



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 12. toukokuuta 2016
(OR. en)

8835/16

Toimielinten välinen asia:
2016/0140 (NLE)

SCH-EVAL 78
FRONT 204
COMIX 358

YHTEENVETO ASIAN KÄSITTELYSTÄ

Lähettiläjä:	Neuvoston pääsihteeristö
Päivämäärä:	12. toukokuuta 2016
Vastaanottaja:	Valtuuskunnat
Ed. asiak. nro:	8746/16
Asia:	Neuvoston täytäntöönpanopäätös Schengen-alueen yleisen toiminnan vaarantavissa poikkeuksellisissa olosuhteissa väliaikaisesti suoritettavaa sisärajavalvontaa koskevan suosituksen antamisesta

Valtuuskunnille toimitetaan liitteessä neuvoston 3462. istunnossaan 12. toukokuuta 2016 hyväksymä neuvoston täytäntöönpanopäätös Schengen-alueen yleisen toiminnan vaarantavissa poikkeuksellisissa olosuhteissa väliaikaisesti suoritettavaa sisärajavalvontaa koskevan suosituksen antamisesta.

Neuvoston täytäntöönpanopäätös**Schengen-alueen yleisen toiminnan vaarantavissa poikkeuksellisissa olosuhteissa väliaikaisesti suoritettavaa sisärajavaalvontaa koskevan suosituksen antamisesta**

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen,

ottaa huomioon henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 9 päivänä maaliskuuta 2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 2016/399¹ ja erityisesti sen 29 artiklan,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) EU:ta koettelee ennennäkemätön muuttoliike- ja pakolaiskriisi, koska eri ryhmistä koostuvat muuttovirrat lisääntyivät jyrkästi vuonna 2015. Tämä on vaikeuttanut suuresti tehokkaan ulkorajavaalvonnan varmistamista Schengenin säännösten mukaisesti sekä hankaloittanut maahantulijoiden vastaanottoa ja käsittelyä. Kriisin aikana on käynyt ilmeiseksi, että unionin ulkorajojen turvaamisessa on laajempiakin rakenteellisia puutteita.
- (2) Helleenien tasavalta on pääasiassa maantieteellisen sijaintinsa takia erityisen alttiina näille kehityskuluille, ja Egeanmeren saarille saapuvien maahantulijoiden määrä on kasvanut dramaattisesti.

¹ EUVL L 77, 23.3.2016, s. 1.

- (3) Helleenien tasavaltaan tehtiin 10–13 päivänä marraskuuta 2015 yllätyskäynti neuvoston asetuksen (EU) N:o 1053/2013² ja vuotuisen arviointiohjelman 2015³ mukaisesti sen arvioimiseksi, miten maa noudattaa Schengenin säännöstöä ulkorajojen valvonnassa Turkin vastaisilla maarajallaan (Orestiada, Fylakio, Kastanies ja Nea Vyssa) ja merirajallaan (Chios- ja Samos-saaret).
- (4) Komissio antoi 2 päivänä helmikuuta 2016 täytäntöönpanopäätöksen, joka koskee arviointikertomuksen laatimista Schengenin säännöstön soveltamisesta Helleenien tasavallassa ulkorajojen valvonnassa⁴ ja jossa todetaan, että ulkorajojen valvonnassa on vakavia puutteita, jotka Kreikan viranomaisten on korjattava.
- (5) Neuvosto antoi 12 päivänä helmikuuta 2016 suosituksia arvioinnin aikana havaittujen vakavien puutteiden korjaamiseksi ja ilmoitti niiden toteuttamisen kiireellisyysjärjestyksen. Kreikan viranomaisten olisi toteutettava asianmukaisia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että ulkorajavalvontaa suoritetaan maan kaikilla ulkorajoilla Schengenin säännöstön mukaisesti, jotta Schengen-alueen toiminta ei vaarannu.
- (6) Komissio antoi 24 päivänä helmikuuta 2016 suosituksia toimenpiteiksi, jotka Helleenien tasavallan on toteutettava varmistaakseen 2 päivänä helmikuuta 2016 annetun arviointikertomuksen johdosta 12 päivänä helmikuuta 2016 annettujen neuvoston suositusten noudattamisen.

² Neuvoston asetus (EU) N:o 1053/2013, annettu 7 päivänä 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).

³ Komission täytäntöönpanopäätös C(2014) 8377, annettu 14 päivänä marraskuuta 2014, yllätyskäyntejä vuonna 2015 koskevan vuotuisen arviointiohjelman perustamisesta arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta Schengenin säännöstön soveltamisen varmistamista varten 7 päivänä lokakuuta 2013 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 1053/2013 6 artiklan mukaisesti.

⁴ C(2016) 450, 2. helmikuuta 2016.

- (7) Helleenien tasavalta esitti 12 päivänä maaliskuuta 2016 toimintasuunnitelmansa arviointikertomuksessa havaittujen puutteiden korjaamiseksi neuvoston suositusten mukaisesti. Komissio esitti 12 päivänä huhtikuuta 2016 neuvostolle arvionsa toimintasuunnitelman riittävydestä. Komissio totesi Kreikan edistyneen merkittävästi puutteiden korjaamisessa, mutta se totesi myös, että toimintasuunnitelmaa on parannettava, jotta arviointikertomuksessa havaitut puutteet voidaan korjata riittävällä tavalla ja kattavasti. Komissio pyysi Kreikkaa täydentämään ja selkeyttämään toimintasuunnitelmaansa 26 päivään huhtikuuta mennessä.
- (8) Helleenien tasavalta toimitti komissiolle 26 päivänä huhtikuuta 2016 toimintasuunnitelmaansa pyydytetyt täydennykset ja selvennykset. Helleenien tasavalta toimitti komissiolle 29 päivänä huhtikuuta 2016 selvityksen toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta asetuksen (EU) N:o 1053/2013 16 artiklan 4 kohdan mukaisesti.
- (9) Helleenien tasavaltaan tehtiin vuoden 2016 huhtikuun 10 ja 16 päivän välisenä aikana ennalta ilmoitettu käynti asetuksen (EU) N:o 1053/2013 ja vuotuisen arviointiohjelman 2015 mukaisesti⁵.
- (10) Euroopan unioniin vuodesta 2015 saapuneiden maahantulijoiden ennätysmäärät ja marraskuun 2015 arvioinnissa havaitut puutteet unionin ulkorajavalvonnassa ovat johtaneet henkilöiden merkittävään edelleen liikkumiseen, mikä on aiheuttanut vakavan uhkan yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle useissa jäsenvaltioissa.
- (11) Toistaiseksi viisi Schengen-valtiota (Itävalta, Saksa, Tanska, Ruotsi ja Norja) suorittaa rajatarkastuksia sisärajoillaan vastauksena yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaan vakavaan uhkaan, joka johtuu sääntöjenvastaisesti maahan tulleiden liikkumisesta edelleen, mikä puolestaan johtuu vakavista puutteista ulkorajojen valvonnassa. Tarkastusten palauttaminen sisärajoille on riittävä vastaus sisäiseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen kohdistuvaan uhkaan Schengenin rajasäännösten mukaisesti, ja nämä toimenpiteet ovat tarpeen ja ne katsotaan oikeasuhteisiksi.

⁵ C(2015) 8537, 9. joulukuuta 2015.

Komissio antoi 23 päivänä lokakuuta 2015 lausunnon Saksan ja Itävallan sisärajoilleen palauttaman rajavalvonnan tarpeellisuudesta ja oikeasuhteisuudesta⁶ ja totesi, että rajavalvonnan palauttaminen sekä sen jatkaminen olivat Schengenin rajasäännösten mukaisia toimenpiteitä.

- (12) Komissio mainitsi tiedonannossaan "Etenemissuunnitelma Schengen-järjestelmän normaalin toiminnan palauttamiseksi"⁷, että jos muuttopaineet jatkuvat ja ulkorajavalvonnassa havaittuja puutteita on vielä 12 päivän toukokuuta 2016 jälkeen, olisi tarpeen esittää neuvostolle Schengenin rajasäännösten 29 artiklan 2 kohdan mukaisesti ehdotus, jossa suositetaan johdonmukaista unionin linjaa rajatarkastuksiin siihen asti, kunnes ulkorajavalvontaan liittyviä rakenteellisia puutteita voidaan lieventää tai ne saadaan korjattua. Tiedonannossa esitetään toimia, jotka on toteutettava Schengen-alueen normaalin toiminnan palauttamiseksi viimeistään vuoden 2016 loppuun mennessä.
- (13) Helleenien tasavalta on edistynyt merkittävästi ulkorajojensa valvonnassa marraskuun 2015 arvioinnissa havaittujen puutteiden poistamisessa. Lisäksi 18 päivänä maaliskuuta 2016 annetun EU:n ja Turkin julkilausuman⁸ täytäntöönpanon aloittaminen sekä Frontexin ja Naton käynnissä olevat operaatiot ovat vähentäneet jyrkästi niiden sääntöjenvastaisesti maahan pyrkivien henkilöiden ja turvapaikanhakijoiden määrää, jotka tulevat Turkista Helleenien tasavaltaan. Sääntöjenvastaisesti Helleenien tasavaltaan pyrkivien henkilöiden ja turvapaikanhakijoiden määrän huomattavan vähentymisen sekä EU:n virastojen ja muiden jäsenvaltioiden järjestelykeskuksille antaman tuen ansiosta Helleenien tasavalta on voinut parantaa merkittävästi sääntöjenvastaisesti maahan juuri saapuneiden henkilöiden ja turvapaikanhakijoiden rekisteröintiä. On varmistettava, että muuttovirran merkittävä väheneminen on kestävä muutos.

⁶ C(2015) 7100, 23. lokakuuta 2015.

⁷ C(2016) 120 final.

⁸ SN 38/16, 18. maaliskuuta 2016.

- (14) Merkittävästä edistymisestä huolimatta kaikkia havaittuja vakavia puutteita ei pystytty riittävässä määrin ja kattavasti korjaamaan asetuksen (EU) 2016/399 21 artiklan 3 kohdassa säädettyssä kolmen kuukauden määräajassa. Ulkorajavalvonnassa on edelleen sellaisia vakavia puutteita, jotka vaarantavat sisäraajavalvonnasta vapaan alueen yleisen toimivuuden. Erityisesti ulkorajavalvonnassa havaittuja rakenteellisia puutteita, jotka liittyvät koko rajavalvontajärjestelmään, rajavartiointiin ja tilannetietoisuuteen, ei ole vielä korjattu. Sen lisäksi tiettyä määrää henkilöitä, jotka oleskelevat sääntöjenvastaisesti Helleenien tasavallan alueella, ei ole rekisteröity, minkä vuoksi he voivat pyrkiä siirtymään muihin jäsenvaltioihin sääntöjenvastaisesti. Edelleen liikkumisen riski on erityisen suuri sellaisten sääntöjenvastaisesti maahan tulleiden henkilöiden kohdalla, jotka eivät ole mahtuneet majoittumaan vastaanottotiloihin. Neuvosto suositti, että Helleenien tasavallan olisi toteutettava asianmukaisia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että ulkorajavalvontaa suoritetaan maan kaikilla ulkorajoilla Schengenin säännösten mukaisesti; sen rajavartiointi entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian rajalla ei kuitenkaan ole vielä täysin Schengenin rajasäännösten mukaista. Tämä lisää riskiä, että maahantulijat liikkuvat edelleen muihin jäsenvaltioihin.
- (15) Näin ollen ulkorajavalvonnassa on edelleen sellaisia vakavia puutteita, jotka johtivat sääntöjenvastaisesti maahan tulleiden liikkumiseen edelleen muihin jäsenvaltioihin. Tämä puolestaan sai useat jäsenvaltiot yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä ottamaan sisärajatarkastukset tilapäisesti uudelleen käyttöön, mikä vaarantaa sisäraajavalvonnasta vapaan alueen yleisen toimivuuden. Tämä hellittämätön edelleen liikkumisen riski edellyttää yhtenäistä, koordinoitua ja pitkäjänteistä linjaa väliaikaiseen sisäraajavalvontaan.
- (16) Kaikki muut toimenpiteet ovat olleet riittämättömiä havaitun vakavan uhkan lievittämiseksi tehokkaasti, mistä seuraa, että ehdot Schengenin rajasäännösten 29 artiklan soveltamiseksi viimeisenä keinona täyttyvät.

- (17) Sen vuoksi olisi annettava Schengenin rajasäännösten 29 artiklan mukaisesti sisärajavalvontaa koskeva suositus käytettävissä olevien tietojen perusteella niille jäsenvaltioille, toisin sanoen Saksalle, Tanskalle, Itävalle ja Ruotsille sekä assosioituneelle valtiolle Norjalle, jotka tekevät parhaillaan tarkastuksia sisärajoillaan vastauksena yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaan vakavaan uhkaan, joka johtuu sääntöjenvastaisesti maahan tulleiden henkilöiden liikkumisesta edelleen. Näiden jäsenvaltioiden olisi sallittava jatkaa tällaisten tarkastusten tekemistä, koska niillä torjutaan riittävästi yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaa vakavaa uhkaa, joka johtuu sääntöjenvastaisesti maahan tulleiden henkilöiden liikkumisesta edelleen. Sisärajat, joilla tarkastuksia tehdään, vastaavat havaittuja muuttoreittejä ja uhkia, ja tarkastukset kohdistetaan maarajojen tiettyihin osiin tai tiettyihin satamiin.
- (18) Sellaisten jäsenvaltioiden, jotka päättävät suorittaa sisärajavalvontaa tämän suosituksen mukaisesti, olisi ilmoitettava siitä muille jäsenvaltioille, Euroopan parlamentille ja komissiolle.
- (19) Schengenin rajasäännösten 29 artiklan mukainen rajavalvonta ja sen intensiteetti olisi rajoitettava siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä, ja se saisi haitata ihmisten liikkumista kyseisillä sisärajoilla mahdollisimman vähän. Sen vuoksi olisi tehtävä vain kohdennettuja tarkastuksia. Lisäksi tällaisten tarkastusten tarvetta asianomaisilla rajoilla olisi arvioitava säännöllisesti uudelleen yhteistyössä asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa.
- (20) Rajatarkastuksia olisi jatkettava ainoastaan niin pitkään kuin ne ovat tarpeen yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhkan torjumiseksi. Useiden, unionin ulkorajojen valvonnan parantamiseksi tehtyjen lainsäädäntöaloitteiden ja muiden toimien (Euroopan raja- ja rannikkovartiosto, EU:n turvapaikkalainsäädännön soveltaminen täysimääräisesti Helleenien tasavallassa, hätätilanteessa sovellettavan siirtojärjestelmän käyttöönotto sekä EU:n ja Turkin julkilausuma) olisi oltava viipymättä täysimääräisesti käytettävissä ja niiden olisi näin osaltaan vähennettävä merkittävästi sääntöjenvastaisesti maahan tulleiden henkilöiden liikkumista edelleen.

- (21) Neuvosto toteaa, että komissio seuraa tämän suosituksen soveltamista ja ehdottaa aina kun se on tarpeen ja oikeasuhteista mukautuksia tämän suosituksen antamiseen johtaneiden erityisten olosuhteiden muutosten huomioon ottamiseksi Schengenin rajasäännösten 29 artiklan säännösten mukaisesti.
- (22) Komissio on myös ilmoittanut, että se esittää neljän kuukauden kuluttua tämän suosituksen antamisesta tai aiemmin, jos mahdollista, kertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle tämän suosituksen soveltamisesta ja saattaa samalla ehdottaa tähän suositukseen muutoksia saatujen kokemusten ja olosuhteiden perusteella,

SUOSITTAA SEURAAVAA:

1. Itävalta, Saksa, Tanska, Ruotsi ja Norja voivat jatkaa oikeasuhteisten rajatarkastusten tekemistä tilapäisesti enintään kuuden kuukauden ajan täytäntöönpanopäätöksen antamispäivästä seuraavilla sisärajoilla:

- Itävalta Itävallan ja Unkarin maarajalla ja Itävallan ja Slovenian maarajalla,
- Saksa Saksan ja Itävallan maarajalla,
- Tanska Tanskan satamissa, joista on lauttayhteys Saksaan, ja Tanskan ja Saksan maarajalla,
- Ruotsi Ruotsin eteläisen ja läntisen poliisilaitoksen alueella sijaitsevilla satamissa sekä Juutinrauman sillalla,
- Norja Norjan satamissa, joista on lauttayhteys Ruotsiin, Saksaan ja Tanskaan.

Ennen tällaisten tarkastusten käyttöönottoa asianomaisen jäsenvaltion olisi keskusteltava asiaankuuluvien naapurijäsenvaltioiden kanssa varmistaakseen, että sisärajatarkastuksia tehdään vain niissä osissa sisärajaa, joissa tämän katsotaan olevan Schengenin rajasäännösten mukaisesti tarpeen ja oikeasuhteista.

2. Näiden jäsenvaltioiden olisi ilmoitettava tästä muille jäsenvaltioille, Euroopan parlamentille ja komissiolle.

3. Rajatarkastukset olisi kohdennettava ja niiden laajuus, tiheys sekä suorituspaikka ja -ajankohta olisi rajoitettava siihen, mikä on uhkan vakavuuden vuoksi sekä yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden varmistamiseksi ehdottoman välttämätöntä. Tämän täytäntöönpanopäätöksen mukaisesti sisärajavahtoa suorittavan jäsenvaltion olisi säännöllisesti tarkasteltava uudelleen tarkastusten tarvetta ja tiheyttä sekä suorituspaikkaa ja -ajankohtaa niiden mukauttamiseksi torjuttavan uhkan tasoon nähden, poistettava mahdollisuuksien mukaan tarkastukset vaiheittain ja toimitettava komissiolle kahden kuukauden välein selvitys toiminnastaan.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja
