ULKORAJOJEN VALVONTA

Tässä luvussa kerrotaan EU:n rajaturvallisuuspolitiikasta. Politiikkaan on vuodesta 2015 lähtien jouduttu tekemään merkittäviä muutoksia, kun unionin alueelle on saapunut ennennäkemättömän paljon pakolaisia ja laittomia muuttajia. Samalla EU:n ulkoraja- ja muuttoliikepolitiikassa on paljastunut useita puutteita. Erilaisten EU:hun suuntautuvien muuttovirtojen kasvun aiheuttamat haasteet ja lisääntynyt huoli turvallisuudesta ovat johtaneet uuteen toiminnan kauteen unionin ulkorajojen suojelussa.

OIKEUSPERUSTA

— Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 3 artiklan 2 kohdassa viitataan ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia koskevien aiheellisten toimenpiteiden ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden väliseen yhteyteen.

— Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 67 ja 77 artiklaan sisältyvät viittaukset vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen sekä ulkorajojen valvontaan.

TAVOITTEET

Schengen-alue eli yhtenäinen alue ilman sisärajatarkastuksia edellyttää myös yhteistä rajaturvallisuuspolitiikkaa ulkorajoilla. SEU:n 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti on toteutettava ”ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia koskevia aiheellisia toimenpiteitä”. EU:n tavoitteena onkin luoda yhteiset säännöt ulkorajoilla tehtäville tarkastuksille ja ottaa asteittain käyttöön yhdennetty järjestelmä ulkorajojen valvontaa varten.

SAAVUTUKSET

Ensimmäinen askel kohti yhteistä rajaturvallisuuspolitiikkaa otettiin 14. kesäkuuta 1985, jolloin viisi Euroopan talousyhteisön silloisesta kymmenestä jäsenvaltiosta allekirjoitti luxemburgilaisessa Schengenin rajakaupungissa kansainvälisen sopimuksen, niin kutsutun Schengenin sopimuksen. Sitä täydennettiin viisi vuotta myöhemmin Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyllä yleissopimuksella. Schengenin säännöstöllä (kuten näitä sopimuksia ja sääntöjä yhteisesti kutsutaan) luotu rajaton Schengen-alue käsittää nykyisin 29 Euroopan valtiota[1].

A. Schengenin säännöstö ulkorajojen ylittämisestä

Nykyinen ulkorajoja koskeva Schengenin säännöstö perustuu alkuperäiseen säännöstöön, joka sisällytettiin EU:n oikeusjärjestykseen Amsterdamin sopimuksella (1.1.3). Sen säännöt käsittävät useita erilaisia toimenpiteitä, jotka voidaan jakaa karkeasti seuraaviin aiheisiin:

[1]Näihin maihin eivät kuulu EU:n jäsenvaltiot Kypros ja Irlanti. Schengen-alueeseen kuuluu kuitenkin neljä EU:n ulkopuolista valtiota: Islanti, Sveitsi, Norja ja Liechtenstein. Tanskalla on mahdollisuus olla soveltamatta SEUT:n V osastoa (pöytäkirja N:o 22), mutta se osallistuu siihen hallitustenväliseltä pohjalta.

1. Schengenin rajasäännöstö

Ulkorajojen valvonnan keskeinen pilari on Schengenin rajasäännöstö, jossa vahvistetaan ulkorajojen ylittämistä koskevat säännöt ja rajavalvonnan väliaikaista palauttamista sisärajoille koskevat edellytykset. Siinä velvoitetaan jäsenvaltiot tarkastamaan järjestelmällisesti asiaa koskevista tietokannoista kaikkien henkilöiden tiedot heidän ylittäessään EU:n ulkorajan. Tämä koskee myös henkilöitä, joilla on EU:n oikeuden perusteella oikeus vapaaseen liikkuvuuteen (eli EU:n kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä, jotka eivät ole EU:n kansalaisia). Tarkastuksissa käytettäviin tietokantoihin kuuluvat Schengenin tietojärjestelmä (SIS) sekä Interpolin varastettujen ja kadonneiden matkustusasiakirjojen tietokanta. Sääntöjä sovelletaan kaikilla ulkorajoilla (ilma-, meri- ja maarajoilla) kaikissa rajanylityksissä.

Schengenin rajasäännöstöä uudistettiin viimeksi asetuksella (EU) 2024/1717, joka tuli voimaan 10. heinäkuuta 2024. Uudistuksessa otettiin käyttöön toimenpiteitä, joilla vastataan esimerkiksi muuttoliikkeen välineellistämiseen ja kansanterveysuhkiin liittyviin haasteisiin. Terveysuhkien tapauksessa asetus mahdollistaa yhdenmukaisten väliaikaisten matkustusrajoitusten käyttöönoton EU:n ulkorajoilla, kun neuvosto tekee asiasta päätöksen. Muuttoliikkeen välineellistämisen torjumiseksi jäsenvaltiot voivat rajoittaa rajanylityspaikkojen määrää tai lyhentää niiden aukioloaikoja. Uudistuksessa selvennettiin myös nykyistä kehystä, joka koskee sisärajavalvonnan palauttamista ja jatkamista vakavien uhkien ilmetessä. Lisäksi sillä pyrittiin tehostamaan jäsenvaltioiden välistä koordinointia ja tiedonvaihtoa ja varmistamaan, että Schengen-alueen hallinnointikehys on joustavampi ja mahdollistaa tehokkaamman reagoimisen eri tilanteissa.

Schengenin arviointimekanismi, josta säädetään neuvoston asetuksessa (EU) N:o 1053/2013, tuli voimaan marraskuussa 2014, ja siinä vahvistettu viisivuotinen monivuotinen arviointiohjelma kesti 31. joulukuuta 2019 asti. Mekanismin avulla oli tarkoitus tarkastella kaikkia Schengenin säännöstön osia, muun muassa tarkastelemalla ja arvioimalla sitä, miten jäsenvaltiot suorittavat ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia, sekä kaikkia asiaankuuluvia lakeja ja operaatioita. Mekanismissa kiinnitetään erityistä huomiota perusoikeuksien kunnioittamiseen. Arvioinnit voivat kattaa myös toimenpiteitä, jotka liittyvät ulkorajoihin, viisumipolitiikkaan, poliisiyhteistyöhön ja oikeudelliseen yhteistyöhön (rikosasioissa), SIS-järjestelmään ja tietosuojaan. Neuvoston asetus (EU) N:o 1053/2013 kumottiin neuvoston asetuksella (EU) 2022/922. Päivitetyllä Schengenin arviointimekanismilla lisätään tehokkuutta, edistetään poliittista vuoropuhelua arviointien tuloksista ja vahvistetaan perusoikeuksien kunnioittamisen arviointia.

2. Schengenin tietojärjestelmä (SIS)

SIS on tietojenvaihtojärjestelmä ja tietokanta, jonka avulla varmistetaan kansainvälinen turvallisuus Schengen-alueella, jolla ei ole sisärajatarkastuksia. Se on EU:n laajimmin käytetty ja tehokkain tietojärjestelmä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella (4.2.1). Viranomaiset kaikkialla EU:ssa käyttävät SIS-järjestelmää kuulutusten tekemiseksi etsintäkuulutetuista tai kadonneista henkilöistä ja esineistä tai niiden tutkimiseksi. Järjestelmässä on yli 93 miljoonaa kuulutusta, ja vuonna 2024 viranomaiset tekivät siihen yli 15 miljardia hakua. Niiden pohjalta saatiin yli 397 000 osumaa eli positiivista hakutulosta. SIS-järjestelmää on äskettäin parannettu

päivitetyillä säännöillä, joilla korjataan järjestelmän mahdollisia puutteita ja tehdään useita kuulutustyyppejä koskevia olennaisia muutoksia.

SIS-järjestelmä perustuu useisiin säädöksiin, jotka on annettu erillisinä asetuksina:

— poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa

— rajatarkastukset

— laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen

— unionin edun mukaisten, kolmansien maiden kansalaisia koskevien tiedottavien kuulutusten tallentaminen Schengenin tietojärjestelmään (SIS).

Näissä asetuksissa otetaan käyttöön järjestelmään lisättäviä kuulutusluokkia, kuten tuntemattomia epäiltyjä tai etsintäkuulutettuja henkilöitä koskevat kuulutukset, ennaltaehkäisevät kuulutukset lapsista, jotka ovat vaarassa joutua vanhempiensa kaappaamiksi, palauttamista varten tehtävät kuulutukset sekä kuulutukset, jotka edellyttävät päätöstä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamisesta.

3. Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline (BMVI)

Kaikilla EU:n jäsenvaltioilla ei ole ulkorajoja, eivätkä rajat ylittävät liikennevirrat vaikuta niihin samalla tavoin. EU pyrkiikin rahastojensa avulla korvaamaan osan niille jäsenvaltioille aiheutuvista kustannuksista, joiden rajat ovat myös EU:n ulkorajoja. Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline (BMVI) on osa yhdennetyn rajaturvallisuuden rahastoa, ja sen määrärahat ovat yhteensä 7,92 miljardia euroa kaudella 2021–2027. Tästä välineestä voidaan rahoittaa rajatarkastusten parantamista, tehokkaiden viisumipalvelujen tarjoamista sekä investointeja tietoteknisiin järjestelmiin, infrastruktuuriin ja operatiiviseen tukeen.

4. Rajanylitystietojärjestelmä (EES)

Rajanylitystietojärjestelmä (EES) on tietojärjestelmä, jolla nopeutetaan ja tehostetaan EU:hun matkustavien EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten rajatarkastuksia. Siinä passien manuaalinen leimausjärjestelmä korvataan sähköisellä rekisteröimisellä tietokantaan.

EES:n tärkeimmät tavoitteet ovat seuraavat:

— vähentää odotusaikoja rajatarkastuksissa ja parantaa rajatarkastusten laatua laskemalla automaattisesti kunkin matkustajan sallitun oleskelun kesto

— tunnistaa järjestelmällisesti ja luotettavasti sallitun oleskeluajan ylittäneet henkilöt

— vahvistaa sisäistä turvallisuutta ja tukea terrorismin torjuntaa antamalla lainvalvontaviranomaisille pääsy matkustushistoriatietoihin.

Järjestelmää saavat käyttää jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaiset ja Europol mutta eivät turvapaikkaviranomaiset. Tietojen siirto kolmansiin maihin ja järjestelmään kuulumattomiin EU:n jäsenvaltioihin lainvalvonta- ja palauttamistarkoituksessa on sallittua tietyin edellytyksin. Järjestelmään kirjataan **Schengen-alueen ulkorajat ylittävien** matkustajien tiedot (nimi, matkustusasiakirjan tyyppi, sormenjäljet, valokuva sekä maahantulo- ja maastalähtöpäivä ja -paikka). Sitä sovelletaan kaikkiin EU:n

ulkopuolisten maiden kansalaisiin riippumatta siitä, vaaditaanko heiltä viisumi vai ei. Sitä käyttävät myös konsuli- ja rajaviranomaiset. EU:n virasto eu-LISA vastaa järjestelmän kehittämisestä ja hallinnoinnista. EES:n asteittainen käyttöönotto Schengen-alueella saatiin päätökseen 10. huhtikuuta 2026.

5. Viisumivapauden keskeyttämismekanismi

Viisumivapauden keskeyttämismekanismista säädetään viisumiasetuksessa (EU) 2018/1806. Euroopan parlamentti kannatti mekanismin tarkistamista 7. lokakuuta 2025 antamassaan päätöslauselmassa. Mekanismin avulla EU voi väliaikaisesti palauttaa tiettyjen EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten viisumipakon turvallisuuteen liittyvien huolenaiheiden perusteella. Uusia perusteita viisumivapauden keskeyttämiselle ovat hybridiuhat, sijoittajien kansalaisuusjärjestelyt, joissa on turvallisuuteen liittyviä huolenaiheita, yhdenmukaisuuden puute suhteessa EU:n viisumipolitiikkaan, YK:n peruskirjan tai kansainvälisen ihmisoikeuksia koskevan tai humanitaarisen oikeuden loukkaukset jossakin EU:n ulkopuolisessa maassa sekä kansainvälisten tuomioistuinten päätösten noudattamatta jättäminen.

Komissio hyväksyi tammikuussa 2026 ensimmäisen EU:n viisumistrategian, jonka tarkoituksena on ottaa käyttöön strategisempi lähestymistapa viisumipolitiikkaan. Sen tavoitteena on vahvistaa turvallisuusselvityksiä, helpottaa sellaisten henkilöiden maahantuloa, jotka vaikuttavat myönteisesti EU:n talouteen ja yhteiskuntaan, ja järkevöittää viisumipolitiikkaa innovoinnin avulla.

6. Euroopan raja- ja merivartiovirasto (Frontex)

Eurooppalaisen raja- ja merivartioston muodostavat yhdessä Euroopan raja- ja merivartiovirasto (Frontex) ja kansalliset viranomaiset.

Eurooppalainen raja- ja merivartiosto aloitti toimintansa lokakuussa 2016. Frontex on erillisvirasto, joka vastaa EU:n ulkorajojen valvonnasta ja työskentelee yhdessä jäsenvaltioiden kanssa, jotta voidaan tunnistaa mahdolliset EU:n ulkorajoihin kohdistuvat turvallisuusuhat ja puuttua niihin. Frontexin tehtäviä laajennettiin siten, että niihin kuuluu jäsenvaltioiden tukeminen entistä tehokkaammin muuttoliikkeen hallinnassa, rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa sekä etsintä- ja pelastusoperaatioissa. Frontex myös avustaa maahantulijoiden palauttamisessa näiden lähtömaihin kansallisten viranomaisten päätösten mukaisesti. Neuvosto voi komission ehdotuksesta pyytää virastoa puuttumaan tilanteeseen ja avustamaan jäsenvaltioita poikkeuksellisissa olosuhteissa. Tämä koskee tapauksia, joissa

— jäsenvaltio ei (tietyn ajan kuluessa) noudata viraston hallintoneuvoston antamaa sitovaa päätöstä rajaturvallisuutensa haavoittuvuuteen puuttumisesta ja

— ulkorajaan kohdistuu erityisiä ja suhteettomia paineita, jotka vaarantavat Schengen-alueen toimivuuden. Jos jäsenvaltio vastustaa neuvoston päätöstä avun antamisesta, muut EU-maat voivat tilapäisesti ottaa uudelleen käyttöön sisärajoilla tehtävät tarkastukset.

Marraskuussa 2019 virastoa vahvistettiin uudella toimeksiannolla sekä omilla keinoilla ja valtuuksilla ulkorajojen suojeluun, palautusten tehokkaampaan toteuttamiseen ja yhteistyöhön EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Keskeinen osa tätä vahvistettua virastoa on pysyvä joukko, jonka 10 000 rajavartijalla on toimeenpanovaltuudet tukea jäsenvaltioita aina tarvittaessa. Sen toimeksianto on nyt vahvempi myös palautusten

alalla, ja se tekee tiiviimpää yhteistyötä kolmansien maiden kanssa, myös sellaisten, jotka sijaitsevat EU:n naapurialueiden ulkopuolella. Huhtikuussa 2025 julkaistun komission sisäisen turvallisuuden strategian (ProtectEU) mukaan komissio aikoo ehdottaa lainsäädäntöä, jolla vahvistetaan Frontexin roolia ja tehtäviä vuonna 2026 ja kolminkertaistetaan Frontexin henkilöstömäärä ajan myötä 30 000:een.

B. EU:n ulkorajojen valvonnan kehitys

Muutoksia ovat vauhdittaneet lukuisten ihmisten hukkuminen Välimerellä viime vuosina sekä pakolais- ja muuttajavirtojen valtava kasvu syyskuusta 2015 lähtien.

Ennen vuoden 2015 pakolaiskriisiä ainoastaan kolme EU-maata oli turvautunut aitojen pystyttämiseen ulkorajoille estääkseen pakolaisten ja muiden tulijoiden pääsyn alueelleen: Espanja (jossa rakennustyöt saatiin päätökseen vuonna 2005 ja raja-aitaa laajennettiin vuonna 2009), Kreikka (jossa työt saatiin päätökseen vuonna 2012) ja vastauksena Kreikan raja-aitaan Bulgaria (jossa työt saatiin päätökseen vuonna 2014). Vuodesta 2015 lähtien yhä suurempi määrä jäsenvaltioita on vähitellen ryhtynyt rakentamaan rajamuureja tai -aitoja. Schengenin rajasäännöstön 14 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ”pääsy voidaan evätä vain perustellulla päätöksellä, jossa ilmoitetaan epäämisen täsmälliset syyt”. Joulukuussa 2023 raja-aitoja oli 1 552 km, mikä vastaa 16:ta prosenttia EU:n maaulkorajasta. Jäsenvaltiot ovat pystyttäneet esteitä EU:n ulkopuolisten maiden (varsinkin Valko-Venäjän, Marokon ja Venäjän) ja myös ehdokasmaiden (Pohjois-Makedonian tasavallan, Serbian ja Turkin) vastaisille rajoilleen. Lisäksi aitoja on rakennettu Schengen-alueella, esimerkiksi Itävallan ja Slovenian välille, ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin Strasbourgissa on tutkinut Espanjan toimia Melillassa. Ihmisoikeusjärjestöt ovat dokumentoineet julmuuksia alueilla, joille aitoja on rakennettu.

Kadonneita muuttajia koskevassa Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön hankkeessa on kirjattu yli 35 000 kuolemaa ja katoamista Eurooppaan suuntautuvilla muuttomatkoilla vuodesta 2014 lähtien.

1. Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmä (ETIAS)

Syyskuussa 2018 **perustettiin EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmä (ETIAS)**.

Tämän keskitetyn tietojärjestelmän tarkoituksena on kerätä tietoja EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisista, jotka eivät tarvitse viisumia päästäkseen Schengen-alueelle, ja tunnistaa mahdolliset turvallisuuteen tai laittomaan muuttoliikkeeseen liittyvät riskit. Järjestelmällä on kolme päätoimintoa:

— viisumipakosta vapautettujen EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten ennen EU:hun matkustamista verkossa antamien tietojen tarkistaminen

— hakemusten käsittely vertaamalla niitä muihin tietojärjestelmiin (esimerkiksi SIS, viisumitietojärjestelmä VIS, Europolin tietokanta, Interpolin tietokanta, EES ja Eurodac eli eurooppalainen tietokanta turvapaikanhakijoiden sormenjälkien vertailua varten)

— matkustuslupien myöntäminen, jos osumia tai tarkempaa arviointia edellyttäviä seikkoja ei löydy.

Tietokanta on vastaavanlainen kuin järjestelmät, joita on käytössä esimerkiksi Yhdysvalloissa (Electronic System for Travel Authorisation), Kanadassa ja Australiassa.

Se muun muassa lyhentää odotusaikoja rajoilla, parantaa sisäistä turvallisuutta, auttaa ehkäisemään laitonta maahanmuuttoa ja vähentää kansanterveydellisiä riskejä. Vaikka tietokanta suorittaa ennakkotarkastuksia, lopullisen päätöksen maahan pääsyn myöntämisestä tai epäämisestä tekevät Schengenin rajasäännöstön mukaisesti rajatarkastuksia suorittavat kansalliset rajavartijat niissäkin tapauksissa, joissa henkilöllä on voimassa oleva matkustuslupa. Matkustusluvan saamisen pitäisi kestää vain muutamia minuutteja.

ETIAS-järjestelmä perustuu kahteen erilliseen säädökseen (asetukset (EU) 2018/1240 ja (EU) 2018/1241). Järjestelmää kehittää eu-LISA, ja se oli alun perin määrä ottaa käyttöön vuoden 2025 loppuun mennessä. EU:n sisäministerit kuitenkin hyväksyivät 5. maaliskuuta 2025 päivitetyn aikataulun EES- ja ETIAS-järjestelmien täytäntöönpanolle. ETIAS on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2026 viimeisellä neljänneksellä.

2. eu-LISA

Vuonna 2011 perustettu eu-LISA vastaa usean EU:n keskitetyn tietojärjestelmän operatiivisesta hallinnoinnista oikeus- ja sisäasioiden alalla. Nämä järjestelmät ovat SIS, VIS, Eurodac ja EES. Se myös kehittää uusia laaja-alaisia tietojärjestelmiä, joihin kuuluvat ECRIS-TCN ja ETIAS. Marraskuussa 2019 eu-LISAn toimeksiantoa tarkistettiin ja viraston valmiuksia myötävaikuttaa rajaturvallisuuteen, lainvalvontayhteistyöhön ja muuttoliikkeen hallintaan EU:ssa kehitettiin edelleen.

Virasto on sitoutunut ylläpitämään järjestelmien yhteentoimivuutta ja tietosuojasäännösten noudattamista kaikissa hallinnoimissaan järjestelmissä samalla, kun kansallisille viranomaisille mahdollistetaan suojattu ja tehokas pääsy EU:n tason tietoihin. Lisäksi Islanti, Liechtenstein, Norja ja Sveitsi ovat tehneet viralliset sopimukset osallistumisesta eu-LISAn toimintaan assosioituneina valtioina.

3. EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuus rajaturvallisuuden alalla

EU on kehittänyt laaja-alaisia keskitettyjä tietojärjestelmiä (SIS, VIS, Eurodac, EES, ETIAS ja ECRIS-TCN) turvallisuusyhteistyön kannalta keskeisten tietojen keräämiseksi, käsittelemiseksi ja jakamiseksi, ulkorajaturvallisuuden varmistamiseksi ja muuttoliikkeen hallitsemiseksi. Vuodesta 2019 lähtien nämä tietojärjestelmät ovat olleet EU:n tasolla yhteentoimivia eli ne pystyvät vaihtamaan ja jakamaan tietoja niin, että viranomaisilla on aina ja kaikkialla käytössään kaikki tarvitsemansa tiedot. Yhteentoimivuudella viitataan tietoteknisten järjestelmien kykyyn vaihtaa tietoa ja tietämystä, jotta vältetään järjestelmien monimutkaisuudesta ja pirstoutuneisuudesta aiheutuvat puutteet tiedoissa.

Kaksi voimassa olevaa asetusta ((EU) 2019/817 ja (EU) 2019/818) mahdollistavat sen, että järjestelmät täydentävät toisiaan, jotta voidaan helpottaa henkilöiden virheetöntä tunnistamista ja edistää henkilöllisyyspetosten torjumista. Niillä ei muuteta kunkin EU:n tietojärjestelmän oikeusperustassa vahvistettuja käyttöoikeuksia, mutta niillä perustetaan

— eurooppalainen hakuportaali, jonka ansiosta toimivaltaiset viranomaiset voivat tehdä hakuja samanaikaisesti useissa tietojärjestelmissä käyttäen sekä biografisia että biometrisiä tietoja

— yhteinen biometrinen tunnistuspalvelu, jonka ansiosta biometrisiä tietoja (sormenjälkiä ja kasvokuvia) voidaan etsiä useista järjestelmistä ja verrata keskenään

— yhteinen henkilöllisyystietovaranto, johon kootaan EU:n eri tietojärjestelmissä tällä hetkellä olevat kolmansien maiden kansalaisten biografiset ja biometriset tiedot

— rinnakkaishenkilöllisyyksien tunnistin, joka tarkistaa, ovatko hakuun sisältyvät biografiset henkilöllisyystiedot muissa järjestelmissä, jotta voidaan tunnistaa samoihin biometrisiin tietoihin liittyvät rinnakkaishenkilöllisyydet.

4. Covid-19-pandemia

Kansainvälistä ja EU:n sisäistä liikkumista koskevista rajoituksista tuli yksi näkyvimmistä toimista covid-19-pandemian torjumiseksi maaliskuun 2020 alusta alkaen. Useat EU:n jäsenvaltiot keskeyttivät kansainvälisen matkustajaliikenteen, minkä jälkeen asetettiin lisää EU:n kansainvälisiä matkustusrajoituksia sulkemalla osittain EU:n ulkorajoja ja rajoittamalla EU:hun pääsyä kolmansista maista[2] sekä rajoittamalla henkilöiden liikkuvuutta EU:ssa[3]. Monissa tapauksissa tämä oli mielivaltaista, tehotonta ja syrjivää ja yksityisyyden suojaa koskevan lainsäädännön sekä turvapaikkalainsäädännön vastaista, kuten parlamentin tilaamat tutkimukset osoittavat.

5. Ukrainan kriisi

Venäjän hyökättyä Ukrainaan helmikuussa 2022 yli kuusi miljoonaa ihmistä on joutunut hakemaan turvaa, pääasiassa naapurimaista. EU:n tilapäistä suojelua koskeva direktiivi antaa EU:n jäsenvaltioille mahdollisuuden toimia nopeasti suojelun ja oikeuksien antamiseksi kiireellisen suojelun tarpeessa oleville henkilöille. EU päätti antaa EU:n laajuista tilapäistä suojelua Ukrainasta saapuville henkilöille vuonna 2022. Ukrainasta pakenevien henkilöiden tilapäinen suojelu on tällä hetkellä voimassa maaliskuuhun 2027 saakka.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on aiemmin suhtautunut kaksijakoisesti ulkorajaturvallisuuspolitiikan kehittämiseen. Se on laajalti tukenut Frontexin ja muiden asiaankuuluvien EU:n virastojen vahvempaa roolia toiminnan organisoinnissa ja kehottanut usein lujittamaan tätä roolia entisestään, kun EU pyrkii ratkaisemaan Välimeren alueen muuttoliikekriisiä. Parlamentin näkemys Frontexin kehityksestä on ollut suurelta osin myönteinen, mutta se on suhtautunut selvästi varauksellisemmin älykkäitä rajoja koskevaan pakettiin. Parlamentti totesi toisesta kertomuksesta EU:n sisäisen turvallisuuden strategian täytäntöönpanosta vuonna 2013 antamassaan päätöslauselmassa, että ”maahanmuuton ja rajaturvallisuuden alaan liittyvien uusien tietotekniikkajärjestelmien, kuten niin sanottujen älykkäitä rajoja koskevien aloitteiden, mahdollista kehittämistä olisi tutkittava tarkoin erityisesti välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaate huomioon ottaen”.

Viime vuosina EU:n rajaturvallisuuspolitiikkaa on täytynyt mukauttaa merkittäviin muutoksiin, jotka johtuvat muun muassa EU:n naapuruston geopoliittisesta

[2]Eurooppa-neuvoston jäsenten yhteinen julkilausuma, Bryssel, 26. maaliskuuta 2020.
[3]Tell Cremades M., *Studies with a ”Covid 19 angle”*, Euroopan parlamentti, sisäasioiden pääosasto, kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö, kesäkuu 2021.

epävakaudesta. Parlamentti reagoi tilanteeseen hyväksymällä uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen vuonna 2024. Sopimus on merkittävin muuttoliike- ja turvapaikkajärjestelmään viime vuosina tehty uudistus, ja siihen sisältyy tärkeä rajaturvallisuutta koskeva osa-alue. Uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen ansiosta nopeutettua rajamenettelyä sovelletaan sellaisiin turvapaikanhakijoihin, jotka eivät todennäköisesti tarvitse suojelua, jotka johtavat viranomaisia harhaan tai jotka aiheuttavat turvallisuusriskin. Lisäksi sellaiset ulkorajoille saapuvat henkilöt, jotka eivät täytä EU:hun saapumisen edellytyksiä, tunnistetaan ja heille tehdään turvallisuus- ja terveystarkastukset.

Parlamentti hyväksyi 24. huhtikuuta 2024 muutetun Schengenin rajasäännöstön Schengen-alueen häiriönsietokyvyn parantamiseksi vakavien uhkien varalta ja Schengenin sääntöjen mukauttamiseksi muuttuviin haasteisiin.

Parlamentti on aina vaatinut, että kaikessa ulkorajojen valvontaan liittyvässä toiminnassa noudatetaan EU:n raja- ja turvapaikkasäännöstöä sekä EU:n perusoikeuskirjaa. Parlamentti on siten jo jonkin aikaa peräänkuuluttanut luotettavia ja oikeudenmukaisia menettelyjä. Parlamentin jäsenet kehottivat EU:ta jo vuonna 2016 ottamaan käyttöön EU:n tasolla kokonaisvaltaisen lähestymistavan muuttoliikkeeseen ja pyysivät vuonna 2022 luomaan toimivan muuttoliikejärjestelmän, jotta vastuita pakolaisista voidaan jakaa. Parlamentilla on aktiivinen rooli Schengenin säännöstön soveltamisen ja noudattamisen valvonnassa. Parlamentin kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan (LIBE) Schengen-aluetta ja rajavalvontaa käsittelevä työryhmä pitää yhteyttä komissioon ja neuvostoon arviointi- ja seurantaprosessin asianmukaisissa vaiheissa. LIBE-valiokunnan muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen täytäntöönpanoa käsittelevä työryhmä seuraa tiiviisti sopimuksen eri osa-alueiden täytäntöönpanoa, myös perusoikeuksien osalta.

Tutustu Schengen-aluetta käsittelevään Euroopan parlamentin verkkosivuun.

Tämän tekstin on laatinut Euroopan parlamentin oikeus-, kansalaisvapaus- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö. Lisätietoja on kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan verkkosivustolla.

Olga Johanna PASSAMERA
04/2026