

Erityiskertomus

Vapaa liikkuvuus EU:ssa covid-19-pandemian aikana:

sisärajatarkastuksia on valvottu vähän ja jäsenvaltioiden toimet ovat olleet koordinoimattomia



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

Sisällys

	Kohta
Tiivistelmä	I–X
Johdanto	01–19
Henkilöiden vapaa liikkuvuus: EU:n merkittävä saavutus	01–04
Schengen-alue	05–09
Sisärajatarkastukset covid-19-pandemiaan liittyvien matkustusrajoitusten valvomiseksi	10–13
EU:n toimet covid-19-pandemian aikana	14–17
Schengen-mekanismin haasteet ja tulevaisuus	18–19
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	20–24
Huomautukset	25–75
Komissio valvoi jäsenvaltioiden toimia vain vähän, ja oikeudellinen kehys vaikeutti sen valvontatyötä	25–50
Komissio ei valvonut sisärajatarkastusten palauttamista asianmukaisesti	26–45
Komissio valvoo matkustusrajoituksia, mutta oikeudellisen kehyksen rajoitteet vaikeuttavat sen työtä	46–50
Komission ja ECDC:n tekemästä työstä huolimatta jäsenvaltioiden toimet olivat enimmäkseen koordinoimattomia	51–75
Komissio ja ECDC antoivat oikea-aikaisia ja relevantteja ohjeita, joilla pyrittiin edistämään EU-tason koordinoimattomia	53–68
Jäsenvaltiot eivät koordinoineet lähestymistapoja, jotka koskivat covid-19-pandemiasta johtuvia sisärajatarkastuksia ja matkustusrajoituksia	69–75
Johtopäätökset ja suositukset	76–86
Liitteet	
Liite I – Otos kymmenen jäsenvaltion ilmoituksista, jotka koskivat sisärajatarkastuksia vuosina 2015–2019	
Liite II – Vapaaseen liikkuvuuteen liittyvät ohjeet, jotka komissio on julkaissut kesäkuuhun 2021 mennessä	

Lyhenteet

Sanasto

Komission vastaukset

**Euroopan tautien ehkäisy- ja -valvontakeskuksen (ECDC)
vastaukset**

Tarkastuksen eteneminen

Tarkastustiimi

Tiivistelmä

I EU:n kansalaisten oikeus liikkua vapaasti EU:n jäsenvaltioiden alueella on yksi Euroopan unionin neljästä perusvapaudesta. Lisäksi se, että Schengen-alueen sisärajatarkastukset on poistettu, on luonut edellytykset matkustusalueelle ilman rajoja. Tämä on edelleen helpottanut henkilöiden liikkumista.

II Vuodesta 2020 lähtien jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön sisärajatarkastuksia, joiden avulla on pääasiassa pyritty valvomaan covid-19-pandemian vuoksi asetettuja vapaan liikkuvuuden rajoituksia. Schengen-lainsäädännön mukaan sisärajatarkastusten olisi oltava oikeasuhteisia ja ne olisi otettava käyttöön viimeisenä keinona. Komission vastuulla on seurata, että sisärajatarkastukset ovat EU:n lainsäädännön mukaisia.

III Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko komissio suojannut vaikuttavalla tavalla henkilöiden oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen covid-19-pandemian aikana. Tarkastus kattoi Schengen-alueen sisärajatarkastukset ja niiden yhteydessä sovelletut matkustusrajoitukset sekä EU-tason koordinoitimet. Tarkastus ulottui kesäkuun 2021 loppuun asti. Tarkastajat odottavat, että tästä tarkastuksesta saadaan aineksia parhailleen käytävään keskusteluun, joka koskee Schengen-järjestelmän ja sen osana Schengenin rajasäännösten tarkistamista.

IV Tarkastajien johtopäätös on, että vaikka komissio seurasi jäsenvaltioiden asettamia vapaan liikkuvuuden rajoituksia, oikeudellisen kehyksen rajoitukset vaikeuttivat sen valvontatehtävää. Komission valvonta ei myöskään ollut riittävää sen varmistamiseksi, että sisärajatarkastukset olisivat olleet Schengen-lainsäädännön mukaisia. Tilintarkastustuomioistuimen havaintojen mukaan sisärajatarkastuksiin liittyvistä jäsenvaltioiden ilmoituksista ei saatu riittävää evidenssiä siitä, että tarkastukset olisivat olleet paitsi viimeinen keino myös oikeasuhteisia ja kestoaltaan rajattuja. Jäsenvaltiot eivät aina ilmoittaneet komissiolle uusista sisärajatarkastuksista eivätkä toimittaneet pakollisia jälkikäteisselvityksiä, joissa olisi arvioitu muun muassa jäsenvaltioiden sisärajatarkastusten vaikuttavuutta ja oikeasuhteisuutta. Jos kertomukset toimitettiin, niissä ei ollut riittävästi tietoa näistä tärkeistä seikoista.

V Se, että jäsenvaltioilta ei saatu olennaisia tietoja, heikensi komission mahdollisuuksia analysoida luotettavasti, missä määrin rajatarkastukset olivat Schengen-lainsäädännön mukaisia. Komissio ei kuitenkaan ole covid-19-pandemian alkamisen jälkeen pyytänyt jäsenvaltioilta lisätietoja tai antanut lausuntoja sisärajatarkastuksista.

VI Sisärajantarkastuksia pantiin usein täytäntöön erilaisten covid-19-matkustusrajoitusten valvomiseksi. Vaikka komission vastuulla on valvoa, että nämä rajoitukset ovat vapaan liikkuvuuden periaatteen mukaisia, oikeudellisen kehityksen rajoitukset vaikeuttivat komission työtä tällä osa-alueella. Toisin kuin sisärajatarkastuksista, jäsenvaltioiden ei tarvinnut ilmoittaa komissiolle matkustusrajoituksista. Lisäksi on todettava, että vaikka rikkomusmenettely on ainoa komission käytettävissä oleva väline, jolla se voi valvoa vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden toteutumista, kyseinen väline ei toimi covid-19-pandemian kaltaisissa tilanteissa.

VII Komissio ja Euroopan tautien ehkäisy- ja -valvontakeskus (ECDC) antoivat oikea-aikaisia ohjeita, joiden tarkoituksena oli edistää sisärajatarkastusten ja matkustusrajoitusten koordinoitua. Sisärajatarkastuksia koskevat ohjeet eivät kuitenkaan olleet riittävän yksityiskohtaisia käytännön kannalta. Niissä ei esimerkiksi kerrottu, miten jäsenvaltioiden olisi osoitettava, että ne noudattavat suhteellisuus- ja syrjimättömyysperiaatteita. Ohjeissa ei myöskään kuvattu sisärajojen valvontaan liittyviä hyviä käytäntöjä covid-19-pandemian aikana. ECDC ei arvioi kattavasti ohjeidensa hyödyllisyyttä ja vaikutusta, koska sillä ei ole oikeudellista velvoitetta tehdä niin.

VIII Komissio käynnisti tärkeitä aloitteita, joilla pyrittiin koordinoimaan vapaaseen liikkuvuuteen vaikuttavia toimenpiteitä. Se perusti myös *Re-open EU* -portaalin, jossa kootaan yhteen kansalaisten kannalta keskeisiä matkustusrajoituksiin liittyviä tietoja. Jäsenvaltioiden käytännöistä kävi kuitenkin vielä vuosi pandemian puhkeamisen jälkeen ilmi se, että suurinta osaa pandemian torjuntatoimista ei edelleenkään koordinoitu eivätkä toimet aina olleet komission ohjeiden ja neuvoston suositusten mukaisia.

IX Tilintarkastustuomioistuin suosittelee näiden johtopäätöstensä perusteella, että komissio

- valvoo tarkasti sisärajatarkastuksia
- sujuvoittaa matkustusrajoituksiin liittyvien tietojen keruuta
- antaa toimivampia ohjeita sisärajatarkastusten täytäntöönpanosta.

X Lisäksi ECDC:n olisi seurattava paremmin, missä määrin sen ohjeet pannaan täytäntöön.

Johdanto

Henkilöiden vapaa liikkuvuus: EU:n merkittävä saavutus

01 Henkilöiden vapaa liikkuvuus on oikeus, joka kuuluu Euroopan unionin kansalaisille ja EU:ssa laillisesti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille. Kyseiset henkilöt voivat liikkua ja oleskella vapaasti EU:n jäsenvaltioiden alueella. Henkilöiden vapaa liikkuvuus on yksi EU:n neljästä perusvapaudesta (yhdessä tavaroiden, palvelujen ja pääoman vapaan liikkuvuuden kanssa), ja se on ollut alusta lähtien Euroopan yhdentymishankkeen ytimessä. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen¹ (SEU) mukaan Euroopan unioni ”[...] tarjoaa kansalaisilleen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla ei ole sisärajoja ja jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus [...]”. Oikeus vapaaseen liikkuvuuteen vahvistetaan myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa² (SEUT) sekä vapaata liikkuvuutta koskevassa direktiivissä³.

02 EU:n kansalaiset pitävät vapaata liikkuvuutta erityisen merkittävänä EU:n yhdentymisen saavutuksena. Kun ihmiset puhuvat Euroopan unionista, vapaus matkustaa, opiskella ja työskennellä missä tahansa EU:n alueella mainitaan useimmin. Se on kaikissa EU:n 27 jäsenvaltiossa tärkeysjärjestyksessä ensimmäinen, myös ennen eurovaluutta ja rauhaa⁴.

03 EU:n kansalaisten perusoikeudet eivät ole absoluuttisia, ja tätä periaatetta sovelletaan myös vapaaseen liikkuvuuteen. EU:n lainsäädännön mukaan EU:n kansalaisten vapaata liikkuvuutta voidaan rajoittaa yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä⁵. Tällaisia rajoituksia on sovellettava EU:n lainsäädännön yleisten periaatteiden ja erityisesti suhteellisuus- ja syrjimättömyysperiaatteiden mukaisesti.

¹ SEU-sopimus, 3 artiklan 2 kohta.

² SEUT-sopimus, 20 artiklan 2 kohdan a alakohta ja 21 artiklan 1 kohta.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta (vapaata liikkuvuutta koskeva direktiivi).

⁴ Eurobarometri 95 – kevät 2021.

⁵ Direktiivi 2004/38/EY, 27 ja 29 artikla.

04 Henkilöiden vapaa liikkuvuus ja Schengen-alueella toteutettu sisärajatarkastusten poistaminen (joista jälkimmäinen on mahdollistanut sisärajattoman matkustusalueen) ovat kaksi eri asiaa. Sisärajatarkastusten poistaminen tarkoittaa, että kansalaiset voivat liikkua vapaasti Schengen-alueella ilman kyseisiä tarkastuksia. EU:n kansalaiset voivat liikkua vapaasti koko EU:n alueella, ja vaikka jotkin EU:n jäsenvaltiot eivät olisi (vielä) poistaneet sisärajatarkastuksia, liikkumisvapaus kattaa myös saapumisen näihin maihin ja poistumisen niistä. Sisärajatarkastukset eivät sinänsä rajoita vapaata liikkuvuutta, mutta käytännössä niiden puuttuminen helpottaa henkilöiden liikkumista.

Schengen-alue

05 Rajatonta matkustamista säännellään Schengenin sopimuksella, sen soveltamisesta tehdyllä yleissopimuksella⁶ ja Schengenin rajasäännöstöllä⁷. Tavoitteena on poistaa fyysiset rajatarkastukset Schengen-maiden välisillä rajoilla (jäljempänä näihin rajoihin viitataan käsitteellä 'sisärajat'). Tällä hetkellä Schengenin sopimuksessa on mukana 22 EU:n jäsenvaltiota. Myös Islanti, Norja, Liechtenstein ja Sveitsi osallistuvat, kun taas EU:n jäsenvaltioista Irlanti päätti jäädä sopimuksen ulkopuolelle ja Bulgaria, Kroatia, Kypros ja Romania ovat Schengen-ehdokasvaltioita.

06 Vaikka Schengen-lainsäädännön päätarkoituksena on poistaa sisärajatarkastukset, säännökset mahdollistavat sisärajatarkastusten väliaikaisen palauttamisen eräissä merkittävässä tapauksissa. Tällöinkin on kuitenkin noudatettava täysimääräisesti EU:n lainsäädännön yleisiä periaatteita, erityisesti suhteellisuus- ja syrjimättömyysperiaatteita. Merkittävät tapaukset, joiden vuoksi sisärajatarkastukset voidaan palauttaa, ovat seuraavia:

- o jäsenvaltion yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka⁸
- o jäsenvaltion yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka, joka johtuu välittömiä toimia edellyttävistä odottamattomista tapahtumista⁹.

⁶ Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välinen sopimus tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla; tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus (EYVL L 239, 22.9.2000, s. 13–18 ja s. 19–62).

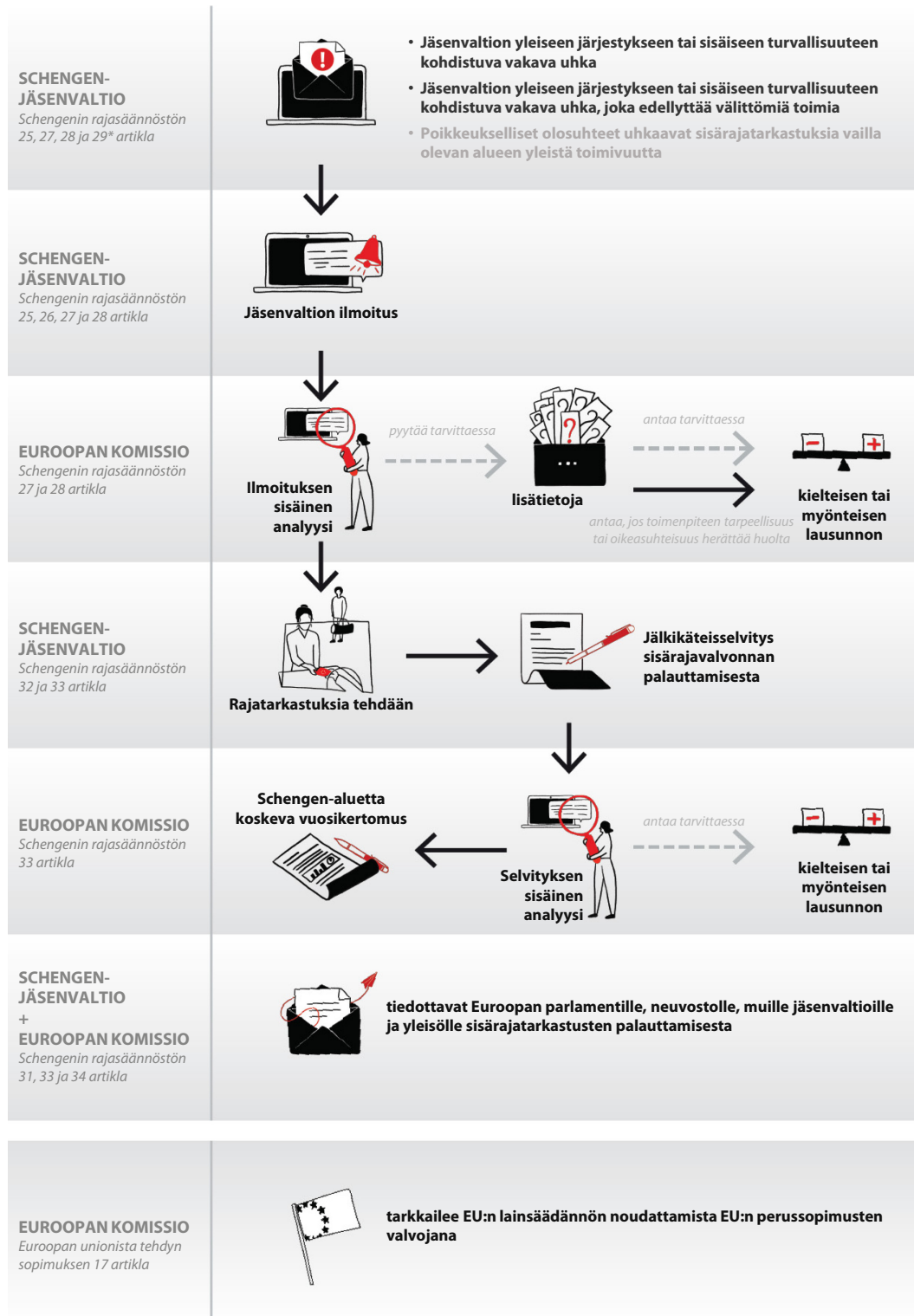
⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2016, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö).

⁸ Schengenin rajasäännöstö, 25 ja 27 artikla.

⁹ Schengenin rajasäännöstö, 28 artikla.

07 Kaaviossa 1 kuvataan prosessia, jonka mukaisesti sisärajatarkastukset palautetaan Schengen-alueella. Kaaviossa tuodaan esiin komission tehtävät ja toimivaltuudet sekä jäsenvaltioiden velvoitteet.

Kaavio 1 – Tavanomainen menettely, jonka mukaisesti sisärajatarkastukset palautetaan Schengen-alueella



* erityismenettelyä ei ole kuvattu tässä kaaviossa

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

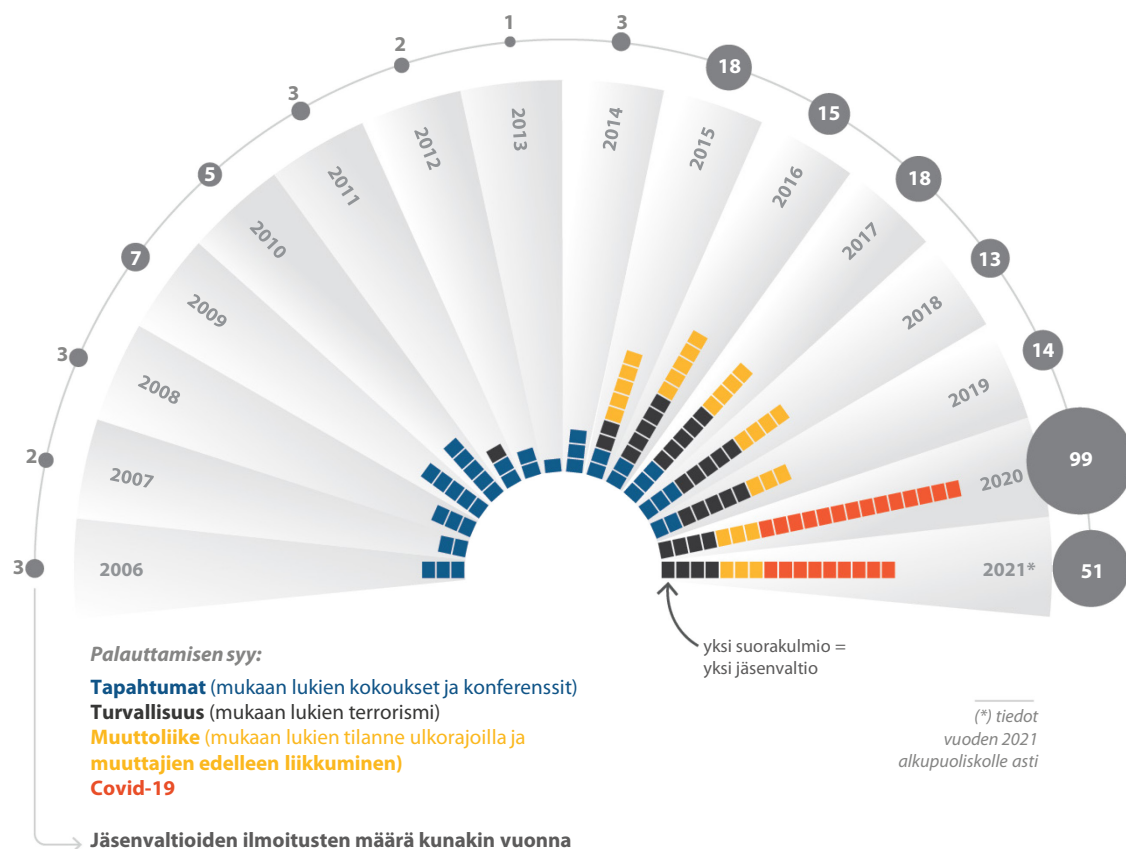
08 Myös ulkorajojen valvontaan voi liittyä jatkuvia vakavia puutteita. Tästä voi seurata sellaisia poikkeuksellisia olosuhteita, jotka vaarantavat vailla sisärajatarkastuksia olevan alueen yleisen toimivuuden. Näissä olosuhteissa komissio voi ehdottaa, että neuvosto hyväksyy suosituksen¹⁰ sisärajatarkastusten palauttamisesta viimeisenä keinona. Sisärajatarkastukset voidaan ottaa käyttöön enintään kuudeksi kuukaudeksi, ja tätä jaksoa voidaan jatkaa uusilla kuuden kuukauden jaksoilla siten, että tarkastukset voivat kestää yhteensä enintään kaksi vuotta. Mekanismia sovellettiin vuonna 2016, kun neuvosto suositteli, että sisärajatarkastukset palautetaan Itävaltaan, Ruotsiin, Saksaan ja Tanskaan muuttoliikekriisin ja turvallisuusuuhkien vuoksi¹¹.

09 Varhaisimmat päätökset sisärajatarkastusten palauttamisesta tehtiin selvästi yksilöitävissä olleiden lyhytkestoisten tapahtumien vuoksi. Tällöin oli kyse erityisesti merkittävistä urheilutapahtumista tai poliittisista kokouksista, kuten jalkapallon Euroopan mestaruuskilpailuista Itävallassa vuonna 2008 ja Naton huippukokouksesta Ranskassa vuonna 2009. Useat jäsenvaltiot ovat vuodesta 2015 lähtien palauttaneet sisärajatarkastuksia sellaisten oletettujen uhkien vuoksi, jotka ovat liittyneet muuttoliikkeeseen. Uhat ovat johtuneet pääasiassa Schengen-alueen ulkorajojen toimintapuutteista sekä siitä, että laittomat maahanmuuttajat ovat liikkuneet edelleen niistä jäsenvaltioista, joihin he olivat saapuneet ensimmäiseksi, niihin jäsenvaltioihin, jotka olivat heidän kohdemaitaan. Toinen uhkatyyppi on liittynyt turvallisuuteen, lähinnä terrorismiin. Maaliskuusta 2020 lähtien sisärajatarkastukset on useimmiten otettu käyttöön covid-19-pandemian torjumiseksi. **Kaaviossa 2** esitetään yhteenveto asiasta.

¹⁰ Schengenin rajasäännöstö, 29 artikla.

¹¹ Neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2016/894, annettu 12 päivänä toukokuuta 2016, Schengen-alueen yleisen toiminnan vaarantavissa poikkeuksellisissa olosuhteissa väliaikaisesti suoritettavaa sisärajavalvontaa koskevan suosituksen antamisesta.

Kaavio 2 – Niiden EU:n jäsenvaltioiden lukumäärä, jotka palauttivat sisärajatarkastuksia Schengen-alueella vuosina 2006–2021



Huom. Joillakin jäsenvaltioilla oli useita syitä palauttaa sisärajatarkastukset tietyn vuoden aikana.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin [komission verkkosivustolla](#) julkaistujen jäsenvaltioiden ilmoitusten perusteella.

Sisärajatarkastukset covid-19-pandemiaan liittyvien matkustusrajoitusten valvomiseksi

10 Jäsenvaltiot ovat covid-19-pandemian aikana pyrkineet vähentämään viruksen leviämistä rajoittamalla vapaata liikkuvuutta EU:ssa. Maaliskuusta 2020 lähtien jäsenvaltiot ovat torjuneet pandemiaa eri tavoin. Toimenpiteitä, joita on usein myös yhdistelty, ovat olleet esimerkiksi

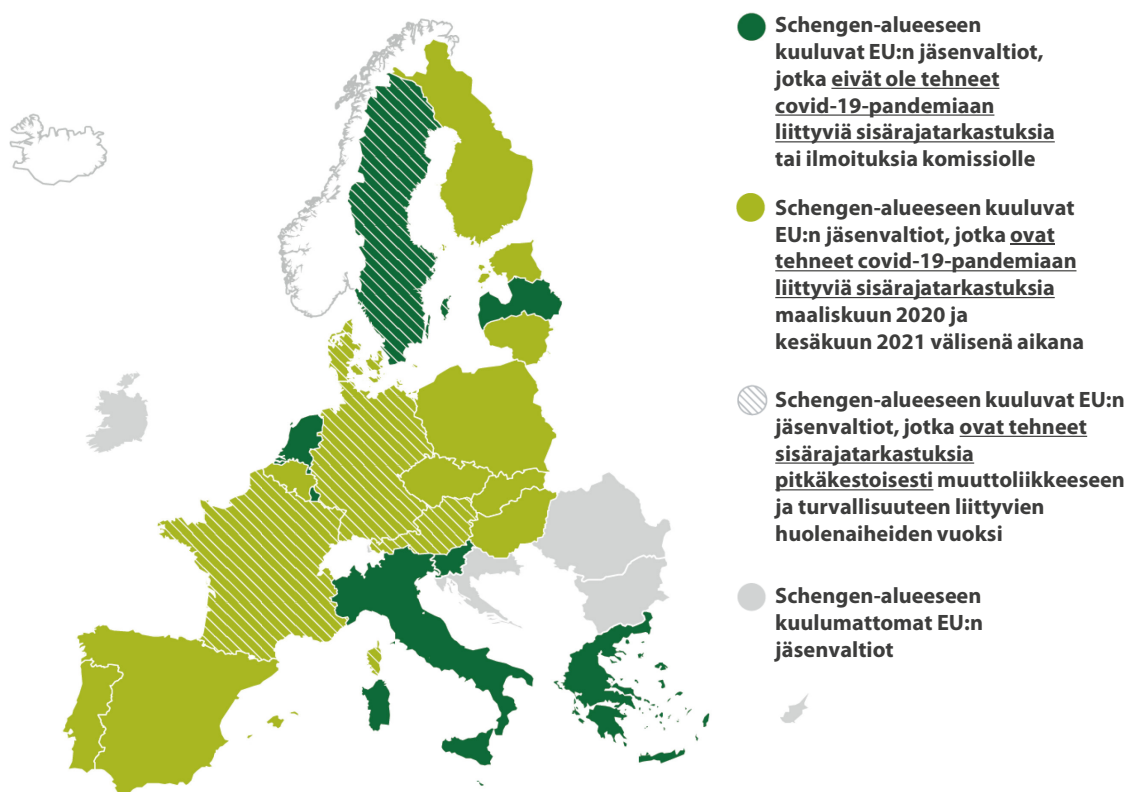
- rajojen ylittämiseen liittyvät matkustusrajoitukset, kuten karanteeni tai vaatimus negatiivisesta covid-19-testituloksesta
- muun kuin välttämättömän matkustamisen kieltäminen.

11 Yleisesti ottaen näiden rajoitusten noudattamista voidaan valvoa sisärajatarkastuksissa esimerkiksi selvittämällä, onko matkustamisen

välttämättömyydelle esitetty perustelut, onko matkustajan hallussa voimassa oleva covid-19-todistus, onko matkustaja täyttänyt matkustajatietolomakkeen tai onko hänet rekisteröity karanteeniin. Sisärajatarkastukset mahdollistavat sen, että sääntöjen noudattamista valvotaan järjestelmällisesti, kun matkustaja saapuu maan alueelle, mutta myös sen, että maahantulo evätään, jos sääntöjä ei noudateta. Sisärajatarkastukset voidaan Schengen-alueella kuitenkin palauttaa vasta viimeisenä keinona, ja todistustaakka palauttamisen oikeasuhteisuudesta on jäsenvaltioilla.

12 *Kaaviossa 3* esitetään yhteenveto sisärajatarkastuksista pandemian ensimmäisten aaltojen aikana maaliskuun 2020 ja kesäkuun 2021 välisenä aikana.

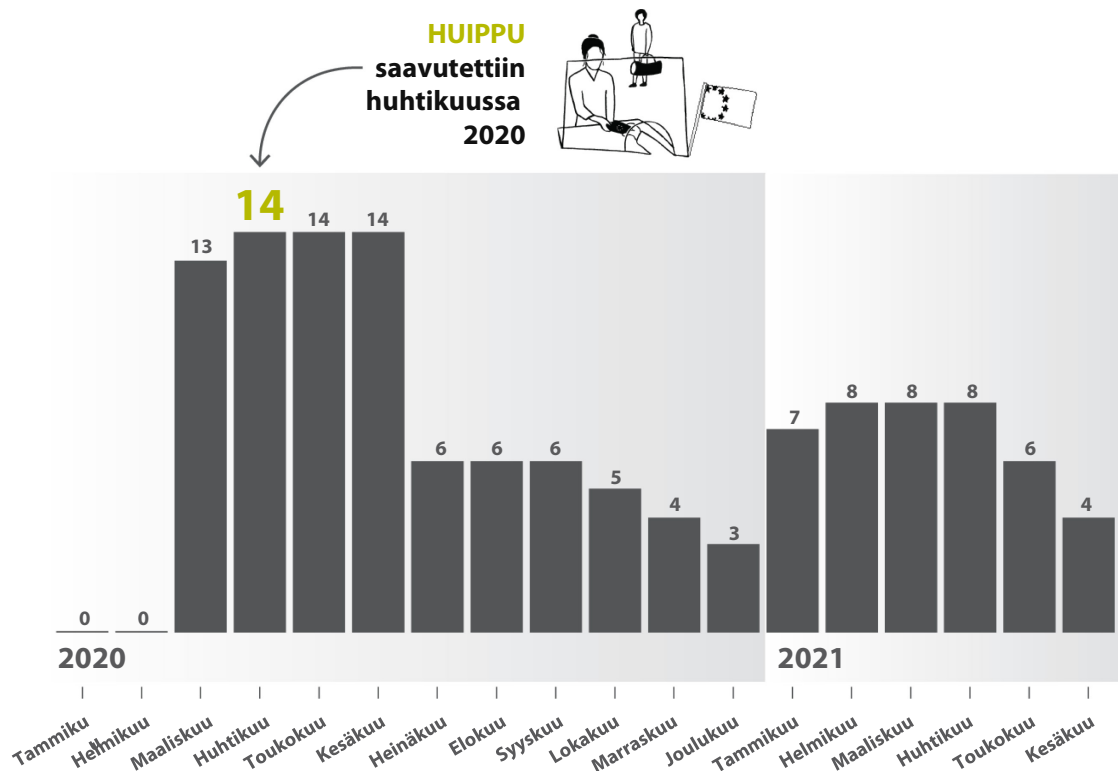
Kaavio 3 – Yhteenveto sisärajatarkastuksista maaliskuun 2020 ja kesäkuun 2021 välisenä aikana



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin [komission verkkosivustolla](#) julkaistujen jäsenvaltioiden ilmoitusten perusteella.

13 Komission mukaan 14 EU:n jäsenvaltiota palautti Schengen-alueen sisärajatarkastukset covid-19-matkustusrajoitusten valvomiseksi. Kuten *kaaviossa 4* esitetystä aikajanasta käy ilmi, palautusten huippu saavutettiin huhtikuussa 2020.

Kaavio 4 – Niiden EU:n jäsenvaltioiden lukumäärä, jotka tekivät covid-19-pandemiaan liittyviä sisärajatarkastuksia Schengen-alueella maaliskuun 2020 ja kesäkuun 2021 välisenä aikana



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin [komission verkkosivustolla](#) julkaistujen jäsenvaltioiden ilmoitusten perusteella.

EU:n toimet covid-19-pandemian aikana

14 Kansanterveyden suojaaminen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikki päätökset matkustusrajoitusten täytäntöönpanosta ja niiden valvonnasta sisärajatarkastusten avulla kuuluvat kansallisille hallituksille. Komission vastuulle jää kuitenkin sen seuraaminen, että nämä rajoitukset ovat vapaata liikkuvuutta koskevan EU:n lainsäädännön mukaisia.

15 Lisäksi komission olisi paitsi ajettava unionin yleistä etua myös edistettävä jäsenvaltioiden yhteistyötä. Jäsenvaltioiden olisi pidettävä yhteyttä komissioon ja hyväksyttävä koordinoituja terveyspolitiikkoja ja -ohjelmia¹². Komissio on tehnyt useita aiheeseen liittyviä aloitteita. Aloitteet koostuvat ohjeista, tiedonannoista ja

¹² SEU-sopimus, 17 artikla, ja SEUT-sopimus, 168 artikla.

ehdotuksista EU:n neuvoston suosituksiksi, ja niiden tavoitteena on tukea eri jäsenvaltioiden käytäntöjen koordinoitua.

16 Komissio on myös kehittänyt välineitä, joilla edistetään henkilöiden turvallista ja vapaata liikkuvuutta ja tehdään covid-19-pandemiaan liittyvistä matkustusrajoituksista kansalaisten kannalta läpinäkyvämpiä ja ennustettavampia. Esimerkiksi Yhteisen tutkimuskeskuksen ylläpitämässä *Re-open EU* -välineessä¹³ pyritään kokoamaan yhteen olennaisia tietoja, jotka liittyvät rajojen tilanteeseen, käytettävissä oleviin liikennevälineisiin, matkustusrajoituksiin sekä kansanterveys- ja turvallisuustoimenpiteisiin EU:ssa. Komissio on esittänyt, että otettaisiin käyttöön EU:n digitaalinen covid-19-todistus¹⁴. Komissio onkin yhdessä jäsenvaltioiden kanssa kehittänyt tällaisen todistuksen, jonka tavoitteena on tukea matkustusrajoitusten tiiviimpää koordinoitua jäsenvaltioiden välillä. EU-todistuksen muodostaman kehyksen avulla on mahdollista myöntää, todentaa ja hyväksyä sellaisia rokotuksiin, testeihin ja taudista parantumiseen liittyviä covid-19-todistuksia, jotka ovat yhteentoimivia. Näin pyritään edistämään vapaata liikkuvuutta pandemian aikana. Komissio on myös perustanut yhteentoimivuusalustoja, joilla pyritään edistämään EU:n laajuista kontaktien jäljitystä matkustajatietolomakkeiden ja älypuhelinsovellusten avulla.

17 Euroopan tautien ehkäisy- ja -valvontakeskus (ECDC) on komission ohella tämän alan EU-toimija. ECDC on riippumaton EU:n virasto eli se ei ole komission suorassa valvonnassa. Viraston tehtävänä on lujittaa Euroopan kykyä puolustautua tartuntatauteja vastaan. Viraston toiminta-ala on laaja: se seuraa epidemioita, tuottaa niihin liittyvää tietoa ja antaa tieteellistä neuvontaa.

Schengen-mekanismin haasteet ja tulevaisuus

18 Vaikka Schengen-alueella ei ole koskaan aiemmin esiintynyt covid-19-pandemian kaltaista tilannetta, sisärajatarkastusten palauttaminen on tuonut rajattomalle matkustusalueelle haasteita jo vuodesta 2015 lähtien. Pandemia on synnyttänyt uuden ongelman niiden jo aiemmin vallinneiden jännitteiden lisäksi, jotka ovat johtuneet

¹³ <https://reopen.europa.eu/fi>.

¹⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/953 kehyksestä covid-19-tautiin liittyvien yhteentoimivien rokotusta, testausta ja taudista parantumisesta koskevien todistusten (EU:n digitaalinen koronastodistus) myöntämiseksi, todentamiseksi ja hyväksymiseksi helpottamaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta covid-19-pandemian aikana.

muuttoliikekriisistä ja terroriuhkista. Tilanteeseen liittyy riski siitä, että ”väliaikaisesta sisäraja-avalvonnasta tulee keskipitkällä aikavälillä lähes pysyvää”¹⁵.

19 Tilanteen korjaamiseksi komissio julkaisi kesäkuussa 2021 Schengen-strategian¹⁶. Strategiassa esitetään, että Schengen-alueella, jonka sisärajoilla ei tehdä rajatarkastuksia, toteutetaan muun muassa seuraavat keskeiset toimet: i) Käynnistetään poliittinen ja tekninen vuoropuhelu niiden Schengen-jäsenvaltioiden kanssa, joissa sisärajatarkastukset ovat kestäneet pitkään. ii) Annetaan ehdotus asetukseksi Schengenin rajasäännösten muuttamisesta. iii) Kodifoidaan covid-19-pandemiaan liittyvät suuntaviivat ja suositukset. Komissio julkaisi joulukuussa 2021 ehdotuksensa Schengenin rajasäännösten muuttamisesta¹⁷.

¹⁵ Euroopan parlamentin päätöslauselma 19. kesäkuuta 2020 Schengen-alueen tilanteesta covid-19-pandemian puhkeamisen jälkeen (2020/2640(RSP), kohta 12.

¹⁶ Toimivaa ja kestävää Schengen-aluetta edistävä strategia (COM(2021) 277 final).

¹⁷ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä annetun asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta (COM(2021) 891 final).

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

20 Tämän tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko komissio suojannut vaikuttavalla tavalla henkilöiden oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen covid-19-pandemian aikana. Tähän pääasialliseen tarkastuskysymykseen haettiin vastausta kahdella alakysymyksellä:

- 1) Onko komissio valvonut vaikuttavalla tavalla Schengen-alueen sisärajatarkastuksia ja matkustusrajoituksia?
- 2) Onko komissio edistänyt jäsenvaltioiden toimien koordinoitua siinä tarkoituksessa, että Schengen-alueen sisärajatarkastusten ja matkustusrajoitusten vaikutukset lieventyisivät?

21 Tilintarkastustuomioistuin on viime vuosien kertomuksissaan käsitellyt sellaisia Schengen-strategian osa-alueita, jotka liittyvät ulkorajoihin: Kreikan ja Italian *hotspot*-järjestelykeskukset¹⁸, muuttoliikkeen hallinta (mukaan lukien turvapaikka- ja siirtomenettelyt)¹⁹, tietotekniikkajärjestelmät²⁰, Frontexin operaatiot²¹, palauttamis- ja takaisinotto politiikka²² sekä Europolin tuki muuttajien salakuljetuksen torjumiseksi²³.

22 Tässä tarkastuksessa tutkitaan sisärajoihin liittyvää Schengen-strategian osa-aluetta. Tilintarkastustuomioistuin selvitti erityisesti, kuinka komissio valvoi jäsenvaltioiden käyttöönotettavia sisärajatarkastuksia ja matkustusrajoituksia ja kuinka se pyrki edistämään toimien koordinoitua pandemian alkuvaiheessa. Tarkastajat odottavat, että tästä tarkastuksesta saadaan aineksia parhaillaan käytävään keskusteluun, joka koskee Schengen-järjestelmän ja sen osana Schengenin

¹⁸ Erityiskertomus 06/2017 EU-tason ratkaisu pakolaiskriisiin: hotspot-lähestymistapa.

¹⁹ Erityiskertomus 24/2019 Muuttajien turvapaikka-, siirto- ja palauttamismenettelyt: aika puuttua tehokkaammin tavoitteiden ja tulosten välisiin eroihin.

²⁰ Erityiskertomus 20/2019 EU:n rajavalvontaa tukevat tietojärjestelmät – tehokas väline, mutta tietojen ajantasaisuuteen ja täydellisyyteen on kiinnitettävä enemmän huomiota.

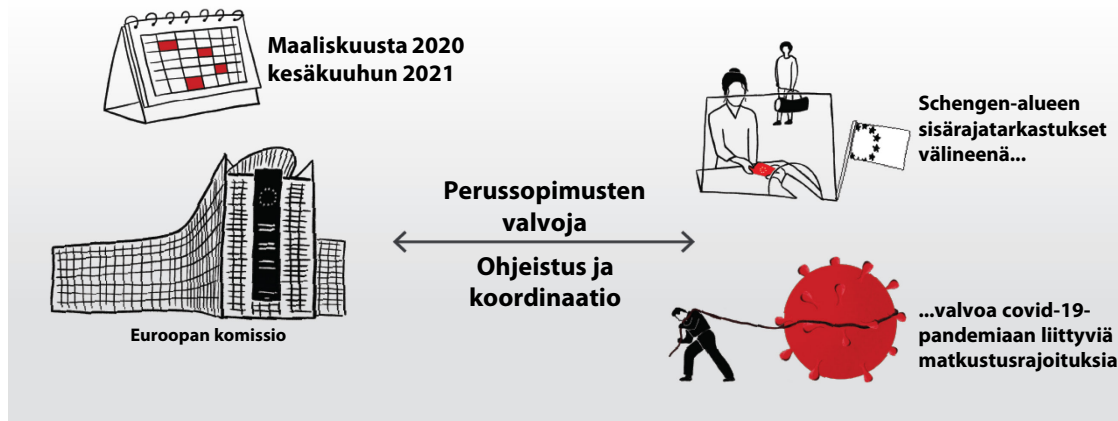
²¹ Erityiskertomus 08/2021 Frontexin tuki EU:n ulkorajojen valvontaan ei ole vielä riittävän vaikuttavaa.

²² Erityiskertomus 17/2021 Muuttajien takaisinottoa koskeva yhteistyö EU:n ja kolmansien maiden välillä: toimet olivat tarkoituksenmukaisia, mutta tuottivat vähäisiä tuloksia.

²³ Erityiskertomus 19/2021 Europolin tuki muuttajien salakuljetuksen torjumiseksi: Europolia arvostetaan kumppanina, mutta se käyttää tietolähteitä liian vähän ja mittaa tuloksia puutteellisesti.

rajasäännösten tarkistamista. Tarkastus kattoi ajanjakson maaliskuusta 2020 kesäkuuhun 2021 (ks. [kaavio 5](#)).

Kaavio 5 – Tarkastuksen painopiste



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

23 Tilintarkastustuomioistuin toimitti tarkastuksen tekemällä asiakirjatarkastuksia, lähettämällä kirjallisia kyselylomakkeita ja haastatteleamalla asiaankuuluvien sidosryhmien, kuten komission, ECDC:n ja Yhteisen tutkimuskeskuksen, edustajia. Tilintarkastustuomioistuin kävi läpi ja analysoi

- o asiaan liittyvää EU:n lainsäädäntöä, mukaan lukien vapaata liikkuvuutta koskeva direktiivi ja Schengenin rajasäännöstö; tavoitteena oli selvittää säädösten keskeiset vaatimukset ja eri sidosryhmien vastualueet
- o kaikki 150 sisärajatarkastusten väliaikaiseen palauttamiseen liittyvää ilmoitusta, jotka EU:n jäsenvaltiot olivat maaliskuun 2020 ja kesäkuun 2021 välisenä aikana toimittaneet, sekä kaikki käytettävissä olleet jäsenvaltioiden jälkikäteisselvitykset, jotka liittyivät näihin ilmoituksiin
- o otoksen sisärajatarkastusten palauttamista koskevista ilmoituksista, joita kymmenen jäsenvaltiota olivat tehneet vuosina 2015–2019, sekä kyseisiin ilmoituksiin liittyvät komission sisäiset asiakirjat; näitä ilmoituksia koskevassa tarkastuksessa pyrittiin vertaamaan komission ennen covid-19-pandemiaa suorittamaa sisärajailmoitusten valvontaa siihen valvontaan, jota se on tehnyt pandemian puhkeamisen jälkeen
- o komission sisäisiä asiakirjoja; tarkastajat muun muassa kävivät läpi koronavirus-tiedotusryhmän 33 kokousraporttia (ks. kohta [69](#)) ja analysoivat seurantaa, joka kohdistui sisärajatarkastusten ja matkustusrajoitusten väliaikaiseen palauttamiseen.

Lisäksi tarkastajat järjestivät kokoukset kuuden jäsenvaltion EU-edustustojen kanssa (Belgia, Liettua, Portugali, Saksa, Slovenia ja Tanska). Edustustot valittiin siten, että otos olisi maantieteellisesti kattava.

24 Tarkastuksen painopisteenä oli EU:n kansalaisten näkökulma näiden matkustaessa EU:n sisällä. Tarkastus ei kattanut kolmansien maiden kansalaisten erityislaatuista oikeuksia, kuten oikeutta pyytää kansainvälistä suojelua ja hakea turvapaikkaa. Myös EU:n ulkopuoliset Schengen-maat (Islanti, Liechtenstein, Norja ja Sveitsi) jäivät tarkastuksen ulkopuolelle.

Huomautukset

Komissio valvoi jäsenvaltioiden toimia vain vähän, ja oikeudellinen kehys vaikeutti sen valvontatyötä

25 Kertomuksessa tutkitaan seuraavia kysymyksiä:

- a) Valvoiko komissio asianmukaisesti jäsenvaltioita näiden palauttaessa väliaikaisesti sisärajatarkastuksia covid-19-pandemian aikana? Selvitys ei koske pelkästään niitä sisärajatarkastuksia, jotka otettiin käyttöön pandemian vuoksi, vaan myös aiempia muuttoliikekriisin ja turvallisuushkien vuoksi käynnistettyjä tarkastuksia, jotka olivat edelleen käytössä pandemian aikana. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tutki, hyödynsikö komissio täysimääräisesti mahdollisuuksia, jotka oikeudellinen kehys sille antoi sen valvomiseksi, että jäsenvaltiot noudattivat EU:n lainsäädäntöä.
- b) Arvioiko komissio järjestelmällisesti ja oikea-aikaisesti, että jäsenvaltioiden asettamat matkustusrajoitukset olivat sovellettavien EU-säädösten mukaisia? Lisäksi tarkastajat tutkivat, oliko komissio ryhtynyt toimiin, jos se tarkastuksen kattamalla ajanjaksolla oli havainnut tilanteita, joissa säännöksiä ei ehkä ollut noudatettu.

Komissio ei valvonut sisärajatarkastusten palauttamista asianmukaisesti

26 Schengen-lainsäädännössä säädetään tiukoista edellytyksistä, joiden on täytyttävä, jotta sisärajatarkastukset voidaan palauttaa. Lisäksi säännöksissä määritellään palauttamisen enimmäiskesto ja vahvistetaan menettelyvaatimukset. Jäsenvaltioilla on todistustaakka siitä, että rajatarkastuksille ei ole (parempia) vaihtoehtoja ja että rajatarkastusten käyttö on perusteltua viimeisenä keinona. Kun jäsenvaltiot palauttavat sisärajatarkastuksia, niiden on ilmoitettava asiasta komissiolle. Ilmoitusten on oltava oikea-aikaisia, ja niissä on annettava kaikki tiedot, jotka komissio tarvitsee arvioiteihinsa.

27 Jos jäsenvaltion ilmoitus ei sisällä riittäviä tietoja, komission olisi pyydettävä lisätietoja. Jos komissiolla on epäilyksiä sen suhteen, onko EU:n lainsäädäntöä noudatettu, se voi antaa lausunnon, jossa se esittää julkisesti kantansa kyseisestä sisärajatarkastusten palauttamistapauksesta. Lisäksi jos komissio epäilee toimenpiteen oikeasuhteisuutta ja tarpeellisuutta, se antaa lausunnon näistä seikoista (ks. kohdat **06–08** ja **kaavio 1**).

Ennen pandemiaa käyttöön otetut rajatarkastukset

28 Neuvosto suositti²⁴ toukokuussa 2016 Itävalle, Ruotsille, Saksalle ja Tanskalle, joihin muuttoliikekriisi ja turvallisuusuhat olivat vaikuttaneet vakavasti, että ne jatkavat oikeasuhteisten väliaikaisten rajatarkastusten tekemistä enintään kuuden kuukauden ajan. Vastaava suositus annettiin vielä kolme kertaa (marraskuussa 2016 sekä helmikuussa ja toukokuussa 2017²⁵). Suositukset ulottuivat marraskuuhun 2017 saakka.

29 Tilintarkastustuomioistuin tutki otoksen sisärajailmoituksista, jotka oli annettu vuosien 2015 ja 2019 välisenä aikana, ja vertaili komission suorittamaa valvontaa ennen covid-19-pandemiaa ja sen jälkeen (ks. [liite I](#)). Tarkastajat havaitsivat, että kymmenestä tutkitusta ilmoituksesta neljässä (annettu marraskuun 2017 jälkeen) ei ollut riittävästi tietoja, joiden perusteella komissio olisi voinut arvioida asianomaisten rajatarkastustoimenpiteiden oikeasuhteisuutta. Niissä ei etenkaan perusteltu, miksi ne todella olivat viimeinen keino eikä muuta vaihtoehtoa ollut. Vaikka komissio pyysi jäsenvaltioilta lisätietoja kaikissa neljässä tapauksessa, sen saamat vastaukset olivat edelleenkin riittämättömiä, jotta niiden avulla olisi voitu tehdä perusteellinen arviointi.

30 Muuttoliike- tai turvallisuusuhkia koskevat ilmoitukset, joita jäsenvaltiot ovat antaneet vuodesta 2020 lähtien, ovat edelleenkin olleet sisällöltään riittämättömiä, eikä komissio ole niiden perusteella voinut arvioida rajatarkastusten oikeasuhteisuutta (ks. kohdat [37](#) ja [38](#)). Covid-19-pandemiaan liittyvien ilmoitusten määrän merkittävän lisääntymisen vuoksi komissio on kuitenkin lakannut pyytämästä lisätietoja.

31 Schengenin rajasäännösten mukaan sisärajatarkastukset voidaan palauttaa enintään kahdeksi vuodeksi. Viisi jäsenvaltiota (Itävalta, Ranska, Ruotsi, Saksa ja Tanska) ylitti tämän määräajan. Kyseiset jäsenvaltiot muuttivat oikeudellisia perusteita kahden vuoden välein tai ne väittivät, että uusi ilmoitus merkitsi uutta rajatarkastusten palauttamistapausta (eikä nykyisten tarkastusten pidentämistä). Tästä huolimatta komissio on antanut vain yhden lausunnon sisärajatarkastusten oikeasuhteisuudesta ja

²⁴ Neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2016/894, annettu 12 päivänä toukokuuta 2016, Schengen-alueen yleisen toiminnan vaarantavissa poikkeuksellisissa olosuhteissa väliaikaisesti suoritettavaa sisärajavalvontaa koskevan suosituksen antamisesta.

²⁵ Neuvoston täytäntöönpanopäätökset (EU) 2016/1989 (11.11.2016), (EU) 2017/246 (7.2.2017) ja (EU) 2017/818 (11.5.2017).

tarpeellisuudesta. Lausunto annettiin lokakuussa 2015 Itävallan ja Saksan sisärajatarkastuksista, ja se oli myönteinen²⁶.

32 Kaikkien jäsenvaltioiden on annettava Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle selvitys rajatarkastusten täytäntöönpanosta neljän viikon kuluessa siitä, kun kyseiset tarkastukset on lopetettu²⁷. Edellä kohdassa **31** mainitut viisi jäsenvaltiota, joissa sisärajatarkastukset ovat kestäneet pitkään, eivät kuitenkaan ole vielä kuuden vuoden kuluttua tarkastusten palauttamisesta toimittaneet jälkikäteisselvityksiä. Komissio ei ole ryhtynyt toimiin hankkiakseen tietoja näiden tarkastusten täytäntöönpanosta.

33 Komissio katsoo, että pitkäaikaisten sisärajatarkastusten laajuus ja kesto eivät ole oikeasuhteisia eivätkä tarpeellisia²⁸. Komissiolla on toimivaltuudet ja velvollisuus valvoa EU:n lainsäädännön noudattamista ja toimia tapauksissa, joissa säännöksiä on saatettu rikkoa (ks. kohta **14**). Se voi käynnistää rikkomusmenettelyjä, mutta se ei ole vielä tehnyt niin, vaikka sillä on ollut epäilyksiä siitä, että sisärajatarkastukset eivät ole olleet EU:n lainsäädännön mukaisia.

34 Komissio on rikkomusmenettelyjen sijaan valinnut pehmeitä toimenpiteitä eli käynyt jäsenvaltioiden kanssa vuoropuhelua ja pyrkinyt edistämään koordinaatiota. Näkyviä tuloksia ei kuitenkaan ole saatu aikaan, sillä sisärajatarkastukset, jotka palautettiin kuusi vuotta sitten, ovat edelleen käynnissä. Komissio ilmoitti kesäkuussa 2021 antamassaan Schengen-strategiassa, että se aikoo hyödyntää käytettävissään olevia oikeudellisia keinoja tapauksissa, joissa jäsenvaltioiden sisärajatarkastukset kestävät suhteettoman pitkään.

Covid-19-pandemiaan liittyvät sisärajatarkastukset

35 Schengenin rajasäännöstössä ei nimenomaisesti mainita, että sisärajatarkastukset voitaisiin ottaa käyttöön kansanterveydellisen uhan perusteella. Komissio on kuitenkin hyväksynyt ajatuksen siitä, että covid-19-pandemian aiheuttama kansanterveydellinen uhka voi muodostaa uhan yleiselle järjestykselle ja tästä syystä jäsenvaltio voi palauttaa sisärajatarkastukset. Tällaisessa tapauksessa jäsenvaltion on kuitenkin täytettävä tiukka vaatimus siitä, että sisärajatarkastukset ovat paitsi viimeinen keino myös oikeasuhteisia ja kestoaltaan rajoitettuja.

²⁶ Komission lausunto C(2015) 7100 final (23.10.2015).

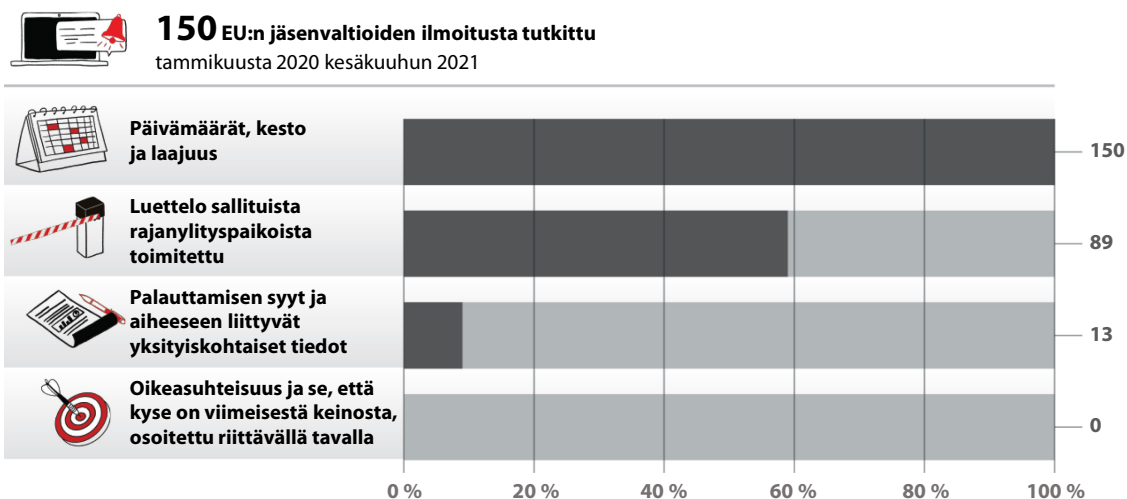
²⁷ Schengenin rajasäännöstö, 33 artikla.

²⁸ Impact Assessment Report accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (SWD(2021) 462 final).

36 Rajatarkastusten avulla voidaan selvittää matkustamisen olennainen luonne samalla kun tarkastetaan, onko tarvittavat testit tehty ja onko rekisteröidytty karanteeniin (itse karanteenin noudattamista ei kuitenkaan tarkasteta). Poliisi²⁹ ja terveysviranomaiset³⁰ – rajaviranomaisten sijaan – voivat kuitenkin tehdä muita tarkastuksia viruksen leviämisen rajoittamiseksi (esim. ruumiinlämmön mittauksia).

37 Tilintarkastustuomioistuin kävi läpi kaikki sisärajatarkastuksiin liittyvät 150 ilmoitusta, jotka jäsenvaltiot olivat toimittaneet komissiolle maaliskuun 2020 ja kesäkuun 2021 välisenä aikana. Ilmoituksista 135 liittyi yksinomaan covid-19-pandemiaan, kuusi sekä covid-19-pandemiaan että turvallisuuteen ja loput yhdeksän muuttoliikkeeseen ja/tai turvallisuuteen (ks. kohta **30**). Tarkastuksessa kävi ilmi, että kaikissa ilmoituksissa mainittiin rajatarkastusten päivämäärät, kesto ja laajuus. Niissä ei kuitenkaan annettu riittävää evidenssiä siitä, että rajatarkastukset olisivat todella olleet viimeinen keino. Johtopäätösten tueksi ei esitetty kattavia tilastotietoja tai rajatarkastusten ja niiden eri vaihtoehtojen vertailevaa analyysia. Lisäksi ilmoituksista puuttui usein luettelo niistä virallisista rajanylityspaikoista, joissa tarkastuksia tehtäisiin. Lisätietoja ks. **kaavio 6**.

Kaavio 6 – EU:n jäsenvaltioiden ilmoitusten tarkastus



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

²⁹ Komission suositus (EU) 2017/820, annettu 12 päivänä toukokuuta 2017, oikeasuhteisista poliisitarkastuksista ja poliisiyhteistyöstä Schengen-alueella (C(2017) 3349 final).

³⁰ Koronavirus (Covid-19). Suuntaviivat rajaturvallisuustoimenpiteitä varten terveyden suojelemiseksi ja tavaroiden ja välttämättömien palvelujen saatavuuden turvaamiseksi (C(2020) 1753 final, 16.3.2020), kohta 20.

38 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa tulivat esiin samat ongelmat, jotka ilmenivät ennen covid-19-pandemiaa tehdyissä, muuttoliikekriisiin ja turvallisuushkiin liittyvissä ilmoituksissa (ks. kohta [29](#)). Vaikka jäsenvaltioiden toimittamat tiedot ovat olleet riittämättömiä, komissio ei ole covid-19-pandemian alkamisen jälkeen pyytänyt lisätietoja eikä antanut lausuntoja siten kuin Schengenin rajasäännösten 27 artiklassa edellytetään. Tarkastajien johtopäätöksen mukaan se, että jäsenvaltiot eivät ole toimittaneet olennaisia tietoja, on heikentänyt komission mahdollisuuksia analysoida luotettavasti yksittäisiin rajatarkastustoimenpiteisiin liittyviä oikeudellisia seikkoja.

39 Komissiolla ei myöskään ole luotettavaa seurantarjestelmää sellaisten rajatarkastusten havaitsemiseksi, joista jäsenvaltiot eivät ole ilmoittaneet. Komissio totesi tarkastuksen yhteydessä, ettei sen tiedossa ole tällaisia rajatarkastuksia, mutta [laatikossa 1](#) esitetään kaksi esimerkkiä, jotka tarkastajat havaitsivat työnsä tuloksena.

Laatikko 1

Esimerkkejä covid-19-pandemiaan liittyvistä rajatarkastuksista, joiden palauttamisesta ei ollut ilmoitettu komissiolle

Slovenia palautti rajatarkastukset kaikille rajoilleen kesällä 2020 ja keväällä 2021 covid-19-pandemian vuoksi. Rajapoliisin suorittamilla tarkastuksilla varmistettiin pääasiassa rekisteröinti pakolliseen karanteeniin tai negatiivinen covid-19-testitulokseksi. Näistä tarkastuksista ei ilmoitettu komissiolle.

Slovakia palautti rajatarkastukset keväällä 2020 ja kesällä 2021. Niiden avulla tarkastettiin ensivaiheessa rekisteröinti pakolliseen karanteeniin ja myöhemmin covid-19-todistus. Vaikka Slovakia ilmoitti komissiolle rajatarkastuksista vuonna 2020, se ei tehnyt niin vuonna 2021.

Koska virallisia ilmoituksia ei tehty, kumpikaan jäsenvaltio ei antanut selvitystä rajatarkastustensa täytäntöönpanosta eikä toimittanut evidenssiä siitä, että tarkastukset olisivat olleet oikeasuhteisia tai tarpeellisia.

40 Komissio ei saanut kaikkia jälkikäteisselvityksiä, jotka sille olisi pitänyt toimittaa neljän viikon kuluessa sisärajatarkastusten päättymisestä (ks. myös kohta [32](#)). [Taulukossa 1](#) luetellaan jäsenvaltiot, jotka eivät antaneet jälkikäteisselvityksiä covid-19-pandemiaan liittyvistä sisärajatarkastuksista. Komissio ei toimittanut evidenssiä siitä, että se olisi pyytänyt näitä jäsenvaltioita lähettämään puuttuvat ilmoitukset tai jälkikäteisselvitykset.

Taulukko 1 – Luettelo jäsenvaltioista, jotka syyskuuhun 2021 mennessä eivät olleet toimittaneet jälkikäteisselvityksiä covid-19-pandemiaan liittyvistä sisärajatarkastuksista

Jäsenvaltio	Tilanne
Belgia	Jälkikäteisselvitykset toimitettu vuoden 2020 rajatarkastuksista, mutta ei (vielä) vuoden 2021 rajatarkastuksista.
Portugali	
Tanska	Covid-19-pandemiaan liittyvistä rajatarkastuksista ei ole toimitettu jälkikäteisselvityksiä vuoden 2020 eikä vuoden 2021 osalta.
Saksa	
Ranska	
Itävalta	
Puola	Ei ilmoituksia rajatarkastuksista vuodelta 2021. Näin ollen tarkastajat olettavat, että myöskään jälkikäteisselvityksiä ei tulla toimittamaan.
Slovakia	
Slovenia	Komissiolle ei ole lähetetty ilmoitusta rajatarkastuksista vuoden 2020 eikä vuoden 2021 osalta. Näin ollen tarkastajat olettavat, että myöskään jälkikäteisselvityksiä ei tulla toimittamaan.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin perustanaan komissiolta saadut jälkikäteisselvitykset, jotka tarkastuksessa käytiin läpi.

41 Tilintarkastustuomioistuin kävi läpi kaikki 12 jälkikäteisselvitystä, jotka komissio oli vastaanottanut maaliskuun 2020 ja kesäkuun 2021 välisenä aikana. Tarkastajat totesivat, että selvitysten sisältö vaihteli suuresti – yleisluontoisista lausunnoista yksityiskohtaisiin tilastoraportteihin. Useimmat selvitykset eivät kuitenkaan täysin täyttäneet oikeasuhteisuuden arviointiin liittyviä oikeudellisia vaatimuksia³¹. Kymmenessä selvityksessä 12:sta ei käsitelty tätä näkökohtaa riittävästi vaan hyvin lyhyesti ja yleisesti (ks. [laatikko 2](#)). Vain kolmessa selvityksessä mainittiin, että olisi mahdollista hyödyntää vaihtoehtoisia toimenpiteitä, mutta nämäkin maininnat olivat hyvin lyhyitä.

³¹ Schengenin rajasäännöstö, 33 artikla.

Laatikko 2

Esimerkkejä siitä, että jälkikäitelvityksissä ei perusteltu oikeasuhteisuutta riittävästi

Selvitys 1, joka kattoi maaliskesäkuun 2020 Unkarissa: ”Käyttöön otetut toimenpiteet olivat vaikuttavia, oikeasuhteisia ja ratkaisevan tärkeitä epidemian leviämisen rajoittamiseksi. Tätä osoittaa se, että tapausten määrä on onnistuttu Unkarissa pitämään alhaisena.”

Selvitys 2, joka kattoi maaliskesäkuun 2020 Portugalissa: ”Kun otetaan huomioon maailmanlaajuinen epidemiologinen tilanne, sisärajatarkastusten tilapäisen palauttamisen keskeisenä tavoitteena oli kansanterveyden turvaaminen ja covid-19-tartuntojen hillitseminen. Näissä oloissa sisärajatarkastusten palauttaminen rajoitettiin operatiivisissa ja maantieteellisissä standardeissa vastaamaan tarvetta taata kansanterveyden ja sisäisen turvallisuuden suojaaminen.”

Selvitys 3, joka kattoi maaliskesäkuun 2020 Espanjassa: ”Rajatarkastusten palauttamisen nimenomaisten tavoitteiden mukaisesti henkilöiden vapaa liikkuvuus on kuten odotettua vaikeutunut vakavasti. Kun kuitenkin otetaan huomioon toimenpiteet, jotka on toteutettu Espanjan alueella, muissa jäsenvaltioissa ja Schengenin säännöstöön osallistuvissa maissa sekä Schengen-alueen muilla sisärajoilla, voidaan katsoa, että toimenpide on ollut oikeasuhteinen.”

42 Yhdessäkään selvityksessä ei kuvailtu toimenpiteitä, joilla olisi pyritty varmistamaan, että syrjimättömyysperiaatetta noudatetaan ja erityisesti että EU:n kansalaisia kohdellaan yhdenvertaisesti kansalaisuudesta riippumatta. Vaikka Schengenin rajasäännöstössä ei nimenomaisesti vaadita näitä tietoja, ne ovat merkityksellisiä rajatarkastusten laillisuuden arvioinnin kannalta silloin kun rajatarkastusten tarkoituksena on valvoa rajoituksia, jotka toteutetaan kansalaisuus- tai asuinpaikkaperusteisina matkustuskieltoina (ks. [laatikko 3](#)).

Laatikko 3

Esimerkki rajatarkastusmenettelystä, jonka avulla on valvottu matkustuskieltoa, sekä sen mahdollisesta vaikutuksesta syrjimättömyysperiaatteeseen

Unkari valvoi syksyllä 2020 matkustusrajoituksia tekemällä sisärajatarkastuksia. Unkarin kansalaisiin sovellettiin erilaisia sääntöjä kuin muihin EU-kansalaisiin, eikä merkitystä ollut EU:n jäsenvaltioissa tuolloin vallinneella pandemiatilanteella.

Unkari päätti, että ulkomaalaiset eivät 1. syyskuuta 2020 lähtien saaneet matkustaa maahan. Tämä koski myös EU:n kansalaisia. Ainoa poikkeus sallittiin sellaisille Visegrad-maiden eli Puolan, Slovakian ja Tšekin kansalaisille, jotka pystyivät esittämään näyttöä negatiivisesta covid-19-testistä.

Maahantulon yhteydessä otettiin 1. lokakuuta 2020 lähtien käyttöön pakollinen karanteeni, mutta sellaiset Unkarin kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä, jotka palasivat Unkariin Puolasta, Slovakiasta tai Tšekistä, vapautettiin karanteenista, jos heidän testituloksensa oli negatiivinen.

Myös Puolan, Slovakian ja Tšekin kansalaiset, jotka olivat varanneet majoituksen Unkarissa lokakuussa, jätettiin karanteenisääntöjen ulkopuolelle, jos he esittivät Unkariin saapuessaan negatiivisen PCR-testituloksen.

43 Tarkastajat tutkivat lisäksi Schengen-alueen yleisestä täytäntöönpanosta toimitettuja kattavia vuotuisia kertomuksia ja tällöin myös kysymystä, oliko kertomuksissa käsitelty sisärajatarkastusten toteuttamista ja esitetty komission näkemykset kyseisten tarkastusten perusteluista. Tarkastajat totesivat, että komissio ei ollut vuoden 2015 jälkeen antanut vuotuista kertomusta siitä, miten alue, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa, toimii³².

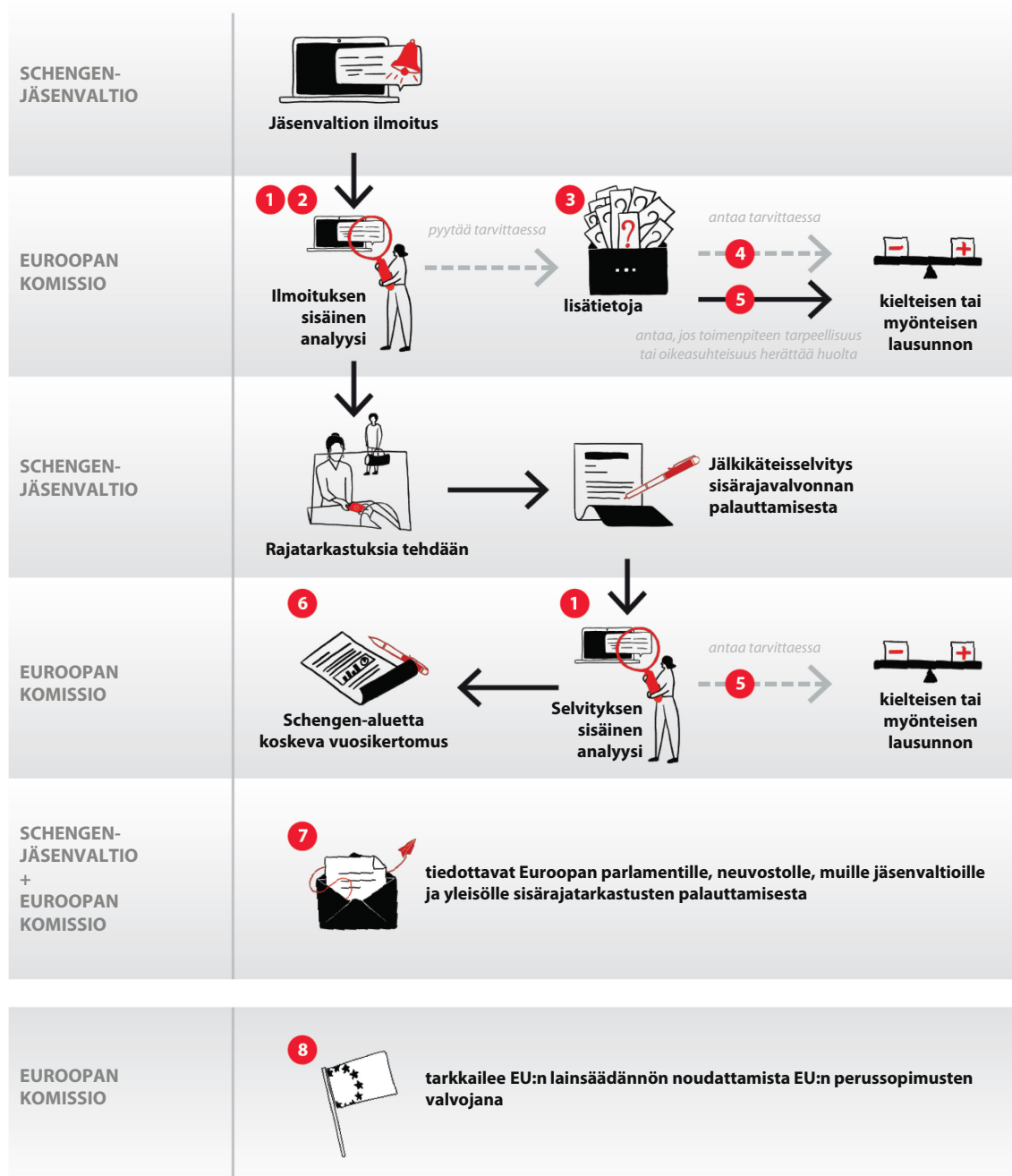
44 Euroopan parlamentti on kehottanut komissiota valvomaan asianmukaisesti Schengenin säännösten soveltamista, käyttämään oikeuksiaan pyytää jäsenvaltioilta lisätietoja ja tehostamaan raportointiaan Euroopan parlamentille siitä, miten se käyttää perussopimusten mukaisia oikeuksiaan³³.

45 *Kaaviosta 7* käy ilmi, millaisia puutteita tarkastajat havaitsivat komission valvonnassa, joka koski Schengen-alueen sisärajoja.

³² Kuten [Schengenin rajasäännösten 33 artiklassa](#) edellytetään.

³³ Ks. esimerkiksi [Euroopan parlamentin päätöslauselma 19. kesäkuuta 2020 Schengen-alueen tilanteesta covid-19-pandemian puhkeamisen jälkeen \(2020/2640\(RSP\)\)](#).

Kaavio 7 – Tarkastuksessa havaitut, sisärajatarkastusten palauttamiseen liittyneet puutteet



- 1 Tiedot riittämättömiä, jotta niiden avulla voisi tehdä luotettavan sisäisen analyysin (kohdat 30, 32, 37, 38, 40, 41 ja 42)
- 2 Ei seuranta siitä, onko ilmoitus rajatarkastuksista jäänyt tekemättä (39)
- 3 Ei lisätietopyyntöjä vuoden 2020 jälkeen (30, 32, 38 ja 40)
- 4 Lausuntoja ei ole annettu vuoden 2015 jälkeen (31 ja 38).

- 5 Lausuntoa ei ole annettu, vaikka oikeasuhteisuus on herättänyt huolta (31 ja 33)
- 6 Schengen-aluetta koskevaa vuosikertomusta ei ole annettu vuoden 2015 jälkeen (43)
- 7 Euroopan parlamentti kehottanut parantamaan raportointia (44)
- 8 Valvontatoimet ja rikkomusmenettelyt puuttuvat (33 ja 34)

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Komissio valvoo matkustusrajoituksia, mutta oikeudellisen kehityksen rajoitteet vaikeuttavat sen työtä

46 Jäsenvaltiot reagoivat pandemiaan asettamalla matkustusrajoituksia kansanterveyden suojaamiseksi (ks. kohta **10**). Tilintarkastustuomioistuimien havaintojen mukaan komissiolle ei kaiken kaikkiaan ole käytettävissään vankkaa oikeudellista kehystä, jonka nojalla se voisi arvioida, ovatko jäsenvaltioiden matkustusrajoitukset EU:n lainsäädännön mukaisia. Tärkeimmät syyt tähän ovat seuraavat:

- o Jäsenvaltioilla on EU:n lainsäädännön mukaisesti huomattavat toimivaltuudet ja oikeudet kansanterveyden alalla. Tämä ala ei kuulu EU:n yksinomaiseen eikä jaettuun toimivaltaan³⁴, vaan jäsenvaltiot määrittävät omat terveystilanteensa³⁵.
- o Vapaata liikkuvuutta koskevassa direktiivissä³⁶ ei edellytetä, että jäsenvaltiot antavat komissiolle ilmoituksia tai raportoivat direktiivin nojalla toteuttamistaan toimenpiteistä. Tämä johtuu kyseisen direktiivin yleisestä toimintamallista, jossa vapaan liikkuvuuden rajoituksia sovelletaan yksilöllisen arvion perusteella. Lisäksi rajoitukset ovat tuomioistuINVALVONNAN alaisia. Koska raportointivelvoitetta ei ole, jäsenvaltiot voivat vapaasti päättää, raportoivatko ne toteutetuista toimenpiteistä, kuten matkustusrajoituksista, ja jos raportoivat, millä tavalla. Tämä lisää riskiä, että matkustusrajoituksia koskevat tiedot, joita komissiolle toimitetaan, eivät ole täydellisiä.
- o Neuvoston suositukset³⁷ eivät ole sitovia. Suositukset ovat keskeinen toimintapoliittinen asiakirja, jonka avulla on pyritty koordinoimaan covid-19-pandemian torjumiseksi käyttöön otettuja vapaan liikkuvuuden rajoituksia. Niinpä suositukset sisältävät sellaisia yhteisiä matkustusrajoitusten täytäntöönpanoa koskevia periaatteita, joista jäsenvaltiot ovat sopineet.
- o Covid-19-pandemia on ollut luonteeltaan ennennäkemätön, ja se on kehittynyt nopeasti.

47 Lisäksi ainoa väline, jolla komissio voi varmistaa, että matkustusrajoitukset eivät riko oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen, on rikkomusmenettely, joka taas ei sovellu pandemian oloihin. Tämä johtuu siitä, että oikeudenkäynnit kestävät pitkään (usein vuosikausia asian edetessä Euroopan unionin tuomioistuimeen), ja lisäksi siitä, että

³⁴ Ks. SEUT-sopimus, 3 artikla ja 45 artiklan 3 kohta, sekä vapaata liikkuvuutta koskeva direktiivi, 27 ja 29 artikla.

³⁵ Ks. SEUT-sopimus, 4 artiklan 2 kohdan k alakohta ja 6 artiklan a alakohta.

³⁶ Direktiivi 2004/38/EY.

³⁷ Neuvoston suositukset (EU) 2020/1475 (13.10.2020), (EU) 2021/119 (1.2.2021), (EU) 2021/961 (14.6.2021) ja (EU) 2022/107 (25.1.2022).

toimenpiteet, joita jäsenvaltiot ovat toteuttaneet pandemian aikana, ovat olleet lyhytkestoisia ja luonteeltaan vaihtelevia. Tuomioistuimen aiemmissa tuomioissa³⁸ on todettu, että rikkomusmenettelyä ei voida ottaa tutkittavaksi, jos rikkomus on päättynyt. Koska on hyvin epätodennäköistä, että toimenpiteitä, jotka komission tämänhetkisen näkemyksen mukaan ovat rikkomuksia, toteutettaisiin edelleen useiden vuosien kuluttua, säännöksiä rikkoneelle jäsenvaltiolle ei tulla määräämään seuraamuksia.

48 Komissio käytti useita tietolähteitä seuratessaan jäsenvaltioiden asettamia matkustusrajoituksia. Tällaisia lähteitä olivat esimerkiksi jäsenvaltioiden hallitusten verkkosivuilla julkaistut kansalliset lait, suora yhteydenpito jäsenvaltioiden kanssa, tiedotusvälineissä esitetyt tiedot ja muilta jäsenvaltioilta, kansalaisilta tai järjestöiltä saadut valitukset, jotka koskivat jotain erityistä ongelmaa.

49 Tarkastajien hankkimasta evidenssistä käy ilmi, että kun komissio sai ilmoituksen matkustusrajoituksista, se arvioi kyseiset rajoitukset järjestelmällisesti ja oikea-aikaisesti (mutta oikeudellisen kehyksen asettamissa rajoissa). Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi kuitenkin, että jäsenvaltioiden ilmoittamat tiedot eivät useinkaan olleet vertailukelpoisia ja niissä oli aukkoja. Tästä seurasi se, että komission oli vaikeampaa saada oikea-aikainen ja tarkka kuva jäsenvaltioiden asettamista matkustusrajoituksista ja siten täyttää velvollisuutensa sääntöjen noudattamisen valvojana (ks. esimerkki *laatikossa 4*).

Laatikko 4

Esimerkkejä ongelmista, jotka liittyivät jäsenvaltioiden toimittamiin tietoihin

Komission kesäkuussa 2021 toteuttama seuranta perustui kansallisilta viranomaisilta saatuihin tietoihin. Seurannan yhteydessä esitettiin kysymys, olivatko jäsenvaltiot jo ottaneet käyttöön neuvoston suosituksissa vahvistetut mekanismit (yhteiset kartat, raja-arvot jne.). Kahdeksan jäsenvaltiota ei vastannut tähän kysymykseen (Alankomaat, Bulgaria, Italia, Itävalta, Kroatia, Puola, Slovakia ja Unkari).

Myös komissio totesi kesäkuussa 2021 antamassaan tiedonannossa, joka koski covid-19-pandemiasta saatuja kokemuksia³⁹, että täydellisten ja vertailukelpoisten tietojen kerääminen EU-tasolla oli vaikeaa.

³⁸ Ks. asia C 288/12 (30 kohta), asia C 221/04 (25 ja 26 kohta) ja asia C 20/09 (33 kohta).

³⁹ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Covid-19-pandemiasta tähän asti saadut kokemukset (COM(2021) 380 final).

50 Paitsi komissio, myös ECDC kohtasi vaikeuksia. Neuvoston suosituksessa, joka koskee koordinoitua lähestymistapaa vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen covid-19-pandemian johdosta⁴⁰, edellytetään, että ECDC julkaisee viikoittain karttoja riskialueista. Näissä kartoissa⁴¹ annetaan tietoa covid-19:n leviämisestä eri alueille, ja niiden avulla pyritään tukemaan jäsenvaltioita päätöksissä, jotka koskevat vapaata liikkuvuutta. Neuvoston suosituksessa edellytettiin, että jäsenvaltiot toimittavat aluetasolla eriteltyjä tietoja viikoittain. Kuuden kuukauden jälkeen (toukokuussa 2021) 12 jäsenvaltiota ei ollut vielä kukaan noudattanut tätä vaatimusta.

Komission ja ECDC:n tekemästä työstä huolimatta jäsenvaltioiden toimet olivat enimmäkseen koordinoimattomia

51 Koska EU:lla ei ollut käytössään terveysuhkia koskevaa kehystä, jäsenvaltioiden oli reagoitava nopeasti jatkuvasti muuttuvaan terveystilanteeseen. Vaikka covid-19-pandemiaan liittyvien matkustusrajoitusten täytäntöönpano on yksinomaan jäsenvaltioiden vastuulla, komission tehtävänä on yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa edistää kyseisten rajoitusten koordinoitua. Tavoitteena on minimoida rajat ylittävään matkustamiseen kohdistuvat vaikutukset EU:ssa (ks. kohta **15**).

52 Tässä osiossa tilintarkastustuomioistuin selvittää,

- a) ovatko komissio ja ECDC antaneet oikea-aikaisia ja relevantteja ohjeita, lausuntoja ja suosituksia, joilla on pyritty koordinoimaan jäsenvaltioiden toimia, ja onko kyseisiä asiakirjoja mukautettu tilanteen kehittyessä
- b) johtiko komission ja ECDC:n työ siihen, että jäsenvaltioiden matkustusrajoituksista ja sisärajoitustoimista tuli johdonmukaisempia ja koordinoitumpia.

⁴⁰ Neuvoston suositus (EU) 2020/1475.

⁴¹ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>.

Komissio ja ECDC antoivat oikea-aikaisia ja relevantteja ohjeita, joilla pyrittiin edistämään EU-tason koordinoitua

Komissio

53 Komissio on pandemian alusta lähtien antanut jäsenvaltioille kattavia ohjeita. Näissä ohjeissa, jotka ovat olleet tiedonantoja, suuntaviivoja tai ehdotuksia neuvoston suosituksiksi, on käsitelty erilaisia vapaaseen liikkuvuuteen ja covid-19-toimenpiteisiin liittyviä näkökohtia (ks. [liite II](#)).

54 Komissio käsitteli rajatarkastuksia koskevissa EU:n ohjeissa kahta keskeistä osaa: toinen oli EU:hun suuntautuvan muun kuin välttämättömän matkustamisen kieltäminen (ulkorajat) ja toinen rajaturvallisuuteen liittyvät suuntaviivat (sisärajat). Jälkimmäisestä aiheesta komissio on myöhemmin antanut tiedonannon, joka koski rajatarkastusten asteittaista lakkauttamista. Ohjeet EU:hun suuntautuvan muun kuin välttämättömän matkustamisen kieltämisestä eivät kuulu tämän tarkastuksen piiriin (ks. kohta [22](#)).

55 Rajaturvallisuutta koskevat suuntaviivat julkaistiin 16. maaliskuuta 2020⁴² eli pandemian alkuaikoina, ja niissä käsiteltiin rajaturvallisuuden keskeisiä näkökohtia: sisä- ja ulkorajoilla toteutettavia rajatarkastustoimenpiteitä, terveyteen liittyviä toimenpiteitä ja tavarakuljetuksia. Näissä suuntaviivoissa muistutettiin jäsenvaltioita oikeudellisista perusperiaatteista, mukaan lukien suhteellisuus- ja syrjimättömyysperiaatteista. Suuntaviivoihin sisältyi erityinen sisärajatarkastuksia koskeva osio, jossa todettiin, että tarkastukset voitaisiin palauttaa ”äärimmäisen kriittisessä tilanteessa”⁴³ vastauksena covid-19-pandemiaan. Tilintarkastustuomioistuimien katsoo, että kyseiset ohjeet olivat oikea-aikaisia ja merkityksellisiä.

56 Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi komission ohjeissa kuitenkin seuraavat puutteet:

⁴² Koronavirus (Covid-19). Suuntaviivat rajaturvallisuustoimenpiteitä varten terveyden suojelemiseksi ja tavaroiden ja välttämättömien palvelujen saatavuuden turvaamiseksi (C(2020) 1753 final, 16.3.2020).

⁴³ Koronavirus (Covid-19). Suuntaviivat rajaturvallisuustoimenpiteitä varten terveyden suojelemiseksi ja tavaroiden ja välttämättömien palvelujen saatavuuden turvaamiseksi (C(2020) 1753 final, 16.3.2020), kohta 18.

- o Maaliskuun 2020 suuntaviivoissa ei annettu yksityiskohtaisia neuvoja siitä, miten jäsenvaltiot voisivat varmistaa ja osoittaa sen, että niiden rajatarkastukset olisivat pandemian erityisoloihin sovellettuina yleisen suhteellisuusperiaatteen mukaisia.
- o Käytännön ohjeita ei annettu. Muun muassa rajaturvallisuuden hyvät käytännöt pandemian eri vaiheissa jäivät puuttumaan. Esimerkiksi rajavartijan käsikirjaan, jossa rajavartijoille annetaan rajatarkastuksiin liittyviä ohjeita⁴⁴, ei tehty pandemiaan liittyviä päivityksiä (paitsi että kansainvälisille kuljetustyöntekijöille annettava todistus otettiin osaksi käsikirjaa).
- o Tietyissä määritelmissä, jotka koskivat ohjeissa käytettyjä termejä, ei ollut otettu pandemian oloja asianmukaisesti huomioon. Maaliskuussa 2020 annetuissa rajaturvallisuutta koskevissa suuntaviivoissa todetaan, että terveystarkastukset, joista ei tarvitse ilmoittaa komissiolle, voisivat olla vaihtoehto rajatarkastuksille⁴⁵. Sitä, mitä eroa rajatarkastuksilla ja rajoilla tehtävillä terveystarkastuksilla oli covid-19-pandemian oloissa, ei kuitenkaan määritelty selkeästi. Sen vuoksi on vaarana, että jäsenvaltiot toteuttavat terveystarkastuksia, jotka ovat tosiasiallisesti rajatarkastuksia mutta joista ei ilmoiteta komissiolle.
- o Myös termiä ”rajojen sulkeminen” käytettiin usein komission ja ECDC:n ohjeissa sekä neuvoston suosituksissa. Termiä ei ole varsinaisesti määritelty Schengenin rajasäännöstössä, ja se on saattanut johtaa harhaan Schengen-alueella matkustavia kansalaisia, sillä EU:n sisäisiä rajoja ei ole täysin suljettu. Ainoastaan maahantuloa (ja satunnaisesti maasta poistumista) on rajoitettu tai tietyt rajanylityspaikat on suljettu väliaikaisesti.

57 Rajaturvallisuutta koskevien ohjeiden lisäksi komissio antoi kattavia ohjeita liikkumisvapauteen liittyvistä eri näkökohdista (ks. *liite II*). Ohjeet kattoivat erityisiä kysymyksiä, joilla oli vaikutusta työntekijöihin ja kausityöntekijöihin, ns. vihreisiin kaistoihin (tavaroiden ja keskeisten palvelujen saatavuuteen), kuljetuspalveluihin ja liikenneyhteyksiin, lentorahtitoimintaan, merenkulkijoiden, laivamatkustajien ja muiden aluksilla olevien henkilöiden kotiinpaluuseen ja matkajärjestelyihin, matkailuun, valtioiden rajat ylittäviin vakaviin terveysuhkiin sekä pika-antigeenitestien käyttöön.

⁴⁴ Annex to the Commission Recommendation C(2019) 7131 final of 8.10.2019 establishing a common “Practical Handbook for Border Guards” to be used by Member States’ competent authorities when carrying out the border control of persons and replacing Commission Recommendation C(2006) 5186 of 6 November 2006.

⁴⁵ C(2020) 1753 final (16.3.2020), kohta 20.

58 Erityisen tärkeitä olivat komission ehdotukset neuvoston suosituksiksi, jotka koskivat koordinoitua lähestymistapaa vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen covid-19-pandemian johdosta⁴⁶. Näissä asiakirjoissa jäsenvaltiot sopivat yhteisistä perusteista, jotka koskivat alueellisten epidemiologisten olosuhteiden arviointia. Jäsenvaltiot sopivat myös siitä, että Euroopan talousalueen alueiden ja maiden osalta käytettäisiin yhteistä värikarttaa: vihreästä keltaiseen ja punaiseen covid-19-tapausten ja -testien määrän ja positiivisten testitulosten prosenttiosuuden mukaan. Muuttuvat tilanteet otettiin huomioon helmikuussa ja kesäkuussa 2021 hyväksytyissä kahdessa päivityksessä⁴⁷.

59 Komissio toimi nopeasti auttaakseen ratkaisemaan myös sellaisia vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä kysymyksiä, jotka koskivat erityisiä henkilöryhmiä, erityisesti kuljetushenkilöstöä ja kausityöntekijöitä. Se antoi jo maaliskuussa 2020 käytännön suuntaviivoja, joissa kannatettiin sitä periaatetta, että kaikkien EU:n sisärajojen olisi pysyttävä avoinna tavaraliikenteelle ja keskeisten tuotteiden toimitusketjut olisi taattava⁴⁸. Heinäkuussa 2020 komissio esitti vastaavia suuntaviivoja kausityöntekijöiden tilanteen tukemiseksi⁴⁹.

60 Yksi komission tärkeimmistä saavutuksista tällä alalla oli vihreiden kaistojen käsitteen käyttöönotto maaliskuussa 2020⁵⁰. Sillä varmistettiin, että tavaravirta pysyi liikkeellä koko EU:ssa ja kuljetushenkilöstöön sovellettiin vapaata liikkuvuutta tilanteessa, jossa sisärajatarkastusten palauttaminen oli vaikuttanut sekä tavaravirtoihin että kuljetushenkilöstöön erityisesti pandemian alkuaikoina. Komissio perusti yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa liikennealan kansallisten yhteyspisteiden verkoston (*National Transport Contact Points Network*), joka osoittautui vaikuttavaksi välineeksi, kun liikenneministeriöiden ja komission piti yhdessä käynnistää nopeita ja koordinoituja toimia (ks. [laatikko 5](#)).

⁴⁶ COM(2020) 499 final (4.9.2020), COM(2020) 849 final (18.12.2020) ja COM(2021) 232 final (3.5.2021).

⁴⁷ Neuvoston suositukset (EU) 2021/961 (14.6.2021) ja (EU) 2021/119 (1.2.2021).

⁴⁸ Komission tiedonanto vihreiden kaistojen täytäntöönpanosta terveyden suojelemiseksi ja tavaroiden ja välttämättömien palvelujen saatavuuden turvaamiseksi rajaturvallisuustoimenpiteitä varten annettujen suuntaviivojen mukaisesti (C(2020) 1897 final).

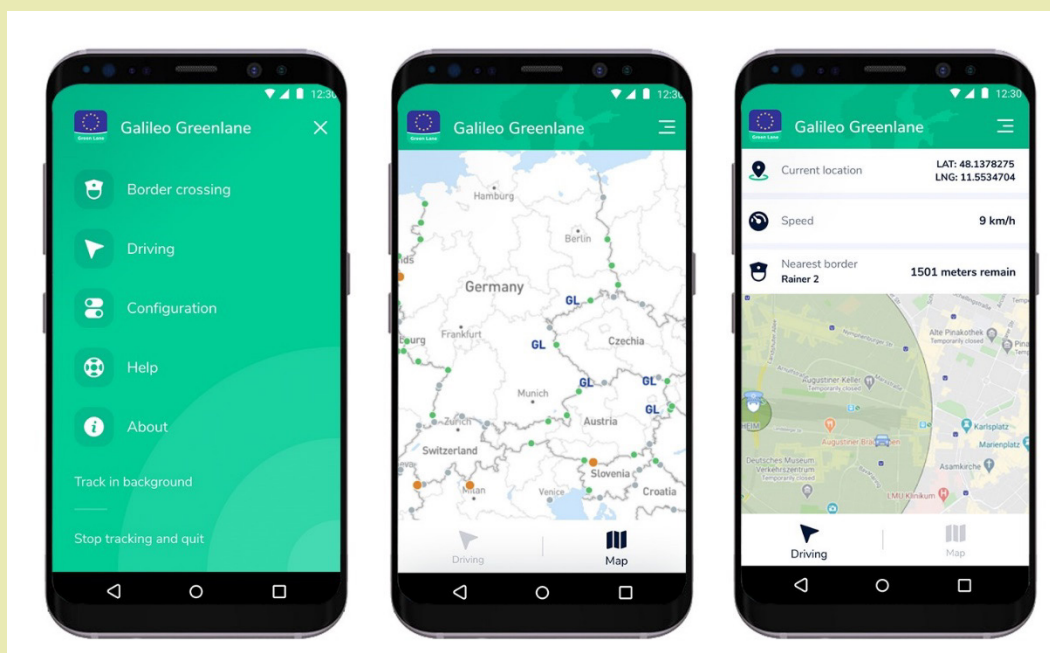
⁴⁹ Komission tiedonanto Ohjeet kausityöntekijöille EU:ssa koronavirusepidemiaan liittyen (C(2020) 4813 final).

⁵⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_20_510.

Laatikko 5

Vihreät kaistat – esimerkki hyvästä käytännöstä

Tukeakseen kuljetusalan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja tavaravirtoja kaikkialla EU:ssa komissio kehitti yhteistyössä EU:n avaruusohjelmaviraston kanssa vihreiden kaistojen mobiilisovelluksen (ks. kuvat jäljempänä). Sen lisäksi, että sovelluksen avulla kuorma-autonkuljettajat ja viranomaiset voivat seurata rajanylitysaikoja EU:n sisärajoilla, sovellus seuraa joka päivä keskimääräisiä rajanylitysaikoja. Tiedot kattavat kaikki 178 rajanylityspaikkaa EU:n sisäisen TEN-T-liikenneverkon varrella ja useita rajanylityspaikkoja EU:n ulkorajoilla. Sen tiedon perusteella, joka koskee reaaliaikaista liikennettä, kuljettajat voivat päättää, milloin ja missä he ylittävät tietyn rajan, ja viranomaiset voivat tehdä suunnitelmia, joiden myötä ruuhkautumisen tai liikennehäiriöiden vaikutukset olisivat mahdollisimman vähäisiä.



Lähde: Euroopan unionin avaruusohjelmavirasto.

61 Komissio perusti 15. kesäkuuta 2020 *Re-open EU* -verkkoalustan⁵¹, jolla tuetaan matkustamisen ja matkailun turvallista uudelleenkäynnistämistä kaikkialla Euroopassa. Alusta perustuu tietoihin, joita EU-maat antavat vapaaehtoisesti matkustusrajoituksista sekä kansanterveyteen ja turvallisuuteen liittyvistä toimenpiteistä, ja sen tavoitteena on palauttaa luottamus matkustamiseen antamalla

⁵¹ <https://reopen.europa.eu/fi>.

kansalaisille tietoa kussakin jäsenvaltiossa sovellettavista rajoituksista. Tavoitteena on, että kansalaisten on helpompaa suunnitella matkojaan⁵².

62 Vaikka tämä EU:n aloite on erittäin myönteinen, sen onnistuminen riippuu jäsenvaltioiden yhteistyöstä. Jäsenvaltioiden olisi erityisesti toimitettava säännöllisesti virallisia tietoja, jotka ovat täydellisiä ja ajantasaisia. Myös tilintarkastustuomioistuin otti tämän kysymyksen esille erityiskertomuksessaan, joka koski lentomatkustajien oikeuksia covid-19-pandemian aikana⁵³.

63 Heinäkuun 5. päivänä 2021 eli yli vuosi *Re-open EU* -verkkoalustan käynnistämisen jälkeen yhdeksän jäsenvaltiota (Bulgaria, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovenia, Suomi, Tanska ja Viro) ei vielä ole toimittanut ajantasaisia tietoja. Vaarana on, että kun EU:n kansalaiset kohtaavat ongelmia rajoilla, he saattavat kyseenalaistaa välineen hyödyllisyyden sen vuoksi, että tiedot, joita he ovat käyttäneet matkansa suunnittelussa, ovat olleet virheellisiä tai vanhentuneita.

Euroopan tautien ehkäisy- ja -valvontakeskus (ECDC)

64 Tarkastetun ajanjakson aikana ECDC julkaisi pandemiaan liittyen 27 uhka- ja riskiarviointia ja yli 70 ohjetta tai teknistä raporttia. Sen ensimmäiset matkustusohjeet ovat peräisin toukokuulta 2020. ECDC toimitti oman panoksensa myös komission ohjeisiin, jotka koskivat rajatarkastuksia ja matkustusrajoituksia.

65 ECDC antoi toukokuussa 2020 ohjeen, jonka mukaan rajojen sulkeminen saattaa viivästyttää viruksen kulkeutumista maahan. Tällaisten sulkemisten olisi kuitenkin oltava lähes totaalisia, ja ne olisi pantava nopeasti täytäntöön epidemian alkuvaiheissa. ECDC:n mielestä tämä olisi mahdollista vain erityisissä olosuhteissa, esimerkiksi pienissä ja eristyneissä saarivaltioissa⁵⁴. Käytännössä jäsenvaltiot eivät kuitenkaan aina ottaneet näitä ohjeita huomioon, vaan rajatarkastuksia palautettiin vierekkäisten Schengen-maiden välille. *Laatikossa 6* esitetään esimerkki haasteista, jotka liittyvät maarajatarkastusten vaikuttavuuteen tällaisissa tapauksissa.

⁵² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_20_1045.

⁵³ Erityiskertomus 15/2021 Lentomatkustajien oikeudet covid-19-pandemian aikana: komission pyrkimyksistä huolimatta keskeiset oikeudet ovat vailla suojaa, kohdat 68–70 ja suositus 3 a.

⁵⁴ Considerations for travel-related measures to reduce spread of COVID-19 in the EU/EEA, 26.5.2020.

Laatikko 6

Esimerkki haasteista, jotka liittyvät Schengen-alueen maarajavalvonnan vaikuttavuuteen

Saksa palautti 16. maaliskuuta 2020 väliaikaiset rajatarkastukset Itävallan, Luxemburgin, Ranskan, Sveitsin ja Tanskan vastaisilla maarajoillaan. Tavoitteena oli valvoa kieltoa, joka koski muuta kuin välttämätöntä matkustamista. Luxemburgin vastaisella rajalla tehtiin tarkastuksia kahden kuukauden ajan (15. toukokuuta 2020 asti), ja tästä syystä useita pienempiä rajanylityspaikkoja suljettiin. Huhtikuussa 2020 covid-19-virus oli jo levinnyt laajalle Saksassa. Lisäksi koska Luxemburgin ja Belgian sekä Belgian ja Saksan rajat pysyivät auki kolmen ensimmäisen viikon aikana, Luxemburgin asukkaat saattoivat ohittaa Saksan asettamat tarkastukset kulkemalla Belgian kautta.

Saksa palautti 14. helmikuuta 2021 sisärajatarkastukset Tšekin ja Itävallan (Tirolin alue) vastaisilla rajoillaan. Pyrkimyksenä oli estää virusmutaatioiden leviäminen. Saksa sovelsi muuhun kuin välttämättömään matkustamiseen kieltoa, joka oli aiempaa tiukempi, eikä edes kauttakulku Saksan kautta henkilön asuinmaahan ollut sallittua. Saksa piti kuitenkin Puolan vastaiset rajansa avoimina. Koska Puolan ja Tšekin välillä ei ollut rajatarkastuksia, rajatarkastukset oli kuitenkin niidenkin kautta mahdollista ohittaa.

66 ECDC laati marraskuussa 2020 strategisen ja tuloksellisuusanalyysin, joka koski ECDC:n toimia covid-19-pandemian torjumiseksi⁵⁵. Analyysissä tarkasteltiin, kuinka käyttökelpoisia covid-19:ään liittyvät ECDC:n tuotokset olivat olleet. Asiaa selvitettiin tekemällä kyselytutkimuksia ja hankkimalla näkemyksiä kohderyhmiltä. Analyysin johtopäätösten mukaan ECDC:n ohjeet voisivat olla käytännöllisempiä ja toimivampia.

67 ECDC ei kerää yksityiskohtaisia tietoja tarkastaakseen, kuinka maat ovat panneet sen ohjeet täytäntöön, sillä ECDC:llä ei ole velvollisuutta tehdä niin.

68 ECDC:llä ei ole säädösvaltaa, joten sen ohjeet eivät sido jäsenvaltioita⁵⁶. ECDC tukeutuu pääasiassa kansallisten viranomaisten toimittamiin tietoihin, koska sillä ei ole valtuuksia itse tarkastaa tai kerätä tietoja lähteellä. Koska jäsenvaltioiden seuranta- ja

⁵⁵ Strategic and performance analysis of ECDC response to the COVID-19 pandemic.

⁵⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 851/2004, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, tautien ehkäisyn ja valvonnan eurooppalaisen keskuksen perustamisesta, johdanto-osan 6 kappale.

testausstrategiat ovat erilaisia, ECDC:n on vaikeaa vertailla epidemiologista tilannetta eri puolilla EU:ta. Tämä hankaluus voi vaarantaa viraston ohjeiden hyödyllisyyden.

Jäsenvaltiot eivät koordinoineet lähestymistapoja, jotka koskivat covid-19-pandemiasta johtuvia sisäraajatarkastuksia ja matkustusrajoituksia

69 Komissio perusti tilapäisen työryhmän – koronavirus-tiedotusryhmän – jonka tehtävänä oli komission johdolla valvoa, kuinka kansalliset viranomaiset panivat täytäntöön komission ohjeita. Ryhmän tarkoituksena oli yksilöidä ongelmia ja keskustella niistä teknisellä tasolla. Ryhmä kokoontui 33 kertaa helmi-syyskuussa 2020.

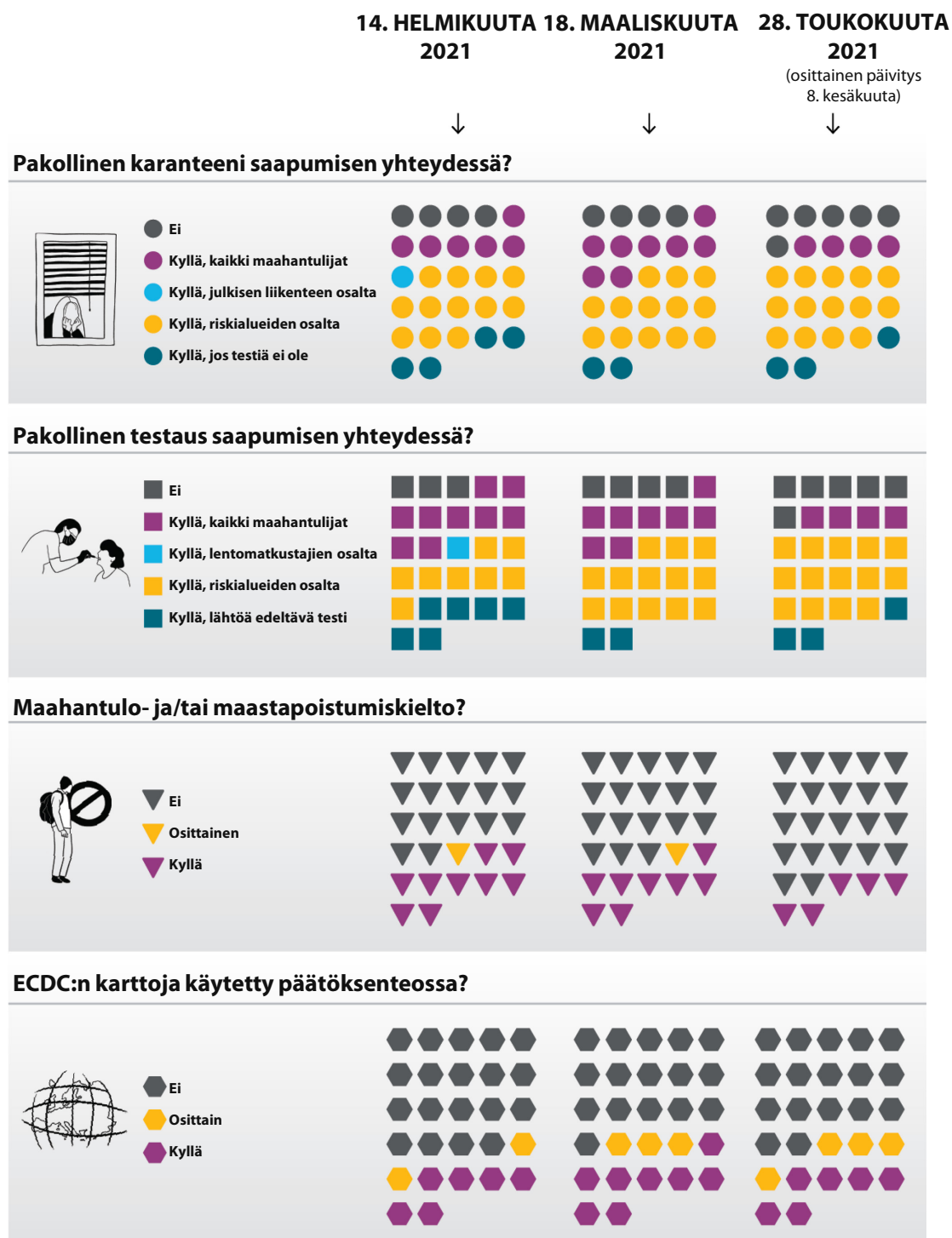
70 Kaikki tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat 33 kokouspöytäkirjaa osoittavat selkeästi, että komissio on tehnyt kovasti työtä koordinoidakseen jäsenvaltioiden toimia. Kaikissa kokouksissa keskusteltiin EU:n ohjeiden kansallisesta täytäntöönpanosta, ja jäsenvaltiot raportoivat toteuttamistaan toimenpiteistä. Komissio kertasi EU:n lainsäädännön yleisiä periaatteita ja korosti paremman koordinoinnin tarvetta.

71 Työryhmän kokouspöytäkirjat ja Schengen-strategiaan liittyvät julkiset kuulemiset osoittavat myös, että jäsenvaltiot pitivät työryhmää arvossa. Tästä myönteisestä suhtautumisesta huolimatta työryhmä toimi kuitenkin pääasiassa tietojenvaihtoforumina. Vaikka komissio on pyrkinyt kompensoimaan kriisinhallintajärjestelmän puutetta perustamalla tämän työryhmän, sen toimet eivät ole johtaneet siihen, että jäsenvaltiot olisivat omaksuneet yhdenmukaisen ja koordinoitun lähestymistavan sisärajaturvallisuuteen. Tästä on osoituksena se, että Schengen-maiden lähestymistavat sisärajatarkastuksiin ovat erilaisia (ks. [kaavio 3](#)).

72 Tarkastajien läpikäymistä kokouspöytäkirjoista käy ilmi, että ryhmässä esiintyi myös tiedonkulkuongelmia. Useat jäsenvaltiot ottivat käyttöön uusia rajatarkastuksia ja matkustusrajoituksia ilmoittamatta niistä ryhmän muille jäsenille, vaikka jäsenvaltiot olivat aiemmin sopineet pitävänsä muut osapuolet ajan tasalla ennen uusien toimenpiteiden toteuttamista.

73 Komissio laati helmi-, maaliskuu- ja toukokuussa 2021 asiakirjoja, joissa kartoitettiin tilannetta sisärajoilla. Asiakirjoja päivitettiin osittain kesäkuussa 2021. Tilintarkastustuomioistuin analysoi myös nämä asiakirjat. Tarkastajat keskittyivät analyysissään seuraaviin neljään näkökohtaan: pakolliseen karanteeniin, pakolliseen testaamiseen, maahantulon ja/tai maastapoistumista koskeviin kieltöihin sekä ECDC:n laatimien karttojen käyttämiseen päätöksenteossa. Tältä pohjalta tarkastajat laativat yhteenvedon, jossa esitetään yksinkertaistetusti, miten jäsenvaltioiden toimenpiteet kehittyivät ajan mittaan (ks. [kaavio 8](#)).

Kaavio 8 – Yhteenveto EU27-maiden matkustusrajoituksista vuoden 2021 alkupuoliskolla

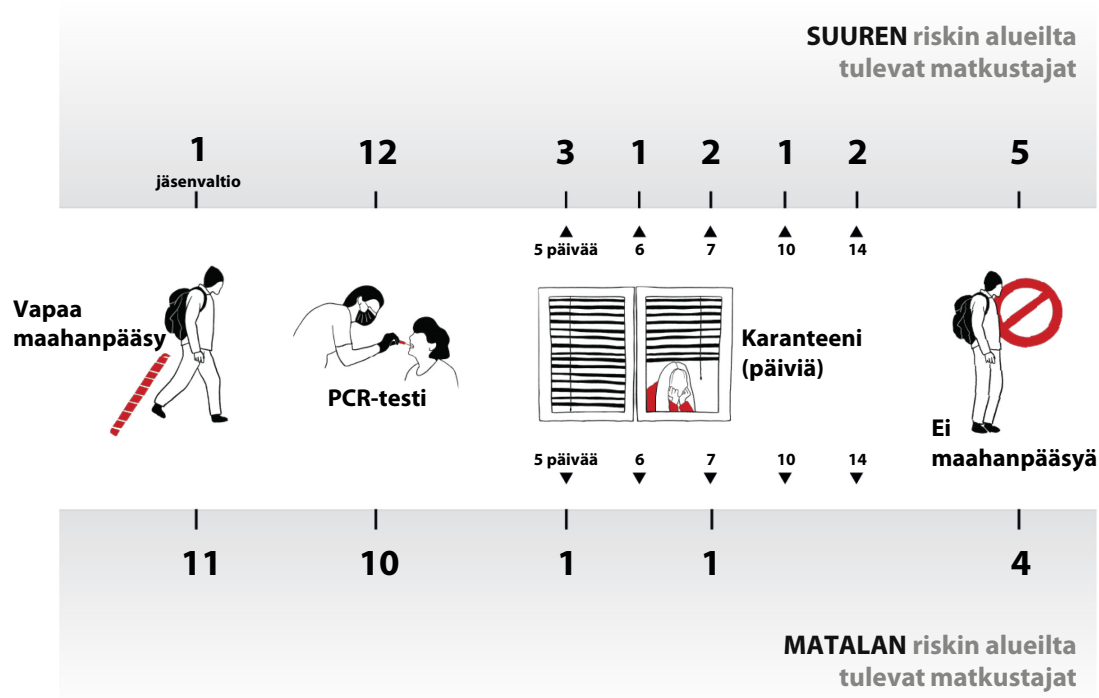


Huom. Vertailukelpoisia tietoja ei ollut helposti saatavilla ajalta ennen helmikuuta 2021. Tästä syystä kaaviossa ei esitetä vuonna 2020 käyttöön otettuja matkustusrajoituksia.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimien matkustusrajoituksiin liittyvien komission sisäisten seurantatietojen perusteella.

74 Tarkastajat analysoivat maahantulon vähimmäisedellytyksiä, jotka olivat voimassa 21. kesäkuuta 2021. Analyysi havainnollistaa haasteita, joita EU:n kansalaiset kohtasivat matkustaessaan EU:n sisällä. Jäsenvaltiot sovelsivat laajaa kirjoa erilaisia käytäntöjä – varsin helposta maahantulosta varsin tiukkoihin rajoituksiin (ks. [kaavio 9](#)).

Kaavio 9 – Yksinkertaistettu yhteenveto maahantulon vähimmäisedellytyksistä 21. kesäkuuta 2021



Huom. Kaaviosta käyvät ilmi sellaisen EU:n kansalaisen maahantulon vähimmäisedellytykset, jota ei ollut rokotettu tai joka ei ollut aiemmin saanut tartuntaa.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen matkustusrajoituksiin liittyvien komission sisäisten seurantatietojen perusteella.

75 [Kaaviot 8 ja 9](#) osoittavat, että vaikka komissio on pyrkinyt koordinoimaan toimia, jäsenvaltioiden matkustusrajoitukset ovat pysyneet koordinoimattomina. Ne ovat muodostaneet hajanaisen kokonaisuuden, jonka yksittäiset toimenpiteet ovat vaihdelleet suuresti jäsenvaltiosta toiseen.

Johtopäätökset ja suositukset

76 Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätös on, että vaikka komissio seurasi jäsenvaltioiden asettamia vapaan liikkuvuuden rajoituksia covid-19-pandemian aikana, oikeudellisen kehyksen rajoitukset vaikeuttivat sen valvontatehtävää. Komission valvonta ei myöskään ole ollut riittävää sen varmistamiseksi, että sisärajatarkastukset olisivat olleet Schengen-lainsäädännön mukaisia. Useista merkityksellisistä EU:n aloitteista huolimatta jäsenvaltioiden toimet covid-19:n torjumiseksi pysyivät enimmäkseen koordinoimattomina.

77 Tilintarkastustuomioistuimen havaintojen mukaan sisärajatarkastuksiin liittyvissä jäsenvaltioiden ilmoituksissa ei esitetty riittävää evidenssiä siitä, että tarkastukset olisivat olleet paitsi viimeinen keino myös oikeasuhteisia ja kestoaltaan rajattuja. Komissio ei kuitenkaan covid-19-pandemian alkamisen jälkeen ole pyytänyt jäsenvaltioilta lisätietoja tai antanut lausuntoja niiden ilmoituksista. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi tapauksia, joissa rajatarkastuksia oli otettu käyttöön ilmoittamatta niistä komissiolle. Tarkastajien näkemyksen mukaan se, että jäsenvaltioilta ei ole saatu olennaisia tietoja, on heikentänyt komission mahdollisuuksia analysoida luotettavasti, missä määrin rajatarkastukset ovat olleet Schengen-lainsäädännön mukaisia (ks. kohdat [26–31](#) ja [35–39](#)).

78 Jäsenvaltioiden on toimitettava jälkikäteisselvitys väliaikaisten rajatarkastusten täytäntöönpanosta ja arvioitava tällöin muun muassa sitä, miten vaikuttavaa ja oikeasuhteista sisärajatarkastusten palauttaminen on ollut. Yhdeksän jäsenvaltiota ei ole noudattanut velvollisuuttaan toimittaa jälkikäteisselvityksiä. Tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan havainnut mitään evidenssiä siitä, että komissio olisi pyytänyt jäsenvaltioita toimittamaan puuttuvat selvitykset (ks. kohdat [32](#) ja [40–42](#)).

79 Tarkastajat kävivät läpi kaikki komission vuodesta 2020 lähtien saamat jälkikäteisselvitykset ja havaitsivat, että selvitysten sisältö vaihteli suuresti – yleisluontoisista lausunnoista yksityiskohtaisiin tilastoraportteihin. Saatavilla olleista 12 kertomuksesta kymmenessä ei käsitelty sovellettujen toimenpiteiden oikeasuhteisuutta riittävän yksityiskohtaisesti. Vain kolmessa selvityksessä mainittiin lyhyesti mahdollisuus hyödyntää vaihtoehtoisia toimenpiteitä (ks. kohdat [41](#) ja [42](#)).

80 Komissiolla on toimivaltuudet ja velvollisuus toimia tapauksissa, joissa säännöksiä on saatettu rikkoa. Se voi käynnistää rikkomusmenettelyjä, mutta se ei ole vielä tehnyt niin, vaikka sillä on ollut epäilyksiä siitä, että pitkään kestäneet sisärajatarkastukset,

jotka ovat liittyneet muuttoliikkeeseen ja turvallisuuteen, eivät ole olleet EU:n lainsäädännön mukaisia. Komissio on rikkomusmenettelyjen sijaan käyttänyt pehmeitä toimenpiteitä ja edistänyt koordinaatiota. Näkyviä tuloksia ei kuitenkaan ole saatu aikaan, sillä sisärajatarkastukset, jotka palautettiin yli kuusi vuotta sitten, ovat edelleen käytössä. (ks. kohdat [33–34](#) ja [43–45](#)).

Suositus 1 – Valvotaan tarkasti sisärajatarkastuksia

Kun otetaan huomioon ehdotus Schengenin rajasäännöstön muuttamisesta ja komissiolla oleva harkintavalta, komission olisi sisärajatarkastuksia koskevien arvioidensa yhteydessä hyödynnettävä asianmukaisesti välineitä, jotka sille on lainsäädännössä annettu säännösten noudattamisen seurantaan varten. Komission olisi

- a) pyydettyä jäsenvaltioilta lisätietoja, jos niiden ilmoitukset ja/tai jälkikäteisselvitykset eivät anna riittävää evidenssiä rajatarkastusten oikeasuhteisuudesta
- b) annettava lausuntoja oikeasuhteisuudesta, jos on epäilyksiä siitä, että rajatarkastuksissa ei noudateta tätä periaatetta
- c) seurattava järjestelmällisesti, että kaikki Schengen-maat toimittavat sisärajailmoitukset ja täytäntöönpanoselvitykset laissa vahvistettujen määräaikojen kuluessa
- d) pyydettyä jäsenvaltioita raportoimaan vuosittain pitkään kestäneiden rajatarkastusten täytäntöönpanosta
- e) ryhdyttävä lainvalvontatoimiin tapauksissa, joissa Schengen-lainsäädännön noudattamatta jättäminen on jatkunut pitkään.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2023 loppu

81 Jäsenvaltiot panivat täytäntöön sisärajatarkastuksia valvoakseen monia erilaisia covid-19-matkustusrajoituksia. Vaikka komission vastuulla on valvoa, että nämä rajoitukset ovat vapaan liikkuvuuden periaatteen mukaisia, tilintarkastustuomioistuimien havaittiin, että oikeudellisen kehyksen rajoitukset vaikeuttivat komission työtä tällä osalla. Lisäksi on todettava, että oikeudenkäynnit kestävät pitkään, mutta jäsenvaltioiden toimenpiteet pandemian aikana ovat olleet lyhytkestoisia ja vaihtelevia. Rikkomusmenettely on ainoa väline, jonka avulla komissio kykenee valvomaan, että oikeus vapaaseen liikkuvuuteen toteutuu covid-19-pandemian aikana, mutta kyseinen väline ei sovellu tällaisiin oloihin (ks. kohdat [46](#) ja [47](#)).

82 Toisin kuin sisärajatarkastuksista, jäsenvaltioiden ei tarvitse ilmoittaa komissiolle matkustusrajoituksista. Komissio sai jäsenvaltioilta tietoja, mutta tiedot eivät aina olleet täydellisiä tai vertailukelpoisia (ks. kohdat [48](#) ja [49](#)).

Suositus 2 – Sujuvoitetaan matkustusrajoituksiin liittyvien tietojen keruuta

Komission olisi sujuvoitettava menettelyjään, joiden avulla se kerää jäsenvaltioilta tietoja siitä, millä perusteella nämä katsovat matkustusrajoituksensa suhteellisuus- ja syrjimättömyysperiaatteiden mukaisiksi. Lisäksi jos tiedot eivät ole riittäviä, komission olisi annettava ohjeistusta asiasta.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2022 loppuun mennessä

83 Komissio antoi oikea-aikaisia ja relevantteja ohjeita edistääkseen sisärajatarkastusten koordinoitua. Ohjeet eivät kuitenkaan olleet riittävän yksityiskohtaisia käytännön kannalta. Niissä ei kerrottu, miten jäsenvaltioiden olisi osoitettava, että ne noudattavat suhteellisuus- ja syrjimättömyysperiaatteita. Ohjeissa ei myöskään kuvattu sisärajaturvallisuuden hyviä käytäntöjä covid-19-pandemian aikana. Rajavartijan käsikirjaan, jossa rajavartijoille annetaan rajatarkastuksiin liittyviä ohjeita, ei ole tehty pandemiaan liittyviä päivityksiä (ks. kohdat [53–56](#)).

Suositus 3 – Annetaan toimivampia ohjeita sisärajatarkastusten täytäntöönpanosta

Komission olisi annettava yksityiskohtaisempia ja toimivampia ohjeita sisärajatarkastusten täytäntöönpanosta pandemian aikana. Sen olisi

- a) päivitettävä rajavartijan käsikirjaa sisällyttämällä siihen esimerkkejä sisärajaturvallisuuden hyvistä käytännöistä
- b) selitettävä, mitä eroa on rajatarkastuksilla ja terveystarkastuksilla covid-19-pandemian oloissa.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2022 loppuun mennessä

84 Komissio käynnisti lisäksi tärkeitä aloitteita, joilla pyrittiin koordinoimaan vapaaseen liikkuvuuteen vaikuttavia toimenpiteitä. Jäsenvaltioiden käytännöistä käy kuitenkin ilmi, että vielä vuosi pandemian alkamisen jälkeen suurinta osaa pandemian

torjuntatoimista ei edelleenkään koordinoitu eivätkä toimet aina olleet komission ohjeiden ja neuvoston suositusten mukaisia (ks. kohdat [57–60](#) ja [69–75](#)).

85 Komissio perusti *Re-open EU* -verkkoalustan, jolla tuetaan matkustamisen ja matkailun turvallista uudelleenkäynnistämistä kaikkialla Euroopassa. Heinäkuuhun 2021 mennessä (eli yli vuosi verkkoalustan käynnistämisen jälkeen) yhdeksän jäsenvaltiota ei kuitenkaan ollut vielä käyttänyt ajantasaisia tietoja. Vaarana on, että kun EU:n kansalaiset kohtaavat ongelmia rajoilla, he saattavat kyseenalaistaa välineen hyödyllisyyden sen vuoksi, että tiedot, joita he ovat käyttäneet matkansa suunnittelussa, ovat olleet virheellisiä tai vanhentuneita. Erityiskertomuksessaan, joka koski lentomatkustajien oikeuksia covid-19-pandemian aikana, tilintarkastustuomioistuimisto antoi suosituksen, jonka mukaan komission olisi pyrittävä vuoden 2022 loppuun mennessä varmistamaan, että tiedot, joita jäsenvaltiot toimittavat *Re-open EU* -verkko-alustalle, ovat oikea-aikaisia ja luotettavia (ks. kohdat [61](#) ja [62](#)).

86 Euroopan tautien ehkäisy- ja -valvontakeskus (ECDC) on pandemian alusta lähtien julkaissut suuren määrän ohjeasiakirjoja ja teknisiä raportteja, ja se on lisäksi toimittanut panoksensa komission ohjeasiakirjoihin. ECDC:n omassa sisäisessä analyysissä todettiin kuitenkin, että sen ohjeet voisivat olla käytännöllisempiä ja toimivampia. ECDC ei seuraa kattavasti ohjeidensa hyödyllisyyttä ja vaikutusta (ks. kohdat [64–68](#)).

Suositus 4 – Parannetaan ECDC:n ohjeiden täytäntöönpanon seurantaa

ECDC:n olisi hankittava sidosryhmiltään säännöllistä palautetta, jonka avulla se voi arvioida ohjeidensa hyödyllisyyttä ja vaikutusta.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2022 loppuun mennessä

Tilintarkastustuomioistuimen III jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Bettina Jakobsenin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 26. huhtikuuta 2022.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner LEHNE
presidentti

Liitteet

Liite I – Otos kymmenen jäsenvaltion ilmoituksista, jotka koskivat sisärajatarkastuksia vuosina 2015–2019

Luku- määrä	Maa	Alkoi	Päättyi	Peruste
40	Saksa	13.9.2015	22.9.2015	Suuri määrä kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä. Tarkastukset palautettiin kaikilla rajoilla, mutta pääpaino Itävallan maarajoilla.
46	Slovenia	17.9.2015	26.9.2015	Suuri määrä kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä. Tarkastukset Unkarin maarajoilla.
54	Ranska	14.12.2015	26.5.2016	Pariisin iskujen jälkeen julistettuun hätätilaan liittyen tarkastukset kaikilla sisärajoilla.
62	Itävalta	16.5.2016	12.11.2016	Schengenin rajasäännösten 29 artiklan nojalla 12. toukokuuta 2016 annetun neuvoston suosituksen mukaisesti tarkastukset Slovenian ja Unkarin vastaisilla maarajoilla.
70	Tanska	12.11.2016	12.2.2017	Neuvoston 11. marraskuuta 2016 antaman suosituksen mukaisesti tarkastukset niissä Tanskan satamissa, joista on lauttayhteys Saksaan, sekä Tanskan ja Saksan maarajalla.
78	Ruotsi	11.2.2017	10.5.2017	Neuvoston 7. helmikuuta 2017 antaman suosituksen mukaisesti tarkastukset eteläisen ja läntisen poliisialueen ruotsalaisissa satamissa sekä Juutinrauman sillalla.
88	Itävalta	12.11.2017	12.5.2018	Euroopan turvallisuustilanne sekä uhat, jotka johtuivat muuttajien jatkuvasta ja huomattavasta liikkumisesta edelleen. Tarkastukset Unkarin ja Slovenian vastaisilla maarajoilla.
96	Saksa	12.5.2018	11.11.2018	Euroopan turvallisuustilanne sekä uhat, jotka johtuivat muuttajien jatkuvasta ja huomattavasta liikkumisesta edelleen. Tarkastukset Itävallan vastaisella maarajalla.
105	Ruotsi	12.11.2018	11.2.2019	Yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka. Tarkastukset kaikilla sisärajoilla.
114	Tanska	12.5.2019	12.11.2019	Yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka. Tarkastukset Saksan vastaisella sisärajalalla (maarajat sekä satamat, joista on lauttayhteyksiä).

Liite II – Vapaaseen liikkuvuuteen liittyvät ohjeet, jotka komissio on julkaissut kesäkuuhun 2021 mennessä

Päivämäärä	Viite	Asiakirjan nimi
16.3.2020	C(2020) 1753 final	Koronavirus (Covid-19) Suuntaviivat rajaturvallisuuksienpiteitä varten terveyden suojelemiseksi ja tavaroiden ja välttämättömien palvelujen saatavuuden turvaamiseksi
16.3.2020	COM(2020) 115 final	KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPA-NEUVOSTOLLE JA NEUVOSTOLLE Covid-19: EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskeva väliaikainen matkustusrajoitus
23.3.2020	C(2020) 1897 final	KOMISSION TIEDONANTO vihreiden kaistojen täytäntöönpanosta terveyden suojelemiseksi ja tavaroiden ja välttämättömien palvelujen saatavuuden turvaamiseksi rajaturvallisuuksienpiteitä varten annettujen suuntaviivojen mukaisesti
27.3.2020	C(2020) 2010	KOMISSION TIEDONANTO Komission suuntaviivat: Rahtilentotoiminnan helpottaminen covid-19-epidemian aikana
30.3.2020	C(2020) 2050 final	KOMISSION TIEDONANTO COVID-19 Ohjeet EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevan väliaikaisen matkustusrajoituksen täytäntöönpanosta, kauttakulkujärjestelyjen helpottamisesta EU:n kansalaisten kotiuttamiseksi ja vaikutuksista viisumipolitiikkaan
30.3.2020	C(2020) 2051	KOMISSION TIEDONANTO Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden harjoittamista koskevat suuntaviivat covid-19-epidemian aikana
8.4.2020	COM(2020) 148 final	KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPA-NEUVOSTOLLE JA NEUVOSTOLLE EU:hun suuntautuvaa muuta kuin olennaista matkustamista koskevan väliaikaisen rajoituksen soveltamisen arvioinnista

Päivämäärä	Viite	Asiakirjan nimi
8.4.2020	C(2020) 3100	KOMISSION TIEDONANTO Ohjeet aluksilla olevien merenkulkijoiden, matkustajien ja muiden henkilöiden terveyden suojelemisesta, kotiuttamisesta ja matkustusjärjestelyistä
16.4.2020	C(2020) 2516 final	KOMISSION TIEDONANTO Koronavirustauti: ohjeet turvapaikka- ja palauttamismenettelyjä koskevien asiaankuuluvien EU-säännösten täytäntöönpanosta sekä uudelleensijoittamisesta
17.4.2020	2020/C 126/01	EUROOPAN KOMISSIO Yhteinen eurooppalainen etenemissuunnitelma covid-19-rajoitusten purkamiseksi
8.5.2020	COM(2020) 222 final	KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPA-NEUVOSTOLLE JA NEUVOSTOLLE EU:hun suuntautuvaa muuta kuin olennaista matkustamista koskevan väliaikaisen rajoituksen soveltamisen toisesta arvioinnista
13.5.2020	C(2020) 3250 final	KOMISSION TIEDONANTO Vaiheittaiset ja koordinoitut toimet vapaan liikkuvuuden palauttamiseksi ja sisärajatarkastusten poistamiseksi – Covid-19
13.5.2020	C(2020) 3251 final	KOMISSION TIEDONANTO EU:n ohjeet matkailupalvelujen asteittaisesta käynnistämisestä ja majoitus- ja ravitsemisliikkeiden terveyskäytännöistä – Covid-19
13.5.2020	COM(2020) 550 final	KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE Matkailu ja liikenne vuonna 2020 ja sen jälkeen
15.5.2020	C(2020) 3139 final	KOMISSION TIEDONANTO Ohjeet liikennepalvelujen ja -yhteyksien vaiheittaiseksi palauttamiseksi – COVID-19
11.6.2020	C(2020)3999 final	Ohjeet viisumitoiminnan vaiheittaista ja koordinoitua uudelleenaloittamista varten
11.6.2020	COM(2020) 399 final	KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPA-NEUVOSTOLLE JA NEUVOSTOLLE

Päivämäärä	Viite	Asiakirjan nimi
		EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevan väliaikaisen rajoituksen soveltamisen kolmannesta arvioinnista
25.6.2020	COM(2020) 287 final	Komission ehdotus neuvoston suositukseksi EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevasta rajoituksesta
15.7.2020	COM(2020) 318 final	KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE EU:n lyhyen aikavälin terveydenhuoltovalmiudesta koronavirusepidemioiden varalta
16.7.2020	C(2020) 4813 final	KOMISSION TIEDONANTO Ohjeet kausityöntekijöille EU:ssa koronavirusepidemiaan liittyen Asiakirjaan C(2020)2051 liittyvä jatkotoimi
4.9.2020	COM(2020) 499 final	Ehdotus NEUVOSTON SUOSITUKSEKSI koordinoidusta lähestymistavasta vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen covid-19-pandemian johdosta
28.10.2020	COM(2020) 685 final	KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPA-NEUVOSTOLLE JA NEUVOSTOLLE liikenteen vihreiden kaistojen päivittämisestä talouden pitämiseksi käynnissä covid-19-pandemian kiihtyessä uudelleen
28.10.2020	COM(2020) 686 final	KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPA-NEUVOSTOLLE JA NEUVOSTOLLE COVID-19 Ohjeita henkilöiden vapauttamisesta EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevasta väliaikaisesta rajoituksesta 30 päivänä kesäkuuta 2020 annetun neuvoston suosituksen 2020/912 täytäntöönpanoa varten
28.10.2020	COM(2020) 687 final	KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPA-NEUVOSTOLLE JA NEUVOSTOLLE uusista covid-19-vastatoimista
11.11.2020	COM(2020) 724 final	KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE Euroopan terveysunionin rakentaminen – EU:n muutosjoustavuuden vahvistaminen valtioiden rajat ylittävien terveysuhkien varalta

Päivämäärä	Viite	Asiakirjan nimi
11.11.2020	COM(2020) 727 final	Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI rajat ylittävistä vakavista terveysuhkista ja päätöksen N:o 1082/2013/EU kumoamisesta
18.11.2020	C(2020) 8037 final	KOMISSION SUOSITUS, annettu 18 päivänä marraskuuta 2020, pika-antigeenitestien käytöstä SARS-CoV-2-infektion diagnosoinnissa
2.12.2020	COM(2020) 786 final	KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE Talven Covid-19-varotoimet
18.12.2020	COM(2020) 849 final	Ehdotus NEUVOSTON SUOSITUKSEKSI covid-19-taudin pika-antigeenitestien käyttöä, validointia ja vastavuoroista tunnustamista EU:ssa koskevista yhteisistä puitteista
22.12.2020	C(2020)9607	KOMISSION SUOSITUS (EU) 2020/2243 koordinoidusta lähestymistavasta matkustamiseen ja tavaraliikenteeseen Yhdistyneessä kuningaskunnassa havaitun SARS-CoV-2-muunnoksen vuoksi
19.1.2021	COM(2021) 35 final	KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPA-NEUVOSTOLLE JA NEUVOSTOLLE Yhtenä rintamana covid-19-virusta vastaan
25.1.2021	COM(2021) 38 final	Ehdotus NEUVOSTON SUOSITUKSEKSI koordinoidusta lähestymistavasta vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen covid-19-pandemian johdosta 13 päivänä lokakuuta 2020 annetun neuvoston suosituksen (EU) 2020/1475 muuttamisesta
17.2.2021	COM(2021) 78 final	KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPA-NEUVOSTOLLE JA NEUVOSTOLLE HERA Incubator: varautuminen yhdessä covid-19-muunnosten aiheuttamaan uhkaan
3.5.2021	COM(2021) 232 final	Ehdotus NEUVOSTON SUOSITUKSEKSI EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevasta väliaikaisesta rajoituksesta ja sen mahdollisesta poistamisesta annetun neuvoston suosituksen (EU) 2020/912 muuttamisesta

Lyhenteet

ECDC: Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskus

ETA: Euroopan talousalue

SEU: Sopimus Euroopan unionista

SEUT: Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

Sanasto

Matkustajatietolomake: Lomake, joka matkustajien on täytettävä ennen maahan saapumistaan kontaktien jäljittämisen ja karanteenivalvonnan helpottamiseksi.

Rajatarkastus: Rajan ylittäviin tai rajanylitystä suunnitteleviin henkilöihin rajalla kohdistettava tarkastus ja valvonta.

Schengen-alue: Ryhmä, johon kuuluu 26 Euroopan maata. Schengen-alueen maat ovat poistaneet passi- ja maahantulotarkastukset yhteisiltä rajoiltaan.

Suhteellisuusperiaate: Unionin oikeuden periaate, jonka mukaan unioni tai jäsenvaltio ei saa käyttää enempää toimivaltaa kuin mikä on tarpeen toimivallan käytöllä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

Syrjimättömyysperiaate: Unionin oikeuden periaate, jolla kielletään eri maista tulevien EU:n kansalaisten syrjintä kansalaisuuden perusteella.

Komission vastaukset

<https://www.eca.europa.eu/fi/Pages/DocItem.aspx?did=61240>

Euroopan tautien ehkäisy- ja -valvontakeskuksen (ECDC) vastaukset

<https://www.eca.europa.eu/fi/Pages/DocItem.aspx?did=61240>

Tarkastuksen eteneminen

<https://www.eca.europa.eu/fi/Pages/DocItem.aspx?did=61240>

Tarkastustiimi

Euroopan tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n politiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallinnointiin liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät siten, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, kyseessä olevien tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuuden tarkastuksesta vastasi III tarkastusjaosto, jonka erikoisalana ovat ulkoiset toimet, turvallisuus ja oikeus. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Bettina Jakobsen. Tarkastus toimitettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Baudilio Tomé Muguruzan johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Daniel Costa de Magalhães ja kabinettiaavustaja Ignacio García de Parada, toimialapäällikkö Alejandro Ballester Gallardo, tehtävävastaava Andrej Minarovic sekä tarkastaja João Coelho. Kielellisissä kysymyksissä avusti Mark Smith.



Vasemmalta oikealle: João Coelho, Daniel Costa de Magalhães, Baudilio Tomé Muguruza, Andrej Minarovic, Alejandro Ballester Gallardo, Ignacio García de Parada.

TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2022

Datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen periaatteet pannaan täytäntöön avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleen käyttämistä koskevalla [Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksellä 6-2019](#).

Ellei toisin ilmoiteta (esimerkiksi yksittäisissä tekijänoikeusilmoituksissa), Euroopan tilintarkastustuomioistuimen sisältöihin, jotka EU omistaa, myönnetään käyttöoikeudet [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#) -käyttöoikeuden nojalla. Yleissääntö siis on, että uudelleenkäyttö on sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja kaikista sisältöön tehdyistä muutoksista ilmoitetaan. Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle kuuluvan sisällön uudelleenkäyttäjä ei saa vääristää asiakirjojen alkuperäistä merkitystä tai sanomaa. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa mistään seurauksista, jotka johtuvat uudelleenkäytöstä.

Tarvittavat lisäoikeudet on hankittava, jos tietyssä sisällössä (esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa valokuvissa) esitetään tunnistettavissa olevia henkilöitä tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä.

Jos tällainen lisäoikeus saadaan, se kumoaa ja korvaa yllä mainittu yleisen käyttöoikeuden. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

Jos sisällöt eivät ole EU:n omaisuutta, voi olla, että lupa niiden käyttöön tai jäljentämiseen on pyydettävä suoraan asianomaisilta tekijänoikeuksien haltijoilta.

Tietokoneohjelmistot tai asiakirjat, joihin kohdistuu teollisoikeuksia, kuten patentteja, tavaramerkkejä, rekisteröityjä malleja, logoja ja nimiä, eivät kuulu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen uudelleenkäyttöperiaatteiden piiriin.

EU:n toimielinten verkkosivuilla (joiden verkkotunnuksen loppuosa on europa.eu) on linkkejä ulkopuolisille Internet-sivustoille. Koska Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa näistä sivustoista, on suositeltavaa, että tutustutte niiden tietosuoja- ja tekijänoikeusperiaatteisiin.

Tilintarkastustuomioistuimen logon käyttö

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

PDF	ISBN 978-92-847-7846-1	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/00092	QJ-AB-22-008-FI-N
HTML	ISBN 978-92-847-7851-5	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/819878	QJ-AB-22-008-FI-Q

EU:n kansalaisten oikeus liikkua vapaasti EU:n jäsenvaltioiden alueella on Euroopan unionin perusvapaus. Tilintarkastustuomioistuin tutki, miten komissio on valvonut jäsenvaltioiden toteuttamia Schengen-alueen sisärajatarkastuksia ja matkustusrajoituksia covid-19-pandemian aikana. Lisäksi selvitettiin, miten kyseisiä rajoituksia on vuoden 2021 kesäkuun loppuun mennessä pyritty koordinoimaan EU-tasolla. Tarkastajien johtopäätös on, että oikeudellisen kehyksen rajoitukset vaikeuttivat toimia, joilla komissio pyrki valvomaan jäsenvaltioiden toimeenpanemia vapaan liikkuvuuden rajoituksia. Komission valvonta ei myöskään ollut riittävää sen varmistamiseksi, että sisärajatarkastukset olisivat olleet Schengen-lainsäädännön mukaisia. Vaikka komissio teki aloitteita, jäsenvaltioiden matkustusrajoitukset olivat suurimmaksi osaksi koordinoimattomia.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus, annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin
julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx

Verkkosivut: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors