



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 27.9.2017
COM(2017) 571 final

2017/0245 (COD)

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS

**asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta sisäraja-valvonnan väliaikaiseen palauttamiseen
sovellettavien sääntöjen osalta**

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

• Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Rajavalvonnan väliaikainen palauttaminen sisärajoille on yleistynyt Euroopan unionissa kahden viime vuoden aikana merkittävästi. Syyskuusta 2015 lähtien rajavalvonta on palautettu tai sitä on jatkettu lähes 50 kertaa (vuosina 2006–2015 rajavalvonta palautettiin 36 kertaa).¹ Syynä olivat laittomien muuttajien edelleen liikkuminen sekä useiden Schengen-valtioiden sisäiseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen kohdistuvan vakavan uhan kasvu rajat ylittävän terrorismin vuoksi. Näiden vakavien uhkien edessä joidenkin jäsenvaltioiden oli jatkettava palautettua rajavalvontaa useita kertoja – toisinaan nykyisten säännösten sallimien aikarajojen loppuun saakka.

Komissio totesi jo toukokuussa 2017, että viime vuosina on noussut esiin uusia turvallisuushaasteita, kuten toistuvat terrori-iskut ovat osoittaneet. Vaikka nykyinen oikeudellinen kehys on ollut riittävä tähän mennessä ilmenneisiin haasteisiin vastaamiseksi, komissio käynnisti pohdinnan siitä, riittääkö se vastaamaan myös muuttuviin turvallisuushaasteisiin.

Nykyisten Schengen-sääntöjen mukaan sisäraajavalvonta on mahdollista pitempään kuin kuusi kuukautta, jos jonkin jäsenvaltion ulkorajojen valvonnassa on osoitettu Schengen-arvioinnissa olevan vakavia puutteita, jotka vaarantavat koko sen alueen toiminnan, jolla ei suoriteta sisäraajavalvontaa, tai jos jokin jäsenvaltio ei noudata neuvoston päätöstä, jossa on yksilöity toimenpiteet Schengen-alueen toimivuutta uhkaavien ulkorajavalvonnan riskien lievittämiseksi (Schengenin rajasäännösten, sellaisena kuin se on muutettuna Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta 14 päivänä syyskuuta 2016 annetulla asetuksella (EU) 2016/1624, 29 artiklan mukainen menettely).² Tällaisissa tapauksissa neuvosto voi komission ehdotuksesta suositella, että yksi tai useampi jäsenvaltio päättää palauttaa rajavalvonnan kaikille sisärajoilleen tai niiden tiettyihin osiin enintään kuuden kuukauden määräajaksi, joita on mahdollista jatkaa kolme kertaa.³

Jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu vakava uhka, joka ei Schengen-arvioinnin mukaan liity ulkorajavalvonnan puutteisiin, sisäraajavalvonnan palauttamiseen sovelletaan Schengenin rajasäännösten 25–28 artiklassa säädettyjä ehtoja ja aikarajoja. Sen mukaan valvontaa sisärajoilla voidaan suorittaa enintään kuuden kuukauden ajan, jos on kyse ennakoitavista tapahtumista, kuten kansainvälisistä urheilu- tai poliittisista tapahtumista (25 artikla), tai enintään kahden kuukauden ajan, jos on kyse välittömiä toimia edellyttävästä tilanteesta (28 artikla). Komission tulkinnan mukaan 28 ja 25 artiklan nojalla palautetun rajavalvonnan kaudet on mahdollista kumuloida. Tämä tarkoittaa sitä, että jokaista

¹ Ks. luettelo rajavalvonnan palauttamisista sisärajoille https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf.

² Tämän menettelyn mukaisesti neuvosto suosittelee 12. toukokuuta 2016 komission ehdotuksesta, että viisi jäsenvaltiota, joihin laitton edelleen liikkuminen eniten vaikuttaa, palauttavat rajavalvonnan joillekin sisärajoilleen. Neuvosto antoi 12. toukokuuta 2017 näille viidelle jäsenvaltiolle kolmannen ja viimeisen kerran luvan jatkaa rajavalvontaa 11. marraskuuta 2017 saakka.

³ Uusi eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskeva asetusta, joka on tuonut uusia resursseja ja välineitä (kuten pakolliset haavoittuvuusarvioinnit ja niiden perusteella laadittavat suositukset sekä pakollinen resurssien yhdistäminen), on lisännyt EU:n rajavalvonnan kykyä selvittää uusista haasteista, jos niitä ilmenee. Tämän pitäisi merkittävästi vähentää tarvetta sisäraajavalvonnan väliaikaiseen palauttamiseen ulkorajoilla vallitsevan tilanteen vuoksi.

ilmoitusta eri perusteilla tehdyistä rajavalvonnan palauttamista koskevista päätöksistä tarkastellaan erikseen sen perusteiden pohjalta ja sovellettavia määräaikoja sovelletaan jokaiseen tapaukseen erikseen.

Kaikkiaan käytäntö rajavalvonnan väliaikaisen palauttamisen suhteen on osoittanut, että jäsenvaltiot hyödyntävät tätä toimenpidettä vastuullisella tavalla.⁴ Simulaatio tilanteesta, jossa Schengenin sopimusta ei sovelleta, osoittaa, että tästä aiheutuu aina taloudellisia kustannuksia.⁵

Säännöt ja menettely väliaikaisen sisärajalvalvonnan jatkamiselle ovat kuitenkin osoittautuneet kahden viime vuoden aikana riittämättömiksi, jotta ne auttaisivat kasvaneissa yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvissa uhissa. Nykyiset säännöt eivät myöskään edistä vaihtoehtoisten toimenpiteiden käyttöä vakavien uhkien torjumiseksi. Lisäksi on tarpeen varmistaa, että jäsenvaltiot, jotka aikovat palauttaa rajavalvonnan tai pidentää sitä, tekevät yhteistyötä naapurijäsenvaltioidensa kanssa. Oikeudellisessa kehityksessä olisi myös saatava näkyvämmäksi jäsenvaltioiden velvoite arvioida hyvissä ajoin ennen päätöstä sisärajalvalvonnan palauttamisesta, voitaisiinko havaittuun uhkaan jotenkin puuttua vaihtoehtoisin toimenpitein oikeasuhteisista poliisitarkastuksista ja poliisiyhteistyöstä Schengen-alueella 12 päivänä toukokuuta 2017 annetun komission suosituksen mukaisesti. Suosituksessa muun muassa kannustetaan jäsenvaltioita turvautumaan ensisijaisesti oikeasuhteisiin poliisitarkastuksiin rajavalvonnan väliaikaisen palauttamisen sijaan, jos sisäiseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen kohdistuu vakava uhka.

Näistä syistä komissio päätyi siihen, että on tarpeen päivittää sääntöjä, jotka koskevat rajavalvonnan väliaikaista palauttamista sisärajoille.

Tämän päätelmän mukaisesti tällä ehdotuksella on seuraavat tavoitteet:

- varmistaa, että väliaikaiseen rajavalvontaan sisärajoilla sovellettavat aikarajat sallivat jäsenvaltioiden toteuttaa tarvittaessa toimenpiteitä, jotta ne voivat vastata sisäiseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen kohdistuviin vakaviin uhkiin;
- parantaa menettelytakeita, jotta voidaan varmistaa, että päätös väliaikaisesta sisärajalvalvonnasta tai sen jatkamisesta perustuu asianmukaiseen riskinarviointiin ja tehdään yhteistyössä muiden asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa.
- Tämän vuoksi ehdotetaan seuraavaa:
- Nostetaan aikaraja rajavalvonnan väliaikaiselle palauttamiselle sisärajoille vakavan uhan ennakoitavan keston ajaksi kuudesta kuukaudesta vuoteen ja jatkokausiin aikaraja 30 päivästä kuuteen kuukauteen.
- Jäsenvaltiot laativat ja toimittavat riskinarvioinnin, jossa arvioidaan, miten kauan havaitun uhan odotetaan kestävän ja mihin sisärajojen osiin sen vaikuttaa, sekä

⁴ Schengenin rajasäännösten hyväksymisestä vuonna 2006 muuttoliikekriisin alkuun vuonna 2015 rajavalvonta palautettiin 36 kertaa. Sitä ei jatkettu juuri koskaan, ja se kesti tavallisesti vain joitakin päiviä tai viikkoja.

⁵ Komissio on analysoinut suoria taloudellisia kustannuksia tilanteista, joissa Schengenin sopimuksen soveltamisesta on luovuttu palauttamalla rajavalvonta pidemmäksi aikaa. Analyysin mukaan viivytykset rajoilla vaikuttavat merkittävästi rajat ylittävään liikenteeseen (etenkin tieliikenteeseen), matkailuun, julkishallintoon sekä rajatyöntekijöihin ja matkailijoihin. Niille aiheutuvien suorien kustannusten määräksi arvioidaan 5–18 miljardia euroa vuodessa (mikä vastaa 0,06–0,13 prosenttia BKT:stä) riippuen viivytysten kestoista. Keskipitkän aikavälin välilliset kustannukset saattavat olla huomattavasti näitä arvioita suuremmat, sillä vaikutukset unionin sisäiseen kauppaan, investointeihin ja liikkuvuuteen olisivat ennakoimattomat, jos Schengenin sopimuksen soveltamisesta luopuminen vaarantaisi taloudellisen yhdentymisen.

osoitetaan, että sisärajalvonnin jatkaminen on ainoa jäljellä oleva keino. Jos rajavalvontaa jatketaan yli kuudella kuukaudella, jäsenvaltion on myös jälkeinpäin selitettävä, miten rajavalvonta auttoi havaitun uhan torjumisessa. Tällaisten riskinarviointien laadun varmistamiseksi komissio toimittaa riskinarvioinnin tarvittaville virastoille (eurooppalainen raja- ja merivartiosto sekä Europol).

- Käyttöön otetaan parempi järjestely, jolla seurataan asian etenemistä, jos komissio on lausunnossaan ilmaissut epävarmuutta rajavalvonnin tarpeellisuudesta tai oikeasuhteisuudesta, sekä neuvottelumenettely, jossa ovat mukana komissio, jäsenvaltiot ja, kuten nyt ehdotetaan, asiaankuuluvat virastot. Yhteistyö niiden naapurijäsenvaltioiden kanssa, joihin aiottu rajavalvonta vaikuttaa, turvataan paremmin uudella neuvottelumenettelyllä.
- Tarjotaan uusi mahdollisuus pidentää sisärajalvontaa enintään kahdella vuodella, jos sisäiseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen kohdistuva vakava uhka jatkuu yhden vuoden määräaikaan pidempään edellyttäen, että uhka perustuu samoihin syihin (esimerkiksi rajat ylittävän terroristiverkoston toimintaan liittyvä uhka) ja että maan alueella toteutetaan vastaavantasoisia kansallisia poikkeustoimia uhan torjumiseksi (kuten hätätilan julistaminen).

Näiden muutosten yhteydessä ehdotuksessa lisäksi selvennetään Schengenin rajasäännösten 29 artiklan sanamuotoa sovellettavasta määräajasta.

Ehdotuksella ei muuteta sisärajalvonnin väliaikaisen palauttamisen perusteita, joista säädetään Schengenin rajasäännöstyssä.

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

Ehdotuksella muutetaan sisärajalvonnin väliaikaisen palauttamisen yleisiä aikarajoja, joista on säädetty ennakoitavien tapahtumien/uhkien osalta 25 artiklassa. Nykyinen rajavalvonnin väliaikaista palauttamista koskeva periaate ja siihen sovellettavat suojatoimet säilytetään, mutta komissiolle annetaan valtuudet (ja kuusi kuukautta ylittävien tapausten osalta velvollisuus) ottaa kantaa aiotun rajavalvonnin tarpeellisuuteen ja oikeasuhteisuuteen ja Schengenin rajasäännösten 27 artiklan 5 kohdassa tarkoitettua neuvottelumenettelyä vahvistetaan sillä, että siihen osallistuvat asiaankuuluvat virastot, joilla on asiantuntemusta asianomaisen jäsenvaltion ilmoituksessa ja riskinarvioinnissa toimittamien tietojen arvioimiseksi. Schengenin rajasäännösten 26 artiklassa säädettyjä rajavalvonnin väliaikaisen palauttamisen perusteita sovelletaan jatkossakin.

Ehdotuksessa vahvistetaan periaatetta, jonka mukaan sisärajalvonnin palauttamisen on oltava viimeinen keino. Schengenin rajasäännösten 23 artiklan mukaisesti jäsenvaltioilla säilyy oikeus suorittaa alueellaan poliisitarkastuksia, mukaan lukien raja-alueella, mikä voi olla joissakin tapauksissa toimiva vaihtoehto sisärajalvonnin väliaikaiselle palauttamiselle. Vaatimus esittää riskinarviointi, jossa osoitetaan, että aiottuun rajavalvonnin palauttamiseen tai jatkamiseen turvaututaan viimeisenä keinona, kannustanee jäsenvaltioita harkitsemaan vaihtoehtoisten toimenpiteiden, kuten tehostettujen poliisitoimien, käyttöä. Ehdotus tukeekin oikeasuhteisia poliisitarkastuksia koskevan komission suosituksen⁶ täytäntöönpanoa. Komissio nimenomaan kannustaa siinä jäsenvaltioita turvautumaan ensisijaisesti poliisitarkastuksiin sisärajalvonnin väliaikaisen palauttamisen sijaan.

⁶ C(2017) 3349 final.

Ehdotetut muutokset ovat SEUT-sopimuksen 72 artiklan mukaisia, sillä ne eivät vaikuta velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Schengenin rajasäännöstön 29 artikla tarjoaa jatkossakin ainoan mahdollisuuden jatkaa sisäraja-valvontaa, jos Schengen-arvioinnissa on todettua vakavia puutteita jonkin jäsenvaltion ulkorajojen valvonnassa. Tätä mahdollisuutta on hiljattain vahvistettu asiaa koskevilla eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevan asetuksen säännöksillä. Niiden mukaan tilanne, jossa jäsenvaltio ei ryhdy asianmukaisiin toimiin haavoittuvuusarvioinnissa havaittujen puutteiden vuoksi tai jossa jäsenvaltio ei ole pyytänyt Euroopan raja- ja merivartiostolta riittävää tukea, vaikka sen ulkorajoihin kohdistuu erityisiä ja suhteettomia haasteita, jotka saattavat vaarantaa Schengen-alueen toiminnan, voi olla peruste sisäraja-valvonnan väliaikaiselle palauttamiselle (Schengenin rajasäännöstön 19 artiklan 10 kohta).

- **Yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa**

Schengenin rajasäännöstön 26 artiklan soveltamista jatketaan edelleen, ja sen mukaan päätöksessä sisäraja-valvonnan väliaikaisesta palauttamisesta tai jatkamisesta on otettava huomioon erityisesti tällaisen toimenpiteen todennäköinen vaikutus henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen alueella, jolla ei suoriteta sisäraja-valvontaa. Tässä yhteydessä olisi muistettava, että direktiivi 2004/38/EY⁷ ei sisällä oikeutta vapauteen turvatarkastuksista kun ylitetään rajoja, joilla tehdään Schengenin rajasäännöstön mukaisia tarkastuksia. Tämän vuoksi sisäraja-valvonnan enimmäiskeston päivittäminen ei sinänsä vaikuta kielteisesti vapaaseen liikkuvuuteen. Ainoastaan valvontamahdollisuuden väärinkäyttö vaikuttaisi vapaaseen liikkuvuuteen.

Riskin pienentämiseksi ehdotetaan, että kun komissiolla on jo nyt mahdollisuus ilmaista milloin tahansa huolensa rajavalvonnan (palauttamisen tai pidentämisen) tarpeellisuudesta tai oikeasuhteisuudesta, se nyt myös veloitetaan antamaan lausunto, jos rajavalvontaa suoritetaan pitempään kuin kuusi kuukautta. Neuvottelumenettelyyn sisällytetään uusi suojoitoimi, sillä siihen halutaan nyt mukaan myös asiaankuuluvat virastot. Komission johtamaa neuvottelumenettelyä koskevassa ehdotuksen sanamuodossa selvennetään, että niiden jäsenvaltioiden näkemykset, joihin valvonta vaikuttaa, otetaan asianmukaisesti huomioon.

Ehdotus auttaa Schengen-alueen turvallisuuden parantamisessa, koska se antaa jäsenvaltioille laillisen mahdollisuuden tarvittaessa jatkaa sisäraja-valvontaa vastatoimena valvonnan perusteena olevaan, yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaan vakavaan uhkaan.

Schengenin oikeudellisen kehyksen päivittäminen uusiin haasteisiin liittyvien kokemusten perusteella on täysin sopusoinnussa Euroopan muuttoliikeagendassa ja Euroopan turvallisuusagendassa esitettyjen komission linjausten kanssa, jotta voidaan säilyttää Schengenin säännöstön kyky vastata asianmukaisesti yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuviin pitkäaikaisiin ja vakaviin uhkiin antamalla lisää aikaa, jota uhkien torjuminen saattaa vaatia.

⁷ 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.

2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAISUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

• Oikeusperusta

Ehdotus perustuu SEUT-sopimuksen 77 artiklan 2 kohdan e alakohtaan.

Ehdotuksella muutetaan henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä 9 päivänä maaliskuuta 2016 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/399 (Schengenin rajasäännöstö).

• Toissijaisuusperiaate (jaetun toimivallan osalta)

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.

Tällä ehdotuksella muutetaan voimassa olevia Schengenin rajasäännösten III luvun säännöksiä rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille rajatusti perustana viime vuosien kokemukset tilanteista, joissa jäsenvaltiot ovat jatkaneet useita kertoja palautetun sisärajavälön alkuperäisiä soveltamisaikoja.

Ehdotuksella myös vahvistetaan jäsenvaltioiden velvollisuuksia niitä naapurijäsenvaltioita kohtaan, joihin aiottu rajavalvonnan palauttaminen tai jatkaminen vaikuttaa, koska nykyisten säännösten vaikutus on osoittautunut tässä asiassa puutteelliseksi.

Jäsenvaltiot eivät voi yksinään saavuttaa tavoitetta, joka on soveltamisalan, keston ja menettelyn määrittäminen väliaikaisen valvonnan poikkeukselliselle jatkamiselle tietyillä sisärajojen osuuksilla ottaen huomioon jäsenvaltioiden vastuun yleisestä järjestyksestä ja sisäisestä turvallisuudesta sekä tarpeen rajoittaa sisärajavälön tiukasti välttämättömään, jotta voidaan säilyttää alue, jonka sisärajoilla ei suoriteta valvontaa, vaan sen voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla. Tämän vuoksi unioni voi toissijaisuusperiaatteen mukaisesti hyväksyä ehdotetut toimenpiteet.

• Suhteellisuusperiaate

Ehdotetut muutokset sääntöihin rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille ovat oikeassa suhteessa tavoitteeseen, joka on yleisen järjestyksen turvaaminen ja sisäisen turvallisuuden varmistaminen alueella, jolla ei suoriteta sisärajavälön valvontaa.

Ehdotuksessa tunnustetaan kaikilta osin, että Schengenin sääntöjen mukaan sisärajavälön väliaikaisen palauttamisen ja sen myöhemmän jatkamisen on pysyttävä poikkeuksena, johon sovelletaan Schengenin alueen jäsenille yhteisiä erityissääntöjä.

Ehdotuksella vastataan nykyisissä säännöissä havaittuihin puutteisiin, jotka liittyvät joidenkin jäsenvaltioiden viime vuosina kokemiin pitkäaikaisiin uhkiin yleiselle järjestykselle ja sisäiselle turvallisuudelle (kuten rajatylittävä terrorismin uhka tai laittomien muuttajien edelleen liikkuminen, joiden perusteella on palautettu sisärajavälön valvontaa). Kokemusten perusteella vaikuttaa siltä, että tietyissä pitkäaikaisissa uhissa ei riitä edes komission hyväksymä käytäntö yhdistää 28 artiklaan (välittömiä toimia vaativat tapahtumat) ja 25 artiklaan (ennakoitavat tapahtumat) perustuvat sisärajavälön valvonnan enimmäisajat.

Tämän vuoksi ehdotetaan seuraavaa:

1) Pidentetään ennakoitaviin tapahtumiin liittyvä yleinen aikaraja yhteen vuoteen.

Tätä enimmäiskestoja on tarkoitus soveltaa, jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia ei voida poistaa muutamassa kuukaudessa. Tämän mahdollisuuden ei tulisi vaikuttaa keskimääräiseen keston tapauksissa, joissa rajavalvonta on palautettu tavallisimpien syiden vuoksi, jotka liittyvät yleensä urheilutapahtumiin tai korkean tason poliittisiin tapahtumiin. On syytä muistaa, että jäsenvaltioilla on Schengenin rajasäännöstön asettamissa rajoissa valta päättää säännöstön 25 tai 28 artiklan mukaisen rajavalvonnan väliaikaisen palauttamisen kestosta. Koska väliaikaisen sisärajavallvonnan soveltamisala ja kesto eivät saisi ylittää sitä, mikä on ehdottoman välttämätöntä vakavan uhan torjumiseksi, komissio voi valvoa valvonnan kestoa ja antaa siitä lausunnon. Jos palautetun rajavalvonnan tarpeellisuudesta tai oikeasuhteisuudesta on epäilyksiä tai jos sisärajavallvontaa suoritetaan yli kuuden kuukauden ajan, komissio on velvollinen antamaan lausunnon.

Lisäksi komissiolla on perussopimusten valvojana yleinen toimivalta puuttua päivitettyjen aikarajojen mahdolliseen väärinkäyttöön.

Rajavalvonnan palauttamisesta tai pidentämisestä on myös tehtävä riskinarviointi. Siinä tarkastellaan uhan oletettua kestoa ja rajasuoksia, joihin se vaikuttaa, arvioidaan valittavissa olevia vaihtoehtoja sekä selitetään, miksi valitun vaihtoehdon katsotaan soveltuvan parhaiten havaittuun uhkaan. Kun rajavalvontaa on suoritettu kuuden kuukauden ajan, riskinarvioinnissa olisi myös esitettävä, miten sen aiempi jatkaminen on auttanut havaitun uhan lievittämisessä.

2) Ehdotuksessa tarjotaan myös mahdollisuus poikkeuksellisesti jatkaa sisärajavallvontaa, jos sama uhka kestää kauemmin kuin vuoden, mutta ainoastaan siinä tapauksessa, että yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva uhka, jonka perusteella rajavalvontaa halutaan jatkaa, on riittävän täsmällinen ja toimenpiteeseen liittyy vastaavantasoisia kansallisia poikkeustoimia, kuten hätätilan julistaminen. Sen varmistamiseksi, että tällainen jatkaminen on poikkeustapaus, mahdollisuus ylittää Schengenin rajasäännöstössä säädetyt yleiset aikarajat edellyttäisi komission lausuntoa ja sen jälkeen annettua neuvoston suositusta, jossa vahvistettaisiin tarvittaessa ehdot asianomaisten jäsenvaltioiden väliselle yhteistyölle. Suositus voisi koskea enintään kuuden kuukauden ajanjaksoa. Kestoa voitaisiin jatkaa samalla menettelyllä enintään kolme kertaa, kulloinkin kuudeksi kuukaudeksi.

- **Toimintatavan valinta**

Ehdotus koskee asetuksen muuttamista. Koska ehdotuksella täydennetään asetuksen III osaston II luvun voimassa olevia säännöksiä sisärajavallvonnan väliaikaisesta palauttamisesta, ainoastaan asetus on asianmukainen toimintatapa.

3. JÄLKIARVIOINTIEN, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTENARVIOINTIEN TULOKSET

- **Vaikutustenarviointi**

Ehdotettu muutos antaa nykyisiin sääntöihin hallittua joustovaraa muuttamatta sisärajavallvonnan poikkeuksellisen väliaikaisen palauttamisen logiikkaa. Tämä oikeuttaa käytettävissä olevien vaihtoehtojen yksinkertaistetun analyysin. Tämän vuoksi täysimittaista vaikutustenarviointia ei tarvita.

- **Perusoikeudet**

Muutosehdotuksessa kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan periaatteita, jotka on tunnustettu Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, ja etenkin sen 45 artiklassa tarkoitettua

liikkumis- ja oleskeluvapautta. Schengenin rajasäännösten 3 artiklan a kohdassa sekä 4 ja 7 artiklassa säädettyjä suojatoimia sovelletaan edelleen.

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Ehdotetulla muutoksella ei ole vaikutuksia unionin talousarvioon.

5. LISÄTIEDOT

• Ehdotukseen sisältyvien säännösten yksityiskohtaiset selitykset

Asetuksen 25 artiklaa muutetaan seuraavasti:

- Yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen ennakoitavien tapahtumien yhteydessä kohdistuvan vakavan uhan vuoksi väliaikaisesti palautettavan rajavalvonnan enimmäiskesto, josta säädetään artiklan 4 kohdan ensimmäisessä virkkeessä, nostetaan kuudesta kuukaudesta vuoteen. Jotta tähän säännökseen perustuvien jatkoajanjaksojen pituus olisi paremmassa suhteessa rajavalvonnan yleiseen enimmäiskestoon, myös 1 ja 3 kohtaa muutetaan siten, että pidennetään mahdollisia jatkoajanjaksoja 30 päivästä kuuteen kuukauteen.
- Tämän muutoksen tarkoituksena on ottaa huomioon yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvat pitkäaikaiset uhat (kuten rajatylittävä terrorismin uhka tai laittomien muuttajien edelleen liikkuminen, jotka ovat perusteita sisäraajavalvonnan väliaikaiselle palauttamiselle). Kuten viime vuosina on nähty, niiden käsitteleminen voi vaatia enemmän aikaa.
- Artiklan 2 kohtaa muutetaan lisäämällä siihen viittaus uuteen 27 a artiklaan.
- Mahdollisuus poikkeustapauksessa jatkaa sisäraajavalvontaa enimmäiskesto pitempään on lisätty 4 kohtaan. Siinä säädetään, että jos sisäiseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen kohdistuva vakava uhka jatkuu pitempään kuin vuoden, rajavalvontaa voidaan poikkeuksellisesti jatkaa enintään kuuden kuukauden ajanjaksoilla, joiden kokonaiskesto voi olla enintään kaksi vuotta. Tähän sovelletaan 27 a artiklassa säädettyjä ehtoja ja menettelyä.
- Tämän muutoksen tarkoituksena on parantaa päivitettyjen sääntöjen toimivuutta uusissa haasteissa.

Asetuksen 27 artiklaa muutetaan seuraavasti:

- Artiklan 1 kohtaan, jossa määritellään rajavalvonnan aiotun palauttamisen yhteydessä annettavat tiedot (joita sovelletaan 25 artiklan 3 kohdan mukaisesti myös valvonnan jatkamiseen), lisätään uusi aa kohta, jossa jäsenvaltioille asetetaan uusi velvoite valmistella ja jakaa riskinarviointi. Riskinarvioinnissa olisi arvioitava, miten kauan havaitun uhan odotetaan kestävän ja mihin sisärajojen osiin se vaikuttaa, sekä osoitettava, että rajavalvonta on ainoa jäljellä oleva keino. Lisäksi siinä on raportoitava yksityiskohtaisesti koordinoinnista niiden naapurijäsenvaltioiden kanssa, joihin väliaikainen sisäraajavalvonta vaikuttaa. Annettavien tietojen laadun varmistamiseksi komission on pyydettävä mukaan menettelyyn asiaankuuluva virasto sen mukaan, minkälainen uhka on rajavalvonnan aiotun palauttamisen tai jatkamisen perusteena (eli joko Euroopan raja- ja merivartiostovirasto tai Europol).

Tämän uuden vaatimuksen lisäämisen tarkoituksena on korostaa sitä, että rajavalvontaan turvautuminen on viimeinen keino puuttua yleiseen järjestykseen tai

sisäiseen turvallisuuteen kohdistuviin vakaviin uhkiin, ja sitä pitäisi käyttää ainoastaan silloin, jos muiden toimenpiteiden ei katsota riittävän samojen tulosten saavuttamiseksi.

Tätä tavoitetta vahvistaa se, että jäsenvaltiot, jotka jatkavat rajavalvontaa yli kuusi kuukautta, velvoitetaan erikseen osoittamaan jälkikäteen, että rajavalvonta auttoi havaitun uhan torjumisessa.

Muutettu säännös korostaa myös tarvetta koordinointiin niiden naapurijäsenvaltioiden kanssa, joihin aiottu rajavalvonta vaikuttaa.

Tässä yhteydessä e alakohtaan lisätään selvennys, että koordinointia asianomaisten naapurijäsenvaltioiden kanssa olisi suoritettava ennen päätöstä sisäraajavalvonnan palauttamisesta tai jatkamisesta.

Lisäksi tämän kohdan viimeistä virkettä muutetaan sen korostamiseksi, että komissio kiinnittää erityistä huomiota yhteistyöhön naapurijäsenvaltioiden kanssa ja voi pyytää asiasta lisätietoja.

- Kun on kyse rajavalvonnan jatkamista vuotta pitempään koskevasta erityismenettelystä, 4 kohdassa määriteltyjä olosuhteita, joissa komission on annettava lausunto, muutetaan vastaavasti. Muutoksen mukaan komissio tai mikä tahansa jäsenvaltio voi antaa lausunnon, mutta jos palautetun rajavalvonnan tarpeellisuudesta tai oikeasuhteisuudesta on epäilyksiä tai jos sisäraajavalvontaa suoritetaan yli kuuden kuukauden ajan, komissio on velvollinen antamaan lausunnon. Tätä velvoitetta vahvistetaan ja päivitetään, jotta voidaan ottaa huomioon uusi velvoite, joka liittyy riskinarviointiin ja sitä arvioivien virastojen rooliin.
- Artiklan 5 kohdassa esitetään komission ja jäsenvaltioiden välisen neuvottelumenettelyn yksityiskohdat, ja myös sitä päivitetään virastojen osallistumisen vuoksi. Virastojen odotetaan siis osallistuvan tähän prosessiin. Muut muutokset johtuvat edeltävien kohtien muutoksista, ja niillä tuodaan voimakkaammin esiin sitä, että varmistetaan aiotun rajavalvonnan tarpeellisuus ja oikeasuhteisuus. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään varmistamaan, että sisäraajavalvonnan väliaikaiseen palauttamiseen tai jatkamiseen liittyy käytännössä koordinointia niiden jäsenvaltioiden kesken, joita valvonta koskee.

Kuten edellä on jo mainittu, asetukseen lisätään uusi 27 a artikla, jossa määritetään ehdot ja menettely, joita noudatetaan, jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka kestää yli vuoden.

- Sen 1 kohdassa säädetään, että rajavalvontaa voidaan poikkeuksellisesti jatkaa yli vuoden, jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka on riittävän täsmentynyt ja kestää yli vuoden. Säännöstä olisi luettava yhdessä johdanto-osan 8 kappaleen kanssa, jossa opastetaan tarkemmin, miten uhan täsmentyneisyys voidaan osoittaa. Kun huomioon otetaan myös 26 artiklassa vahvistetut perusteet rajavalvonnan väliaikaiselle palauttamiselle, rajavalvontaa voitaisiin poikkeuksellisesti jatkaa vuotta pitempään tukena kansallisille poikkeustoimenpiteille (esimerkiksi poikkeustilan julistaminen) yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan pitkäaikaisen vakavan uhan torjumiseksi.

- Artiklan 2 kohdassa viitataan 27 artiklan menettelysäännöksiin, joita sovelletaan edelleen (säännökset ilmoituksen sisällöstä, tietojen toimittamisesta Euroopan parlamentille ja neuvostolle ja oikeudesta joidenkin tietojen turvallisuusluokitteluun).
- Artiklan 3 ja 4 kohdassa säädetään noudatettavasta menettelystä. Niiden mukaan neuvosto voi komission lausunnon huomioon ottaen suositella poikkeuksellista jatkamista. Komission on annettava lausunto 27 artiklan 4 kohdan edellä kuvatun muutoksen ja 27 a artiklan 3 kohdan nojalla.

Jatkamista voidaan suositella samaa menettelyä noudattaen kolme kertaa, kulloinkin enintään kuuden kuukauden ajaksi. Kun otetaan huomioon, että tarve jatkaa rajavalvontaa edelleen vuoden jälkeen johtuu todennäköisesti seikoista, joilla on yhtymäkohtia kansalliseen täytäntöönpanovaltaan ja lainvalvontavaltaan, ja että rajavalvonnan tueksi pitäisi toteuttaa vastaavantasoisia kansallisia poikkeustoimia, ehdotetaan, että neuvoston suositus ei saisi riippua komission ehdotuksesta, joka saattaisi näissä olosuhteissa perustua hyvin vähäisiin tietoihin. Sen sijaan neuvoston olisi otettava asianmukaisesti huomioon komission lausunto.

Naapurijäsenvaltioiden nykyistä suurempaa osallistumista edellyttävien säännösten mukaisesti ehdotetaan lisäksi, että neuvosto määrittää suosituksessaan tarpeen mukaan ehdot asianomaisten jäsenvaltioiden väliselle yhteistyölle.

Asetuksen 2 artikla sisältää vakiolausekkeen asetuksen voimaantulosta ja soveltamisalasta.

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS**asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta sisärajalvalvonnan väliaikaiseen palauttamiseen sovellettavien sääntöjen osalta**

EUROOPAN PARLAMENTTI JA EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, jotka

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

ottavat huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

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

noudattavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä,

sekä katsovat seuraavaa:

- (1) Rajavalvonnan palauttamisen sisärajoille olisi oltava henkilöiden vapaan liikkuvuuden alueella poikkeuksellinen toimenpide. Sisärajalvalvonnan palauttamisesta olisi päätettävä ainoastaan viimeisenä keinona, määräajaksi ja siltä osin kuin rajavalvonta on välttämätöntä ja oikeassa suhteessa havaittuun yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaan vakavaan uhkaan.
- (2) Havaittuja vakavia uhkia voidaan torjua erilaisilla toimenpiteillä niiden luonteesta ja laajuudesta riippuen. Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 9 päivänä maaliskuuta 2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399⁸ 23 artiklan mukaisesti jäsenvaltioilla on käytettävissään myös poliisivaltuudet, joita voidaan tietyin ehdoin käyttää raja-alueilla. Tästä annetaan jäsenvaltioille ohjeita komission suosituksessa oikeasuhteisista poliisitarkastuksista ja poliisiyhteistyöstä Schengen-alueella⁹.
- (3) Jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu vakava uhka, Schengenin rajasäännösten III osaston II luvun säännösten mukaan rajavalvonta voidaan väliaikaisesti palauttaa sisärajoille viimeisenä keinona enintään kuuden kuukauden määräajaksi, jos on kyse ennakoitavista tapahtumista (25 artikla), ja enintään kahden kuukauden määräajaksi, jos tilanne edellyttää välittömiä toimia (28 artikla). Nämä aikarajat ovat osoittautuneet riittäviksi sellaisissa vakavissa uhissa, joita liittyy tavallisimpiin ennakoitaviin tapahtumiin, kuten kansainvälisiin urheilutapahtumiin tai korkean tason poliittisiin tapahtumiin.
- (4) Kokemus on kuitenkin osoittanut, että tietyt yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvat vakavat uhat, jotka ovat olleet perusteena rajavalvonnan palauttamiselle, kuten rajat ylittävä terrorismin uhka tai laittomien maahantulijoiden liikkuminen edelleen unionissa tietyissä tilanteissa, saattavat kestää hyvinkin edellä

⁸ EYVL L 77, 23.3.2016, s. 1.⁹ C(2017) 3349 final, 12.5.2017.

mainittuja ajanjaksoja pitempään. Tämän vuoksi on tarpeen ja perusteltua mukauttaa rajavalvonnan väliaikaiseen palauttamiseen sovellettavia aikarajoja nykyisiin tarpeisiin mutta varmistaa samalla, että toimenpidettä ei käytetä väärin vaan se pysyy poikkeuksena, jota käytetään ainoastaan viimeisenä keinona. Tämän vuoksi Schengenin rajasäännösten 25 artiklan nojalla sovellettava yleinen määräaika olisi pidennettävä vuoteen.

- (5) Sen varmistamiseksi, että sisäraajatarkastukset pysyvät poikkeuksena, jäsenvaltioiden olisi toimitettava aiottua rajavalvonnan palauttamista tai jatkamista koskeva riskinarviointi. Riskinarvioinnissa olisi erityisesti arvioitava, miten kauan havaitun uhan odotetaan kestävän ja mihin sisärajojen osiin se vaikuttaa, osoitettava, että sisärajavälvalvonnan jatkaminen on ainoa jäljellä oleva keino, sekä selitettävä, miten sisärajavälvalvonta auttaa havaitun uhan torjumisessa. Jos sisärajavälvalvontaa suoritetaan yli kuusi kuukautta, riskinarvioinnissa olisi myös jälkikäteen osoitettava palautetun rajavalvonnan teho havaitun uhan torjumisessa sekä selostettava yksityiskohtaisesti, miten jokaisen naapurijäsenvaltion, johon rajavalvonnan jatkaminen on vaikuttanut, kanssa on neuvoteltu ja miten ne ovat voineet vaikuttaa vähiten rasitetta aiheuttavien operatiivisten järjestelyjen määrittämiseen.
- (6) Jäsenvaltion toimittaman riskinarvioinnin laatu on hyvin tärkeää arvioitaessa rajavalvonnan aiotun palauttamisen tai jatkamisen tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta. Eurooppalaisen raja- ja merivartioston sekä Europolin olisi osallistuttava arviointiprosessiin.
- (7) Schengenin rajasäännösten 27 artiklan 4 kohtaan perustuvaa komission toimivaltaa antaa lausunto olisi muutettava siten, että otetaan huomioon jäsenvaltioiden uudet velvoitteet, jotka liittyvät riskinarviointiin ja yhteistyöhön asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa. Jos sisärajavälvalvontaa suoritetaan yli kuuden kuukauden ajan, komissio olisi velvoitettava antamaan lausunto. Schengenin rajasäännösten 27 artiklan 5 kohdassa säädettyä neuvottelumenettelyä olisi muutettava, jotta voidaan ottaa huomioon virastojen (Euroopan raja- ja merivartiostoviraston sekä Europolin) rooli ja painottaa jäsenvaltioiden välisen yhteistyön eri näkökohtien käytännön toteutusta, mukaan lukien tarvittaessa rajan molemmin puolin toteutettavien eri toimenpiteiden koordinointi.
- (8) Jotta tarkistetut säännöt sopisivat paremmin pitkäaikaisten yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvien vakavien uhkien haasteisiin, olisi säädettävä erityisestä mahdollisuudesta jatkaa sisärajavälvalvontaa pitempään kuin vuoden ajan. Jatkamisen yhteydessä alueella olisi toteutettava uhan torjumiseksi vastaavantasoisia kansallisia poikkeustoimia, kuten julistettava hätätila. Tämä mahdollisuus ei saisi kuitenkaan missään tapauksessa johtaa väliaikaisen sisärajavälvalvonnan jatkamiseen kahta vuotta pitempään.
- (9) Jotta voitaisiin selventää Schengenin rajasäännösten 29 ja 25 artiklan nojalla sovellettavien aikarajojen suhdetta, 25 artiklan 4 kohdassa olevaa viittausta 29 artiklaan olisi muutettava.
- (10) Mahdollisuuteen suorittaa väliaikaista sisärajavälvalvontaa tietyn yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen yli vuoden ajan kohdistuvan uhan vuoksi olisi sovellettava erityistä menettelyä.
- (11) Komission olisi tämän vuoksi annettava lausunto valvonnan jatkamisen tarpeellisuudesta ja oikeasuhteisuudesta sekä tarvittaessa yhteistyöstä naapurijäsenvaltioiden kanssa.

- (12) Ottaen huomioon kyseisten toimenpiteiden luonteen, jolla on yhtymäkohtia kansalliseen täytäntöönpanovaltaan ja lainvalvontavaltaan yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan suhteen, valtuudet antaa suosituksia tässä nimenomaisessa menettelyssä olisi poikkeuksellisesti annettava neuvostolle.
- (13) Neuvosto voi komission lausunnon huomioon ottaen suositella valvonnan poikkeuksellista jatkamista ja tarvittaessa määrittää ehdot asianomaisten jäsenvaltioiden yhteistyölle sen varmistamiseksi, että kyseessä on poikkeustoimenpide, jota sovelletaan ainoastaan niin kauan kuin välttämätöntä ja perusteltua, ja että toimenpide on linjassa saman havaitun yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan uhan vuoksi alueella toteutettujen kansallisten toimenpiteiden kanssa. Neuvoston suosituksen olisi oltava ennakoedellytys kaikissa tapauksissa, joissa soveltamista jatketaan yli vuoden ajan, joten suosituksen olisi oltava luonteeltaan samanlainen kuin 29 artiklassa jo säädetään.
- (14) Koska tämän asetuksen tavoitteena on mahdollistaa tietyillä sisärajojen osuuksilla poikkeustapauksissa palautetun rajavalvonnan jatkaminen tarvittavaksi aikaa, jotta jäsenvaltio voi asianmukaisesti reagoida pitkäaikaiseen rajat ylittävään uhkaan, ja täydentää nykyisiä sisärajavälvaonnan väliaikaista palauttamista koskevia sääntöjä, jäsenvaltiot eivät voi saavuttaa tavoitetta yksinään, vaan on muutettava unionin tasolla vahvistettuja yhteisiä sääntöjä. Unioni voi sen vuoksi toteuttaa toimenpiteitä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa määrätyn toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Mainitussa artiklassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä asetuksessa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.
- (15) Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitettyssä, Tanskan asemasta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 22 olevien 1 ja 2 artiklan mukaisesti Tanska ei osallistu tämän asetuksen hyväksymiseen, asetus ei sido Tanskaa eikä sitä sovelleta Tanskaan. Koska tällä asetuksella kehitetään Schengenin säännöstöä, Tanska päättää mainitun pöytäkirjan 4 artiklan mukaisesti kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun neuvosto on hyväksynyt tämän asetuksen, saattaako se asetuksen osaksi kansallista lainsäädäntöään.
- (16) Tällä asetuksella kehitetään niitä Schengenin säännöstön määräyksiä, joihin Yhdistynyt kuningaskunta ei osallistu neuvoston päätöksen 2000/365/EY¹⁰ mukaisesti. Yhdistynyt kuningaskunta ei sen vuoksi osallistu tämän asetuksen hyväksymiseen, asetus ei sido Yhdistynyttä kuningaskuntaa eikä sitä sovelleta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.
- (17) Tällä asetuksella kehitetään niitä Schengenin säännöstön määräyksiä, joihin Irlanti ei osallistu neuvoston päätöksen 2002/192/EY¹¹ mukaisesti. Irlanti ei sen vuoksi osallistu tämän asetuksen hyväksymiseen, asetus ei sido Irlantia eikä sitä sovelleta Irlantiin.
- (18) Islannin ja Norjan osalta tällä asetuksella kehitetään niitä Schengenin säännöstön määräyksiä, joita tarkoitetaan Euroopan unionin neuvoston sekä Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välisessä sopimuksessa viimeksi mainittujen osallistumisesta

¹⁰ Neuvoston päätös 2000/365/EY, tehty 29 päivänä toukokuuta 2000, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan pyynnöstä saada osallistua joihinkin Schengenin säännöstön määräyksiin (EYVL L 131, 1.6.2000, s. 43).

¹¹ Neuvoston päätös 2002/192/EY, tehty 28 päivänä helmikuuta 2002, Irlannin pyynnöstä saada osallistua joihinkin Schengenin säännöstön määräyksiin (EYVL L 64, 7.3.2002, s. 20).

Schengenin säännösten täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen¹² ja jotka kuuluvat neuvoston päätöksen 1999/437/EY¹³ 1 artiklan A kohdassa tarkoitettuun alaan.

- (19) Sveitsin osalta tällä asetuksella kehitetään niitä Schengenin säännösten määräyksiä, joita tarkoitetaan Euroopan unionin, Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton välisessä sopimuksessa Sveitsin valaliiton osallistumisesta Schengenin säännösten täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen¹⁴ ja jotka kuuluvat päätöksen 1999/437/EY¹⁵ 1 artiklan A kohdassa, tarkasteltuna yhdessä neuvoston päätöksen 2008/146/EY¹⁶ 3 artiklan kanssa, tarkoitettuun alaan.
- (20) Liechtensteinin osalta tällä asetuksella kehitetään niitä Schengenin säännösten määräyksiä, joita tarkoitetaan Euroopan unionin, Euroopan yhteisön, Sveitsin valaliiton ja Liechtensteinin ruhtinaskunnan välisessä pöytäkirjassa Liechtensteinin ruhtinaskunnan liittymisestä Euroopan unionin, Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton väliseen sopimukseen Sveitsin valaliiton osallistumisesta Schengenin säännösten täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen¹⁷ ja jotka kuuluvat päätöksen 1999/437/EY 1 artiklan A kohdassa, tarkasteltuna yhdessä neuvoston päätöksen 2011/350/EU¹⁸ 3 artiklan kanssa, tarkoitettuun alaan.
- (21) Tässä asetuksessa kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet.
- (22) Sen vuoksi asetusta (EU) N:o 2016/399 olisi muutettava,

OVAT HYVÄKSYNEET TÄMÄN ASETUKSEN:

1 artikla

Muutetaan asetusta (EU) N:o 2016/399 seuraavasti:

- 1) Korvataan 25 artikla seuraavasti:

¹² EYVL L 176, 10.7.1999, s. 36.

¹³ Neuvoston päätös 1999/437/EY, tehty 17 päivänä toukokuuta 1999, tietyistä Euroopan unionin neuvoston, Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välillä näiden kahden valtion osallistumisesta Schengenin säännösten täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen tehdyn sopimuksen yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä (EYVL L 176, 10.7.1999, s. 31).

¹⁴ EUVL L 53, 27.2.2008, s. 52.

¹⁵ Neuvoston päätös 1999/437/EY, tehty 17 päivänä toukokuuta 1999, tietyistä Euroopan unionin neuvoston, Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välillä näiden kahden valtion osallistumisesta Schengenin säännösten täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen tehdyn sopimuksen yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä (EYVL L 176, 10.7.1999, s. 31).

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

¹⁷ EUVL L 160, 18.6.2011, s. 21.

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

”1. Jos alueella, jolla ei suoriteta sisärajalvontaa, yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu jäsenvaltiossa vakava uhka, jäsenvaltio voi poikkeuksellisesti palauttaa rajavalvonnan kaikille sisärajoilleen tai niiden tiettyihin osiin rajoitetuksi, enintään 30 vuorokauden ajaksi tai, jos vakava uhka kestää pitempään kuin 30 vuorokautta mutta ei pitempään kuin kuusi kuukautta, sen arvioidun keston ajaksi. Sisärajoille väliaikaisesti palautetun rajavalvonnan laajuus ja kesto eivät saa ylittää sitä, mikä on uhan vakavuuden vuoksi ehdottoman välttämätöntä.

2. Rajavalvonta voidaan palauttaa sisärajoille ainoastaan viimeisenä keinona ja 27, 27 a, 28 ja 29 artiklan mukaisesti. Jäljempänä 26 ja 30 artiklassa tarkoitetut arviointiperusteet on otettava huomioon kussakin tapauksessa, jossa 27, 27 a, 28 tai 29 artiklan nojalla harkitaan päätöstä rajavalvonnan palauttamisesta sisärajoille.

3. Jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka jatkuu asianomaisessa jäsenvaltiossa pitempään kuin tämän artiklan 1 kohdassa säädetyn ajan, kyseinen jäsenvaltio voi pidentää rajavalvontaa sisärajoillaan 26 artiklassa säädetty arviointiperusteet huomioon ottaen ja 27 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen vakavan uhan ennakoitavaa kestoja vastaavilla, uusittavissa olevilla enintään kuuden kuukauden ajanjaksoilla tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen syiden perusteella ja ottaen huomioon mahdolliset uudet tekijät.

4. Kokonaisajanjakso, jonka aikana rajavalvonta on palautettuna sisärajoille, myös tämän artiklan 3 kohdan mukaisten jatkamisten perusteella, ei saa ylittää yhtä vuotta. Kokonaisajanjaksoa voidaan jatkaa 27 a artiklassa tarkoitetuissa poikkeustapauksissa edelleen kahden vuoden enimmäiskeston saakka mainitun artiklan mukaisesti. Kokonaisajanjaksoa voidaan jatkaa 29 artiklassa tarkoitetuissa poikkeuksellisissa olosuhteissa enintään kahdella vuodella mainitun artiklan 1 kohdan mukaisesti.”

2) Muutetaan 27 artikla seuraavasti:

i) Lisätään 1 kohtaan aa alakohta seuraavasti:

”aa) riskinarviointi, jossa arvioidaan, miten kauan havaitun uhan odotetaan kestävän ja mihin sisärajojen osiin se vaikuttaa, osoitetaan, että rajavalvonnan jatkamista käytetään viimeisenä keinona, sekä selitetään, miten sisärajalvonta auttaa havaitun uhan torjumisessa. Jos rajavalvonta on jo ollut palautettuna yli kuusi kuukautta, riskinarvioinnissa on myös selitettävä, miten aiempi rajavalvonnan palauttaminen on auttanut havaitun uhan lievittämisessä.

Riskinarvioinnin on myös sisällettävä yksityiskohtainen kertomus koordinoinnista asianomaisen jäsenvaltion sekä sen jäsenvaltion tai niiden jäsenvaltioiden välillä, jonka/joiden kanssa se jakaa sisärajan, jolla rajavalvontaa on suoritettu.

Komissio toimittaa riskinarvioinnin tarvittaessa Euroopan raja- ja merivartiostolle ja Europolille;”

ii) Korvataan 1 kohdan e alakohta seuraavasti:

”e) tarvittaessa toimenpiteet, jotka muiden jäsenvaltioiden on määrä toteuttaa, kuten on sovittu ennen rajavalvonnan väliaikaista palauttamista kyseisille sisärajoille.”

iii) Korvataan 1 kohdan viimeinen virke seuraavasti:

”Komissio voi tarvittaessa pyytää asianomaiselta jäsenvaltiolta tai asianomaisilta jäsenvaltioilta lisätietoja, mukaan lukien yhteistyöstä niiden jäsenvaltioiden kanssa,

joihin suunniteltu rajavalvonnan jatkaminen sisärajoilla vaikuttaa, sekä lisätietoja sen arvioimiseksi, käytetäänkö toimenpidettä viimeisenä keinona.”

iv) Korvataan 4 kohta seuraavasti:

”4. Asianomaisen jäsenvaltion tehtyä 1 kohdan mukaisen ilmoituksen komissio tai jokin muu jäsenvaltio voi antaa asiasta lausunnon 5 kohdan mukaisia neuvotteluja varten, tämän kuitenkaan rajoittamatta SEUT 72 artiklan soveltamista.

Jos komissio epäilee sisärajavälön suunnitellun palauttamisen tarpeellisuutta tai oikeasuhteisuutta, tai jos se katsoo, että ilmoituksen jostakin näkökohdasta olisi asianmukaista neuvotella, se antaa asiasta lausunnon.

Jos rajavalvonta sisärajoilla on jo ollut palautettuna kuuden kuukauden ajan, komissio antaa asiasta lausunnon.”

iv) Korvataan 5 kohta seuraavasti:

”Edellä 1 kohdassa tarkoitetuista tiedoista ja 4 kohdassa tarkoitettusta komission tai jäsenvaltion lausunnosta on neuvoteltava komission johdolla. Neuvotteluihin kuuluu tarpeen mukaan yhteisiä kokouksia, joihin osallistuvat jäsenvaltio, joka suunnittelee rajavalvonnan palauttamista sisärajoille, muut jäsenvaltiot, etenkin jäsenvaltiot, joihin kyseiset toimenpiteet vaikuttavat suoraan, sekä asiaankuuluvat virastot. Neuvotteluissa tarkastellaan aiottujen toimenpiteiden oikeasuhteisuutta, havaittua yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaa uhkaa sekä tapoja varmistaa keskinäisen yhteistyön toteutuminen jäsenvaltioiden välillä. Jäsenvaltion, joka suunnittelee rajavalvonnan palauttamista tai jatkamista sisärajoilla, on otettava rajatarkastuksia suorittaessaan kaikin tavoin huomioon neuvottelujen tulokset.”

3) Lisätään uusi 27 a artikla seuraavasti:

Eryitysmenettely tilanteessa, jossa yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka kestää yli vuoden

”1. Poikkeustapauksissa, joissa jäsenvaltiolla on vastassaan sama vakava yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva uhka pidempään kuin 25 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettu ajanjakso, ja jos sen alueella on toteutettu tämän uhan torjumiseksi vastaavantasoisia kansallisia poikkeustoimia, tämän uhan vuoksi väliaikaisesti palautettua rajavalvontaa voidaan edelleen jatkaa tämän artiklan mukaisesti.

2. Jäsenvaltion on ilmoitettava muille jäsenvaltioille ja komissiolle viimeistään kuusi viikkoa ennen 25 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettujen ajanjakson päättymistä suunnittelevansa uutta pidennystä tässä artiklassa säädetyn erityismenettelyn mukaisesti. Ilmoituksen on sisällettävä 27 artiklan 1 kohdan a–e alakohdassa vaaditut tiedot. Edellä olevan 27 artiklan 2 ja 3 kohtaa sovelletaan.

3. Komissio antaa asiasta lausunnon.

4. Neuvosto voi komission lausunnon asianmukaisesti huomioon ottaen suositella, että asianomainen jäsenvaltio päättää edelleen jatkaa rajavalvontaa sisärajoilla enintään kuuden kuukauden ajan. Tätä ajanjaksoa voidaan jatkaa enintään kolme kertaa enintään kuuden kuukauden ajaksi. Neuvosto ilmoittaa suosituksessaan ainakin 27 artiklan 1 kohdan a–e alakohdassa tarkoitettujen tiedot. Tarvittaessa se määrittelee ehdot kyseisten jäsenvaltioiden väliselle yhteistyölle.”

2 artikla

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

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

Tehty Brysselissä

Euroopan parlamentin puolesta
Puhemies

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja