

FI

FI

FI



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 13.10.2010
KOM(2010) 554 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin
rajasäännöstö) annetun asetuksen (EY) N:o 562/2006 III osaston (Sisärajat)
soveltamisesta**

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) annetun asetuksen (EY) N:o 562/2006 III osaston (Sisäraajat) soveltamisesta

1. JOHDANTO

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2006, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (jäljempänä ”Schengenin rajasäännöstö”)¹ tuli voimaan 13. lokakuuta 2006. Schengenin rajasäännöstöllä konsolidoitiin ja kehitettiin Schengenin säännöstöä, erityisesti Schengenin yleissopimuksen² ja Yhteisen käsikirjan³ asiaa koskevia määräyksiä. Säännöstön III osastossa vahvistetaan, ettei Schengen-valtioiden välisiä sisärajoja ylittäviin henkilöihin kohdisteta rajavalvontaa. Sisäraajatonta aluetta, jolla henkilöiden vapaa liikkuvuus varmistetaan, toteuttaminen on yksi unionin konkreettisimmista saavutuksista.

Schengenin rajasäännöstöön sisältyy perusteita sen määrittämistä varten, onko poliisivaltuuksien käyttämisellä sisärajavyöhykkeillä vastaava vaikutus kuin rajatarkastuksilla. Säännöstön mukaan sisärajavälön poistaminen velvoittaa jäsenvaltiot poistamaan myös liikenne-esteet teiden rajanylityspaikoilta sisärajoilla. Poikkeuksellisissa olosuhteissa, joissa jäsenvaltion yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu vakava vaara, rajavalvontaa voidaan palauttaa sisärajoille rajoitetuksi ajaksi säännöstössä säädetyn menettelyn mukaisesti.

Schengenin rajasäännöstön 38 artiklassa säädetään, että *komissio esittää viimeistään 13 päivänä lokakuuta 2009 Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen III osaston soveltamisesta.*

Komissio lähetti jäsenvaltioille kyselyn saadakseen tietoa III osaston soveltamisesta. Tämä kertomus on laadittu 23 jäsenvaltion vastausten perusteella. Kaksi jäsenvaltiota (Unkari ja Malta) ei toimittanut pyydettyjä tietoja. Kertomus sisältää myös kansalaisten ja Euroopan parlamentin jäsenten komissiolle toimittamia tietoja väitetyistä rajatarkastuksista sisärajoilla.

2. RAJAVÄLÖN POISTAMINEN SISÄRAJOILTA (20 ARTIKLA)

Säännöstössä vahvistetaan, että sisäraajat voidaan ylittää kaikkialta ilman, että henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riippumatta kohdistettaisiin rajatarkastuksia. Rajavalvonnan poistaminen sisärajoilta edellyttää myös rajojen valvonnan (rajavartiointin) poistamista. On

¹ EUVL L 105, 13.4.2006, s. 1.

² Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus, EYVL L 239, 22.9.2000, s. 19.

³ EYVL C 313, 16.12.2002, s. 97. Yhteinen käsikirja kumottiin säännöstön hyväksymisen yhteydessä.

syytä huomata, että liikenteenharjoittajien velvoitetta kuljettaa maitse, meritse tai ilmaitse kuljettamansa matkustajat takaisin ei sovelleta Schengen-alueen sisäisiin liikenneyhteyksiin.⁴

3. JÄSENVALTIOIDEN ALUEEN SISÄLLÄ TEHTÄVIÄ TARKASTUKSIA KOSKEVIEN SÄÄNNÖSTEN SOVELTAMINEN KÄYTÄNNÖSSÄ JA SIIHEN LIITTYVÄT VAIKEUDET (21 ARTIKLA)

3.1. POLIISIVALTUUKSIEN KÄYTTÄMINEN (21 ARTIKLAN A ALAKOHTA)

3.1.1. OIKEUSPERUSTA

Kahden jäsenvaltion välisen sisärajan ylittämistä olisi periaatteessa kohdeltava samalla tavalla kuin matkustamista alueelta toiselle jäsenvaltion sisällä. Kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden velvollisuus ylläpitää lakia ja järjestystä sekä taata sisäinen turvallisuus, ne voivat kuitenkin tehdä tarkastuksia riskinarvioinnin perusteella koko alueellaan, sisärajavyöhykkeet mukaan luettuina. Tällaisten tarkastusten tiheys voi vaihdella alueen mukaan.

Henkilötarkastuksia voidaan tehdä jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten kansallisen lainsäädännön nojalla käyttämin poliisivaltuuksin koko jäsenvaltion alueella, myös raja-alueilla, kunhan valtuuksien käyttämisellä ei ole vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla. Säännöstöön sisältyy luettelo, joka ei ole tyhjentävä, perusteista sen arvioimiseksi, vastaako poliisivaltuuksien käyttäminen rajatarkastuksia. Poliisitoimenpiteitä ei siis rinnasteta rajatarkastuksiin, jos

poliisitoimenpiteen tarkoituksena ei ole rajavalvonta,

poliisitoimenpiteet perustuvat poliisin yleisiin tietoihin ja kokemuksiin, jotka koskevat yleiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia, ja niiden erityisenä tarkoituksena on torjua rajat ylittävää rikollisuutta,

poliisitoimenpiteet suunnitellaan ja toteutetaan henkilöihin ulkorajoilla järjestelmällisesti kohdistuvista rajatarkastuksista selkeästi poikkeavalla tavalla,

poliisitoimenpiteet toteutetaan satunnaistarkastuksina.

3.1.2. PERUSTEIDEN SOVELTAMINEN

Sen osoittamiseksi, että tarkastusten tekeminen sisärajoilla ja raja-alueilla on mahdollista, käytössä on useita kriteerejä, joiden perusteella voidaan arvioida poliisitoimenpiteiden vastaavuutta rajatarkastusten kanssa. Rajavyöhykkeet voivat muodostaa erityisen riskin rajatylittävän rikollisuuden ilmenemiselle, joten poliisitarkastuksia voidaan tehdä niillä tiheämmin ja laajemmin kuin EU:n muilla alueilla. Tarkastusten on kuitenkin oltava kohdennettuja ja perustuttava poliisin konkreettisiin, tosipohjaisiin tietoihin sekä kokemuksiin, jotka koskevat yleiseen turvallisuuteen kohdistuvia vaaroja. Ne eivät myöskään saa olla järjestelmällisiä. Poliisin tietojen on perustuttava tosiasioihin, ja niitä on arvioitava jatkuvasti uudelleen. Tarkastuksia on tehtävä satunnaisesti riskinarvioinnin perusteella.

⁴ Schengenin yleissopimuksen 26 artikla ja neuvoston direktiivi 2001/51/EY, annettu 28 päivänä kesäkuuta 2001, 14 päivänä kesäkuuta 1985 tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 26 artiklan määräysten täydentämiseksi, EYVL L 187, 10.7.2001, s. 45.

Useimmat jäsenvaltiot ilmoittavat tekevänsä muita kuin järjestelmällisiä, satunnaisia poliisitarkastuksia turvallisuustilannetta koskevien riskinarviointien (erityisesti laittoman maahanmuuton riski tai rikos-, turvallisuus- tai liikennelainsäädännön rikkomukset), kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla vaihdettujen tietojen ja profiloinnin perusteella. Nämä tarkastukset ovat usein tulosta naapurimaiden välisestä kansainvälisestä yhteistyöstä (säännölliset tapaamiset ja poliisitietojen vaihto kansallisten yhteyspisteiden välityksellä), ja niissä voidaan hyödyntää poliisiyhteistyöstä tehdyissä sopimuksissa sovittua yhteispartiointia.

On helppo todeta, että tarkastus on tehty liikennelainsäädännön valvomiseksi eikä rajatarkastuksena, esimerkiksi jos sisärajan läheisyydessä sijaitsevasta diskosta lähtevien ajoneuvojen kuljettajille tehdään puhallustestejä, jotka saattavat edellyttää henkilöllisyyden selvittämistä. Sen sijaan on vaikeampaa arvioida sellaisten tarkastusten luonnetta, joiden tarkoituksena on valvoa maahanmuuttolainsäädäntöä.

Toinen tärkeä tekijä on tarkastuksen tarkoitus, sillä tarkastus voi koskea tavaroita eikä henkilöitä sinänsä. Tarkastuksen tarkoitus on ratkaiseva, jotta voidaan arvioida Schengenin rajasäännöstön tai tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien EU:n säännösten mahdollista rikkomista. Käänteisesti sillä, mikä kansallinen elin tekee tarkastuksen, ei ole merkitystä, koska jäsenvaltiot voivat antaa eri tehtäviä eri viranomaisille. Esimerkiksi tulliviranomaisella voi olla oikeus varmistaa oleskelun laillisuus ja poliisiviranomaisella voi olla oikeus tarkastaa tavaroita.

3.1.3. TARKASTUSTEN TIHEYS – SATUNNAISTARKASTUKSET

Tärkeä tekijä sen määrittämisessä, ovatko poliisitarkastukset rajatarkastuksia, on näin ollen tarkastusten tiheys sisärajavyöhykkeillä verrattuna alueen muihin osiin, joissa on samankaltainen tilanne. Useimmat jäsenvaltiot eivät kuitenkaan pidä tilastoja raja-alueilla tehtävien tarkastusten tiheydestä. Joidenkin jäsenvaltioiden mukaan rajavyöhykkeillä tehtävien tarkastusten ja jäsenvaltion muissa osissa tehtävien tarkastusten tiheyttä ei voida verrata keskenään, koska raja-alueiden käytännöt ja painopistealueet ovat erilaiset. Useat jäsenvaltiot toteavat, että poliisitarkastusten tiheys sisärajojen läheisyydessä on sama kuin koko jäsenvaltion alueella.

Tarkastusten sopivan tiheyden ja säännöllisyyden täsmällinen määrittäminen on mahdotonta, koska niiden pitäisi kuvastaa turvallisuustilannetta kyseisen jäsenvaltion alueella. Vaikka tarkastusten suuri tiheys voi antaa osviittaa, yksittäistapauksissa on edelleen vaikea arvioida, onko poliisitarkastuksilla vastaava vaikutus kuin järjestelmällisillä rajatarkastuksilla.

3.1.4. PERUSTEIDEN ASIANMUKAISEN SOVELTAMISEN VARMISTAMINEN

Euroopan unionin tuomioistuin selvensi 22. kesäkuuta 2010 antamassaan urauurtavassa tuomiossa,⁵ että kansallinen lainsäädäntö, jossa annetaan jäsenvaltion poliisiviranomaisille toimivalta tarkastaa henkilöllisyys vain 20 kilometrin etäisyydelle sisärajusta ulottuvalla vyöhykkeellä ja jota sovelletaan riippumatta henkilöiden käyttäytymisestä ja yleiseen järjestykseen kohdistuvan vahingon riskin osoittavista erityisistä olosuhteista laissa säädettyjen, todistusten ja asiakirjojen hallussapitoa ja mukana kuljettamista koskevien velvollisuuksien noudattamisen tarkistamiseksi, on SEUT-sopimuksen 67 artiklan 2 kohdan ja Schengenin rajasäännöstön 20 ja 21 artiklan vastainen, kun kyseisessä lainsäädännössä ei

⁵ Yhdistetyt asiat C-188/10 ja C-189/10, Melki ym.

säädettä tällaisen toimivallan sellaisista välttämättömistä rajoista, joilla varmistetaan, että kyseisen toimivallan käyttämisellä käytännössä ei ole vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla.

Tämän tuomion perusteella komissio pyytää jäsenvaltioita mukauttamaan kansallista lainsäädäntöään, jossa annetaan kansallisille poliisiviranomaisille erityistä toimivaltaa sisärajavyöhykkeillä.

Komissio katsoo, että voidakseen arvioida, onko poliisitarkastuksilla vastaava vaikutus kuin rajatarkastuksilla, se tarvitsee jäsenvaltioilta lisätietoja sisärajavyöhykkeillä tehtyjen tarkastusten syistä ja tiheydestä. Tietoja tarvitaan, jotta voidaan seurata tilannetta sisärajavyöhykkeillä ja käsitellä kansalaisten kanteluita ja Euroopan parlamentin jäsenten komissiolle esittämiä kysymyksiä, joiden mukaan matkustajia tarkastetaan tietyillä sisärajavyöhykkeillä säännöllisesti tai jopa järjestelmällisesti. Tältä osin on syytä huomata, että joidenkin jäsenvaltioiden on vaikea arvioida sellaisten tarkastusten tarkoitusta, joita niiden naapurivaltiot tekevät järjestelmällisesti omille kansalaisilleen yhteisen sisärajan ylittämisen yhteydessä.

Komissio aikoo näin ollen jatkossakin arvioida huolellisesti kanteluita ja olla yhteydessä jäsenvaltioihin selitysten saamiseksi. Jos selitykset eivät ole tyydyttäviä, komissio käyttää kaikkia käytettävissä olevia keinoja, rikkomismenettelyn käynnistäminen mukaan luettuna, varmistaakseen, että unionin lainsäädäntöä sovelletaan asianmukaisesti.

Komissio pyytää jäsenvaltioita esittämään tilastoja niiden alueella ja erityisesti rajavyöhykkeillä tehdyistä poliisitarkastuksista.

Jotta se voisi varmistaa käytännössä tarkastusten tiheyden ja tietyn tarkastuksen taustalla olevat yleiset tiedot, komissio suunnitteli tekensä yllätyskäyntejä paikalle ehdotuksessaan neuvoston asetukseksi arviointimekanismin perustamisesta Schengenin säännösten soveltamisen varmistamista varten.⁶ Komissio sisällyttää yllätyskäyntien periaatteen myös Lissabonin sopimuksen voimaantulon seurauksena ajantasaisesti ehdotukseen.⁷

Lopuksi, mikäli jäsenvaltion turvallisuustilanne edellyttää säännöllisten ja järjestelmällisten tarkastusten tekemistä, jäsenvaltio palauttaa rajavalvonnan sisärajoilleen väliaikaisesti Schengenin rajasäännösten 23 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen mukaisesti.

3.2. HENKILÖIDEN TURVATARKASTUKSET (21 ARTIKLAN B ALAKOHTA)

Rajavalvonnan poistaminen sisärajoilta ei vaikuta *kunkin jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön nojalla toimivaltaisten viranomaisten, satama- tai lentoasemavirkailijoiden tai liikenteenharjoittajien satamissa ja lentoasemilla suorittamiin henkilöiden turvatarkastuksiin edellyttäen, että samanlaisia tarkastuksia tehdään myös henkilöille, jotka matkustavat jäsenvaltion sisällä*. Lentoasemien, satamien tai liikenteenharjoittajien henkilöstö varmistaa matkustajien henkilöllisyyden turvatarkastusten yhteydessä joko lähtöselvityksessä, lentoaseman porttialueelle siirryttäessä tai ennen koneeseen nousua, ja tällaisia tarkastuksia voi olla useampikin kuin yksi. Vaikka komissio ei kiistäkään sitä, että tarkastuksia voidaan tehdä useampia, se ei suosita tätä, koska kansalaiset kokevat tällaiset tarkastukset usein esteenä oikeudelleen liikkua vapaasti.

⁶ KOM(2009) 102 lopullinen.

⁷ Komissio esittää tarkistetun ehdotuksen lokakuussa 2010.

Näillä tarkastuksilla on tarkoitus vain varmistaa, että matkustajan henkilöllisyys vastaa matkustusasiakirjaa. EU:n kansalaiset voivat todistaa henkilöllisyytensä passilla tai henkilökortilla. Muita asiakirjoja, kuten ajokortteja ja pankkikortteja, koska ne eivät ole henkilötodistuksia, ei ole pakko hyväksyä, mutta liikenteenharjoittajat voivat hyväksyä ne, jos haluavat. Kolmansien maiden kansalaiset voivat todistaa henkilöllisyytensä passilla. Tarkastuksissa ei pitäisi varmistaa, onko kolmannen maan kansalaisella viisumi tai oleskelulupa, koska kyseessä ovat kaupallisista tai liikenneturvallisuuteen liittyvistä syistä tehtävät pelkät henkilötarkastukset. Jäsenvaltiot eivät voi pyytää lisätarkastuksen tekemistä, eivätkä liikenteenharjoittajat vastaa asiasta, jos niiden kuljettamat henkilöt eivät täytä maahantulon tai oleskelun edellytyksiä muissa Schengen-valtioissa. Liikenteenharjoittajat eivät myöskään voi itse velvoittaa kolmansien maiden kansalaisia todistamaan oleskelunsa laillisuutta esittämällä viisumi tai oleskelulupa. Tällaisen veloitteen sisällyttäminen matkustajan kanssa tehtävään sopimukseen kiertäisi rajavalvonnan poistamista sisärajoilta.

3.3. VELVOLLISUUS PITÄÄ HALLUSSAAN TAI MUKANAAN ASIAKIRJOJA (21 ARTIKLAN C ALAKOHTA)

Rajavalvonnan poistaminen sisärajoilta ei vaikuta *jäsenvaltion mahdollisuuteen säätää omassa lainsäädännössään velvollisuudesta pitää hallussaan tai mukanaan asiakirjoja*. Jos jäsenvaltio säätää tällaisesta velvollisuudesta, sitä on sovellettava koko jäsenvaltion alueella tai ulkorajavyöhykkeillä. Velvollisuutta ei voi rajata koskemaan vain sisäraajavyöhykkeitä, koska se johtaisi väistämättä tarkastusten tekemiseen vain näillä sisäraajavyöhykkeillä, millä olisi vastaava vaikutus kuin rajatarkastuksilla.

3.4. VELVOLLISUUS ILMOITTAÄ LÄSNÄOLOSTA (21 ARTIKLAN D ALAKOHTA)

Rajavalvonnan poistaminen sisärajoilta ei vaikuta myöskään *kolmansien maiden kansalaisten velvollisuuteen ilmoittaa läsnäolostaan jäsenvaltion alueella Schengenin yleissopimuksen 22 artiklan määräysten mukaisesti*. Muutamat jäsenvaltiot (Suomi, Ruotsi, Viro, Saksa, Liettua, Tanska, Norja) eivät sovelta tätä säännöstä, ja osa jäsenvaltioista myöntää sen noudattamisen varmistamiseen liittyvät käytännön vaikeudet. Joidenkin jäsenvaltioiden mukaan säännös on hyödyllinen ja auttaa saamaan tietoa niiden alueella olevien kolmansien maiden kansalaisten määrästä. Komissio pitää tämän säännöksen täytäntöönpanoa käytännössä vaikeana ja epäilee, onko ilmoittamisvelvollisuudella kustannushyödyn näkökulmasta vaikutusta laittomien maahanmuuttajien tunnistamiseen. Komissio aikookin ehdottaa Schengenin yleissopimuksen muuttamista siten, että kolmansien maiden kansalaisten velvollisuus ilmoittaa läsnäolostaan jäsenvaltion alueelle saavuttaessa poistetaan.

4. LIIKENNE-ESTEIDEN POISTAMISTA TEIDEN RAJANYLITYSPAIKOILTA SISÄRAJOILLA KOSKEVAN VELVOLLISUUDEN TÄYTÄNTÖÖNPANO (22 ARTIKLA)

Schengenin rajasäännösten 22 artiklan mukaan *jäsenvaltioiden on poistettava kaikki liikenteen sujuvuutta haittaavat esteet teiden rajanylityspaikoilta sisärajoilla, erityisesti nopeusrajoitukset, jotka eivät perustu yksinomaan liikenneturvallisuutta koskeviin näkökohtiin*. Toisaalta jäsenvaltioilla on oltava valmiudet tarkastusten suorittamiseen siltä varalta, että sisäraajavalvonta palautetaan väliaikaisesti säännösten 23–31 artiklan mukaisesti.⁸

⁸ Koska Schengen-yhteistyöhön osallistuvat EU:n ulkopuoliset maat eivät ole tulliliiton jäseniä, tullitarkastuksia tehdään edelleen niiden ja Schengen-valtioiden välisillä rajoilla, ja nämä maat voivat ylläpitää tarkoituksenmukaista infrastruktuuria, myös nopeusrajoituksia.

Komissio on vastaanottanut kansalaisilta useita kanteluita, joiden mukaan tietyillä teiden rajanylityspaikoilla sisärajoilla on edelleen liikenteen sujuvuutta haittaavia esteitä, erityisesti vanhaa infrastruktuuria (esimerkiksi rakennuksia, valvontakoppeja, kattorakenteita tien päällä tai muovikeilojen ja aitojen kaltaista siirrettävää välineistöä, suljettuja ajokaistoja, liikennevaloja tai liikennemerkkejä) ja siitä johtuvia huomattavia nopeusrajoituksia.

Useimmissa tapauksissa jäsenvaltiot poistivat suurimman osan esteistä, jotka voitiin purkaa välittömästi, heti sisärajavälön poistamisen jälkeen. Osa esteistä on poistettu vähitellen teknisten vaikeuksien vuoksi, ja tiettyjä esteitä on edelleen. Jäsenvaltiot, jotka liittyivät Schengen-alueeseen joulukuussa 2007, panivat tämän veloitteen täytäntöön useassa vaiheessa esteiden poistamisen vaikeusasteen mukaan (liikennemerkit ja niitä vastaavat esteet siirrettiin välittömästi sisärajavälön poistamisen jälkeen, kun taas laaja-alaisen infrastruktuurin purkamisen tai mukauttaminen jatkuu edelleen). Yleisesti ottaen kustannukset, omistusoikeuden asettamat rajoitukset, tulevien korjausten suunnittelu tai teiden rajanylityspaikkojen uudelleenjärjestämiseen liittyvät laajat työt olivat useimmin mainittuja syitä siihen, että tämän veloitteen täytäntöönpano on viivästynyt. Komissio pahoittelee sitä, että tämä pätee myös joihinkin jäsenvaltioihin, jotka ovat olleet Schengen-alueen jäseniä jo huomattavan ajan. Varmistaakseen unionin lainsäädännön asianmukaisen soveltamisen komissio on käynnistänyt yhden rikkomusmenettelyn 22 artiklan noudattamatta jättämisestä. Menettely on edelleen vireillä.

Osa jäsenvaltioista (Suomi, Portugali, Tšekki, Kreikka, Viro, Ranska, Itävalta, Liettua, Latvia, Slovenia, Luxemburg) on säilyttänyt vanhan infrastruktuurin joillakin teiden rajanylityspaikoilla siltä varalta, että rajavalvonta palautetaan väliaikaisesti. Osa jäsenvaltioista myös ylläpitää infrastruktuuria kuorma-autojen tullivalvontaa tai -tarkastuksia varten (Luxemburg)⁹, ja osa suunnittelee käyttävänsä liikkuvaa kalustoa, jos rajavalvonta palautetaan (Tšekki, Ranska, Liettua, Latvia). Toiset jäsenvaltiot (Saksa, Puola, Tanska, Italia) ovat purkaneet kaiken infrastruktuurin, mikäli se on ollut mahdollista, ja käyttävät pelkästään liikkuvaa kalustoa rajavalvonnan väliaikaisen palauttamisen yhteydessä. Komissio katsoo, että pysyvää infrastruktuuria voidaan ylläpitää rajavalvonnan palauttamisen varalta tarvittavassa laajuudessa, kunhan se ei ole este liikenteen sujuvuudelle eikä nopeusrajoituksia alenneta. Komissio kuitenkin painottaa, että valmiudet rajavalvonnan palauttamiseen voivat myös käsittää liikkuvaa infrastruktuuria ja kalustoa, jotka saattavat olla jopa kustannustehokkaampia kuin pysyvän infrastruktuurin ylläpito.

Useimmat jäsenvaltiot vakuuttavat, että nopeusrajoitukset perustuvat yksinomaan liikenneturvallisuutta koskeviin näkökohtiin (esimerkiksi tien kuntoon, tietoihin tai teiden rajanylityspaikan sijaintiin kaupunkialueella tai vuoristossa). Komissio ei kuitenkaan voi hyväksyä sitä, että jotkin jäsenvaltiot säilyttävät nopeusrajoitukset (yhdistettyinä siirrettäviin esteisiin, kuten muovikeiloihin tai aitoihin), jotka ovat joissain tapauksissa peräti vain 10 km tunnissa, tai pitävät tiettyjä kaistoja suljettuina ”liikenneturvallisuuksista”, erityisesti kun rajanylityspaikoissa on edelleen olemassa vanhaa infrastruktuuria. Schengenin rajasäännöksen 22 artiklan tavoitteena on tehdä liikenteestä sujuvaa teiden rajanylityspaikoilla sisärajoilla. Sen lisäksi, että jäsenvaltioilla on velvollisuus poistaa nopeusrajoitukset, jotka eivät perustu yksinomaan liikenneturvallisuutta koskeviin näkökohtiin, niiden on toteutettava tätä tarkoitusta varten myös muita toimia erityisesti nykyisen infrastruktuurin osalta. Komission mukaan laaja-alaisen infrastruktuurin ylläpitoa ei voida perustella liikenneturvallisuutta

⁹ Komissio korostaa, että kuorma-autojen tullitarkastuksissa on noudatettava tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja liikennettä koskevaa unionin lainsäädäntöä.

koskevilla näkökohdilla. On ymmärrettävää, ettei entisten rajanylityspaikkojen infrastruktuuri mahdollista nopeusrajoitusten nostamista suurimpaan asianomaisessa tieluokassa sallittuun nopeuteen. Sisärajalvonnin poistamisen jälkeen tilannetta entisillä rajanylityspaikoilla on kuitenkin parannettava. Tämä pätee myös silloin, kun suunnitellaan laajoja hankkeita entisten rajanylityspaikkojen tealueiden kunnostamiseksi ja vanhaa infrastruktuuria ylläpidetään siihen saakka. Komissio tähdentää, että näissä tapauksissa jäsenvaltioiden on myös toteutettava kaikki tarvittavat *väliaikaiset* toimet liikenteen sujuvuuden varmistamiseksi.

Lopuksi on syytä todeta, että vaikka jäsenvaltio voikin käyttää sisärajalalla sijaitsevan entisen rajanylityspaikan jäljellä olevaa infrastruktuuria poliisitarkastuksiin (vrt. 3.1 kohta), kyseisiä tarkastuksia ei voida tehdä pelkästään näillä entisillä rajanylityspaikoilla. Lisäksi sijaintiin liittyvät käytännön edut eivät voi olla määräävä syy poliisitarkastusten tekemiseen.

5. RAJAVALVONNAN VÄLIAIKAINEN PALAUTTAMINEN SISÄRAJOILLE (23–31 ARTIKLA)

5.1. MENETTELY

Schengenin rajasäännösten voimaantulon jälkeen kaksitoista jäsenvaltiota on palauttanut rajavalvonnin väliaikaisesti sisärajoilleen sekä ennakoitavien tapausten että kiireellisiä toimia edellyttävien perustelujen perusteella (Ranska, Espanja, Saksa, Itävalta, Italia, Tanska, Suomi, Viro, Latvia, Malta, Norja, Islanti). Naapurivaltiot ovat toimittaneet tietoja rajavalvonnin palauttamisen aikana tehdystä yhteistyöstä (Portugali, Puola, Tšekki, Slovakia, Slovenia, Alankomaat, Luxemburg, Sveitsi). Yksikään jäsenvaltio ei ole ilmoittanut soveltaneensa säännöksiä, jotka koskevat suunnitellun rajavalvonnin väliaikaisen sisärajoille palauttamisen jatkamista. Liitteessä I luetellaan jäsenvaltioiden ilmoitukset rajavalvonnin väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille ja sen perusteluista ja kestosta.

Komissio huomauttaa, että aika (jäsenvaltion ilmoituksesta rajavalvonnin tosiasialliseen palauttamiseen ennakoitavissa tapauksissa) lausunnon antamiseen jäsenvaltioiden ja komission välisiä virallisia neuvotteluja varten on liian lyhyt.¹⁰ Lisäksi ilmoituksiin ei useinkaan sisälly riittävästi tietoa, jotta komissio voisi antaa lausunnon. Komissio ei siten ole toistaiseksi antanut yhtään lausuntoa.

Samoin väliaikaisesta palauttamisesta toimitetut tiedot ovat usein hyvin yleisluonteisia, eikä niiden perusteella ole mahdollista arvioida täysipainoisesti yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vaaran torjumiseksi toteutettujen toimien tehokkuutta. Komissio pyytää jäsenvaltioita toimittamaan tarkempia tietoja heti kun ne ovat käytettävissä ja tarvittaessa ajantasaistamaan tietoja, jotta komissio voi arvioida perusteellisesti suunniteltujen toimien tarkoituksenmukaisuutta. Tätä varten komissio laatii vakiolomakkeen, jolla rajavalvonnin väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille voidaan ilmoittaa. Käytettävissä olevien tietojen perusteella komissio kuitenkin katsoo, etteivät jäsenvaltiot ole käyttäneet väärin mahdollisuutta rajavalvonnin palauttamiseen.

Jäsenvaltioiden täytäntöönpanovaiheessa ilmoittamat vaikeudet liittyvät tarpeeseen kohdentaa uudelleen inhimillisiä, aineellisia tai teknisiä resursseja rajoilla vallitsevan tilanteen mukaan. Useimmissa tapauksissa yhteistyötä naapurivaltioiden kanssa rajavalvonnin palauttamisen aikana on pidetty myönteisenä. Erityisesti varhaisessa vaiheessa käydyt neuvottelut ja suunniteltujen toimien yhteensovittaminen (varsinkin operationaalisen tuen osalta)

¹⁰ Joissain tapauksissa ilmoitus lähetettiin vain muutamaa päivää ennen rajavalvonnin palauttamista.

naapurivaltioiden kanssa samoin kuin viranomaisten säännöllinen yhteydenpito ja tietojenvaihto edistävät operaatioiden onnistumista. Joissain tapauksissa operationaalinen yhteistyö alkaa jo yhteisestä riskinarvioinnista ja voidaan toteuttaa yhteisinä tarkastuksina, joissa käytetään yhteisiä tarkastuspisteitä tai yhteyshenkilöitä. Rajanylityspaikkojen varustusta myös mukautetaan rajavalvonnan palauttamiseen rajan molemmin puolin (esimerkiksi asentamalla nopeusrajoitusmerkkejä tai käyttämällä siirrettäviä esteitä). Jotkin jäsenvaltiot ovat kuitenkin pitäneet tarpeellisenä osallistua vielä tiiviimmin tähän prosessiin erityisesti voidakseen tiedottaa asiasta yleisölle.

5.2. SOVELLETTAVA LAINSÄÄDÄNTÖ

Schengenin rajasäännöstön 28 artiklassa säädetään, että kun rajavalvonta palautetaan sisärajoille, sovelletaan *tarvittavin muutoksin* II osaston asiaankuuluvia säännöksiä. Sovellettavia säännöksiä ei ole täsmennetty, jotta jäsenvaltiot voivat puuttua tilanteeseen ja tehdä rajatarkastuksia joustavasti ja vaaraan nähden oikeasuhteisella teholla. Rajavalvonnan palauttamisen aikana on toteutettava vain toimia, joita jäsenvaltion yleinen järjestys ja sisäinen turvallisuus edellyttävät. Vaaran luonteesta riippuen kaikkia henkilöitä ei välttämättä tarvitse tarkastaa rajoilla. Tarkastusajankohdan ja -paikan on oltava oikeasuhteisia, tarkastusten on perustuttava riskianalyyysiin ja käytettävissä oleviin tiedustelutietoihin, ja ne on kohdistettava rajavalvonnan palauttamisen syyhyn.

Jäsenvaltiot voivat myös päättää, missä laajuudessa rajavalvonta on tarpeen palauttaa.

Päätöksiä pääsyn epäämisestä voidaan tehdä vain rajavalvonnan palauttamiseen liittyvistä syistä. Schengenin rajasäännöstön liitteessä V olevassa B osassa esitettyä vakiolomaketta ei voida antaa EU:n kansalaisille, koska EU:n kansalaisten pääsy voidaan evätä vain yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansanterveyden perusteella ja siihen on sovellettava direktiivissä 2004/38/EY¹¹ säädettyjä menettelyä koskevia takeita. Jos kolmansien maiden kansalaisilta evätään pääsy laittoman oleskelun vuoksi, on meneteltävä direktiivin 2008/115/EY mukaisesti.¹² Kun rajavalvonta palautetaan väliaikaisesti, sisärajoista ei tule ulkorajoja. Tiettyjä säännöksiä, kuten passien leimaamista (säännöstön 10 artikla) tai liikenteenharjoittajien vastuuta, ei siten sovelleta. Lisäksi komissio muistuttaa, ettei Frontex voi osallistua operaatioihin rajavalvonnan sisärajoille palauttamisen aikana, koska sen toimivalta koskee vain ulkorajavalvontaa.

5.3. TIEDOTTAMINEN YLEISÖLLE

Schengenin rajasäännöstössä säädetään velvoitteesta antaa yleisölle kaikki tiedot suunnitellusta rajavalvonnan palauttamisesta sisärajoille, elleivät turvallisuussyyt sitä estä. Jäsenvaltiot noudattavat tätä vaatimusta eri tavoin tapauksen luonteen mukaan (suunniteltu palauttaminen vai kiireelliset toimet). Ennen rajavalvonnan palauttamista aloitetaan tiedotuskampanja, joka määräytyy käytettävissä olevan ajan mukaan ja jossa hyödynnetään kaikkia käytettävissä olevia tiedotusvälineitä (esimerkiksi televisio, radio, sanomalehdet, internet tai asianomaisten kansallisten viranomaisten lehdistöpalvelut). Kansalaisille

¹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, EUVL L 158, 30.4.2004, s. 77.

¹² 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 [jäsenvaltioiden on saatettava direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään 24. joulukuuta 2010], EUVL L 348, 24.12.2008, s. 98.

tiedotetaan lähinnä velvollisuudesta pitää mukana matkustusasiakirjoja rajaa ylitettäessä sekä tarkastusten syistä ja laajuudesta. Yleisesti ottaen vaikuttaa siltä, että useimmissa tapauksissa yleisölle tiedottaminen on ollut riittävää. Yksikään jäsenvaltio (Suomea lukuun ottamatta) ei ole joutunut turvautumaan 31 artiklassa säädettyyn luottamuksellisuuslausekkeeseen, vaikka tätä säännöstä pidetään hyvin tärkeänä, jos sen soveltaminen osoittautuu tarpeelliseksi.

Komissio pitää rajavalvonnan väliaikaista palauttamista sisärajoille koskevaa nykyistä lainsäädäntökehystä kaiken kaikkiaan riittävänä, mutta kehottaa jäsenvaltioita toimittamaan enemmän tietoja hyvissä ajoin.

6. PÄÄTELMÄT

1. Komissio pahoittelee, ettei tätä kertomusta voitu esittää määräajassa sen vuoksi, että useat jäsenvaltiot toimittivat tiedot myöhässä.
2. Komissio on havainnut III osaston soveltamisessa seuraavat kolme erityisongelmaa:
 - 2.1. Sisäraajattoman alueen, jolla henkilöiden vapaa liikkuvuus varmistetaan, toteuttaminen on yksi unionin merkittävimmistä ja konkreettisimmista saavutuksista. Kansalaiset kokevat rajoitukset, kuten sisärajojen läheisyydessä tehtävät poliisitarkastukset, esteenä oikeudelleen liikkua vapaasti. Henkilöitä ei voida tarkastaa pelkästään sisärajan ylittämisen vuoksi, ei rajalla eikä raja-alueilla.

Komissio on huolestunut matkustajien ilmoittamista vaikeuksista, jotka liittyvät väitettyihin säännöllisiin ja järjestelmällisiin tarkastuksiin tietyillä sisärajavyyhykkeillä. Komissio seuraa tarkasti tilannetta sisärajavyyhykkeillä. Tätä varten se aikoo jatkossakin arvioida huolellisesti kansalaisten kanteluita ja on yhteydessä jäsenvaltioihin selitysten saamiseksi. Varmistaakseen unionin lainsäädännön asianmukaisen soveltamisen komissio on valmis turvautumaan kaikkiin käytettävissä oleviin keinoihin, myös tarvittaessa käynnistämään rikkomisesta johtuvan menettelyn.

Komissio pyytääkin jäsenvaltioita esittämään tilastoja niiden alueella ja erityisesti sisärajavyyhykkeillä tehdyistä poliisitarkastuksista.

Komissio muistuttaa, että jos turvallisuustilanne edellyttää jäsenvaltioiden tekevän säännöllisiä ja järjestelmällisiä tarkastuksia, niiden on harkittava rajavalvonnan väliaikaista palauttamista sisärajoilleen Schengenin rajasäännöstön 23 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen mukaisesti.

Tarkistettua Schengenin säännöstön arviointimekanismia koskevassa ehdotuksessaan komissio suunnittelee tekevänsä yllätyskäyntejä paikalle varmistaakseen, ettei sisärajoilla harjoiteta rajavalvontaa.

Komissio myös korostaa, että jäsenvaltioita, joiden lainsäädännössä annetaan kansallisille poliisiviranomaisille erityistä toimivaltaa sisärajavyyhykkeillä, pyydetään mukauttamaan lainsäädäntöään mahdollisimman pian Euroopan unionin tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Melki ym. annetun tuomion mukaisesti.

- 2.2 Jäsenvaltioiden on poistettava kaikki liikenteen sujuvuutta haittaavat esteet teiden rajanylityspaikoilta sisärajoilla, erityisesti nopeusrajoitukset, jotka eivät perustu

yksinomaan liikenneturvallisuutta koskeviin näkökohtiin. Komission mukaan laaja-alaisen infrastruktuurin, johon liittyy usein huomattavia nopeusrajoituksia, ylläpitoa ei voida perustella liikenneturvallisuutta koskevilla näkökohdilla.

- 2.3 Komissio edellyttää, että suunnitellusta rajavalvonnan palauttamisesta sisärajoille ilmoitetaan hyvissä ajoin, ja kehottaa jäsenvaltioita toimittamaan yksityiskohtaiset tiedot 24 artiklan mukaisesti, jotta komissio voi tarvittaessa antaa lausuntonsa ja jotta viralliset neuvottelut jäsenvaltioiden ja komission välillä voidaan aloittaa.

LIITE I

Jäsenvaltioiden ilmoitukset rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille Schengenin rajasäännösten 23 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen mukaisesti

Jäsenvaltio	Kesto	Perustelut
Ranska	21.10.2006, klo 08.00–20.00	Radikaalien baskinuorten tapahtuma Saint-Pée-sur-Nivellessä ja Philippe Bidartin tukijärjestön järjestämä mielenosoitus Bayonnessa. Ranskan ja Espanjan välinen maaraja (rajanylityspaikka moottoritieellä A63 Biriatoussa, St Jacques -silta, Béhobie-silta, Hendayen asema)
Suomi	9.–21.10.2006	Valtioiden ja hallitusten päämiesten epävirallinen kokous Lahdessa. Tarkastuksia lähinnä Helsinki-Vantaan, Turun ja Tampere-Pirkkalan lentoasemilla sekä Helsingin, Hangon ja Turun satamissa, Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisillä maarajoilla
Suomi	13.–29.11. 2006	Euromed-kokous Tampereella. Tarkastuksia lähinnä Helsinki-Vantaan, Turun ja Tampere-Pirkkalan lentoasemilla sekä Helsingin, Hangon ja Turun satamissa, Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisillä maarajoilla
Ranska	12.–16.2.2007	Afrikan maiden ja Ranskan valtionpäämiesten kokous Cannesissa (13.–16.2.2007). Ranskan ja Italian välinen raja (yksityiskohtaiset tiedot annettu ilmoituksessa)
Saksa	25.5.–9.6.2007	G8-kokous Heiligendammissa/Mecklenburg-Westpommernissa (6.–8.6.2007) Maa-, ilma- ja merirajat
Islanti	2.–3.11.2007	<i>MC Hells Angels</i> -järjestön osallistuminen islantilaisen moottoripyöräkerhon vihkiäisiin Reykjavikissa (1.–4.11.2007). Ilmarajat (tarkastettiin 14 Ruotsista, Tanskasta, Suomesta, Saksasta ja Norjasta saapuvaa lentoa)

Itävalta	2.6.2008– 1.7.2008	Jalkapallon Euroopan mestaruuskilpailut EURO 2008 Itävallassa ja Sveitsissä (7.6.–29.6.2008). Maa- ja ilmarajat
Ranska	27.9.2008, klo 08.00–18.45	Bayonnessa 27. syyskuuta klo 16.00 Batasanan valvonnassa järjestetty mielenosoitus. Viisi Ranskan ja Espanjan välisen rajan ylityspaikkaa (Hendaye: moottoritie A63, kansainvälinen St Jacques -silta, kansainvälinen Béhobie-silta, Hendayen asema, Hendayen satama)
Suomi	24.11.2008– 5.12.2008	Etyjin ministerineuvoston kokous Helsingissä (4. ja 5.12.2008). Tarkastuksia lähinnä Helsinki-Vantaan lentoasemalla sekä Helsingin ja Turun satamissa
Islanti	5.–7.3.2009	<i>MC Hells Angels</i> -järjestön vierailu islantilaisessa moottoripyöräkerhossa Reykjavikissa. Ilmarajat (tarkastettiin 16 Ruotsista, Tanskasta, Alankomaista, Ranskasta, Saksasta ja Norjasta saapuvaa lentoa)
Saksa	20.3.2009– 5.4.2009	Naton kokous Strasbourgissa, Baden-Badenissa ja Kehlissä (3. ja 4.4.2009). Maa-, ilma- ja merirajat
Ranska	30.3.2009– 5.4.2009	Naton kokous Strasbourgissa (3. ja 4.4.2009) Ranskan maa- ja ilmarajat Belgian, Luxemburgin, Saksan, Sveitsin, Italian ja Espanjan kanssa
Italia	28.6.2009– 15.7.2009	G8-kokous L'Aquilassa (10.–12.7.2009) Maa-, ilma- ja merirajat
Ranska	19.9.2009, klo 13.00–19.40	Batasan mielenosoitus Bayonnessa. Viisi Ranskan ja Espanjan välisen rajan ylityspaikkaa (moottoritie A63, kansainvälinen St Jacques -silta, kansainvälinen Béhobie-silta, Hendayen asema, Hendayen satama)
Espanja	26. ja 27.9.2009	Baskitaistelijoiden Gudari Eguna -juhla Baskimaassa ja Navarrassa (Espanja) sekä Pyrénées-Orientales'ssa (Ranska) Espanjan ja Ranskan väliset maarajat Guipuzcoan ja Navarran maakunnissa

Ranska	27.9.2009	ETAn 50-vuotisjuhla. Ranskan ja Espanjan väliset maarajat, rajanylityspaikat Hendayesta Arneguyhin (14 rajanylityspaikkaa).
Norja	27.11.2009– 12.12.2009	Nobelin rauhanpalkinto -seremonia Oslossa (10.12.2009). Norjan ja Saksan sekä Norjan ja Tanskan väliset rajat, lennot Norjaan ja muihin Schengen-valtioihin
Tanska	1.–18.12.2009	YK:n ilmastonmuutoskokous Kööpenhaminassa (7.–18.12.2009). Tanskan ja Saksan sekä Tanskan ja Ruotsin väliset rajat
Malta	5.–18.4.2010	Paavi Benedictus XVI:n vierailu (17. ja 18.4.2010) Maltan kansainvälinen lentoasema ja Vallettan laivaterminaali
Viro	17.–23.4.2010	Naton ulkoministerien epävirallinen kokous Tallinnassa (22. ja 23.4.2010). Maa-, meri- ja ilmarajat (yksityiskohtaiset tiedot annettu ilmoituksessa)
Ranska	28.5.–2.6.2010	Ranskan ja Afrikan maiden huippukokous Nizzassa (31.5. ja 1.6.2010). Ranskan ja Italian välinen raja (yksityiskohtaiset tiedot annettu ilmoituksessa)
Latvia	24.5–1.6.2010	Naton parlamentaarinen yleiskokous Riassa (28.5.–1.6.2010). Latvian ja Viron sekä Latvian ja Liettuan väliset maarajat, Riian satama ja Riian kansainvälinen lentoasema