KOMISSION SUOSITUS (EU) 2017/1804,

annettu 3 päivänä lokakuuta 2017,

sisärajavalvonnan väliaikaista palauttamista Schengen-alueella koskevien Schengenin rajasäännöstön säännösten soveltamisesta

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 292 artiklan,

sekä katsoo seuraavaa:

(1) Rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille alueella, jolla ei suoriteta sisärajavalvontaa, voidaan päättää ainoastaan poikkeustapauksissa esimerkiksi tilanteissa, jotka vaikuttavat vakavasti tämän alueen tai jonkin sen osan taikka yhden tai useamman jäsenvaltion yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen. Kun otetaan huomioon, millaisia vaikutuksia sisärajavalvonnan palauttamisesta voi aiheutua kaikille vapaaseen liikkuvuuteen oikeutetuille henkilöille ja tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen alueella, jolla ei suoriteta sisärajavalvontaa, se voidaan sallia ainoastaan viimeisenä keinona tiukoin ehdoin.

(2) Schengenin rajasäännöstön nykyisten säännösten mukaan rajavalvonta voidaan palauttaa sisärajoille väliaikaisesti enintään kahden kuukauden ajaksi, jos jäsenvaltion yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka edellyttää välittömiä toimia asianomaisessa jäsenvaltiossa (28 artikla). Rajasäännöstössä säädetään myös, että rajavalvonta voidaan palauttaa enintään kuuden kuukauden ajaksi, jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu vakava uhka ennakoitavissa olevien tapahtumien vuoksi (25 artikla). Kun Schengenin rajasäännöstön 28 ja 25 artiklaa sovelletaan yhdessä, rajavalvontaa voidaan jatkaa yhteensä enintään kahdeksan kuukauden ajan. Jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu uusi uhka, sääntöjen soveltaminen käynnistyy lisäksi uudelleen (ja näin rajavalvonnan kesto lasketaan uudelleen).

(3) Schengenin rajasäännöstön 29 artiklassa säädetään poikkeusmenettelystä, jonka nojalla rajavalvonta voidaan palauttaa sisärajoille enintään kahden vuoden ajaksi, jos alueen, jolla ei suoriteta sisärajavalvontaa, yleinen toiminta on vaarassa Schengen-arvioinnissa havaittujen ulkorajojen valvontaan liittyvien jatkuvien vakavien puutteiden vuoksi. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/1624 ([1]), antamisen jälkeen mainittua menettelyä voidaan käyttää myös tilanteessa, jossa jäsenvaltio ei toteuta tarvittavia toimia haavoittuvuusarvioinnin mukaisesti tai ei tee yhteistyötä raja- ja merivartioston kanssa silloin, kun tilanne ulkorajoilla edellyttää kiireellisiä toimia.

(4) Vaikka nykyisin voimassa olevat aikarajoitukset ovat osoittautuneet riittäviksi useimmissa tapauksissa, viime aikoina on käynyt ilmi, että tietyt vakavat uhat yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle, kuten terroriuhat tai merkittävä hallitsematon edelleen liikkuminen unionin sisällä, voivat jatkua paljon edellä mainittuja ajanjaksoja pidempään.

(5) Jotta tällaisiin pitkäaikaisiin uhkiin voitaisiin vastata tulevaisuudessa, komissio on hyväksynyt ehdotuksen Schengenin rajasäännöstön asiaa koskevien säännösten muuttamiseksi. Ehdotuksella muutetaan Schengenin rajasäännöstön 25 artiklassa säädettyjä määräaikoja ennakoitavissa olevia tapahtumia varten ja tunnustetaan näin, että rajavalvonnan palauttamiseen sisärajoille sovellettavia nykyisiä aikarajoituksia voi olla perusteltua pidentää enintään kahteen vuoteen. Ehdotuksessa säädetään myös mahdollisuudesta jatkaa rajavalvontaa sisärajoilla tätäkin aikarajoitusta pidempään silloin, kun on kyse tietystä yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvasta uhasta.

(6) Näihin uusiin määräaikoihin liittyy täydentäviä menettelyvaatimuksia, jotka jäsenvaltioiden on täytettävä ennen sisärajavalvonnan palauttamista tai sen jatkamista. Jäsenvaltioiden on toimitettava ilmoitustensa tueksi riskinarviointi, joka osoittaa, että suunniteltu sisärajavalvonnan palauttaminen tai sen jatkaminen on viimeinen keino, ja selitettävä, kuinka sisärajavalvonta auttaisi puuttumaan havaittuun uhkaan. Lisäksi komissiolta vaaditaan vastedes lausunto aina kun sisärajavalvonta jatkuu pidempään kuin kuusi kuukautta. Myös komission lausunnon

([1]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/1624, annettu 14 päivänä syyskuuta 2016, Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 863/2007, neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 ja neuvoston päätöksen 2005/267/EY kumoamisesta (EUVL L 251, 16.9.2016, s. 1).

jälkeistä kuulemismenettelyä koskevia säännöksiä muutetaan, jotta voidaan huomioon eurooppalaisen raja- ja merivartioston ja Europolin uudet tehtävät ja varmistaa, että kuulemisen tulokset, erityisesti tiedot naapurijäsenvaltioiden osallistumisesta, otetaan asianmukaisesti huomioon. Kaikilla näillä muutoksilla on tarkoitus varmistaa, että rajavalvonta palautetaan sisärajoille ainoastaan silloin ja vain niin pitkäksi ajaksi kuin se on tarpeen ja perusteltua.

(7) Ehdotetut muutokset Schengenin rajasäännöstöön perustuvat nykyisin säännöksiin. Odotettaessa edellä esitettyjen muutosten hyväksymistä Schengenin rajasäännöstöön on olennaisen tärkeää, että kaikki rajavalvonnan väliaikaista palauttamista sisärajoilleen suunnittelevat jäsenvaltiot noudattavat täysimääräisesti Schengenin rajasäännöstön nykyisiä säännöksiä, joissa jo nyt vaaditaan tämän toimenpiteen käyttöä suunnittelevia jäsenvaltioita harkitsemaan ensin rajavalvonnalle vaihtoehtoisia toimenpiteitä ja tekemään yhteistyötä naapurijäsenvaltioiden kanssa.

(8) Ennen kuin jäsenvaltio päättää palauttaa rajavalvonnan sisärajoilleen taikka jatkaa tällaista palauttamista, sen on Schengenin rajasäännöstön 26 artiklan mukaisesti arvioitava, missä määrin tällainen toimenpide todennäköisesti lieventää asianmukaisesti yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaa uhkaa, ja arvioitava toimenpiteen oikeasuhteisuutta suhteessa kyseiseen uhkaan, ottaen huomioon muun muassa tällaisen toimenpiteen todennäköinen vaikutus henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen alueella, jolla ei suoriteta sisärajavalvontaa. Kohdennettu valvonta, joka perustuu jatkuvasti ajan tasalla pidettävään riskianalyysiin ja tiedustelutietoon, voisi sen vuoksi auttaa optimoimaan valvonnasta saatavan hyödyn ja rajoittaa sen kielteistä vaikutusta vapaaseen liikkuvuuteen.

(9) Jäsenvaltioiden, joihin valvonnan palauttaminen tietyille rajaosuuksille vaikuttaa, olisi saatava ilmaista säännöllisesti näkemyksensä valvonnan tarpeesta, jotta voidaan järjestää keskinäistä yhteistyötä kaikkien asianomaisten jäsenvaltioiden kesken ja arvioida säännöllisesti toimenpiteiden oikeasuhteisuutta niihin tapahtumiin ja yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuviin uhkiin nähden, jotka antavat aihetta rajavalvonnan palauttamiseen. Valvonnan palauttamisesta päättäneen Schengen-valtion olisi otettava nämä näkemykset huomioon tarkastellessaan ja tarkistaessaan tarkastusten tarpeellisuutta ja pidettävä tavoitteenaan mukauttaa niitä jatkuvasti olosuhteisiin.

(10) Jäsenvaltion, joka suunnittelee rajavalvonnan palauttamista sisärajoille tai tällaisen palauttamisen jatkamista, olisi Schengenin rajasäännöstön 27 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti annettava tietoa toimenpiteistä, jotka muiden jäsenvaltioiden on määrä toteuttaa suunnitellun rajavalvonnan yhteydessä. Lisäksi Schengenin rajasäännöstön 27 artiklan 5 kohdan mukaisesti voidaan järjestää yhteisiä kokouksia rajavalvonnan palauttamista sisärajoille suunnittelevan jäsenvaltion, muiden jäsenvaltioiden, erityisesti niiden, joihin tällaiset toimenpiteet vaikuttavat suoraan, ja komission kesken, jotta tarvittaessa voidaan järjestää jäsenvaltioiden keskinäistä yhteistyötä. Tällaisia yhteyksiä naapurijäsenvaltioiden kanssa olisi käytettävä, jotta voidaan rajoittaa toimenpiteen vaikutusta vapaaseen liikkuvuuteen.

(11) Koska rajavalvonnan väliaikaista palauttamista sisärajoille voidaan käyttää ainoastaan poikkeuksellisissa olosuhteissa ja viimeisenä keinona, jäsenvaltioiden olisi ensin tarkasteltava, voitaisiinko havaittua uhkaa torjua tehokkaasti muilla rajavalvonnalle vaihtoehtoisilla toimenpiteillä, ja tehtävä päätös rajavalvonnan palauttamisesta sisärajoille ainoastaan viimeisenä keinona, kun muut rajatylittävää liikennettä vähemmän rajoittavat toimenpiteet eivät riitä havaittujen uhkien torjumiseen. Kyseisten jäsenvaltioiden olisi esitettävä Schengenin rajasäännöstön 27 artiklan 1 kohdan nojalla antamassaan ilmoituksessa tämän tarkastelun tulokset ja syyt siihen, miksi ne ovat valinneet rajavalvonnan.

(12) Jäsenvaltioiden olisi toteutettava kaikki tarvittavat toimet pannakseen oikeasuhteisista poliisitarkastuksista ja poliisiyhteistyöstä Schengen-alueella 12 päivänä toukokuuta 2017 annetun komission suosituksen (C(2017) 3349 final) täysimääräisesti täytäntöön ja edistääkseen sen täytäntöönpanoa.

(13) Tämän suosituksen täytäntöönpanossa olisi noudatettava täysimääräisesti perusoikeuksia.

(14) Tämä suositus olisi osoitettava kaikille Schengen-valtioille, joita sitoo Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 ([1]) III osasto,

([1]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2016, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) (EUVL L 77, 23.3.2016, s. 1).

ON ANTANUT TÄMÄN SUOSITUKSEN:

VAPAASEEN LIIKKUVUUTEEN KOHDISTUVAN VAIKUTUKSEN RAJOITTAMINEN

Jotta voitaisiin saattaa tasapainoon toisaalta jäsenvaltioiden yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden suojelemisen tarve ja toisaalta sellaisen alueen edut, jolla ei suoriteta sisärajavalvontaa, kaikkien sisärajavalvonnan väliaikaista palauttamista suunnittelevien jäsenvaltioiden olisi huolellisesti otettava huomioon ja arvioitava seuraavat näkökohdat, kun ne arvioivat Schengenin rajasäännöstön 26 artiklan mukaisesti, onko tarpeen tai oikeasuhteista palauttaa rajavalvonta väliaikaisesti sisärajoille Schengenin rajasäännöstön 25 artiklan ja 28 artiklan mukaisesti:

a) tällaisen palauttamisen todennäköinen vaikutus henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen alueella, jolla ei suoriteta sisärajavalvontaa;

b) tällaisen palauttamisen todennäköinen vaikutus sisämarkkinoihin.

Tätä varten sisärajavalvonnan väliaikaista palauttamista suunnittelevien jäsenvaltioiden olisi esitettävä Schengenin rajasäännöstön 27 artiklan 1 kohdan nojalla antamassaan ilmoituksessa arviointinsa tulos siitä, miten sisärajavalvonnan suunniteltu palauttaminen tai jatkaminen vaikuttaa vapaaseen liikkuvuuteen ja sisämarkkinoihin.

Sisärajavalvonnan väliaikaista palauttamista suunnittelevien jäsenvaltioiden olisi pidättäydyttävä kaikista toimenpiteistä, joita ei voitaisi perustella havaitulla vakavalla uhalla yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle. Niiden olisi esimerkiksi palautettava väliaikainen rajavalvonta rajoitetusti vain sellaisille rajaosuuksille, jossa se on havaittuun uhkaan puuttumiseksi ehdottoman välttämätöntä.

JAETTU VASTUU JA YHTEISTYÖ

Jotta voitaisiin rajoittaa vaikutusta vapaaseen liikkuvuuteen, sisärajavalvonnan väliaikaista palauttamista suunnittelevien jäsenvaltioiden olisi

a) kuultava hyvissä ajoin jäsenvaltioita, joihin suunniteltu rajavalvonnan palauttaminen vaikuttaa,

b) tehtävä keskenään kiinteästi ja jatkuvasti yhteistyötä, joka mahdollistaa valvonnan jatkuvan uudelleentarkastelun ja mukauttamisen muuttuvien tarpeiden ja vaikutuksen huomioimiseksi,

c) oltava valmiina avustamaan toisiaan rajavalvonnan tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi siellä, missä se on tarpeen ja perusteltua.

VAIHTOEHTOISTEN TOIMENPITEIDEN KÄYTTÖ

Jotta voidaan varmistaa, että rajavalvonnan väliaikaista palauttamista sisärajoille käytetään viimeisenä keinona ainoastaan silloin, kun havaittuun vakavaan uhkaan yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle ei voida vastata asianmukaisesti muilla keinoilla, jäsenvaltioiden olisi pantava oikeasuhteisista poliisitarkastuksista ja poliisiyhteistyöstä Schengen-alueella 12 päivänä toukokuuta 2017 annettu komission suositus (C(2017) 3349 final) täysimääräisesti täytäntöön.

Tehty Brysselissä 3 päivänä lokakuuta 2017.

Komission puolesta
Dimitris AVRAMOPOULOS
Komission jäsen