



Bryssel, 23. helmikuuta 2022
(OR. fr)

6222/1/22
REV 1

Toimielinten välinen asia:
2021/0428(COD)

JAI 180
FRONT 63
MIGR 47
COVID-19 42
SAN 89
TRANS 79
CODEC 150
COMIX 72

ILMOITUS

Lähtettäjä: Puheenjohtajavaltio

Vastaanottaja: Neuvosto

Asia: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä annetun asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta
– Periaatekeskustelu

Komissio esitti 14. joulukuuta 2021 ehdotuksen asetukseksi henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä annetun asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta. Ehdotuksella pyritään vastaamaan muuttovirtojen välineellistämisen asettamiin haasteisiin, ottamaan oppia pandemiasta kodifioimalla ja määrittelemällä toimenpiteet, joilla rajoitetaan matkustamista Euroopan alueelle, tarkistamaan sisärajalvonnin kehystä ja estämään paremmin luvaton liikkuminen.

Slovenian puheenjohtajakaudella 14. joulukuuta 2021 pidetyn esittelyn jälkeen tekstin ensimmäinen käsittely saatiin päätökseen 26. tammikuuta. Puheenjohtajavaltio esitteli 24. helmikuuta yhtä tekstin osaa koskevan ensimmäisen kompromissiehdotuksen, jota käsitellään parhaillaan teknisellä tasolla. Ehdotuksessa käsitellään jäljempänä esitetyistä neljästä keskustelunaiheesta kolmea ensimmäistä. Sitä täydennetään koko tekstiä koskevalla kompromissilla maaliskuussa.

Puheenjohtajavaltio korostaa, että yhteisen ulkorajamme valvonnan vahvistaminen on ennakoedellytys sille, että sisäraajatarkastuksista vapautettu alue toimii. Schengenin rajasäännösten tarkistaminen tarjoaa yhdessä jo hyväksytyjen uudistusten (Frontexin vahvistaminen, tietojärjestelmien uudistaminen ja yhteentoimivuus) sekä uudistusten, joista neuvotellaan parhaillaan (poliisiyhteistyösäännöstö, Prüm, turvapaikka- ja maahanmuuttosopimus) tai joiden hyväksymisprosessi on käynnissä (Schengenin arviointimekanismi), kanssa nykyaikaiset välineet, joiden avulla voidaan vastata paremmin terveys-, muuttoliike- ja turvallisuusriskeihin. Tämän vuoksi puheenjohtajavaltio haluaa jatkaa komission ehdotuksen tarkastelua, jotta kesäkuussa kokoontuvassa oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa voitaisiin mahdollisuuksien mukaan hyväksyä yleisnäkemyks.

Tätä varten puheenjohtajavaltio pyytää ministereitä ilmaisemaan näkemyksensä seuraavista kysymyksistä, erityisesti lihavoituna esitetyistä keskustelunaiheista.

Muuttoliikkeen välineellistäminen ja rajavalvonta

Komission ehdotuksessa määritellään muuttoliikkeen välineellistäminen (2 artikla) sekä pyritään mukauttamaan lainsäädäntökehys tällaisiin tilanteisiin ja parantamaan rajavalvontaa tässä yhteydessä (5 ja 13 artikla). Tämän vuoksi tällaisissa tilanteissa oleville jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus sulkea rajanylityspaikat (5 artikla) ja keinot, joilla laittomat rajanylitykset voidaan paremmin estää tai havaita (13 artikla).

Keskusteluissa käsiteltiin kahta pääaihetta, jotka on otettu huomioon kompromissiehdotuksessa:

- Ensimmäinen koskee toimijoita, jotka on otettava huomioon välineellistämistä määriteltäessä. Vaikuttaisi hyödylliseltä selvittää sen mahdollisuutta, että välineellistämistä harjoittavat myös valtioista riippumattomat toimijat. Näin otettaisiin huomioon tulevaisuudessa mahdollisesti muuttuvan ilmiön realiteetit erottamalla se samalla järjestäytyneestä rikollisuudesta.

- Toinen koskee jäsenvaltioiden käytettävissä olevia keinoja näiden tilanteiden torjumiseksi. Useat jäsenvaltiot toivoivat, että säännöstön uudet säännökset olisivat selkeämpiä ulkorajojen valvontakeinojen osalta (13 artikla). Ulkorajoilla käytettävien keinojen valinta kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, eikä Schengenin rajasäännöstön tarkoituksena ole yksilöidä näitä keinoja tyhjentävästi. Useat jäsenvaltiot kannattivat kuitenkin sitä, että tekstissä mainittaisiin mahdollisuus rakentaa fyysisiä esteitä. Schengenin rajasäännöstössä ja komission ehdotuksessa säädetään jo, että tällaista valvontaa voidaan suorittaa teknisin keinoin, erityisesti sähköisin välinein sekä valvontalaittein ja -järjestelmin, mukaan lukien kiinteät tai liikkuvat yksiköt. Näitä sanamuotoja ehdotetaan vahvistettavan täsmentäen samalla, että käytettyjen keinojen on oltava oikeasuhteisia ja että perusoikeuksia on kunnioitettava.

Koordinointitoimet terveystilanteissa ulkorajoilla

Komission ehdotuksen tarkoituksena on yhteisen mekanismin avulla parantaa koordinointitoimenpiteitä ulkorajoilla terveystilanteissa, jotka voivat aiheuttaa epidemian unionin ulkopuolella (2 artikla, 21 a artikla ja liite 11). Mekanismiin kuuluu pandemiariskien tunnistaminen, Euroopan unioniin suuntautuvaan matkustukseen liittyviä rajoituksia koskevan asetuksen hyväksyminen komission ehdotuksen pohjalta ja välttämättömien matkojen määrittely (liite XI).

Tässä yhteydessä komissio ehdottaa, että toteutettavat toimenpiteet hyväksytään neuvoston täytäntöönpanoasetuksella erityisesti seuraavilla kolmella alalla:

- toimenpiteet, joita jäsenvaltiot voivat toteuttaa maahantulon rajoittamiseksi;
- kolmansista maista tuleville matkustajille määrättävät terveystoimenpiteet, jotka voivat täydentää maahantulorajoituksia, kuten testausvaatimukset, karanteeni tai omaehtoinen eristäytyminen;
- luettelo rajoituksista vapautetuista matkustajaryhmistä.

Ministereitä pyydetään ilmoittamaan, ovatko tehokkuus ja joustavuus kullakin kolmella osa-alueella heidän mielestään asianmukaisesti tasapainossa komission ehdotuksessa.

Sisäiset tarkastukset ja siirtomenettelyt

Komission ehdotuksessa säädetään uusista toimenpiteistä, jotka ovat käytettävissä, jos sisärajoilla ei tehdä tarkastuksia. Näiden toimenpiteiden tarkoituksena on parantaa Schengen-alueen turvallisuutta ja edistää jäsenvaltioiden yhteistyötä.

Tekstissä laajennetaan toimivaltaisten viranomaisten valtuuksia raja-alueilla niin, että ne voivat suorittaa tarkastuksia poliisiviranomaisten lisäksi, ja täsmennetään riskinarvioinnissa huomioon otettavia uhkia (23 artikla). Schengenin rajasäännöstyön jo ennestään kuuluvan rajatylittävän rikollisuuden torjunnan lisäksi tekstissä sallitaan jäsenvaltioiden tarkastaa oleskelun laillisuus ja toteuttaa toimenpiteitä, joilla ehkäistään pandemiariskiä. Komission ehdotuksessa otetaan myös käyttöön yksinkertaistettu jäsenvaltioiden välinen siirtomenettely (23 a artikla), kun sisärajan läheisyydessä otetaan kiinni laittomasti oleskeleva ulkomaalainen, joka saapuu suoraan toisesta jäsenvaltiosta. Tämä mahdollisuus on käytettävissä rajatylittävien operaatioiden yhteydessä.

Tarkastusten palauttaminen sisärajoille

Komissio ehdottaa, että menettelytakeita vahvistetaan tilanteissa, joissa sisärajatarkastukset palautetaan. Ehdotuksessa täsmennetään ja laajennetaan niiden seikkojen luetteloa, jotka asianomaisen jäsenvaltion on arvioitava, ja arvioinnin sisältöä laajennetaan, jos tarkastuksia jatketaan. Ehdotuksessa säädetään myös eurooppalaisen reagointimekanismin perustamisesta sellaisia tilanteita varten, joissa sama uhka koskee samanaikaisesti suurinta osaa jäsenvaltioista ja vaarantaa siten Schengen-alueen yleisen toiminnan.

Komissio on myös ottanut huomioon julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen kahdessa Euroopan unionin tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa¹, joissa itse tuomiota odotetaan edelleen.

¹. Yhdistetyt asiat C-368/20, *Landespolizeidirektion Steiermark* ja C-369/20, *Bezirkshauptmannschaft Leibnitz*.

Ehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä neuvostossa keskusteltiin erityisesti tarkastusten palauttamisen perusteista, mukaan lukien erityisesti laajamittaisen edelleen liikkumisen huomioon ottaminen (25 c artikla), sekä tarkastusten palauttamista koskevasta menettelystä (26 artikla). Lisäksi pyydettiin selvennystä uuden mekanismin perustamisesta sellaisia tilanteita varten, joissa Schengen-alueen yleinen toiminta vaarantuu (28 artikla).

Näitä säännöksiä käsitellään puheenjohtajavaltion kompromississa maaliskuussa.

Ministereitä pyydetään esittämään näkemyksensä yksinkertaistetusta siirtomenettelystä ja ehdotetusta sisärajatarkastusten palauttamista koskevasta mekanismista.