



ULKORAJOJEN VALVONTA

EU:n rajaturvallisuuspolitiikkaan on vuoden 2015 puolivälistä lähtien jouduttu tekemään merkittäviä muutoksia, kun unionin alueelle on saapunut ennennäkemättömän paljon pakolaisia ja laittomia muuttajia ja EU:n ulkoraja- ja muuttoliikepolitiikassa on paljastunut useita puutteita. Erilaisten EU:hun suuntautuvien muuttovirtojen kasvun aiheuttamat haasteet, covid-19-pandemia sekä lisääntynyt huoli turvallisuudesta ovat johtaneet uuteen toiminnan kauteen unionin ulkorajojen suojelussa, mikä on vaikuttanut myös unionin sisärajoihin.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 3 artiklan 2 kohta.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 67 ja 77 artikla.

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 yhdenmukainen järjestelmä ulkorajojen valvontaa varten.

SAAVUTUKSET

Ensimmäinen askel kohti yhteistä rajaturvallisuuspolitiikkaa otettiin 14. kesäkuuta 1985, jolloin viisi Euroopan talousyhteisön silloisesta kymmenestä jäsenvaltiosta allekirjoitti kansainvälisen sopimuksen, niin kutsutun Schengenin sopimuksen, luxemburgilaisessa Schengenin rajakaupungissa. Sitä täydennettiin viisi vuotta myöhemmin Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyllä yleissopimuksella^[1]. Schengenin säännöstöllä (kuten näitä sopimuksia ja sääntöjä yhteisesti kutsutaan) luotu rajaton Schengen-alue käsittää nykyisin 27 Euroopan valtiota^[2].

[1]Schengenin säännöstö: tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14. kesäkuuta 1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta 19. kesäkuuta 1990 tehty yleissopimus (EYVL L 239, 22.9.2000, s. 19).

[2]Näihin maihin eivät kuulu EU:n jäsenvaltiot Kypros, Irlanti, Bulgaria ja Romania. 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.



A. Schengenin säännöstö ulkorajojen ylittämisestä

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

1. Schengenin rajasäännöstö

Ulkorajojen valvonnan keskeinen pilari on Schengenin rajasäännöstö^[3], jossa vahvistetaan ulkorajojen ylittämistä koskevat säännöt ja rajavalvonnan väliaikaista palauttamista sisärajoille koskevat edellytykset. Siinä veloitetaan 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 arviointimekanismi, josta säädetään neuvoston asetuksessa (EU) N:o 1053/2013^[4], tuli voimaan marraskuussa 2014, ja siinä vahvistettu viisivuotinen monivuotinen arviointiohjelma ulottui 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 ulkorajoihin, viisumipolitiikkaan, poliisiyhteistyöhön ja oikeudelliseen yhteistyöhön (rikosasioissa), SIS-järjestelmään ja tietosuojaan liittyviä toimenpiteitä.

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 80 miljoonaa kuulutusta, ja viranomaiset tekivät siinä vuonna 2017 yli viisi miljardia hakua. Niiden pohjalta saatiin yli 240 000 osumaa jossakin toisessa maassa tehdyistä kuulutuksista. SIS-järjestelmää on äskettäin parannettu päivitettyillä säännöillä, joilla korjataan järjestelmän mahdollisia puutteita ja tehdään useita kuulutustyyppisiä koskevia olennaisia muutoksia.

[3] Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetus \(EU\) 2016/399](#), annettu 9. maaliskuuta 2016, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) (EUVL L 77, 23.3.2016, s. 1); muutettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2017/458, annettu 15. maaliskuuta 2017, asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse asiaankuuluvien tietokantojen käyttöön perustuvien tarkastusten vahvistamisesta ulkorajoilla (EUVL L 74, 18.3.2017, s. 1).

[4] [Neuvoston asetus \(EU\) N:o 1053/2013](#), annettu 7. lokakuuta 2013, arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta Schengenin säännöstön soveltamisen varmistamista varten ja toimeenpanevan komitean 16 päivänä syyskuuta 1998 pysyvän Schengenin arviointi- ja soveltamiskomitean perustamisesta tekemän päätöksen kumoamisesta (EUVL L 295, 6.11.2013, s. 27).



Viimeisimmän, vuonna 2018 tehdyn uudistuksen jälkeen SIS-järjestelmän soveltamisala on määritelty kolmella asetuksella (joilla korvataan SIS II -järjestelmä) seuraavilla aloilla:

- poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa^[5]
- rajatarkastukset^[6]
- laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen^[7].

Näissä kolmessa asetuksessa 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 ja kuulutukset, jotka edellyttävät päätöstä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamisesta.

3. Sisäisen turvallisuuden rahasto: rajaturvallisuus ja viisumipolitiikka

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. Rahoituskaudella 2014–2020 otettiin käyttöön taakanjakomekanismi, johon varattiin yhteensä 3,8 miljardia euroa seitsemän vuoden ajaksi. Rahaston päätavoitteena on edistää turvallisuuden korkean tason varmistamista unionissa ja samalla helpottaa laillista matkustamista. Rahaston puitteissa toteutettavien ohjelmien edunsaajina voivat olla valtion tai liittovaltion viranomaiset, paikallisviranomaiset, kansalaisjärjestöt, humanitaariset järjestöt, yksityisoikeudelliset ja julkisoikeudelliset yritykset ja koulutus- ja tutkimusorganisaatiot.

4. Rajanylitystietojärjestelmä (EES)

Rajanylitystietojärjestelmä (EES)^[8] on tietojärjestelmä, jolla vauhditetaan ja tehostetaan EU:hun matkustavien kolmansien 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

[5]Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetus \(EU\) 2018/1862](#), annettu 28. marraskuuta 2018, Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä, neuvoston päätöksen 2007/533/YOS muuttamisesta ja kumoamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1986/2006 ja komission päätöksen 2010/261/EU kumoamisesta (EUVL L 312, 7.12.2018, s. 56).

[6]Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetus \(EU\) 2018/1861](#), annettu 28. marraskuuta 2018, Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä rajatarkastuksissa, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1987/2006 muuttamisesta ja kumoamisesta (EUVL L 312, 7.12.2018, s. 14).

[7]Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetus \(EU\) 2018/1860](#), annettu 28. marraskuuta 2018, Schengenin tietojärjestelmän käytöstä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (EUVL L 312, 7.12.2018, s. 1).

[8]Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetus \(EU\) 2017/2226](#), annettu 30. marraskuuta 2017, rajanylitystietojärjestelmän (EES) perustamisesta jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa, maastalähtöä ja pääsyn epäämistä koskevien tietojen rekisteröimiseksi ja edellytysten määrittämisestä pääsulle EES:n tietoihin lainvalvontatarkoituksissa sekä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen ja asetusten (EY) N:o 767/2008 ja (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta (EUVL L 327, 9.12.2017, s. 20).



- 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 EES-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 kolmansien maiden kansalaisiin riippumatta siitä, vaaditaanko heiltä viisumi vai ei. Sitä käyttävät myös konsuli- ja rajaviranomaiset.

5. Euroopan raja- ja merivartiostovirasto (Frontex)

Eurooppalaisen raja- ja merivartioston muodostavat yhdessä Euroopan raja- ja merivartiostovirasto (Frontex) ja kansalliset viranomaiset^[9].

Euroopan raja- ja merivartiostovirasto eli Frontex aloitti toimintansa lokakuussa 2016. Tämä [erillisvirasto](#) vastaa EU:n ulkorajojen valvonnasta ja työskentelee yhdessä jäsenvaltioiden kanssa, jotta voidaan tunnistaa mahdolliset EU:n ulkorajoihin kohdistuvat turvallisuusuhat ja puuttua niihin. Parlamentti oli ennen vuotta 2015 jo usean vuoden ajan vaatinut tehostamaan Frontexin roolia ja näin lisäämään sen valmiutta reagoida tehokkaammin muuttuviin muuttovirtoihin. [Tukholman ohjelman väliarviointista 2. huhtikuuta 2014 antamassaan päätöslauselmassa](#)^[10] se esimerkiksi totesi, että Schengen-alueen rajojen valvomiseksi tarvitaan eurooppalaisia rajavartijoita. Myös Eurooppa-neuvosto ilmaisi lokakuussa 2015 antamissaan päätelmissä tukevensa ”toimia, joilla otetaan vaiheittain käyttöön yhdenmukainen ulkorajojen valvontajärjestelmä”. Parlamentin mielestä viraston uudet toimivaltuudet oli otettava käyttöön neuvostossa kokoontuvien jäsenvaltioiden päätöksellä eikä komission päätöksellä, kuten alun perin oli ehdotettu. Asetuksella laajennettiin Frontexin tehtäviä siten, että niihin kuului jäsenvaltioiden tukeminen entistä tehokkaammin muuttoliikkeen hallinnassa, rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa sekä etsintä- ja pelastusoperaatioissa. Sen myötä Frontex sai suuremman roolin 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 sekä
- ulkorajaan kohdistuu erityisiä ja suhteettomia haasteita, jotka vaarantavat Schengen-alueen toimivuuden. Jos jäsenvaltio vastustaa neuvoston päätöstä avun antamisesta, muut EU-maat voivat tilapäisesti ottaa uudelleen käyttöön sisärajoilla tehtävät tarkastukset.

[9]Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetus \(EU\) 2019/1896](#), annettu 13. marraskuuta 2019, eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta sekä asetusten (EU) N:o 1052/2013 ja (EU) 2016/1624 kumoamisesta (EUVL L 295, 14.11.2019, s. 1).

[10][Euroopan parlamentin päätöslauselma 2. huhtikuuta 2014 Tukholman ohjelman väliarviointista](#), 74 kohta (EUVL C 408, 30.11.2017, s. 8).



Marraskuussa 2019 virastoa vahvistettiin uudella toimeksiannolla ja omilla keinoilla ja valtuuksilla ulkorajojen suojeleun, palautusten tehokkaampaan toteuttamiseen ja yhteistyöhön EU:n ulkopuolisten maiden kanssa^[11]. Keskeinen osa tätä vahvistettua virastoa on pysyvä joukko, jonka 10 000 rajavartijalla on toimeenpanovaltuudet tukea jäsenvaltioita aina tarvittaessa. Se saa myös vahvemman toimeksiannon palautusten alalla ja tekee tiiviimpää yhteistyötä kolmansien maiden kanssa, myös sellaisten, jotka sijaitsevat EU:n naapurialueiden ulkopuolella. Eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvä joukko saavutti täyden toimintavalmiuden vuonna 2021. Se saavuttaa täyden vahvuutensa vuonna 2024, jolloin siinä on 10 000 rajavartijaa.

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 pakolaiskriisiä ainoastaan kolme maata oli turvautunut aitojen pystyttämiseen ulkorajoille estääkseen pakolaisten ja muiden tulijoiden pääsyn alueelleen: Espanja (jossa rakennustyöt saatiin päätökseen vuonna 2005 ja niitä laajennettiin vuonna 2009), Kreikka (jossa työt saatiin päätökseen vuonna 2012) ja vastauksena Kreikan toimiin Bulgaria (jossa työt saatiin päätökseen vuonna 2014). Vastoin Schengenin rajasäännösten 14 artiklan 2 kohtaa, jossa säädetään, että ”pääsy voidaan evätä vain perustellulla päätöksellä, jossa ilmoitetaan epäämisen täsmälliset syyt”, **yhä suurempi määrä jäsenvaltioita on vähitellen ryhtynyt rakentamaan rajamuureja tai -aitoja** tarkoituksenaan estää valikoimatta muuttajien ja turvapaikanhakijoiden pääsy alueelleen. Koska ei ole olemassa selkeitä EU:n sääntöjä aitojen pystyttämisestä Schengen-alueen ulkorajoilla, jäsenvaltiot ovat lisäksi asettaneet turvapaikkasääntöjen vastaisesti esteitä kolmansien maiden (erityisesti Valko-Venäjän, Marokon ja Venäjän) rajoille ja myös liittymistä edeltävässä vaiheessa olevien ehdokasmaiden (Pohjois-Makedonian tasavalta, Serbia ja Turkki) rajoille. Lisäksi aitoja on rakennettu Schengen-alueella, esimerkiksi Itävallan ja Slovenian välille, ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien Strasbourgissa on tutkinut Espanjan toimia Melillassa. Ihmisoikeusjärjestöt ovat [dokumentoineet](#) julmuuksia alueilla, joilla on rakennettu aitoja^[12].

Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön kadonneita muuttajia koskevassa hankkeessa on [kirjattu](#) yli 29 000 kuolemaa Eurooppaan suuntautuvilla muuttomatkailuilla 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 kolmansien maiden kansalaisista, jotka eivät tarvitse viisumia päästäkseen Schengen-alueelle, ja tunnistaa mahdolliset turvallisuuteen tai laittomaan muuttoliikkeeseen liittyvät riskit. Tietokantaa käytetään viisumipakosta vapautettujen matkustajien ennakkotarkastuksiin ja heidän matkustuslupansa epäämiseen, jos heidän katsotaan aiheuttavan riskin. Tietokanta

[11]Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetus \(EU\) 2019/1896](#), annettu 13. marraskuuta 2019, eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta.

[12][Helsinki Foundation for Human Rights -säätö](#).



muistuttaa nykyisin esimerkiksi Yhdysvalloissa (ESTA), Kanadassa ja Australiassa käytössä olevia järjestelmiä.

Se esimerkiksi 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 rajasäännösten mukaisesti rajatarkastuksia suorittavat kansalliset rajavartijat niissäkin tapauksissa, joissa henkilöllä on voimassa oleva matkustuslupa. Järjestelmällä on kolme päätoimintoa:

- viisumipakosta vapautettujen kolmansien maiden kansalaisten ennen EU:hun matkustamista verkossa antamien tietojen tarkistaminen
- hakemusten käsittely vertaamalla niitä muihin tietojärjestelmiin (esimerkiksi SIS, VIS, Europolin tietokanta, Interpolin tietokanta, EES ja Eurodac eli tietokanta sormenjälkitietojen vertailua varten)
- matkustuslupien myöntäminen, jos osumia tai tarkempaa arviointia edellyttäviä seikkoja ei löydy.

Matkustuslupan saamisen pitäisi kestää vain muutamia minuutteja. Neuvosto päätti kesäkuussa 2017 ehdotuksen jakamisesta kahdeksi säädökseksi^[13], koska ehdotuksen oikeusperusta (Schengenin säännöstö) ei kata Europol-asetukseen tehtäviä muutoksia. ETIAS-järjestelmän kehittämisestä vastaa eu-LISA- virasto, ja se otetaan käyttöön vuonna 2025.

2. eu-LISA

Vuonna 2011 perustettu [eu-LISA](#) vastaa kolmen EU:n keskitetyn tietojärjestelmän operatiivisesta hallinnoinnista. Nämä järjestelmät ovat SIS, VIS ja Eurodac^[14]. Viraston tehtävänä on ottaa käyttöön oikeus- ja sisäasioiden alan uusi tietotekniikka-arkkitehtuuri. Marraskuussa 2019 eu-LISAn toimeksiantoa tarkistettiin ja viraston valmiuksia myötävaikuttaa rajaturvallisuuteen, lainvalvontayhteistyöhön ja muuttoliikkeen hallintaan EU:ssa kehitettiin edelleen.

3. EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuus rajaturvallisuuden alalla

EU on kehittänyt laaja-alaisia keskitettyjä tietojärjestelmiä (SIS, VIS, Eurodac, EES ja ETIAS) 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

[13]Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetus \(EU\) 2018/1240](#), annettu 12. syyskuuta 2018, Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmän (ETIAS) perustamisesta ja asetusten (EU) N:o 1077/2011, (EU) N:o 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 ja (EU) 2017/2226 muuttamisesta (EUVL L 236, 19.9.2018, s. 1) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetus \(EU\) 2018/1241](#), annettu 12. syyskuuta 2018, asetuksen (EU) 2016/794 muuttamisesta Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmän (ETIAS) perustamiseksi (EUVL L 236, 19.9.2018, s. 72).

[14]Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetus \(EU\) 2018/1726](#), annettu 14. marraskuuta 2018, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavasta Euroopan unionin virastosta (eu-LISA) sekä asetuksen (EY) N:o 1987/2006 ja neuvoston päätöksen 2007/533/YOS muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 1077/2011 kumoamisesta (EUVL L 295, 21.11.2018, s. 99).



tietämystä, jotta vältetään järjestelmien monimutkaisuudesta ja pirstoutuneisuudesta aiheutuvat aukot tiedoissa^[15].

Nämä kaksi voimassa olevaa asetusta 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 niissä vahvistetaan

- 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. Vuoden 2020 covid-19-pandemia

Kansainvälistä ja EU:n sisäistä henkilöiden liikkumista koskevista rajoituksista tuli yksi näkyvimmistä toimista koronaviruspandemian 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^[16] sekä rajoittamalla henkilöiden liikkuvuutta EU:ssa^[17]. Monissa tapauksissa tämä oli mielivaltaista, tehotonta ja syrjivää ja yksityisyyden suojaa koskevan lainsäädännön ja turvapaikkalainsäädännön vastaista, kuten Euroopan parlamentin tilaamat [tutkimukset](#)^[18] osoittavat.

5. Ukrainan kriisi

Venäjän hyökättyä Ukrainaan helmikuussa 2022 yli 6 miljoonaa ihmistä on jo joutunut hakemaan turvaa pääasiassa naapurimaista^[19]. Euroopan unioni päätti antaa EU:n

[15]Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetus \(EU\) 2019/817](#), annettu 20. toukokuuta 2019, kehyksen vahvistamisesta rajoja ja viisumipolitiikkaa koskevien EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 ja (EU) 2018/1861 sekä neuvoston päätösten 2004/512/EY ja 2008/633/YOS muuttamisesta (EUVL L 135, 22.5.2019, s. 27) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetus \(EU\) 2019/818](#), annettu 20. toukokuuta 2019, kehyksen vahvistamisesta poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä sekä turvapaikka- ja muuttoliikeasioita koskevien EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle ja asetusten (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 ja (EU) 2019/816 muuttamisesta (EUVL L 135, 22.5.2019, s. 85).

[16]Eurooppa-neuvoston jäsenten yhteinen julkilausuma, Bryssel, 26. maaliskuuta 2020.

[17]Tell Cremades M., *Studies with a "Covid 19 angle"*, Euroopan parlamentti, sisäasioiden pääosasto, kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö, kesäkuu 2021.

[18]Carrera S. ym., *In the name of COVID: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU*, Euroopan parlamentti, sisäasioiden pääosasto, kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö, syyskuu 2020.

[19]<https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.



laajuista tilapäistä suojelua Ukrainasta saapuville henkilöille^[20]. [EU:n tilapäistä suojelua koskeva direktiivi](#)^[21] antaa EU:n jäsenvaltioille mahdollisuuden toimia nopeasti suojelun ja oikeuksien antamiseksi kiireellisen suojelun tarpeessa oleville henkilöille.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on aiemmin suhtautunut kaksijakoisesti ulkorajaturvallisuuspolitiikan kehittämiseen. Se on laajalti tukenut Euroopan raja- ja merivartioviraston (Frontex) ja muiden 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. Komission esitettyä ehdotuksensa vuonna 2013 parlamentti esitti epäilyksensä siitä, että henkilötietoja kerätään teknisesti valtavia määriä ja niitä käsitellään laajamittaisesti, kuten ulkorajoilla oli ehdotettu tehtäväksi. Parlamentin huolenaiheena olivat myös älykkäisiin rajoihin liittyvän tekniikan ennustetut kustannukset samoin kuin sen hyötyihin liittyvät epäilyt. Parlamentti totesi [toisesta kertomuksesta EU:n sisäisen turvallisuuden strategian täytäntöönpanosta 12. syyskuuta 2013 antamassaan päätöslauselmassa](#), että ”maahanmuuton ja rajaturvallisuuden alaan liittyvien uusien tietotekniikkajärjestelmien, kuten niin sanottujen älykkäitä rajoja koskevien aloitteiden, mahdollista kehittämistä olisi tutkittava tarkoin erityisesti tarpeellisuus- ja suhteellisuusperiaate huomioon ottaen”. Se palasi tähän asiaan [komissiolle ja neuvostolle syyskuussa 2015 esittämässään suullisessa kysymyksessä](#), jossa se pyysi niiden näkemyksiä järjestelmän käytöstä lainvalvontatarkoituksiin ja siitä, mikä merkitys on unionin tuomioistuimen tuomiolla, jonka se antoi huhtikuussa 2014 tietojen säilyttämisestä annetusta direktiivistä (4.2.8). Schengen-alueen toimintaa koskevasta vuosikertomuksesta antamassaan päätöslauselmassa^[22] parlamentti kehotti jäsenvaltioita ja myös niitä, jotka eivät sijaitse ulkoisilla maarajoilla, tekemään parhaansa varmistukseksi ulkorajojensa valvonnan korkean tason kohdentamalla riittävästi resursseja, eli henkilökuntaa, kalustoa ja asiantuntemusta, ja ottamalla käyttöön tarvittavat komento- ja valvontatoimet turvallisia, hallittuja ja sujuvia rajanylityksiä varten.

Parlamentti on myös vaatinut, että kaikessa tämän alan toiminnassa noudatetaan EU:n raja- ja turvapaikkasäännöstöä sekä EU:n perusoikeuskirjaa. Parlamentti on siten jo jonkin aikaa vaatinut luotettavia ja oikeudenmukaisia menettelyjä sekä kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen EU:n tasolla^[23]. Sillä on aktiivinen rooli Schengenin säännösten soveltamisen ja noudattamisen valvonnassa. Parlamentin kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan Schengenin valvontaa käsittelevä työryhmä pitää yhteyttä komissioon ja

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

[22][Euroopan parlamentin päätöslauselma 30. toukokuuta 2018](#) Schengen-alueen toimintaa koskevasta vuosikertomuksesta (EUVL C 76, 9.3.2020, s. 106).

[23][Euroopan parlamentin päätöslauselma 12. huhtikuuta 2016](#) Välimeren tilanteesta ja tarpeesta kokonaisvaltaiselle EU:n lähestymistavalle muuttoliikkeeseen (EUVL C 58, 15.2.2018, s. 9).



neuvostoon arviointi- ja seurantaprosessin asianmukaisissa vaiheissa, kuten lopullisen arviointikertomuksen, hyväksytyjen suositusten ja toimintasuunnitelman osalta.

Covid-19-pandemian osalta parlamentti antoi [kesäkuussa 2020 päätöslauselman](#) Schengen-alueen tilanteesta covid-19-pandemian puhkeamisen jälkeen. Siinä parlamentti piti valitettavana, ettei se ollut saanut asiasta tietoa. Se muistutti, että kaikkien väliaikaisten matkustusrajoitusten, joita sovelletaan muuhun kuin välttämättömään matkustukseen kolmansista maista Schengen-alueelle, tai pääsyn epäämistä ulkorajoilla koskevien päätösten on oltava Schengenin rajasäännösten säännösten mukaisia^[24]. Parlamentin tilaamassa tutkimuksessa korostettiin, että pandemian johdosta käyttöön otetuissa rajoituksissa on tapahtunut hyvin äkillisiä ja nopeita muutoksia, jotka ovat aiheuttaneet vakavaa oikeudellista epävarmuutta yksittäisille ihmisille ja vaikuttaneet kielteisesti EU:n oikeuksiin ja vapauksiin^[25]. Eräässä toisessa tuoreessa tutkimuksessa todettiin, että jäsenvaltiot käyttävät hyvin yleisesti biometrisiä tekoälyteknologioita muuttajien laajamittaisessa valvonnassa^[26].

Parlamentti suhtautui myönteisesti [1. maaliskuuta 2022 antamassaan päätöslauselmassa](#) tilapäistä suojelua koskevan direktiivin aktivointiin ensimmäistä kertaa sen jälkeen, kun se tuli voimaan vuonna 2001^[27]. Parlamentin jäsenet [kehottivat](#) 9. maaliskuuta 2022 EU:ta luomaan toimivan muuttoliikejärjestelmän, jotta vastuita pakolaisista voidaan jakaa. Parlamentin kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE) hyväksyi 4. huhtikuuta 2023 [mietinnön](#) ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisitilanteissa ja 14. huhtikuuta 2023 [mietinnön](#) ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmansien maiden kansalaisia ulkorajoilla koskevan seulonnan käyttöönotosta sekä [mietinnön](#) ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta.

Tämän tekstin on laatinut Euroopan parlamentin kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö.

Tutustu Schengen-aluetta käsittelevään Euroopan parlamentin [verkkosivuun](#).

Mariusz Maciejewski
11/2023

[24]Euroopan parlamentin päätöslauselma 19. kesäkuuta 2020 Schengen-alueen tilanteesta covid-19-pandemian puhkeamisen jälkeen (EUVL C 362, 8.9.2021, s. 77).

[25]Carrera S., Chun Luk, N., In the Name of COVID-19: *An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU*, Euroopan parlamentti, sisäasioiden pääosasto, kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö, syyskuu 2020.

[26]Wendehorst, C., Duller, Y., *Biometric Recognition and Behavioural Detection*, Euroopan parlamentti, sisäasioiden pääosasto, kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö, elokuu 2021.

[27]Euroopan parlamentin päätöslauselma 1. maaliskuuta 2022 Venäjän hyökkäyksestä Ukrainaa vastaan (EUVL C 125, 18.3.2022, s. 2).

