



Bryssel, 24. huhtikuuta 2025
(OR. en)

8235/25

JAI 491
SCHENGEN 22
SCH-EVAL 25
FRONT 95
IXIM 79
MIGR 145
ASILE 34
ENFOPOL 121
COMIX 121
CORDROGUE 45
VISA 60
IS
LI
NO
CH

SAATE

Lähettiläjä: Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ

Saapunut: 23. huhtikuuta 2025

Vastaanottaja: Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri

Kom:n asiak. nro: COM(2025) 185 final

Asia: KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPA-NEUVOSTOLLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE
Vuoden 2025 kertomus Schengen-alueen tilasta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2025) 185 final.

Liite: COM(2025) 185 final



Bryssel 23.4.2025
COM(2025) 185 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPA-
NEUVOSTOLLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA
SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE**

Vuoden 2025 kertomus Schengen-alueen tilasta

Vuoden 2025 kertomus Schengen-alueen tilasta

Schengen 40 vuotta



1. Schengen strategisena voimavarana

Schengen-sopimuksen allekirjoittaminen 14. kesäkuuta 1985 käynnisti **uuden aikakauden strategisen yhteistyön ja syvemmän yhdentymisen saralla. Kaiken keskiössä olivat Schengen-alueen kansalaisten vapaus ja turvallisuus.** Visio oli yksinkertainen mutta merkitykseltään perustavanlaatuinen: Schengen-alueen luomisen myötä Euroopan kansalaiset voisivat liikkua sisärajojen yli ilman esteitä, mikä edistäisi talouskasvua, kulttuurien välistä vaihtoa ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja parantaisi samalla yhteistä turvallisuutta.

Schengen-alueen luominen oli ratkaiseva hetki yhtenäisen **Euroopan rakentamisessa Euroopan kansalaisia varten**¹. Schengen-sopimuksen hyödyt konkretisoituivat ensimmäiseksi raja-alueilla, jotka ovat Euroopan yhdentymisprosessin ytimessä, minkä jälkeen ne laajenivat koko mantereelle. Schengen-hanke, joka oli alun perin vain sopimus rajatarkastusten poistamisesta, on laajentunut. Vuosien mittaan siitä on kehittynyt kestävä, monitahoinen järjestelmä, joka perustuu tehokkaaseen **ulkorajojen valvontaan, viisumeja, palauttamista ja poliisiyhteistyötä koskeviin yhteisiin sääntöihin**, kansallisten viranomaisten väliseen tiiviiseen koordinointiin ja tiiviimpään kansainväliseen yhteistyöhön. Schengen on sisällytetty saumattomasti osaksi EU:n kehystä, siihen on liittynyt lisää jäseniä ja sen tavoitteiden kunnianhimo on kasvanut. Samalla se symboloi Euroopan sitoutumista yhtenäisyyteen, vapauteen ja turvallisuuteen.

Neljä vuosikymmentä perustamisensa jälkeen Schengen on nykyään paljon enemmän kuin pelkkä vapaan liikkuvuuden symboli – se on kansalaisten elämän parantamisen, liiketoiminnan helpottamisen ja Euroopan maailmanlaajuisen aseman vahvistamisen väline. Nykyään Schengen on keskeinen osa vahvempaa ja turvallisempaa Eurooppaa. Schengen-hanke, joka helpottaa yli 450 miljoonan eurooppalaisen jokapäiväistä elämää, **suunniteltiin alun perin kansalaisten hyväksi**, ja tätä tarkoitusta se palvelee edelleen. Samalla siitä on kehittynyt myös **unionin strateginen voimavara** kolmella eri osa-alueella.

Ensinnäkin Schengen-alue on yksi sisämarkkinoiden keskeisistä mahdollistavista tekijöistä ja siten **ratkaisevassa asemassa talouskasvun, kilpailukyvyn ja Euroopan taloudellisen riippumattomuuden tukemisessa.** Yhä epävakaaammassa globaalissa toimintaympäristössä, jossa geopoliittiset jännitteet ja geotaloudellinen kilpailu nostavat jälleen päätään, Euroopan talous tarvitsee esteettömän ympäristön voidakseen kukoistaa. Lisäksi sen altistumista

¹ Eurooppa-neuvoston kokous Fontainebleaussa, puheenjohtajavaltion päätelmät, kesäkuu 1984, [1984_June_-_fontainebleau_eng_.pdf](#).

ulkoisille riippuvuuksille on vähennettävä. Schengen-alue vahvistaa Euroopan kollektiivista selviytymiskykyä tukemalla tavaroiden, palvelujen ja ihmisten vapaata liikkuvuutta. Se on ratkaisevassa roolissa toimitusketjujen ylläpitämisessä ja vahvistamisessa kaikkialla Euroopassa sekä sisämarkkinoiden lujittamisessa, kuten Enrico Lettan raportissa² korostetaan.

Toiseksi Schengen on **EU:n painavin vastaus nykymaailman haasteisiin. Maailmassa, jossa uhkat eivät enää rajoitu kansallisiin rajoihin**, Schengen-alue mahdollistaa asiantuntemuksen ja voimavarojen yhdistämisen. Näin syntyy turvallisuuskehys, joka on paljon vahvempi ja vaikuttavampi kuin yksittäisten kansallisten järjestelmien summa. Schengen tarjoaa välineitä, yhteisiä voimavaroja ja valmiuksia, joita tarvitaan nykyajan monimutkaisten, valtioiden rajat ylittävien vapauten ja turvallisuuteen kohdistuvien uhkien ratkaisemiseksi. Yksittäiset valtiot eivät pysty tehokkaasti ratkaisemaan näitä uhkia, joita aiheuttavat niin järjestäytyneet rikollisverkostot kuin vihamieliset valtiolliset ja valtiosta riippumattomat toimijat. Nykypäivän geopoliittisessa ja turvallisuusympäristössä Schengen ei ole enää pelkkä etu – se on jo välttämättömyys.

Kolmanneksi Schengen on **yhtenäisyyttä lisäävä, eurooppalaisia yhdistävä voima** maailmassa, jossa vihamieliset toimijat pyrkivät heikentämään ja pirstomaan Eurooppaa. Schengen edistää yhtenäisyyttä ja vahvistaa yhteistä konkreettista eurooppalaista identiteettiä. Se on syvälle juurtunut poliittinen suojautumiskeino sellaisia voimia vastaan, jotka pyrkivät jakamaan eurooppalaisia ja kylvämään epäluottamusta kansalaisten keskuudessa.

Perusedellytys sille, että kansalaiset voivat nauttia Schengenin säännösten suomista oikeuksista ja vapauksista täysin, on jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus. Se perustuu sovittujen sääntöjen tehokkaaseen täytäntöönpanoon. Yhteisiä normeja laittoman maahanmuuton, järjestäytyneen rikollisuuden, terrorismin ja salakuljetuksen torjumiseksi on noudatettava tinkimättömästi, ja samalla on varmistettava perusoikeuksien asianmukainen suojelu. Kestävä yhteistyö jäsenvaltioiden välillä edellyttää tehokkaita täytäntöönpanomekanismeja ja koordinoituja toimia kaikilla tasoilla.

Nyt – aivan kuten vuonna 1985 – on taas aika vahvistaa luottamusta Schengen-hankkeeseen ja todeta, että käsillä on jälleen kerran ratkaiseva vaihe jatkuvissa pyrkimyksissä ylläpitää vahvaa, yhtenäistä Eurooppaa ja lujittaa sitä entisestään. **Strategiset voimavarat edellyttävät jatkuvaa uudistamista ja jatkuvia investointeja**, myös poliittisesti, toimintalinjojen ja sääntelyn osalta sekä operatiivisesti.

Schengenin kehittäminen strategisena voimavarana – Schengen-alueen poliittisen hallinnon ja sääntelykehysten kehittäminen

Schengenin hallinnointikehys käsittää yhteisen sääntökokonaisuuden ja toimielin- ja menettelyjärjestelmän sekä kattaa kaikki politiikat ja toimenpiteet, joihin Schengen-alueen hyvä toiminta perustuu. Hallinnointikehyksellä varmistetaan, että Schengen-alue toimii ongelmitta ja poliittisten tavoitteidensa mukaisesti. Tavoitteiden perustana ovat

² *Much more than a market – Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, Enrico Letta, huhtikuu 2024, [Enrico Letta - Much more than a market](#).

periaatteet, jotka koskevat yhteistä vastuuta, keskinäistä luottamusta ja sovittujen sääntöjen seuranta. Hallinnointikehys pohjautuu tiiviiseen koordinointiin kaikkien viranomaisten välillä sekä tiiviiseen yhteistyöhön jäsenvaltioiden välillä ja asiaankuuluvien EU:n virastojen kanssa.

Vuosien 2024–2025 Schengen-syklin aikana säännöllisesti laadittu **Schengenin koottu tilannekatsaus** eli Schengen-barometri+ tarjoaa yleiskatsauksen tärkeimmistä Schengen-alueeseen vaikuttavista tekijöistä. Schengen-barometri+:n avulla kerättävät tiedot parantavat varautumista ja auttavat politiikan kehittämisessä esimerkiksi huumekaupan torjunnan, viisumien ja palauttamisten saralla. Komissio ja puheenjohtajavaltio Belgia järjestivät vuonna 2024 Schengen-maille sekä oikeus- ja sisäasioiden virastoille työpajan, jossa esiin nousi tarve virtaviivaistaa raportointivelvoitteita, yhdenmukaistaa keskeisten indikaattoreiden määritelmiä ja maksimoida muiden välineiden, kuten Eurosurin, käyttö tietojenvaihdossa. Työpajan tuloksena syntyi kahdeksan operatiivista johtopäätöstä, jotka koskevat muun muassa raportointikehysten kartoittamista ja tiettyjen tietoukkojen täydentämistä ja jotka muokkaavat vuosien 2025–2026 Schengen-sykliä. Tämä parantaa Schengen-barometri+:aa ja tekee siitä keskitetyn ja tehokkaamman välineen mahdollistaen siten hallinnon parantamisen.

Belgian puheenjohtajakaudella edistyi myös yhteisen kehyksen luomisessa koordinoinnin lisäämiseksi, mitä komissio ehdotti³ vuonna 2024. Samassa yhteydessä perustettu **johtavien Schengen-virkamiesten kokous** tarjoaa foorumin yhteisten huolenaiheiden käsittelemiseksi ja Schengen-neuvostossa käytävien keskustelujen pohjatyötä varten. Ensimmäisessä kokouksessa keskityttiin hallintoon, oikeudelliseen yhdenmukaisuuteen ja laajentumiseen. Unkarin puheenjohtajakaudella pidetyn toisen kokouksen pääteemoja olivat alueellinen yhteistyö konkreettisena vaihtoehtona sisärajavallvonnalle, ulkorajojen valvonnan vahvistaminen sekä kolmansien maiden kanssa tehtävä yhteistyö. Johtavien Schengen-virkamiesten kokoukset ovat jatkossakin keskeisessä roolissa politiikan koordinoinnin tukemisessa.

Globaali poliittinen toimintaympäristö on suuressa murroksessa, mikä luo sekä **operatiivisia haasteita että mahdollisuuksia**. Schengen-alueen syventäminen ja laajentaminen lisääisi yhteistä voimaa ja siten kykyä vastata haasteisiin. Tarvitaan sääntöjen täytäntöönpanon strategista uudelleenkalibrointia ja lisää investointeja alueille, joilla on suurin pitkän aikavälin vaikutus, alkaen **Schengen-rajojen ulkopuolelle** keskittyvistä toimista eli vahvasta viisumipolitiikasta ja yhteistyön tiivistämisestä kolmansien maiden kanssa. Samalla on huolehdittava **ulkorajojen** tehokkaasta valvonnasta ja keskitettävä resurssit, laitteet ja teknologia turvallisuuden lisäämiseen. Näin luodaan tilaa **syvemmälle yhteistyölle Schengen-alueella** yhteisten toimien muodossa ja edistetään samalla kansalaisten yhtenäisyyttä. On muistettava, että viime kädessä Schengen-alue ei ole vain kokoelma erillisiä osia vaan yhtenäinen järjestelmä, jossa kaikki osat toimivat yhdessä yhteisten tavoitteiden eteen ja kollektiivisen häiriönsietokyvyn parantamiseksi.

³ COM(2024) 173 final.

Komission **valvontaroolia** on vahvistettu. Viime vuosina saavutetun edistyksen kannustamana komissio hyödyntää jatkossakin kaikkia käytettävissään olevia täytäntöönpanovälineitä, kuten varmistuskäyntejä, uudelleenkäyntejä ja yllätyskäyntejä. Jäsenvaltioiden on puolestaan asetettava EU:n rahoituksen käytössä etusijalle Schengen-arvioinneissa ja Frontexin haavoittuvuusarvioinneissa havaittujen haavoittuvuuksien korjaaminen. Toisin sanoen on olennaisen tärkeää varmistaa, että EU:n varojen käyttö on strategisesti yhteydessä tarvittaviin uudistuksiin.

Schengenin kehittäminen strategisena voimavarana – operatiivinen toiminta

Schengenin arviointi- ja valvontamekanismi on keskeisin osa Schengenin hallinnointia. Se ohjaa koko järjestelmää puutteiden ja parannuskohteiden tunnistamisessa, ennen kuin ne uhkaavat järjestelmän yhtenäisyyttä. Sen avulla myös varmistetaan toimenpiteiden tasapaino, jotta mahdolliset puutteet tulevat korjatuiksi. Schengenin ytimen muodostaa keskinäinen luottamus, joka toteutuu käytännössä arviointimekanismin avulla. Sen lisäksi, että Schengen-maat varmistavat omien järjestelmiensä tehokkaan toiminnan, ne myös tukevat toisiaan aktiivisesti, sillä yhden jäsenen edistys (ja epäonnistuminen) vaikuttaa koko Schengen-alueen vakauteen ja turvallisuuteen.

Komission vuonna 2024 toteuttaman vuotuisen arviointiohjelman tuloksena laadittiin Schengen-maaraportit Kroatian, Puolan, Slovakian, Tšekin ja Unkarin osalta. Lisäksi komissio seurasi Irlannin, Kreikan ja Tanskan ilmoittamien korjaavien toimenpiteiden täytäntöönpanoa. Helmikuussa 2024 tehtiin yllätyskäynnit Espanjan, Puolan ja Saksan konsulaatteihin Intian Mumbaissa. Edelliseltä arviointisykliltä on korjaamatta vain pieni määrä vakavia puutteita, mutta toisaalta ratkaistavana on myös huomattava määrä pitkään jatkuneita ongelmia.

Liitteessä 1 on lisätietoja seurantatoimien arvioinnin täytäntöönpanosta, **liitteessä 2** puolestaan esitetään yhteenveto viimeaikaisissa Schengen-arvioinneissa esiin tulleista parhaista käytännöistä.

2. Schengenin poliittinen pilari: vankka yhteinen hallinnointikehys

Jotta voidaan selviytyä geopoliittisista muutoksista ja niiden vaikutuksista vapauteen ja turvallisuuteen, on ensimmäiseksi uudistettava sitoutuminen kahteen peruseriaatteeseen: **yhteiseen vastuuseen ja keskinäiseen luottamukseen**. Yhteisen vastuun periaate tarkoittaa sitä, että Schengen-mailla on yhteinen vastuu kaikkien kansalaisten oikeuksien ja turvallisuuden ylläpitämisestä kaikkialla Schengen-alueella. Schengen-maiden keskinäinen luottamus puolestaan tarkoittaa luottamusta siihen, että Schengen-järjestelmän jokaista osaa hallinnoidaan asiantuntevasti ja tehokkaasti tiukkojen yhteisten vaatimusten mukaisesti.

Vuoden 2024 Schengen-tulostaulu paljasti eroja keskeisten Schengen-vaatimusten täytäntöönpanossa. Noin 65:tä prosenttia Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin puitteissa annetuista suosituksista ei ole vielä pantu täytäntöön, ja puutteiden korjaamatta jäämisellä on merkittäviä operatiivisia seurauksia.

Poliittiset toimet, joilla uudistetaan sitoutuminen yhteiseen vastuuseen ja keskinäiseen luottamukseen, tarvitsevat tuekseen **määrätietoisia poliittisia ja operatiivisia toimenpiteitä**, jotta varmistetaan Schengenin sääntöjen nopea ja tehokas täytäntöönpano. Tämä edellyttää vankkaa Schengenin hallinnointikehystä sekä vahvaa poliittista valvontaa, koordinoitua ja vastuuvollisuutta.

Viime vuoden aikana edistettiin **hallinnointikehyksen lujittamisessa**, joka oli yksi vuosien 2024–2025 Schengen-syklin keskeisistä painopisteistä. Erityisesti komission parannetut välineet, kuten Schengen-barometri+ ja Schengen-tulostaulu, auttoivat Schengen-maita saamaan yhtenäisen käsityksen yhteisiä toimia edellyttävistä osa-alueista, tunnistamaan täytäntöönpanon mahdolliset puutteet ja kuromaun umpeen teknisen ja poliittisen tason välistä kuilua. Tämä mahdollistaa Schengenin arviointi- ja valvontatoimien strategisemmän täytäntöönpanon ja seurannan.

Poliittisen koordinoinnin ja seurannan tarjoamia mahdollisuuksia voitaisiin kenties hyödyntää vielä aiempaakin paremmin. Schengen-neuvosto, joka on muodostettu Schengen-assosiaatiosopimusten nojalla perustetun sekakomitean mallin pohjalta, vastaa Schengenin toimintaan vaikuttavia politiikkoja koskevan strategisen ohjeistuksen antamisesta. Oikeus- ja sisäasioiden neuvostoa täydentävän Schengen-neuvoston tavoitteena on luoda avoin ympäristö Schengen-alueen päätöksentekijöiden väliselle tiiviille poliittiselle vuoropuhelulle.

Jotta varmistettaisiin, että hallinnointikehyksellä todella saadaan aikaan tuloksia, on syytä edistää syvällistä ymmärrystä kentällä ilmenevistä vaikeuksista, parantaa pitkään korjaamatta olleiden haavoittuvuuksien ja puutteiden seurantaa sekä vahvistaa yhteistä vastuuta tehokkaista ratkaisuista. Sitkeiden puutteiden korjaamiseksi ja yhteisesti sovittujen sääntöjen yhdenmukaisen noudattamisen varmistamiseksi tarvitaan yhteistyötä, määrätietoisia toimia ja erityisiä toimenpiteitä.

Vuosien 2025–2026 Schengen-syklin painopisteenä olisi pidettävä yhdennettyä politiikan koordinoitua ja päätöksentekoa kaikissa kysymyksissä, joilla on strateginen vaikutus vapauteen ja turvallisuuteen alueella, jolla ei ole sisärajoja. Tätä varten olisi hyödynnettävä kaikkia Schengen-neuvoston tarjoamia mahdollisuuksia.

- Komissio tukee pyrkimyksiä vahvistaa Schengen-neuvoston harjoittamaa poliittista valvontaa entisestään. Näin voidaan varmistaa jäsenvaltioiden toimien parempi koordinoitua sellaisten kysymysten osalta, jotka vaikuttavat suoraan Schengenin toimintaan, ja edistää keskustelua yhteisistä haasteista.
- Schengen-alueen päivittäistä hallintaa voidaan parantaa vahvistamalla edelleen yhteisiä välineitä, joiden tarkoituksena on havaita Schengen-alueella ilmenevät haavoittuvuudet ja reagoida niihin nopeasti ja tehokkaasti. Komissio aikoo kehittää yhdistettyä Schengen-tulostaulua siten, että siitä on Schengen-neuvostolle enemmän apua tämän määrittäessä ensisijaiset toimet, joilla korjata puutteet ja ryhtyä nopeasti lieventämään uusia riskejä.

Komissio on valmiina yhteistyöhön nykyisten ja tulevien puheenjohtajavaltioiden kanssa näiden tavoitteiden saavuttamiseksi vuosien 2025–2026 Schengen-syklin painopisteen 1 puitteissa (ks. 5 jakso).

Vuosien 2025–2026 Schengen-syklissä olisi toteutettava toimia myös **Schengenin kansallisten hallinnointijärjestelmien** vahvistamiseksi sekä Schengen-maissa että EU:n ehdokasmaissa. Komissio aikoo järjestää sarjan työpajoja, joissa on määrä sopia vähimmäisvaatimuksista sen varmistamiseksi, että Schengen-mailla olisi käytössään hyvin toimivat poliittiset ja hallinnolliset rakenteet. Näin ne voisivat panna Schengen-järjestelmän täytäntöön kaikilta osin. Lähtökohtana ovat Euroopan yhdenmetyyn rajaturvallisuuden laaja kehitys ja sen puitteissa perustetut hallintorakenteet. Tämä tuo yhteen kaikki asiaankuuluvat viranomaiset.

Kuten Schengen-arvioinneissa on todettu, komissio kehottaa oman kokemuksensa perusteella kaikkia Schengen-maita nimeämään kansallisen koordinaattorin valvomaan kaikkia Schengenin toimintaan vaikuttavia kehityskulkuja. Näin varmistetaan selkeä vastuunjako kaikkien asianomaisten viranomaisten kesken.

Kuten **jäsenvaltioiden kansallisia yhdenmetyyn rajaturvallisuuden strategioita koskevan vuosien 2019–2020 temaattisen arvioinnin**⁴ jatkotoimien yhteydessä todettiin, kaikki Schengen-maat ovat käynnistäneet kansallisia prosesseja strategioidensa tarkistamiseksi. Vuoden 2024 loppuun mennessä 12 Schengen-maata oli virallisesti hyväksynyt tarkistetut strategiat ja kahdeksan maata oli parhaillaan hyväksymässä niitä. Arvioinnin tulokset osoittavat, että maat ovat saaneet aikaan merkittäviä parannuksia. Esimerkiksi hallinnointikehyksiä on vahvistettu ja palauttamismenettelyjä on sisällytetty paremmin kansallisiin strategioihin. Useimmat Schengen-maat osoittivat edistyneensä strategioidensa mukauttamisessa EU:n painopisteisiin. Tämän myötä ne ovat parantaneet riskianalyysia, tilannetietoisuutta ja EU:n kanssa tehtävää yhteistyötä.

Henkilöstösuunnittelussa, virastojen välisessä koordinoinnissa ja rahoitusjärjestelyissä on kuitenkin edelleen merkittäviä puutteita. Vain muutama Schengen-maa on laatinut strategiaansa varten asianmukaisia toimintasuunnitelmia, tarveanalyysseja ja rahoituskehyksiä. Kansallisissa strategioissa ei edelleenkään oteta täysin huomioon perusoikeuksien turvaamista eikä perusoikeuskoulutusta koskevia erityisiä säännöksiä. Samaan aikaan muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa vahvistettuun seulontamenettelyyn liittyvät velvoitteet on sisällytettävä onnistuneesti laajempaan yhdenmetyyn rajavalvontajärjestelmään ja sovitettava yhteen sen kanssa. Euroopan yhdenmetyyn rajaturvallisuuden hallinnointijärjestelmään panostaminen luo samalla vahvan perustan vankkojen Schengenin kansallisten hallinnointikehysten kehittämiseksi.

3. Toimintapoliittinen ja sääntelyn pilari: laajempi ja syvempi Schengen

⁴ Komission täytäntöönpanopäätös, annettu 17 päivänä joulukuuta 2020, jäsenvaltioiden kansallisia yhdenmetyyn rajaturvallisuuden strategioita koskevan vuosien 2019–2020 temaattisen arvioinnin laatimisesta, C(2020) 8000 final.

3.1. Schengen-alueen laajeneminen

Schengen on 40 vuoden aikana kehittynyt muutaman EU:n jäsenvaltion välisestä alueellisesta aloitteesta todelliseksi eurooppalaiseksi hankkeeksi⁵. Schengen-alueetta on laajennettu yhdeksän kertaa, ja tuloksena on maailman suurin vapaan liikkuvuuden alue ilman sisärajavaltontaa.

Bulgariasta ja **Romaniasta** tuli Schengen-alueen täysjäseniä 1. tammikuuta 2025. Neuvoston 12. joulukuuta 2024 tekemä päätös⁶, jota edelsi sen 30. joulukuuta 2023 tekemä päätös⁷ samasta aiheesta, merkitsi 18-vuotisen prosessin saattamista päätökseen, sillä Bulgariasta ja Romaniasta tuli Schengen-maita niiden liittyttyä EU:hun. Bulgarian ja Romanian päästyä Schengen-alueen täysjäseniksi niiden odotetaan säästävän miljardeja euroja. Jos sisärajat olisivat edelleen käytössä, näissä kahdessa maassa toimiville yrityksille koituisi vuosittain arviolta miljardien eurojen menetykset korkeampien logistiikkakustannusten, tavaroiden ja laitteiden toimitusviiveiden sekä suurempien polttoaine- ja kuljettajakustannusten takia.⁸

Kypros toteuttaa parhaillaan toimia Schengen-suositusten⁹ täytäntöönpanemiseksi, ja sen ensimmäinen Schengen-arviointi on käynnissä. Komissio tukee Kyprosta sen prosessissa, jonka tavoitteena on syvempi yhdentymisen osaksi Schengen-järjestelmää.

Irlanti on ainoana EU-maana vapautettu Schengenin säännösten määräyksistä.¹⁰ Irlanti on saanut neuvostolta luvan osallistua Schengenin joillekin osa-alueille¹¹, kuten Schengenin tietojärjestelmään, poliisiyhteistyöhön ja oikeudelliseen yhteistyöhön rikosoikeuden alalla, mistä on hyötyä sekä Irlannille että koko Schengen-alueelle. Parhaillaan on meneillään Irlannin Schengen-arvioinnin seuranta¹². Komissio aikoo julkaista Irlannin Schengen-

⁵ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen pöytäkirjaa N:o 19 osaksi Euroopan unionia sisällytetystä Schengenin säännöstöstä sovelletaan 30 maahan. Sisärajavaltontaa on poistettu 29 osallistujamaan väliltä.

⁶ Neuvoston päätös (EU) 2024/3212, annettu 12 päivänä joulukuuta 2024, Bulgarian tasavallan ja Romanian kanssa yhteisillä ja niiden välisillä sisäisillä maarajoilla tehtävien henkilötarkastusten lopettamispäivän asettamisesta (EUVL L, 2024/3212, 23.12.2024).

⁷ Neuvoston päätös (EU) 2024/210, annettu 30 päivänä joulukuuta 2023, Schengenin säännösten määräysten täysimääräisestä soveltamisesta Bulgarian tasavallassa ja Romaniassa (EUVL L, 2024/210, 4.1.2024).

⁸ Euroopan talous- ja sosiaalikomitean oma-aloitteinen lausunto *Schengenin ulkopuolelle jäämisen kustannukset sisämarkkinoiden kannalta – Bulgaria ja Romania* (INT 1046, 4.12.2024).

⁹ Neuvoston asiakirjat 5535/21, 10403/22, 12636/21, 12638/21, 12639/21 ja 11237/24.

¹⁰ Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyn, osaksi Euroopan unionia sisällytetystä Schengenin säännöstöstä tehdyn pöytäkirjan (N:o 19) 4 ja 5 artikla.

¹¹ Neuvoston päätös 2002/192/EY, tehty 28 päivänä helmikuuta 2002, Irlannin pyynnöstä saada osallistua joihinkin Schengenin säännösten määräyksiin.

¹² Irlantiin tehtiin vuonna 2021 neuvoston täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2020/1745 2 artiklan nojalla maan ensimmäisen Schengen-arvioinnin yhteydessä poliisiyhteistyöhön ja Schengenin tietojärjestelmään liittyviä arviointikäyntejä. Lisäksi Irlannin edistymisen arvioimiseksi maahan tehtiin 25.–29. marraskuuta 2024 varmistuskäynti asetuksen (EU) 2022/922 21 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Edistystä oli tapahtunut, mutta Irlannin on vielä toteutettava lisätoimenpiteitä kesken olevien korjaavien toimenpiteiden täytäntöönpanemiseksi. Komissio jatkaa toimintasuunnitelman täytäntöönpanon seuranta.

arviointikertomuksen¹³ vuonna 2025. Mikäli arviointi on myönteinen, neuvosto voi saattaa kyseiset määräykset Irlannin osalta voimaan¹⁴, mikä lisäisi Schengen-yhteistyötä.

EU valmistautuu parhaillaan tulevaan laajentumiseen useiden ehdokasvaltioiden edetessä liittymisneuvotteluissaan. EU:n laajentuminen tarkoittaa samalla Schengen-alueen laajenemista näihin maihin, sillä uusien jäsenvaltioiden on hyväksyttävä ja pantava täytäntöön Schengenin säännöstö sinä päivänä, jona ne liittyvät EU:hun. Schengen-alueen laajenemiseen liittyvien monimutkaisten kysymysten ratkaisemiseksi ja yhdentymisprosessin valmistelemiseksi tarvitaan uusi avoin, tehokas ja hyvin toimiva kehys uusien maiden Schengen-alueeseen liittymistä varten. Schengenin edellisestä laajentumisesta saaduista kokemuksista on opittu, että kehyksen on mahdollistettava ennakoitavissa oleva, oikeudenmukainen prosessi, jonka avulla uudet maat voivat osallistua Schengeniin asteittain ja jonka viimeisessä vaiheessa sisärajaratkaisut poistetaan kokonaan.

Prosessi vaatii tarkkaa seuranta kaikkina vaiheissa, jotta voidaan varmistaa, että uudet Schengen-maat täyttävät jatkuvasti nykyisten Schengen-maiden soveltamat tiukat vaatimukset kaikilla sisärajavälvalvonnan lopettamisen kannalta merkityksellisillä aloilla. Ensimmäisessä vaiheessa ehdokasmaiden on liittymisneuvottelujen aikana jatkettava työtä niiden oikeudellisten, hallinnollisten ja operatiivisten normien voimaan saattamiseksi, jotka ovat välttämättömiä Schengen-järjestelmän liittämiseksi osaksi täysin toimivaa kansallista hallinnointikehystä siihen mennessä, kun maa liittyy EU:hun. Tämä edellyttää huolellista valmistautumista, muun muassa Schengenin toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa, kuten EU:n laajentumispolitiikasta annetussa vuoden 2024 tiedonannossa¹⁵ todetaan.

3.2. Schengenin syventäminen digiaikakautta varten

Rajavalvonnan toteutustapaa EU:ssa ollaan parhaillaan muuttamassa siten, että pääasiassa fyysisistä rajatarkastuksista siirrytään nykyaikaisempaan ja digitaalisempaan rajajärjestelmään. **Schengen-kehysten digitalisointi** edistää kansalaisten turvallisuutta, vahvistaa ulkorajoja, parantaa lainvalvontayhteistyötä, helpottaa Schengen-alueelle vilpittömässä mielessä matkustamista ja mahdollistaa vapaan liikkumisen Schengen-alueella. Siksi sitä on nopeutettava ja samalla varmistettava perusoikeuksien suojele ja turvallisuusvaatimusten noudattaminen.

Tammikuussa 2025 tulivat voimaan matkustustietojen, jäljempänä 'matkustajien ennakkotiedot', tehokasta käyttöä koskevat uudet säännöt¹⁶, jotka ohjaavat raja- ja lainvalvontaviranomaisten työtä. Säännöt ovat osa pyrkimystä tehdä Schengen-alueesta maailmanlaajuinen viitestandardi saumattoman ja turvallisen matkustamisen helpottamisessa. Tämä on tärkeä askel kohti turvallisuuden lisäämistä heikentämättä matkustuskokemusta ja kunnioittaen samalla tietosuojaa ja yksityisyyden suojaa. Komissio aikoo toteuttaa vuonna 2025

¹³ Kertomuksessa esitetään arviointiryhmän arvio siitä, miten Irlanti on pannut täytäntöön rikosoikeuden alalla tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön, huumausaineyhteistyöhön ja Schengenin yleissopimuksen 26 artiklaan liittyvät vaatimukset.

¹⁴ Neuvoston päätös 2002/192/EY, tehty 28 päivänä helmikuuta 2002, Irlannin pyynnöstä saada osallistua joihinkin Schengenin säännöstön määräyksiin.

¹⁵ Komission vuoden 2024 tiedonanto EU:n laajentumispolitiikasta (COM(2024) 690 final, 30.10.2024).

¹⁶ Asetukset (EU) 2025/12 ja (EU) 2025/13.

matkustajarekisteritietojen käyttöä koskevien sääntöjen arvioinnin tietojen tehokkuuden ja vaikuttavuuden analysoimiseksi.

Menettelyjen digitalisointi EU:n ulkorajoilla on keskeinen osa turvallisuusriskien lieventämisestä. Komissio esitti joulukuussa 2024 ehdotuksen **rajanylitystietojärjestelmän** asteittaisesta käyttöönotosta. Ehdotuksen myötä Schengen-maat voivat ottaa rajanylitystietojärjestelmän käyttöön ulkorajoillaan vähitellen kuuden kuukauden aikana, jolloin niillä ja eu-LISAlla on riittävästi aikaa ja keinoja ratkaista jäljellä olevat haasteet ennen kuin järjestelmä otetaan kokonaan käyttöön. Komissio kehottaa lainsäätäjiä varmistamaan, että neuvottelut sujuvat ripeästi ja ehdotus hyväksytään pikaisesti. Myös **Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmän** käyttöönoton valmistelut on saatettava pikaisesti päätökseen, sillä useilla Schengen-mailla on vaikeuksia panna vaaditut toimenpiteet täytäntöön.

Komissio kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa sekä jäsenvaltioiden viranomaisia ja eu-LISAA varmistamaan, että nämä tärkeät innovaatiot otetaan käyttöön kokonaisuudessaan Schengen-neuvoston maaliskuussa 2025 sopiman uuden aikataulun¹⁷ mukaisesti.

Sen lisäksi, että edellä kuvatut järjestelmät parantavat merkittävästi turvallisuutta ja tekevät matkustamisesta huomattavasti tehokkaampaa, komissio esitti lokakuussa 2024 ehdotuksen **matkustusasiakirjojen digitalisoinnista**¹⁸ osana laajempaa sitoumusta lisätä digitaalista innovointia matkustamisen helpottamiseksi. Aloitteen tavoitteena on luoda yhteiset normit digitaalisille matkustusasiakirjoille ja ottaa käyttöön EU:n laajuinen mobiilisovellus rajatarkastusten virtaviivaistamiseksi ja saumattoman matkustuskokemuksen mahdollistamiseksi kaikille matkustajille. Neuvottelut Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa tämän tavoitteen toteuttamiseksi ovat parhaillaan käynnissä. Lisäksi viisumimenettelyjä uudistetaan parhaillaan, jotta myös kolmansien maiden kansalaiset pääsisivät hyötymään tehokkaammasta ja turvallisemmasta viisumimenettelystä. Komission digitaalisista viisumeista esittämää ehdotusta koskevat lainsäädäntömenettelyt saatiin päätökseen ja ehdotus hyväksyttiin vuonna 2023. Asiaan liittyviä täytäntöönpanosäädöksiä viimeistellään parhaillaan. Tavoitteena on käynnistää EU:n viisumihakemusalan kehittäminen vuonna 2026, jotta alusta ja digitaalinen viisumi voitaisiin ottaa käyttöön vuonna 2028.

Yhteiskunnan ja teknologian muuttuessa ennennäkemättömällä vauhdilla – mitä ei osattu lainkaan ennakoida Schengeniä perustettaessa – Schengen-alueen on mukauduttava pysyäkseen kehityksessä etunenässä. **Kehittyvät teknologiat ja digitaaliset ratkaisut** ovat ratkaisevan tärkeitä rajaturvallisuutta uudistettaessa ja pyrittäessä havaitsemaan uhkat jo varhaisessa vaiheessa. Euroopan tulevaisuuden rajavalvonta- ja turvallisuusteknologiassa olisi investoitava tutkimukseen ja kehittämiseen, jotta Schengen-aluetta suojattaisiin jatkossakin eurooppalaisilla huipputason ratkaisuilla. Tämä edellyttää tiiviimpien kumppanuuksien solmimista muun

¹⁷ Tarkistetun aikataulun mukaan rajanylitystietojärjestelmä otetaan käyttöön asteittain lokakuusta 2025 alkaen. Euroopan matkustus- ja lupajärjestelmä otetaan käyttöön vuoden 2026 viimeisellä neljänneksellä.

¹⁸ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi matkustustietojen sähköistä toimittamista koskevan sovelluksen ("EU:n digitaalinen matkustussovellus") käyttöönotosta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) 2016/399 ja (EU) 2018/1726 sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 2252/2004 muuttamisesta digitaalisen matkustustunnisteen käytön osalta (COM(2024) 670 final); ehdotus neuvoston asetukseksi henkilökorttiin perustuvan digitaalisen matkustustunnisteen myöntämisestä ja sitä koskevista teknisistä standardeista (COM(2024) 671 final).

muassa Schengenin sääntöön osallistuvien maiden sekä julkisten ja yksityisten sidosryhmien, kuten tutkijoiden, yrittäjien, innovatiivisten yritysten ja tutkimus- ja teknologiaorganisaatioiden, kanssa. Lisäksi on parannettava **varautumista** kehittyneiden uhkienhavaitsemisjärjestelmien ja kriittisen infrastruktuurin jatkuvan seurannan avulla sekä ottamalla käyttöön reaaliaikaisia protokollia hätätilanteita varten. Nämä toimenpiteet ovat tarpeen muun muassa EU:n virastoihin ja rajavalvonnan tietojärjestelmiin kohdistuvien kyberturvallisuusloukkausten kasvavan uhan hallitsemiseksi.

3.3. Schengenin syventäminen muuttuvaan turvallisuusympäristöön sopeutumiseksi

Komissio hyväksyi 1. huhtikuuta 2025 **ProtectEU-strategian** eli **EU:n uuden sisäisen turvallisuuden strategian**. Siinä esitetään toimet EU:n turvallisuuskoneiston parantamiseksi tulevana vuosina sekä turvallisuusnäkökohtien valtavirtaistamiseksi kaikkien EU:n lainsäädäntöön, politiikkaan ja ohjelmiin. Vastaavia toimia tarvitaan myös kansallisella tasolla, sillä kuten vuoden 2024 Schengen-arvioinnit osoittivat, sisäisen turvallisuuden strategisessa lähestymistavassa on edelleen aukkoja. Kansalliset viranomaiset toimivat edelleen omissa lokeroissaan erillään toisistaan ja toteuttavat tapauskohtaisia toimenpiteitä ilman kattavaa eurooppalaista lähestymistapaa. Tämä estää Schengen-maita määrittämistä kansallisia painopisteitä, suunnittelemasta valmiuksia strategisesti sekä luomasta rajat ylittäviä ja täydentäviä toimenpiteitä kaikilla tasoilla (kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla). Sisäisen turvallisuuden takaaminen alueella, jolla ei ole sisärajavaltontaa, edellyttäisi syvemmän, jäsennellymmän yhteistyön edistämistä kansallisten lainvalvontaviranomaisten välillä ja Euroopan tasolla, myös hallinnoinnin osalta.

Kuten sisäisen turvallisuuden strategiassa ilmoitettiin, komissio aikoo laatia ja esittää säännöllisesti EU:n sisäisen turvallisuuden haasteista uhka-analyysseja, joita jäsenvaltiot voivat käyttää lähtökohtana keskustellessaan muuttuvista sisäisen turvallisuuden haasteista ja vaihtaessaan ajatuksia keskeisistä politiikan painopisteistä neuvostossa. Tilannetietoisuuden parantamista koskevan laajemman työn tukemiseksi on olennaisen tärkeää, että jäsenvaltiot parantavat tiedustelutietojen jakamista yhtenäisen tiedustelun analysointikyvyn (SIAC) avulla ja varmistavat, että tietojen jakamista EU:n virastojen ja elinten kanssa parannetaan.

Kehittyviin turvallisuushaasteisiin vastaaminen koordinoitummin, yhdenmukaisemmin ja vaikuttavammin edellyttää **rajat ylittävää operatiivista lainvalvontayhteistyötä**. Jo pitkään käytössä olleet lainsäädännölliset ja lainkäyttövaltaan liittyvät rajoitukset, jotka komissio yksilöi vuonna 2024 tekemässään operatiivisesta lainvalvontayhteistyöstä annettua neuvoston suositusta koskevassa arvioinnissa¹⁹, haittaavat edelleen tehokasta lainvalvontaviranomaisten välistä operatiivista yhteistyötä. Kuten eurooppalaisessa sisäisen turvallisuuden strategiassa²⁰ ilmoitettiin, komissio aikoo tehdä työtä operatiivisen lainvalvontayhteistyön tulevaisuutta käsittelevän korkean tason työryhmän perustamiseksi. Työryhmän tehtävänä on luoda yhteinen strateginen visio sekä esittää konkreettisia ratkaisuja lainsäädännöllisten puutteiden

¹⁹ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Assessment of the effect given by the Member States to Council Recommendation (EU) 2022/915 of 9 June 2022 on operational law enforcement cooperation* (SWD(2025) 36 final, 31.1.2025).

²⁰ COM(2025) 148 final.

korjaamiseksi, tietojenvaihdon parantamiseksi ja sisäisen turvallisuuden korkean tason varmistamiseksi koko Schengen-alueella.

Yksi lainvalvontaviranomaisten kohtaamista haasteista liittyy **datan laillisen saatavuuden** varmistamiseen. Jotta voidaan samanaikaisesti turvata vapaus sekä taata turvallisuus, on olennaisen tärkeää löytää oikea tasapaino turvallisuuden ja yksityisyyden välillä. Kuten eurooppalaisessa sisäisen turvallisuuden strategiassa ilmoitettiin, komissio esittää vuoden 2025 alkupuoliskolla tehokkaan lainvalvonnan edellyttämää tietojen saatavuutta käsittelevän korkean tason työryhmän toukokuussa 2024 antamien suositusten pohjalta etenemissuunnitelman. Siinä esitetään lainsäädännölliset ja käytännön toimenpiteet, joita komissio ehdottaa toteutettavan datan laillisen ja tosiasiallisen saatavuuden varmistamiseksi.

Myös **maahantulijoiden salakuljetuksen torjuntaa** koskeva oikeudellinen kehys olisi saatettava ajan tasalle. Komissio kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa saattamaan neuvottelut pikaisesti päätökseen, jotta Europolin roolia maahantulijoiden salakuljetuksen torjunnassa voidaan vahvistaa.²¹ Samaan aikaan työtä jo saatavilla olevien välineiden päivittämiseksi jatketaan. Komissio tuki maahantulijoiden verkon kautta järjestetyn salakuljetuksen tutkijoiden ammatillisen verkoston perustamista tammikuussa 2025. Verkostoa hallinnoivat Europolin alaisuudessa toimiva ihmisten salakuljetusta tutkiva eurooppalainen keskus ja internetsisältöä koskevia ilmoituksia tekevä EU:n yksikkö, ja se auttaa estämään verkossa toimivien rikollisryhmien toimintaa. Toisessa maahantulijoiden salakuljetusta käsittelevässä kansainvälisessä konferenssissa arvioidaan saavutettua edistystä ja kehitetään lisätoimia, joilla tuetaan ihmissalakuljetuksen vastaisen maailmanlaajuisen allianssin työn vahvistamista.

Myös **laittoman huumausainekaupan** torjumiseksi on toteutettu vastaavia aloitteita, joissa keskitytään lisäämään tietopohjaa tämän kasvavan uhkan taustatekijöistä. Julkisten ja yksityisten sidosryhmien välinen yhteistyö on ollut avainasemassa kaupallisten kuljetusten väärinkäytön torjunnassa, jota on edistetty eurooppalaisen satama-allianssin kautta. Aloitetta hyödynnetään EU:n tulevassa satamastrategiassa, jonka komissio aikoo hyväksyä vuonna 2025. Sitä laajennetaan kattamaan myös pienemmät satamat ja sisävesisatamat, kuten eurooppalaisessa sisäisen turvallisuuden strategiassa ilmoitettiin.

4. Schengenin operatiivinen pilari: täytäntöönpano

Schengenin menestys riippuu viime kädessä siitä, että tuhannet kentällä toimivat viranomaiset, mukaan lukien lukuisat EU:n virastot, panevat järjestelmän tosiasiallisesti täytäntöön. Poliittisten sitoumusten toteutuminen käytännössä edellyttää yhdenmukaisia, laadukkaita ja koordinoituja toimia. Schengenin operatiivinen kehys, jota rajavartijat, lainvalvontaviranomaiset ja maahanmuuttoviranomaiset tukevat, on keskeisen tärkeässä

²¹ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan ehkäisemiseen, havaitsemiseen ja tutkimiseen liittyvän poliisiyhteistyön tehostamisesta ja tällaisten rikosten ehkäisemiseen ja torjuntaan annettavan Europolin tuen tehostamisesta sekä asetuksen (EU) 2016/794 muuttamisesta (COM(2023) 754 final); ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vähimmäissäännöistä laittomassa maahantulossa unioniin, kauttakulussa unionin kautta ja unionin alueella oleskelussa avustamisen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi sekä neuvoston direktiivin 2002/90/EY ja neuvoston puitepäätöksen 2002/946/YOS korvaamisesta (COM(2023) 755 final).

asemassa, jotta Schengenin kunnianhimoinen visio voidaan muuntaa aidoksi strategiseksi voimavaraksi. Schengenin vuoden 2024 arviointi- ja valvontatoimissa kävi ilmi, että vaikka Schengenin perusta on edelleen vankka, kriittisillä osa-alueilla on vielä tiettyjä puutteita, jotka ovat jääneet korjaamatta. Niiden korjaamiseksi tarvitaan kohdennettuja jatkotoimia, jotta ne eivät heikentäisi Schengen-alueen yhtenäisyyttä ja yleistä turvallisuutta.

4.1. Varautumisen vahvistaminen yli EU:n ulkorajojen

EU:n kansalaisten ja asukkaiden kannalta Schengenin suurin hyöty on mahdollisuus liikkua vapaammin Schengen-alueella ilman sisärajavalvontaa. Saman mahdollisuuden saavat myös kaikki Schengen-maan alueella laillisesti asuvat kolmansien maiden kansalaiset.

Vuonna 2024 vilpittömässä mielessä matkustavia oli yhteensä yli puoli miljardia²². Vilpittömässä mielessä matkustavilla tarkoitetaan henkilöitä, jotka tulivat Schengen-alueelle Schengen-viisumilla tai joilla oli oikeus matkustaa viisumivapaasti. Lyhytaikaisen oleskelun tapauksessa kolmansien maiden kansalaiset pääsevät Schengen-alueelle yhtenäisen **Schengen-viisumijärjestelmän** avulla, ellei heillä ole oikeutta matkustaa viisumivapaasti²³. Tällä järjestelmällä sekä vuonna 2026 käyttöön otettavalla Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmällä varmistetaan vakiomuotoiset rajavalvonta-, turvallisuus- ja maahantulomenettelyt kaikissa Schengen-maissa lyhytaikaisen oleskelun tapauksessa. Sen ansiosta sekä sisäistä liikkuvuutta että maahantuloa ja maastalähtöä ulkorajoilla voidaan hallita entistä johdonmukaisemmin ja tehokkaammin. Kyseessä on ensisijainen puolustuslinjamme.

Vuonna 2024 toteutetuissa Schengenin arviointi- ja valvontatoimissa todettiin, että yhteisten viisumisääntöjen täytäntöönpanoaste on korkea. Useat Schengen-maat korjasivat nopeasti puutteita, jotka liittyivät Schengen-viisumeja käsittelevien konsulaattien työkulkujen tehokkuuteen tai viisumien käsittelyä koskevaan tietojärjestelmään. Maissa, joissa käsitellään eniten lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä Schengen-viisumeita, tarvitaan kuitenkin vielä parannuksia, jotta hakemusten suurta määrää voitaisiin hallita tehokkaasti.

Maat kaikkialla maailmassa tunnustavat, että Schengeniin liittyvistä oikeuksista ja vapauksista on merkittävää hyötyä, sillä ne ovat keskeisiä maailmanlaajuisten yhteyksien ja yhteistyön kannalta. EU:n on jatkossakin edistettävä rajaturvallisuuteen, lainvalvontayhteistyöhön ja tietojenvaihtoon liittyviä **tiukkoja maailmanlaajuisia normeja** ja suojeltava samalla tehokkaasti perusoikeuksia.

Jatkossa suhteita naapurialueilla ja niitä kauempana sijaitseviin kumppanimaihin on syvennettävä niin, että sitoudutaan yksiselitteisesti noudattamaan EU:n korkeita normeja ja yhteisiä arvoja. Kolmansien maiden, jotka voivat saada viisumivapaan pääsyn tai etuoikeudet

²² Maaliskuun 2025 Schengen-barometri+.

²³ Se, täyttävätkö kolmannet maat tiukat Schengen-vaatimukset, on arvioitu tapauskohtaisesti. Arvioinnin perusteella EU soveltaa tällä hetkellä viisumivapausjärjestelmää 61 EU:n ulkopuolisen maan, Kiinan kahden erityishallintoalueen (Hongkong ja Macao) ja yhden sellaisen aluehallinnon kanssa, jota vähintään yksi EU:n jäsenvaltio ei ole tunnustanut valtioksi (Taiwan). Järjestelmän mukaisesti muut kuin EU:n kansalaiset, joilla on biometrinen passi, voivat saapua Schengen-alueelle lyhytaikaista oleskelua varten ilman viisumia. Asiassa sovelletaan viisumien vastavuoroisuuden periaatetta, minkä ansiosta EU:n kansalaiset voivat puolestaan matkustaa kyseisiin EU:n ulkopuolisiin maihin.

Schengen-suhteet, on niille tarjottujen mahdollisuuksien hyödyntämisen lisäksi myös pidettävä kiinni näistä perustavanlaatuisista sitoumuksista. Tämä edellyttää vahvempaa seurantaa ja vastuuvollisuutta. Komission **uudessa viisumistrategiassa**, joka on määrä hyväksyä myöhemmin vuonna 2025, tarkastellaan viisumipolitiikan merkitystä kilpailukyvyyn edistäjänä sekä keinona lisätä EU:n sisäistä turvallisuutta ja parantaa kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä, myös takaisinoton osalta. Lisäksi strategiassa harkitaan toimenpiteitä, joilla helpotetaan huippuopiskelijoiden, tutkijoiden ja koulutettujen työntekijöiden saapumista kolmansista maista osaamisunionin²⁴ tukemiseksi.

Edistäessämme yhteenkuuluvuutta ja yhdentymistä **EU:n ehdokasvaltioiden** kanssa saamme mahdollisuuden jakaa kokemuksia ja levittää keskeisiä arvojamme ja normejamme myös naapurialueille. Viime vuosina tukeaan ehdokasvaltioille on vahvistanut Frontex. EU on neuvotellut asemaa koskevia sopimuksia Albanian, Bosnia ja Hertsegovinan, Moldovan, Montenegron, Pohjois-Makedonian ja Serbian kanssa.²⁵ Vuonna 2024 Frontexin läsnäoloa laajennettiin Montenegron ja Albanian väliselle rajalle. Sopimuksilla laajennetaan ratkaisevan tärkeää rajavalvonnan osa-alueita EU:n omia ulkorajoja etämmälle, jotta mahdollisiin riskeihin voidaan puuttua jo ennen kuin ne saavuttavat EU:n alueen.

Vuonna 2024 ehdokasmaat toteuttivat toimia mukautuakseen Schengen-vaatimuksiin. Toimilla muun muassa pyrittiin varmistamaan korkeat rajaturvallisuusvaatimukset, yhdenmukaistamaan viisumipolitiikkaa, torjumaan järjestäytyneitä rikollisuutta, terrorismia ja hybridiuhkia sekä edistämään lainvalvontayhteistyötä. Länsi-Balkania koskevalla EU:n toimintasuunnitelmalla²⁶ on saatu aikaan konkreettista edistystä muuttoliikkeen hallinnassa. Edistyminen on kuitenkin epätasaista, ja lisätoimia tarvitaan viisumien yhdenmukaistamiseksi ja kansallisen Schengen-alueen hallinnointikehyksen kehittämiseksi. Montenegro ja Serbia ovat edistyneet Schengen-toimintasuunnitelman laatimisessa. Komissio seuraa tiiviisti kaikkia EU:n ehdokasmaita. Ehdokasmaiden viranomaisia otetaan asteittain mukaan Schengeniin liittyviin toimiin, kuten koulutuksiin ja seurantatoimiin.

Laajentuminen tarkoittaa myös valmistautumista uusiin geopoliittisiin haasteisiin rajaturvallisuuden ja turvallisuusuhkien saralla. Komissio asettaa tämän työn etusijalle politiikan uudelleentarkastelussa ja keskittyy kehittämään dynaamista järjestelmää, jolla voidaan vastata tuleviin tarpeisiin kattavasti kokoonpanosta riippumatta.

Kumppanimaat pyrkivät syventämään suhteitaan Schengen-alueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden kanssa ja solmimaan etuoikeutettuja suhteita rajaturvallisuuden ja turvallisuuden osalta. Tämä tuo konkreettista hyötyä maiden kansalaisille ja lähentää ihmisiä, sillä vilpittömässä mielessä matkustaminen ja laillinen muuttoliike helpottuvat. Frontex

²⁴ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – *Osaamisunioni* (COM(2025) 90 final, 5.3.2025).

²⁵ Asemaa koskeva sopimus Bosnia ja Hertsegovinan kanssa on viimeistelyvaiheessa. Albanian, Moldovan, Montenegron, Pohjois-Makedonian ja Serbian kanssa tehdyt sopimukset on allekirjoitettu, ja yhteisoperaatioita on jo käynnissä.

²⁶ *EU Action Plan on the Western Balkans* – Euroopan komissio.

neuvottelee parhaillaan lähes 20 kolmannen maan²⁷ kanssa työjärjestelyistä, jotka voisivat kattaa tietojen jakamisen Eurosurin kautta ja riskianalyysijärjestelyt. Schengen-alueen turvallisuuden vahvistamiseksi Europol ja EU:n jäsenvaltiot ovat viime vuosina tehneet entistä ponnekkaammin työtä parantaakseen keskeisten kolmansien maiden tietojen toimittamista ja käsittelyä²⁸. Toimintatavalla varmistetaan, että asiaankuuluvia tietoja – erityisesti terrorismista epäillyistä – käsitellään ja jaetaan tehokkaasti, jotta turvallisuusuhkia voidaan havaita ja ehkäistä helpommin jo EU:n ulkorajoilla.

Komissio on mielissään, että neuvottelut EU:n sekä Islannin ja Norjan välisistä matkustajarekisteritietojen käyttöä koskevista sopimuksista saatiin päätökseen onnistuneesti. Säännöt eivät ole virallisesti osa Schengenin oikeudellista kehystä, mutta niiden tultua voimaan kyseiset Schengen-maat voivat sääntöjen mukaisesti siirtää ja käsitellä tämäntyyppisiä tietoja. Tämä parantaa merkittävästi Schengen-alueen valmiuksia torjua terrorismia ja vakavaa rikollisuutta.

Vuosien 2025–2026 Schengen-sykli – ulkoisten Schengen-toimien tiiviimpi koordinointi

Schengenin maailmanlaajuinen ulottuvuus on ratkaisevassa asemassa myös torjuttaessa **taktista epätasapainon luomista** maailman eri osissa, erityisesti geopoliittisissa kilpailutilanteissa. Tätä taktiikkaa käyttää esimerkiksi Venäjä. Schengenin säännösten nojalla EU voi toimia kollektiivisesti sekä esimerkiksi toteuttaa viisumivapauden keskeyttämismekanismien mukaisia toimenpiteitä ja koota yhteen resursseja – erityisesti EU:n virastojen resursseja – kriittisten uhkien torjumiseksi. Samalla EU voi sitoutua kolmansia maita koskevaan koordinoituun toimintatapaan myös niiden menettelyjen osalta, joilla sallitaan pääsy Schengen-alueelle²⁹.

Vuonna 2024 komissio analysoi viisumien myöntämistä venäläisille hakijoille koskevien, 30. syyskuuta 2022 annettujen suuntaviivojen täytäntöönpanoa. Arvioinnista käy ilmi, että yhteisten toimien seurauksena Venäjän kansalaisille on myönnetty vuosina 2019–2023 yleisesti merkittävästi vähemmän Schengen-viisumeja: määrä on laskenut yli neljästä miljoonasta puoleen miljoonaan viisumiin. Schengen-maiden käytännöt kuitenkin vaihtelevat edelleen, mikä voi vaarantaa EU:n turvallisuuden. Jotkin maat myöntävät

²⁷ Albania, Armenia, Bosnia ja Hertsegovina, Gambia, Jordania, Kanada, Kap Verde, Kosovo, Libanon, Marokko, Mauritania, Moldova, Montenegro, Niger, Nigeria, Pohjois-Makedonia, Senegal, Serbia, Ukraina ja Yhdysvallat.

²⁸ Esimerkiksi maaliskuussa 2025 EU ja Brasilia tekivät sopimuksen, jolla vahvistetaan Europolin ja Brasilian lainvalvontaviranomaisten välistä kumppanuutta ja mahdollistetaan operatiivisten tietojen vaihto.

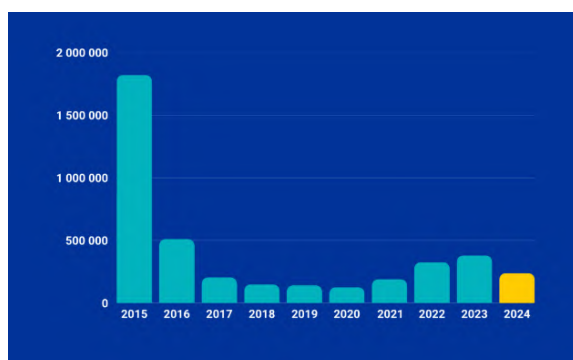
²⁹ Komission tiedonanto – 1. Päivitetyt suuntaviivat viisumien myöntämisestä venäläisille hakijoille neuvoston annettua 9 päivänä syyskuuta 2022 päätöksen (EU) 2022/1500 Euroopan unionin ja Venäjän federaation kansalaisille myönnettävien viisumien myöntämisen helpottamista koskevan Euroopan yhteisön ja Venäjän federaation välisen sopimuksen soveltamisen keskeyttämisestä kokonaan; ja 2. Suuntaviivat Venäjän kansalaisille ulkorajoilla tehtävistä tarkastuksista (C(2022) 7111 final).

edelleen runsaasti turistiviisumeita Venäjän kansalaisille, mikä heikentää yhteisiä ponnisteluja turvallisuuden vahvistamiseksi. Siksi onkin tärkeää asettaa etusijalle kolmansia maita koskevien koordinoitujen toimien johdonmukainen täytäntöönpano kaikissa Schengen-maissa, kuten Schengen-neuvosto totesi keskusteluissaan maaliskuussa 2025.

4.2. Ihmisten turvallisuuden parantaminen vahvan rajaturvallisuuden ja entistä tehokkaampien palauttamisten avulla

Tasokas **Euroopan yhdenmety rajaturvallisuus** on Schengen-alueen menestyksen kulmakivi. Vuonna 2024 Schengen-alue oli jälleen kerran suosituin matkailukohde koko maailmassa: kaikista kansainvälisistä matkustajista 40 prosenttia kulki Schengen-alueen ulkorajojen kautta. Tätä huomattavaa matkustajamäärää ovat hallinneet päivittäisellä työllään tehokkaasti eurooppalaisen raja- ja merivartioston yli 120 000 työntekijää. Suuri työmäärä tarkoittaa kuitenkin suuria haasteita viranomaisille.

Samaan aikaan myös geopoliittiset ja turvallisuuteen liittyvät konfliktit ovat johtaneet muuttovirtoihin, mikä on vaikeuttanut entisestään Schengenin ulkorajojen hallintaa. Muuttoliikettä on esimerkiksi käytetty taktisesti aseena poliittisiin tarkoituksiin. EU:n tehostetuilla toimilla, esimerkiksi vahvemmillä kumppanuuksilla kolmansien maiden kanssa, laittomia rajanylityksiä onnistuttiin **vähentämään** merkittävästi. Vuonna 2024 havaittiin noin 240 000 laitonta rajanylitystä, mikä on alhaisin määrä vuoden 2021 jälkeen³⁰.



Laittomat rajanylitykset EU:n alueelle (Frontex)

EU:n ulkorajojen haasteena ovat suuret matkustajavirrat, joiden mukana tulee myös niitä matkustajia, jotka pyrkivät kiertämään maahantulon edellytyksiä. Lisäksi EU:n ulkorajat ovat alttiina yhä suuremmille ja entistä monimutkaisemmille **turvallisuushille**. Sahelin alueella jatkuva väkivalta lisää pakolaisuutta ja luo terroristiryhmille hedelmälliset olosuhteet verkostojensa vahvistamiseen. Venäläiset palkkasotilaat saattavat pahentaa väkivallan kierrettä ja tehdä jihadistien rekrytoinnista helpompaa³¹. EU:n ulkopuolella tapahtuvilla alueellisilla kriiseillä on myös kerrannaisvaikutuksia, sillä ne antavat koko ideologista kirjoa edustaville

³⁰ Frontexin tiedot (14.1.2025), [Irregular border crossings into EU drop sharply in 2024](#).

³¹ Frontexin strateginen riskianalyysi 2024, [Strategic Risk Analysis 2024 Report.pdf](#).

terroristiryhmille uutta motivaatiota rekrytoida tai mobilisoida jäseniä tai kehittää omia valmiuksiaan³². Vaikka uhat vaikuttavat tällä hetkellä lähinnä paikallisilta tai alueellisilta, niitä on edelleen seurattava tiiviisti ulkorajoilla. Näin voidaan estää terrorismiin syyllistyneiden vierastaistelijoiden paluu EU:n alueelle ja lieventää terrorismin riskiä. Lisäksi ulkorajat ovat edelleen alttiita laittomien tavaroiden, kuten huumausaineiden ja ampuma-aseiden, salakuljetukselle, mikä voi ruokkia järjestäytyneitä rikollisuutta.

Schengen-maat ja EU ovat yhdessä vastuussa EU:n ulkorajojen valvonnasta. Toimeksiantonsa mukaisesti **Frontex** tarjoaa edelleen keskeistä tukea rajavalvontaan. Frontexin käytettävissä on yli 2 600 pysyvän joukon virkamiestä, ja lisäksi Schengen-maihin ja kolmansiin maihin voidaan lähettää teknisiä resursseja. Vuoden 2024 kuluessa Frontex otti vähitellen käyttöön uutta operatiivista konseptiaan ja komentorakennettaan, joilla varmistetaan, että operatiiviseen tilanteeseen voidaan reagoida entistä nopeammin ja joustavammin. Viime vuosina saavutetun merkittävän edistyksen pohjalta ja jatkuvien tarpeiden täyttämiseksi komissio pyrkii vahvistamaan virastoa muun muassa järjestämällä sille uusinta teknologiaa, joka tukee valvontaa ja tilannetietoisuutta. Tässä yhteydessä on ratkaisevan tärkeää, että Schengen-maat osallistuvat jatkossakin oikea-aikaisesti eurooppalaisen raja- ja merivartioston toimintaan erityisesti henkilöstön ja resurssien osalta. Lisäksi komissio ehdottaa Frontexin vahvistamista ensi vuonna, jotta voidaan parantaa rajaturvallisuutta entisestään ja lujittaa EU:n yhteistyötä muuttuvien uhkien varalta.

On varmistettava, että Frontexilla on tarvittavat resurssit yhteisoperaatioiden tukemiseksi paikan päällä. Lisäksi on ratkaisevan tärkeää, että Schengen-maat tehostavat toimiaan, koska rajavalvontakäytäntöjen täytäntöönpanossa on edelleen merkittäviä puutteita.

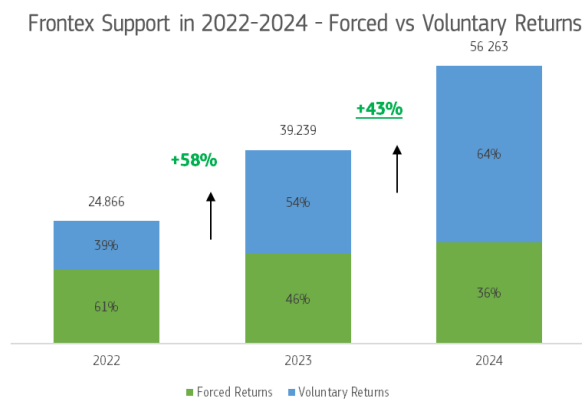
Täytäntöönpanon puutteet vaikuttavat erityisesti **rajatarkastuksiin**. Schengen-arvioinneissa lähes puolessa Schengen-maista on havaittu puutteita, jotka liittyvät henkilöresursseihin, koulutukseen, rajatarkastusmenettelyjen täytäntöönpanoon ja teknisiin näkökohtiin, jotka vaikuttavat tietoteknisten laitteiden toimintaan, erityisesti käytettäessä Schengenin tietojärjestelmää. Korjaamattomat puutteet heikentävät Schengen-alueen turvallisuutta. Komissio tekeekin Schengen-maiden kanssa yhteistyötä selvittääkseen, miksi asiassa ei ole edistytty. Komissio raportoi asiaan liittyvästä edistymisestä Schengen-neuvostolle vuosien 2025–2026 Schengen-syklin aikana.

Rajavalvonnan osalta merkittäviä puutteita on havaittavissa eräissä Schengen-maissa, joissa turvallisuusuhat ovat tavallista suurempia kolmansista maista tapahtuvan huumausainekaupan suuren riskin ja lisääntyneen muuttoliikkeen takia. Nämä haavoittuvuudet vaikuttavat ensisijaisesti merirajojen valvontaan. Viime vuoden aikana EU osoitti rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineestä 378 miljoonaa euroa lisävaroja tukeakseen Schengen-maita niiden rajavalvontainfrastruktuurin ja -valmiuksien vahvistamisessa. Komissio kehottaa Schengen-maita nopeuttamaan toimia sen varmistamiseksi, että varoja suunnataan alueille, joilla tarpeet ovat kiireellisimpiä, sekä optimoimaan käytettävissä olevan teknologian hyödyntämisen.

³² COM(2025) 148 final.

Ulkorajojen tehokkaamman valvonnan ohella tarvitaan tehokkaita toimenpiteitä niiden henkilöiden **palauttamiseksi**, joilla ei ole laillista oikeutta oleskella jäsenvaltioissa. Lyhyt- tai pitkäkestoista oleskelua varten saapuvien matkustajien on täytettävä kaikki turvallisuusvaatimukset ja noudatettava asianmukaisesti vaatimusta poistua Schengen-alueelta määritetyssä määräajassa. Jos näin ei tehdä, Schengen-alueella on yhteiset vähimmäissäännöt sellaisten henkilöiden palauttamiseksi, joilla ei ole oikeutta jäädä maahan. Näihin kuuluvat myös ne henkilöt, jotka kiertävät laillisia maahantulomenettelyjä. Kun rajanylitystietojärjestelmä on otettu käyttöön, täytäntöönpano tehostuu, sillä se helpottaa viisumilla sallitun oleskeluajan ylittäneiden henkilöiden havaitsemista. Nämä henkilöt muodostavat merkittävän osan oleskeluoikeudettomista matkustajista, jotka olisi palautettava.

Vuonna 2024 toteutettiin lähes 123 400 palautusta, mikä on 12 prosenttia enemmän kuin vuonna 2023. Tämä johtui etenkin Frontexin tuen merkittävästä kasvusta. Vuoden aikana Frontex auttoi Schengen-maita palauttamaan yli 56 000 henkilöä, mikä on 43 prosenttia enemmän kuin edellisellä vuonna. Myös vapaaehtoisten paluiden määrä jatkoi kasvuaan: vuonna 2023 vapaaehtoisesti palanneiden osuus oli 54 prosenttia ja vuonna 2024 jo 64 prosenttia.



Myönteisestä suuntauksesta huolimatta **kansallisten palauttamisjärjestelmien** tehokkuus on edelleen merkittävä haaste koko Schengen-alueella, sillä vain joka viides palauttamista edellyttävä henkilö saadaan tosiasiallisesti palautettua. Vähintään puolella Schengen-maista on edelleen suuria vaikeuksia palautusten toteuttamisessa. Vaikeudet ovat erityisen suuria maissa, joissa palautusten määrä on suurempi.

Schengenin tietojärjestelmässä käytettävät yhteiset kuulutukset kolmansien maiden kansalaisista, joiden on poistuttava Schengen-alueelta, ovat tehostaneet palauttamista sekä parantaneet merkittävästi koordinoitua ja tietojen jakamista. Järjestelmän käyttö yhteisenä välineenä henkilöiden tunnistamisessa ja palauttamistoimien tukemisessa on kuitenkin edelleen liian vähäistä, koska joissakin Schengen-maissa palauttamista koskevia kuulutuksia tehdään määrällisesti 60 prosenttia vähemmän kuin palauttamispäätöksiä. Tämä tarkoittaa, että palautettavissa henkilöissä voi olla paenneita henkilöitä, joista ei kuitenkaan ole järjestelmässä tietoja, joilla heidän palauttamisensa voitaisiin varmistaa. Lisäksi vuonna 2024 kaikki Schengen-maat eivät sisällyttäneet palauttamista koskeviin kuulutuksiin sormenjälkiä eivätkä

henkilötodistuksia tai valokuvia edes silloin, kun se olisi ollut mahdollista. Tämä edellyttää kiireellisiä toimia kansallisella tasolla.

Turvallisuushakua aiheuttavia kolmansien maiden kansalaisia koskeviin erityisiin haasteisiin vastaamiseksi EU:n palauttamisasioiden koordinaattori antoi jäsenvaltioiden käytäntöjen pohjalta ohjeita palauttamista koskevien kuulutusten ja turvallisuusilmoitusten käytöstä Schengenin tietojärjestelmässä.

Tehokkaampaa palauttamista koskeva vuoden 2024 temaattinen arviointi

Eurooppalaisen palauttamisjärjestelmän tukemiseksi komissio toteutti temaattisen Schengen-arvioinnin palauttamisjärjestelmän tehokkuudesta. Sen mukaan kansallisten palauttamisjärjestelmien kehittämisessä on edistytty. Samalla kävi kuitenkin ilmi, että tilanne on monimutkainen ja että kansalliset oikeudelliset kehykset ja menettelyt vaihtelevat eri Schengen-maissa, mikä heikentää yleistä tehokkuutta EU:ssa.

Arvioinnissa tunnistettiin **kolme keskeistä ongelmaa**. Ensinnäkään palautusmäärien vaihteluja ei ole ennakoitu riskianalyysillä. Tämän vuoksi kansalliset viranomaiset eivät voi toteuttaa varautumistoimia, kuten suunnitella yhdennetysti resursseja, etenkin valmiussuunnittelua ajatellen. Toiseksi Schengen-mailla on haasteita sujuvan palauttamisprosessin varmistamisessa. Tämä johtuu tehottomuudesta keskeisissä vaiheissa, kuten muutoksenhakujärjestelmässä, tehokkaassa palauttamista edeltävässä tunnistamisessa ja paluuvälvoituksen noudattamisen riittävässä seurannassa. Kolmanneksi kaikkien kansallisten viranomaisten on tehostettava Schengenin tietojärjestelmässä tehtävien palauttamista koskevien kuulutusten operatiivista täytäntöönpanoa, jotta palauttamismenettelyjä koskevasta päätöksenteosta saataisiin tehokkaampaa.

Schengen-maat voivat ratkaista nämä haasteet erilaisten määritettyjen **parhaiden käytäntöjen** avulla. Jotkin maat (kuten Alankomaat ja Norja) ovat ottaneet käyttöön yhdennetyt suunnittelu- ja valvontasyklit kaikille palauttamisprosessiin osallistuville viranomaisille. Yhdennetyt syklit tarjoavat mahdollisuuden säännölliseen koordinointiin ja resurssien optimaaliseen kohdentamiseen. Lisäksi hyödyllisiksi ovat osoittautuneet palauttamistapausten tietotekniset hallintavälineet, jotka mahdollistavat eri viranomaisten välisen reaaliaikaisen tiedonvaihdon (Alankomaat, Itävalta, Norja ja Viro). Yhtä tärkeitä ovat käytännöt, joissa etusijalla on paluuneuvonta jokaisen palauttamismenettelyn keskeisenä vaiheena ja jotka räätälöidään palautettavien henkilöiden yksilöllisiin tarpeisiin (Alankomaat, Bulgaria, Itävalta ja Norja). Ne voivat merkittävästi parantaa palauttamisten yleistä tehokkuutta.

Nykytilanne ei ole enää vaihtoehto. Siksi komissio on ehdottanut palauttamista koskevaa uutta oikeudellista kehystä³³ ja kehottaa lainsäätäjiä etenemään neuvotteluissa nopeasti. On aika jättää hajanaiset ratkaisut menneisyyteen, edistyä muidenkin päätösten tunnustamisessa ja täytäntöönpanossa sekä yhdistää tarvittavat kansalliset ja eurooppalaiset resurssit kaikkia hyödyttävällä tavalla tunnustaen muidenkin vahvuudet yleisen eurooppalaisen edun

³³ COM(2025) 101 final.

edistämisessä. Ennen kuin uusi palauttamista koskeva lainsäädäntökehys hyväksytään ja otetaan käyttöön, komissio kehottaa Schengen-maita panemaan viipymättä täytäntöön temaattisessa arvioinnissa annetut suositukset, jotta voitaisiin hyödyntää nykyisiä puitteita mahdollisimman tehokkaasti ja saada aikaan parempia tuloksia entistä nopeammin.

4.3. Koordinoitujen toimien korkea taso Schengen-alueella

Tilannetietoisuuden korkea taso erityisesti ulkorajoilla on varautumisen perusedellytys muuttuvassa turvallisuusympäristössä. EU:n toimintakehys tarjoaa jo tehokkaita välineitä **tilannetietoisuuteen ja riskianalyysiin**. Esimerkkinä on Eurosur, jonka tarkoituksena on parantaa ulkorajojen valvontaa integroimalla tietoa kansallisella ja EU:n tasolla. Se hyödyntää muun muassa satelliittikuvia, tietojärjestelmiä ja raportointisovelluksia, jotka lisäävät tilannetietoisuutta EU:n rajoilla. Noin puolessa Schengen-maista välineiden käyttö on kuitenkin edelleen huomattavan puutteellista. Usein puutteet liittyvät koulutetun henkilöstön puutteeseen ja riittämättömään virastojen väliseen yhteistyöhön. Puutteiden vuoksi välineiden kaikkea potentiaalia ei saada hyödynnettyä. Havaittujen puutteiden korjaamiseksi ja Eurosurin toteuttamista ja hallinnointia koskevien käytännön ohjeiden antamiseksi Schengen-maille ja Frontexille komissio antoi tammikuussa 2025 suosituksen³⁴ Eurosur-käsikirjan laatimisesta.

Vuosien 2025–2026 Schengen-syklissä on hyödynnettävä jo toteutettuja toimia ja pysyttävä uusien uhkien edellä huolehtimalla, että kehityksestä paikan päällä on aina tarkka käsitys. Tämä edellyttää käytettävissä olevien välineiden, kuten Eurosurin, maksimaalista hyödyntämistä, entistä vahvempaa, yhdenmetympää analyttistä toimintatapaa sekä EU:n virastojen aktiivista osallistumista.

Nopea, tehokas **tietojenvaihto** lainvalvontaviranomaisten välillä on edelleen yksi tehokkaimmista keinoista ehkäistä ja torjua rikollisuutta. Vuoden 2024 loppuun mennessä kaikkien Schengen-maiden oli saatettava tietojenvaihtoa koskevan direktiivin³⁵ uudet säännöt osaksi kansallisia järjestelmiään, jotta viestintä olisi varmasti saumatonta ja koordinoitua. Schengen-maista 11:ltä ei ole vielä saatu ilmoitusta direktiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöään³⁶, ja seitsemän maata on ilmoittanut saattaneensa direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään vain osittain. Kaikki maat eivät ole vielä perustaneet yhteentoimivaan asianhallintajärjestelmään liittyvää toimivaa keskitettyä yhteyspistettä. Viivästykset vaarantavat kaikkien turvallisuuden. Kaikkien maiden on saatettava oikeudellinen ja tekninen täytäntöönpano kiireellisesti päätökseen, jotta lainvalvontaviranomaiset voivat vaihtaa tietoja nopeasti.

Laaja-alaisten tietojärjestelmien, erityisesti **Schengenin tietojärjestelmän**, parannettujen toimintojen kaikkia mahdollisuuksia turvallisuuden parantamisessa ei ole vielä hyödynnetty.

³⁴ Komission suositus, annettu 17 päivänä tammikuuta 2025, Eurosurin toteuttamista ja hallinnointia koskevan käsikirjan (Eurosur-käsikirja) laatimisesta (C(2025) 117 final).

³⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2023/977, annettu 10 päivänä toukokuuta 2023, jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta ja neuvoston puitepäätöksen 2006/960/YOS kumoamisesta (EUVL L 134, 22.5.2023, s. 1–24).

³⁶ Komissio aloitti rikkomusmenettelyt 31. tammikuuta 2025 lähettämällä virallisen huomautuksen 18 jäsenvaltiolle (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Kreikka, Kroatia, Kypros, Luxemburg, Malta, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Saksa, Slovenia, Tanska, Tšekki ja Viro).

Lisäksi monilla Schengen-mailla on edelleen haasteita kriittisten toimintojen, kuten sormenjälkihaun, täytäntöönpanossa ulkorajoilla **viisumitietojärjestelmää** käytettäessä. Vaikeudet johtuvat pitkälti riittävien resurssien puutteesta. Vaikeuksien vuoksi välineiden käyttö on merkittävän vähäistä ja turvallisuudessa on edelleen kriittisiä puutteita. Ilman kohdennettuja investointeja ja vahvaa sitoutumista Schengenin tietojärjestelmän ja viisumitietojärjestelmän kattavaan käyttöönottoon järjestelmien mahdollisuudet turvallisuuden vakaana, luotettavana tukipilarina jäävät hyödyntämättä.

Saumattoman tietojenvaihdon ohella – ja ulkorajoilla toteutettavien toimien täydentämiseksi – tarvitaan jäseneltyä, tehokasta **yhteistyötä rajat ylittävässä operatiivisessa lainvalvonnassa**.

Keskustelut, joita Schengen-koordinaattori kävi vuosien 2023–2024 Schengen-syklissä, sekä äskettäin tehdyt Schengen-arviointikäynnit muutamiin Schengen-maihin (Kroatia, Slovakia, Tšekki ja Unkari) ovat osoittaneet, että rajat ylittävä yhteistyö – erityisesti alueellisesti ja raja-alueilla – on parantunut merkittävästi kuluneen vuoden aikana. Vuonna 2024 uusittiin useita kahden- ja monenvälisiä sopimuksia, jotta viranomaiset voisivat muuntaa yhteistyön tavoitteet käytännön toimiksi. Näihin kuuluvat muun muassa määräykset poliisivaltuuksien ja muiden julkisten valtuuksien käyttämisestä raja-alueilla tarkistetun Schengenin rajasäännösten mukaisesti.

Viime vuoden aikana keskityttiin myös panemaan täytäntöön aiempaa strategisempia välineitä. Ne perustuvat koko reitin kattavaan lähestymistapaan, jossa uhkia torjutaan ulkorajoilla laajemmin kuin vain puuttamalla sisäraja-alueilla havaittuihin välittömiin riskeihin. Bulgarian, Itävallan, Kreikan, Romanian, Slovakian ja Unkarin välistä alueellista Schengen-aloitetta vahvistettiin vuonna 2024 entisestään. Aloitteeseen on nyt sisällytetty Bulgarian ja Turkin välisellä rajalla toteutettavia toimia, jotta uhkia voidaan torjua tehokkaammin ennen kuin ne tavoittavat Schengen-alueen. Lisäksi Italia, Kroatia ja Slovenia aikovat toteuttaa yhteistä partiointia Bosnia ja Hertsegovinan vastaisilla rajoillaan ja siten tehostaa alueellista yhteistyötä.

Tämä myönteinen kehitys vahvistaa operatiivisesta lainvalvontayhteistyöstä 9. kesäkuuta 2022 annetun neuvoston suosituksen (EU) 2022/915³⁷ ja rajatarkastusten vaihtoehtona sisärajoilla toteutettavista toimenpiteistä 23. marraskuuta 2023 annettujen komission suositusten³⁸ potentiaalin. Schengen-maat ovat yhdessä kehittäneet monia uusia käytäntöjä, kuten yhteisiä poliisiasemia ja säännöllisesti tehtäviä yhteisiä rajat ylittäviä riskianalyyssejä, jotka palvelevat paremmin yhteisoperaatioita. Lisäksi useissa maissa ollaan ottamassa käyttöön tarkistetun Schengenin rajasäännösten³⁹ mukaista siirtomenettelyä, jolla pyritään helpottamaan laittomien maahanmuuttajien suoraa siirtoa sisärajoilla. Käytännön soveltamista tukevat järjestelyt ovat jo käynnissä. Komissio kehottaa Schengen-maita tekemään tiivistä yhteistyötä naapurimaidensa

³⁷ EUVL L 158, 13.6.2022, s. 53–64.

³⁸ Komission suositus, annettu 23 päivänä marraskuuta 2023, jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä sisäiseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen sisärajavaltvonnasta vapaalla alueella kohdistuvien vakavien uhkien osalta (EUVL L, 2024/268, 17.1.2024).

³⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2024/1717, annettu 13 päivänä kesäkuuta 2024, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä annetun asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta (EUVL L, 2024/1717, 20.6.2024).

kanssa – erityisesti tapauksissa, joissa sisärajalvonta on palautettu –, kehittämään uusia yhteistyöaloitteita ja antamaan matkustajille mahdollisuuden ylittää sisärajoja saumattomasti.

Operatiiviseen lainvalvontayhteistyöhön liittyy kuitenkin vielä hyödyntämättömiä mahdollisuuksia, sillä kansalliset toimintatavat vaihtelevat merkittävästi eikä niitä ole aina otettu huomioon tai pantu täytäntöön strategisesti. Vaikka uusia aloitteita ja käytäntöjä on kehitetty, niitä ei toisteta johdonmukaisesti Schengen-alueella eikä niitä useinkaan katsota osaksi laajempaa Schengenin turvallisuusvälineistöä. Olisi yhteisen edun mukaista vahvistaa kansallisia toimia ja hyödyntää tiiviimmän yhteistyön kaikki edut. Näin voitaisiin myös puuttua sisärajoilla ilmeneviin häiriöihin ja varmistaa rajanylityspaikkojen asianmukainen toiminta Euroopan laajuudessa liikenneverkossa (TEN-T).

Vuonna 2024 tehdyt Schengen-arvioinnit osoittivat, että monilla Schengen-mailla ei vielä ole oikeudellista kehystä tehokkaan rajat ylittävän yhteistyön toteuttamiseksi, sillä monet sopimuksista ovat edelleen vanhentuneita. Joissakin maissa on myös operatiivisia esteitä, kuten riittävän mobiilivalvonnan toteuttamiseen liittyviä rajoituksia tai oikeudellisia rajoituksia, jotka koskevat poliisin oikeutta saada matkustajatietoja lauttaliikenteen harjoittajilta. Joissakin tapauksissa tämä on johtanut sisärajalvonnan palauttamiseen, vaikka usein samat tulokset olisi voitu saavuttaa kansallisin poliisivaltuuksin – ja yleensä vieläpä tehokkaammin ja vaikuttavammin.

Korjaavia toimenpiteitä tarvitaan erityisen kiireellisesti niissä Schengen-maissa, jotka ovat ilmoittaneet sisärajalvonnan palauttamisesta, koska sillä poiketaan Schengen-yhteistyön peruseriaatteista. Huhtikuussa 2025 tilanne on se, että **kymmenen Schengen-maata** on palauttanut **sisärajalvonnan** tai laajentanut sitä.

Tarkistettu Schengenin rajasäännöstö tuli voimaan 10. heinäkuuta 2024. Tarkistuksen yhteydessä myös sisärajalvonnan palauttamista koskevaa kehystä on päivitetty. Schengen-maille ja komissiolle on määritetty selkeämmät määräajat sekä tiukemmat seuranta- ja raportointivelvoitteet. Ajatuksena on, että uutta oikeudellista kehystä aletaan soveltaa tarkistetun Schengenin rajasäännösten tullessa voimaan. Tämä tarkoittaa, että uuden säännösten mukaisia määräaikoja ja velvoitteita aletaan soveltaa ensimmäisestä ilmoituksesta, joka tehdään säännösten voimaantulon jälkeen. Komissio on hyväksynyt mallipohjat ilmoituksille ja raporteille, joita jäsenvaltioiden on toimitettava sisärajalvonnan palauttamisen yhteydessä.

Komissio seuraa tiiviisti Schengen-maiden toimia ja käy jäsenneltyä vuoropuhelua kaikkien asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa tunnistaakseen mahdollisia puutteita tai epäjohdonmukaisuuksia uusien sääntöjen soveltamisessa, kuten siirtokäytännöissä sisärajoilla. Käynnissä olevien arviointien tavoitteena on varmistaa, että kaikki toteutetut toimenpiteet ovat sekä oikeasuhteisia että tarpeellisia. Lisäksi tavoitteena on varmistaa, että sisärajalvonnan palauttamista koskevat ilmoitukset rajoittuvat yksinomaan todellisiin ja perusteltuihin tapauksiin – erityisesti tilanteissa, joissa kyseisillä toimenpiteillä ainoastaan vahvistetaan poliisiyhteistyötä.

Komissio on tyytyväinen operatiivisen yhteistyön lisäämiseen myös alueellisella tasolla ja edistää lisäaloitteita, kuten poliisivaltuuksien käyttöä raja-alueilla, sillä poliisivaltuuksilla

voidaan tehokkaasti ratkaista muuttoliikettä ja turvallisuutta koskevia jäsenvaltioiden oikeutettuja huolia. Komissio aikoo jatkossakin vaalia vapaan liikkuvuuden ja turvallisuuden periaatteita koko Schengen-alueella ja toteuttaa tarvittaessa seurantaan tulevan Schengen-syklin aikana, myös antamalla lausuntoja tarkistetun Schengenin rajasäännösten mukaisesti.

5. Vuosien 2025–2026 Schengen-syklin painopisteet

Etuja, joita Schengen-alue on tuonut EU:n kansalaisille, tuskin osattiin kuvitella, kun viisi perustajajäsenvaltiota allekirjoittivat Schengenin sopimuksen 40 vuotta sitten. Schengen on ajan myötä kehittynyt vahvaksi, kattavaksi järjestelmäksi, jolla voidaan tehokkaasti ja koordinoitusti valvoa ulkorajoja, turvallisuutta ja muuttoliikettä kunnioittaen aina EU:n arvoja ja perusoikeuksia.

Saavutusten ylläpitäminen ja kehittäminen edellyttävät jatkuvaa huomiota ja sitoutumista Schengen-alueella. Nyt – 40 vuotta Schengenin perustamisen jälkeen – on tärkeää tunnustaa, että geopoliittinen tilanne ja turvallisuusympäristö ovat muuttuneet, ja ryhtyä tarvittaviin toimiin sen varmistamiseksi, että Schengenin perustukset ovat riittävän kestävä tulevia haasteita ajatellen. Tämä on komission ensisijainen tavoite, sillä EU:n laajentumisprosessi on käynnissä.

Vuosien 2025–2026 Schengen-syklin aikana on vahvistettava toimia kolmella keskeisellä alalla. Ensinnäkin on olennaisen tärkeää vahvistaa **hallinnointikehystä**, jotta voidaan tehostaa **politiikan koordinoitua**. Tämä tarjoaa merkittäviä mahdollisuuksia toteuttaa toimia jäsennellymmiin niin, että etusijalle asetetaan tehokas täytäntöönpano, jaettu vastuu ja selvä vastuuvollisuus kaikilla tasoilla.

Painopiste 1: Lujitetaan hallinnointikehystä viime vuonna saavutetun edistyksen pohjalta. Näin täytäntöön voidaan panna jäsennellympi toimintatapa, jossa keskitytään täytäntöönpanoon, jaettuun vastuuseen ja vastuuvollisuuteen. Vaikka tekninen valvonta on edelleen tärkeää, se ei yksistään riitä. Siksi poliittista hallinnointia on vahvistettava, jotta saadaan aikaan konkreettista edistystä.

- **EU:n tasolla** tämä edellyttää uutta jäsennellyä kehystä, jolla voidaan seurata painopisteitä, sekä poliittisen valvonnan lisäämistä. Komissio tekee tällä alalla tiivistä yhteistyötä neuvoston puheenjohtajavaltioiden ja Schengen-maiden kanssa.
- **Kansallisella tasolla** Schengen-maiden on kehitettävä entisestään tehokkaita kansallisia hallinnointijärjestelmiä ja tehostettava sisäistä koordinoitua kaikissa Schengeniin liittyvissä asioissa. Myös EU:n ehdokasvaltioiden on kehitettävä tällaisia kansallisia hallinnointijärjestelmiä ennen EU:hun liittymistään, jotta ne ovat valmiita liittymään Schengen-alueeseen.

Lisäksi **turvallisuuden** osalta tarvitaan jäsennellyä, johdonmukaista toimintatapaa, mikä edellyttää tiiviimpää poliisiyhteistyötä. Ottaen huomioon, että oikeudellisia ja operatiivisia rajoituksia esiintyy edelleen, EU:n tasolla ja kansallisella tasolla on tehtävä vielä työtä lainvalvontaviranomaisten välisen yhteistyön tehostamiseksi. Kokonaisvaltaisesta

toimintatavasta, joka kattaa kaikenlaiset turvallisuusuhat, on tultava Schengen-järjestelmän keskeinen pilari.

Painopiste 2: Kehitetään poliisiyhteistyötä koskeva jäsenelty, johdonmukainen toimintatapa, jolla hyödynnetään operatiivisesta lainvalvontayhteistyöstä annetun neuvoston suosituksen ja Schengenin rajasäännösten kaikki mahdollisuudet. Samalla siirrytään kohti alueellisia yhteistyöaloitteita, jotka perustuvat koko reitin kattavaan lähestymistapaan.

- **EU:n tasolla** on toteutettava jatkotoimia poliisiyhteistyöstä annettuja suosituksia koskevan komission arvioinnin keskeisen päätelmän mukaisesti. Sen mukaan edelleen jatkuvat oikeudelliset, tekniset ja operatiiviset haasteet korostavat nykyisten ei-sitovien suositusten rajallisuutta. Yhteisen vision kehittämiseksi käynnistetään strateginen keskustelu EU:n tasolla.
- **Kansallisella tasolla** Schengen-maiden on arvioitava uudelleen nykyisiä yhteistyöaloitteitaan ottaen huomioon uhkien laajempi ulottuvuus. Uhat ulottuvat lähinaapureita kauemmas ja edellyttävät, että haasteisiin vastataan koordinoitusti koko reitillä. Tähän on käytettävä kaikkia rajat ylittävän yhteistyön välineitä, myös sisäraja-alueilla, tarkistetun Schengenin rajasäännösten mukaisesti. Schengen-koordinaattori tukee edelleen operatiiviseen lainvalvontayhteistyöhön liittyvää työtä muun muassa tiivistämällä yhteistyötä EU:n ehdokasmaiden lainvalvontaviranomaisten kanssa.

Lisäksi on nopeutettava toimia **digitalisointia** koskevien lupauksen täyttämiseksi niin, että keskeiset välitavoitteet saavutetaan tulevina kuukausina. Näin voidaan varmistaa, että rajanylitystietojärjestelmä ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmä etenevät suunnitellusti ja uuden määräajan mukaisesti. On olennaisen tärkeää välttää lisäviivästyksiä, sillä niistä aiheutuisi merkittäviä kustannuksia. Esimerkiksi turvallisuuteen liittyvät haavoittuvuudet pitkittyisivät, rajavalvonnasta tulisi tehotonta ja mahdollisuudet virtaviivaistaa maahanmuuttomenettelyjä valuisivat hukkaan.

Painopiste 3: Nopeutetaan menettelyjen ja järjestelmien digitalisointia, jotta EU:n ulkorajoilla ja alueella, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa, voidaan lisätä turvallisuutta ja tehokkuutta.

- **EU:n tasolla** tämä edellyttää, että välitavoitteiden ja tarkistetun aikataulun noudattamista seurataan politiikassa tarkasti. Samalla on jatkettava strategisia keskusteluja laajemmasta digitalisaatiokehityksestä turvallisuus- ja tehokkuuspuutteiden korjaamiseksi. Tällä tarkoitetaan myös keskusteluja asiakirjojen turvallisuudesta, muuttoliikkeen hallinnasta ja palauttamisesta.
- **Kansallisella tasolla** Schengen-maiden olisi hyödynnettävä paremmin olemassa olevia välineitä, erityisesti Schengenin tietojärjestelmää ja viisumitietojärjestelmää. Schengen-maiden on otettava käyttöön laitteistoja, prosesseja ja järjestelmiä, jotka

mahdollistavat yhteentoimivuuskehityksen oikea-aikaisen, tehokkaan käyttöönoton. Niihin kuuluvat erityisesti rajanylitystietojärjestelmä, Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmä, Eurodac-järjestelmä ja viisumitietojärjestelmä.

Komissio kehottaa Schengen-neuvostoa hyväksymään nämä painopisteet seuraavassa kokouksessaan kesäkuussa 2025. Uutta Schengen-sykliä varten ehdotettujen painopisteiden ja näkökohtien on myös tarkoitus muodostaa perusta poliittisen vuoropuhelun lisäämiselle niin kansallisella tasolla kuin EU:n tasolla, samoin kuin Euroopan parlamentissa ja neuvostossa.