



Bryssel 27.11.2014  
COM(2014) 711 final

**KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**

**Schengen-alueen toimintaa koskeva kuudes puolivuotiskertomus  
1. toukokuuta – 31. lokakuuta 2014**

## **1. JOHDANTO**

Komissio antoi 16. syyskuuta 2011 Schengen-alueen hallinnoinnin vahvistamista koskevan tiedonannon<sup>1</sup>, jossa se ilmoitti esittävänsä Euroopan parlamentille ja neuvostolle puolivuositteittain kertomuksen Schengen-alueen toiminnasta. Neuvosto tuki ajatusta 8. maaliskuuta 2012. Tämä kuudes kertomus kattaa 1. toukokuuta ja 31. lokakuuta 2014 välisen ajanjakson.

## **2. TILANNEKATSAUS**

### **2.1. Tilanne Schengenin ulkorajoilla**

Raportointijaksolle on tunnusomaista kaksi merkittävää kehityssuuntausta. Niistä ensimmäinen on jatkuva maahanmuutto Välimeren yli Eurooppaan, joka saavutti huippunsa kesäkuukausina ja vaati edelleen kuolonuhreja. Toinen on Italiaan saapuvien ja sieltä muihin jäsenvaltioihin merkittävässä määrin pyrkivien henkilöiden liikkuminen Schengen-alueella.

Havaittujen laittomien rajanylitysten kokonaismäärä on kasvanut merkittävästi raportointijaksolla (touko–lokakuu 2014). Tämä kasvu johtuu Italian ilmoittamien laittomien rajanylitysten ennennäkemättömästä määrästä (Italia havaitsi laittomia rajanylityksiä touko–heinäkuussa 2014 lähes kuusi kertaa enemmän kuin saman ajanjakson aikana edellisenä vuonna<sup>2</sup>). Raportointijakson kolmen ensimmäisen kuukauden aikana (touko–heinäkuu 2014 eli ne kuukaudet, joilta tietoja oli saatavilla kertomuksen laatimisajankohtana) laittomien rajanylitysten kokonaismäärä<sup>3</sup> oli 81 270. Tämä on yli 2,5 kertaa enemmän kuin samojen kuukausien aikana vuonna 2013, jolloin vastaava luku oli 31 406. Ero on vielä suurempi verrattuna vastaavaan ajanjaksoon vuonna 2011.

Ylivoimaisesti eniten kiinniottoja touko–heinäkuussa 2014 ilmoitti Italia ja seuraavaksi eniten Kreikka. Valtaosa näiden kolmen kuukauden aikana kiinni otetuista henkilöistä oli syyrialaisia ja eritrealaisia.

Keskinen Välimeri oli käytetyin reitti vuoden 2014 touko–heinäkuussa: havaittujen laittomien rajanylitysten lukumäärä (yli 48 000) oli lähes viisi kertaa suurempi verrattuna samaan ajanjaksoon vuonna 2013<sup>4</sup>. Itäisen Välimeren reitti oli toiseksi vilkkain. Tällä reitillä havaittujen laittomien rajanylitysten määrä on yli kaksinkertaistunut verrattuna samaan ajanjaksoon vuonna 2013. Tämä johtuu tapausten lisääntymisestä Kreikan rajoilla, kun taas Bulgarian rajoilla havaittujen laittomien rajanylitysten määrä on pysynyt vakaana. Apulian ja Calabrian reitti oli kolmanneksi eniten käytetty reitti. Havaittujen laittomien rajanylitysten

<sup>1</sup> KOM(2011) 561 lopullinen.

<sup>2</sup> On huomattava, että Italian laivaston Mare Nostrum -operaatio aloitettiin lokakuussa 2013.

<sup>3</sup> Ellei toisin mainita, 2 luvun tiedot ovat peräisin Frontex-riskianalyysiverkoston tietojenvaihtojärjestelmästä ja kattavat sekä Schengen-alueen että Schengen-ehdokasvaltiot. Tiedot koskevat vain niitä kolmansien maiden kansalaisia, jotka on tavattu ylittämässä rajaa tai pyrkimässä maahan laittomasti ulkorajoilla olevien rajanylityspaikkojen välillä (väliaikaiset ulkorajat pois lukien). Kroatiaa koskevat luvut ovat mukana EU:hun liittymispäivästä alkaen.

<sup>4</sup> Vaikka tämän reitin luvut eivät yleensä sisällä Apuliaa ja Calabriaa, osa Mare Nostrumin havaitsemista muuttajista on siirretty (Sisiliassa vallitsevien logistiikkaongelmien vuoksi) Apuliassa ja Calabriassa sijaitseviin keskuksiin ja sen seurauksena he sisältyvät kyseisen alueen lukuihin.

lukumäärä lähes yhdeksänkertaistui<sup>5</sup> reitillä nousten yli 13 000:een. Länsi-Balkanin reitillä havaittujen laittomien rajanylitysten lukumäärä laski lähes kolme kertaa pienemmäksi, noin 3 300 tapaukseen. Tämä johtuu havaittujen laittomien rajanylitysten jyrkästä laskusta Unkarin rajoilla.

Ennen oikeus- ja sisäasiain neuvoston kokousta (5. kesäkuuta 2014) komissio julkaisi valmisteluasiakirjan ”*Implementation of the Communication on the Work of the Task Force Mediterranean*”<sup>6</sup>. Siinä esitetään yleiskuva tähän mennessä toteutetuista konkreettisista toimista maahanmuuttaja- ja pakolaisvirtoihin puuttumiseksi ja ihmishenkien menetysten estämiseksi Välimerellä.

Komissio seurasi edelleen turvapaikkajärjestelmiä koskevan tilanteen paranemista Bulgariassa ja Italiassa. Se seuraa myös jatkossa yhteistyössä asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa sitä, onko mahdollisesti tarpeen käyttää Dublin III -asetuksen<sup>7</sup> 33 artiklan varhaisvaroitus-, valmius- ja kriisinhallintamenettelyä. Lisäksi Kreikka panee täytäntöön turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita koskevaa kansallista toimintasuunnitelmaa, jonka voimassaolo päättyy joulukuussa 2014<sup>8</sup>. On syytä huomata, että nämä jäsenvaltiot ovat toteuttaneet merkittäviä toimia tilanteen vakauttamiseksi ja parantamiseksi, mutta lisäedistystä tarvitaan vielä.

Ukrainan kriisin puhkeamisen jälkeen laittomien rajanylitysten määrässä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia tällä maaulkorajalla, ja laittomien rajanylitysten määrä on pysynyt alhaisena. On kuitenkin todettava, että turvapaikkahakemusten määrä on kasvanut tasaisesti, ja Ukrainan kansalaisten EU:n jäsenvaltioissa ja Schengen-alueeseen kuuluvissa maissa touko–heinäkuussa 2014 tekemien turvapaikkahakemusten määrä on yli 2 500 (yli 12 kertaa enemmän kuin vastaavan ajanjakson aikana vuonna 2013). Ukrainan kansalaisten laitton oleskelu on myös lisääntynyt jonkin verran.

Vaikka Ukrainasta tulevien turvapaikanhakijoiden ja Ukrainan kansalaisten laittomien rajanylitysten määrä on suhteellisen pieni, jäsenvaltioita ja EU:n virastoja pyydetään kiinnittämään riittävästi huomiota alueen tapahtumiin ja erityisesti siihen, millainen vaikutus niillä on turvallisuuteen Euroopan unionissa ja Schengen-alueella.

Mitä tulee ulkomaalaisten taistelijoiden paluuseen Syyriasta EU:hun, komissio tunnustaa, että ilmiö muodostaa jäsenvaltioille haasteen, etenkin siltä osin kuin on kyse näiden henkilöiden tunnistamisesta ulkorajoilla. Komissio on vakuuttunut siitä, että nykyinen oikeudellinen kehys pystyy vastaamaan tähän uhkaan sekä henkilöille että matkustusasiakirjoille suoritettavien

---

<sup>5</sup> On kuitenkin huomattava, että tämä merkittävä lisäys johtuu pääasiassa muuttajien siirrosta kesä- ja heinäkuussa 2014, kuten alaviitteessä 4 selitetään.

<sup>6</sup> SWD(2014) 173 final.

<sup>7</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta. Menettelyn tavoitteena on tukea jäsenvaltioita niiden selviytymiseksi tilanteista, joissa niiden turvapaikkajärjestelmiin kohdistuu erityistä painetta tai ne osoittautuvat puutteellisiksi, osoittaa solidaarisuutta ja parantaa niiden turvapaikanhakijoiden tilannetta, jotka hakevat kansainvälistä suojelua kyseisissä jäsenvaltioissa.

<sup>8</sup> Lokakuussa komissio hyväksyi valmisteluasiakirjan, jossa arvioidaan toimintasuunnitelman toteuttamista (SWD(2014) 316 final).

tarkastusten osalta, ja näitä mahdollisuuksia olisi hyödynnettävä täysimääräisesti. Komissio kehittää yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa yhteistä lähestymistapaa unionin oikeuden mukaisten mahdollisuuksien käyttämiseksi parhaalla mahdollisella tavalla.

## **2.2. Tilanne Schengen-alueella**

Touko–heinäkuussa 2014 EU:n alueella tavattujen laittomasti oleskelevien henkilöiden määrä oli 35 prosenttia suurempi (108 712 henkilöä) kuin vastaavan ajanjakson aikana vuonna 2013. Laittomasti oleskelevia tavattiin tämän ajanjakson aikana eniten Ruotsissa; seuraavaksi eniten heitä tavattiin Saksassa, Ranskassa ja Espanjassa.

Kuten viidennessä puolivuotiskertomuksessa todettiin, Frontexin riskianalyysiverkko aloitti tänä vuonna tietojen keräämisen toissijaisista siirtymisistä. On huomattava, että eräät maat (Bulgaria, Kypros, Tanska, Suomi, Kreikka, Islanti, Malta, Portugali sekä Schengen-alueen ulkopuolella oleva Irlanti) eivät ole vielä toimittaneet tietojaan (tilanne lokakuussa 2014). Lisäksi monien jäsenvaltioiden toimittamat tiedot olivat epätäydellisiä, eikä niiden perusteella ole mahdollista saavuttaa arvioinnin keskeistä tavoitetta eli selvittää muuttoreittejä. On ehdottoman tärkeää, että kaikki jäsenvaltiot osallistuvat täysimääräisesti tiedonkeruuseen. Muutoin analyysi jää vaillinaiseksi.

Operaatio ”Mos Maiorum”, joka on viimeisin muuttovirtoja EU:ssa/Schengen-alueella koskevien tietojen keruuoperaatio, toteutettiin 13.–26. lokakuuta 2014. Se järjestettiin osana Italian Euroopan unionin puheenjohtajuuskautta (kuten seitsemän aikaisempaa vastaavanlaista operaatiota viimeaikaisten puheenjohtajuuskausien yhteydessä). Sen tarkoituksena oli heikentää järjestäytyneiden rikollisryhmien mahdollisuuksia helpottaa laitonta maahanmuuttoa EU:hun, ja siinä keskityttiin laittomiin rajanylityksiin. Operaatiossa kerättiin tietoja laittomien muuttajien käyttämistä pääreiteistä ja rikollisten verkostojen toimintatavoista ihmisten salakuljettamiseksi EU:hun sekä toissijaisista siirtymisistä. Operaation tulokset esitellään seuraavassa puolivuotiskertomuksessa.

## **3. SCHENGENIN SÄÄNNÖSTÖN SOVELTAMINEN**

### **3.1. Rajavalvonnan väliaikainen palauttaminen sisärajoille**

Schengenin rajasäännösten<sup>9</sup> 23 artiklassa säädetään, että jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu vakava vaara, jäsenvaltio voi poikkeuksellisesti palauttaa rajavalvonnan sisärajoilleen ajaksi, joka ei saa ylittää sitä, mikä on vaaran vakavuuden vuoksi ehdottoman välttämätöntä. Jäsenvaltio palautti väliaikaisesti rajavalvonnan sisärajoilleen ajanjaksolla 1. toukokuuta – 31. lokakuuta 2014 kolmessa tapauksessa: Belgia 1.–6. kesäkuuta (G7-huippukokouksen vuoksi), Norja 24.–31. heinäkuuta (terrorismin uhan vuoksi) ja Viro 31. elokuuta – 3. syyskuuta (Yhdysvaltain presidentin vierailun vuoksi). Tätä asiakirjaa laadittaessa tulokset rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamista sisärajoille on tiedossa

<sup>9</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö), sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) N:o 610/2013.

ainoastaan Norjan osalta: yli 165 000 henkilöä tarkastettiin; näistä 17 henkilöltä evättiin maahantulo, 5 henkilöä pidätettiin ja 12 henkilöä haki turvapaikkaa. Norjan viranomaisten esittämän arvion mukaan toimenpide oli tarpeen ja oikeassa suhteessa havaittuun uhkaan ja sillä oli merkittävä ehkäisevä vaikutus, joka auttoi osaltaan turvaamaan norjalaisen yhteiskunnan ja Norjan intressit. Kahden muun maan tulokset, kun ne ovat saatavilla, esitetään tiivistettynä seuraavassa puolivuotiskertomuksessa. Jäsenvaltioiden on syytä muistaa, että Schengenin rajasäännösten 29 artiklan mukaan rajavalvonnan palauttamista sisärajoille koskevassa selvityksessä on käsiteltävä erityisesti alustavaa arviointia ja sitä, miten 23 a, 25 ja 26 a artiklassa tarkoitettuja perusteita on noudatettu, tarkastusten suorittamista, käytännön yhteistyötä naapurijäsenvaltioiden kanssa, vaikutusta henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen, rajavalvonnan sisärajoille palauttamisen tehokkuutta, muun muassa rajavalvonnan palauttamisen oikeasuhteisuuden jälkikäteistä arviointia.

Alankomaiden viranomaiset ovat nyt julkaisseet selvityksen rajavalvonnan palauttamisesta sisärajoilleen 14.–28. maaliskuuta 2014 (Haagissa pidetyn ydinturvallisuusalan huippukokouksen vuoksi). Yli 44 000 henkilöä tarkastettiin, ja heistä 188:lta evättiin maahanpääsy eri syistä, 115 henkilöä pidätettiin ja 39 henkilöä haki turvapaikkaa. Alankomaiden viranomaisten mukaan sisäisten rajatarkastusten väliaikainen käyttöönotto auttoi takaamaan sisäisen turvallisuuden ja sillä oli tärkeä ennaltaehkäisevä vaikutus huippukokouksen aikana, joka sujui ilman merkittäviä välikohtauksia.

### **3.2. Sisäisen rajavalvonnan poistamisen soveltaminen**

Schengenin säännösten epäillyt rikkomiset liittyvät usein kahteen aihepiiriin: 1) vastaavatko lähellä sisärajoja suoritettut poliisin tarkastukset vaikutukseltaan rajatarkastuksia (Schengenin rajasäännösten 21 a artikla) ja 2) noudattavatko jäsenvaltiot velvollisuuttaan poistaa liikenteen sujuvuutta haittaavat esteet, kuten nopeusrajoitukset, teiden rajanylityspaikoilta sisärajoilla (Schengenin rajasäännösten 22 artikla). Komissio jatkoi ajanjaksolla 1. toukokuuta – 31. lokakuuta 2014 tutkimuksia neljässä tapauksessa, joissa oli kyse sisärajatarkastusten poistamista koskevien määräysten mahdollisesta rikkomisesta, erityisesti liikenteen sujuvuutta haittaavien esteiden poistamisesta (tapaukset koskevat Itävaltaa, Belgiaa, Italiaa ja Sloveniaa). Yksi tutkimus (joka koski Saksaa) saatiin päätökseen, ja Saksalle lähetettiin lokakuussa 2014 virallinen ilmoitus, joka koski Saksan liittotasavallan poliisilain oletettua ristiriitaisuutta Schengenin rajasäännösten 20 artiklan ja 21 artiklan a alakohdan kanssa. Komissio lopetti Tšekin lainsäädäntöä koskevan rikkomusmenettelyn, koska Tšekki muutti lainsäädäntönsä EU:n oikeuden mukaiseksi. Kyseisessä lainsäädännössä veloitettiin aiemmin lentoliikenteen harjoittajat järjestelmällisesti tarkistamaan sisärajat ylittävien henkilöiden asiakirjat<sup>10</sup>.

### **3.3. Euroopan rajavalvontajärjestelmän Eurosurin kehittäminen**

Raportointijakson aikana tehtiin tarvittavat valmistelut Euroopan rajavalvontajärjestelmän laajentamiseksi alkuperäisistä 19 maasta kaikkiin 30 Schengen-maahan viimeistään 1. joulukuuta 2014. Vuoden 2014 aikana on perustettu kansalliset koordinoitikeskukset jäljellä oleviin 11 maahan. Kaikki Schengen-maat ovat edistyneet kansallisten tilannekuviensa

---

<sup>10</sup> Asiaa käsitellään tarkemmin viidennessä puolivuotiskertomuksessa.

kehittämisessä. Frontexin oli tarkoitus liittää loput 11 keskusta Eurosurin viestintäverkkoon marraskuun 2014 loppuun mennessä. Se myös tehosti yhteistyötään Euroopan meriturvallisuusviraston ja Euroopan unionin satelliittikeskuksen kanssa palvelujen ja tiedotuksen, kuten alusten ilmoitusjärjestelmien ja satelliittikuvien, tarjoamiseksi EU:n tasolla. Komissio, Frontex ja jäsenvaltiot valmistelivat edelleen käsikirjaa, joka sisältää teknisiä ja operatiivisia ohjeita Eurosurin toteuttamista ja hallintoa varten. Komission on tarkoitus hyväksyä käsikirja vuonna 2015.

Raportointijakson aikana Eurosurin kautta saatujen satelliittikuvien avulla voitiin ensimmäistä kertaa pelastaa ihmishenkiä. Eurosurin kautta saatiin 7. puiteohjelman hankkeen tuella satelliittikuvia, joiden avulla voitiin 16.–17. syyskuuta paikantaa ja pelastaa maahanmuuttajien kumivene Välimerellä. Veneessä oli 38 henkeä, joista kahdeksan oli naisia ja kolme lapsia. He olivat viettäneet kolme päivää avomerellä sen alueen ulkopuolella, jolta venettä alunperin etsittiin.

### **3.4. Muut väitetyt Schengen-säännösten rikkomiset**

Raportointijakson aikana komissio lopetti yhden tutkimuksen (joka koski Kreikan ja Bulgarian rajalla sijaitsevaa bulgariaalaista rajanylityspaikkaa, jonka aiemmin ilmoitettiin mahdollisesti laiminlyövän Schengenin rajasäännöstöön perustuvia vaatimuksia). Lisäksi komissio pyysi tietoja uudesta tapauksesta, joka koskee Viron maarajoja (rajan ylittämislle asetetut vaatimukset suhteessa Schengenin rajasäännösten 5 ja 7 artiklaan). Komissio myös jatkoi Kreikkaa ja Bulgariaa koskevaa tutkimustaan väitetyistä käännetyksistä ulkorajalla ja käynnisti tutkimuksen väitetyistä maastapoistamistapauksista Espanjassa (Ceuta ja Melilla).

Koska komissio on saanut toistuvasti kanteluja Espanjan viranomaisten Gibraltarin rajalla suorittamien tarkastusten aiheuttamista kohtuuttomista odotusajoista, se vieraili paikan päällä ja antoi sen jälkeen sekä Espanjalle että Yhdistyneelle kuningaskunnalle suosituksia liikennetilanteen parantamiseksi tällä rajalla ja tupakan salakuljetuksen lopettamiseksi (ks. lisätietoja viidennessä puolivuotiskertomuksessa). Espanja ja Yhdistynyt kuningaskunta ilmoittivat komissiolle joukosta toimenpiteitä, jotka ne ovat ottaneet käyttöön tai aikovat ottaa käyttöön kyseisten suositusten noudattamiseksi. Jotta komissio voisi arvioida paremmin molempien maiden viranomaisten toteuttamia toimia suositusten täytäntöön panemiseksi, se vieraili toisen kerran paikan päällä. Se antoi 30. heinäkuuta 2014 lisäsuosituksia molemmille maille ajoneuvo- ja matkustajavirtojen hallinnan parantamiseksi ja tupakan salakuljetuksen torjumiseksi tehokkaammin. Komissio jatkaa tilanteen tiivistä seuraamista. Se seuraa etenkin sitä, miten molemmat jäsenvaltiot panevat täytäntöön suositukset niiden EU:n kansalaisten tilanteen parantamiseksi, jotka ylittävät kyseisen rajan päivittäin.

#### *Palauttamisdirektiivin (2008/115/EY) saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä*

Edellisen kertomuksen jälkeen Islanti on viimeisenä Schengen-maana ilmoittanut saattaneensa direktiivin kokonaisuudessaan osaksi kansallista lainsäädäntöään. Suurin osa ongelmista, joita jäsenvaltioissa esiintyi niiden saattaessa direktiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöä, ratkaistiin muuttamalla lainsäädäntöä. Komissio seuraa järjestelmällisesti kaikkia todettuja puutteita ja aloittaa tarvittaessa tutkinnan. Se keskittyy erityisesti useissa

jäsenvaltioissa yhä esiintyviin puutteisiin, jotka liittyvät muun muassa säilöönottoolosuhteisiin sekä pakkoon perustuvien palautusten riippumattoman valvontajärjestelmän puuttumiseen. Tässä yhteydessä komissio aikoo tulevina kuukausina käynnistää jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn joitakin jäsenvaltioita vastaan. Monissa jäsenvaltioissa voitaisiin myös käyttää nykyistä järjestelmällisemmin säilöönnotolle vaihtoehtoisia ratkaisuja ja edistää vapaaehtoista paluuta.

#### *Paikallista rajaliikennettä koskevan asetuksen (EY) N:o 1931/2006) täytäntöönpano*

Komissio on valvonut paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn täytäntöönpanoa siitä lähtien, kun se tuli voimaan vuonna 2006. Kahdenvälisten sopimusten osalta, joita jäsenvaltiot ovat tehneet EU:n ulkopuolisten naapureidensa kanssa, komissio jatkoi Sloveniaa koskevaa tutkimusta ja käynnisti uuden Kroatiaa koskevan tutkimuksen. Lisäksi se jatkoi kahta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä, joista toinen koskee Latviaa ja toinen Puolaa.

### **3.5. Schengenin arviointimekanismin avulla todetut puutteet**

Jäsenvaltioiden, neuvoston pääsihteeristön ja komission asiantuntijat arvioivat nykyisen Schengen-arviointimekanismin<sup>11</sup> avulla säännöllisesti, miten jäsenvaltiot soveltavat Schengenin säännöstöä.

Ajanjaksolla 1. toukokuuta – 31. lokakuuta 2014 tehdyt Schengen-arvioinnit koskivat ilmarajoja, viisumeja, tietosuojaa ja SIS/Sirene-järjestelmän toimintaa Sveitsissä. Kertomuksia viimeistellään parhaillaan, ja niihin sisältyy todennäköisesti sekä myönteisiä että kielteisiä huomioita ja suosituksia, muun muassa SIS II:n uusien kuulutusluokkien ja toimintojen täysimääräisen täytäntöönpanon nopeuttamisesta (koska Sveitsi aikoo viimeistellä SIS II:n vasta vuoden 2016 jälkipuoliskolla, yli kolme vuotta sen käyttöönoton jälkeen, samanaikaisesti kansallisen poliisijärjestelmänsä uudistamisen kanssa).

Uutta Schengen-arviointimekanismia koskevat valmistelut ovat käynnissä. Vakiokyselylomake hyväksyttiin heinäkuussa 2014 arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta Schengenin säännöstön soveltamisen varmistamista varten annetun asetuksen (EU) N:o 1053/2013<sup>12</sup> mukaisesti<sup>13</sup>. Lokakuussa hyväksyttiin vuotuinen arviointiohjelma vuodelle 2015 monivuotisen vuosiksi 2014–2019 laaditun arviointiohjelman<sup>14</sup> perusteella. Siinä otettiin huomioon Frontexin laatima riskianalyysi sekä asiaankuuluvien EU:n virastojen ja elinten, kuten Europolin ja Euroopan unionin perusoikeusviraston, toimittamat tiedot. Ensimmäiset uuden mekanismin mukaiset arvioinnit (ennalta ilmoitettavien käyntien osalta)

<sup>11</sup> SCH/Com-ex (98) 26 def.

<sup>12</sup> EUVL L 295, 6.11.2013, s. 27.

<sup>13</sup> Komission täytäntöönpanopäätös C(2014) 4657 final, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2014, vakiokyselylomakkeen laatimisesta arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta Schengenin säännöstön soveltamisen varmistamista varten 7 päivänä lokakuuta 2013 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 1053/2013 9 artiklan mukaisesti.

<sup>14</sup> Komission täytäntöönpanopäätös C(2014) 3683 final, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2014, monivuotisen arviointiohjelman laatimisesta vuosiksi 2014–2019 arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta Schengenin säännöstön soveltamisen varmistamista varten 7 päivänä lokakuuta 2013 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 1053/2013 5 artiklan mukaisesti.

alkavat helmikuussa 2015. Tällä välin keskitytään erityisesti kehittämään koulutusta arvioinnista vastaaville asiantuntijoille, muun muassa päivittämällä voimassa olevia koulutusohjelmia siten, että niihin sisällytetään myös muita sellaisia seikkoja, joita ei ole aiemmin käsitelty, kuten palauttaminen.

### **3.6. Valvonnan poistaminen Bulgarian ja Romanian vastaisilta sisärajoilta**

Neuvosto ei ole vielä pystynyt antamaan päätöstä valvonnan poistamisesta Bulgarian ja Romanian vastaisilla sisärajoilla. Komissio antaa edelleen täyden tukensa Bulgarian ja Romanian liittymiselle Schengen-alueeseen.

## **4. LIITÄNNÄISTOIMENPITEET**

### **4.1. Schengenin tietojärjestelmän (SIS) käyttö**

Komissio seuraa tiiviisti 9. huhtikuuta 2013 käyttöön otetun SIS:n toisen sukupolven mukanaan tuomien uusien kuulutusluokkien ja toimintojen käyttöönottoa jäsenvaltioissa. Raportointijaksolla uusien esineluokkien ja toimintojen käyttö on lisääntynyt merkittävästi, sillä useimmat jäsenvaltiot ovat saaneet päätökseen kansallisten poliisijärjestelmiensä uudistuksen, ja niiden loppukäyttäjät pystyvät nyt lisäämään uudet esineluokat SIS II:een. Tämä koskee etenkin Saksaa ja Kreikkaa.

Vuoden 2014 toisella neljänneksellä annettiin suosituksia, jotka liittyvät SIS II:n turvatoimiin. Suositukset annettiin kansallisten turvatoimien tehokkuuden päästä päähän -arvioinnin jälkeen, joka suoritettiin Tanskan N.SIS-järjestelmään (kansalliset tietojärjestelmät, jotka ovat yhteydessä Central SIS:ään) kohdistuneen tietoturvahyökkäyksen jälkeen. Kyseinen tietoturvahyökkäys vaikutti SIS II-järjestelmää edeltäneeseen SIS-järjestelmään. Suositukseen sisältyy täysin dokumentoitu vaaratilanteiden raportointijärjestelmä koko Schengen-alueella ja turvallisuusalan yhteyspisteverkoston perustaminen, jotta voidaan tehostaa tietojenvaihtoa. Verkosto perustettiin lopulta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalaisen viraston (eu-LISA) puitteissa. Lisäksi jäsenvaltioita kannustettiin voimakkaasti toteuttamaan säännöllisesti itse turvatarkastuksia ja olemaan ulkoistamatta SIS II-järjestelmän operatiiviseen hallinnointiin liittyviä tehtäviä ulkopuolisille toimeksisaajille.

Komissio on aloittanut Puolaa koskevan tutkintamenettelyn, jossa on kyse SIS II:n keskeyttämättömästä toiminnasta ulkorajoilla ja N.SIS:n fyysisestä turvallisuudesta.

Sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot poistavat vanhentuneet kuulutukset SIS II:sta<sup>15</sup>, komissio on käynnistänyt aloitteen, jonka tarkoituksena on vahvistaa yksityiskohtaisemmat asiaa koskevat säännökset Sirene-käsikirjassa<sup>16</sup>. SIS II on edelleen tärkeä väline terroristien ja liikkuvien rikollisjärjestöjen käyttämien reittien havaitsemiseksi erityisen kuulutusluokan avulla, joka mahdollistaa henkilöiden ja tiettyjen esineiden hienovaraisen erityistarkastuksen. Tämä pätee myös ulkomaisten taistelijoitten muodostamaan uhkaan. Komissio on ryhtynyt

<sup>15</sup> Tarkempia tietoja viidennessä puolivuotiskertomuksessa.

<sup>16</sup> Komission täytäntöönpanopäätös 2013/115/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2013 (EUVL L 71, 14.3.2014).

käytännön toimenpiteisiin, jotka liittyvät SIS II:n täytäntöönpanoon jäsenvaltioissa, jotta voidaan nopeuttaa tietojenvaihtoa näiden kuulutusten perusteella ja säilyttää samalla tietojen luottamuksellisuus.

#### **4.2. Viisumitietojärjestelmän (VIS) käyttö**

VIS-järjestelmä otettiin käyttöön 15. toukokuuta 2014 kahdennellatoista, kolmannellatoista, neljännellatoista ja viidennellatoista alueella (Keski-Amerikassa, Pohjois-Amerikassa, Karibialla ja Australaasiassa)<sup>17</sup> ja 25. syyskuuta 2014 kuudennellatoista alueella (Länsi-Balkanin maissa ja Turkissa)<sup>18</sup>. Venäjällä myönnettävillä viisumeilla on suuri vaikutus VIS-järjestelmään, minkä vuoksi tarvitaan mittavia toimia järjestelmän käyttöönoton varmistamiseksi Venäjällä. Käyttöönoton on määrä tapahtua seuraavan raportointijakson aikana (1. marraskuuta 2014 – 30. huhtikuuta 2015). Järjestelmän käyttöönoton edellytyksenä on, että biometrisen tunnistusjärjestelmän kapasiteetin laajentaminen saatetaan loppuun. Kyseisellä järjestelmällä tuetaan sormenjälkiin perustuvia toimia kuten tunnistamista ja todentamista. Seuraavan raportointijakson aikana VIS-järjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön myös Armeniassa, Azerbaidžanissa, Valko-Venäjällä, Georgiassa, Moldovan tasavallassa ja Ukrainassa.

VIS-järjestelmä toimii hyvin, ja heinäkuun 2014 loppuun mennessä järjestelmässä oli käsitelty (sen toiminnan aloittamisesta lähtien) lähes 9 miljoonaa Schengen-viisumihakemusta, joiden perusteella on myönnetty 7,5 miljoonaa viisumia. Sen kapasiteettia lisättiin 5. huhtikuuta 2014 valmisteluna käytön tulevaan lisääntymiseen konsulaateissa ja rajoilla. Lisäkapasiteettia on tarkoitus ottaa käyttöön VIS-järjestelmän käyttöönottoaikataulun mukaisesti. Jäsenvaltioiden on tehostettava pyrkimyksiään parantaa syöttämiensä biometristen ja aakkosnumeeristen tietojen laatua, kuten viidennessä puolivuotiskertomuksessa todetaan.

Sormenjälkien käyttäminen viisuminhaltijoiden henkilöllisyyden tarkistamiseksi Schengenin rajanylityspaikoilla tuli pakolliseksi 11. lokakuuta 2014 niiden viisuminhaltijoiden osalta, joiden tiedot (tarvittaessa myös sormenjäljet) on tallennettu VIS-järjestelmään. On vielä liian aikaista tehdä luotettavia päätelmiä tämän uuden toimenpiteen täytäntöönpanosta. Ensimmäisten päätelmien odotetaan olevan saatavilla seuraavan raportointijakson lopussa. Tässä vaiheessa on tärkeää, että jäsenvaltiot tiedottavat matkustajille riittävästi tästä uudesta vaatimuksesta rajalla.

#### **4.3. Viisumipolitiikka ja takaisinottoa koskevat sopimukset**

*Asetuksessa (EY) N:o 539/2001 säädetty keskeyttämismekanismi ja tarkistettu vastavuoroisuusmekanismi*

---

<sup>17</sup> Komission täytäntöönpanopäätös, annettu 7 päivänä toukokuuta 2014, viisumitietojärjestelmän (VIS) käyttöönottopäivän määrittämiseksi kahdennellatoista, kolmannellatoista, neljännellatoista ja viidennellatoista alueella (2014/262/EU).

<sup>18</sup> Komission täytäntöönpanopäätös, annettu 28 päivänä elokuuta 2014, viisumitietojärjestelmän (VIS) käyttöönottopäivän määrittämiseksi kuudennellatoista alueella (2014/540/EU).

Tähän mennessä yksikään jäsenvaltio ei ole pyytänyt tammikuussa 2014 voimaan tulleen uuden keskeyttämismekanismin soveltamista<sup>19</sup>. Myös vastavuoroisuusmekanismi on ollut voimassa tammikuusta 2014. Sen säännösten mukaisesti viideltä jäsenvaltiolta (Bulgaria, Kroatia, Kypros, Puola, Romania) saadut ilmoitukset viisumien vastavuoroisuuden puuttumista ilmentävistä tilanteista viiden kolmannen maan kanssa (Australia, Brunei, Kanada, Japani ja Yhdysvallat) julkaistiin *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* 12. huhtikuuta 2014. Harkittaessa tarkistetun vastavuoroisuusmekanismin mukaisesti käytettävissä olevia vaihtoehtoja on otettava huomioon useita tekijöitä, mukaan lukien toimet kolmansien maiden kanssa. Komissio ehdotti edellä mainittuja jäsenvaltioita kuultuaan säännöllisten kolmikantakokousten käynnistämistä kyseisen kolmannen maan, asianomaisten jäsenvaltion (asianomaisten jäsenvaltioiden) ja komission välillä. Näin voitaisiin keskustella tilanteesta ja määrittää lisätoimenpiteitä, mahdollisesti aikataulun kanssa, joiden pitäisi johtaa täydelliseen viisumikohtelun vastavuoroisuuteen mahdollisimman pian. Ensimmäiset tällaiset kokoukset Australian, Japanin, Yhdysvaltojen ja Kanadan kanssa järjestettiin ajanjaksolla toukokuusta heinäkuuhun 2014. Komissio julkaisi 10. lokakuuta 2014 kertomuksen, jossa arvioidaan tilannetta<sup>20</sup>.

#### *Länsi-Balkanin maiden viisumipakon poistamisen jälkeinen seurantamekanismi*

Touko–heinäkuussa 2014 (kuukaudet, joilta tietoja on saatavilla<sup>21</sup>) viiden viisumivapauden piiriin kuuluvan Länsi-Balkanin maan<sup>22</sup> kansalaisten tekemien turvapaikkahakemusten määrä Schengen-alueella ja Schengen-ehdokasvaltioissa lisääntyi 40 prosenttia verrattuna samoihin kolmeen kuukauteen vuonna 2013 (7 prosentin lisäys, jos verrataan helmi–huhtikuuhun vuonna 2014). Saksa sai edelleen selvästi eniten hakemuksia. Se käsitteli yli 11 000 hakemusta lähes 15 000 hakemuksesta, jotka näiden viiden maan kansalaiset tekivät mainitun ajanjakson aikana. Seuraavina tulivat Ruotsi, Ranska (noin 1 000 hakemusta kummassakin maassa) ja Belgia (yli 400 hakemusta). Serbian kansalaiset olivat suurin turvapaikanhakijoiden ryhmä Länsi-Balkanin alueelta (41 %) ennen Albanian kansalaisia (25 %). Turvapaikanhakijat kyseisistä viidestä Länsi-Balkanin maasta muodostivat 10 prosenttia turvapaikanhakijoiden kokonaismäärästä Schengen-alueella ja Schengen-ehdokasvaltioissa. Tämä luku on verrattavissa samaan ajanjaksoon edellisenä vuonna (noin 9 prosenttia).

Jotta voidaan varmistaa turvapaikkamenettelyjen tehokkuus ja tasapuolisuus, turvapaikkasäännöstöön sisältyy useita harkinnanvaraisia säännöksiä, jotka mahdollistavat

<sup>19</sup> Mekanismi otettiin käyttöön Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 1289/2013 luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 539/2001 muuttamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013). Ks. viidennen puolivuotiskertomuksen 4.3 jakso, jossa uutta keskeyttämismekanismia ja tarkistettua vastavuoroisuusmekanismia kuvataan yksityiskohtaisesti.

<sup>20</sup> Komission kertomus, jossa arvioidaan tilannetta, jossa vastavuoroisuuden periaate ei toteudu tiettyjen kolmansien maiden kanssa viisumipolitiikan alalla, [C\(2014\) 7218 final](#), 10. lokakuuta 2014.

<sup>21</sup> Tässä luvussa käytetään Eurostatin tietokannasta 21. lokakuuta 2014 saatuja tietoja (heinäkuun luvut eivät sisällä Kyprosta).

<sup>22</sup> Entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian, Montenegron ja Serbian kansalaiset, joilla on biometrinen passi, ovat voineet matkustaa asetuksen (EY) N:o 539/2001 mukaisesti viisumitta EU:n jäsenvaltioihin vuodesta 2009. Albanian sekä Bosnia ja Hertsegovinan kansalaiset ovat voineet matkustaa samoin edellytyksin viisumitta EU:n jäsenvaltioihin 15. joulukuuta 2010 alkaen.

turvapaikkahakemusten käsittelyyn liittyvien menettelyjen helpottamisen tavalla, joka ei todennäköisesti ole hyvin perusteltu. Näitä säännöksiä tiukennettiin, ja ne rajattiin aiempaa täsmällisemmin uudelleenlaadituissa säädöksissä, jotka muodostavat Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän. Jokainen jäsenvaltio arvioi itse, täyttyvätkö näiden säännösten soveltamista koskevat edellytykset, ja jos täyttyvät, tekee päätöksen siitä, käytetäänkö niitä ja millä tavalla niitä käytetään. Tämä tapahtuu turvapaikkasäännösten rajoissa.

Komissio aikoo julkaista viidennen kertomuksen Länsi-Balkanin maiden viisumipakon poistamisen jälkeisestä seurannasta vuoden 2014 loppuun mennessä.

#### *Takaisinotto- ja viisumihelpotussopimukset ja viisumipakon poistaminen*

EU:n ja Turkin välisen takaisinottosopimuksen ratifiointiprosessi saatiin päätökseen molemmilla puolilla, ja sopimus tuli voimaan 1. lokakuuta 2014. EU:n ja Turkin viisumivapautta koskevan vuoropuhelun yhteydessä tehtiin asiantuntijavierailuja Turkkiin (maalis–kesäkuu 2014). Niiden avulla oli mahdollista kerätä tietoja siitä, miten Turkki täyttää viisumivapaaseen järjestelmään tähtäävän etenemissuunnitelman viitearvot. Komissio raportoi tuloksista 20. lokakuuta 2014<sup>23</sup>.

Venäjän federaation loukattua Ukrainan suvereniteettia ja alueellista koskemattomuutta valtion tai hallitusten päämiehet antoivat 6. maaliskuuta 2014 Ukrainasta julkilausuman<sup>24</sup>, jonka seurauksena viisumivapautta koskeva vuoropuhelu Venäjän kanssa keskeytettiin.

Niiden Moldovan tasavallan kansalaisten, joilla on biometrinen passi, viisumivapautta koskevan sopimuksen tultua voimaan 28. huhtikuuta 2014 ei ole todettu, että Moldovan kansalaiset olisivat merkittävässä määrin käyttäneet väärin viisumivapaata matkustamista (tiedot elokuun 2014 lopulta).

Takaisinottoa ja viisumien myöntämisen helpottamista koskevat sopimukset Azerbaidžanin kanssa tulivat voimaan 1. syyskuuta 2014. Takaisinotosta ja viisumien myöntämisen helpottamisesta Valko-Venäjän kanssa käytävien neuvottelujen ensimmäinen teknisten neuvottelujen kierros järjestettiin 12.–13. kesäkuuta 2014. Toinen kierros on tarkoitus käynnistää myöhemmin vuonna 2014. Komissio esitti 30. heinäkuuta neuvostolle hyväksyttäväksi neuvotteluohjeluonnoksen takaisinottoa ja viisumien myöntämisen helpottamista koskevien sopimusten neuvottelemiseksi Tunisian kanssa.

Komissio toimitti 17. heinäkuuta 2014 suosituksen neuvostolle komission valtuuttamisesta käynnistämään neuvottelut lyhytaikaista oleskelua koskevan viisumivapaussopimuksen tekemisestä 16 pienen Karibian ja Tyynenmeren saarivaltion ja Yhdistyneiden arabiemiirikuntien kanssa.

Viisumeja ja takaisinottoa käsittelevä sekakomitea kokoontui Georgian kanssa 4. kesäkuuta 2014 ja Armenian kanssa 10. syyskuuta 2014. Sekakomitea vahvisti, että viisumien

<sup>23</sup> COM(2014) 646 final.

<sup>24</sup> [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/141372.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/141372.pdf)

myöntämisen helpottamisesta ja takaisinotosta EU:n kanssa tehtyjen sopimusten täytäntöönpano etenee hyvin molemmissa maissa.

## **5. TULEVAT TOIMET: POHDITTAVIA KYSYMYKSIÄ**

Näiden puolivuotiskertomusten tarkoituksena on luoda perusta säännöllistä keskustelua varten Euroopan parlamentissa ja neuvostossa ja siten auttaa vahvistamaan poliittista ohjausta ja yhteistyötä Schengen-alueella. Kuten ensimmäisessä kertomuksessa todettiin, on olennaisen tärkeää, että Euroopan unionin toimielimet seuraavat tarkasti Schengen-alueen toimintaa ja ovat valmiita vastaamaan kaikkiin aluetta koskeviin haasteisiin. Keskustelun helpottamiseksi komissio katsoo tämän kertomuksen julkaisuajankohtana, että erityisesti seuraavista kertomuksessa käsitellyistä kysymyksistä olisi syytä keskustella:

1. jäsenvaltioiden ja virastojen varautuminen tilanteeseen, jossa laittomien rajanylitysten määrä EU:n itäisillä maarajoilla kasvaa merkittävästi;
2. lisätoimet, joita voitaisiin harkita Schengenin toiminnan tehostamiseksi Euroopan naapurialueiden tämänhetkisen tilanteen perusteella;
3. jäsenvaltioiden tähänastiset kokemukset viisumitietojärjestelmän käyttämisestä Schengenin alueella havaittujen dokumentoimattomien maahanmuuttajien tunnistamiseksi sekä turvapaikkahakemusten käsittelyä että palauttamismenettelyn aloittamista varten.