EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 24.5.2022
COM(2022) 302 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

asiaankuuluvien tietokantojen käyttöön perustuvien tarkastusten vahvistamisesta ulkorajoilla asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta annetulla asetuksella (EU) 2017/458

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

asiaankuuluvien tietokantojen käyttöön perustuvien tarkastusten vahvistamisesta ulkorajoilla asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta annetulla asetuksella (EU) 2017/458

I. Johdanto

Vastauksena Kööpenhaminassa helmikuussa 2015, Pariisissa tammi- ja marraskuussa 2015 ja Brysselissä maaliskuussa 2016 tehtyihin terrori-iskuihin parlamentti ja neuvosto antoivat 15. maaliskuuta 2017 asetuksen (EU) 2017/458[1], jäljempänä 'asetus', asetuksen (EU) 2016/399[2], jäljempänä 'Schengenin rajasäännöstö', muuttamisesta. Muutos koski 8 artiklaa "Henkilöiden rajatarkastukset" ja tiukennettuja tarkastuksia kaikille henkilöille, jotka saapuvat Schengen-alueelle, jolla ei ole sisärajavalvontaa, tai poistuvat sieltä.

Asetuksen mukaan jäsenvaltioiden ja Schengenin säännöstöön osallistuvien maiden, jäljempänä 'jäsenvaltiot', on tarkastettava järjestelmällisesti asiaankuuluvista tietokannoista kaikki EU:n ulkorajat ylittävät henkilöt. Tämä velvoite oli jo voimassa kolmansien maiden kansalaisten tarkastuksissa, mutta sitä ei sovellettu unionin oikeuden mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvien henkilöiden tarkastuksiin. Muutetun asetuksen mukaan myös vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluville henkilöille tehdään seuraavat tarkastukset: i) tarkastetaan henkilön henkilöllisyys ja kansalaisuus sekä matkustusasiakirjojen aitous ja voimassaolo; ja ii) tarkastetaan, että henkilön ei katsota muodostavan uhkaa minkään jäsenvaltion yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle, kansanterveydelle tai kansainvälisille suhteille. Tietokannat, jotka olisi tarkistettava, ovat Schengenin tietojärjestelmä (SIS), Interpolin varastettujen ja kadonneiden matkustusasiakirjojen tietokanta (SLTD) sekä asiaankuuluvat kansalliset tietokannat.

Muutos tehtiin sen jälkeen, kun kävi ilmi, että monet terroristitaistelijat olivat myös EU:n kansalaisia, joille tehtiin liikkumisvapauden nojalla aiemmin ainoastaan rajallisia rajatarkastuksia ulkorajoilla (silmämääräinen henkilöllisyystarkastus, jonka perusteella heitä ei voitu tunnistaa turvallisuusuhkiksi, minkä lisäksi tietokantojen käyttöön perustuvia tarkastuksia ei tehty järjestelmällisesti).

Asetuksella mahdollistetaan tietokantojen järjestelmällisten tarkastusten tilapäinen vähentäminen siten, että asiaankuuluvat tietokannat tarkastetaan vain kohdennetusti, jos järjestelmällisillä tarkastuksilla "olisi kohtuuton vaikutus liikenteen sujuvuuteen".[3] Tällaiset poikkeukset edellyttävät ilmoittamista komissiolle ja Euroopan raja- ja merivartiovirastolle sekä riskinarvioinnin ja mahdollisten myöhempien päivitysten toimittamista virastolle.

---

1 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/458, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2017, asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse asiaankuuluvien tietokantojen käyttöön perustuvien tarkastusten vahvistamisesta ulkorajoilla (EUVL L 74, 18.3.2017, s. 1).

2 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).

3 Schengenin rajasäännöstön 8 artiklan 2 a kohta.

Ilmarajojen ylityspaikkojen osalta tätä mahdollisuutta sovellettiin ainoastaan kuuden kuukauden siirtymäkauden ajan asetuksen voimaantulon jälkeen. Perustelluissa tapauksissa jäsenvaltiot voisivat pidentää määräaikaa enintään 18 kuukaudella[4] (jolloin siirtymäkausi olisi yhteensä enintään 24 kuukautta).

Tässä kertomuksessa tarkastellaan yleisesti tällaisten järjestelmällisten tarkastusten käyttöönoton täytäntöönpanoa ja vaikutuksia unionin oikeuden mukaisen oikeuden piiriin kuuluviin henkilöihin, ottaen huomioon Schengen-alueen ja erityisesti terroristitaistelijoiden järjestelmällisten turvallisuustarkastusten tulokset. Siinä tarkastellaan myös jäsenvaltioille ja matkustajille aiheutuvia kokonaiskustannuksia, yksilöidään asetuksen täytäntöönpanoon liittyviä haasteita ja puutteita sekä analysoidaan uusien sääntöjen vaikutuksia.

Kertomus oli määrä toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle viimeistään 8. huhtikuuta 2019.[5] Koska asetuksessa kuitenkin annettiin jäsenvaltioille mahdollisuus lykätä tällaisten järjestelmällisten tarkastusten käyttöönottoa ilmarajoillaan enintään 24 kuukaudella (eli kertomuksen määräaikaan asti)[6] ja koska 13 jäsenvaltiota käytti tätä mahdollisuutta, saatavilla olevat tiedot olisivat kertomuksen antamisajankohtana kattaneet ajanjakson, jona ainoastaan jotkin jäsenvaltiot olisivat jo soveltaneet asetusta täysimittaisesti.

Tämä kertomus perustuu pääasiassa komission ulkopuolisen toimeksisaajan tekemään selvitykseen[7], joka kattaa asetuksen kaksi ensimmäistä soveltamisvuotta eli 7. huhtikuuta 2017 ja 7. huhtikuuta 2019 välisen ajanjakson. Koska saatavilla olevissa tai jäsenvaltioiden toimeksisaajalle toimittamissa tiedoissa on huomattavia puutteita, selvityksessä käytettävissä olevat luvut perustuvat osittain arvioihin ja niiden olisi tulkittava osoittavan yleisiä suuntauksia. Selvityksen lisäksi komissio käytti kertomusta laatiessaan muita lähteitä, jotka kattavat pidemmän ajanjakson. Näitä ovat Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin toimintaa koskeva ensimmäinen monivuotinen arviointiohjelma (2015–2019)[8] sekä poikkeuksia soveltaneiden jäsenvaltioiden komissiolle toimittamat kansalliset kertomukset.

Kuten komission säännöllisissä arvioinneissa ja Frontexin toimittamissa tiedoissa on todettu, rajatylittävä matkustaminen väheni jyrkästi vuosina 2020 ja 2021 covid-19-pandemian vuoksi (noin –69 % vuonna 2020 ja –67 % vuonna 2021 vuoteen 2019 verrattuna). Matkustajaliikenteen väheneminen ja valvonnan tiukentaminen viruksen leviämisen hillitsemiseksi johtivat siihen, että jäsenvaltiot katsoivat, että niillä oli vähemmän tarvetta poiketa järjestelmällisistä tarkastuksista. Yksikään jäsenvaltio ei näin ollen ilmoittanut komissiolle aikomuksestaan käyttää poikkeuksia kyseisenä aikana.

---

4 Schengenin rajasäännöstön 8 artiklan 2 d kohta.

5 Schengenin rajasäännöstön 8 artiklan 2 c kohta.

6 Schengenin rajasäännöstön 8 artiklan 2 d kohta.

7 Asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse asiaankuuluvien tietokantojen käyttöön perustuvien tarkastusten vahvistamisesta ulkorajoilla annetun asetuksen (EU) 2017/458 täytäntöönpanosta tehty arvio, helmikuu 2020.

8 Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin toiminnasta (annettu neuvoston asetuksen (EU) N:o 1053/2013 22 artiklan mukaisesti) (COM(2020) 779 final, 25.11.2020).

Rokotuskampanjoiden käynnistämisen ja EU:n digitaalisen koronatodistuksen[9] onnistuneen käyttöönoton ansiosta rajatylittävä matkustajaliikenne on lisääntynyt asteittain vuoden 2021 jälkipuoliskon alusta alkaen. EU:n digitaalinen koronatodistus helpotti merkittävästi EU:n sisäistä matkustamista, ja sillä on ollut keskeinen rooli myös EU:sta lähtevän ja sinne suuntautuvan matkustamisen elvyttämisessä, vaikka oikeudellisesti sillä säännellään ainoastaan EU:hun suuntautuvaa matkustamista. Tämän kasvavan suuntauksen odotetaan jatkuvan, ja kesälomakaudella 2022 saavutetaan luultavasti uusi huippu.

Edellä esitetyn perusteella tässä kertomuksessa arvioidaan tilannetta, tehdään tarvittavat päätelmät ja suositetaan asianmukaisia toimia Schengenin rajasäännöstön 8 artiklan soveltamiseksi.

II. Schengenin rajasäännöstön 8 artiklan 2 kohdan täytäntöönpano

II.1. Asetuksen käytännön vaikutukset

Ennen asetuksen voimaantuloa jäsenvaltiot tekivät epäyhtenäisesti tietokantojen käyttöön perustuvia kohdennettuja satunnaisia tarkastuksia unionin oikeuden mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluville henkilöille. Tämän kertomuksen perustana olevan ulkoisen selvityksen yhteydessä kerättyjen tietojen perusteella seitsemän jäsenvaltiota tarkasti tällaisia henkilöitä järjestelmällisesti kaikilla rajoillaan jo ennen asetuksen voimaantuloa. Toiset jäsenvaltiot tekivät järjestelmällisiä tarkastuksia rajoitetusti sellaisille henkilöille, joilla on oikeus liikkua vapaasti, esimerkiksi ainoastaan väliaikaisesti, tietyillä rajanylityspaikoilla taikka tiettyjen kolmansien maiden vastaisilla tietyillä rajaosuuksilla tai rajoilla. Viisi jäsenvaltiota kuitenkin ilmoitti, etteivät ne olleet koskaan tehneet järjestelmällisiä tarkastuksia millään rajanylityspaikalla ennen asetuksen (EU) 2017/458 voimaantuloa.

Useimmat jäsenvaltiot päivittivät rajavartijoita koskevia toimintaohjeitaan asetuksen velvoitteiden täyttämiseksi. Koska EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisille on jo tehty järjestelmällisiä tarkastuksia, rajavartioiden organisaatiorakenteeseen, työn organisointiin ja prosesseihin ei ollut tarpeen tehdä merkittäviä muutoksia. Noin kymmenen jäsenvaltiota päivitti myös ensilinjan rajavartijoiden tekemää matkustajien riskiprofilointia koskevia ohjeitaan.

Vuosien 2017–2019 aikana 18 jäsenvaltiota palkkasi lisähenkilöstöä ja niistä 11 toimi näin täyttääkseen asetuksen mukaiset uudet vaatimukset. Jotkin jäsenvaltiot käyttivät tätä tilaisuutta hyväkseen siirtääkseen ja kouluttaakseen uudelleen henkilöstöä. Useimmat

[9] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/953, annettu 14 päivänä kesäkuuta 2021, kehyksestä covid-19-tautiin liittyvien yhteentoimivien rokotusta, testausta ja taudista parantumista koskevien todistusten (EU:n digitaalinen koronatodistus) myöntämiseksi, todentamiseksi ja hyväksymiseksi helpottamaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta covid-19-pandemian aikana sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/954, annettu 14 päivänä kesäkuuta 2021, kehyksestä covid-19-tautiin liittyvien yhteentoimivien rokotusta, testausta ja taudista parantumista koskevien todistusten (EU:n digitaalinen koronatodistus) myöntämiseksi jäsenvaltioiden alueella laillisesti oleskeleville tai asuville kolmansien maiden kansalaisille covid-19-pandemian aikana sekä kyseisten todistusten todentamiseksi ja hyväksymiseksi.

jäsenvaltiot ovat muuttaneet rajanylityspaikkojen nykyistä infrastruktuuria järjestelmällisten tarkastusten toteuttamiseksi (ja jatkavat sen muuttamista). Ulkoisessa selvityksessä haastateltujen rajavartijoiden mukaan infrastruktuurin parantaminen on yleensä ollut osa laajempia uudistuksia, joilla on usein pyritty parantamaan lentoasemien, satamien ja rajanylityspaikkojen kapasiteettia käsitellä monien jäsenvaltioiden pandemiaa edeltävien vuosien liikennemäärien kasvua. Näiden muutosten on kuitenkin raportoitu helpottaneen järjestelmällisten tarkastusten toteuttamista.

Taulukko 1: Muutokset rajanylityspaikkojen infrastruktuureihin (2017–2019)[10]

	Asetuksen täytäntöönpanemiseksi tehdyt muutokset	**Asetukseen liittymättömät muutokset**
Lisämatkustajakaistat	**Ilmaraja:** Kypros ja Espanja **Maaraja:** Liettua (suunnitteilla) ja Latvia (suunnitteilla)	**Ilmaraja:** Bulgaria, Kroatia, Kypros ja Slovakia **Maaraja:** Kroatia ja Kreikka
Lisätarkastuskopit	**Meriraja:** Unkari, Italia ja Espanja	**Ilmaraja:** Slovakia ja Islanti **Kaikki rajanylityspaikat:** Ranska
Rajanylityspaikkojen yleinen laajentaminen	**Ilmaraja:** Unkari, Italia ja Liettua **Meriraja:** Kypros	**Ilmaraja:** Islanti, Kroatia, Saksa, Suomi ja Unkari **Meriraja:** Saksa **Maaraja:** Kroatia ja Bulgaria **Kaikki rajanylityspaikat:** Unkari
Uudet jonotusjärjestelyt[11]	**Ilmaraja:** Bulgaria, Latvia, Tanska ja Unkari **Maaraja:** Bulgaria **Kaikki rajanylityspaikat:** Italia ja Espanja	–
EU:n kansalaisten / muiden kuin EU:n kansalaisten / automaattisten rajatarkastusten väylien tiukempi erottelu	**Ilmaraja:** Itävalta, Kypros[12], Tšekki, Tanska ja Latvia **Meriraja:** Kypros **Kaikki rajanylityspaikat:** Kroatia, Italia ja Espanja	–

Lähde: Taulukko perustuu rajavartioiden kyselytutkimukseen ja haastatteluihin (rajavartiolaitoksen esikunta ja henkilöstö).

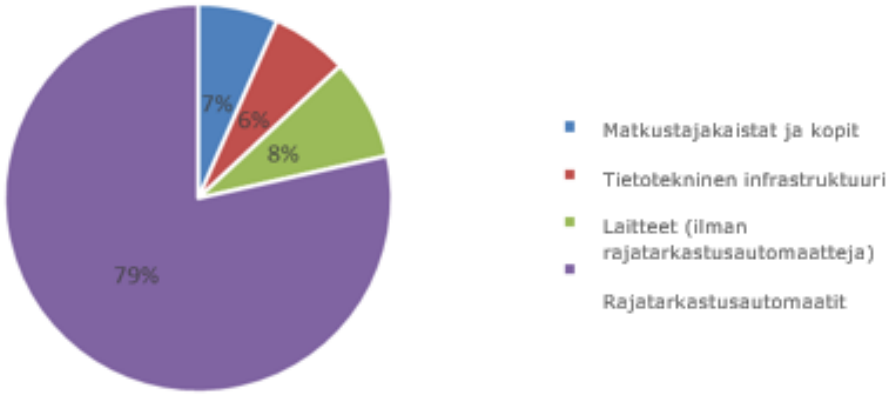
[10] Tarkastelujakso kattaa asetuksen kaksi ensimmäistä soveltamisvuotta eli 7. huhtikuuta 2017 ja 7. huhtikuuta 2019 välisen ajan, jolloin ilmarajoilla tehtävistä järjestelmällisistä tarkastuksista voitiin edelleen poiketa.

[11] Mukaan lukien asetuksen 2016/399 10 artiklan 4 kohdassa säädetyt järjestelyt.

[12] Limassolin satamassa ei aina sovelleta uusia jonotusjärjestelyjä.

Useimmat jäsenvaltiot investoivat myös lisälaitteisiin, lähinnä asetuksen vuoksi ja pääasiassa uusiin rajatarkastusautomaatteihin, jotka ovat tehokkain tapa vähentää lisäodotusaikoja ja pitää samalla henkilöstökustannukset alhaisina (yksi koulutettu henkilö voi valvoa jopa kuutta rajatarkastusautomaattia). Muita hankintoja ovat muun muassa liikkuvien rajatarkastusten laitteet, passinlukulaitteet ja sormenjälkilukijat. Useat jäsenvaltiot ovat myös investoineet tietoteknisiin järjestelmiinsä asetuksen tarpeiden täyttämiseksi. Prosesseihin ja infrastruktuuriin on myös tehty vähäisiä mukautuksia, jotka koskevat esimerkiksi matkustajavirtojen hallintaa, matkustajaväylien ja tarkastuskoppien lisäämistä sekä EU:n kansalaisten ja muiden kuin EU:n kansalaisten kaistojen tiukempaa erottamista.

Figure 1. Jäsenvaltioiden asetuksen täytäntöönpanon vuoksi tekemät investoinnit (2017–2019)



Lähde: rajavartioviranomaisten kyselytutkimukseen perustuva laskelma.

Komission, erityisesti Schengen-arviointikäyntien aikana keräämien tietojen perusteella, näistä konkreettisista parannuksista huolimatta pääteltiin, että ”[u]lkorajavalvonta on yleisesti ottaen hyvälaatuista, mutta sen laatu vaihtelee edelleen jäsenvaltioiden sisällä ja niiden välillä. Useimmilla mailla on resursseihin, koulutukseen ja operatiiviseen suunnitteluun liittyviä haasteita niiden pyrkiessä varmistamaan, että kaikilla ulkorajojen ylityspaikoilla suoritetaan yhdenmukaisia ja järjestelmällisiä tarkastuksia ja että ulkorajojen valvonta on tehokasta”.[13] Näihin haasteisiin kuuluivat myös erityisesti kesä- ja lomakausihuippujen aikaiset infrastruktuurin rajoitukset (esimerkiksi lentokenttien rajavartiokoppien puute) puolessa jäsenvaltioista. Lisäksi joissakin jäsenvaltioissa on edelleen pulaa asianmukaisista laitteista ja erityisesti laitteista, joilla matkustajien sormenjäljet voidaan tarkastaa matkustusasiakirjojen tietojen perusteella, mikä on ratkaisevan tärkeää matkustajan henkilöllisyyden todentamiseksi.

II.2. Ajallisesti rajoitetut poikkeukset

Schengenin rajasäännöstön 8 artiklan mukaiset poikkeukset

[13] Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin toiminnasta (annettu neuvoston asetuksen (EU) N:o 1053/2013 22 artiklan mukaisesti) (COM(2020) 779 final, 25.11.2020, s. 7).

Asetuksen (EU) 2016/399 8 artiklan 2 d kohdassa sallitaan poikkeus periaatteesta, jonka mukaan vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluville henkilöille on tehtävä järjestelmällisiä tarkastuksia asiaankuuluvien tietokantojen perusteella[14], jos seuraavat kaksi kumulatiivista edellytystä täyttyvät: i) asiaankuuluvien tietokantojen käyttöön perustuvilla tarkastuksilla tietyillä rajanylityspaikoilla olisi kohtuuton vaikutus liikenteen sujuvuuteen; ja ii) asianomainen jäsenvaltio laatii riskinarvioinnin, joka osoittaa, että kohdennettujen tarkastusten soveltaminen ei johtaisi turvallisuusriskiin.

Järjestelmällisiä tarkastuksia koskevat poikkeukset ovat edelleen mahdollisia maa- ja merirajoilla, mutta ilmarajoja koskevat poikkeukset rajattiin enintään kuuden kuukauden siirtymäaikaan asetuksen voimaantulosta.[15] Jäsenvaltioilla oli mahdollisuus pidentää tätä määräaikaa vielä 18 kuukaudella 7. huhtikuuta 2019 saakka poikkeuksellisten infrastruktuurivaikeuksien perusteella.[16]

Jäsenvaltioiden komissiolle lähettämien ilmoitusten perusteella 13 jäsenvaltiota sovelsi väliaikaista kuuden kuukauden poikkeusta huhti- ja lokakuun 2017 välisenä aikana. Näistä jäsenvaltioista seitsemän jatkoi poikkeuksen voimassaoloa enintään 18 kuukaudella. Lisäksi neljä jäsenvaltiota ilmoitti komissiolle soveltavansa poikkeusta maarajoilla, kolme näistä vuosien 2019 ja 2020 lomakautta ajatellen.

Taulukko 2: Jäsenvaltioiden lähettämät ilmoitukset poikkeuksista asiaankuuluvien tietokantojen käyttöön perustuvien järjestelmällisten tarkastusten periaatteeseen

	Käytti poikkeuksia ensimmäisten kuuden kuukauden aikana (samat maa- ja ilmarajoja koskevat säännöt)	Sovelsi ilmarajoja koskevia poikkeuksia kuuden kuukauden jälkeen (7.4.2019 saakka)	Käytti poikkeuksia maa- ja merirajoilla 7.4.2019 jälkeen	Käyttää poikkeuksia maa- ja merirajoilla tällä hetkellä (huhtikuussa 2022)[17]
#	13	7	5	7
AT				
BE				
BG				
CY				
EL				
FI				
HR				
HU				
IT				

[14] Schengenin rajasäännöstön 8 artiklan 2 a ja 2 b kohta.
[15] Schengenin rajasäännöstön 8 artiklan 2 d kohta.
[16] Schengenin rajasäännöstön 8 artiklan 2 d kohdan toinen alakohta.
[17] Asetuksen antamisen jälkeen Kreikka, Kroatia, Latvia, Suomi, Unkari ja Norja ovat lähettäneet ilmoituksia ilmoittamatta, mihin asti ne ovat voimassa. Ulkorajojen valvontaa käsitelleessä asiantuntijaryhmän kokouksessa 28. maaliskuuta 2022 komissio pyysi näitä jäsenvaltioita vahvistamaan, olivatko niiden toistaiseksi voimassa olevat ilmoitukset edelleen voimassa. Suomi vastasi, että se ei ole hiljattain käyttänyt Schengenin rajasäännöstön 8 artiklan 2 a kohdan mukaista mahdollisuutta suorittaa ainoastaan kohdennettuja (eikä järjestelmällisiä) tarkastuksia tietyillä rajanylityspaikoilla mutta että sen toistaiseksi voimassa oleva ilmoitus on yhä voimassa ja sitä voidaan edelleen käyttää. Kroatia ja Slovenia ilmoittivat huhtikuussa 2022 komissiolle aikomuksestaan käyttää Schengenin rajasäännöstön 8 artiklan 2 a kohdassa tarjottua mahdollisuutta viiden kuukauden ajan. Muut jäsenvaltiot eivät olleet vielä vastanneet komissiolle tätä kertomusta laadittaessa.

LV				
SI				
IS				
NO				

Taulukko perustuu jäsenvaltioiden komissiolle toimittamiin ilmoituksiin.

Sellaisten jäsenvaltioiden, jotka päättävät tehdä kohdennettuja tarkastuksia tietyillä rajanylityspaikoilla, on ilmoitettava kuuden kuukauden välein komissiolle ja Euroopan raja- ja merivartiovirastolle, jäljempänä ’virasto’, tarkastusten soveltamisesta. Seuraavat päätelmät on tehty 13 jäsenvaltion komissiolle vuosina 2017–2020 toimittamista kertomuksista:

- Kahdeksan jäsenvaltiota ilmoitti, että kohdennettuja tarkastuksia tehdään ainoastaan matkustajavirtojen kasvaessa, jotta voidaan varmistaa nopea ja sujuva rajojen ylittäminen ja taata samalla riittävä turvallisuustaso.
- Kolme jäsenvaltiota totesi, että SIS-järjestelmän hakuosumien määrä ei ole vähentynyt merkittävästi käyttöön otettujen kohdennettujen tarkastusten vuoksi.
- Viisi jäsenvaltiota ilmoitti, että tietokantojen käyttöön perustuvien kohdennettujen tarkastusten väliaikainen käyttöönotto ei ollut lisännyt minkään jäsenvaltion yleiseen järjestykseen, sisäiseen turvallisuuteen, kansanterveyteen tai kansainvälisiin suhteisiin liittyviä riskejä eikä vaikuttanut EU:n ulkorajojen suojeluun.
- Neljä jäsenvaltiota totesi, että tietokantojen käyttöön perustuvien kohdennettujen tarkastusten laajuus ja kesto eivät olleet ylittäneet sitä, mikä on ehdottoman välttämätöntä.

Yksikään jäsenvaltio ei covid-19-pandemian aikana ilmoittanut komissiolle aikomuksestaan käyttää poikkeuksia kyseisenä aikana. Seitsemän jäsenvaltiota oli ilmoittanut komissiolle 15. toukokuuta 2022 mennessä mahdollisuudesta keskeyttää väliaikaisesti asiaankuuluviin tietokantoihin perustuvien tarkastusten vahvistaminen tarpeen vaatiessa. Nämä jäsenvaltiot voivat käyttää tätä mahdollisuutta ainoastaan, jos järjestelmällisillä tarkastuksilla on kohtuuton vaikutus tietyn rajanylityspaikan odotusaikoihin tai raja-alueen paikallisen väestön elämään. Lisäksi tätä poikkeusta sovelletaan ainoastaan EU:n lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluviin henkilöihin.

Lievennykset (Schengenin rajasäännöstön 9 artikla)

Mahdollisuus soveltaa edellä kuvattuja poikkeuksia ei edelleenkään vaikuta Schengenin rajasäännöstön 9 artiklan soveltamiseen, jonka mukaisesti rajatarkastuksia voidaan **lieventää**, jos ”odotusaika rajanylityspaikalla muodostuu [...] kohtuuttomaksi” ”poikkeuksellisten ja odottamattomien olosuhteiden vuoksi”. Kun lievennyksiä käytetään, tarkastukset tehdään satunnaisotannalla ja etusijalle asetetaan maahan saapumista koskevat tarkastukset maasta poistumista koskevien tarkastusten sijaan. Vaikka tämä artikla ei ollut osa asetusta, jotkin jäsenvaltiot tulkitsevat sen liittyvän läheisesti järjestelmällisten tarkastusten käytännön täytäntöönpanoon, vaikka kyse on hyvin erilaisista tilanteista.

Asetuksen kahden ensimmäisen voimassaolovuoden aikana jäsenvaltiot eivät ole aina tehneet selvää eroa Schengenin rajasäännöstön 8 artiklan 2 a kohdan mukaisten poikkeusten ja Schengenin rajasäännöstön 9 artiklan mukaisten lievennysten välillä. Tämä johtuu todennäköisesti siitä, että perustilanne, jossa myönnetään poikkeuksia järjestelmällisistä tarkastuksista 8 artiklan 2 a kohdan mukaisesti (kohtuuton vaikutus liikennevirtoihin) on samanlainen kuin Schengenin rajasäännöstön 9 artiklan mukaisten rajatarkastusten lievennysten tapauksessa ("odotusaika rajanylityspaikalla muodostuu liikennemäärien vuoksi kohtuuttomaksi").

Poikkeusten ja lievennysten seuraavat vaiheet

Molemmissa säännöksissä keskitytään liikenteeseen kohdistuviin käytännön vaikutuksiin, mutta 9 artiklassa todetaan lisäksi, että a) tällaisen tilanteen on johduttava *poikkeuksellisista ja odottamattomista* tapahtumista ja että b) kaikki saatavilla olevat henkilöstö-, välineistö- ja järjestelyresurssit on otettu käyttöön. Lievennykset ovat vähemmän ohjailevia kuin poikkeukset, ja niiden käyttö jätetään asianomaisesta rajanylityspaikasta vastaavan rajavartijan arvioitavaksi ilman muodollista menettelyä. Komissiolle on toimitettava ainoastaan vuotuinen jälkikertomus vuoden aikana sovelletuista lievennyksistä.

Schengenin rajasäännöstön 8 artiklan 2 a kohdan mukaiset poikkeukset edellyttävät, että virastolle toimitetaan ennakolta riskinarviointi, jota on päivitettävä säännöllisesti, jos poikkeukset jatkuvat, että asiasta ilmoitetaan välittömästi muille jäsenvaltioille, komissiolle ja virastolle ja että komissiolle ja virastolle raportoidaan puolivuosittain.

Tätä kertomusta varten kerättyjen tietojen mukaan poikkeuksia ja lievennyksiä on käytetty epäyhdenmukaisesti jäsenvaltioiden välillä, sillä huomattava määrä on käyttänyt Schengenin rajasäännöstön 9 artiklan mukaisia rajatarkastusten lieventämisiä tapauksissa, joissa Schengenin rajasäännöstön 8 artiklan 2 a kohta ja sen tiukemmat muotovaatimukset olisivat olleet asianmukainen väline.[18] Kolmessa jäsenvaltiossa lieventämisten käyttö oli tarkoituksellinen päätös, kun taas neljässä muussa jäsenvaltiossa käyttö vaikutti johtuneen siitä, että ei ollut selvää, mitä välinettä olisi käytettävä. Selvityksen tekohetkellä kahden jäsenvaltion kansallisissa säännöksissä oli nimenomaisesti kielletty poikkeusten (8 artiklan 2 a kohta) käyttö niihin liittyvän suuren hallinnollisen rasitteen vuoksi.

Saatuaan ensimmäiset ilmoitukset 8 artiklan 2 a kohdan käytöstä komissio lähetti asianomaisille Schengen-valtioille kirjeitä, joissa selvennettiin tarkemmin i) poikkeusten käyttöä koskevia edellytyksiä, ii) toimenpiteitä, joita sellaisen jäsenvaltion, joka haluaa käyttää tätä välinettä, on noudatettava, ja iii) erityisiä kysymyksiä, joita jäsenvaltion on käsiteltävä ilmoituksissaan.[19]Järjestelmällisiä tarkastuksia koskevien poikkeusten käyttöön

[18] Koska pidennetty siirtymäkausi, jonka aikana Schengenin rajasäännöstön 8 artiklan 2 d kohdan mukaiset poikkeukset ilmarajojen ylityspaikoilla olivat mahdollisia, päättyi huhtikuussa 2019, ilmarajojen ylityspaikoilla on ainoastaan mahdollista käyttää lievennyksiä. Tämä mahdollinen sekaannus koskee kuitenkin edelleen maa- ja merirajojen ylityspaikkoja.

[19] Komissio lähetti huhtikuussa 2017 kirjeet niille 12 jäsenvaltiolle, jotka olivat käyttäneet poikkeuksia. Viisi jäsenvaltiota vastasi tyydyttävällä tavalla ja toimitti tarvittavat lisäselvennykset. Lisäkirjeet lähetettiin

liittyvien vaatimusten osalta selvityksessä todettiin, että useimmissa jäsenvaltioissa terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta vastaavat viranomaiset eivät osallistuneet tai osallistuivat vain välillisesti riskinarvioinnin valmisteluun. Koska tavoitteena on ottaa käyttöön järjestelmälliset tarkastukset, riskinarviointien laatua voitaisiin parantaa lisäämällä terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta vastaavien viranomaisten osallistumista.

Jäsenvaltiot korostivat johdonmukaisesti tarvetta selventää edelleen näiden säännösten eroa jäsenvaltioiden kansallisten rajavartioviranomaisten kannalta. *Rajavartijan käsikirjan* suunnitellussa tarkistuksessa[20] selvennetään lieventämisen ja kohdennettujen tarkastusten eroa, jotta voidaan puuttua molempien välineiden epäyhtenäiseen käyttöön jäsenvaltioissa ja välttää se, että jäsenvaltiot käyttävät virheellisesti rajatarkastusten lieventämistä poikkeusten sijaan. Frontexin kehittämä malli riskinarviointia varten paransi riskinarvioinnin laatua ja lisäsi sen arvoa perustana asianomaisten jäsenvaltioiden tekemille tietoon perustuville poikkeuksia koskeville päätöksille. Se tarjoaa virastolle nyt myös vankan perustan mahdollisten ongelmien tunnistamiseksi. Näiden lisäohjeiden ansiosta myös jäsenvaltioiden toimittamien tietojen pitäisi tulevaisuudessa olla laadukkaampia ja kattavampia.

Jäsenvaltiot pyysivät myös ohjeita kohtuuttoman odotusajan arviointiin. Kohtuuttoman odotusajan määrittäminen on arviointi, joka riippuu monista seikoista ja jonka tekee rajanylityspaikan komennossa oleva rajavartija. Koska lievennykset ovat poikkeus järjestelmällisistä tarkastuksista ja voivat vaarantaa Schengenin rajasäännöstön tavoitteet sekä vahingoittaa turvallisuutta Schengen-alueella, arvioinnissa olisi noudatettava yhteisiä perusteita. *Rajavartijan käsikirjan* tulevan tarkistuksen yhteydessä komissio suosittaa käytännön tapoja noudattaa Schengenin rajasäännöstön sääntöä, jonka mukaan lieventämistä voidaan käyttää ainoastaan, jos kaikki käytettävissä olevat resurssit on hyödynnetty ja jos odottamattoman tapahtuman seuraukset johtavat (tai todennäköisesti johtavat) kohtuuttomiin odotusaikoihin.

Lisäksi ennaltaehkäisevät suojatoimet, joilla varmistetaan asiaa koskevien oikeudellisten vaatimusten noudattaminen, voisivat olla hyödyllisiä. Tältä osin niiden jäsenvaltioiden osuus, jotka eivät ole ilmoittaneet komissiolle lievennyksistä (kaksi kolmasosaa selvityksen kattamalla ajanjaksolla), viittaa siihen, että raportointivelvoitteita ei ehkä noudateta. Tähän on myös kiinnitettävä enemmän huomiota, ja sitä aiotaan käsitellä *rajavartijan käsikirjan* tulevassa tarkistuksessa.

III. Järjestelmällisten tarkastusten tehokkuus

myöhemmin heinäkuussa 2017 niille seitsemälle jäsenvaltiolle, jotka eivät olleet vastanneet ensimmäisiin kirjeisiin. Tämä kirjeenvaihto otettiin huomioon tarkistetun rajavartijan käsikirjan valmistelussa.

[20] Komissio sitoutui rajavartijan käsikirjan laatimisesta antamassaan suosituksessa C(2019) 7131 varmistamaan, että käsikirjaa päivitetään säännöllisesti. Tämä ensimmäinen päivitys sisältää useita käsikirjaan tehtäviä muutoksia, jotka johtuvat Euroopan unionin tuomioistuimen viimeaikaisesta oikeuskäytännöstä, uuden lainsäädännön antamisesta ja muista asiaan liittyvistä viimeaikaisista tapahtumista. Se perustuu myös ulkorajojen valvontaa käsittelevän asiantuntijaryhmän kokouksiin, jotka pidettiin vuoden 2021 viimeisellä ja vuoden 2022 ensimmäisellä neljänneksellä.

Koska vältettyjä uhkia ei aina voida laskea ja joskus niistä voidaan ainoastaan tehdä päätelmiä, kaikkien Schengen-alueelle saapuvien ja sieltä poistuvien henkilöiden järjestelmällisten tarkastusten käyttöönoton vaikutuksia on vaikea arvioida tarkasti. Asetuksen tehokkuutta Schengen-alueen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien ehkäisemisessä on sen vuoksi arvioitava mitattavissa olevien indikaattoreiden ja asiantuntijalausuntojen perusteella. Ulkoisen selvityksen yhteydessä kuultujen rajavartijoiden mukaan järjestelmällisten rikosten ehkäisyä koskevien tarkastusten käyttöönotosta Schengen-alueen ulkorajoilla on saatu seuraavia hyötyjä:

- Järjestäytyneeseen rikollisuuteen osallistuvista henkilöistä saadaan parempia ja kattavampia tiedustelutietoja SIS II -päätöksen 36 artiklan 2 kohdan mukaisten osumien lisääntymisen vuoksi.
- Kiinniottoa ja luovuttamista koskevia Schengenin tietojärjestelmän (SIS) kuulutuksia havaitaan ja pannaan täytäntöön enemmän rajanylityspaikoilla.
- Henkilöt, joilla on rikossyytteisiin liittyviä maahantulokieltoja SIS-järjestelmässä ja/tai kansallisissa tietokannoissa, havaitaan helpommin.
- Henkilötodistusten (menetettyjen, varastettujen tai peruutettujen) vilpillinen käyttö havaitaan helpommin Interpolin varastettujen ja kadonneiden matkustusasiakirjojen tietokannan (SLTD-tietokanta) osumien lisääntymisen vuoksi.
- Järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä tapauksia koskeva tietojenvaihto on tehostunut jäsenvaltioiden välillä.

Terrorisminvastaisten toimien osalta hyötyjä olivat muun muassa seuraavat:

- Terroristitaistelijoista ja terrorismiin liittyvään toimintaan osallistuvista henkilöistä saadaan parempia ja kattavampia tiedustelutietoja SIS II -päätöksen 24 ja 26 artiklan, 36 artiklan 2 kohdan sekä 36 artiklan 3 kohdan mukaisiin kuulutuksiin liittyvien osumien lisääntymisen vuoksi.
- Schengenin tietojärjestelmän (SIS) käyttö on tehostunut terrorismiin liittyvissä tapauksissa.
- Jokainen näistä järjestelmällisten tarkastusten vaikutuksista voi helpottaa lainvalvontaviranomaisten työtä terrorismiin liittyvissä tapauksissa ja siten auttaa ehkäisemään terrori-iskuja.

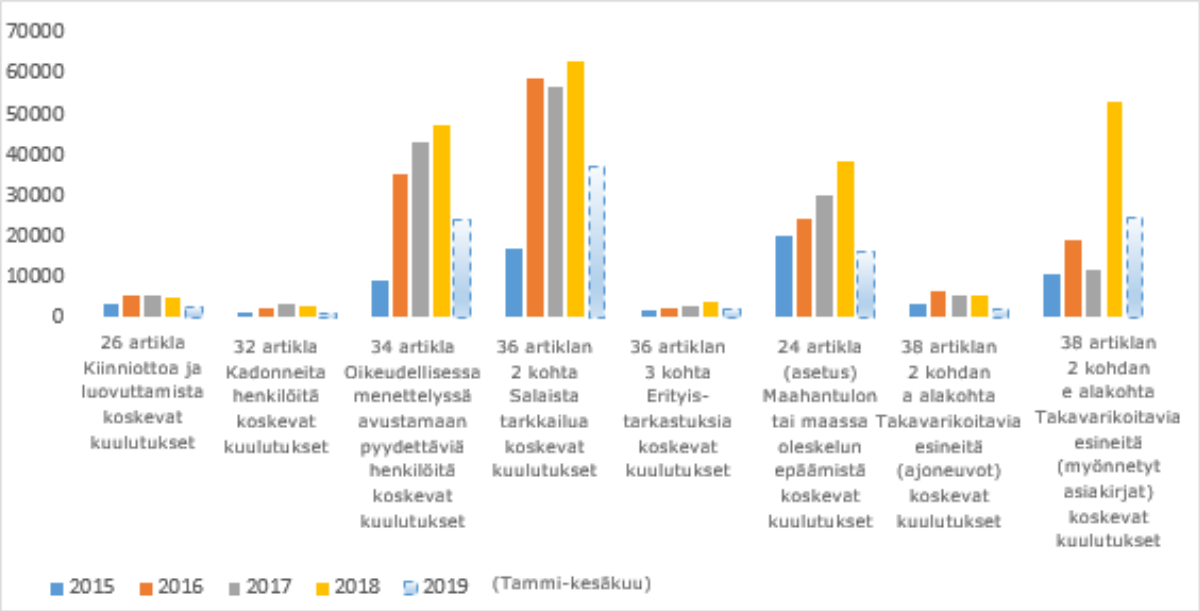
III.1. Asetuksen vaikutus terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan

Aluksi on korostettava, että tietoja unionin oikeuden mukaisen vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvia henkilöitä koskevien kuulutusten tai osumien osuudesta kolmansien maiden kansalaisiin verrattuna ei ole julkisesti saatavilla. Alla olevat tiedot koskevat kaikkia ulkorajat ylittäviä henkilöitä. Koska vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvia henkilöitä ja kolmansien maiden kansalaisia ei eroteta toisistaan tilastoissa[21], on ilmeisen vaikeaa tehdä luotettavia päätelmiä.

[21] Ulkoisen selvityksen yhteydessä kerättyjen tietojen lisäksi eu-LISA kerää tilastotietoja SIS-järjestelmän käytöstä jäsenvaltioissa SIS-asetusten ja niihin liittyvien täytäntöönpanosäädösten säännösten perusteella. SIS-järjestelmässä tehtävien hakujen ja kuulutusten määrää koskevat tiedot kerätään jäsenvaltioittain, eikä niitä eritellä ”hakutyypin” tai ”osumapaikan” (muun muassa raja- ja poliisitarkastukset) mukaan. Useimmilla

Ulkopuolisen toimeksisaajan tekemän selvityksen mukaan vuosina 2016–2018 Schengenin tietojärjestelmässä (SIS) olevien henkilöitä koskevien kuulutusten kokonaismäärä kasvoi 13 prosenttia. Merkittävintä (63 %) oli salaista tarkkailua ja erityistarkastuksia koskevien kuulutusten lisääntyminen (SIS II -päätöksen[22] 36 artikla). Vastaavasti SIS-järjestelmän osumien määrä kasvoi niiden 12 jäsenvaltion osalta, joita analysoitiin perusteellisesti[23] ulkoisessa selvityksessä.

Figure 2. Ulkorajojen ylitysten yhteydessä ilmoitettujen SIS II -osumien kokonaismäärä (2015–2019)[24]



Lähde: rajavartijoiden kyselytutkimuksiin perustuva luku (tiedot koskevat Espanjaa, Itävaltaa, Kroatiaa, Latviaa, Liettuaa, Romaniaa, Ruotsia, Saksaa, Sloveniaa, Suomea ja Viroa); Espanjaa koskevissa tiedoissa on käytetty ainoastaan Madridin Barajasin lentoasemaa koskevia tietoja.[25]

(mutta ei kaikilla) jäsenvaltioilla oli tämän kertomuksen laatimishetkellä jossain määrin näin yksityiskohtaisia kansallisia tilastoja.

22 Neuvoston päätös 2007/533/YOS, tehty 12 päivänä kesäkuuta 2007, toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä (EUVL L 205, 7.8.2007, s. 63).

23 Ulkoinen selvitys kattoi kaikki jäsenvaltiot, mutta siinä tarkasteltiin perusteellisemmin 12 jäsenvaltion tilannetta: Bulgaria, Espanja, Itävalta, Kroatia, Latvia, Liettua, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovenia, Suomi ja Viro.

24 Toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä 20 päivänä joulukuuta 2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1987/2006 24 artikla koskee ainoastaan kolmansien maiden kansalaisia, joten tämän artiklan mukaiset kuulutukset eivät ole koskaan merkityksellisiä EU:n kansalaisten kannalta. Lisäksi 24 artikla voi kattaa kuulutukset, jotka eivät perustu turvallisuuteen, joten kaikki tällaiset osumat eivät välttämättä ole merkityksellisiä arvioitaessa Schengen-alueen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien ehkäisemistä.

25 Tutkimusryhmä pyysi tietoja osumista sekä kansallisella tasolla esitettyjen lisätietopyyntöjen toimistoilta (SIRENE-toimistot) että rajavartijoiden kyselytutkimuksessa. Rajavartijoiden kyselytutkimuksessa pyydetyt tiedot liittyivät ainoastaan päätöksen 2007/533/YOS 26, 32 ja 34 artiklaan ja asetuksen (EY) N:o 1987/2006 24 artiklaan sekä päätöksen 36 artiklan 2 kohtaan, 36 artiklan 3 kohtaan, 38 artiklan 2 a kohtaan ja 38 artiklan 2 e kohtaan. Tietoja pyydettiin myös tietyistä tarkastuskäynnin kohteista. SIRENE-toimistoilta pyydetyissä tiedoissa mentiin askeleen pidemmälle ja pyydettiin alaluokkia erityisten artiklojen ja alakohtien sisällä. Näihin ryhmiin kuuluivat terrorismiin syyllistyvät vierastaistelijat ja rikokset.

Ulkoisessa selvityksessä kuultujen terrorismin torjunnasta vastaavien virkamiesten mukaan vaikuttaa siltä, että asetuksella on ollut myönteinen vaikutus terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan pääasiassa yleisen tiedustelutiedon keräämisen ansiosta, jota helpottaa osumien määrän kasvu, mikä liittyy suoraan tietokantojen käyttöön perustuvien tarkastusten määrän kasvuun. Itse osumien lisääntymisen arvon lisäksi rajatarkastusten tehostuminen vahvisti lainvalvonta- ja turvallisuuspalvelujen luottamusta järjestelmiin ja kannusti niitä tallentamaan kuulutuksia Schengenin tietojärjestelmään (SIS) tai Interpolin varastettujen ja kadonneiden matkustustietojen tietokantaan (SLTD).

Koska asetus annettiin erityisesti terroristitaistelijoiden terrorismin uhan torjumiseksi, terrorismiin liittyvien osumien ja kuulutusten muutokset ovat erityisen kiinnostavia. Selvityksen yhteydessä toimitettujen tietojen mukaan SIS II -päätöksen 36 artiklan 3 kohdan nojalla valtion turvallisuudesta vastaavien viranomaisten pyynnöstä tehtyjen (terrorismiin liittyvien kuulutusten) kuulutusten määrä kasvoi 46 prosenttia vuodesta 2016 vuoteen 2018. Seitsemältä kansallisella tasolla esitettyjen lisätietopyyntöjen toimistolta (SIRENE-toimistolta[26]) saatujen tietojen mukaan saman artiklan mukaisten terrorismiin liittyvien osumien määrä yli kaksinkertaistui samana aikana. Kuulutuksia ja osumia koskevien tilastojen lisäksi ulkoisessa selvityksessä haastateltujen terrorismin torjunnasta vastaavien virkamiesten mukaan asetuksella on ollut myös muita myönteisiä vaikutuksia. Virkamiehet mainitsivat muun muassa parannukset i) terroristitaistelijoiden liikkumisen seurannassa ja jäsenvaltioiden välisessä yhteistyössä näiden liikkeiden seuraamiseksi, ii) terrorismia koskevissa yleisissä tiedustelutiedoissa, jotka helpottavat riskinarviointien tekemistä ja vastatoimien suunnittelua, iii) terroristitaistelijoihin kohdistuvien toimien helpottamisessa, iv) salaisen tarkkailun tehokkuudessa sekä v) havaitsemiskyvyssä.

Ulkoisen toimeksisaajan tekemässä selvityksessä todettiin, että asetuksella on edistetty terrorismin torjunnan lisäksi myös järjestäytyneen rikollisuuden ja erityisesti muuttajien salakuljetuksen, ihmiskaupan, huumekaupan, omaisuuden rajojen yli tapahtuvan siirtämisen, väärentämis- ja omaisuusrikoksien sekä asiakirjojen väärentämisen torjuntaa. Terrorismin torjunnan tavoin asetuksella on parannettu erityisesti yleistä tiedustelutietoa ja riskianalyysiä sekä lainvalvontaviranomaisten valmiuksia torjua järjestäytynyttä rikollisuutta. Asianomaisten artiklojen mukaisten osumien määrä kasvoi erityisesti 36 artiklan (salaista tarkkailua tai erityistarkastuksia koskevat kuulutukset) osalta. Lisäksi selvityksen yhteydessä kerättyjen tietojen mukaan kiinniottoa varten tehtyihin kuulutuksiin ja kolmansien maiden kansalaisia koskeviin kuulutuksiin maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä (SIS II -asetuksen[27] 24 artikla) varten tehtyjen osumien määrä kasvoi 30 prosenttia

---

Oletuksena oli, että SIRENE-toimistot kokoavat yhteen ja ylläpitävät yksityiskohtaisempaa tietokantaa, sillä niiden on myös raportoitava tiedot eu-LISAlle.

[26] Supplementary Information Request at the National Entries (SIRENE). Jokainen SIS-järjestelmää käyttävä EU:n jäsenvaltio on perustanut ympäri vuorokauden toimivan kansallisen SIRENE-toimiston, joka vastaa SIS-kuulutuksiin liittyvien toimien koordinoinnista ja lisätietojenvaihdosta.

[27] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1987/2006, annettu 20 päivänä joulukuuta 2006, toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä (EUVL L 381, 28.12.2006, s. 4).

huhtikuun 2017 ja huhtikuun 2019 välisenä aikana niiden 12 jäsenvaltion osalta, joita analysoitiin tarkemmin ulkoisessa tutkimuksessa.

Lisäksi Interpolin SLTD-tietokannan osumien kokonaismäärä yli kaksinkertaistui vuosina 2016–2018, vaikka kasvu vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioiden välillä.

III.2. Asetuksen taloudelliset vaikutukset

Asetuksen hyötyjä on tarkasteltava yhdessä eri sidosryhmille sen täytäntöönpanosta aiheutuvien kustannusten kanssa.

Ulkoinen selvitys sisältää analyysin taloudellisista kustannuksista, joita sidosryhmille aiheutui asetuksen täytäntöönpanosta vuonna 2018, sillä kyseisen vuoden taloudellisia seikkoja koskevat tiedot ovat kaikkein kattavimmat. Tietojen rajoitteet vaikuttivat kuitenkin merkittävästi mahdollisuuksiin tehdä selkeitä päätelmiä. Erityisesti:

- Matkustajien lisäodotusaikaa koskevan analyysin oli perustuttava tietoja koskevien rajoitteiden vuoksi osittain arvioihin.
- Selvityksessä laskettuja kustannuksia arvioitaessa on myös käynyt ilmi, että matkustajille aiheutuu viivästyksiä monista eri syistä, kuten säännöllisistä liikenneruuhkista tai julkisen liikenteen viivästyksistä. Näitä ei arvioida saman lähestymistavan mukaisesti, eivätkä tällaiset matkustajat todennäköisesti pysty erittelemään heille aiheutuneen viivästyksen eri syitä (esim. tarkastukset, liikenne, tietyöt ja sää).
- Koska tietoja ei ole saatavilla, yksityisille toimijoille aiheutuvia kustannuksia, kuten investointikustannuksia, viivästyksistä aiheutuvia kustannuksia ja matkustajille maksettavia korvauksia, ei ole otettu huomioon.
- Välillisiä säästöjä on voitu saada aikaan, sillä asetus vaikuttaa terrorismiin ja järjestäytyneeseen rikolliseen toimintaan, mikä on asetuksen tavoite. Näistä säästöistä on kuitenkin saatavilla vain hyvin vähän tarkkoja arvioita. Lisäksi estetystä terrori-iskusta saatavia hyötyjä on erittäin vaikea tai jopa mahdoton mitata määrällisesti, eikä niitä voida mitata ainoastaan taloudellisin perustein.

Näistä syistä ei ole mahdollista määrittää selkeästi asetuksen kustannustehokkuutta. Joka tapauksessa matkustajat maksavat selvästi suurimman osan kustannuksista pidentyneiden odotusaikojen kautta, vaikka odotusajat matkustajakohtaisesti tarkasteltuna vaikuttavatkin hyvin vähäisiltä.[28]

[28] Ulkopuolisen toimeksisaajan tekemän selvityksen mukaan ainoastaan neljä jäsenvaltiota toimitti arviot odotusajan pitenemisestä minuutteina. Rajavartioviranomaisilta kerättyjen rajallisten tietojen perusteella ulkoinen toimeksisaaja on määritellyt kaksi äärimmäistä skenaariota – optimistisen skenaarion, jossa matkustajakohtainen odotusaika pidentyi yhden minuutin järjestelmällisten tarkastusten käyttöönoton vuoksi, ja pessimistisen skenaarion, jossa matkustajakohtainen odotusaika pidentyi 13 minuuttia järjestelmällisten tarkastusten käyttöönoton vuoksi. Ulkopuoliselle toimeksisaajalle toimitettujen tietojen perusteella matkustajakohtaiset kustannukset vaikuttavat olevan 0,08–0,16 euroa.

Lisäksi tällaisten tarkastusten tekeminen parantaa matkustajien turvallisuudentunnetta[29] ja lisää näin pidempien odotusaikojen hyväksyntää, jos tarkastuksilla voidaan pienentää terrori-iskujen riskiä. Tätä koetun turvallisuuden lisääntymistä olisi pidettävä myös yleisenä myönteisenä vaikutuksena, mukaan lukien myönteinen kerrannaisvaikutus talouteen. Lisäksi rajoilla tehtävät tarkastukset voivat olla hyvin järjestettyjä ja näin ollen saumattomia jolloin myös odotusajat voivat olla varsin lyhyitä.

Vaikka odotusaikojen merkittävä pidentyminen saattaisi vaikuttaa siihen, miten suopeasti matkustajat suhtautuvat niihin, 9 artiklan mukainen mahdollisuus lieventää rajatarkastuksia antaa Schengenin rajasäännöstölle mekanismin, jolla voidaan reagoida odottamattomiin kohtuuttomiin odotusaikoihin.

Tämän perusteella ja ottaen huomioon järjestelmällisistä tarkastuksista Schengen-alueen sisäiselle turvallisuudelle koituvat yleiset hyödyt, erityisesti terrorismia ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskevan kattavan tiedustelutiedon kertymisen SIS-järjestelmään tulevien kuulutusten ja osumien lisääntymisen myötä, asetuksen täytäntöönpanosta aiheutuvat kustannukset vaikuttavat oikeasuhteisilta ja perustelluilta.

IV. Järjestelmällisten tarkastusten tehokkuuteen vaikuttavat ulkoiset seikat

Merkittävät puutteet jäsenvaltioiden teknisessä kyvyssä verrata henkilön sormenjälkiä matkustusasiakirjojen tietoihin heikentävät järjestelmällisten tarkastusten tehokkuutta. Tämä edellyttää sekä komissiolta että jäsenvaltioiden viranomaisilta enemmän huomiota ja toimia.

Jos matkustusasiakirjan aitoudesta tai sen haltijan henkilöllisyydestä on epäilyksiä, jäsenvaltioiden on tarkastettava vähintään yksi biometrinen tunniste, eli kasvokuva tai sormenjäljet, asetuksen (EY) N:o 2252/2004[30] mukaisesti myönnettyjen passien ja matkustusasiakirjojen tallennusvälineestä. Tällainen tarkastus tehdään mahdollisuuksien mukaan myös muille kuin tämän asetuksen mukaisesti myönnetyille matkustusasiakirjoille. Tehokkain, luotettavin ja edullisin biometrinen tunniste, jolla voidaan havaita väärää henkilöllisyyttä käyttävät matkustavat henkilöt, ovat sormenjäljet, jos esimerkiksi toisena henkilönä esiintyvä henkilö muistuttaa läheisesti esitetyn asiakirjan laillista haltijaa. Näin ollen sormenjälkien tarkastaminen on entistäkin tärkeämpää, sillä asiakirjaväärennöksistä tulee yhä kehittyneempiä ja vaikeammin havaittavia, jos ne on tehty esimerkiksi kasvokuvien yhdistämisen[31] avulla.

Näiden entistä yleisemmin käytössä olevien väärennystekniikoiden torjumiseksi komissio on päättänyt rahoittaa kuvanmanipulointihyökkäysten torjumisen ratkaisuja koskevaa iMARS-

[29] Yhdistyneiden kansakuntien huumausaine- ja kriminaalipolitiikan toimiston (UNODC) antama vakuutus ulkopuolisen toimeksisaajan selvityksen yhteydessä tekemissä haastatteluissa.

[30] Neuvoston asetus (EY) N:o 2252/2004, annettu 13 päivänä joulukuuta 2004, jäsenvaltioiden myöntämien passien ja matkustusasiakirjojen turvatekijöitä ja biometriikkaa koskevista vaatimuksista (EUVL L 385, 29.12.2004, s. 1–6).

[31] Tällä tekniikalla luodaan uusi kasvokuva yhdistämällä digitaalisesti kahdessa eri kuvassa olevat kasvot. Yhdistämistekniikoita on monia: yhdistäminen voidaan tehdä automaattisesti sovelluksia ja ohjelmistoja käyttämällä tai manuaalisesti helposti saatavilla olevaa valokuvien muokkausohjelmistoa käyttämällä.

tutkimushanketta[32], jonka tavoitteena on kehittää työkaluja manipuloitujen kasvokuvien ja erityisesti henkilöasiakirjan elinkaareen sisältyvien yhdisteltyjen kasvokuvien havaitsemiseksi ja henkilöasiakirjojen aitouden todentamiseksi sekä varmistaa, että EU:n passeja, joissa käytetään yhdistettyjä tai muuten manipuloituja kuvia, ei voida enää myöntää EU:ssa.

IMARS-hankkeen tuloksia odotettaessa henkilön henkilöllisyyttä koskevat epäilyt voidaan selvittää ainoastaan tarkistamalla sormenjäljet passien ja matkustusasiakirjojen tallennusvälineeseen sisällytetyistä biometrisistä tunnisteista. Tällä hetkellä[33] vain 13 jäsenvaltiota toimii näin ulkorajoilla, ja menetelmää voidaan käyttää ainoastaan niiden 15 jäsenvaltion myöntämien passien haltijoiden osalta, jotka jo käyttävät tarvittavaa tekniikkaa. Tämä muodostaa turvallisuusvajeen, joka olisi korjattava nopeasti. Tämä merkittävä sormenjälkien vajaakäyttö heikentää suoraan järjestelmällisten tarkastusten tavoitteiden saavuttamista. Koska matkustusasiakirjoja ja niissä olevia henkilötietoja verrataan viime kädessä tietokantoihin eikä niitä tarkasteta Schengen-alueelle saapuvalta henkilöltä niin, että henkilön ja esitetyn matkustusasiakirjan välinen yhteys varmennettaisiin luotettavasti, palaavat terroristitaistelijat voisivat järjestelmällisistä tarkastuksista huolimatta päästä Schengen-alueelle huomaamatta.

V. Päätelmät

Terrorismi, mukaan lukien terroristitaistelijoiden paluun uhka, on edelleen yksi EU:n suurimmista turvallisuusongelmista. Vaikka on mahdotonta selvittää tarkasti, miten asetus on vaikuttanut suoraan terrori-iskujen tai järjestäytyneen rikollisen toiminnan ehkäisemiseen, kuulluilta sidosryhmiltä saadut tiedot ja saatavilla olevat tilastot osoittavat, että asetuksella on yleisesti ottaen ollut myönteinen vaikutus Schengen-alueen sisäiseen turvallisuuteen erityisesti lainvalvontaviranomaisten käytettävissä olevien yleisten tiedustelutietojen ansiosta.

Asetus on vaikuttanut eniten unionin oikeuden mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluviin henkilöihin, ja sillä on varmistettu, että kaikille henkilöille tehdään järjestelmällisesti turvallisuustarkastuksia. Näin ollen asetuksen voidaan katsoa täyttävän merkittävän aukon vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluviin henkilöihin kohdistuvassa tietokantojen käytössä, kun otetaan huomioon, että joillain terroristitaistelijoilla voi olla oikeus matkustaa Schengen-alueella.

Kaikkia Schengen-alueelle saapuvia ja sieltä lähteviä henkilöitä koskevien järjestelmällisten tarkastusten toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset eivät ole vähäpätöisiä ja erityisesti matkustajat joutuvat maksamaan niistä odotusaikojen pidentymisen vuoksi, mutta ne vaikuttavat oikeasuhtaisilta verrattuna **asetuksen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuviin vaikutuksiin**, vaikka niissä ei otettaisi huomioon terrori-iskujen ja järjestäytyneen rikollisuuden estämiseen liittyviä mahdollisia kustannussäästöjä. Kun

[32] iMARS on Euroopan komission rahoittama tutkimushanke, joka käynnistettiin 48 kuukaudeksi syyskuussa 2020 (https://imars-project.eu/).

[33] Tämän kertomuksen laatimishetkellä.

arvioidaan asetuksen kokonaisvaikutusta, selvityksen yhteydessä kuullut rajavartioviranomaiset katsoivat lähes yksimielisesti, että asetuksella vastataan nykyisiin turvallisuustarpeisiin.

Ensimmäisten täytäntöönpanovuosien aikana voitiin havaita kuitenkin merkittäviä **haasteita**. Nämä haasteet koskevat Schengenin rajasäännöstön 8 artiklan 2 a kohdan mukaisten poikkeusten ja Schengenin rajasäännöstön 9 artiklan mukaisten lieventämisten välistä eroa, molempien säännösten vaatimusten tulkintaa ja näin ollen niiden käytännön soveltamista, poikkeusten edellyttämän riskinarvioinnin laatua sekä lieventämisten edellyttämää raportointia. Koska molempia säännöksiä sovelletaan edelleen maa- ja merirajojen ylityspaikkoihin, kohdennettuihin tarkastuksiin väliaikaisesti palaamista koskevia menettelyjä on selkeytettävä edelleen ja täytäntöönpanon valvontaa on tiukennettava, jotta voidaan varmistaa yhdenmukainen korkea turvallisuustaso kaikilla ulkorajoilla. Lieventämisten käyttö on rajoitettava poikkeuksellisiin ja odottamattomiin olosuhteisiin.

Soveltaessaan poikkeusta asiaankuuluvien tietokantojen käyttöön perustuvien järjestelmällisten tarkastusten periaatteesta jäsenvaltioita kannustetaan voimakkaasti ottamaan riskinarvioinnin valmisteluun mukaan myös terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta vastaavat viranomaiset. Frontexin tätä tarkoitusta varten kehittämällä mallilla pyritään korjaamaan tiedonkeruun yhdenmukaistamisen puutetta ja parantamaan sen laatua. Sen tavoitetta ei kuitenkaan saavuteta, jos kaikki asianomaiset viranomaiset eivät osallistu siihen aktiivisesti.

Ennakoivampi lähestymistapa, jonka avulla voitaisiin välttää ennakoitavista tapahtumista johtuvat kohtuuttomat odotusajat, olisi tärkeä askel tilanteen korjaamiseksi rajanylityspaikoilla vaarantamatta kuitenkaan asetuksen tavoitteiden saavuttamista. Monet jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet aikomuksestaan poiketa kesä- ja joululomien vuoksi periaatteesta, jonka mukaan asiaankuuluviin tietokantoihin perustuvia tarkastuksia tehdään järjestelmällisesti. Vaikka jäsenvaltiot voivat edelleen käyttää poikkeuksia maa- ja merirajoilla, niiden olisi oltava pikemminkin valmiita lisäämään henkilöstöään ja järjestämään infrastruktuuria uudelleen näinä hyvin tiedossa olevina huippuaikoina.

Samalla tavoin myös **yhdenmukainen lähestymistapa odottamattomien tapahtumien ja kohtuuttoman odotusajan arviointiin** varmistaisi johdonmukaisuuden kriittisessä kysymyksessä, joka saattaa vaikuttaa kaikkien Schengen-valtioiden turvallisuuteen. Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin toimintaa koskevassa kertomuksessa[34] vahvistettiin yleisesti edellä mainitut haasteet, mutta siinä todettiin myös, että useimmissa tapauksissa kansalliset viranomaiset olivat jo puuttuneet niihin tai tekivät niin Schengenin arviointimekanismin puitteissa tehtävien arviointikäyntien aikana.

[34] Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin toiminnasta (annettu neuvoston asetuksen (EU) N:o 1053/2013 22 artiklan mukaisesti) (COM(2020) 779 final, 25.11.2020).

Kun komissio laati kesäkuussa 2021 Schengen-alueen tulevaisuutta koskevan strategian[35], joka johti joulukuussa 2021 annettuun ehdotukseen Schengenin rajasäännöstön muuttamisesta[36], se totesi edellä mainituista syistä, ettei voimassa olevaa 8 artiklaa ole tarpeen muuttaa havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Komissio aikoo pikemminkin käsitellä näitä kysymyksiä muiden kuin sitovien säädösten avulla, erityisesti tarkistamalla *rajavartijan käsikirjaa*[37], jota jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on määrä käyttää rajoilla suoritettavissa henkilötarkastuksissa.

Komissio jatkaa 8 artiklan soveltamisen seurantaa osana Schengenin arviointi- ja valvontamekanismia.

[35] https://ec.europa.eu/home-affairs/news/towards-stronger-and-more-resilient-schengen-area-2021-05-28_en

[36] Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä annetun asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta (COM(2021) 891 final).

[37] C(2019) 7131 final, 8.10.2019.