



Bryssel 25.11.2020
COM(2020) 779 final

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

**Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin toiminnasta (annettu neuvoston asetuksen
(EU) N:o 1053/2013 22 artiklan mukaisesti)
Ensimmäinen monivuotinen arviointiohjelma (2015–2019)**

{SWD(2020) 327 final}

1. JOHDANTO

Ranska, Saksa ja kolme Benelux-valtiota allekirjoittivat 14. kesäkuuta 1985 Schengenin sopimuksen, jolla lakkautettiin näiden jäsenvaltioiden välinen sisäraja- ja valvonta. Tänä päivänä, 35 vuotta myöhemmin, Schengen-alue on yksi Euroopan unionin merkittävimmistä saavutuksista. Se on lisännyt vapaata liikkuvuutta mahdollistamalla 400 miljoonan EU:n kansalaisen ja alueella laillisesti oleskelevien EU:n ulkopuolisten maiden¹ kansalaisten sekä tavaroiden ja palvelujen liikkumisen ilman sisäraja- ja valvontaa, mistä on ollut merkittävää sosiaalista ja taloudellista² hyötyä EU:n yhteiskunnille.

Hyvin toimiva Schengen-alue edellyttää Schengenin säännösten asianmukaista ja tehokasta täytäntöönpanoa sekä jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta. Se edellyttää nykyaikaista, yhtenäistä ja erittäin tehokasta ulkorajojen valvontaa sekä useita korvaavia toimenpiteitä (kuten lainvalvontaviranomaisten tehokasta yhteistyötä, vaikuttavaa viisumi- ja palauttamispolitiikkaa sekä kattavaa Schengenin tietojärjestelmää), joilla pyritään varmistamaan kansalaisten turvallisuus, pienennetään jäsenvaltioiden välisen luvattoman liikkumisen riskiä ja parannetaan kansallisten viranomaisten välistä synergiaa.

Jotta voidaan tarkastaa, miten maat panevat Schengenin säännösten täytäntöön, ja jotta täytäntöönpanon parantamiseksi voidaan antaa suosituksia, tarvitaan vankka valvontajärjestelmä. Tästä syystä sopimuspuolet perustivat vuonna 1998 pysyvän komitean, joka lisättiin Schengenin yleissopimukseen ja jonka tehtävänä oli tunnistaa Schengenin täytäntöönpanoon liittyviä puutteita ja ehdottaa niihin ratkaisuja.³ Kun Schengenin yleissopimus sisällytettiin osaksi EU:n säädöskehystä, neuvosto otti koordinoitavien toimien hoitaakseen ja jäsenvaltioiden asiantuntijaryhmät, joiden mukana oli neuvoston edustaja ja tarkkailija komissiosta, alkoivat suorittaa arviointia säännöllisin väliajoin.⁴

Vuonna 2015 vastuu arviointien koordinoimisesta ja yleisestä organisoinnista siirrettiin uuden Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin myötä komissiolle.⁵ Vastuu mekanismista on kuitenkin edelleen yhteinen, sillä komissio suorittaa arviointia yhdessä jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kanssa. Tämä vertaisarviointi kuuluu Schengen-arviointien ytimeen, sillä se vahvistaa vastuuvälittömyyttä, vastuuta tuloksista sekä luottamusta. Neuvoston tehtävänä on antaa arvioiduille valtioille komission ehdotuksen perusteella suosituksia arvioinneissa havaittujen puutteiden korjaamiseksi.

Mekanismi on edelleen yhtä tärkeä. Schengen-alueeseen on kohdistunut vuodesta 2015 lähtien jatkuvaa painetta, ja Euroopassa eletään nykyään erilaisessa todellisuudessa kuin

¹ Schengen-jäsenvaltioiden lisäksi Schengen-alue kattaa myös Islannin, Norjan, Sveitsin ja Liechtensteinin (näitä maita kutsutaan Schengenin säännösten osallistuviksi maiksi). Irlanti ei kuulu Schengen-alueeseen, mutta se alkaa soveltaa Schengenin säännöstöä osittain 1. tammikuuta 2021. Myöskään Yhdistynyt kuningaskunta ei kuulunut Schengen-alueeseen, mutta se sovelsi Schengenin säännöstöä osittain. Schengenin säännöstö sitoo Bulgariaa, Kroatiaa, Kyprosta ja Romaniaa, mutta näiden jäsenvaltioiden osalta sisäraja- ja valvontaa ei ole vielä lakkautettu. Tässä kertomuksessa 'jäsenvaltiolla' tarkoitetaan kaikkia näitä maita.

² Vuonna 2016 laaditun arvion mukaan sisärajatarkastusten palauttaminen täydessä laajuudessa aiheuttaisi vuosittain 5–18 miljardia euroa välittömiä suoria kustannuksia (COM(2016) 120 final).

³ Toimeenpanevan komitean päätös, tehty 16 päivänä syyskuuta 1998, pysyvän Schengenin arviointi- ja soveltamiskomitean perustamisesta (SCH/Com-ex (98) 26 def.) (EYVL L 239, 22.9.2000, s. 138).

⁴ Ks. 5. joulukuuta 2014 annetut neuvoston päätelmät ”Katsaus Schengen-arviointiin neuvostossa ja neuvoston tuleva rooli ja vastuut uuden mekanismin puitteissa”.

⁵ Neuvoston asetus (EU) N:o 1053/2013 (EUVL L 295, 6.11.2013, s. 27) (arviointi- ja valvontamekanismista annettu asetus), jota alettiin soveltaa vuonna 2015.

Schengen-aluetta perustettaessa. Epävakaas Euroopan naapurustossa ja kauempana, vuoden 2015 pakolaiskriisiin liittyneiden erittäin poikkeuksellisten olosuhteiden seuraukset, covid-19-kriisi sekä terrorismin uhka vaativat pohdintaa ja jatkotoimia.

Hyvin toimiva Schengen-alue edellyttää kaikin puolin tehokasta välinettä, jolla voidaan arvioida Schengen-alueen toimintaa sekä varmistaa, että parannukset pannaan tosiasiallisesti täytäntöön. Kaikki asiaankuuluvat jäsenvaltiot on nyt arvioitu uuden mekanismin ja ensimmäisen monivuotisen arviointiohjelman mukaisesti. Tässä kertomuksessa esitetään arviointien yhteydessä tehtyihin havaintoihin sekä toteutettuihin suosituksiin pohjautuva katsaus Schengenin säännösten täytäntöönpanon tämänhetkiseen tilanteeseen, kuten arviointi- ja valvontamekanismista annetun asetuksen raportointivelvollisuudet⁶ edellyttävät. Kertomus toimii myös perustana pohdittaessa mekanismin tarkistamista, jonka tarkoituksena on varmistaa, että mekanisme hyödynnetään mahdollisimman tehokkaasti Schengenin toiminnan arviointivälineenä ja että parannukset pannaan tosiasiallisesti täytäntöön.

Tähän mennessä saadut kokemukset ovat osoittaneet muun muassa sen, että Schengen-alueen toteuttaminen ja ylläpitäminen edellyttävät päivittäin jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten yhteisiä toimia, jotta kaikki EU:n kansalaiset saavat täyden hyödyn tästä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueesta, jolla ei ole sisärajoja. Tätä varten komissio on perustanut Schengen-foorumin, jonka tarkoituksena on kannustaa kaikkia asiaankuuluvia toimijoita tekemään konkreettista yhteistyötä Schengeniin liittyvissä kysymyksissä sekä palauttaa luottamus. Tässä kertomuksessa pyritään tarjoamaan tarvittava pohja 30. marraskuuta pidettävässä ensimmäisessä Schengen-foorumissa käytäville keskusteluille luomalla katsaus Schengenin säännösten täytäntöönpanon ja arviointi- ja valvontamekanismin toiminnan tämänhetkiseen tilanteeseen.

2. SCHENGENIN ARVIOINTIMENETTELY

2.1. Schengenin arviointimenettely

Schengenin säännöstö sisältää laaja-alaisen ja nopeasti kehittyvän joukon sääntöjä sekä korvaavia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on kompensoida sisärajavalvonnan puuttumista. Schengenin arviointi- ja valvontamekanismilla valvotaan Schengenin säännösten täytäntöönpanoa maissa, jotka soveltavat Schengenin säännöstöä osittain tai kaikilta osin.⁷ Sillä arvioidaan myös, millaiset valmiudet mailla⁸, joissa sisärajavalvontaa ei ole vielä lakkautettu, on panna Schengenin säännöstö kokonaan täytäntöön. Schengenin arviointi- ja valvontamekanismilla arvioidaan toimenpiteiden täytäntöönpanoa erityisesti seuraavilla osa-alueilla: ulkorajat, palauttaminen, viisumipolitiikka, poliisiyhteistyö, Schengenin tietojärjestelmä (SIS), tietosuoja sekä sisärajavalvonnan puuttuminen.

Komissio suorittaa arviointeja monivuotisten ja vuotuisten ohjelmien mukaisesti viiden vuoden jaksoissa yhdessä **jäsenvaltioiden** asiantuntijoiden ja tarkkailijoina toimivien **EU:n virastojen** kanssa. Jokainen maa arvioidaan vähintään kerran viidessä vuodessa. Tarvittaessa voidaan suorittaa ylimääräisiä tapauskohtaisia arviointeja *yllätyskäynteinä* tai järjestää *uusia käyntejä*. Lisäksi voidaan suorittaa *temaattisia arviointeja*, joiden avulla arvioidaan tiettyjen

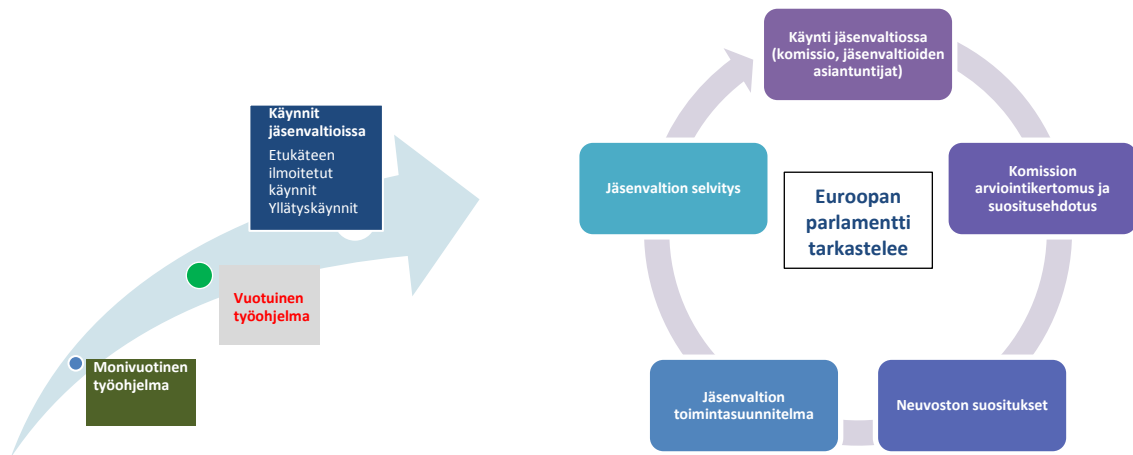
⁶ Arviointi- ja valvontamekanismista annetun asetuksen 20 ja 22 artikla.

⁷ Arviointi- ja valvontamekanismista annetun asetuksen 1 artikla.

⁸ Tämä koskee Kyprosta ja Kroatiaa. Kuten arviointi- ja valvontamekanismista annetun asetuksen johdanto-osan 28 kappaleessa todetaan, Bulgarian ja Romanian osalta arviointi on jo saatu päätökseen vuoden 2005 liittymisasiakirjan 4 artiklan 2 kohdan nojalla, joten näihin jäsenvaltioihin ei ole sovellettu arviointi- ja valvontamekanismista annetun asetuksen 1 artiklan b kohdan mukaista arviointia.

Schengenin säännösten osien täytäntöönpanoa samanaikaisesti useissa maissa. Seuraava kaavio havainnollistaa viisivuotista arviointimenettelyä.

Schengenin säännösten arviointi- ja valvontasykli (5 v.)



Arviointikertomus esitetään Schengen-komitealle (jossa kaikki jäsenvaltiot ovat edustettuina), ja jos komitea antaa puoltavan lausunnon, komissio hyväksyy sen.⁹ Neuvosto hyväksyy komission ehdotuksesta suositukset arviointikertomuksessa havaittujen puutteiden korjaamiseksi, mikä päättää arvioinnin **ensimmäisen vaiheen**. Jatkotoimena asianomaisen maan on toimitettava toimintasuunnitelma, jossa luetellaan korjaavat toimet neuvoston suositusten täytäntöön panemiseksi. Komissio arvioi toimintasuunnitelman yhteistyössä asiaankuuluvien arvioinnista vastaavien asiantuntijoiden kanssa. Arvioidun maan on annettava selvitys edistymisestä kolmen kuukauden välein. Kun kaikki korjaavat toimet on toteutettu, komissio päättää arvioinnin, jolloin päättyy **toinen vaihe**.

⁹ Asetus (EU) N:o 182/2011 (EUVL L 55, 28.2.2011, s. 13).

Schengenin arviointimekanismin vaiheet



Jos arviointikertomuksessa todetaan *vakavia puutteita*, komission on ilmoitettava tästä viipymättä neuvostolle ja jatkotoimiin sovelletaan lyhyempiä määräaikoja. Tällöin arvioidun maan on toimitettava toimintasuunnitelma kuukauden kuluessa neuvoston suosituksesta. Komissio voi harkita *uutta käyntiä* varmistaakseen, että havaittujen puutteiden korjaamiseksi toteutettavat toimenpiteet on pantu täytäntöön. Jos arviointikertomuksessa todetaan, että arvioitu jäsenvaltio on laiminlyönyt vakavasti velvoitteitaan, ja komissio toteaa valvontansa yhteydessä, että tilanne on säilynyt entisellään, komissio voi käynnistää Schengenin rajasäännöstön 29 artiklassa säädetyn menettelyn soveltamisen edellyttäen, että kaikki ehdot käynnistämiseksi täyttyvät. Kyseinen menettely voi johtaa siihen, että rajavalvonta suositellaan palautettavaksi sisärajaille.

2.2. Ensimmäinen monivuotinen arviointiohjelma

Vuosina 2015–2019 tehtiin yhteensä **yli 200 arviointikäyntiä**¹⁰ Schengen-alueelle¹¹ ja

¹⁰ Arvioinneista neljä perustui pelkästään kyselylomakkeisiin (ei kyselylomakkeisiin ja paikalle tehtyihin käynteihin). Nämä arvioinnit koskivat palauttamista (Liechtenstein, 2015), Schengenin tietojärjestelmää (Malta, 2016) sekä ampuma-aselainsäädännön noudattamista (Kroatia, 2016) ja rikosoikeudellista yhteistyötä (Kroatia, 2017). Ulkorajoja koskeissa arvioinneissa tarvittiin useimmissa tapauksissa enemmän kuin yksi paikalle tehty käynti.

¹¹ Schengen-alueeseen kuuluvien 26 valtion lisäksi mekanismilla arvioitiin myös Kroatian valmiutta soveltaa Schengenin säännöstöä täysimääräisesti. Kyproksen arviointi alkoi vuonna 2019 ja on edelleen kesken. Irlannin osalta arvioitiin tietosuojaa ja Yhdistyneen kuningaskunnan osalta Schengenin tietojärjestelmää.

27 kolmanteen maahan¹² (kolmansiin maihin tehtyjen käyntien tarkoituksena oli viisumipolitiikan täytäntöönpanon tarkastaminen). *Yllätyskäyntejä* tehtiin yhteensä 29 ja *uusia käyntejä* kahdeksan. Ne suuntautuivat 15 maahan, ja niiden aiheet kattoivat kaikki keskeiset osa-alueet tietosuojaa ja poliisiyhteistyötä lukuun ottamatta. *Temaattisia arviointeja* tehtiin kaksi: vuonna 2015 tehdyn arvioinnin aiheena oli paikallinen Schengen-yhteistyö viisumipolitiikan alalla, kun taas vuosina 2019 ja 2020 toteutetussa arvioinnissa keskityttiin yhdenmukaisuuden kansallisiin strategioihin.

Komissio hyväksyi näiden arviointikäyntien perusteella **198 arviointikertomusta**, ja neuvosto antoi niiden perusteella yli **4 500 suositusta** jäsenvaltioille. Arvioinneista kuitenkin vain 45 on saatettu päätökseen, ja vuonna 2019 toteutettujen arviointien osalta on määrä hyväksyä vielä useita arviointikertomuksia ja antaa useita suosituksia.

Näiden ensimmäisten viiden vuoden aikana tärkeänä painopisteenä on ollut työmenetelmien kehittäminen arviointien laadun, vaikuttavuuden ja yhdenmukaisuuden parantamiseksi. Koska kansalliset asiantuntijat ovat keskeisessä roolissa, pääpaino oli edellisestä arviointijärjestelmästä lähtien käytössä olleen **räätälöidyn koulutuksen** jatkokehittämisessä. Jotta asiantuntijat voivat osallistua arviointiryhmiin, heille on järjestettävä koulutusta. Tällä hetkellä koulutusta tarjoavat Euroopan raja- ja merivartiovirasto (Frontex) ja Euroopan unionin lainvalvontakoulutusvirasto (CEPOL) komission ja Euroopan unionin perusoikeusviraston kouluttajien tuella. Koulutus sisältää omat moduulit ulkorajoja, palauttamista, poliisiyhteistyötä ja Schengenin tietojärjestelmää varten. Arviointien yhdenmukaisuuden varmistamiseksi on laadittu myös standardoituja **tarkistuslistoja**.

EU:n virastot¹³ antoivat merkittävän panoksen arviointimenettelyyn järjestämällä koulutusta, tarjoamalla riskianalyysseja, joita hyödynnettiin Schengenin arviointeja koskevia vuosiohjelmaa valmisteltaessa, sekä osallistumalla arviointeihin tarkkailijoina. Ulkorajojen valvonnan osalta otettiin käyttöön uusi laadunvalvontaväline vuonna 2016, kun alettiin toteuttaa haavoittuvuusarviointeja, joista säädetään eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta (Frontex) annetussa asetuksessa¹⁴. Nämä Frontexin vuosittain suorittamat haavoittuvuusarviointit täydentävät Schengenin arviointi- ja valvontamekanismeja tarjoamalla tilannekuvan maiden operatiivisesta valmiudesta ulkorajojen valvonnan osalta. Haavoittuvuusarviointit otetaan huomioon maiden arvioinneissa.

Suosittelusten täytäntöönpanoa tuettiin sisäisen turvallisuuden rahastosta sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta annetulla **rahoituksella**. Jäsenvaltioita kannustettiin kohdentamaan (uudelleen) kansallisten ohjelmien määrärahoja niin, että etusijalle asetetaan toimet, joiden tarkoituksena on korjata arviointikertomuksissa havaittuja puutteita.¹⁵

3. SCHENGENIN SÄÄNNÖSTÖN TÄYTÄNTÖÖNPANON TILANNE

¹² Yhteistä viisumipolitiikkaa koskevat arvioinnit suoritetaan yleensä kolmansissa maissa, koska Schengen-viisumihakemukset käsitellään pääsääntöisesti jäsenvaltioiden ulkomailla sijaitsevilla konsulaateissa.

¹³ Toimintaan osallistuvat virastot ovat tällä hetkellä Frontex (ulkorajojen valvonta, viisumit ja palauttaminen), Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto Europol sekä CEPOL (poliisiyhteistyö, Schengenin tietojärjestelmä), eu-LISA (Schengenin tietojärjestelmä) sekä Euroopan unionin perusoikeusvirasto (palauttaminen). Euroopan tietosuojavaltuutettu ei ole virasto, mutta se toimii tarkkailijana.

¹⁴ EUVL L 251, 16.9.2016, s. 1.

¹⁵ Ks. asetuksen (EU) N:o 515/2014 (EUVL L 150, 20.5.2014, s. 143) 12 artikla.

3.1. Tärkeimmät havainnot ja edistyminen ensimmäisen monivuotisen arviointiohjelman aikana

Viiden viime vuoden aikana tehtyjä arviointeja koskevien havaintojen perusteella voidaan todeta, että **yleisesti ottaen jäsenvaltiot noudattavat Schengenin säännösten keskeisiä määräyksiä** kaikilla arvioituilla osa-alueilla. **Arvioinnit kuitenkin osoittivat, että jäsenvaltioissa on joitakin toistuvia puutteita ja erilaisia käytäntöjä** Schengenin säännösten epäyhdenmukaisen täytäntöönpanon vuoksi. Nämä erot lisäävät epäyhtenäisyyttä ja **voivat viime kädessä heikentää Schengen-alueen toimintaa.**

Arviointien avulla voitiin tunnistaa useita toistuvia puutteita ja niihin voitiin puuttua. Useat jäsenvaltiot ovat suhtautuneet myönteisesti ja ennakoivasti arvioinneissa havaittujen puutteiden korjaamiseen. Joissakin tapauksissa jäsenvaltiot alkoivat suunnitella korjaavia toimia jo ennen kuin neuvosto antoi suosituksensa. Lisäksi niissä tapauksissa, joissa kertomuksessa todettiin vakavia puutteita, *uudet käynnit* osoittivat jäsenvaltioiden ryhtyneen pikaisiin toimiin vakavimpien puutteiden korjaamiseksi. Tämä vahvistaa, että jäsenvaltioiden velvollisuuksien ja vastuiden noudattamisen tiivis valvonta ja jäsenvaltioiden pikaiset toimet ovat ratkaisevan tärkeitä Schengenin säännösten asianmukaisen ja tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi.

Toistuvat puutteet ja parannuksia vaativat osa-alueet:

- Schengenin säännösten asiaankuuluvien määräysten puutteellinen tai virheellinen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä tai puutteellinen tai virheellinen täytäntöönpano ja soveltaminen
- henkilöstön riittämätön määrä ja riittämätön pätevyys ja/tai koulutus
- Schengenin säännösten epäyhtenäisestä täytäntöönpanosta johtuvat kansallisten käytäntöjen erot ja epäyhtenäisyys
- hajanaiset hallinnolliset rakenteet ja eri viranomaisten riittämätön koordinointi ja yhdentyminen
- Schengen-alueella tehtävää yhteistyötä haittaavat käytännön esteet sekä teknologiaan ja sääntelyyn liittyvät esteet.

Arviointien tulokset ovat tarjonneet viime vuosina **perustan EU:n politiikan lujittamiselle.** Niillä on ollut **suuri merkitys Schengenin säännösten jatkokehittämisessä** sekä sen asianmukaisen ja yhtenäisen täytäntöönpanon varmistamisessa. Tuloksia hyödynnettiin palauttamisten tuloksellisuuden lisäämisestä 7. maaliskuuta 2017 annetun komission suosituksen¹⁶ laadinnassa, palauttamisdirektiivin uudelleenlaadinnassa sekä palauttamiskäsikirjaa¹⁷ tarkistettaessa. Lisäksi tuloksia hyödynnettiin laajasti viisumipolitiikkaa koskevien lainsäädäntöehdotusten yhteydessä sekä viisumikäsikirjaa parannettaessa. Arviointien tulokset olivat olennaisessa osassa myös Schengenin tietojärjestelmän oikeudellista kehystä parannettaessa sekä muutettaessa Schengenin rajasäännöstöä ottamalla käyttöön järjestelmälliset tarkastukset. Lisäksi jäsenvaltioiden yhdenmukaisen rajaturvallisuuden kansallisia strategioita koskevan temaattisen arvioinnin tuloksia hyödynnetään laadittaessa eurooppalaista yhdenmukista rajaturvallisuutta koskeva monivuotinen sykli, jonka tarkoituksena on vakiinnuttaa rajavalvontaa koskeva strateginen lähestymistapa kansallisella ja EU:n tasolla.

¹⁶ Komission suositus (EU) 2017/432 (EUVL L 66, 11.3.2017, s. 15).

¹⁷ C(2017) 6505 final.

3.2. Osa-aluekohtaiset havainnot

3.2.1. Ulkorajojen valvonta

Jotta alue toimii hyvin ilman sisärajavalvontaa, tarvitaan yhteistä, yhtenäistä ja erittäin tehokasta ulkorajojen valvontaa. Yhden maan puutteellinen ulkorajojen valvonta voi vaikuttaa kaikkiin jäsenvaltioihin ja vaarantaa näin koko Schengen-alueen toiminnan. Siksi ulkorajojen valvonnan arvioinnit ovat keskeinen osa Schengenin arviointi- ja valvontamekanismia.

Tärkein tätä osa-aluetta koskeva säädös on Schengenin rajasäännöstö¹⁸. EU:n kohtaamien uusien haasteiden seurauksena tämän lainsäädäntökehyksen vahvistamiseksi on edellisten viiden vuoden aikana toteutettu uusia aloitteita. Niitä ovat muun muassa EU:n kansalaisten järjestelmälliset tarkastukset¹⁹ ulkorajoilla vertaamalla heidän tietojaan asiaankuuluviin tietokantoihin, uuden Frontex-asetuksen²⁰ hyväksyminen vuonna 2016 ja sen tarkistaminen vuonna 2019, jolloin siihen sisällytettiin Eurosur-asetus²¹, sekä EU:n ulkorajojen valvonnan yhdenmetyt järjestelmän (Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuus) asteittainen kehittäminen.

Ulkorajojen valvonnan arvioinnit kattavat seuraavat keskeiset osatekijät: ulkorajoilla tehtävät tarkastukset merellä, lentoasemilla sekä maarajojen ylityspaikoilla, ulkorajojen valvonta, Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuutta koskevat kansalliset strategiat ja toimintamallit, riskianalyysi, virastojen välinen ja kansainvälinen yhteistyö, kansalliset laadunvalvontamekanismit, ulkorajojen valvontavalmiudet (henkilöstö ja kalusto) sekä infrastruktuuri.

Schengenin rajasäännösten 21 ja 29 artiklan mukaan Schengenin arviointikertomuksessa todetut ulkorajojen valvontaan liittyvät jatkuvat vakavat puutteet voivat johtaa siihen, että rajavalvonta palautetaan sisärajoille. Näitä säännöksiä on sovellettu kerran tämän ensimmäisen monivuotisen arviointiohjelman aikana. Syksyllä 2015 yhteen jäsenvaltioon²² tehdyllä yllätyskäynnillä ulkorajojen valvonnassa havaittiin vakavia puutteita, joiden katsottiin vaarantavan alueen, jolla ei suoriteta sisärajavalvontaa, yleisen toiminnan.²³ Tämän seurauksena viisi jäsenvaltiota palautti yhdessä sisärajavalvonnan.²⁴ Neuvosto antoi suosituksia tarvittavista toimenpiteistä, jotka asianomaisen jäsenvaltion tuli toteuttaa, ja kyseinen jäsenvaltio toimitti toimintasuunnitelman ja edistymiskertomukset arviointi- ja valvontamekanismista annetun asetuksen vaatimusten mukaisesti.²⁵ Jo vuonna 2016 tehty arviointi osoitti, että vakavia puutteita oli korjattu.

Ulkorajojen valvontaa koskevien 42 arvioinnin perusteella voidaan todeta, että **Schengenin rajasäännösten täytäntöönpano jäsenvaltioissa on pitkälti asianmukaista ja että jäsenvaltiot valvovat ulkorajoja pääosin säännösten mukaisesti**. Myös jäsenvaltioiden

¹⁸ Asetus (EU) 2016/399 (EUVL L 77, 23.3.2016, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna.

¹⁹ Asetus (EU) 2017/458 asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse asiaankuuluvien tietokantojen käyttöön perustuvien tarkastusten vahvistamisesta ulkorajoilla (EUVL L 74, 18.3.2017, s. 1). Asetuksella otettiin käyttöön unionin oikeuden mukaisen, vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvien henkilöiden matkustusasiakirjojen järjestelmälliset tarkastukset vertaamalla niitä asiaankuuluviin tietokantoihin.

²⁰ Asetus (EU) 2016/1624 (EUVL L 251, 16.9.2016, s. 1), joka kumottiin vuonna 2019 asetuksella (EU) 2019/1896 (EUVL L 295, 14.11.2019, s. 1).

²¹ Asetus (EU) N:o 1052/2013 (EUVL L 295, 6.11.2013, s. 11).

²² Kreikka.

²³ COM(2016) 120 final.

²⁴ Neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2016/1989 (EUVL L 306, 15.11.2016, s. 13).

²⁵ COM(2017) 570 final.

ulkorajojen valvontaa koskevien strategisten lähestymistapojen yhdenmukaistamisessa on edistytty ratkaisevasti panemalla yhdennetty rajaturvallisuusjärjestelmä asteittain täytäntöön. Vakavia puutteita havaittiin neljässä jäsenvaltiossa²⁶, mutta nämä maat toteuttivat nopeasti tarvittavat toimenpiteet merkittävimpien puutteiden korjaamiseksi. Tällä hetkellä yhdenkään jäsenvaltion toimintaan ei liity vakavia puutteita tällä osa-alueella, mutta muutamissa maissa on edelleen tiettyjä haasteita, jotka tulisi vielä ratkaista pikaisesti. Näistä myönteisistä seikoista huolimatta jäsenvaltioiden ulkorajavalvonta ei vielä takaa yhdenmukaista valvontaa EU:n ulkorajoilla, sillä ulkorajojen valvontaa koskevat käytännöt ja lähestymistavat eroavat toisistaan useiden tekijöiden osalta.

Näiden erojen osalta on havaittu joitakin **toistuvia puutteita**. Yhdennetyn rajaturvallisuuden *strateginen suunnittelu* on useissa jäsenvaltioissa riittämätöntä, mikä heikentää elinten välistä yhteistyötä ja johtaa eri ulkorajaviranomaisten toimivallan päällekkäisyyteen ja resurssien hajanaiseen kohdentamiseen. Tällaiset puutteet voivat heikentää ulkorajojen valvonnan operatiivista tehokkuutta sekä toimintavalmiutta. *Riskianalyysit* ovat yksi tärkeimmistä hallinnollisista välineistä ulkorajojen valvonnassa, mutta jäsenvaltiot suorittavat riskianalyysieja edelleen eri tavoilla. Kaikki jäsenvaltiot eivät suorita kattavaa riskianalyysia käytössä olevan yhteisen yhdennetyn riskianalyysimallin (CIRAM) pohjalta. Tämän mallin tarkoituksena on varmistaa, että kaikki jäsenvaltiot tuottavat yhtenäisiä korkealaatuisia riskianalyysieja ulkorajojen valvontaa sekä palautuksia varten.

Ulkorajavalvonta on yleisesti ottaen hyvälaatuista, mutta sen laatu vaihtelee edelleen jäsenvaltioiden sisällä ja niiden välillä. Useimmilla mailla on resursseihin, koulutukseen ja operatiiviseen suunnitteluun liittyviä haasteita niiden pyrkiessä varmistamaan, että kaikilla ulkorajojen ylityspaikoilla suoritetaan yhdenmukaisia ja järjestelmällisiä tarkastuksia ja että ulkorajojen valvonta on tehokasta. Näistä haasteista huolimatta useimmat jäsenvaltiot ovat kuitenkin onnistuneet säilyttämään ulkorajojen valvonnan yleisesti hyvälaatuisena. Useiden tietojärjestelmien tuottamia saapumista edeltäviä tietoja ja riskianalyysien tuloksia ei sisällytetä tehokkaasti ulkorajojen valvontamenettelyihin. Arvioinnit ovat myös paljastaneet toistuvia puutteita *ulkorajojen valvonnassa ja tilannetietoisuudessa*. Useissa jäsenvaltioissa valvontajärjestelmät eivät kata jäsenvaltioiden koko ulkorajaa, tietojenvaihto asiaankuuluvien ulkorajaviranomaisten välillä on rajallista ja Eurosur-asetuksen²⁷ täytäntöönpano on puutteellista. Muutamia maita koskevat väitteet *perusoikeuksien loukkaamisesta* ovat huolestuttavia ja vaativat huolellista seurantaa.

Merkittävä osa havaituista puutteista on korjattu viiden viime vuoden aikana, ja komissio on kannustanut käyttämään poliisitarkastuksia ja lainvalvontaviranomaisten yhteistyötä Schengen-alueella toimivana vaihtoehtona sisärajatarkastuksille.²⁸ Näistä seikoista ja saavutetusta edistyksestä huolimatta jäsenvaltiot ovat toistuvasti palauttaneet rajatarkastukset sisärajoille vedoten Schengenin rajasäännösten 25 ja 28 artiklaan, jotka sallivat rajavalvonnan palauttamisen sisärajoille välittömästi, jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu vakava uhka. Schengen-alue on joutunut hiljattain jälleen koetukselle covid-19-pandemian seurauksena. Komissio puuttui tähän tilanteeseen vastatakseen kriisiin koordinoitusti yhdessä jäsenvaltioiden kanssa. Komissio muun muassa järjesti videoneuvotteluja sisäasiainministerien kanssa sekä sisäasioita käsittelevän covid-19-

²⁶ Kreikan lisäksi myös Espanjan, Ruotsin ja Islannin arvioinneissa todettiin vuonna 2017 vakavia puutteita ulkorajojen valvonnassa. Ruotsiin ja Islantiin tehtiin uusi käynti vuonna 2019.

²⁷ Asetus (EU) N:o 1052/2013 (EUVL L 295, 6.11.2013, s. 11).

²⁸ C(2017) 3349 final.

tiedotusryhmän kokouksia, julkaisi suuntaviivoja²⁹, joissa käsiteltiin rajavalvontatoimenpiteitä, vihreitä kaistoja ja rajatyöntekijöiden liikkumisen helpottamista, sekä esitti ehdotuksen neuvoston suositukseksi kolmansista maista EU:hun suuntautuvan muun kuin välttämättömän matkustamisen väliaikaiseksi rajoittamiseksi³⁰. Nämä viimeaikaiset tapahtumat ovat jälleen osoittaneet, että Schengen-aluetta on pyrittävä kehittämään kestävämmäksi ja tehokkaammaksi ja että myös sen hallintoa on kehitettävä tehokkaammaksi.

3.2.2. Yhteinen viisumipolitiikka

Yhteinen viisumipolitiikka liittyy erottamattomasti ulkorajojen valvontaan. Sillä on kaksi päätavoitetta: Ensinnäkin jäsenvaltiot voivat sen avulla tehdä perusteellisen maahanmuutto- ja turvallisuusarvioinnin sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, jotka tarvitsevat viisumin matkustaakseen Schengen-alueelle lyhytaikaista oleskelua varten (enintään 90 päivää 180 päivän ajanjaksolla). Toiseksi se antaa hakijoille oikeudellisen takeen tehokkaasta ja oikeudenmukaisesta viisumimenettelystä, minkä tarkoituksena on helpottaa laillista matkustamista ja ihmisten välisiä yhteyksiä.

Tärkeimmät tätä osa-aluetta koskevat säädökset ovat viisumisäännöstö³¹, joka sisältää yhteiset ja yhdenmukaiset säännöt viisumihakemusten käsittelyä varten, sekä viisumitietojärjestelmästä (VIS) annettu asetus³² ja viisumiasetus (EU) 2018/1806³³.

Yhteistä viisumipolitiikkaa koskevien 29 arvioinnin perusteella voidaan todeta, että **yhteisen viisumipolitiikan täytäntöönpano jäsenvaltiossa on pitkälti asianmukaista ja että viisumien myöntämis- ja epäämis päätökset ovat yleisesti ottaen hyvin perusteltuja.**

Kahdessa jäsenvaltiossa³⁴ on kuitenkin hiljattain havaittu vakavia puutteita. Lisäksi jäsenvaltioiden viisumien myöntämiskäytännöt eroavat edelleen toisistaan useiden seikkojen osalta yhteisestä sääntelykehyksestä huolimatta. Konsulaattien virkailijat pitävät Schengen-viisumeja toisinaan edelleen kansallisina viisumeina. Valtioiden välinen kilpailu ns. houkuttelevilla markkinoilla sekä edullisen viisumikohtelun etsiminen heikentää käsitystä Schengen-alueesta yhteisenä matkustusalueena.

Toistuvat puutteet on tältä osin tunnistettu. Jäsenvaltioiden käytännöt poikkeavat edelleen toisistaan *viisumien voimassaolon* sekä *liiteasiakirjojen* määrittämisen osalta, vaikka komissio on antanut tätä koskevat oikeudellisesti sitovat ja yhdenmukaiset luettelot. Lisäksi on havaittu, että *hakemuksia ei käsitellä* aina riittävän perusteellisesti, etenkin kun on kyse keskitetystä päätöksenteosta. *Henkilöstön koulutuksen* on useissa konsulaateissa havaittu olevan riittämätöntä, ja lisäksi niissä on havaittu *henkilöstövajetta*, mikä on johtanut siihen, että jotkin konsulaatit eivät pysty noudattamaan viisumisäännöstössä asetettuja määräaikoja. *Ulkoisten palveluntarjoajien* käyttö on yleistä, mutta niiden toimintaa ei aina seurata riittävästi eivätkä sopimukset ja käytännöt ole aina lakisääteisten vaatimusten mukaisia. Toinen toistuva puute liittyi *sormenjälkien* järjestelmälliseen ottamiseen myös sellaisilta hakijoilta, jotka olivat antaneet sormenjälkensä edellisten viiden vuoden aikana. Joissakin

²⁹ C(2020) 1753 final.

³⁰ COM(2020) 115 final.

³¹ Asetus (EY) N:o 810/2009 (EUVL L 243, 15.9.2009, s. 1).

³² Asetus (EY) N:o 767/2008 (EUVL L 218, 13.8.2008, s. 60).

³³ EUVL L 303, 28.11.2018, s. 39.

³⁴ Vakavia puutteita ilmeni Suomen arvoinnissa vuonna 2018 sekä Alankomaiden vuonna 2019 tehdyssä arvoinnissa, joka toteutettiin yllätyskäytinä.

tapauksissa havaittiin myös, että yleisölle *annetut tiedot* edellytyksistä ja menettelyistä olivat puutteellisia tai vanhentuneita.

Viisumitietojärjestelmä (VIS) on tietokanta, joka tukee viisumihakemuksiin liittyvien tietojen vaihtoa, ja sen käyttöönotto on merkittävä edistysaskel viisumimenettelyssä. Järjestelmän tarjoamia mahdollisuuksia rajoittaa kuitenkin se, että siihen tallennetut tiedot ovat toisinaan heikkolaatuisia eikä kansallisia asianhallintajärjestelmiä ole aina mukautettu viisumisäännösten ja viisumitietojärjestelmän työnkulkuun. Muita rajoitteita ovat riittämätön tietotekninen koulutus ja järjestelmän tiettyjen toimintojen vähäinen tuntemus.

Merkittävä osa havaituista puutteista on korjattu viiden viime vuoden aikana. Lisäksi viisumisäännöstöön on tehty muutoksia³⁵, joita alettiin soveltaa vuonna 2020 ja joilla pyritään ratkaisemaan monia näistä ongelmista sekä edistämään yhteisen viisumipolitiikan yhdenmukaista täytäntöönpanoa tarjoamalla nopeampia ja selkeämpiä menettelyjä³⁶ laillisesti matkustaville.

3.2.3. Palauttaminen

Oikeudenmukainen ja tehokas järjestelmä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi on olennainen osa hyvin toimivaa eurooppalaista turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintajärjestelmää.

Tärkein palauttamista koskeva säädös on palauttamisdirektiivi³⁷, jossa vahvistetaan yhteiset vaatimukset ja menettelyt laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi tehokkaasti ja oikeudenmukaisuutta noudattaen. Direktiivi sallii jäsenvaltioiden määrittää erittäin joustavasti, mitä konkreettisia toimenpiteitä ne toteuttavat kansallisella tasolla direktiivin täytäntöön panemiseksi, ja siksi jäsenvaltioissa on käytössä erilaisia järjestelmiä ja lähestymistapoja.

Palauttamisdirektiivi on eräänlainen hybridiväline, sillä sitä sovelletaan sekä sellaisiin jäsenvaltion alueella oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka eivät täytä tai eivät enää täytä Schengenin rajasäännöstyössä määrättyjä maahantulon edellytyksiä, että henkilöihin, jotka eivät täytä muita maahantulon, maassa oleskelun tai asumisen edellytyksiä kyseisessä jäsenvaltiossa. Siinä määrin kuin direktiiviä sovelletaan kolmansien maiden kansalaisiin, jotka eivät täytä tai jotka eivät enää täytä Schengenin rajasäännösten mukaisia maahantulon edellytyksiä, palauttamisdirektiivillä kehitetään Schengenin säännösten määräyksiä.³⁸

Tämän vuoksi uuden Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin myötä otettiin käyttöön myös palauttamista koskevat arvioinnit, jotta varmistetaan, että jäsenvaltiot panevat palauttamisdirektiivin säännöt asianmukaisesti täytäntöön.³⁹

³⁵ Asetus (EU) 2019/1155 (EUVL L 188, 12.7.2019, s. 25).

³⁶ Nämä menettelyt mahdollistavat muun muassa hakemuksen jättämisen peräti kuusi kuukautta (mutta kuitenkin viimeistään 15 päivää) ennen matkaa sekä hakemuslomakkeen täyttämisen ja allekirjoittamisen sähköisesti. Lisäksi näiden menettelyjen myötä otettiin käyttöön yhdenmukainen lähestymistapa, joka koskee toistuvaisviisumien myöntämistä säännöllisille matkustajille, joilla on moitteeton viisumihistoria, siten että viisumin voimassaoloaika pitenee vaihteittain yhdestä viiteen vuoteen.

³⁷ Direktiivi 2008/115/EY (EUVL L 348, 24.12.2008, s. 98).

³⁸ Ks. johdanto-osan 25–30 kappale.

³⁹ Palauttamisdirektiivi sitoo kaikkia jäsenvaltioita lukuun ottamatta Irlantia, jota se ei sido perussopimukseen liitettyjen, osaksi Euroopan unionia sisällytetystä Schengenin säännöstöstä tehdyn pöytäkirjan N:o 19 sekä Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta vapauden, turvallisuuden ja

Palauttamista koskevien 31 arvioinnin perusteella voidaan todeta, että **jäsenvaltioiden palauttamisjärjestelmät ovat yleisesti ottaen palauttamisdirektiivin mukaisia**. Vakavia puutteita ei ole havaittu. Joissakin maissa on kuitenkin sääntöihin liittyviä sekä käytännön esteitä, jotka haittaavat palautusten täytäntöönpanoa. Lisäksi arvioinneissa on ilmennyt tiettyjä puutteita ja rakenteellisia heikkouksia sellaisten arvioitujen jäsenvaltioiden palautusjärjestelmissä, jotka ovat kohdanneet merkittäviä haasteita laittomasti saapuneiden ja laittomasti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten suuren määrän vuoksi.

Tältä osin on havaittu useita **toistuvia puutteita**. Merkittävän ongelman muodostaa se, että *palauttamistoimista ei yleisesti ottaen ole käytettävissä riittävästi luotettavia tilastotietoja*, mikä vaikeuttaa kansallisten palauttamisjärjestelmien tuloksellisuuden arviointia. Muuttoliikettä koskevista yhteisön tilastoista annetun asetuksen muuttaminen⁴⁰ sekä Schengenin tietojärjestelmän käyttöönotto palauttamista varten⁴¹ auttavat kuitenkin tämän ongelman ratkaisemisessa.

Myös *palauttamispäätöksiin* sovelletaan erilaisia lähestymistapoja. Kaikki jäsenvaltiot eivät tee järjestelmällisesti palauttamispäätöstä laittomasti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista, joiden turvapaikkahakemuksesta on tehty kielteinen päätös. Joissakin palauttamispäätöksissä ei myöskään selvennetä, että asianomaisen kolmannen maan kansalaisen pitää poistua paitsi kyseisestä jäsenvaltiosta myös EU:sta ja Schengen-alueelta. Tämä epäselvyys saattaa johtaa siihen, että henkilö siirtyy luvattomasti jäsenvaltiosta toiseen. Käytännöt poikkeavat myös *maahantulokieltojen* osalta: kieltoja ei määrätä järjestelmällisesti tapauksissa, joissa kolmannen maan kansalainen ei noudata paluuvuoroitetta vapaaehtoiselle poistumiselle asetetussa määräajassa, kuten palauttamisdirektiivi edellyttää.

Vapaaehtoista paluuta varten annettavan tuen osalta arvionnit osoittivat, että tukea on varaa parantaa, kun on kyse sellaisille sääntöjenvastaisesti maahan tulleeille henkilöille annettavasta tuesta, jotka ovat halukkaita lähtemään vapaaehtoisesti. Tukea voitaisiin parantaa erityisesti varmistamalla tuettua vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevien ohjelmien laajempi kattavuus (esimerkiksi varmistamalla, että ohjelmat eivät rajoitu pelkästään kielteisen päätöksen saaneisiin turvapaikanhakijoihin tai kolmansien maiden kansalaisiin, jotka ovat menettäneet oikeutensa oleskella EU:ssa).

Useat jäsenvaltiot eivät toteuta riittäviä toimenpiteitä *palauttamispäätösten täytäntöön panemiseksi*. Joissakin maissa ei ole käytössä mekanisme, jolla varmistettaisiin palautusoperaatioiden järjestelmällinen valvonta, tai käytössä oleva mekanismi ei sovellu tarkoitukseensa. Usein käytössä ei ole riittäviä toimenpiteitä, joilla palautettavien henkilöiden sijainti selvitetäisiin järjestelmällisesti, jotta estettäisiin pakeneminen ja varmistettaisiin päätösten noudattaminen. Kaikissa jäsenvaltioissa ei ole perustettu tehokkaita järjestelmiä pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvomiseksi.

Jäsenvaltiot noudattavat erilaisia lähestymistapoja myös *ilman huoltajaa olevien alaikäisten* tapauksessa. Lapsen etua arvioitaessa keskeistä on tunnistaa kestävä ratkaisut ja tarkastella

oikeuden alueen osalta tehdyn pöytäkirjan N:o 21 nojalla. Siinä määrin kuin direktiiviä sovelletaan kolmansien maiden kansalaisiin, jotka eivät täytä tai jotka eivät enää täytä Schengenin rajasäännösten mukaisia maahantulon edellytyksiä, Tanska osallistuu direktiivin soveltamiseen perussopimuksiin liitetyn pöytäkirjan N:o 22 4 artiklan nojalla, ja direktiivi sitoo Islantia, Norjaa, Sveitsiä ja Liechtensteinia näiden valtioiden osallistumisesta Schengenin säännösten täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen tehtyjen sopimusten perusteella.

⁴⁰ Asetus (EU) 2020/851 (EUVL L 198, 22.6.2020, s. 1) asetuksen (EY) N:o 862/2007 (EUVL L 199, 31.7.2007, s. 23) muuttamisesta.

⁴¹ Asetus (EU) 2018/1860 (EUVL L 312, 7.12.2018, s. 1).

kaikkia käytettävissä olevia vaihtoehtoja, myös palautusta lähtömaahan sekä lapsen ja tämän kolmannessa maassa olevan perheen yhdistämistä. Näin ei kuitenkaan menetellä kaikissa jäsenvaltioissa. Tällöin ”palauttamista” ei arvioida yhtenä vaihtoehtona lapsen etua koskevan yksilöllisen arvioinnin yhteydessä.

Säilöönoton osalta on havaittu useita ongelmia. Säilöönoton tehokkaiden vaihtoehtojen saatavuus ja käyttö vaihtelee jäsenvaltiosta toiseen. Riittämätön säilöönottokapasiteetti ja se, että jotkin jäsenvaltiot eivät hyödynnä kaikkia direktiivin tarjoamia mahdollisuuksia säilöönoton keston osalta, lisäävät pakenemisen riskiä, mikä vaikuttaa palauttamisjärjestelmän tehokkuuteen. Säilöönottokeskusten riittävien aineellisten olosuhteiden varmistamiseen liittyvät ongelmat ovat toistuvia. Tällaisia ongelmia ovat muun muassa säilöönotettujen henkilöiden yksityisyyden puute ja säilöönottokeskusten vankilan kaltainen ympäristö, joka ei täysin vastaa vapauden menetyksen hallinnollista luonnetta.

Suosituksen täytäntöönpano on ollut hidasta. Komissio esitti vuonna 2018 ehdotuksen uudelleenlaaditusta palauttamisdirektiivistä⁴², joka koostuu **kohdennetuista muutoksista, joilla pyritään maksimoimaan EU:n palauttamispolitiikan tehokkuus** ja turvaamaan samalla sääntöjenvastaisesti maahan tulleiden perusoikeudet ja varmistamaan *palauttamiskiellon periaatteen* noudattaminen. Ehdotetun uudelleenlaaditun direktiivin pohjana on käytetty arviointien yhteydessä kerättyjä tietoja, ja siinä pyritään ratkaisemaan monia edellä mainituista puutteista esimerkiksi velvoittamalla jäsenvaltiot perustamaan tuetun vapaaehtoisen paluun ohjelmia ja ottamalla käyttöön yhteinen luettelo objektiivisista perusteista, joiden avulla määritetään pakenemisen vaaran olemassaolo. Lisäksi muutettu ehdotus asetukseksi kansainvälistä suojelua koskevan yhteisen menettelyn luomisesta⁴³ edellyttää, että turvapaikanhakijoille, joiden hakemus hylätään, annetaan välittömästi palauttamispäätös.⁴⁴

3.2.4. Poliisiyhteistyö

Vuonna 1990 tehtyyn Schengenin yleissopimukseen sisällytettiin määräyksiä, joilla lisättiin jäsenvaltioiden poliisilaitosten välistä yhteistyötä ja tietojenvaihtoa korvaavana toimenpiteenä sisärajavalvonnan lakkauttamiselle. Nämä määräykset kattavat rikosten ehkäisemistä ja tutkimista koskevan yhteistyön, operatiivisen yhteistyön, esimerkiksi mahdollisuuden laajentaa tarkkailua tai jatkaa rikoksentehtijän takaa-ajoa sisärajojen yli, sekä tiedon jakamisen rikollisuuden tai yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuvien uhkien ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

Schengen-poliisiyhteistyön **oikeudellinen kehys** on kuitenkin edelleen hajanainen muihin Schengenin säännösten osa-alueisiin verrattuna, ja se sallii osapuolten päättää hyvin vapaasti, miten ne panevat kehyksen täytäntöön. Merkittävä osa yhteistyötä koskevasta kehyksestä perustuu neuvoston ei-sitoviin asiakirjoihin, kuten hyviin käytäntöihin (Schengen-luettelo) ja suuntaviivoihin. Lisäksi Schengenin yleissopimuksen keskeiset määräykset on pantu täytäntöön pääasiassa jäsenvaltioiden tekemillä kahden- tai monenvälisillä sopimuksilla. Lainvalvontatarkoituksessa tapahtuvaa tietojen vaihtoa ja saantia koskeva EU:n kehys on kehittynyt jatkuvasti vuodesta 1990 lähtien. Osa tästä kehyksestä ei kuulu virallisesti Schengenin säännöstöön, mutta se liittyy siihen läheisesti. Siksi arvioinneissa otetaan huomioon myös Prüm-päätösten, Europol-asetuksen ja muiden Schengenin säännöstöön kuulumattomien säädösten täytäntöönpano. Tämä auttaa arvioimaan, miten jäsenvaltiot

⁴² COM(2018) 634 final.

⁴³ COM(2020) 611 final.

⁴⁴ Ks. johdanto-osan 31 a kappale sekä 35 a artikla.

suoriutuvat Schengenin yleissopimuksessa määrättyjen yleisten tietojenvaihtovaatimusten noudattamisesta.

Poliisiyhteistyötä koskevien 27 arvioinnin perusteella voidaan todeta, että **yleisesti ottaen jäsenvaltiot noudattavat Schengenin säännöstöä poliisiyhteistyön alalla**. Arvioinneissa ei havaittu lainkaan vakavia puutteita, ja vaatimustenvastaisuuksia havaittiin vain muutama. Niistä suurin osa liittyi tietojenvaihtoon, erityisesti mahdollisuuteen päästä viisumitietojärjestelmään lainvalvontatarkoituksessa.

Joistakin käytössä olevista poliisiyhteistyön ja tietojenvaihdon välineistä ei kuitenkaan saada täyttä hyötyä useiden **toistuvien puutteiden** vuoksi. Eniten todettiin olevan tarvetta parannuksille, joilla *vahvistetaan lainvalvontaviranomaisten tietojenvaihtoa*, erityisesti mitä tulee jäsenvaltioiden keskitettyjen asiointipisteiden⁴⁵ toimintaan sekä kenttäpoliisien pääsyyn poliisin tietokantoihin. Muita tärkeitä parannuskohteita olivat *strategisten rikosuhka-arviointien ja riskianalyysien* kehittäminen ja jakaminen, jotta voidaan mahdollistaa parempi yhteistoiminta rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi, sekä jäsenvaltioiden tekemien *kahden- tai monenvälisten sopimusten* tarkistaminen rajat ylittävän operatiivisen yhteistyön mahdollisuuksien laajentamiseksi ja helpottamiseksi (erityisesti rajat ylittävä tarkkailu ja takaa-ajo).

3.2.5. Schengenin tietojärjestelmä (SIS)

SIS on keskeinen korvaava toimenpide, jolla kompensoidaan sisäraajatarkastusten lakkauttamista, sillä se tukee olennaisella tavalla koko Schengen-alueen turvallisuuspolitiikkaa. SIS on laaja tietojärjestelmä, joka välittää kuulutuksia turvallisuuden kannalta merkityksellisistä henkilöistä ja kohteista. Se myös tukee ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia sekä Euroopan laajuista lainvalvonta- ja oikeudellista yhteistyötä.

SIS-järjestelmän laajuus on määritelty kolmessa **säädöksessä**⁴⁶, jotka koskevat rajavalvontayhteistyötä, lainvalvontayhteistyötä sekä ajoneuvojen rekisteröintiä koskevaa yhteistyötä. Toisen sukupolven SIS aloitti toimintansa 9. huhtikuuta 2013, jolloin se otettiin käyttöön 28 jäsenvaltiossa, ja tähän mennessä siihen on liittynyt 30 jäsenvaltiota⁴⁷. Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 28. marraskuuta 2018 kolme uutta asetusta, joilla laajennetaan edelleen SIS-järjestelmän soveltamisalaa ja toimintoja ja jotka pannaan täytäntöön kolmessa vaiheessa vuoteen 2021 mennessä. Kukin SIS-järjestelmää käyttävä jäsenvaltio vastaa kansallisen järjestelmänsä perustamisesta, toiminnasta ja ylläpidosta sekä kansallisen SIRENE-toimiston⁴⁸ nimeämisestä kaikkien SIS-kuulutuksiin liittyvien lisätietojen vaihtoa varten. Keskusjärjestelmän ja viestintäinfrastruktuurin operatiivisesta

⁴⁵ Keskitetyt asiointipisteet toimivat kansallisina palvelupisteinä kansainvälistä lainvalvontayhteistyötä varten: niillä on yksi puhelinnumero ja yksi sähköpostiosoite kaikkia kansallisella tasolla käsiteltäviä, kansainvälistä lainvalvontayhteistyötä koskevia pyyntöjä varten. Keskitetyt asiointipisteet kokoavat yhdeksi hallinnolliseksi rakenteeksi eri yhteistyökanavista vastaavat kansalliset toimistot tai yhteyspisteet, ja ne kokoavat yhteen maan kaikkien lainvalvontaelinten edustajat. (Neuvoston ehdotus keskitettyjä asiointipisteitä koskeviksi suuntaviivoiksi, 10492/14, 13. kesäkuuta 2014.)

⁴⁶ Asetus (EY) N:o 1987/2006 (EUVL L 381, 28.12.2006, s. 4), neuvoston päätös 2007/533/YOS (EUVL L 205, 7.8.2007, s. 63) sekä asetus (EY) N:o 1986/2006 (EUVL L 381, 28.12.2006, s. 1).

⁴⁷ Schengen-alueen 26 jäsenvaltion lisäksi Bulgaria, Romania, Yhdistynyt kuningaskunta ja Kroatia ovat liittyneet SIS-järjestelmään, joskin näistä kahteen jälkimmäiseen sovelletaan edelleen tiettyjä rajoituksia, jotka koskevat Schengen-alueen laajuisten SIS-kuulutusten käyttöä Schengen-alueelle pääsyn epäämiseksi tai alueella oleskelun kieltämiseksi.

⁴⁸ Lyhenne SIRENE tulee englannin sanoista *Supplementary Information Request at the National Entries* ja tarkoittaa kansallisella tasolla esitettyä lisätietopyyntöä.

hallinnoinnista vastaa eu-LISA eli laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaava Euroopan unionin virasto.

SIS-järjestelmää koskevien 32 arvioinnin perusteella voidaan todeta, että **jäsenvaltiot ovat yleisesti ottaen panneet järjestelmän täytäntöön ja käyttäneet sitä tehokkaasti ja yhdenmukaisesti**. SIS-järjestelmän täytäntöönpanossa havaittiin vakavia puutteita neljässä jäsenvaltiossa⁴⁹, mutta nämä maat ovat työskennelleet aktiivisesti korjataakseen puutteet. Yhdessä tapauksessa tilanne ei ole tästä huolimatta parantunut.

Arvioinneissa ilmeni tiettyjä **toistuvia puutteita**: esimerkiksi *teknisten välineiden tai pakollisten menettelyjen* puuttuminen kansallisella tasolla esti sormenjälkien ja valokuvien lataamisen SIS-kuulutuksiin, vaikka ne olisivat olleet saatavilla. Toinen toistuva havainto liittyy tiettyihin toisen sukupolven SIS-järjestelmän myötä vuonna 2013 käyttöön otettuihin toimintoihin, erityisesti siihen, että kaikki SIS-kuulutuksiin sisältyvät tiedot *eivät näy loppukäyttäjille*. Lisäksi todettiin, että *SIRENE-toimistot* toimivat usein kapasiteettinsa äärirajoilla, koska järjestelmän laaja käyttö on lisännyt lisätietojen vaihtoa. SIRENE-toimistoilla ei ole aina riittävästi henkilöstöä ja teknisiä resursseja, kuten automaattisia ja integroituja työnkulun hallintavälineitä, jotta ne voisivat vaihtaa näitä tietoja tehokkaasti. **Merkittävä osa havaituista puutteista on korjattu viiden viime vuoden aikana.**

3.2.6. Tietosuoja

Eräs tärkeä osa Schengenin säännöstöä ovat henkilötietojen suojaa koskevat säännöt. EU:n tietosuojaa koskevaa oikeudellista kehystä uudistettiin merkittävästi vuonna 2016 kansalaisten oikeuksien vahvistamiseksi digitaaliaikana. **Tärkeimmät** tähän osa-alueeseen sovellettavat **säädökset** ovat yleinen tietosuoja-asetus⁵⁰ ja direktiivi lainvalvontatarkoituksessa käsiteltävien henkilötietojen suojasta⁵¹ sekä Schengenin tietojärjestelmää (SIS) ja viisumitietojärjestelmää (VIS) koskevaan säännöstöön sisältyvät tietosuojasäännökset.

Arvioinneissa tarkastellaan sitä, miten jäsenvaltiot panevat Schengenin säännösten täytäntöön ja soveltavat sitä tietosuojavaatimusten näkökulmasta erityisesti SIS- ja VIS-järjestelmien osalta. Niissä arvioidaan myös tietosuojaviranomaisten roolia SIS- ja VIS-järjestelmiä hallinnoivien ja käyttävien viranomaisten valvonnassa.

Tietosuojaa koskevien 29 arvioinnin perusteella voidaan todeta, että **jäsenvaltiot ovat panneet SIS- ja VIS-järjestelmiä koskevat asiaankuuluvat säännökset täytäntöön ja soveltavat niitä yleisesti ottaen tietosuojavaatimusten mukaisesti**. Arvioinneissa ei havaittu vakavia puutteita, mutta ratkaistavana on silti useita toistuvia ongelmia, joista osaa käsitellään parhaillaan.

Toukokuun 2018 (jolloin uusi tietosuojakehys tuli voimaan) jälkeen tehdyissä arvioinneissa havaittiin joissakin maissa viiveitä yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanossa ja/tai lainvalvontatarkoituksessa käsiteltävien henkilötietojen suojaa koskevan direktiivin saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä sekä SIS- ja VIS-järjestelmiä koskevan kansallisen lainsäädännön mukauttamisessa näiden säännösten huomioon ottamiseksi.

⁴⁹ Vakavia puutteita ilmeni Belgian arvioinnissa vuonna 2015, Ranskan ja Espanjan arvioinneissa vuonna 2016 sekä Yhdistyneen kuningaskunnan arvioinnissa vuonna 2017. Belgiaan tehtiin uusi käynti vuonna 2016 ja Ranskaan vuonna 2019. Belgian, Ranskan ja Espanjan katsotaan korjanneen kaikki vakavat puutteet.

⁵⁰ Asetus (EU) 2016/679 (EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1).

⁵¹ Direktiivi (EU) 2016/680 (EUVL L 119, 4.5.2016, s. 89).

Joissakin jäsenvaltioissa on tietosuojaviranomaisten *riippumattomuuteen* liittyviä puutteita, joiden seurauksena maan hallinto voi vaikuttaa suoraan tai epäsuorasti tietosuojaviranomaisen toimintaan. Osa näistä ongelmista on ratkaistu Schengenin arviointien perusteella toteutettujen jatkotoimien myötä sekä uudistettaessa kansallista tietosuojalainsäädäntöä yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöön panemiseksi ja lainvalvontatarkoituksessa käsiteltävien henkilötietojen suojaa koskevan direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä. Joillakin tietosuojaviranomaisilla ei myöskään ole riittävästi *taloudellisia ja henkilöresursseja* kaikkien SIS- ja VIS-järjestelmiin liittyvien tehtäviensä hoitamiseksi.

Useissa jäsenvaltioissa katsottiin, että tietosuojaviranomaisten on suoritettava useammin ja perusteellisempia *tarkastuksia* voidakseen hoitaa valvontatehtävänsä, jossa on kyse SIS II- ja VIS-järjestelmän sisältämien tietojen käsittelyn laillisuuden valvonnasta. Joissakin tapauksissa SIS- ja VIS-järjestelmissä toteutettujen tietojenkäsittelytoimien ensimmäisen auditoinnin määräaikoja ei ollut noudatettu.

Mitä tulee *rekisteröityjen oikeuksiin* SIS- ja VIS-järjestelmien yhteydessä, asianmukaisen tiedon puuttumisen havaittiin rajoittavan rekisteröityjen oikeuksien tosiasiallista toteutumista.

Joissakin tapauksissa *SIS- ja VIS-järjestelmissä tehtyjen hakujen lokitietojen* säilytysajan osalta ei ollut noudatettu Schengenin säännöstöä. Useissa tapauksissa rekisterinpitäjät eivät varmentaneet itse ennakoivasti tietosuojan noudattamista eivätkä esimerkiksi tarkastaneet lokitietoja säännöllisesti. Lisäksi viisumien myöntämismenettelyyn ja siihen liittyvien tietojen käsittelyyn osallistuvien eri viranomaisten välillä on usein epäselvyyttä tehtävistä ja henkilötietojen käsittelyyn liittyvien vastuiden jakautumisesta. VIS-järjestelmän tietojen osalta on tehtävä vielä joitakin fyysisiin, organisatorisiin ja tietoteknisiin turvatoimenpiteisiin liittyviä parannuksia. Joissakin tapauksissa tietosuojavastaavien pitäisi osallistua tiiviimmin Schengeniin liittyvän henkilötietojen käsittelyn valvontaan. Useissa tapauksissa ei ollut järjestetty säännöllistä ja jatkuvaa tietosuoja- ja tietoturvakoulutusta kaikille henkilötietojen käsittelyyn osallistuville operatiivisille työntekijöille, joilla on pääsy SIS II -järjestelmään.

Yleisesti ottaen jäsenvaltiot toteuttavat havaintojen ja suositusten perusteella tarvittavat toimenpiteet. Puutteiden korjaamisessa on kaiken kaikkiaan edistytty jonkin verran, mutta suositusten täytäntöönpano on ollut hidasta.

4. SCHENGENIN ARVIOINTI- JA VALVONTAMEKANISMIN TOIMINTA ENSIMMÄISEN MONIVUOTISEN OHJELMAN AIKANA

4.1. Havaitut puutteet

Schengenin arviointi- ja valvontamekanismi on viiden viime vuoden aikana parantanut merkittävästi Schengenin säännöstön täytäntöönpanoa EU:ssa, ja se on jo osoittanut lisäarvonsa Schengen-alueen tehokkaan toiminnan varmistamisessa. Ensimmäisen monivuotisen arviointiohjelman (2015–2019) aikana saadut kokemukset paljastivat kuitenkin useita puutteita, joiden vuoksi mekanismista ei ole saatu täyttä hyötyä. Euroopan parlamentti totesi vuonna 2017 antamassaan mietinnössä⁵², että tiettyjä mekanismiin liittyviä näkökohtia olisi tarkasteltava uudelleen, ja myös jäsenvaltiot toivat esille tämän tarpeen neuvoston puheenjohtajavaltiona toimineen Suomen vuonna 2019 käynnistämässä kuulemisessa⁵³. Onkin tärkeää hyödyntää ensimmäisen monivuotisen arviointiohjelman aikana kerättyjä

⁵² Mietintö Schengen-alueen toimintaa koskevasta vuosikertomuksesta (2017/2256(INI)).

⁵³ Neuvoston asiakirja 13244/19.

kokemuksia pohdittaessa, miten Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin toiminta voitaisiin järjestää tehokkaammin, myös resurssien näkökulmasta.

Yksi merkittävimmistä ongelmista on **arviointimenettelyn ensimmäisen vaiheen (kertomuksen ja suositusten hyväksymisen) liian pitkä kesto**, mikä vaikeutti merkittävästi puutteiden korjaamista nopeasti ja tehokkaasti. Neljäsosassa tapauksista tämä vaihe kesti yli vuoden ja 12 tapauksessa yli 18 kuukautta. Vaihe kesti erityisen kauan silloin, kun arviointiryhmä havaitsi vakavia puutteita (vaikka periaatteessa jatkotoimet tulisi tällaisessa tapauksessa toteuttaa nopeammin). Keskimäärin komissiolta kului noin 10 kuukautta arviointikertomuksen hyväksymiseen ja neuvostolta lisäksi kaksi ja puoli kuukautta suositusten hyväksymiseen. Maat voivat esittää toimintasuunnitelman puutteiden korjaamiseksi vasta, kun suositukset on hyväksytty.

Jäsenvaltioiden nimeämät asiantuntijat eivät aina vastanneet tarpeita. Käytettävissä olevia asiantuntijoita oli toisinaan liian vähän käynnissä oleviin arviointeihin nähden. Tietosuoja- ja viisumipolitiikkaa koskevista arvioinneista ryhmissä oli toisinaan vain neljä tai viisi asiantuntijaa (ihanteellinen määrä on kahdeksan), koska maat olivat nimenneet heitä liian vähän. Asiantuntijoilla ei myöskään ollut aina tarvittavaa profiilia tai riittävää kokemusta asianomaiselta osa-alueelta. Myös maantieteellinen epätasapaino oli merkittävä; viiden viime vuoden aikana kolmasosa asiantuntijoista oli viiden maan nimeämiä.

Yllätyskäynnit eivät osoittautuneet yhtä tehokkaiksi kuin oli suunniteltu. Tällä hetkellä yllätyskäynnejä koskeva vuosittainen arviointiohjelma laaditaan käynnejä edeltävänä vuonna, ja se perustuu vuosi ennen käyntiä tehtyyn riskianalyysiin. Tällä järjestelyllä ei ollut mahdollista mukautua nopeasti uusiin haasteisiin. Lisäksi yllätyskäyntien tarkoituksen vesitti se, että maita on pyydetty nimeämään asiantuntijat kaksi viikkoa ennen käyntiä, asianomaiselle jäsenvaltiolle on ilmoitettava käynnistä 24 tuntia etukäteen ja samalla on tehtävä järjestelyjä arvioinnin sujuvuuden varmistamiseksi.

Jatkotoimien toteuttaminen ja toimintasuunnitelmien täytäntöönpano oli yleisesti hidasta, eikä seuranta ollut yleisesti ottaen kattavaa ja johdonmukaista. Vuodesta 2015 lähtien on tehty noin 201 arviointia, ja merkittävästä edistyksestä huolimatta noin 25 prosenttia toimintasuunnitelmista on saatu päätökseen keskimäärin vasta 2,25 vuoden kuluttua. Yleisesti ottaen arvioinneissa ei keskitytty hyvin toimivan Schengen-alueen varmistamisen kannalta ratkaisevien seikkojen eli Schengenin säännösten kunkin osa-alueen keskeisten tekijöiden tehokkaaseen ja yhdenmukaiseen täytäntöönpanoon jäsenvaltioissa. Tämän seurauksena suosituksissa keskityttiin liikaa lukuisiin ja hyvin kapea-alaisiin yksityiskohtiin eikä Schengenin säännösten keskeisiin osiin, eikä suositusten täytäntöönpanolle määritetty selkeää aikataulua. Lisäksi **ei ole hyödynnetty riittävästi temaattisia arviointeja**, jotka mahdollistaisivat tietyn Schengeniin liittyvän näkökohdan arvioinnin samanaikaisesti useissa tai kaikissa jäsenvaltioissa sekä suuntausten, yleisten puutteiden ja parhaiden käytäntöjen tunnistamisen. Lisäksi arviointi- ja valvontamekanismista annetun asetuksen tämänhetkistä **raportointivelvoitteista koituu merkittävää hallinnollista rasitusta** sekä komissiolle että jäsenvaltioille. Kaikki nämä tekijät yhdessä saivat aikaan sen, että toimintasuunnitelmien täytäntöönpanoa ei ole seurattu kattavasti ja johdonmukaisesti.

Suosituksset eivät ole osoittautuneet riittävän tehokkaiksi välineiksi sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot ryhtyvät toimiin nopeasti. Schengen-komiteassa on käyty yleisesti ottaen vain vähän keskustelua arviointien tuloksista ja komission niiden perusteella ehdottamista suosituksista, mikä johtuu osittain siitä, että arvioinnit olivat luonteeltaan liian yksityiskohtaisia. Se, että suositukset hyväksyy neuvosto, ei ole saanut aikaan odotettua vertaispainetta, jolla varmistettaisiin Schengenin säännösten korkeatasoinen täytäntöönpano.

Järjestelmä ei ole varmistanut, että muutoin asianmukaista poliittista keskustelua Schengen-alueen tilasta olisi käyty muilla asiaankuuluvilla foorumeilla, eikä Euroopan parlamentin osallistuminen ollut myöskään järin säännöllistä.

Perusoikeuksien kunnioittamisen arviointia Schengenin säännösten täytäntöönpanossa ei ole sisällytetty riittävästi osaksi arviointimekanismia.

4.2. Mahdolliset operatiiviset toimenpiteet Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin toiminnan parantamiseksi

4.2.1. Arviointien nopeuttaminen, parempi kohdentaminen ja strategisuus

Kaikkien toimijoiden on varattava riittävästi taloudellisia ja henkilöresursseja ja toteutettava asianmukaiset toimenpiteet voidakseen suorittaa niille arviointimenettelyssä kuuluvat tehtävät ripeästi. Sisäisten **työnkulkujen** yksinkertaistamisen ja **vertailutasojen** pitäisi auttaa lyhentämään arviointien toteuttamiseen kuluva aikaa.

Ensimmäisen monivuotisen arviointiohjelman loppuun saattamisen myötä komissio ja neuvosto ovat saaneet hyvän yleiskuvan kaikkien jäsenvaltioiden tilanteesta. Arviointeja voitaisiin kehittää aiempien arviointien tulosten perusteella vastamaan paremmin tarpeita nykyisen menettelyn laadusta tinkimättä. Kuten jäsenvaltiot ovat korostaneet, **kertomusten ja suositusten laadussa** on edelleen parantamisen varaa ja myös arviointien yhdenmukaisuutta eri osa-alueilla voitaisiin lisätä. Puutteita on sekä yksittäisissä maissa että eri osa-alueilla. Arviointien tekemiseen käytettäviä nykyisiä **tarkistuslistoja** voitaisiin muuttaa siten, että niissä keskityttäisiin tärkeimpiin seikkoihin, jotka voivat vaikuttaa koko Schengen-alueeseen.

Käytettävissä olevia analyysivälineitä olisi käytettävä strategisemmin ja järkevämmin. Temaattisia arviointeja voitaisiin käyttää järjestelmällisesti merkittävien lainsäädäntömuutosten täytäntöönpanon arviointiin niiden tullessa voimaan. Lisäksi on olennaisen tärkeää mahdollistaa yllätyskäyntien järjestäminen nopealla aikataululla, silloin kun ne ovat tarpeen. Myös **synergioiden ja yhteistyön parantaminen** muiden toimijoiden ja arviointimekanismien kanssa on ratkaisevan tärkeää. Erityisesti olisi vahvistettava EU:n virastojen (Frontex, eu-LISA, Euroopan unionin perusoikeusvirasto, Europol), Euroopan tietosuojavaltuutetun sekä kansallisten laadunvalvontamekanismien roolia. Tämä voitaisiin saavuttaa lisäämällä virastojen osallistumista arviointeihin ja vakiinnuttamalla säännöllisempi ja järjestelmällisempi tietojenvaihto virastojen ja komission välillä. Erityisen tärkeää on lisätä synergioita Frontexin haavoittuvuusarviointien kanssa, ja lisäksi Euroopan perusoikeusviraston ja Europolin olisi laadittava kohdennettumpia riskianalyyseja, joiden avulla voidaan suunnitella parempia arviointeja.

On myös tärkeää varmistaa, että jäsenvaltiot **nimeävät riittävän määrän päteviä asiantuntijoita ja että asiantuntijoiden osaaminen kattaa kaikki osa-alueet.** Lisäksi olisi harkittava sellaisen mekanismin perustamista, jonka avulla voitaisiin koordinoida paremmin asiantuntijoiden nimeämistä kaikkia Schengen-arviointeja varten. Komissio aikoo päivittää nykyiset koulutus suunnitelmat ja järjestää viisumipolitiikkaa koskevaa koulutusta. Lisäksi voitaisiin tarjota säännöllistä kertauskoulutusta.

Arvioinnin ja jatkotoimien yhteydessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota **perusoikeuksien** kunnioittamiseen Schengenin säännösten täytäntöönpanossa. On tärkeää pohtia, miten perusoikeudet voitaisiin ottaa paremmin huomioon arvioinnissa. Tässä suhteessa voisi olla hyödyllistä päivittää nykyisiä tarkistuslistoja siten, että niissä otetaan paremmin huomioon perusoikeuskysymykset, sekä ottaa Euroopan unionin perusoikeusvirasto tiiviimmin mukaan arviointeihin ja käyttää viraston suuntaviivoja nykyistä laajemmin.

4.2.2. Suositusten täytäntöönpanon nopeuttaminen ja tehostaminen

Suosituksen virtaviivaistaminen helpottaisi tehokkaiden toimintasuunnitelmien laatimista ja niiden nopeaa täytäntöönpanoa. Pannessaan täytäntöön Schengen-arvioinnin perusteella annettuja suosituksia tietyllä osa-alueella jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon kutakin osa- aluetta koskevat **Schengen-luettelot ja -käsikirjat**. Ne ovat tärkeitä välineitä, joita olisi päivitettävä säännöllisesti ja parannettava jatkuvasti. Arviointikertomuksissa esille tuoduista **parhaista käytännöistä** olisi vaihdettava tietoja jäsenvaltioiden kesken, ja niitä olisi hyödynnettävä suositusten täytäntöönpanossa. Tilintarkastustuomioistuimen suositusten⁵⁴ mukaisesti voitaisiin harkita mahdollisuutta asettaa **määräaikoja suositusten täytäntöönpanolle**.

Toinen tärkeä keino edistää suositusten nopeaa täytäntöönpanoa on **tarvittavan rahoitustuen** tarjoaminen. Arviointimekanismin ja kansallisten painopisteiden määrittelyn välinen yhteys on säilytetty ehdotetuissa monivuotisissa rahoituskehyksessä⁵⁵ ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineessä⁵⁶. Ehdotusten mukainen vahvistettu *temaattinen osio* mahdollistaa paremman joustavuuden toteutettaessa toimia kiireellisten puutteiden korjaamiseksi, erityisesti kun on kyse ensisijaisista ja välittömästi toteutettavista toimita. Maat voisivat esittää toimintasuunnitelmissa järjestelmällisesti seikkaperäisen arvionsa korjaustoimenpiteiden talousvaikutuksista helpottaakseen edelleen uudelleenohjelmointia ja mahdollisten lisärahoitustarpeiden määrittämistä.

Vertaispaineen kasvattaminen edellyttää myös, että tunnistetut puutteet tuodaan riittävästi esille poliittisella tasolla. Nykyisessä asetuksessa edellytetään, että komissio laatii **vuosittain kertomuksen**, mikä antaa mahdollisuuden esitellä Schengen-alueen tilaa, levittää parhaita käytäntöjä sekä lisätä poliittista tietoisuutta mahdollistamalla poliittisen tason keskustelun yhteisistä haasteista.

Vaikuttavat ja oikea-aikaiset jatkotoimet mekanismin avulla havaittujen puutteiden korjaamiseksi ovat avainasemassa koko arviointi- ja valvontamenettelyn uskottavuuden kannalta ja täyden hyödyn saamiseksi mekanismista. Tämä on viime kädessä ratkaisevaa Schengen-alueen moitteettoman toiminnan varmistamiseksi. Saadut kokemukset ovat paljastaneet tapauksia, joissa osa jäsenvaltioista on toistuvasti jättänyt panematta neuvoston suositukset täytäntöön ja havaitut puutteet korjaamatta. Tällaisissa tapauksissa tullaan harkitsemaan järjestelmällisempää komission suorittamaa seurantaa, johon lukeutuvat myös **rikkomusmenettelyt**.

Mahdolliset operatiiviset toimenpiteet Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin parantamiseksi:

- sisäisten työkulkujen yksinkertaistaminen ja vertailuarvojen asettaminen arvioinnin keston lyhentämiseksi
- viisumipolitiikkaan liittyvien uusien koulutusten kehittäminen ja nykyisten koulutusten parantaminen osallistumisen edistämiseksi ja lisäämiseksi
- tarkistuslistojen päivittäminen ja muuttaminen siten, että niissä keskitytään tärkeimpiin, mahdollisesti koko Schengen-alueeseen vaikuttaviin seikkoihin
- yllätyskäynteinä toteutettavien arviointien ja temaattisten arviointien strategisempi

⁵⁴ Erityiskertomus nro 20/2019: ”EU:n rajavalvontaa tukevat tietojärjestelmät – tehokas väline, mutta tietojen ajantasaisuuteen ja täydellisyyteen on kiinnitettävä enemmän huomiota”.

⁵⁵ COM(2018) 472 final.

⁵⁶ COM(2018) 473 final.

hyödyntäminen

- synergian ja yhteistyön parantaminen EU:n virastojen ja kansallisten laadunvalvontamekanismien kanssa
- kertomusten yksinkertaistaminen sekä suositusten uudelleenkohdentaminen
- luetteloiden kehittäminen ja päivittäminen lisäämällä niihin parhaat käytännöt
- vuosikertomuksen laatiminen poliittisen keskustelun edistämiseksi.

On myös käynyt selväksi, että operatiivisia parannuksia on välttämätöntä täydentää lainsäädännöllisillä muutoksilla, joita tarvitaan selkeyttämään ja vahvistamaan nykyisiä sääntöjä ja menettelyjä, jotta mekanismi voi toimia kaikilta osin tehokkaasti tulevaisuudessa. Nämä näkökohdat otetaan huomioon pohdintaprosessissa, jonka aloittaa 30. marraskuuta pidettävä ensimmäinen Schengen-foorumi ja jonka lopputuloksena komissio esittää ensi vuonna ehdotuksen mekanismin tarkistamisesta.

5. PÄÄTELMÄT

Schengen-alueen kehittäminen on ollut yksi keskeisimmistä kansalaisten vapauksia lisäävistä tekijöistä, jonka ansiosta sisämarkkinat kukoistavat ja kehittyvät. Schengen-alueeseen on kuitenkin kohdistunut painetta vuodesta 2015 lähtien. Useat terrori-iskut, suuret määrät sääntöjenvastaisesti maahan tulleita henkilöitä EU:n ulkorajoilla vuoden 2015 pakolaiskriisin seurauksena sekä covid-19-pandemian puhkeaminen hiljattain ovat johtaneet rajavalvonnan palauttamiseen sisärajoille, ja valvontaa suoritetaan osittain edelleen. Komissio on vuodesta 2016 lähtien todennut toistuvasti, että sisäraajavalvonta ei ratkaise nykyisiä haasteita vaan aiheuttaa EU:lle ja yksittäisille jäsenvaltioille merkittäviä taloudellisia, poliittisia ja yhteiskunnallisia kustannuksia.

Schengenin säännöstö sisältää merkittävän toimenpidekokonaisuuden, joka kompensoi sisäraajavalvonnan puuttumista ja varmistaa tehokkaasti turvallisuuden säilymisen korkealla tasolla. Schengen-alueen kolme pääpilari ovat ulkorajojen valvonta, korvaavat toimenpiteet (kuten lainvalvontaviranomaisten tehokas yhteistyö, vaikuttava viisumi- ja palauttamispolitiikka sekä kattava Schengenin tietojärjestelmä) sekä vankka valvontamekanismi. Tämän monimutkaisen rakenteen vakaus riippuu kunkin yksittäisen pilarin vahvuudesta ja pilareiden keskinäisestä johdonmukaisuudesta ja yhtenäisyydestä.

Vuodesta 2015 lähtien esiin tulleet haasteet ovat nostaneet esille jäsenvaltioiden heikon luottamuksen Schengen-järjestelmään sekä vahvistaneet Schengen-alueen vahvan sisäisen koordinoinnin merkityksen ja sen, että järjestelmän hallintoa on vahvistettava, jotta näihin haasteisiin voidaan vastata tehokkaasti.

Ratkaisevassa asemassa luottamuksen palauttamisessa sekä Schengenin säännöstön paremman ja yhdenmukaisen täytäntöönpanon ja sen myötä Schengen-alueen moitteettoman toiminnan varmistamisessa on Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin tehokkuus. Neuvosto on pannut merkille Schengenin säännöstön arviointi- ja valvontamekanismin lisäarvon ja tarpeellisuuden ja todennut, että ydintehtävänsä eli Schengenin säännöstön soveltamisen valvonnan lisäksi arviointimenettelystä on ollut useimmissa jäsenvaltioissa myös muuta hyötyä: se on muun muassa vahvistanut kansallista koordinointia, lisännyt asiantuntemusta ja luonut uusia yhteyksiä arviointeihin osallistuvien asiantuntijoiden välityksellä sekä tuottanut suosituksia, joita on hyödynnetty kansallisissa suunnitelmissa ja strategioissa.⁵⁷ Euroopan parlamentti on myös korostanut pitävänsä ”erittäin arvokkaana

⁵⁷ Neuvoston asiakirja 13244/19, 1.7 kohta.

uudistettua Schengenin arviointimekanismia, sillä se edistää avoimuutta, keskinäistä luottamusta ja vastuuvetovollisuutta jäsenvaltioiden välillä valvomalla tapaa, jolla ne panevat täytäntöön Schengenin säännösten eri alat”.⁵⁸

Mekanismilla on jo saatu aikaan konkreettisia parannuksia. Komission ja jäsenvaltioiden asiantuntijoiden viiden viime vuoden aikana tekemiä käytännön arviointeja koskevien havaintojen perusteella voidaan päätellä, että vakaviin puutteisiin on puututtu viipymättä. Jäsenvaltiot ovat yleisesti ottaen panneet Schengenin säännösten asianmukaisesti täytäntöön. Jäsenvaltioissa on kuitenkin edelleen puutteita ja monia toisistaan poikkeavia käytäntöjä, jotka voivat viime kädessä vaikuttaa Schengen-alueen eheyteen ja toimintaan. Tulevina vuosina keskeinen edellytys Schengen-alueen asianmukaiselle toiminnalle on laajemman yhdenmukaistamisen varmistaminen.

Schengenin arviointi- ja valvontamekanismilla on tässä suhteessa tärkeä rooli myös jatkossa. Ensimmäisen monivuotisen arviointiohjelman aikana kerätyt kokemukset ovat kuitenkin paljastaneet useita puutteita, jotka estävät mekanismia toimimasta niin tehokkaasti kuin se voisi ja sen pitäisi toimia. Schengenin arviointi- ja valvontamekanismilla on suuri merkitys Schengenin hallinnointirakenteessa, ja siksi on tärkeää ryhtyä toimiin edellä esitettyjen puutteiden korjaamiseksi ja mekanismin vaikuttavuuden lisäämiseksi. Osa puutteista on jo mahdollista korjata operatiivisella tasolla, kun taas osa vaatii lisäksi lainsäädännöllisiä muutoksia.

Olennaista on myös säännöllisempi ja jäsennellympi poliittinen vuoropuhelu Schengen-alueen toimintaan osallistuvien toimijoiden välillä. Komissio on perustanut Schengen-foorumin lisätäkseen poliittista vuoropuhelua siitä, miten tämänhetkisiin haasteisiin olisi vastattava, ja edistääkseen tällä tavoin konkreettisempaa yhteistyötä pyrittäessä tekemään Schengen-alueesta vahvempi ja kestävämpi. Tätä poliittista keskustelua edistäisi arviointituloksia ja suositusten täytäntöönpanoa koskevien tietojen entistä laajempi levittäminen.

Kuten EU:n sisäministerien 13. marraskuuta 2020 antamassa yhteisessä lausumassa korostettiin, hyvin toimiva Schengen-alue edellyttää nykyaikaista ja tehokasta ulkorajojen valvontaa sekä vankkoja korvaavia toimenpiteitä turvallisuuden korkean tason varmistamiseksi. Siksi on olennaisen tärkeää, että poliittisessa keskustelussa käsitellään kattavasti kaikkia osa-alueita, jotka tukevat Schengen-alueen moitteetonta toimintaa. Puutteita ei pitäisi tarkastella erikseen vaan suhteessa muihin Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin kattamiin aloihin ja ottaen huomioon niiden koko Schengen-alueelle mahdollisesti aiheuttama vahinko.

Tässä kertomuksessa esitellään mahdollisia operatiivisia toimenpiteitä havaittujen puutteiden korjaamiseksi ja painotetaan tarvetta arvioida tasapuolisesti myös lainsäädännöllisiä muutoksia, joita tarvitaan, jotta arviointimekanismi palvelisi mahdollisimman hyvin tarkoitustaan. Schengen-foorumissa 30. marraskuuta 2020 käytävät keskustelut olisi otettava huomioon Schengen-strategiassa, jonka komissio aikoo hyväksyä vuonna 2021. Strategiassa tarkastellaan uudelleen myös Schengenin arviointimekanismia, jotta varmistetaan, että mekanismia hyödynnetään mahdollisimman tehokkaasti Schengen-alueen toiminnan arviointiin ja parannusten tosiasiallisen täytäntöönpanon varmistamiseen.

⁵⁸ Schengen-alueen toimintaa koskevasta vuosikertomuksesta annetun mietinnön (2017/2256(INI)) 7 kohta.