

Euroopan alueiden komitean lausunto aiheesta ”Schengen-alueen hallinnoinnin uudelleentarkastelu”

(2022/C 498/15)

Esittelijä:	Antje GROTHEER (DE, PES), Bremenin maapäivien varapuhemies
Viiteasiakirjat:	Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toiminnasta muuttoliik- keeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä välineellistämistilanteissa (COM(2021) 890 final) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä annetun asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta (COM(2021) 891 final) Yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Vastaus valtion tukemaan maahanmuut- tajien välineellistämiseen EU:n ulkorajoilla (JOIN(2021) 32)

I MUUTOSEHDOTUKSET

Ehdotus asetukseksi henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä annetun asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta

COM(2021) 891

Muutosehdotus 1

Johdanto-osan 3 kappale

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
(3) Schengen-alueeseen on kohdistunut viime vuosina ennennäkemättömiä haasteita, jotka eivät luonteensa vuoksi ole rajoittuneet minkään yksittäisen jäsenvaltion alueelle. Tällaiset haasteet ovat korostaneet sitä, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen Schengen-alueella on jaettu vastuu, joka edellyttää yhteisiä ja koordinoituja toimia jäsenvaltioiden välillä ja unionin tasolla. Ne ovat myös tuoneet esiin puutteita nykyisissä säännöissä, joilla säännellään Schengen-alueen toimintaa sekä ulko- että sisärajoilla, ja tarpeen ottaa käyttöön vahvempi ja vankempi kehys, jonka avulla Schengen-alueen kohtaamiin haasteisiin voidaan vastata tuloksellisemmin.	(3) Schengen-alueeseen on kohdistunut viime vuosina ennennäkemättömiä haasteita, jotka eivät luonteensa vuoksi ole rajoittuneet minkään yksittäisen jäsenvaltion alueelle. Tällaiset haasteet ovat korostaneet sitä, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen Schengen-alueella on jaettu vastuu, joka edellyttää yhteisiä ja koordinoituja toimia jäsenvaltioiden välillä ja unionin tasolla. Ne ovat lisäksi tuoneet esiin puutteita nykyisissä säännöissä, joilla säännellään Schengen-alueen toimintaa, myös sekä ulko- että sisärajoilla, ja tarpeen ottaa käyttöön vahvempi ja vankempi kehys, jonka avulla Schengen-alueen kohtaamiin haasteisiin voidaan vastata tuloksellisemmin.

Perustelu

Schengen-alueen toiminta ei riipu pelkästään ulko- ja sisärajoilla tehtäviä tarkastuksia koskevista säännöistä. Tämä olisi otettava huomioon johdanto-osan kappaleessa.

Muutosehdotus 2

Johdanto-osan 4 kappale

Euroopan komission ehdotus	Muutosehdotus
<p>(4) Ulkorajojen valvonta ei ole yksinomaan sen jäsenvaltion edun mukaista, jonka ulkorajoilla sitä toteutetaan, vaan kaikkien niiden jäsenvaltioiden, jotka ovat lakkauttaneet sisärajavälvonnan, ja koko unionin edun mukaista. Jäsenvaltioiden on varmistettava ulkorajojensa korkea turvallisuustaso muun muassa tehostamalla yhteistyötä rajavartioiden, poliisin, tullin ja muiden asiaankuuluvien viranomaisten välillä. Unioni antaa aktiivista tukea myöntämällä rahoitustukea virastojensa ja erityisesti Euroopan raja- ja merivartiostojen kautta sekä hallinnoimalla Schengenin arviointimekanismeja. Ulkorajoihin sovellettavia sääntöjä on lujitettava, jotta voidaan vastata paremmin ulkorajoilla äskettäin ilmenneisiin uusiin haasteisiin.</p>	<p>(4) Ulkorajojen valvonta ei ole yksinomaan sen jäsenvaltion edun mukaista, jonka ulkorajoilla sitä toteutetaan, vaan kaikkien niiden jäsenvaltioiden, jotka ovat lakkauttaneet sisärajavälvonnan, ja koko unionin edun mukaista. Jäsenvaltioiden on varmistettava ulkorajojensa korkea turvallisuustaso muun muassa tehostamalla yhteistyötä rajavartioiden, poliisin, tullin ja muiden asiaankuuluvien viranomaisten välillä. Unioni antaa aktiivista tukea myöntämällä rahoitustukea virastojensa ja erityisesti Euroopan raja- ja merivartiostojen kautta sekä hallinnoimalla Schengenin arviointimekanismeja. Ulkorajoihin sovellettavat säännöt on pantava täytäntöön tehokkaasti ja vaikuttavasti, jotta voidaan vastata paremmin ulkorajoilla ilmaantuviin haasteisiin.</p>

Perustelu

Ulkorajoja koskevat säännöt ovat tällä hetkellä kansainvälisten normien mukaisia ja tarjoavat toimivaltaisille viranomaisille riittävät välineet suorittaa rajatarkastuksia tehokkaasti ja suojelulähtöisesti, sillä ne ovat melko joustavia. Ne on pantava täytäntöön kaikilta osin, jotta niiden potentiaalia voidaan hyödyntää tehokkaasti ja vaikuttavasti.

Muutosehdotus 3

Johdanto-osan 8 kappale

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>(8) On myös tarpeen vahvistaa unionin oikeuteen sisältyviä sääntöjä ja suojatoimia, jotta jäsenvaltiot voivat toimia nopeasti muuttajien välineellistämisen torjumiseksi. Tällaisella välineellistämällä olisi tarkoitettava tilannetta, jossa jokin kolmas maa ohjaa unioniin laittomia muuttovirtoja kannustamalla aktiivisesti kolmansien maiden kansalaisia siirtymään jäsenvaltioiden ulkorajalle tai helpottamalla sitä, silloin kun tällaisten toimien tarkoituksena on horjuttaa koko unionin tai jonkin jäsenvaltion vakautta ja toimet ovat omiaan vaarantamaan keskeiset valtiolliset tehtävät, kuten sen alueellisen koskemattomuuden, yleisen järjestyksen ylläpitämisen tai sen kansallisen turvallisuuden suojaamisen.</p>	<p>(8) On myös tarpeen soveltaa tehokkaasti ja vaikuttavasti unionin oikeuteen sisältyviä sääntöjä ja suojatoimia, jotta jäsenvaltiot voivat toimia nopeasti muuttajien välineellistämisen torjumiseksi. Tällaisella välineellistämällä olisi tarkoitettava tilannetta, jossa jokin kolmas maa tai sen tukema toimija auttaa aktiivisesti suurta määrää kolmansien maiden kansalaisia pyrkimään joukolla laittomasti unionin johonkin jäsenvaltioon tavoitteenaan horjuttaa unionin tai jonkin jäsenvaltion vakautta, silloin kun näiden toimien kohteeksi joutunut jäsenvaltio pystyy asianmukaisesti perustelevaan, miksi toimet vaarantavat keskeiset valtiolliset tehtävät, yleisen järjestyksen ylläpitämisen tai sen kansallisen turvallisuuden suojaamisen, ja kun Eurooppa-neuvosto on kiireellisesti todennut, että unioni tai yksi tai useampi sen jäsenvaltioista on joutunut muuttajien välineellistämisen kohteeksi.</p>

Perustelu

Välineellistämislle ehdotettu määritelmä on liian laaja ja epäselvä, ja vaarana on, että monien erilaisten tilanteiden katsotaan täyttävän määritelmän. Se on myös vastoin paremman sääntelyn suuntaviivoja, sillä ehdotukseen liittyvässä vaikutustenarvioinnissa (SWD(2021) 462 final) todetaan, että vaikutustenarvioinnissa ei ole otettu huomioon laittoman maahanmuuton välineellistämistä. Tästä syystä EU:n tasolla on päästävä poliittiseen yhteisymmärrykseen siitä, onko tilanteessa kyse välineellistamisestä. Kun otetaan huomioon seurauksena olevat vakavat rajoittavat toimenpiteet, jotka kohdistuvat yksittäisiin henkilöihin, ja se, että komission ehdotuksella vastataan Eurooppa-neuvoston esittämään pyyntöön (EUCO 17/21), määritelmään on sisällytettävä Eurooppa-neuvostolta saatava vahvistus. Eurooppa-neuvoston on kokoonnuttava pikaisesti, jotta asianomainen jäsenvaltio tai asianomaiset jäsenvaltiot voivat ryhtyä nopeasti toimiin.

Muutosehdotus 4

Johdanto-osan 9 kappale

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>(9) Muuttajien välineellistämislle voidaan tarkoittaa tilanteita, joissa jokin kolmas maa on aktiivisesti kannustanut kolmansien maiden kansalaisia matkustamaan alueelleen laittomasti tai helpottanut sitä, jotta nämä saapuisivat jäsenvaltioiden ulkorajalle, mutta sillä voidaan tarkoittaa myös kyseisessä kolmannessa maassa jo oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten aktiivista kannustamista laittomaan matkustamiseen tai sen helpottamiseen. Muuttajien välineellistämiseen voi sisältyä myös sellaisten pakkokeinojen käyttö, joiden tarkoituksena on estää kolmansien maiden kansalaisia lähtemästä välineellistämiseen syyllistyneen kolmannen maan raja-alueilta muualle kuin jäsenvaltioiden alueelle.</p>	<p>(9) Muuttajien välineellistämislle voidaan tarkoittaa 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisessa 27 kohdassa tarkoitettuja tilanteita, joissa jokin kolmas maa on aktiivisesti helpottanut kolmansien maiden kansalaisten laittonta matkustamista alueelleen ja kohti Euroopan unionia, jotta nämä saapuisivat jäsenvaltioiden ulkorajalle, mutta sillä voidaan tarkoittaa myös kyseisessä kolmannessa maassa jo oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten laittoman matkustamisen aktiivista helpottamista. Muuttajien välineellistämiseen voi sisältyä myös sellaisten pakkokeinojen käyttö, joiden tarkoituksena on estää kolmansien maiden kansalaisia lähtemästä välineellistämiseen syyllistyneen kolmannen maan raja-alueilta muualle kuin jäsenvaltioiden alueelle. Tilanteita, joissa valtiosta riippumattomat toimijat osallistuvat järjestäytyneeseen rikollisuuteen, erityisesti salakuljetukseen, ei tulisi katsoa maahanmuuttajien välineellistämiseksi, kun tavoitteena ei ole horjuttaa unionin tai jäsenvaltion vakautta. Humanitaarisen avun toimia ei myöskään tulisi katsoa välineellistämiseksi.</p>

Perustelu

Oikeusvarmuuden vuoksi on tarpeen viitata säännökseen, jossa välineellistämisen määritellään.

Muutosehdotus 5

Johdanto-osan 10 kappale

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>(10) Unionin olisi hyödynnettävä kaikkia sen käytettävissä olevaan diplomaattisten, taloudellisten ja operatiivisten toimenpiteiden valikoimaan sisältyviä keinoja välineellistämisen kohteeksi joutuneiden jäsenvaltioiden tukemiseksi. Välineellistämiseen olisi pyrittävä puuttumaan ensisijaisesti unionin tai asianomaisen jäsenvaltion diplomaattisiin toimiin. Niitä voidaan tarvittaessa täydentää unionin määrämillä rajoittavilla toimenpiteillä.</p>	<p>(10) Unionin olisi hyödynnettävä kaikkia sen käytettävissä olevaan diplomaattisten, taloudellisten ja operatiivisten toimenpiteiden valikoimaan sisältyviä keinoja välineellistämisen kohteeksi joutuneiden jäsenvaltioiden tukemiseksi. Välineellistämiseen olisi pyrittävä puuttumaan ensisijaisesti unionin tai asianomaisen jäsenvaltion diplomaattisiin toimiin. Niitä olisi täydennettävä unionin asianmukaisilla ennaltaehkäisevillä toimenpiteillä, joihin osallistetaan välineellistämiseen syyllistyvät kolmannet maat ja välineellistämisen kohteeksi joutuneiden muuttajien lähtömaat.</p>

Perustelu

Ennaltaehkäisy on ratkaisevan tärkeää kaikissa toimissa, joilla pyritään torjumaan välineellistämistä. EU:n edustustojen olisi laadittava säännöllisesti tilanneraportteja välineellistämisen kohteeksi joutuneiden muuttajien lähtömaissa ja välineellistämiseen syyllistyvissä kolmansissa maissa, ja ne olisi toimitettava komissiolle näyttöpohjaksi ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä varten.

Muutosehdotus 6

Johdanto-osan 11 kappale

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>(11) Toisaalta näiden toimenpiteiden lisäksi on myös tarpeen vahvistaa edelleen nykyisiä sääntöjä, jotka koskevat ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia ja ulkorajojen valvontaa. Jotta muuttajien välineellistämisen kohteeksi joutuneita jäsenvaltioita voitaisiin auttaa enemmän, asetuksella (EU) XXX/XXX täydennetään rajavalvontaa koskevia sääntöjä säätämällä turvapaikkaa ja palauttamista koskevista erityisistä toimenpiteistä noudattaen samalla asianomaisten henkilöiden perusoikeuksia ja erityisesti varmistamalla, että oikeutta turvapaikkaan kunnioitetaan, ja säätämällä YK:n virastojen ja muiden asiaankuuluvien järjestöjen tarvittaessa antamasta avusta.</p>	<p>(11) On tarpeen panna kokonaisuudessaan täytäntöön nykyiset säännöt, jotka koskevat ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia ja ulkorajojen valvontaa, noudattaen samalla turvapaikkaa hakevien henkilöiden perusoikeuksia ja erityisesti varmistamalla, että oikeutta turvapaikkaan kunnioitetaan, ja säätämällä YK:n virastojen ja muiden asiaankuuluvien järjestöjen tarvittaessa antamasta avusta, erityisesti kun on kyse ilman huoltajaa olevista alaikäisistä.</p>

Perustelu

Välineellistämistä koskevan asetuksen antamisen ehtona on, että hyväksytään uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen mukaisesti ehdotus turvapaikkamenettelyasetuksesta sekä ehdotukset vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin ja palauttamisdirektiivin uudelleenlaatimisesta. Ehdotuksista käydään parhaillaan neuvotteluja, tai niistä käytävät neuvottelut ovat keskeytyneet ajaututtuaan umpikujaan. Kun ehdotetussa Schengenin rajasäännöstössä viitataan asetukseen (EU) XXX/XXX, siinä viitataan säädökseen, jonka hyväksyminen on epävarmaa, jonka sisältöä todennäköisesti muutetaan lainsäädäntöprosessin aikana ja jonka edellytyksenä on lisäksi muiden ehdotusten hyväksyminen uuden sopimuksen mukaisesti. Ehdotettuun Schengenin rajasäännöstyön liitettyssä vaikutustenarvioinnissa ei myöskään ole arvioitu niiden säännösten mahdollisia vaikutuksia, jotka koskevat välineellistämiseen reagointia. Nykyisessä muodossaan viittaus vaarantaakin Schengen-ehdotuksen hyväksymisen ja on vastoin oikeusvarmuuden periaatetta, Euroopan komission paremman sääntelyn suuntaviivoja ja paremmasta lainsäädännöstä vuonna 2016 tehtyä toimielinten välistä sopimusta. Lisäksi alueille, joihin kohdistuu suurimmat muuttopaineet, saapuu paljon alaikäisiä ilman huoltajaa, ja tässä tilanteessa on tärkeää ja aiheellista taata, että heidän oikeuksiaan puolustetaan, heitä suojellaan ja tarvittavaa apua koordinoidaan kaikkien asianomaisten tahojen kesken.

Muutosehdotus 7

Johdanto-osan 12 kappale

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>(12) Välineellistämistilanteessa asianomaisen jäsenvaltion olisi erityisesti voitava tarvittaessa rajoittaa rajaliikenne minimiin sulkemalla joitakin rajanylityspaikkoja samalla kun sen olisi taattava tosiasiallinen pääsy kansainvälistä suojelua koskevien menettelyjen piiriin. Tällaisissa päätöksissä olisi otettava huomioon se, onko Eurooppa-neuvosto tunnustanut, että unioni tai yksi tai useampi sen jäsenvaltioista on joutunut muuttajien välineellistämisen kohteeksi. Tällaisten rajoitusten yhteydessä olisi lisäksi otettava kaikilta osin huomioon oikeudet, jotka kuuluvat unionin kansalaisille ja sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, joilla on oikeus vapaaseen liikkuvuuteen jonkin kansainvälisen sopimuksen perusteella tai jotka ovat kansallisen tai unionin oikeuden nojalla pitkään oleskelleita henkilöitä tai joilla on pitkäaikainen viisumi, sekä heidän perheenjäsenilleen. Tällaisia rajoituksia olisi myös sovellettava niin, että voidaan varmistaa kansainvälisen suojelun saatavuutta koskevien velvoitteiden ja erityisesti palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen.</p>	<p>(12) 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisessa 27 kohdassa tarkoitettussa välineellistämistilanteessa asianomaisen jäsenvaltion olisi erityisesti voitava tarvittaessa rajoittaa rajaliikenne minimiin sulkemalla joitakin rajanylityspaikkoja samalla kun sen olisi taattava tosiasiallinen pääsy kansainvälistä suojelua koskevien menettelyjen piiriin. Tällaisissa päätöksissä olisi otettava huomioon se, onko Eurooppa-neuvosto tunnustanut, että unioni tai yksi tai useampi sen jäsenvaltioista on joutunut muuttajien välineellistämisen kohteeksi. Tällaisten rajoitusten yhteydessä ei pitäisi lisäksi rajoittaa oikeuksia, jotka kuuluvat unionin kansalaisille ja sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, joilla on oikeus vapaaseen liikkuvuuteen jonkin kansainvälisen sopimuksen perusteella tai jotka ovat kansallisen tai unionin oikeuden nojalla pitkään oleskelleita henkilöitä tai joilla on pitkäaikainen viisumi, sekä heidän perheenjäsenilleen. Tällaisia rajoituksia olisi myös sovellettava niin, että voidaan varmistaa kansainvälisen suojelun saatavuutta koskevien velvoitteiden ja erityisesti palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen.</p>

Perustelu

Ehdotetut toimenpiteet rajanylitysten määrän rajoittamiseksi vaikuttavat kielteisesti turvapaikan saantiin EU:n ulkorajoilla ja voivat olla ristiriidassa Schengen-alueen yleisen tavoitteen eli sen kanssa, että alueella ei ole sisärajoja. Niitä olisi sen vuoksi käytettävä vain viimeisenä keinona ja vain vahvistetuissa välineellistämistapauksissa. Mahdollisuus soveltaa rajoittavia toimenpiteitä ei saisi haitata sitä, että EU:n kansalaiset ja EU:ssa laillisesti oleskelevat EU:n ulkopuolisten maiden kansalaiset käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen.

Muutosehdotus 8

Johdanto-osan 14 kappale

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>(14) Asetuksen (EU) 2019/1896 41 artiklan 1 kohdan nojalla Euroopan raja- ja merivartioviraston pääjohtajan on suositettava jäsenvaltiolle, että se pyytää virastoa käynnistämään, toteuttamaan tai mukauttamaan viraston toimia, jotta voidaan puuttua ulkorajoilla havaittuihin uhkiin ja haasteisiin, silloin kun mainitussa säännöksessä vahvistetut edellytykset täyttyvät. Viraston tuen tarve voi ilmetä erityisesti tilanteissa, joissa Euroopan raja- ja merivartiovirasto on tehnyt erityisen muuttajien välineellistämiseen liittyvän haavoittuvuusarvioinnin. Pääjohtajan olisi suositettava asianomaiselle jäsenvaltiolle, että se pyytää virastoa käynnistämään, toteuttamaan tai mukauttamaan viraston toimia asetuksen (EU) 2019/1896 41 artiklan 1 kohdan mukaisesti tällaisen haavoittuvuusarvioinnin tulosten perusteella tai silloin, kun yhdelle tai useammalle ulkorajaosuudelle on määritetty kriittinen vaikutustaso, ja ottaen huomioon jäsenvaltion valmiussuunnitelmiin sisältyvät asiaankuuluvat seikat, viraston riskianalyysin ja Euroopan tilannekuvan analyysitietotason. Tämä pääjohtajan toimivalta ei vaikuta viraston jäsenvaltioille mahdollisesti tarjoamaan yleiseen tukeen.</p>	<p>(14) Asetuksen (EU) 2019/1896 41 artiklan 1 kohdan nojalla Euroopan raja- ja merivartioviraston pääjohtajan on suositettava jäsenvaltiolle, että se pyytää virastoa käynnistämään, toteuttamaan tai mukauttamaan viraston toimia, jotta voidaan puuttua ulkorajoilla havaittuihin uhkiin ja haasteisiin, silloin kun mainitussa säännöksessä vahvistetut edellytykset täyttyvät.</p>

Perustelu

Poistettu teksti vastaa täsmällisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/1896 ⁽¹⁾ 41 artiklan 1 kohdan tekstiä, joten se on tarpeeton.

⁽¹⁾ 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).

Muutosehdotus 9

Johdanto-osan 15 kappale

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>(15) Kun on kyse muuttajien välineellistämistä, asianomaisen jäsenvaltion olisi lisäksi tehostettava raja-valvontaa, myös toteuttamalla tarvittaessa lisätoimenpiteitä laittomien rajanylitysten estämiseksi ja ottamalla käyttöön lisäresursseja ja teknisiä keinoja luvattoman rajanylityksen estämiseksi. Tällaisia teknisiä keinoja voisivat olla esimerkiksi nykyaikaiset teknologiat, kuten droonit ja liiketunnistimet, sekä liikkuvat yksiköt. Tällaisten teknisten keinojen ja erityisesti henkilötietojen keräämiseen soveltuvien teknologioiden käytön on perustuttava selkeästi määriteltyihin kansallisen lainsäädännön säännöksiin, ja se on toteutettava niiden mukaisesti.</p>	<p>(15) Kun on kyse 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisessa 27 kohdassa tarkoitetusta ja Eurooppa-neuvoston toteamasta muuttajien välineellistämistä, asianomaisen jäsenvaltion olisi lisäksi tehostettava raja-valvontaa ottamalla käyttöön lisäresursseja ja teknisiä keinoja, muun muassa nykyaikaisia teknologioita, voidakseen torjua yrityksiä tulla joukolla laittomasti rajan yli. Tällaisia teknisiä keinoja voisivat olla esimerkiksi nykyaikaiset teknologiat, kuten droonit ja liiketunnistimet, sekä liikkuvat yksiköt. Tällaisten teknisten keinojen ja erityisesti henkilötietojen keräämiseen soveltuvien teknologioiden käytön on perustuttava selkeästi määriteltyihin kansallisen lainsäädännön säännöksiin, ja se on toteutettava niiden sekä Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti.</p>

Perustelu

Ehdotettuja toimenpiteitä olisi käytettävä vain viimeisenä keinona ja vain Eurooppa-neuvoston virallisesti vahvistamissa välineellistämistapauksissa. Teknisten keinojen käyttö ei myöskään saisi olla ristiriidassa Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa.

Muutosehdotus 10

Johdanto-osan 16 kappale

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>(16) Komissiolle olisi siirrettävä valtuudet määritellä tämän asetuksen nojalla annettavissa delegoiduissa säädöksissä rajojen valvontaa koskevat tarkoituksenmukaiset vaatimukset, jotka koskevat erityisesti jäsenvaltioiden mahdollisesti käyttämiä uusia teknologioita, ottaen samalla huomioon rajojen tyyppi (maa-, meri- tai ilmaraja), kullekin ulkorajasuudelle asetuksen (EU) 2019/1896 34 artiklan mukaisesti määritetty vaikutustaso ja muut merkitykselliset tekijät, nimenomaisena vastauksena muuttajien välineellistämistä koskeviin tilanteisiin.</p>	<p>(16) Komissiolle olisi siirrettävä valtuudet määritellä tämän asetuksen nojalla annettavissa delegoiduissa säädöksissä rajojen valvontaa koskevat tarkoituksenmukaiset yhteiset vaatimukset, jotka koskevat erityisesti jäsenvaltioiden mahdollisesti käyttämiä uusia teknologioita, ottaen samalla huomioon rajojen tyyppi (maa-, meri- tai ilmaraja), kullekin ulkorajasuudelle asetuksen (EU) 2019/1896 34 artiklan mukaisesti määritetty vaikutustaso ja muut merkitykselliset tekijät, nimenomaisena vastauksena uhkiin, haasteisiin ja haavoittuvuuksiin ulkorajoilla.</p>

Perustelu

Johdanto-osan 8 kappaleen mukaisesti.

Muutosehdotus 11

Johdanto-osan 17 kappale

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>(17) Ihmisten olisi voitava liikkua vapaasti ja turvallisesti jäsenvaltiosta toiseen alueella, jolla sisärajalvonta on poistettu. Tältä osin olisi selvennettävä, että sisärajalla tehtävien tarkastusten kieltäminen ei vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan suorittaa alueellaan, myös sisärajoillaan, tarkastuksia muita tarkoituksia kuin rajavalvontaa varten. Olisi erityisesti selvennettävä, että kansalliset toimivaltaiset viranomaiset, mukaan lukien terveys- tai lainvalvontaviranomaiset, voivat periaatteessa edelleen suorittaa kansallisessa lainsäädännössä säädettyyn julkisen vallan käyttöön perustuvia tarkastuksia.</p>	<p>(17) Ihmisten olisi voitava liikkua vapaasti ja turvallisesti jäsenvaltiosta toiseen alueella, jolla sisärajalvonta on poistettu. Tältä osin olisi selvennettävä, että sisärajalla tehtävien tarkastusten kieltäminen ei vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan suorittaa alueellaan, myös sisärajoillaan, tarkastuksia muita tarkoituksia kuin rajavalvontaa varten. Olisi erityisesti selvennettävä, että valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla toimivaltaiset viranomaiset, mukaan lukien terveys- tai lainvalvontaviranomaiset, voivat periaatteessa edelleen suorittaa kansallisessa lainsäädännössä säädettyyn julkisen vallan käyttöön perustuvia tarkastuksia.</p>

Perustelu

Eri jäsenvaltioiden hallintorakenteiden ja niiden toimivaltaerojen huomioon ottamiseksi kaikki hallintotasot olisi otettava mukaan.

Muutosehdotus 12

Johdanto-osan 18 kappale

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>(18) Vaikka sisärajatarkastuksia koskeva kieltö kattaa myös tarkastukset, joilla on niitä vastaavat vaikutukset, toimivaltaisten viranomaisten suorittamien tarkastusten ei pitäisi katsoa vastaavan rajatarkastuksia, jos niiden tavoitteena ei ole rajavalvonta, jos ne perustuvat toimivaltaisten viranomaisten yleisiin tietoihin ja kokemuksiin mahdollisista yleiseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen kohdistuvista uhkista, myös silloin kun niiden tarkoituksena on torjua laittomaan muuttoliikkeeseen liittyvää laitonta oleskelua tai asumista ja rajatylittävää rikollisuutta, jos ne suunnitellaan ja suoritetaan ulkorajoilla järjestelmällisesti tehtävistä henkilötarkastuksista selkeästi poikkeavalla tavalla ja jos ne toteutetaan liikennekeskuksissa, kuten satamissa, juna- tai linja-autoasemilla ja lentoasemilla tai suoraan matkustajia kuljettavissa liikennevälineissä, riskianalyysin perusteella.</p>	

Perustelu

Nykyiset säännöt mahdollistavat jo nämä toimenpiteet. Ei tule antaa ymmärtää, että ehdotetut muutokset mahdollistavat enemmän raja- ja turvatarkastuksia. Tarkastusten lisääminen haittaa erityisesti sisärajoilla sijaitsevia alueita. Riskianalyysiin perustuvia turvatoimia ei pitäisi rajoittaa näille alueille.

Muutosehdotus 13

Johdanto-osan 20 kappale

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
(20) <i>Laittoman asumisen tai oleskelun ja laittomaan muuttoliikkeeseen liittyvän rajat ylittävän rikollisuuden, kuten ihmiskaupan, muuttajien salakuljetuksen ja asiakirjapetosten sekä muiden rajat ylittävän rikollisuuden muotojen torjunta voisi käsittää erityisesti toimenpiteitä, joiden avulla voidaan todentaa henkilöiden henkilöllisyys, kansalaisuus ja oleskeluasema, edellyttäen että tällaiset tarkastukset eivät ole järjestelmällisiä ja että ne suoritetaan riskianalyysin perusteella.</i>	

Perustelu

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 77 artiklassa asetetaan tavoitteeksi "varmistaa, ettei sisärajoja ylittäviä henkilöitä tarkasteta, heidän kansalaisuudestaan riippumatta". Lisäksi laittoman asumisen tai oleskelun torjunnasta säädetään jo Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2008/115/EY⁽²⁾ (palauttamisdirektiivi), eikä sitä pitäisi yhdistää sisärajoilla tehtäviin tarkastuksiin. Myös rajat ylittävän rikollisuuden ja ihmiskaupan torjunnan kehyksistä säännellään muissa säädöksissä⁽³⁾. Lisäksi tässä annetaan mahdollisuus jättää noudattamatta Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiota, jonka mukaan Schengenin rajasäännöstöä on tulkittava siten, että rajasäännöstö on esteenä kansalliselle säännöstölle, jolla jäsenvaltio velvoittaa seuraamuksen uhalla henkilön esittämään passin tai henkilökortin saapuessaan sisärajan yli tämän jäsenvaltion alueelle, kun sisärajavälvonnan palauttaminen, jonka yhteydessä kyseinen velvollisuus on asetettu, on tämän säännösten vastaista (yhdistetyt asiat C-368/20 ja C-369/20).

⁽²⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (EUVL L 348, 24.12.2008, s. 98).

⁽³⁾ Euroopan komission tiedonantoon ihmiskaupan torjuntaa koskevasta EU:n strategiasta 2021–2025 sisältyvä yleiskatsaus, COM(2021) 171 final.

Muutosehdotus 14

Johdanto-osan 24 kappale

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>(24) On varmistettava, että tarkastukset, joita jäsenvaltiot suorittavat kansallisten toimivaltuuksien nojalla, ovat kaikilta osin niiden vaatimusten mukaisia, joita sovelletaan alueella, jolla sisärajalvonta on poistettu. Unionin tuomioistuin on todennut oikeuskäytännössään, että mitä selvempiä viitteitä on siitä, että jäsenvaltioiden raja-alueillaan suorittamalla tarkastuksilla on rajavalvontaa vastaava vaikutus, kun otetaan huomioon tällaisten tarkastusten tavoite, alueellinen soveltamisala ja mahdolliset erot verrattuna muualla asianomaisen jäsenvaltion alueella suoritettaviin tarkastuksiin, sitä enemmän tarvitaan tiukkoja ja yksityiskohtaisia sääntöjä ja rajoituksia, joissa vahvistetaan edellytykset jäsenvaltioiden poliisivaltuuksien käytölle niiden raja-alueilla.</p>	<p>(24) On varmistettava, että tarkastukset, joita jäsenvaltiot suorittavat kansallisten toimivaltuuksien nojalla, ovat kaikilta osin niiden vaatimusten mukaisia, joita sovelletaan alueella, jolla sisärajalvonta on poistettu. Unionin tuomioistuin on todennut oikeuskäytännössään, että mitä selvempiä viitteitä on siitä, että jäsenvaltioiden raja-alueillaan suorittamalla tarkastuksilla on rajavalvontaa vastaava vaikutus, kun otetaan huomioon tällaisten tarkastusten tavoite, alueellinen soveltamisala ja mahdolliset erot verrattuna muualla asianomaisen jäsenvaltion alueella suoritettaviin tarkastuksiin, sitä enemmän tarvitaan tiukkoja ja yksityiskohtaisia sääntöjä ja rajoituksia, joissa vahvistetaan edellytykset jäsenvaltioiden poliisivaltuuksien tai muun julkisen vallan käytölle niiden raja-alueilla.</p>

Perustelu

Muutosehdotuksella pyritään varmistamaan johdonmukaisuus ehdotuksen muiden osien kanssa.

Muutosehdotus 15

Johdanto-osan 25 kappale

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>(25) On toteutettava toimenpiteitä, joilla puututaan laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten luvattomaan liikkumiseen alueella, jolla sisärajalvonta on poistettu. Schengen-alueen toiminnan lujittamiseksi jäsenvaltioiden olisi voitava toteuttaa lisätoimenpiteitä luvattoman liikkumisen estämiseksi jäsenvaltioiden välillä ja laittoman oleskelun torjumiseksi. Silloin kun kansalliset lainvalvontaviranomaiset ottavat kiinni laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia sisärajoilla tehtävän rajatylittävän poliisiyhteistyön yhteydessä, näiden viranomaisten olisi voitava evätä tällaisilta henkilöiltä maahantulo-oikeus tai oikeus jäädä niiden alueelle ja siirtää heidät siihen jäsenvaltioon, josta he ovat tulleet. Sitä jäsenvaltiota, josta kiinni otetut kolmansien maiden kansalaiset ovat juuri tulleet, olisi puolestaan vaadittava ottamaan heidät takaisin.</p>	<p>(25) On toteutettava toimenpiteitä, joilla puututaan laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten luvattomaan liikkumiseen alueella, jolla sisärajalvonta on poistettu.</p>

Perustelu

Ehdotetut mahdollisuudet suoriin siirtoihin eivät ole henkilöiden liikkumista Schengen-alueella koskevien kansainvälisten ja eurooppalaisten oikeudellisten normien mukaisia. Tällaisia toimenpiteitä olisi myös hyvin vaikea mukauttaa Dublin-järjestelmän asettamiin vastuunjakoa koskeviin normeihin, ja ne edistäisivät entisestään turvapaikka-asioita ja laitonta muuttoliikettä koskevan vastuun epätasaista jakautumista, mikä olisi vastoin toissijaisuusperiaatteen asianmukaista soveltamista ja yhteisen eurooppalaisen lähestymistavan tavoitetta. Ehdotettu menettely lisäisi entisestään käytäntöjen epäyhdenäisyyttä ja saattaisi loukata perusoikeuksia.

Muutosehdotus 16

Johdanto-osan 26 kappale

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>(26) <i>Menettely, jossa jäsenvaltio voi siirtää kiinni otetut laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset siihen jäsenvaltioon, josta he ovat juuri tulleet, olisi toteutettava ripeästi, mutta suojatoimia soveltaen ja noudattaen kaikilta osin perusoikeuksia ja perusoikeuskirjan 21 artiklassa vahvistettua syrjäntäkiellon periaatetta, jotta voidaan estää rotuprofilointi. Viranomaisten olisi voitava tarkistaa välittömästi niiden saatavilla olevat asianomaisten henkilöiden liikkumista koskevat tiedot. Tällaisiin tietoihin voi sisältyä objektiivisia seikkoja, joiden avulla viranomaiset voivat päätellä, että henkilö on äskettäin matkustanut toisesta jäsenvaltiosta, kuten hänen hallussaan olevat asiakirjat, mukaan lukien kuitit tai laskut, jotka osoittavat hänen matkustaneen äskettäin toisesta jäsenvaltiosta. Siirtomenettelyn kohteena oleville kolmansien maiden kansalaisille olisi annettava asiaa koskeva kirjallinen päätös perusteluineen. Vaikka päätöksen olisi oltava välittömästi täytäntöönpanokelpoinen, kolmannen maan kansalaiselle olisi annettava tehokkaat oikeussuojakeinot, jotta hän voi hakea siirtopäätöksen muutosta tai pyytää sen uudelleentarkastelua. Tällä oikeussuojakeinolla ei tulisi olla lykkäävää vaikutusta.</i></p>	

Perustelu

Kuten johdanto-osan 25 kappaleeseen tehdyn muutosehdotuksen perustelu. Lisäksi oikeussuojakeinoja koskeva osa ei vaikuta olevan yhteensopiva perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa.

Muutosehdotus 17

Johdanto-osan 27 kappale

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>(27) Tässä asetuksessa säädetyn siirtomenettelyn ei tulisi vaikuttaa jäsenvaltioiden nykyiseen mahdollisuuteen palauttaa laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia direktiivin 2008/115/EY, jäljempänä ”palauttamisdirektiivi”, 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen kahdenvälisten sopimusten tai järjestelyjen mukaisesti silloin kun tällaisia henkilöitä havaitaan muualla kuin sisärajojen läheisyydessä. Jotta voitaisiin helpottaa tällaisten sopimusten soveltamista ja edistää sisärajojen alueen suojelua koskevaa tavoitetta, jäsenvaltioille olisi annettava mahdollisuus tehdä uusia sopimuksia tai järjestelyjä ja päivittää jo olemassa olevia. Tällaisista muutoksista ja päivityksistä tai uusista sopimuksista ja järjestelyistä olisi ilmoitettava komissiolle. Silloin kun jäsenvaltio on ottanut takaisin kolmannen maan kansalaisen tässä asetuksessa säädetyn menettelyn tai kahdenvälisen sopimuksen tai järjestelyn mukaisesti, asianomaisen jäsenvaltion olisi tehtävä palauttamisdirektiivin mukainen palauttamispäätös. Jotta voidaan varmistaa yhdenmukaisuus tässä asetuksessa säädettyjen uusien menettelyjen ja kolmansien maiden kansalaisten palauttamista koskevien nykyisten sääntöjen välillä, palauttamisdirektiivin 6 artiklan 3 kohtaan on tehtävä kohdennettu muutos.</p>	

Perustelu

Kuten johdanto-osan 25 ja 26 kappaleeseen tehtyjen muutosehdotusten perustelu. Laajamittainen tukeutuminen jäsenvaltioiden välisiin kahdenvälisiin sopimuksiin, jotka olisivat tarpeen tällaisten siirtojen toteuttamiseksi, voi myös heikentää eurooppalaista solidaarisuutta. Lisäksi Euroopan unionin neuvoston oikeudellisen yksikön kannanoton (6357/21, 19.2.2021) mukaisesti, jossa selitetään yksityiskohtaisesti Schengenin ja Dublinin säännösten ”eriytettyä yhdentymistä” suhteessa uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen mukaisiin ehdotuksiin, palauttamista koskevat säännökset voitaisiin sisällyttää uudelleen palauttamisdirektiivin uudelleenlaatumista koskevaan ehdotukseen (komission vuonna 2018 esittämä ehdotus, joka on tällä hetkellä neuvoston käsiteltävänä). Vaihtoehtoisesti tällaiset säännökset voisivat olla osa palauttamisdirektiivin tarkistamista koskevaa ehdotusta. Palauttamisdirektiivin muuttaminen tarkistetulla Schengenin rajasäännöllä ei vastaa Euroopan komission sitoumusta parantaa sääntelyä.

Muutosehdotus 18

Johdanto-osan 29 kappale

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>(29) <i>Yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka voi lisäksi johtua laittomien muuttajien laajamittaisesta luvattomasta liikkumisesta jäsenvaltioiden välillä, silloin kun se muodostaa tilanteen, joka aiheuttaa paineita asiasta vastaavien kansallisten yksiköiden kokonaisresursseille ja valmiuksille ja kun muut tässä asetuksessa säädettyt keinot eivät ole riittäviä tällaisten muuttovirtojen ja liikkeiden torjumiseksi. Tällaisessa tilanteessa jäsenvaltioiden olisi voitava tukeutua luvattomasta liikkumisesta koskeviin objektiivisiin ja määrällisiin raportteihin siltä osin kuin sellaisia on saatavilla ja erityisesti raportteihin, joita toimivaltaiset unionin virastot laativat säännöllisesti toimeksiantojensa mukaisesti. Jäsenvaltion olisi voitava käyttää virastojen toimittamia tietoja osoittaakseen havaitun luvattomasta liikkumisesta aiheutuvan uhkan poikkeuksellisen luonteen riskinarvioinnissa, jonka nojalla sisärajanvalvonnan palauttamista perustellaan.</i></p>	

Perustelu

Tilannetta, jossa ilmenee kolmansien maiden kansalaisten laajamittaista luvattomasta liikkumisesta jäsenvaltioiden välillä, ei tulisi laskea sellaiseksi vakavaksi uhaksi yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle, joka antaa yksittäisille jäsenvaltioille oikeuden sisärajojen rajavalvonnan palauttamiseen tai sen jatkamiseen, sillä tällaisen tilanteen sisällyttäminen yleisiin puitteisiin on ristiriidassa ehdotuksen tavoitteen ja toissijaisuusperiaatteen asianmukaisen soveltamisen kanssa. Liikkumista jäsenvaltioiden välillä, joka voi itse asiassa vaikuttaa jäsenvaltioiden enemmistöön, on käsiteltävä unionin tasolla 28 artiklan mukaisesti, ja siitä on annettava neuvoston täytäntöönpanopäätös.

Muutosehdotus 19

Johdanto-osan 34 kappale

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>(34) Suhteellisuusperiaatteen noudattamisen varmistamiseksi neuvoston päätös olisi hyväksyttävä enintään kuusi kuukautta kestäväksi rajoitetuksi ajaksi, jota voidaan jatkaa komission ehdotuksesta tehtävän säännöllisen uudelleentarkastelun perusteella niin kauan kuin uhkan todetaan jatkuvan. Alkuperäisen päätöksen olisi sisällettävä arvio hyväksytyjen toimenpiteiden odotetuista vaikutuksista, myös kielteisistä sivuvaikutuksista, jotta voidaan määrittää, onko sisärajanvalvonnan käyttö perusteltua vai voitaisiinko sen sijasta soveltaa vähemmän rajoittavia toimenpiteitä tuloksellisesti. Myöhemmissä päätöksissä olisi otettava huomioon havaitun uhkan kehitys. Jäsenvaltioiden olisi ilmoitettava sisärajanvalvonnan palauttamisesta välittömästi komissiolle ja jäsenvaltioille neuvoston päätöksen mukaisesti.</p>	<p>(34) Suhteellisuusperiaatteen noudattamisen varmistamiseksi neuvoston päätös olisi hyväksyttävä enintään kuusi kuukautta kestäväksi rajoitetuksi ajaksi, jota voidaan jatkaa yhteensä enintään 24 kuukauteen komission ehdotuksesta tehtävän säännöllisen uudelleentarkastelun perusteella, jos uhan todetaan jatkuvan. Alkuperäisen päätöksen olisi sisällettävä arvio hyväksytyjen toimenpiteiden odotetuista vaikutuksista, myös kielteisistä sivuvaikutuksista, jotta voidaan määrittää, onko sisärajanvalvonnan käyttö perusteltua vai voitaisiinko sen sijasta soveltaa vähemmän rajoittavia toimenpiteitä tuloksellisesti. Myöhemmissä päätöksissä olisi otettava huomioon havaitun uhkan kehitys. Jäsenvaltioiden olisi ilmoitettava sisärajanvalvonnan palauttamisesta välittömästi komissiolle ja jäsenvaltioille neuvoston päätöksen mukaisesti.</p>

Perustelu

Vuodesta 2015 lähtien sisärajoilla suoritettavat tarkastukset osoittavat, että kiinteä yläraja on tarpeen, jotta voidaan välttää samaan uhkaan perustuvat lähes pysyvät tarkastukset sisärajoilla. Ensimmäinen kuuden kuukauden ajanjakso ja ehdotettu 24 kuukauden enimmäisaika tällaisille tarkastuksille perustuvat yleiseen tavoitteeseen etsiä tällaisissa tilanteissa pikemminkin eurooppalaisia kuin kansallisia ratkaisuja. Tässä yhteydessä on syytä mainita, että uuden uhan ilmetessä voimassa olevat säännöt mahdollistavat rajavalvonnan palauttamisen sisärajoille (unionin tuomioistuimen tuomio 26. huhtikuuta 2022, yhdistetyt asiat C-368/20 ja C-369/20).

Muutosehdotus 20

Johdanto-osan 35 kappale

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>(35) Sisärajavalvonta olisi voitava palauttaa myös silloin kun ulkorajojen valvonnassa ilmenee jatkuvasti vakavia puutteita, jotka vaarantavat sisärajattoman alueen moitteettoman toiminnan. Ajanjaksoja, joiden ajaksi jäsenvaltiot ovat palauttaneet rajavalvonnan tilanteen kiireellisyysvuoksi tai siksi, että neuvosto on tehnyt päätöksen, jossa se suosittaa rajavalvonnan palauttamista huomattavan moneen jäsenvaltioon vaikuttavan uhkan vuoksi, ei tulisi sisällyttää siihen kahden vuoden määräaikaan, jota sovelletaan kun rajavalvonta palautetaan ulkorajoilla havaittujen vakavien puutteiden vuoksi.</p>	<p>(35) Sisärajavalvonta olisi voitava palauttaa myös silloin kun ulkorajojen valvonnassa ilmenee jatkuvasti vakavia puutteita, jotka vaarantavat sisärajattoman alueen moitteettoman toiminnan. Ajanjaksot, joiden ajaksi jäsenvaltiot ovat palauttaneet rajavalvonnan tilanteen kiireellisyysvuoksi tai siksi, että neuvosto on tehnyt päätöksen, jossa se suosittaa rajavalvonnan palauttamista huomattavan moneen jäsenvaltioon vaikuttavan uhkan vuoksi, tulisi sisällyttää siihen kahden vuoden määräaikaan, jota sovelletaan kun rajavalvonta palautetaan ulkorajoilla havaittujen vakavien puutteiden vuoksi.</p>

Perustelu

Kahden vuoden enimmäisaika olisi säilytettävä, jotta voidaan toteuttaa ja ehdottaa koordinoituja eurooppalaisia toimenpiteitä ulkorajojen valvonnan vakavien puutteiden korjaamiseksi mahdollisimman pian.

Muutosehdotus 21

Johdanto-osan 38 kappale

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>(38) Sisärajavalvonnan palauttamisesta aiheutuvien haitallisten seurausten rajoittamiseksi kaikkien sisärajavalvonnan palauttamista koskevien päätösten ohella olisi tarvittaessa sovellettava lieventäviä toimenpiteitä. Tällaisiin toimenpiteisiin olisi sisällyttävä toimenpiteitä, joilla varmistetaan tavaroiden sekä kuljetushenkilöstön ja merenkulkijoiden sujuva kauttakulku ottamalla käyttöön ns. vihreitä kaistoja. Jotta voidaan ottaa huomioon tarve varmistaa sellaisten henkilöiden liikkuvuus, joiden toiminta voi olla olennaisen tärkeää toimitusketjun turvaamiseksi tai keskeisten palvelujen tarjoamiseksi, jäsenvaltioiden olisi lisäksi sovellettava voimassa olevia rajatyöntekijöihin sovellettavia suuntaviivoja⁴⁵. Edellä esitetyn perusteella sisärajavalvonnan palauttamista koskevissa säännöissä olisi otettava huomioon covid-19-pandemian aikana hyväksytyt suuntaviivat ja suositukset, jotka muodostavat sisämarkkinoille vahvan suojan sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot soveltavat niitä tarvittaessa lieventävinä toimenpiteinä sisärajavalvonnan palauttamisen yhteydessä. Olisi erityisesti määriteltävä toimenpiteitä, joilla varmistetaan sisämarkkinoiden keskeytymätön toiminta ja suojataan raja-alueiden ja ns. kaksoiskaupunkien etuja, esimerkiksi lupien tai poikkeusten myöntämiseksi raja-alueiden asukkaille.</p>	<p>(38) Sisärajavalvonnan palauttamisesta aiheutuvien haitallisten seurausten rajoittamiseksi kaikkien sisärajavalvonnan palauttamista koskevien päätösten ohella olisi tarvittaessa sovellettava lieventäviä toimenpiteitä. Tällaisiin toimenpiteisiin olisi sisällyttävä toimenpiteitä, joilla varmistetaan tavaroiden sekä kuljetushenkilöstön ja merenkulkijoiden sujuva kauttakulku ottamalla käyttöön ns. vihreitä kaistoja. Jotta voidaan ottaa huomioon tarve varmistaa sellaisten henkilöiden liikkuvuus, joiden toiminta voi olla olennaisen tärkeää toimitusketjun turvaamiseksi tai keskeisten palvelujen tarjoamiseksi, jäsenvaltioiden olisi lisäksi sovellettava voimassa olevia rajatyöntekijöihin sovellettavia suuntaviivoja⁴⁵. Edellä esitetyn perusteella sisärajavalvonnan palauttamista koskevissa säännöissä olisi otettava huomioon covid-19-pandemian aikana hyväksytyt suuntaviivat ja suositukset, jotka muodostavat sisämarkkinoille vahvan suojan sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot soveltavat niitä tarvittaessa lieventävinä toimenpiteinä sisärajavalvonnan palauttamisen yhteydessä. Raja-alueiden paikallis- ja alueviranomaisten kanssa huomioon ottaen olisi erityisesti määriteltävä toimenpiteitä, joilla varmistetaan sisämarkkinoiden keskeytymätön toiminta ja suojataan raja-alueiden ja ns. kaksoiskaupunkien etuja, esimerkiksi lupien tai poikkeusten myöntämiseksi raja-alueiden asukkaille.</p>

Perustelu

Varmistetaan, että lieventäviä toimenpiteitä ehdotetaan yhteistyössä ja koordinoitusti niiden raja-alueiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa, joihin ne vaikuttavat.

Muutosehdotus 22

Johdanto-osan 45 kappale

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>(45) Jotta päätöstä sisäraja- ja valvonnan väliaikaisesta palauttamisesta voidaan analysoida jälkikäteen tosiseikkojen perusteella, jäsenvaltiot olisi edelleen velvoitettava toimittamaan Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle selvitys sisäraja- ja valvonnan palauttamisesta sen jälkeen kun se on lopetettu. Silloin kun rajavalvontaa jatketaan pitkään, tällainen selvitys olisi lisäksi toimitettava 12 kuukauden kuluttua ja sen jälkeen vuosittain, jos valvontaa poikkeuksellisesti jatketaan, niin kauan kuin se jatkuu. Selvityksessä olisi esitettävä erityisesti sisäraja- ja valvonnan tarpeellisuutta koskeva alkuperäinen ja seuranta-arviointi ja tarkasteltava sisäraja- ja valvonnan palauttamista koskevien perusteiden noudattamista. Komission olisi hyväksyttävä täytäntöönpanosäädöksellä tällaisen selvityksen kaava ja asetettava se saataville verkossa.</p>	<p>(45) Jotta päätöstä sisäraja- ja valvonnan väliaikaisesta palauttamisesta voidaan analysoida sekä jatkuvasti että jälkikäteen tosiseikkojen perusteella, jäsenvaltiot olisi edelleen velvoitettava toimittamaan Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle säännöllisiä selvityksiä sisäraja- ja valvonnan palauttamisesta niin kauan kuin tätä valvontaa suoritetaan sekä loppuseelvitys sen jälkeen kun se on lopetettu. Silloin kun rajavalvontaa jatketaan pitkään, arviointiselvityksiä olisi toimitettava kuuden kuukauden välein, ja lopullinen jälkikäteisselvitys olisi toimitettava, kun sisärajatarkastukset on poistettu. Selvityksissä olisi esitettävä erityisesti sisäraja- ja valvonnan tarpeellisuutta koskeva alkuperäinen ja seuranta-arviointi ja tarkasteltava sisäraja- ja valvonnan palauttamista koskevien perusteiden noudattamista. Komission olisi hyväksyttävä täytäntöönpanosäädöksellä tällaisten selvitysten kaavat ja asetettava ne saataville verkossa.</p>

Perustelu

Arvioinnin olisi oltava jatkuvaa. Koska sisärajatarkastukset olisi rajattava enintään 24 kuukauteen, ei ole tarpeen laatia enempää kuin yksi jälkikäteisarviointiselvitys, jos tätä valvontaa jatketaan yli 12 kuukaudella. Arviointiselvityksiä olisi kuitenkin laadittava kunkin kuuden kuukauden jakson lopussa, ja sisäraja- ja valvonnan päättymisen jälkeen olisi laadittava jälkikäteisselvitys.

Muutosehdotus 23

1 artiklan 1 kohdan b alakohta

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>b) lisätään 27–30 kohta seuraavasti:</p> <p>27. "välineellistämisellä" tilannetta, jossa jokin kolmas maa ohjaa unioniin laittomia muuttovirtoja kannustamalla aktiivisesti kolmansien maiden kansalaisia siirtymään unionin ulkorajoille tai helpottamalla sitä, joko omalta alueeltaan tai sen kautta edelleen tällaisille ulkorajoille, silloin kun tällaiset toimet edustavat kolmannen maan tavoitetta horjuttaa unionin tai jonkin jäsenvaltion vakautta ja ovat omiaan vaarantamaan keskeiset valtiolliset tehtävät, kuten sen alueellisen koskemattomuuden, yleisen järjestyksen ylläpitämisen tai sen kansallisen turvallisuuden suojaamisen;</p>	<p>b) lisätään 27–30 kohta seuraavasti:</p> <p>"27. 'välineellistämisellä' tilannetta, jossa jokin kolmas maa tai sen tukema toimija auttaa aktiivisesti suurta määrää kolmansien maiden kansalaisia pyrkimään joukolla laittomasti unionin johonkin jäsenvaltioon tavoitteenaan horjuttaa unionin tai jonkin jäsenvaltion vakautta, silloin kun näiden toimien kohteeksi joutunut jäsenvaltio pystyy asianmukaisesti perustelevaan, miksi toimet vaarantavat keskeiset valtiolliset tehtävät, yleisen järjestyksen ylläpitämisen tai sen kansallisen turvallisuuden suojaamisen, ja kun Eurooppa-neuvosto on kiireellisesti todennut, että unioni tai yksi tai useampi sen jäsenvaltioista on joutunut muuttajien välineellistämisen kohteeksi.</p>

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
28. "välttämättömällä matkustamisella" matkustamista välttämättömän tehtävän tai tarpeen vuoksi, ottaen huomioon mahdollisesti sovellettavat unionin ja jäsenvaltioiden kansainväliset velvoitteet, jotka luetaan liitteessä XI;	28. 'välttämättömällä matkustamisella' matkustamista välttämättömän tehtävän tai tarpeen vuoksi, ottaen huomioon mahdollisesti sovellettavat unionin ja jäsenvaltioiden kansainväliset velvoitteet, jotka luetaan liitteessä XI;
29. "muulla kuin välttämättömällä matkustamisella" matkustamista muita kuin välttämättömään matkustamiseen liittyviä tarkoituksia varten;	29. 'muulla kuin välttämättömällä matkustamisella' matkustamista muita kuin välttämättömään matkustamiseen liittyviä tarkoituksia varten;
30. "liikennekeskuksilla" lentoasemia, meri- tai jokisatamia, juna- tai linja-autoasemia."	30. 'liikennekeskuksilla' lentoasemia, meri- tai jokisatamia, juna- tai linja-autoasemia."

Perustelu

Välineellistämislle ehdotettu määritelmä on liian laaja ja epäselvä, ja vaarana on, että monien erilaisten tilanteiden katsotaan täyttävän määritelmän. Se on myös vastoin paremman sääntelyn suuntaviivoja, sillä ehdotukseen liittyvässä vaikutustenarvioinnissa (SWD(2021) 462 final) todetaan, että vaikutustenarvioinnissa ei ole otettu huomioon laittoman maahanmuuton välineellistämistä. Ehdotuksen johdanto-osan 12 kappaleessa edellytetään, että kaikissa asianomaisen jäsenvaltion operatiivisissa päätöksissä olisi otettava huomioon se, onko Eurooppa-neuvosto tunnustanut, että unioni tai yksi tai useampi sen jäsenvaltioista on joutunut muuttajien välineellistämisen kohteeksi. Ehdotuksen johdanto-osan 10 kappaleen mukaan "[u]nionin olisi hyödynnettävä kaikkia sen käytettävissä olevaan diplomaattisten, taloudellisten ja operatiivisten toimenpiteiden valikoimaan sisältyviä keinoja välineellistämisen kohteeksi joutuneiden jäsenvaltioiden tukemiseksi. Välineellistämiseen olisi pyrittävä puuttumaan ensisijaisesti unionin tai asianomaisen jäsenvaltion diplomaattisiin toimiin." Tästä syystä EU:n tasolla on päästävä poliittiseen yhteisymmärrykseen siitä, onko tilanteessa kyse välineellistämisestä. Kun otetaan huomioon seurauksena olevat vakavat rajoittavat toimenpiteet, jotka kohdistuvat yksittäisiin henkilöihin, ja se, että komission ehdotuksella vastataan Eurooppa-neuvoston esittämään pyyntöön (EUCO 17/21), määritelmään on sisällytettävä Eurooppa-neuvostolta saatava vahvistus. Eurooppa-neuvoston on kokoonnuttava pikaisesti, jotta asianomainen jäsenvaltio tai asianomaiset jäsenvaltiot voivat ryhtyä nopeasti toimiin. Mitä tulee rajoittaviin toimenpiteisiin, joita jäsenvaltiot voivat käyttää erilaisissa muissa tilanteissa, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2013/32/EU⁽⁴⁾ ja 2013/33/EU⁽⁵⁾ nykyinen oikeudellinen kehys antaa jäsenvaltioille jo toiminnallista joustoa eritellä paikat, joissa turvapaikkahakemukset olisi jätettävä, pidentää rekisteröinnin määräaikoja ja mukauttaa aineellisia vastaanotto-olosuhteita.

Muutosehdotus 24

1 artiklan 2 kohta

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
(2) Lisätään 5 artiklaan uusi 4 kohta seuraavasti:	(2) Lisätään 5 artiklaan uusi 4 kohta seuraavasti:
"4. Muuttajien välineellistämiseen liittyvässä tilanteessa jäsenvaltiot voivat rajoittaa 1 kohdan nojalla ilmoitettujen rajanylityspaikkojen lukumäärää tai niiden aukioloaikoja, jos olosuhteet sitä edellyttävät.	"4. 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisessa 27 kohdassa tarkoitettussa muuttajien välineellistämiseen liittyvässä tilanteessa jäsenvaltiot voivat rajoittaa 1 kohdan nojalla ilmoitettujen rajanylityspaikkojen lukumäärää tarkkaan rajatuissa ja määritellyissä olosuhteissa.

⁽⁴⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (EUVL L 180, 29.6.2013, s. 60).

⁽⁵⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (EUVL L 180, 29.6.2013, s. 96).

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>Ensimmäisen alakohdan nojalla hyväksytyt rajoitukset on pantava täytäntöön oikeasuhteisesti ja ottaen huomioon seuraavien henkilöiden oikeudet:</p> <p>a) unionin oikeuden mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvat henkilöt;</p> <p>b) kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat neuvoston direktiivissä 2003/109/EY56 tarkoitettuja pitkään oleskelleita henkilöitä, ja henkilöt, joiden oleskeluoikeus perustuu muihin unionin tai kansallisen oikeuden välineisiin tai joilla on pitkäaikaista oleskelua varten myönnetty kansallinen viisumi, sekä heidän perheenjäsenensä;</p> <p>c) kansainvälistä suojelua hakevat kolmansien maiden kansalaiset.”</p>	<p>Ensimmäisen alakohdan nojalla hyväksytyt rajoitukset on pantava täytäntöön oikeasuhteisesti ja ottaen huomioon seuraavien henkilöiden oikeudet:</p> <p>a) unionin oikeuden mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvat henkilöt;</p> <p>b) kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat neuvoston direktiivissä 2003/109/EY56 tarkoitettuja pitkään oleskelleita henkilöitä, ja henkilöt, joiden oleskeluoikeus perustuu muihin unionin tai kansallisen oikeuden välineisiin tai joilla on pitkäaikaista oleskelua varten myönnetty kansallinen viisumi, sekä heidän perheenjäsenensä;</p> <p>c) kansainvälistä suojelua hakevat kolmansien maiden kansalaiset. Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kansainvälistä suojelua hakeville on riittävä määrä rekisteröintipaikkoja ja myös rajanylityspaikkoja, jotka ovat avoinna ja esteettömiä, jotta voidaan taata tehokas suojelu palauttamista vastaan, mukaan lukien oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, ja että haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kohtelua varten on olemassa asianmukaiset suojatoimet.”</p>

Perustelu

Ehdotetut toimenpiteet rajanylitysten määrän rajoittamiseksi vaikuttavat kielteisesti oikeuteen tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, saattavat johtaa laittomaan kääntymiseen EU:n ulkorajoilla ja voivat olla ristiriidassa Schengen-alueen yleisen tavoitteen eli sen kanssa, että alueella ei ole sisärajoja. Niitä olisi sen vuoksi käytettävä vain viimeisenä keinona. EU:n turvapaikkalainsäädännön heikentäminen ei ratkaise geopoliittista kriisiä, vaan heikentää maailmalla kuvaa EU:sta arvoyhteisönä.

Muutosehdotus 25

1 artiklan 3 kohta

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>(3) Korvataan 13 artikla seuraavasti:</p> <p>”13 artikla</p> <p>Rajojen valvonta</p> <p>1. Rajojen valvonnan pääasiallisena tavoitteena on havaita ja estää luvattomat rajanylitykset, torjua rajat ylittävää rikollisuutta ja toteuttaa rajan laittomasti ylittäneisiin henkilöihin kohdistuvia toimenpiteitä. Henkilö, joka on ylittänyt rajan laittomasti ja jolla ei ole oikeutta oleskella asianomaisen jäsenvaltion alueella, on otettava kiinni ja häneen on sovellettava direktiivin 2008/115/EY mukaisia menettelyjä.</p>	<p>(3) Korvataan 13 artikla seuraavasti:</p> <p>”13 artikla</p> <p>Rajojen valvonta</p> <p>1. Rajojen valvonnan pääasiallisena tavoitteena on havaita ja estää luvattomat rajanylitykset, torjua rajat ylittävää rikollisuutta ja toteuttaa rajan laittomasti ylittäneisiin henkilöihin kohdistuvia toimenpiteitä. Henkilö, joka on ylittänyt rajan laittomasti ja jolla ei ole oikeutta oleskella asianomaisen jäsenvaltion alueella, on otettava kiinni ja häneen on sovellettava direktiivin 2008/115/EY mukaisia menettelyjä.</p>

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>2. Rajavartijat suorittavat rajojen valvontaa käyttäen kiinteitä tai liikkuvia yksiköitä. Valvonta suoritetaan siten, että pyritään estämään henkilöitä ylittämästä rajaa luvattomasti rajanylityspaikkojen välillä ja kiertämästä rajanylityspaikoilla tehtäviä tarkastuksia.</p> <p>3. Rajanylityspaikkojen välistä valvontaa suorittavien rajavartijoiden lukumäärä ja menettelyt on mukautettava olemassa oleviin tai ennakoituihin riskeihin ja uhkiin. Valvontajaksoja ja muita menetelmiä tai tekniikkoja on muutettava usein ja yllättäen, niin että luvattomat rajanylitykset havaitaan tai estetään tehokkaasti.</p> <p>4. Valvonnan toteuttavat kiinteät tai liikkuvat yksiköt, jotka suorittavat tehtävänsä partioimalla tai sijoittumalla ongelmallisiksi tunnettuihin tai katsottuihin paikkoihin, koska valvonnan tarkoituksena on estää luvattomat rajanylitykset tai ottaa kiinni rajan laittomasti ylittävät henkilöt. Valvonta voidaan toteuttaa myös teknisin keinoin, mukaan lukien sähköiset keinot sekä muu kalusto ja valvontajärjestelmät.</p> <p>5. Muuttajien välineellistämiseen liittyvässä tilanteessa asianomaisten jäsenvaltioiden on tarpeen mukaan tiukennettava rajojen valvontaa niin, että voidaan vastata lisääntyneeseen uhkaan. Jäsenvaltioiden on tarvittaessa erityisesti lisättävä resursseja ja teknisiä keinoja luvattomien rajanylitysten estämiseksi.</p> <p>Tällaisiin teknisiin keinoihin voi sisältyä nykyaikaisia teknologioita, kuten drooneja ja liiketunnistimia, sekä liikkuvia yksiköitä, jotta voidaan estää luvattomat rajanylitykset unioniin.</p>	<p>2. Rajavartijat suorittavat rajojen valvontaa käyttäen kiinteitä tai liikkuvia yksiköitä. Valvonta suoritetaan siten, että pyritään estämään henkilöitä ylittämästä rajaa luvattomasti rajanylityspaikkojen välillä ja kiertämästä rajanylityspaikoilla tehtäviä tarkastuksia.</p> <p>3. Rajanylityspaikkojen välistä valvontaa suorittavien rajavartijoiden lukumäärä ja menettelyt on mukautettava olemassa oleviin tai ennakoituihin riskeihin ja uhkiin. Valvontajaksoja ja muita menetelmiä tai tekniikkoja on muutettava usein ja yllättäen, niin että luvattomat rajanylitykset havaitaan tai estetään tehokkaasti.</p> <p>4. Valvonnan toteuttavat kiinteät tai liikkuvat yksiköt, jotka suorittavat tehtävänsä partioimalla tai sijoittumalla ongelmallisiksi tunnettuihin tai katsottuihin paikkoihin, koska valvonnan tarkoituksena on estää luvattomat rajanylitykset tai ottaa kiinni rajan laittomasti ylittävät henkilöt. Valvonta voidaan toteuttaa myös teknisin keinoin, mukaan lukien sähköiset keinot sekä muu kalusto ja valvontajärjestelmät.</p> <p>5. 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisessa 27 kohdassa tarkoitetussa ja Eurooppa-neuvoston toteamassa muuttajien välineellistämiseen liittyvässä tilanteessa asianomaisten jäsenvaltioiden on tarpeen mukaan tiukennettava rajojen valvontaa niin, että voidaan torjua lisääntyneitä yrityksiä tulla joukolla laittomasti rajan yli. Tätä varten jäsenvaltioiden on tarvittaessa vahvistettava resursseja ja teknisiä keinoja rajavalvonnan tehostamiseksi.</p> <p>Tällaisiin teknisiin keinoihin voi sisältyä nykyaikaisia teknologioita, kuten drooneja ja liiketunnistimia, sekä liikkuvia yksiköitä, jotta voidaan estää luvattomat rajanylitykset unioniin.</p>

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>6. Rajoittamatta tukea, jota Euroopan raja- ja merivartiovirasto voi antaa jäsenvaltioille, virasto voi muuttajien välineellistämiseen liittyvässä tilanteessa tehdä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/1896 10 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ja 32 artiklassa tarkoitetun haavoittuvuusarvioinnin tarvittavan tuen antamiseksi asianomaiselle jäsenvaltiolle. Tällaisen arvioinnin tai muun asiaankuuluvan haavoittuvuusarvioinnin tulosten perusteella tai silloin kun kyseiselle rajaosuudelle on määritetty asetuksen (EU) 2019/1896 35 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettu kriittinen vaikutustaso, Euroopan raja- ja merivartioviraston pääjohtaja antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle mainitun asetuksen 41 artiklan 1 kohdan mukaisen suosituksen.</p> <p>7. Siirretään komissiolle 37 artiklan mukaisesti valta antaa delegoituja säädöksiä rajojen valvontaa koskevista lisätoimenpiteistä, jotka koskevat muun muassa rajojen valvonnassa sovellettavien vaatimusten kehittämistä ja erityisesti valvonta- ja seurantateknologian käyttöä ulkorajoilla, ottaen huomioon rajojen tyyppi, kullekin ulkorajaosuudelle asetuksen (EU) 2019/1896 34 artiklan mukaisesti määritetty vaikutustaso ja muut asiaankuuluvat tekijät.”</p>	<p>6. Siirretään komissiolle 37 artiklan mukaisesti valta antaa delegoituja säädöksiä rajojen valvontaa koskevista lisätoimenpiteistä, jotka koskevat muun muassa rajojen valvonnassa sovellettavien vaatimusten kehittämistä ja erityisesti valvonta- ja seurantateknologian käyttöä ulkorajoilla, ottaen huomioon rajojen tyyppi, kullekin ulkorajaosuudelle asetuksen (EU) 2019/1896 34 artiklan mukaisesti määritetty vaikutustaso ja muut asiaankuuluvat tekijät.”</p>

Perustelu

Ehdotettuja toimenpiteitä rajavalvonnan tiukentamiseksi olisi käytettävä vain viimeisenä keinona ja vain Eurooppa-neuvoston virallisesti vahvistamissa välineellistämistapauksissa. Poistettava, Euroopan raja- ja merivartiovirastoa käsittelevä teksti vastaa täysin asetuksen (EU) 2019/1896 41 artiklan 1 kohdan tekstiä, joten se on tarpeeton.

Muutosehdotus 26

1 artiklan 5 kohta

Euroopan komission ehdotus	Muutosehdotus
<p>(5) Korvataan 23 artikla seuraavasti:</p> <p>”23 artikla</p> <p>Julkisen vallan käyttö</p> <p>Rajavalvonnan puuttuminen sisärajoilta ei vaikuta</p> <p>a) poliisivaltuuksien ja muun julkisen vallan käyttöön, jota jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset kansallisen lainsäädännön nojalla suorittavat alueellaan, myös sisäraja-alueilla, kunhan tällaisten valtuuksien käyttämisellä ei ole vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla.</p>	<p>(5) Korvataan 23 artikla seuraavasti:</p> <p>”23 artikla</p> <p>Julkisen vallan käyttö</p> <p>Rajavalvonnan puuttuminen sisärajoilta ei vaikuta</p> <p>a) poliisivaltuuksien ja muun julkisen vallan käyttöön, jota jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset kansallisen lainsäädännön nojalla suorittavat alueellaan, myös sisäraja-alueilla, kunhan tällaisten valtuuksien käyttämisellä ei ole vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla.</p>

Euroopan komission ehdotus	Muutosehdotus
<p>Toimivaltaisille viranomaisille kuuluvien valtuuksien käyttöä ei voida rinnastaa rajatarkastusten suorittamiseen erityisesti jos</p> <p>i) toimenpiteiden tarkoituksena ei ole rajavalvonta;</p> <p>ii) toimenpiteet perustuvat toimivaltaisten viranomaisten yleisiin tietoihin ja kokemuksiin mahdollisista yleiseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen kohdistuvista uhkista ja niiden tarkoituksena on erityisesti</p> <ul style="list-style-type: none"> — torjua rajatylittävää rikollisuutta; — torjua laittomaan muuttoliikkeeseen liittyvää laitonta asumista tai oleskelua; tai — hillitä sellaisen, Euroopan tautienhäikäisy- ja -valvontakeskuksen havaitseman tartuntataudin leviämistä, joka voi aiheuttaa epidemian; <p>iii) toimenpiteet suunnitellaan ja toteutetaan tavalla, joka poikkeaa selvästi ulkorajoilla järjestelmällisesti tehtävistä henkilötarkastuksista, myös silloin kun ne toteutetaan liikennekeskuksissa tai suoraan matkustajia kuljettavissa liikennevälineissä riskianalyysin perusteella;</p> <p>iv) toimenpiteet toteutetaan mahdollisuuksien mukaan alueella yleisesti käytetyn seuranta- ja valvontateknologian avulla, jotta voidaan puuttua ii alakohdassa tarkoitettuihin yleistä turvallisuutta tai yleistä järjestystä koskeviin uhkiin;</p> <p>b) jäsenvaltion mahdollisuuden suorittaa kansallisen lainsäädännön nojalla turvatarkastuksia henkilöille liikennekeskuksissa joko toimivaltaisten viranomaisten tai liikenteenharjoittajien toimesta edellyttäen, että tällaisia tarkastuksia tehdään myös henkilöille, jotka matkustavat jäsenvaltion sisällä;</p>	<p>Toimivaltaisille viranomaisille kuuluvien valtuuksien käyttöä ei voida rinnastaa rajatarkastusten suorittamiseen erityisesti jos</p> <p>i) toimenpiteiden tarkoituksena ei ole rajavalvonta;</p> <p>ii) toimenpiteet perustuvat toimivaltaisten viranomaisten yleisiin tietoihin ja kokemuksiin mahdollisista yleiseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen kohdistuvista uhkista ja niiden tarkoituksena on erityisesti</p> <ul style="list-style-type: none"> — torjua rajatylittävää rikollisuutta; — torjua laittomaan muuttoliikkeeseen liittyvää laitonta asumista tai oleskelua, edellyttäen että henkilöllisyyden, kansallisuuden ja oleskeluseman todentamiseksi tehtävät tarkastukset eivät ole järjestelmällisiä ja että ne suoritetaan jatkuvan riskianalyysin perusteella; tai — hillitä sellaisen, Euroopan tautienhäikäisy- ja -valvontakeskuksen havaitseman tartuntataudin leviämistä, joka voi aiheuttaa epidemian; <p>iii) toimenpiteet suunnitellaan ja toteutetaan tavalla, joka poikkeaa selvästi ulkorajoilla järjestelmällisesti tehtävistä henkilötarkastuksista, myös silloin kun ne toteutetaan liikennekeskuksissa tai suoraan matkustajia kuljettavissa liikennevälineissä riskianalyysin perusteella;</p> <p>iv) toimenpiteet toteutetaan mahdollisuuksien mukaan alueella yleisesti käytetyn seuranta- ja valvontateknologian avulla, jotta voidaan puuttua ii alakohdassa tarkoitettuihin yleistä turvallisuutta tai yleistä järjestystä koskeviin uhkiin;</p> <p>b) jäsenvaltion mahdollisuuden suorittaa kansallisen lainsäädännön nojalla turvatarkastuksia henkilöille liikennekeskuksissa joko toimivaltaisten viranomaisten tai liikenteenharjoittajien toimesta edellyttäen, että tällaisia tarkastuksia tehdään myös henkilöille, jotka matkustavat jäsenvaltion sisällä;</p>

Euroopan komission ehdotus	Muutosehdotus
<p>c) jäsenvaltion mahdollisuuteen säätää lainsäädännössään velvollisuudesta pitää hallussa tai mukana asiakirjoja;</p> <p>d) jäsenvaltion mahdollisuuteen säätää, että kolmansien maiden kansalaisilla on velvollisuus ilmoittaa läsnäolostaan jäsenvaltion alueella tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleis-sopimuksen, jäljempänä 'Schengenin sopimus', 22 artiklan määräysten mukaisesti;</p> <p>e) turvallisuusyistä tehtävään matkustajatietojen tarkistamiseen asianomaisista tietokannoista sellaisten henkilöiden osalta, jotka matkustavat alueella, jolla sisärajavalvonta on poistettu, kun toimivaltaiset viranomaiset voivat suorittaa tällaisia tarkistuksia sovellettavan lain nojalla."</p>	<p>c) jäsenvaltion mahdollisuuteen säätää lainsäädännössään velvollisuudesta pitää hallussa tai mukana asiakirjoja;</p> <p>d) jäsenvaltion mahdollisuuteen säätää, että kolmansien maiden kansalaisilla on velvollisuus ilmoittaa läsnäolostaan jäsenvaltion alueella tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleis-sopimuksen, jäljempänä 'Schengenin sopimus', 22 artiklan määräysten mukaisesti;</p> <p>e) turvallisuusyistä tehtävään matkustajatietojen tarkistamiseen asianomaisista tietokannoista sellaisten henkilöiden osalta, jotka matkustavat alueella, jolla sisärajavalvonta on poistettu, kun toimivaltaiset viranomaiset voivat suorittaa tällaisia tarkistuksia sovellettavan lain nojalla."</p>

Perustelu

Muokataan tekstiä vastaamaan johdanto-osan 20 kappaleen tekstiä. Tarkastukset, joilla torjutaan laitonta maahanmuuttoa rajojen yli, ovat itsessään valvontaa, jolla pyritään saavuttamaan rajatarkastusten tulos, eikä niitä näin ollen voida tulkita muuksi kuin sisärajoilla suoritettaviksi tarkastuksiksi. Lisäys tarkoittaa voimassa olevan Schengenin rajasäännösten 23 artiklan perusteetonta laajentamista. Unionin tärkeimpiin saavutuksiin kuuluu sellaisen alueen luominen, jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus yli sisärajojen. Ottaen huomioon tällaisten viimeisenä keinona toteutettavien toimenpiteiden vaikutukset kaikkiin henkilöihin, joilla on oikeus liikkua kyseisellä alueella, jolla ei suoriteta sisärajavalvontaa, olisi säädettävä tällaisten toimenpiteiden palauttamiseen liittyvistä edellytyksistä ja menettelyistä, jotta varmistetaan, että ne ovat poikkeuksellisia ja perusteltuja ja että suhteellisuusperiaatetta noudatetaan.

Muutosehdotus 27

1 artiklan 6 kohta

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>(6) Lisätään 23 a artikla seuraavasti:</p> <p>"23 a artikla</p> <p>Menettely sisärajoilla kiinni otettujen henkilöiden siirtämiseksi</p> <p>1. Tätä artiklaa sovelletaan kolmansien maiden kansalaisten kiinniottamiseen sisärajojen läheisyydessä olosuhteissa, joissa kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät:</p>	

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>a) kyseinen kolmannen maan kansalainen ei täytä tai ei enää täytä 6 artiklan 1 kohdassa säädettyjä maahan-tulon edellytyksiä;</p> <p>b) kolmannen maan kansalainen ei kuulu 6 artiklan 5 kohdan a alakohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan;</p> <p>c) kolmannen maan kansalainen on otettu kiinni rajaty-littävän operatiivisen poliisiyhteistyön yhteydessä, erityisesti yhteispartioinnin aikana;</p> <p>d) on selviä viitteitä siitä, että kyseinen kolmannen maan kansalainen on juuri saapunut toisesta jäsenvaltiosta, minkä kiinniotosta vastaavat viranomaiset voivat päätellä suoraan niiden saatavilla olevista tiedoista, joihin voivat kuulua asianomaisen henkilön lausumat, hänen hallussaan olevat henkilö-, matkustus- tai muut asiakirjat tai asiaankuuluvista kansallisista ja uni-onin tietokannoista tehtyjen hakujen tulokset.</p> <p>2. Kun jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset toteavat, että asianomaisella kolmannen maan kansalaisella ei ole oikeutta jäädä sen alueelle, ne voivat päättää siirtää henkilön välittömästi siihen jäsenvaltioon, josta tämä on tullut tai yritti tulla, liitteessä XII vahvistetun menettelyn mukaisesti.</p> <p>3. Silloin kun jäsenvaltio soveltaa 2 kohdassa tarkoi-tettua menettelyä, vastaanottavan jäsenvaltion on toteu-tettava kaikki tarvittavat toimenpiteet kyseisen kolmannen maan kansalaisen vastaanottamiseksi liit-teessä XII vahvistettujen menettelyjen mukaisesti.</p> <p>4. Jäsenvaltioiden on esitettävä komissiolle liit-teessä XII olevan 3 kohdan mukaisesti tallennetut tiedot 1, 2 ja 3 kohdan soveltamisesta [yhden vuoden kuluttua tämän asetuksen voimaantulosta] ja sen jälkeen vuosit-tain.”</p>	

Perustelu

Kuten johdanto-osan 25–27 kappaleeseen tehtyjen muutosehdotusten perustelu.

Muutosehdotus 28

1 artiklan 8 kohta

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>(8) Korvataan 25 artikla seuraavasti:</p> <p>”25 artikla</p> <p>Yleiset puitteet sisärajoituksen väliaikaiselle palaut-tamiselle tai jatkamiselle</p> <p>1. Jos alueella, jolla ei suoriteta sisärajoitusta, yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu jäsenvaltiossa vakava uhka, kyseinen jäsenvaltio voi poik-keuksellisesti palauttaa rajoituksen kaikille sisärajoilleen tai niiden tiettyihin osiin.</p>	<p>(8) Korvataan 25 artikla seuraavasti:</p> <p>”25 artikla</p> <p>Yleiset puitteet sisärajoituksen väliaikaiselle palaut-tamiselle tai jatkamiselle</p> <p>1. Jos alueella, jolla ei suoriteta sisärajoitusta, yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu jäsenvaltiossa vakava uhka, kyseinen jäsenvaltio voi poik-keuksellisesti palauttaa rajoituksen kaikille sisärajoilleen tai niiden tiettyihin osiin.</p>

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>Yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhkan voidaan katsoa aiheutuvan erityisesti seuraavista:</p>	<p>Yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhkan voidaan katsoa aiheutuvan erityisesti seuraavista:</p>
<p>a) terrorismiin tai järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvät toiminnot;</p>	<p>a) terrorismiin tai järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvät toiminnot;</p>
<p>b) laajamittaiset kansanterveysuhkat;</p>	<p>b) laajamittaiset kansanterveysuhkat;</p>
<p>c) tilanne, jolle on ominaista kolmansien maiden kansalaisten laajamittainen luvaton liikkuminen jäsenvaltioiden välillä, mikä vaarantaa sen alueen yleisen toiminnan, jolla sisärajalvonta on poistettu;</p>	<p>c) laajamittaiset tai merkittävät kansainväliset tapahtumat, kuten urheilu-, kauppa- tai poliittiset tapahtumat.</p>
<p>d) laajamittaiset tai merkittävät kansainväliset tapahtumat, kuten urheilu-, kauppa- tai poliittiset tapahtumat.</p>	
<p>2. Rajavalvonta voidaan palauttaa 25 a ja 28 artiklan nojalla vain jos jäsenvaltio on todennut, että tällainen toimenpide on tarpeellinen ja oikeasuhteinen, ottaen huomioon 26 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut perusteet, ja silloin kun on kyse tällaisen valvonnan jatkamisesta, myös 26 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut perusteet. Rajavalvonta voidaan palauttaa myös 29 artiklan nojalla, 30 artiklassa tarkoitetut perusteet huomioon ottaen.</p>	<p>2. Rajavalvonta voidaan palauttaa 25 a ja 28 artiklan nojalla vain jos jäsenvaltio on todennut, että tällainen toimenpide on tarpeellinen ja oikeasuhteinen, ottaen huomioon 26 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut perusteet, ja silloin kun on kyse tällaisen valvonnan jatkamisesta, myös 26 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut perusteet. Rajavalvonta voidaan palauttaa myös 29 artiklan nojalla, 30 artiklassa tarkoitetut perusteet huomioon ottaen.</p>
<p>Kaikissa tapauksissa sisärajalvonnan palauttamisen on oltava viimesijainen toimenpide. Väliaikaisesti palautetun rajavalvonnan laajuus ja kesto eivät saa ylittää sitä, mikä on havaitun uhkan vakavuuden vuoksi ehdottoman välttämätöntä.</p>	<p>Kaikissa tapauksissa sisärajalvonnan palauttamisen on oltava viimesijainen toimenpide. Väliaikaisesti palautetun rajavalvonnan laajuus ja kesto eivät saa ylittää sitä, mikä on havaitun uhkan vakavuuden vuoksi ehdottoman välttämätöntä.”</p>
<p>3. Jos sama uhka jatkuu, sisärajalvontaa voidaan jatkaa 25 a, 28 tai 29 artiklan mukaisesti.</p>	
<p>Saman uhkan katsotaan olevan edelleen olemassa silloin kun jäsenvaltion esittämät perustelut rajavalvonnan jatkamiselle perustuvat sen määrittämiseen, että sama uhka, jonka vuoksi rajavalvonta alun perin palautettiin, jatkuu edelleen.”</p>	

Perustelu

Artiklan c alakohta on ristiriidassa 28 artiklassa ehdotetun erityisen mekanismin perustelujen kanssa ja myös toissijaisuusperiaatteen vastainen. Tilannetta, jossa ilmenee kolmansien maiden kansalaisten laajamittaista luvattonta liikkumista jäsenvaltioiden välillä, ei tulisi laskea sellaiseksi vakavaksi uhaksi yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle, joka antaisi yksittäisille jäsenvaltioille oikeuden sisärajojen rajavalvonnan palauttamiseen tai sen jatkamiseen, sillä tällaisen tilanteen sisällyttäminen yleisiin puitteisiin on ristiriidassa ehdotuksen tavoitteen ja toissijaisuusperiaatteen asianmukaisen soveltamisen kanssa. Ehdotusta COM(2021) 891 lainaten:

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

Tämän ehdotuksen tavoitteita ei voida saavuttaa riittäväällä tavalla pelkästään jäsenvaltioiden toimin, vaan ne voidaan saavuttaa paremmin yhteisön toimilla. Tämä johtuu siitä, että toimet koskevat ulkorajoilla tehtäviä henkilötarkastuksia, jotka ovat ennakkosedellytys alueelle, jolla sisärajavalvonta on poistettu. Lisäksi Schengen-alueen eheys ja yhdenmukaisten edellytysten varmistaminen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttämiseksi edellyttävät koko Schengen-alueella johdonmukaista toimintatapaa suhteessa ulkorajoilla sovellettaviin luottamusta lisääviin toimenpiteisiin, joita ovat muun muassa EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevat rajoitukset ja reagointi kolmansien maiden viranomaisten toteuttamaan muuttajien välineellistämiseen.

Tarkastusten poistaminen sisärajoilta taataan SEUT-sopimuksen 77 artiklan 2 kohdan e alakohdassa. Jäsenvaltioilla on edelleen SEUT-sopimuksen 72 artiklan nojalla oikeus toteuttaa toimia sisäisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen suojaamiseksi, vaikka se edellyttäisi sisärajavalvonnan palauttamista. Schengenin rajasäännöstössä on kuitenkin vahvistettu säännöt tällaisen valvonnan väliaikaista palauttamista varten, jotta voidaan varmistaa, että sitä sovelletaan vain tiukoin edellytyksin. Siksi kaikki näiden sisärajavalvonnan väliaikaista palauttamista koskevien edellytysten muutokset voidaan toteuttaa vain EU:n lainsäädännöllä.

Tavoitetta laatia Schengenin valmiussuunnitelma, johon sisältyisi erityisiä sisärajoilla toteutettavia toimenpiteitä jäsenvaltioiden enemmistöön samanaikaisesti vaikuttavaan uhkaan puuttumiseksi ja välttämättömästä rajavalvonnasta aiheutuvien kielteisten vaikutusten lieventämiseksi, ei voida saavuttaa riittäväällä tavalla pelkästään jäsenvaltioiden toimin, vaan se voidaan saavuttaa paremmin unionin toimilla.”

Koska ehdotetussa 25 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettussa tilanteessa viitataan liikkumiseen jäsenvaltioiden välillä, joka voi itse asiassa vaikuttaa jäsenvaltioiden enemmistöön, asiaa on 28 artiklan mukaisesti käsiteltävä unionin tasolla toissijaisuusperiaatteen noudattamiseksi ja siitä on annettava neuvoston täytäntöönpanopäätös.

Poistetaan 3 kohta johdanto-osan 34, 35 ja 45 kappaleita vastaavasti.

Muutosehdotus 29

1 artiklan 9 kohta

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>(9) Lisätään 25 artiklan jälkeen uusi 25 a artikla seuraavasti:</p> <p>”25 a artikla</p> <p>Menettely tapauksissa, jotka edellyttävät toimia ennakoimattomien tai ennakoitavissa olevien tapahtumien vuoksi</p> <p>1. Jos jäsenvaltion yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka on ennakoimaton ja edellyttää välittömien toimien toteuttamista, jäsenvaltio voi poikkeuksellisesti palauttaa sisärajavalvonnan välittömästi.</p> <p>2. Samalla kun jäsenvaltio palauttaa rajavalvonnan 1 kohdan nojalla, sen on ilmoitettava asiasta komissiolle ja muille jäsenvaltioille 27 artiklan 1 kohdan mukaisesti.</p>	<p>(9) Lisätään 25 artiklan jälkeen uusi 25 a artikla seuraavasti:</p> <p>”25 a artikla</p> <p>Menettely tapauksissa, jotka edellyttävät toimia ennakoimattomien tai ennakoitavissa olevien tapahtumien vuoksi</p> <p>1. Jos jäsenvaltion yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka on ennakoimaton ja edellyttää välittömien toimien toteuttamista, jäsenvaltio voi poikkeuksellisesti palauttaa sisärajavalvonnan välittömästi.</p> <p>2. Samalla kun jäsenvaltio palauttaa rajavalvonnan 1 kohdan nojalla, sen on ilmoitettava asiasta komissiolle ja muille jäsenvaltioille 27 artiklan 1 kohdan mukaisesti.</p>

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>3. Edellä olevan 1 kohdan soveltamiseksi sisärajavalvonta voidaan palauttaa välittömästi rajoitetuksi ajaksi, joka kestää enintään yhden kuukauden. Jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka jatkuu tätä pitempään, jäsenvaltio voi jatkaa sisärajavalvontaa uusilla jaksoilla enintään kolmen kuukauden ajan.</p> <p>4. Kun jäsenvaltiossa on ennakoitavissa yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka, jäsenvaltion on ilmoitettava asiasta komissiolle ja muille jäsenvaltioille 27 artiklan 1 kohdan mukaisesti viimeistään neljä viikkoa ennen suunniteltua rajavalvonnan palauttamista tai tätä lyhyemmän ajan kuluessa, jos sisärajavalvonnan palauttamisen tarpeen aiheuttavat olosuhteet ovat käyneet ilmi alle neljä viikkoa ennen suunniteltua palauttamista.</p> <p>5. Edellä olevan 4 kohdan soveltamiseksi ja 27 a artiklan 4 kohdan soveltamista rajoittamatta sisärajavalvonta voidaan palauttaa enintään kuuden kuukauden ajaksi. Jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka jatkuu tätä pitempään, jäsenvaltio voi jatkaa sisärajavalvontaa uusien jaksojen ajan, joiden kesto on enintään kuusi kuukautta.</p> <p>Jatkamisesta on ilmoitettava komissiolle ja muille jäsenvaltioille 27 artiklan mukaisesti ja 4 kohdassa tarkoitettujen määräaikojen puitteissa. Jollei 27 a artiklan 5 kohdasta muuta johdu, rajavalvonta sisärajoilla saa kestää enintään kaksi vuotta.</p> <p>6. Edellä 5 kohdassa tarkoitettuun ajanjaksoon eivät sisälly 3 kohdassa tarkoitettujen ajanjaksot.”</p>	<p>3. Edellä olevan 1 kohdan soveltamiseksi sisärajavalvonta voidaan palauttaa välittömästi rajoitetuksi ajaksi, joka kestää enintään yhden kuukauden. Jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka jatkuu tätä pitempään, jäsenvaltio voi jatkaa sisärajavalvontaa uusilla jaksoilla enintään kolmen kuukauden ajan.</p> <p>4. Kun jäsenvaltiossa on ennakoitavissa yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka, jäsenvaltion on ilmoitettava asiasta komissiolle ja muille jäsenvaltioille 27 artiklan 1 kohdan mukaisesti viimeistään neljä viikkoa ennen suunniteltua rajavalvonnan palauttamista tai tätä lyhyemmän ajan kuluessa, jos sisärajavalvonnan palauttamisen tarpeen aiheuttavat olosuhteet ovat käyneet ilmi alle neljä viikkoa ennen suunniteltua palauttamista.</p> <p>5. Edellä olevan 4 kohdan soveltamiseksi sisärajavalvonta voidaan palauttaa enintään kuuden kuukauden ajaksi. Jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu tämän määräajan jälkeen uusi uhka, jäsenvaltio voi jatkaa sisärajavalvontaa uusien jaksojen ajan, joiden kesto on enintään kuusi kuukautta.</p> <p>Jatkamisesta on ilmoitettava komissiolle ja muille jäsenvaltioille 27 artiklan mukaisesti ja 4 kohdassa tarkoitettujen määräaikojen puitteissa. Rajavalvonta sisärajoilla saa kestää enintään kaksi vuotta.</p> <p>6. Edellä 5 kohdassa tarkoitettuun ajanjaksoon sisältyvät 3 kohdassa tarkoitettujen ajanjaksot.”</p>

Perustelu

Sisärajoilla tehtävien tarkastusten kokonaiskesto saa olla enintään 24 kuukautta. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomion (yhdistetyt asiat C-368/20 ja C-369/20) mukaan Schengenin rajasäännöstöä on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että jäsenvaltio palauttaa väliaikaisesti kyseisen säännösten 25 ja 27 artiklan nojalla rajavalvonnan sisärajoille silloin, kun valvonnan kesto ylittää kuuden kuukauden enimmäiskokonaiskeston ja kun ei ole olemassa uutta uhkaa, jolla mainituissa 25 artiklassa säädettyjen ajanjaksojen uutta soveltamista voitaisiin perustella.

Muutosehdotus 30

1 artiklan 10 kohta

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>(10) Korvataan 26 artikla seuraavasti:</p> <p>”26 artikla</p> <p>Perusteet sisärajavalvonnan väliaikaiselle palauttamiselle ja jatkamiselle</p>	<p>(10) Korvataan 26 artikla seuraavasti:</p> <p>”26 artikla</p> <p>Perusteet sisärajavalvonnan väliaikaiselle palauttamiselle ja jatkamiselle</p>

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>1. Sen määrittämiseksi, onko sisärajavalvonnan palauttaminen tarpeen ja oikeasuhteista 25 artiklan mukaisesti, jäsenvaltion on otettava huomioon erityisesti seuraavat:</p> <p>a) sisärajavalvonnan palauttamista koskevan toimenpiteen tarkoituksenmukaisuus, ottaen huomioon havaitun vakavan uhkan luonne ja erityisesti se, onko sisärajavalvonnan palauttaminen todennäköisesti asianmukainen keino yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan uhkan lieventämiseksi;</p> <p>b) tällaisen toimenpiteen todennäköinen vaikutus</p> <p>— henkilöiden liikkumiseen alueella, jolla sisärajavalvonta on poistettu, ja</p> <p>— raja-alueiden toimintaan, ottaen huomioon niiden väliset vahvat sosiaaliset ja taloudelliset yhteydet.</p> <p>2. Jos jäsenvaltio päättää jatkaa sisärajavalvontaa 25 a artiklan 5 kohdan nojalla, sen on myös arvioitava yksityiskohtaisesti, voitaisiinko tällaisen jatkamisen tavoitteet saavuttaa käyttämällä</p> <p>a) vaihtoehtoisia toimenpiteitä, kuten 23 artiklan a alakohdassa tarkoitettuja julkisen vallan lainmukaiseen käyttöön perustuvia oikeasuhteisia tarkastuksia;</p> <p>b) <i>23 a artiklassa tarkoitettua menettelyä;</i></p> <p>c) unionin oikeuteen perustuvan poliisiyhteistyön eri muotoja, kuten yhteispartiointia, yhteisiä operaatioita, yhteisiä tutkintaryhmiä, rajat ylittäviä takaa-ajoja tai rajojen kummallakin puolella tapahtuvaa tarkkailua.</p>	<p>1. Sen määrittämiseksi, onko sisärajavalvonnan palauttaminen tarpeen ja oikeasuhteista 25 artiklan mukaisesti, jäsenvaltion on otettava huomioon erityisesti seuraavat:</p> <p>a) <i>vaihtoehtoisia toimenpiteitä, kuten 23 artiklan a alakohdassa tarkoitettuja julkisen vallan lainmukaiseen käyttöön perustuvia oikeasuhteisia tarkastuksia;</i></p> <p>b) sisärajavalvonnan palauttamista koskevan toimenpiteen tarkoituksenmukaisuus, ottaen huomioon havaitun vakavan uhkan luonne ja erityisesti se, onko sisärajavalvonnan palauttaminen todennäköisesti asianmukainen keino yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan uhkan lieventämiseksi;</p> <p>c) tällaisen toimenpiteen todennäköinen vaikutus</p> <p>— henkilöiden liikkumiseen alueella, jolla sisärajavalvonta on poistettu, ja</p> <p>— raja-alueiden toimintaan, ottaen huomioon niiden väliset vahvat sosiaaliset ja taloudelliset yhteydet.</p> <p>2. Jos jäsenvaltio päättää jatkaa sisärajavalvontaa 25 a artiklan 5 kohdan nojalla, sen on myös arvioitava yksityiskohtaisesti, voitaisiinko tällaisen jatkamisen tavoitteet saavuttaa käyttämällä</p> <p>a) vaihtoehtoisia toimenpiteitä, kuten 23 artiklan a alakohdassa tarkoitettuja julkisen vallan lainmukaiseen käyttöön perustuvia oikeasuhteisia tarkastuksia;</p> <p>b) unionin oikeuteen perustuvan poliisiyhteistyön eri muotoja, kuten yhteispartiointia, yhteisiä operaatioita, yhteisiä tutkintaryhmiä, rajat ylittäviä takaa-ajoja tai rajojen kummallakin puolella tapahtuvaa tarkkailua.</p>

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>3. Silloin kun sisärajalvonta on palautettu tai kun sitä jatketaan, asianomaisten jäsenvaltioiden on tarvittaessa varmistettava, että sen ohella toteutetaan tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä, joilla lievennetään rajavalvonnan palauttamisesta henkilöille ja tavarakuljetuksille aiheutuvia vaikutuksia, ottaen erityisesti huomioon raja-alueet.”</p>	<p>3. Silloin kun sisärajalvonta on palautettu tai kun sitä jatketaan, asianomaisten jäsenvaltioiden on tarvittaessa varmistettava, että sen ohella toteutetaan tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä, joilla lievennetään rajavalvonnan palauttamisesta henkilöille ja tavarakuljetuksille aiheutuvia vaikutuksia, ottaen erityisesti huomioon raja-alueet.”</p>

Perustelu

Ehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi on olennaisen tärkeää, että vaihtoehtoisia toimenpiteitä harkitaan jo rajatarkastusten palauttamista edeltävässä vaiheessa eikä ainoastaan jatkamisvaiheessa.

23 a artikla ehdotetaan poistettavaksi, minkä vuoksi säännös on poistettava myös 26 artiklasta.

Muutosehdotus 31

1 artiklan 11 kohta

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>(11) Korvataan 27 artikla seuraavasti:</p> <p>”27 artikla</p> <p>Sisärajalvonnin väliaikaisesta palauttamisesta ilmoittaminen ja riskinarviointi</p> <p>1. Jäsenvaltioiden ilmoituksissa, jotka koskevat sisärajalvonnin palauttamista tai jatkamista, on oltava seuraavat tiedot:</p> <p>a) palauttamisen tai jatkamisen syyt, myös kaikki merkitykselliset yksityiskohtaiset tiedot tapahtumista, jotka muodostavat vakavan uhkan niiden yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle;</p> <p>b) ehdotetun palauttamisen tai jatkamisen laajuus ja tiedot siitä, missä sisärajojen osassa tai osissa rajavalvonta on tarkoitus palauttaa tai missä sitä on tarkoitus jatkaa;</p> <p>c) vahvistettujen rajanylityspaikkojen nimet;</p> <p>d) suunnitellun palauttamisen tai jatkamisen päivämäärä ja kesto;</p>	<p>(11) Korvataan 27 artikla seuraavasti:</p> <p>”27 artikla</p> <p>Sisärajalvonnin väliaikaisesta palauttamisesta ilmoittaminen ja riskinarviointi</p> <p>1. Jäsenvaltioiden ilmoituksissa, jotka koskevat sisärajalvonnin palauttamista tai jatkamista, on oltava seuraavat tiedot:</p> <p>a) palauttamisen tai jatkamisen syyt, myös kaikki merkitykselliset yksityiskohtaiset tiedot tapahtumista, jotka muodostavat vakavan uhkan niiden yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle ja syyt siihen, miksi vaihtoehtoiset toimenpiteet eivät olleet riittäviä;</p> <p>b) ehdotetun palauttamisen tai jatkamisen laajuus ja tiedot siitä, missä sisärajojen osassa tai osissa rajavalvonta on tarkoitus palauttaa tai missä sitä on tarkoitus jatkaa;</p> <p>c) vahvistettujen rajanylityspaikkojen nimet;</p> <p>d) suunnitellun palauttamisen tai jatkamisen päivämäärä ja kesto;</p>

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>e) toimenpiteen tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta koskevat näkökohdat 26 artiklan 1 kohdan mukaisesti, ja jatkamisen osalta 26 artiklan 2 kohdan mukaisesti;</p> <p>f) tarvittaessa toimenpiteet, jotka muiden jäsenvaltioiden on määrä toteuttaa.</p> <p>Ilmoituksen voivat tehdä myös kaksi jäsenvaltiota tai useampi jäsenvaltio yhdessä.</p> <p>Ilmoitus on annettava komission täytäntöönpanosäädöksellä vahvistaman ja verkossa saataville asetettavan mallin mukaisesti. Kyseinen täytäntöönpanosäädös hyväksytään 38 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä noudattaen.”</p> <p>2. Kun rajavalvonta on ollut käytössä kuuden kuukauden ajan 25 a artiklan 4 kohdan nojalla, sen jatkamista koskeviin uusiin ilmoituksiin on sisällytettävä riskinarviointi. Riskinarvioinnissa on esitettävä havaitun vakavan uhkan laajuus ja odotettu kehitys, erityisesti se, kuinka kauan havaitun vakavan uhkan odotetaan jatkuvan ja mihin sisärajojen osuuksiin se saattaa vaikuttaa, sekä tiedot koordinoititoimenpiteistä niiden muiden jäsenvaltioiden kanssa, joihin tällaiset toimenpiteet vaikuttavat tai todennäköisesti vaikuttavat.</p> <p>3. Jos sisärajavälvonnan palauttaminen tai jatkuminen liittyy 25 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuun laajamittaiseen luvattomaan liikkumiseen, riskinarvioinnissa on annettava myös tietoja tällaisen luvattoman liikkumisen laajuudesta ja suuntauksista, mukaan lukien asiaankuuluvilta EU:n virastoilta niiden toimeksiannon mukaisesti saadut tiedot ja asiaankuuluvista tietojärjestelmistä saadut data-analyysit.</p> <p>4. Asianomaisten jäsenvaltioiden on komission pyynnöstä toimitettava mahdolliset lisätiedot, mukaan lukien koordinoititoimenpiteet sellaisten jäsenvaltioiden kanssa, joihin suunniteltu sisärajavälvonnan jatkaminen vaikuttaa, sekä lisätiedot, jotka tarvitaan 23 ja 23 a artiklassa tarkoitettujen toimenpiteiden mahdollisen käytön arvioimiseksi.</p> <p>5. Jäsenvaltiot, jotka tekevät 1 tai 2 kohdan mukaisen ilmoituksen, voivat kansallista lainsäädäntöä noudattaen tarvittaessa päättää turvallisuusluokitella kaikki ilmoitetut tiedot tai osia niistä.</p>	<p>e) toimenpiteen tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta koskevat näkökohdat 26 artiklan 1 kohdan mukaisesti, ja jatkamisen osalta 26 artiklan 2 kohdan mukaisesti;</p> <p>f) tarvittaessa toimenpiteet, jotka muiden jäsenvaltioiden on määrä toteuttaa.</p> <p>Ilmoituksen voivat tehdä myös kaksi jäsenvaltiota tai useampi jäsenvaltio yhdessä.</p> <p>Ilmoitus on annettava komission täytäntöönpanosäädöksellä vahvistaman ja verkossa saataville asetettavan mallin mukaisesti. Mallikaavan olisi sisällettävä 39 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaisesti raja-alueiksi luettavien paikallisten hallintoalueiden viranomaisten kanta. Kyseinen täytäntöönpanosäädös hyväksytään 38 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä noudattaen.</p> <p>2. Kun rajavalvonta on ollut käytössä kuuden kuukauden ajan 25 a artiklan 4 kohdan nojalla, sen jatkamista koskeviin uusiin ilmoituksiin on sisällytettävä riskinarviointi. Riskinarvioinnissa on esitettävä havaitun vakavan uhkan laajuus ja odotettu kehitys, erityisesti se, kuinka kauan havaitun vakavan uhkan odotetaan jatkuvan ja mihin sisärajojen osuuksiin se saattaa vaikuttaa, sekä tiedot koordinoititoimenpiteistä niiden muiden jäsenvaltioiden ja raja-alueiden kanssa, joihin tällaiset toimenpiteet vaikuttavat tai todennäköisesti vaikuttavat.</p> <p>3. Jos sisärajavälvonnan palauttaminen tai jatkuminen liittyy 25 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuun laajamittaiseen luvattomaan liikkumiseen, riskinarvioinnissa on annettava myös tietoja tällaisen luvattoman liikkumisen laajuudesta ja suuntauksista, mukaan lukien asiaankuuluvilta EU:n virastoilta niiden toimeksiannon mukaisesti saadut tiedot ja asiaankuuluvista tietojärjestelmistä saadut data-analyysit.</p> <p>4. Asianomaisten jäsenvaltioiden on komission pyynnöstä toimitettava mahdolliset lisätiedot, mukaan lukien koordinoititoimenpiteet sellaisten jäsenvaltioiden kanssa, joihin suunniteltu sisärajavälvonnan jatkaminen vaikuttaa, sekä lisätiedot, jotka tarvitaan 23 ja 23 a artiklassa tarkoitettujen toimenpiteiden mahdollisen käytön arvioimiseksi.</p> <p>5. Jäsenvaltiot, jotka tekevät 1 tai 2 kohdan mukaisen ilmoituksen, voivat kansallista lainsäädäntöä noudattaen tarvittaessa päättää turvallisuusluokitella kaikki ilmoitetut tiedot tai osia niistä.</p>

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
Tällainen turvallisuusluokittelu ei saa estää niiltä muilta jäsenvaltioilta, joihin sisäraja-valvonnan väliaikainen palauttaminen vaikuttaa, pääsyä näihin tietoihin asianmukaisten suojattujen poliisiyhteistyökanavien kautta.”	Tällainen turvallisuusluokittelu ei saa estää niiltä muilta jäsenvaltioilta, joihin sisäraja-valvonnan väliaikainen palauttaminen vaikuttaa, pääsyä näihin tietoihin asianmukaisten suojattujen poliisiyhteistyökanavien kautta.”

Perustelu

Yhdenmukaistaminen edellisen muutosehdotuksen kanssa.

Muutosehdotus 32

1 artiklan 12 kohta

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
(12) Lisätään 27 a artikla seuraavasti:	(12) Lisätään 27 a artikla seuraavasti:
”27 a artikla	”27 a artikla
Neuvottelut jäsenvaltioiden kanssa ja komission lausunto	Neuvottelut jäsenvaltioiden kanssa ja komission lausunto
<p>1. Edellä olevan 27 artiklan 1 kohdan mukaisesti toimitettujen ilmoitusten vastaanottamisen jälkeen komissio voi tarvittaessa käynnistää neuvottelumenettelyn, mukaan lukien yhteiset tapaamiset sisäraja-valvonnan palauttamista tai jatkamista suunnittelevan jäsenvaltion ja erityisesti niiden muiden jäsenvaltioiden, joihin tällaiset toimenpiteet suoraan vaikuttavat, sekä asiaankuuluvien unionin virastojen välillä.</p>	<p>1. Edellä olevan 27 artiklan 1 kohdan mukaisesti toimitettujen ilmoitusten vastaanottamisen jälkeen komissio käynnistää tarvittaessa neuvottelumenettelyn, mukaan lukien yhteiset tapaamiset sisäraja-valvonnan palauttamista tai jatkamista suunnittelevan jäsenvaltion ja erityisesti niiden muiden jäsenvaltioiden, joihin tällaiset toimenpiteet suoraan vaikuttavat, Euroopan parlamentin, Euroopan alueiden komitean sekä asiaankuuluvien unionin virastojen välillä.</p>
<p>Neuvotteluissa on käsiteltävä erityisesti havaittua yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaa uhkaa, suunnitellun sisäraja-valvonnan palauttamisen merkitystä ottaen huomioon vaihtoehtoisten toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuus sekä keinoja varmistaa rajavalvonnan palauttamiseen liittyvän jäsenvaltioiden keskinäisen yhteistyön täytäntöönpano.</p>	<p>Neuvotteluissa on käsiteltävä erityisesti havaittua yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaa uhkaa, suunnitellun sisäraja-valvonnan palauttamisen merkitystä ottaen huomioon vaihtoehtoisten toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuus sekä keinoja varmistaa rajavalvonnan palauttamiseen liittyvän jäsenvaltioiden keskinäisen yhteistyön täytäntöönpano.</p>
<p>Sisäraja-valvonnan palauttamista tai jatkamista suunnittelevan jäsenvaltion on otettava tällaisten neuvottelujen tulokset kaikkiin tavoin huomioon sisäraja-valvontaa suorittaessaan.</p>	<p>Sisäraja-valvonnan palauttamista tai jatkamista suunnittelevan jäsenvaltion on otettava tällaisten neuvottelujen tulokset kaikkiin tavoin huomioon sisäraja-valvontaa suorittaessaan.</p>
<p>2. Sisäraja-valvonnan palauttamista tai jatkamista koskevien ilmoitusten vastaanottamisen jälkeen komissio tai mikä tahansa muu jäsenvaltio voi, SEUT-sopimuksen 72 artiklan soveltamista estämättä, antaa asiasta lausunnon, jos sillä on ilmoitukseen ja mahdolliseen riskinarviointiin sisältyvien tai mahdollisten muiden tietojen perusteella huolenaiheita, jotka koskevat suunnitellun sisäraja-valvonnan palauttamisen tai jatkamisen tarpeellisuutta tai oikeasuhteisuutta.</p>	<p>2. Sisäraja-valvonnan palauttamista tai jatkamista koskevien ilmoitusten vastaanottamisen jälkeen komissio tai mikä tahansa muu jäsenvaltio voi, SEUT-sopimuksen 72 artiklan soveltamista estämättä, antaa asiasta lausunnon, jos sillä on ilmoitukseen ja mahdolliseen riskinarviointiin sisältyvien tai mahdollisten muiden tietojen perusteella huolenaiheita, jotka koskevat suunnitellun sisäraja-valvonnan palauttamisen tai jatkamisen tarpeellisuutta tai oikeasuhteisuutta.</p>

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>3. Saatuaan ilmoituksia, jotka koskevat sisäraja- valvonnan jatkamista 25 a artiklan 4 kohdan nojalla ja jotka johtavat sisäraja- valvonnan jatkumiseen yhteensä 18 kuu- kauden ajan, komissio antaa lausunnon tällaisen sisäraja- valvonnan tarpeellisuudesta ja oikeasuhteisuudesta.</p> <p>4. Kun 2 tai 3 kohdassa tarkoitettu lausunto annetaan, komissio voi käynnistää neuvottelumenettelyn, jotta lausunnosta voidaan keskustella jäsenvaltioiden kanssa. Jos komissio tai jokin jäsenvaltio antaa lausunnon, jossa se ilmaisee huolensa sisäraja- valvonnan palauttamisen tarpeellisuudesta tai oikeasuhteisuudesta, komissio käynnistää tällaisen menettelyn.</p> <p>5. Jos jäsenvaltio katsoo, että on olemassa poikkeuksellisia tilanteita, joiden perusteella sisäraja- valvontaa on tarpeen jatkaa yli 25 artiklan 5 kohdassa tarkoitettun enimmäisajan, sen on ilmoitettava asiasta komissiolle 27 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Jäsenvaltion uudessa ilmoituksessa on perusteltava yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan uhkan jatkuminen ottaen huomioon 3 kohdan mukaisesti annettu komission lausunto. Komissio antaa jatkolausunnon.”</p>	<p>3. Saatuaan ilmoituksia, jotka koskevat sisäraja- valvonnan jatkamista 25 a artiklan 4 kohdan nojalla ja jotka johtavat sisäraja- valvonnan jatkumiseen yhteensä 12 kuu- kauden ajan, komissio antaa lausunnon tällaisen sisäraja- valvonnan tarpeellisuudesta ja oikeasuhteisuudesta. Lausunnossa olisi otettava huomioon myös ilmoitukseen sisällytetty 39 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaisesti raja-alueiksi luettavien paikallisten hallintoalueiden asianomaisten viranomaisten kanta.</p> <p>4. Kun 2 tai 3 kohdassa tarkoitettu lausunto annetaan, komissio käynnistää neuvottelumenettelyn, jotta lausunnotta voidaan keskustella jäsenvaltioiden kanssa. Jos komissio tai jokin jäsenvaltio antaa lausunnon, jossa se ilmaisee huolensa sisäraja- valvonnan palauttamisen tarpeellisuudesta tai oikeasuhteisuudesta, komissio käynnistää tällaisen menettelyn.</p> <p>5. Jos jäsenvaltio katsoo, että on olemassa poikkeuksellisia tilanteita, joiden perusteella sisäraja- valvontaa on tarpeen jatkaa yli 25 a artiklan 5 kohdassa tarkoitettun enimmäisajan, sen on ilmoitettava asiasta komissiolle 27 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Jäsenvaltion uudessa ilmoituksessa on perusteltava yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan uhkan jatkuminen ottaen huomioon 3 kohdan mukaisesti annettu komission lausunto. Komissio antaa jatkolausunnon.”</p>

Perustelu

On olennaisen tärkeää, että Euroopan komissio arvioi viipymättä pitkäaikaisten sisärajatarkastusten tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta ja että sen suosituksissa otetaan huomioon 39 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaisesti raja-alueiksi luettavien paikallisten hallintoalueiden asianomaisten viranomaisten kanta. Prosessin aikana olisi kuultava Euroopan parlamenttia ja Euroopan alueiden komiteaa. Lisäksi sisäraja-
valvonnan jatkamiseen viitataan 25 a artiklan 5 kohdassa, joten tämä on korjattava.

Muutosehdotus 33

1 artiklan 13 kohta

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>(13) Korvataan 28 artikla seuraavasti:</p> <p>”28 artikla</p> <p>Erityinen mekanismi, jota sovelletaan, kun yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka vaarantaa koko sen alueen toiminnan, jolla sisäraja- valvonta on poistettu</p>	<p>(13) Korvataan 28 artikla seuraavasti:</p> <p>”28 artikla</p> <p>Erityinen mekanismi, jota sovelletaan, kun yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka vaarantaa koko sen alueen toiminnan, jolla sisäraja- valvonta on poistettu</p>

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>1. Silloin kun komissio katsoo, että sama sisäiseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen kohdistuva vakava uhka vaikuttaa jäsenvaltioiden enemmistöön ja vaarantaa koko sen alueen toiminnan, jolla sisärajalvalvonta on poistettu, se voi tehdä neuvostolle ehdotuksen täytäntöönpanopäätökseksi, jolla hyväksytään sisärajalvalvonnan palauttaminen jäsenvaltioissa siinä tapauksessa, että 23 ja 23 a artiklassa tarkoitetut käytettävissä olevat toimenpiteet eivät riitä kyseisen uhkan torjumiseen.</p> <p>2. Päätös on voimassa enintään kuuden kuukauden ajan ja se voidaan uusia komission ehdotuksesta enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan niin kauan kuin uhka on olemassa, ottaen huomioon 5 kohdassa tarkoitettu uudelleentarkastelu.</p> <p>3. Silloin kun jäsenvaltiot palauttavat sisärajalvalvonnan tai jatkavat sitä 1 kohdassa tarkoitetun uhkan vuoksi, tällaisen valvonnan on perustuttava kyseiseen neuvoston päätökseen sen voimaantulosta alkaen.</p> <p>4. Edellä 1 kohdassa tarkoitettussa neuvoston päätöksessä on myös mainittava tarkoituksenmukaiset lieventävät toimenpiteet, jotka on otettava käyttöön kansallisella ja unionin tasolla, jotta voidaan minimoida rajavalvonnan palauttamisesta aiheutuvat vaikutukset.</p> <p>5. Komissio tarkastelee havaitun uhkan kehitystä ja 1 kohdassa tarkoitetun neuvoston päätöksen mukaisesti hyväksytyjen toimenpiteiden vaikutusta arvioidakseen, ovatko toimenpiteet edelleen perusteltuja.</p> <p>6. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava välittömästi komissiolle ja muille jäsenvaltioille neuvostossa sisärajalvalvonnan palauttamisesta 1 kohdassa tarkoitetun päätöksen mukaisesti.</p> <p>7. Komissio voi antaa suosituksen, jossa esitetään muita kuin 23 ja 23 a artiklassa tarkoitettuja toimenpiteitä, joilla sisärajalvalvontaa voitaisiin täydentää tai jotka soveltuisivat paremmin torjumaan 1 kohdassa tarkoitettua, havaittua sisäiseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen kohdistuvaa uhkaa.”</p>	<p>1. Silloin kun komissio katsoo, että sama sisäiseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen kohdistuva vakava uhka vaikuttaa jäsenvaltioiden enemmistöön ja vaarantaa koko sen alueen toiminnan, jolla sisärajalvalvonta on poistettu, se voi tehdä neuvostolle ehdotuksen täytäntöönpanopäätökseksi, jolla hyväksytään sisärajalvalvonnan palauttaminen jäsenvaltioissa siinä tapauksessa, että 23 artiklassa tarkoitetut käytettävissä olevat toimenpiteet eivät riitä kyseisen uhkan torjumiseen.</p> <p>2. Päätös on voimassa enintään kuuden kuukauden ajan ja se voidaan uusia uhan jatkuessa komission ehdotuksesta enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan ja yhteensä korkeintaan 24 kuukaudeksi, ottaen huomioon 5 kohdassa tarkoitettu uudelleentarkastelu.</p> <p>3. Silloin kun jäsenvaltiot palauttavat sisärajalvalvonnan tai jatkavat sitä 1 kohdassa tarkoitetun uhkan vuoksi, tällaisen valvonnan on perustuttava kyseiseen neuvoston päätökseen sen voimaantulosta alkaen.</p> <p>4. Edellä 1 kohdassa tarkoitettussa neuvoston päätöksessä on myös mainittava tarkoituksenmukaiset lieventävät toimenpiteet, jotka on otettava käyttöön kansallisella ja unionin tasolla, jotta voidaan minimoida rajavalvonnan palauttamisesta aiheutuvat vaikutukset.</p> <p>5. Komissio tarkastelee havaitun uhkan kehitystä ja 1 kohdassa tarkoitetun neuvoston päätöksen mukaisesti hyväksytyjen toimenpiteiden vaikutusta arvioidakseen, ovatko toimenpiteet edelleen perusteltuja.</p> <p>6. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava välittömästi komissiolle ja muille jäsenvaltioille neuvostossa sisärajalvalvonnan palauttamisesta 1 kohdassa tarkoitetun päätöksen mukaisesti.</p> <p>7. Komissio voi antaa suosituksen, jossa esitetään muita kuin 23 artiklassa tarkoitettuja toimenpiteitä, joilla sisärajalvalvontaa voitaisiin täydentää tai jotka soveltuisivat paremmin torjumaan 1 kohdassa tarkoitettua, havaittua sisäiseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen kohdistuvaa uhkaa. Suosituksessa olisi otettava huomioon myös 39 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaisesti raja-alueiksi luettavien paikallisten hallintoalueiden asianomaisten viranomaisten kanta.”</p>

Perustelu

Jotta voidaan varmistaa, että raja-alueiden paikallis- ja alueviranomaisten kannat otetaan huomioon ja että ehdotuksessa esitettyjä säännöksiä noudatetaan, selvityksen yhtenäiseen kaavaan olisi sisällytettävä osio, joka koskee 39 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaisesti raja-alueiksi luettavien paikallisten hallintoalueiden asianomaisten viranomaisten kantaa. Tämän lisäksi tarvitaan kiinteä yläraja, jotta voidaan välttää lähes pysyvät tarkastukset sisärajoilla.

Muutosehdotus 34

1 artiklan 14 kohta

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>(14) Muutetaan 31 artikla seuraavasti:</p> <p>a) Nykyisen 31 artiklan tekstistä tulee 1 kohta;</p> <p>b) Lisätään 2 kohta seuraavasti:</p> <p>”2. Kun jäsenvaltio ilmoittaa komissiolle ja muille jäsenvaltioille sisärajovalvonnan palauttamisesta 27 artiklan 1 kohdan mukaisesti, sen on samanaikaisesti ilmoitettava Euroopan parlamentille ja neuvostolle seuraavat:</p> <p>a) tiedot sisärajoista, joille rajovalvonta palautetaan;</p> <p>b) syyt ehdotettuun palauttamiseen;</p> <p>c) vahvistettujen rajanylityspaikkojen nimet;</p> <p>d) suunnitellun palauttamisen päivämäärä ja kesto;</p> <p>e) tarvittaessa toimenpiteet, jotka muiden jäsenvaltioiden on määrä toteuttaa.</p> <p>3. Jäsenvaltiot voivat turvallisuusluokitella toimitettavat tiedot 27 artiklan 4 kohdan nojalla.</p> <p>Jäsenvaltioiden ei tarvitse toimittaa kaikkia 2 kohdassa tarkoitettuja tietoja tapauksissa, joissa se on perusteltua yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.</p> <p>Tietojen turvallisuusluokittelu ei saa estää komissiota antamasta tietoja Euroopan parlamentin saataville. Euroopan parlamentille tämän artiklan nojalla toimitettujen tietojen ja asiakirjojen lähettämisessä ja käsittelyssä on noudatettava Euroopan parlamentin ja komission välillä sovellettavia sääntöjä luottamuksellisten tietojen toimittamisesta ja käsittelystä.”</p>	<p>(14) Muutetaan 31 artikla seuraavasti:</p> <p>a) Nykyisen 31 artiklan tekstistä tulee 1 kohta;</p> <p>b) Lisätään 2 kohta seuraavasti:</p> <p>”2. Kun jäsenvaltio ilmoittaa komissiolle ja muille jäsenvaltioille sisärajovalvonnan palauttamisesta 27 artiklan 1 kohdan mukaisesti, sen on samanaikaisesti ilmoitettava Euroopan parlamentille ja neuvostolle seuraavat:</p> <p>a) tiedot sisärajoista, joille rajovalvonta palautetaan;</p> <p>b) syyt ehdotettuun palauttamiseen;</p> <p>c) vahvistettujen rajanylityspaikkojen nimet;</p> <p>d) suunnitellun palauttamisen päivämäärä ja kesto;</p> <p>e) tarvittaessa toimenpiteet, jotka muiden jäsenvaltioiden on määrä toteuttaa.</p> <p>3. Jäsenvaltiot voivat turvallisuusluokitella toimitettavat tiedot 27 artiklan 4 kohdan nojalla.</p> <p>Jäsenvaltioiden ei tarvitse toimittaa kaikkia 2 kohdassa tarkoitettuja tietoja poikkeustapauksissa, joissa se on perusteltua vakavista yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.</p> <p>Tietojen turvallisuusluokittelu ei saa estää komissiota antamasta tietoja Euroopan parlamentin saataville. Euroopan parlamentille tämän artiklan nojalla toimitettujen tietojen ja asiakirjojen lähettämisessä ja käsittelyssä on noudatettava Euroopan parlamentin ja komission välillä sovellettavia sääntöjä luottamuksellisten tietojen toimittamisesta ja käsittelystä.”</p>

Perustelu

Avoimuutta koskevien poikkeusten olisi oltava soveltamisalaltaan hyvin rajoitettuja.

Muutosehdotus 35

1 artiklan 15 kohta

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>(15) Korvataan 33 artikla seuraavasti:</p> <p>”33 artikla</p> <p>Selvitys sisärajalvalvonnan palauttamisesta</p> <p>1. Rajavalvontaa sisärajoilla suorittaneen jäsenvaltion on viimeistään neljä viikkoa sen jälkeen, kun sisärajalvalvonta on lopetettu, esitettävä Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle selvitys sisärajalvalvonnan palauttamisesta ja tarvittaessa sen jatkamisesta.</p> <p>2. Edellä olevan 1 kohdan soveltamista rajoittamatta, silloin kun rajavalvontaa jatketaan 25 a artiklan 5 kohdassa tarkoitetulla tavalla, asianomaisen jäsenvaltion on toimitettava selvitys 12 kuukauden kuluttua ja sen jälkeen 12 kuukauden välein, jos rajavalvontaa poikkeuksellisesti jatketaan.</p> <p>3. Selvityksessä on käsiteltävä erityisesti rajavalvonnan tarpeellisuuden alkuperäistä ja seuranta-arviointia ja 26 artiklassa tarkoitettujen perusteiden noudattamista, tarkastusten suorittamista, käytännön yhteistyötä naapurijäsenvaltioiden kanssa, vaikutusta henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen erityisesti raja-alueilla, sisärajalvalvonnan palauttamisen tuloksellisuutta, mukaan lukien jälkiarvointi rajavalvonnan palauttamisen oikeasuhteisuudesta.</p> <p>4. Komissio hyväksyy tällaisen selvityksen yhtenäisen kaavan ja asettaa sen saataville verkossa.</p> <p>5. Komissio voi antaa lausunnon jälkiarviinnista, joka koskee rajavalvonnan väliaikaista palauttamista yhdelle tai useammalle sisärajalvalvonnalle tai niiden osille.</p>	<p>(15) Korvataan 33 artikla seuraavasti:</p> <p>”33 artikla</p> <p>Selvitykset sisärajalvalvonnan palauttamisesta</p> <p>1. Rajavalvontaa sisärajoilla suorittavan jäsenvaltion on sitä suorittaessaan esitettävä neljän viikon välein ja viimeistään neljä viikkoa sen jälkeen, kun sisärajalvalvonta on lopetettu, Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle selvitykset sisärajalvalvonnan palauttamisesta ja tarvittaessa sen jatkamisesta.</p> <p>2. Edellä olevan 1 kohdan soveltamista rajoittamatta, silloin kun rajavalvontaa jatketaan 25 a artiklan 5 kohdassa tarkoitetulla tavalla, asianomaisen jäsenvaltion on toimitettava selvitys 12 kuukauden kuluttua, jos rajavalvontaa poikkeuksellisesti jatketaan.</p> <p>3. Selvityksissä on käsiteltävä erityisesti rajavalvonnan tarpeellisuuden alkuperäistä ja seuranta-arviointia ja 26 artiklassa tarkoitettujen perusteiden noudattamista, tarkastusten suorittamista, käytännön yhteistyötä naapurijäsenvaltioiden kanssa, vaikutusta henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen erityisesti raja-alueilla, sisärajalvalvonnan palauttamisen tuloksellisuutta, mukaan lukien jatkuva arviointi rajavalvonnan palauttamisen oikeasuhteisuudesta.</p> <p>4. Komissio hyväksyy tällaisten selvitysten yhtenäisen kaavan ja asettaa sen saataville verkossa. Selvityksessä on oltava osio, joka koskee 39 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaisesti raja-alueiksi luettavien paikallisten hallinto-alueiden asianomaisten viranomaisten kantaa.</p> <p>5. Komissio antaa lausunnon jatkuvasta arvioinnista, joka koskee rajavalvonnan väliaikaista palauttamista yhdelle tai useammalle sisärajalvalvonnalle tai niiden osille.</p>

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>6. Komissio esittää Euroopan parlamentille ja neuvostolle vähintään vuosittain kertomuksen siitä, miten alue, jolla ei suoriteta sisärajalvontaa, toimii ('kertomus Schengen-alueen tilasta'). Kertomukseen sisällytetään luettelo kaikista kyseisen vuoden aikana tehdyistä sisärajalvonnan palauttamista koskevista päätöksistä. Siinä esitetään myös tietoja kolmansien maiden kansalaisten luvatonta liikkumista koskevista suuntauksista Schengen-alueella, ottaen huomioon asiaankuuluvilta unionin virastoilta saatavat tiedot, asiaankuuluvista tietojärjestelmistä saatavat data-analyysit ja arvio rajavalvonnan palauttamisen tarpeellisuudesta ja oikeasuhteisuudesta kertomuksen viiteajanjaksolla.”</p>	<p>6. Komissio esittää Euroopan parlamentille ja neuvostolle vähintään vuosittain kertomuksen siitä, miten alue, jolla ei suoriteta sisärajalvontaa, toimii ('kertomus Schengen-alueen tilasta'). Kertomukseen sisällytetään luettelo kaikista kyseisen vuoden aikana tehdyistä sisärajalvonnan palauttamista koskevista päätöksistä. Siinä esitetään myös tietoja kolmansien maiden kansalaisten luvatonta liikkumista koskevista suuntauksista Schengen-alueella, ottaen huomioon asiaankuuluvilta unionin virastoilta saatavat tiedot, asiaankuuluvista tietojärjestelmistä saatavat data-analyysit ja arvio rajavalvonnan palauttamisen tarpeellisuudesta ja oikeasuhteisuudesta kertomuksen viiteajanjaksolla.”</p>

Perustelu

Jotta voidaan varmistaa, että raja-alueiden paikallis- ja alueviranomaisten kannat otetaan huomioon ja että ehdotuksessa esitettyjä säännöksiä noudatetaan, selvityksen yhtenäiseen kaavaan olisi sisällytettävä osio, joka koskee 39 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaisesti raja-alueiksi luettavien paikallisten hallintoalueiden asianomaisten viranomaisten kantaa.

Sisärajoille palautettujen rajatarkastusten tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta on tarkasteltava säännöllisesti, ja komissio tekee niistä pakollisen arvioinnin tarkastusten aikana ja niiden jälkeen.

Koska sisärajoilla tehtäviä tarkastuksia olisi suoritettava ainoastaan poikkeuksellisissa olosuhteissa ja niiden olisi oltava viimeinen keino, tällaisten toimenpiteiden tiivistä seurantaa ja arviointia olisi toteutettava alusta alkaen. Tässä ehdotettu neljän viikon määräaika on yhdenmukainen jälkikäteen tapahtuvan raportoinnin aikataulun kanssa.

Muutosehdotus 36

1 artiklan 19 kohta

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>(19) Lisätään uusi liite XII seuraavasti: ”LIITE XII A OSA Menettely sisärajoilla kiinni otettujen henkilöiden siirtämiseksi [1. – 7.] B OSA Vakiolomake sisärajoilla kiinni otettujen henkilöiden siirtämiseksi [– –]”</p>	

Perustelu

23 a artiklan ehdotetun poistamisen vuoksi myös liite XII olisi poistettava.

Muutosehdotus 37

2 artiklan 1 kohta

Euroopan komission ehdotus	AK:n muutosehdotus
<p>1. Korvataan direktiivin 2008/115/EY 6 artiklan 3 kohta seuraavasti:</p> <p>”3. Jäsenvaltio voi olla tekemättä palauttamispäätöstä alueellaan laittomasti oleskelevasta kolmannen maan kansalaisesta, jos toinen jäsenvaltio ottaa asianomaisen kolmannen maan kansalaisen takaisin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 (*) 23 a artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti tai kahdenvälisten sopimusten tai järjestelyjen nojalla.</p> <p>Sen jäsenvaltion, joka on ottanut asianomaisen kolmannen maan kansalaisen takaisin ensimmäisen alakohdan mukaisesti, on tehtävä palauttamispäätös 1 kohdan mukaisesti. Tällöin ei sovelleta ensimmäisessä alakohdassa säädettyä poikkeusta.</p> <p>Jäsenvaltioiden on viipymättä ilmoitettava komissiolle kaikista voimassa olevista, muutetuista tai uusista kahdenvälisistä sopimuksista ja järjestelyistä.”</p> <p>(*) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 2016/399, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2016, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) (EUVL L 77, 23.3.2016, s. 1).</p>	

Perustelu

23 a artiklan ehdotetun poistamisen vuoksi myös direktiivin 2008/115/EY 6 artiklan 3 kohtaan ehdotetut muutokset on poistettava. Johdanto-osan 25 ja 26 kappaleen ehdotettuja poistoja koskevat perustelut pätevät tässäkin. Laajamittainen tukeutumisen jäsenvaltioiden välisiin kahdenvälisiin sopimuksiin, jotka olisivat tarpeen täällaisten siirtojen toteuttamiseksi, voi myös heikentää eurooppalaista solidaarisuutta. Lisäksi Euroopan unionin neuvoston oikeudellisen yksikön kannanoton (6357/21, 19.2.2021) mukaisesti, jossa selitetään yksityiskohtaisesti Schengenin ja Dublinin säännöstön ”eriytettyä yhdentymistä” suhteessa uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen mukaisiin ehdotuksiin, palauttamista koskevat säännökset voitaisiin sisällyttää uudelleen palauttamisdirektiivin uudelleenlaatumista koskevaan ehdotukseen (komission vuonna 2018 esittämä ehdotus, joka on tällä hetkellä neuvoston käsiteltävänä). Vaihtoehtoisesti tällaiset säännökset voisivat olla osa palauttamisdirektiivin tarkistamista koskevaa ehdotusta. Palauttamisdirektiivin muuttaminen tarkistetulla Schengenin rajasäännöstöllä ei vastaa Euroopan komission sitoumusta parantaa sääntelyä.

II POLIITTISET SUOSITUKSET

EUROOPAN ALUEIDEN KOMITEA (AK)

1. suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen Schengenin rajasäännöstön muuttamisesta, mitä tulee sekä ehdotettuihin yhdenmukaisesti sovellettaviin toimenpiteisiin, joilla pyritään suojelemaan ulkorajoja, että sisärajarakastusten palauttamisen ja jatkamisen uudelleen määriteltyihin kriteereihin ja menettelytakeisiin, erityisesti koska niissä tunnustetaan rajat ylittävän yhteistyön merkitys.

2. suhtautuu myönteisesti Euroopan komission ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan 23. marraskuuta 2021 antamaan yhteiseen tiedonantoon ”Vastaus valtion tukemaan maahanmuuttajien välineellistämiseen EU:n ulkorajoilla”, jossa yhdessä uudistetun maahanmuuttajien salakuljetuksen vastaisen EU:n toimintasuunnitelman (2021–2025) ⁽⁶⁾ kanssa käsitellään ensimmäistä kertaa välineellistämistä.

⁽⁶⁾ COM(2021) 591 final.

3. on samaa mieltä siitä, että Schengen-alueen toimintakehystä on parannettava ja että ulkorajojen valvonta on kaikkien jäsenvaltioiden edun mukaista. Komitea toteaa, että EU:n ulkorajojen tehokas valvonta on olennainen osa kokonaisvaltaista EU:n muuttoliikepolitiikkaa.
4. korostaa, että Schengenin rajasäännöstyön ehdotettu välineellistämisen käsitteen määritelmä on nyky muodossaan liian laaja ja epäselvä. Se jättää mahdollisuuden virheellisille tulkinnoille ja voi näin johtaa riittämättömästi perusteltuihin poikkeuksiin kansainvälisen suojelun yhteisten sääntöjen takaamista vähimmäisvaatimuksista. Komitea huomauttaa samalla, että ehdotukseen liitettyssä vaikutustenarvioinnissa ei ole otettu huomioon laittoman maahanmuuton välineellistämistä, joka tapahtui Valko-Venäjän vastaisella maarajalla kesällä, eli sen jälkeen kun asiakirjan valmistelu oli jo päättynyt⁽⁷⁾. Vaikutustenarviointi on siis puutteellinen, eikä se auta riittävällä tavalla varmistamaan sitä, että ehdotus täyttäisi paremman sääntelyn suuntaviivojen tavoitteen eli sen, että toimintapolitiikoista saataisiin täysi hyöty mahdollisimman pienin kustannuksin noudattaen samalla toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita⁽⁸⁾.
5. korostaa, että täydentäviä ja ennaltaehkäiseviä poliittisia toimenpiteitä olisi kohdistettava myös välineellistämisen kohteeksi joutuneiden muuttajien lähtömaihin sekä välineellistämistä vastuussa olevien kolmansien maiden hallituksiin, jotta vältetään rankaisemasta vain tällaisten toimien uhreiksi joutuneita ihmisiä. Välineellistämisen kohteeksi joutuneiden muuttajien humanitaaristen tarpeiden olisi oltava edelleenkin ensisijaisessa asemassa, ja seuraamusten ja muiden rajoittavien toimenpiteiden olisi kohdistuttava niihin, jotka osallistuvat välineellistämistoimiin, joilla helpotetaan unionin ulkorajojen laitonta ylittämistä, tai edistävät niitä, sekä ihmisoikeuksia loukkaaviin muuttajien salakuljettajiin tai niihin, jota osallistuvat muutoin ihmiskauppaan.
6. huomauttaa, että välineellistämisasiasetus herättää huolta SEU-sopimuksen 5 artiklan 4 kohdan mukaisen suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta. Periaatteen mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Ehdotettu asetus uhkaa mahdollistaa poikkeukset EU:n yhtenäisestä turvapaikkalainsäädännöstä ja ylittää sen, mikä on tarpeen, jotta voidaan saavuttaa EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittinen tavoite sen estämisestä, että kolmas maa voi välineellistää muuttajia.
7. kehottaa Euroopan komissiota muokkaamaan perusteellisesti ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä välineellistämistilanteissa (välineellistämisasiasetus)⁽⁹⁾ parempaa sääntelyä koskevien suuntaviivojensa ja hyvän lainsäädännön periaatteiden mukaisesti ja tarkistamaan vastaavasti ehdotustaan tarkistetusta Schengenin rajasäännöstä noudattaen SEU-sopimuksen 5 artiklan mukaista toissijaisuusperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta. Koska ehdotetun välineellistämisasiasetuksen ehtona on muiden, uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen mukaisten ehdotusten hyväksyminen ja koska siihen ei ole liitetty vaikutustenarviointia, komitea ei tee muutosehdotuksia kyseiseen asetusehdotukseen.
8. huomauttaa, että kun välineellistämisasiasetuksessa sallitaan yksittäisille jäsenvaltioille poikkeuksia EU:n turvapaikkalainsäädännön yhdenmukaisesta soveltamisesta, se saattaa vaarantaa ehdotetun uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen tavoitteen eli yhtenäisen, yhdenmukaisen ja yhdenmukaisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luomisen, joka voidaan saavuttaa riittävällä tavalla ainoastaan unionin tasolla. Komitea suhtautuu erittäin epäilevästi ehdotettuihin väliaikaisiin toimenpiteisiin, sillä ne eivät anna EU:n perusoikeuskirjan tarjoamaa suojaa. Perusoikeuskirjassa taataan suojelu palauttamista vastaan, tosiasiallinen mahdollisuus aseman määrittelyä koskevaan menettelyyn, oikeus turvapaikkaan, oikeus vapauteen, oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan ja oikeus ihmisarvoon.
9. viittaa uudesta muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksesta antamaansa lausuntoon⁽¹⁰⁾, jossa vastustetaan turvapaikkalakiin perustuvien rajamenettelyjen tarpeetonta jatkamista. Näitä pidennettäisiin entisestään ehdotetun välineellistämisasiasetuksen nojalla – yhdessä muiden turvapaikan hakemista vaikeuttavien rajoitusten kanssa.
10. varoittaakin laajoista mahdollisuuksista soveltaa nopeutettua rajamenettelyä ottamatta huomioon muita henkilökohtaiseen tilanteeseen liittyviä seikkoja kuin terveysongelmat. Komitea katsoo, että jäsenvaltioille on sallittu liian pitkä aika turvapaikkahakemuksen rekisteröintiin ja pääsyn myöntämiseen alueelleen, mikä todennäköisesti johtaa laajamittaiseen vapaudenriistoon eli laittomaan säilöönottoon ulkorajoilla.

⁽⁷⁾ SWD(2021) 463 final.

⁽⁸⁾ SWD(2021) 305 final.

⁽⁹⁾ COM(2021) 890 final.

⁽¹⁰⁾ COR-2020-04843.

11. pitää myös valitettavana, että muuttoliike- ja turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyn yhteydessä tehtyjen valitusten automaattisen lykkäävän vaikutuksen epääminen ja vastaanottoa koskevien vaatimusten alentaminen minimiin, mitä ei sinänsä määritellä ehdotuksessa tarkemmin, saattavat johtaa siihen, ettei turvapaikanhakijoiden erityisiin tarpeisiin pystytä vastaamaan.

12. korostaa, että ehdotus neuvoston päätökseksi Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi toteutettavista väliaikaisista hätätoimenpiteistä, joka vastaa ehdotettua välineellistämisesetusta, ei myöskään ole edennyt neuvoston neuvotteluissa. Komitea huomauttaa, että jäsenvaltioilla on jo joustovaraa nykyisessä oikeudellisessa kehyksessä reagoidessaan muuttuviin tapahtumiin rajoillaan.

13. huomauttaa, että Venäjän federaation hyökkäys Ukrainaan helmikuussa 2022 sekä siitä aiheutunut ukrainalaisten ja muiden siellä asuvien pako maasta osoittivat EU:n ulkorajojen tehokkaan ja inhimillisen valvonnan merkityksen. Puolalla, Romanialla, Slovakialla ja Unkarilla oli suuria haasteita, jotka liittyivät toisaalta turvallisuuden ylläpitämiseen rajalla ja toisaalta satojen tuhansien Ukrainasta lähteneiden, EU:n jäsenvaltioista turvaa hakevien ihmisten maahanmuuton hallintaan. Aseellinen konflikti Ukrainassa on myös korostanut EU:n sisäisen ja ulkoisen rajatylittävän yhteistyön valtavan suurta merkitystä erityisesti humanitaarisen avun antamisen yhteydessä.

14. kiittää jäsenvaltioita siitä, että ne ovat pysyneet yhtenäisinä ja aktivoineet tilapäistä suojelua koskevan direktiivin kaikkien ukrainalaisten pakolaisten hyväksi ja että ne eivät ole poikenneet turvapaikkalainsäädännön vaatimuksista, mikä olisi tapahtunut välineellistämisesetusta soveltamalla. Komitea korostaa, että tilanteen monimutkaisuus edellyttää koordinoitua lähestymistapaa, jossa kunnioitetaan ihmisoikeuksia ja oikeutta turvapaikkaan ja joka perustuu solidaarisuuteen ja oikeudenmukaiseen vastuunjakoon niiden jäsenvaltioiden ja alueiden kanssa, joihin tilanne vaikuttaa eniten. Komitea on ylpeä siitä, että sekä hallitukset että kansalaiset ovat reagoineet nykytilanteeseen solidaarisuudella.

15. on samaa mieltä siitä, että sisärajavälön olisi aina oltava viimeinen keino, ja korostaa, että valvonnan väliaikainen palauttaminen sisärajoille vaarantaa vakavasti naapurialueiden välisen yhteistyön ja sillä on vakavia vaikutuksia alueellisiin talouksiin.

16. korostaa, että rajat ylittävä yhteistyö on Euroopan yhdentymishankkeen ytimessä ja yksi Euroopan unionin suurimmista saavutuksista. Kansalaiset kokevat Euroopan yhdentymisen todelliset hyödyt juuri rajoilla. Rajat ylittävä yhteistyö lisää alueiden asukkaiden välisiä yhteyksiä, edistää kehitystä ja parantaa suoraan paikallisyhteisöjen elämänlaatua.

17. huomauttaa, että covid-19-pandemia on ollut yksi viime vuosikymmenten suurimmista iskuista rajat ylittävälle yhteistyölle, mutta ennenkin pandemiaa monilla raja-alueilla esiintyi jo lukuisia erityisiä alueellisia esteitä. Suurimpia kansalaisiin ja yrityksiin aluetasolla kohdistuvia esteitä ovat rajat ylittävä liikenne ja yhteenliitettävyyden sekä byrokratia.

18. pitää myönteisenä, että ehdotuksessa vahvistetaan, että rajavälön puuttuminen sisärajoilla ei saa vaikuttaa toimivaltaisten viranomaisten poliisivaltuuksien tai muun julkisen vallan käyttöön, kunhan tällaisten valtuuksien käyttämisellä ei ole vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla.

19. suhtautuu myönteisesti tiukempiin kriteereihin rajavälön väliaikaiselle palauttamiselle ja jatkamiselle sisärajoilla ja erityisesti vaatimukseen harkita niiden todennäköistä vaikutusta raja-alueiden toimintaan niiden väliset vahvat sosiaaliset ja taloudelliset siteet huomioon ottaen.

20. katsoo kuitenkin, että vaihtoehtoisten toimenpiteiden käyttö olisi sisällytettävä myös rajatarkastusten palauttamista koskeviin kriteereihin eikä ainoastaan niiden jatkamisen kriteereihin.

21. suosittelee, että sisärajoilla tehtävät tarkastukset olisi rajoitettava tiukasti yhteensä enintään 24 kuukauteen.

22. suosittelee, että jäsenvaltion tekemässä sisärajavälön väliaikaista palauttamista koskevassa ilmoituksessa esitettäisiin syyt siihen, miksi vaihtoehtoiset toimenpiteet eivät ole riittäviä. Tässä yhteydessä tulisi myös ilmoittaa 39 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaisesti raja-alueiksi luettavien paikallisten hallintoalueiden viranomaisten kanta.

23. suhtautuu myönteisesti vaatimukseen toteuttaa lieventäviä toimenpiteitä rajatarkastusten palauttamisen tai jatkamisen yhteydessä kiinnittäen erityistä huomiota raja-alueisiin. Tällaisten toimien olisi perustuttava 39 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaisesti raja-alueiksi luettavien paikallisten hallintoalueiden viranomaisten kanssa käytyihin keskusteluihin.
24. suhtautuu myönteisesti viittauksiin "toimivaltaisiin viranomaisiin" alue- ja paikallistason hallinnollisten yksiköiden julkisen vallan tunnustamiseksi.
25. kehottaa Euroopan komissiota kuulemaan laajasti asianomaisia toimijoita, myös paikallis- ja aluetasolla, ennen kuin se ehdottaa delegoituja säädöksiä uuden Schengen-kehityksen puitteissa.
26. varoittaa rajatarkastusten harkinnanvaraisesta käytöstä, mikä olisi käytännössä sisärajavaltontaa.
27. kannattaa komission kantaa, jonka mukaan sovelletaan toissijaisuusperiaatetta SEU-sopimuksen 5 artiklan 3 kohdan nojalla ja unioni toimii ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita (Schengen-alueen eheys ja yhdenmukaisten edellytysten varmistaminen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttämiselle), vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.
28. yhtyy komission näkemukseen, että vaikka laittomia muuttovirtoja itsessään ei pitäisi katsoa yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaksi uhkaksi, ne voivat edellyttää lisätoimenpiteitä Schengen-alueen toiminnan turvaamiseksi.
29. on kuitenkin eri mieltä siitä, että tilanne, jossa ilmenee kolmansien maiden kansalaisten laajamittaista luvatonta liikkumista jäsenvaltioiden välillä, antaisi mahdollisesti yksittäisille jäsenvaltioille oikeuden sisärajojen rajavalvonnan palauttamiseen tai sen jatkamiseen, koska tämä on ristiriidassa ehdotuksen tavoitteen ja toissijaisuusperiaatteen asianmukaisen soveltamisen kanssa. Koska tällaisessa tilanteessa viitataan jäsenvaltioiden väliseen liikkumiseen, siihen on toissijaisuusperiaatteen noudattamiseksi puututtava unionin tasolla 28 artiklan mukaisesti.
30. suosittelee, että rajatarkastusten palauttaminen tilanteessa, jossa ilmenee kolmansien maiden kansalaisten laajamittaista luvatonta liikkumista jäsenvaltioiden välillä, kuuluu yksinomaan 28 artiklassa ehdotetun erityisen mekanismin piiriin ja että siitä tehdään neuvoston täytäntöönpanopäätös.
31. suosittelee, että seuranta ja raportointi olisi aloitettava hyvissä ajoin, kun tarkastukset otetaan käyttöön sisärajoilla, eikä sen tulisi rajoittua pelkästään jälkikäteen tapahtuvaan analysointiin ja raportointiin.
32. suhtautuu myönteisesti 27 a artiklan mukaiseen kuulemisprosessiin ja pyytää, että 1 kohdan h alakohdan mukaisesti raja-alueiksi luettavien paikallisten hallintoalueiden viranomaiset voivat esittää jäsenvaltiolle huomautuksia ilmoituksista, jotka koskevat suoraan niiden hallinnollista yksikköä.
33. muistuttaa, että jäsenvaltion rajatarkastusten jatkamisen yhteydessä toimittaman riskiarvioinnin tulisi sisältää 39 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaisesti raja-alueiksi luettavien paikallisten hallintoalueiden viranomaisten kanssa käytyjen keskustelujen tulokset.
34. pyytää komissiota perustamaan kantansa rajatarkastusten tarpeellisuudesta ja oikeasuhteisuudesta myös 39 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaisesti raja-alueiksi luettavien paikallisten hallintoalueiden viranomaisten kanssa käytyihin keskusteluihin.
35. vastaavasti pyytää komissiota, kun se antaa suosituksen, jossa esitetään muita kuin 23 artiklassa tarkoitettuja toimenpiteitä, joilla sisärajavaltontaa voitaisiin täydentää tai jotka soveltuisivat paremmin torjumaan 1 kohdassa tarkoitettua, havaittua sisäiseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen kohdistuvaa uhkaa, perustamaan suosituksensa myös 39 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaisesti raja-alueiksi luettavien paikallisten hallintoalueiden viranomaisten kanssa käytyihin keskusteluihin.

36. pyytää, että jäsenvaltion Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle selvityksenä esittämään jälkiarviointiin sisällytetään 39 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaisesti raja-alueiksi luettavien paikallisten hallintoalueiden viranomaisten kanta, jotta voidaan varmistaa, että raja-alueiden näkemykset otetaan huomioon kaikissa vaiheissa.

37. kannattaa Kroatian suunniteltua liittämistä Schengen-alueeseen 1. tammikuuta 2023 ja kehottaa lisäksi laajentamaan aluetta niin, että se kattaa myös Bulgarian ja Romanian, edellyttäen että nämä panevat Schengenin säännösten tosiasiallisesti täytäntöön. Komitea yhtyy komission tiedonannossaan ”Toimivaa ja kestävä Schengen-alue edistävä strategia” esittämään näkemykseen, jonka mukaan ”kaikkien kolmen maan täysimääräinen liittyminen alueeseen parantaa EU:n turvallisuutta kokonaisuudessaan, sillä nämä maat voivat sen jälkeen hyödyntää kaikilta osin käytettävissä olevia välineitä [– –]. Niiden liittyminen on ratkaisevan tärkeää myös Schengen-alueen keskinäisen luottamuksen kannalta.”⁽¹⁾

Bryssel 12. lokakuuta 2022.

*Euroopan alueiden komitean
puheenjohtaja*

Vasco ALVES CORDEIRO

⁽¹⁾ COM(2021) 277 final.