EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 2.6.2021
COM(2021) 278 final

2021/0140 (CNS)

Ehdotus

NEUVOSTON ASETUS

arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta ja toiminnasta Schengenin säännöstön soveltamisen varmistamista varten ja asetuksen (EU) N:o 1053/2013 kumoamisesta

{SEC(2021) 225 final} - {SWD(2021) 119 final} - {SWD(2021) 120 final}

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

• Yleinen tausta

Schengen-alue[1] on yksi Euroopan unionin merkittävimmistä saavutuksista. Se on lisännyt vapaata liikkuvuutta mahdollistamalla 420 miljoonan ihmisen liikkumisen ilman sisärajavalvontaa sekä helpottanut tavaroiden toimittamista ja palvelujen tarjoamista, mistä on ollut merkittävää sosiaalista ja taloudellista hyötyä EU:n yhteiskunnille.

Schengen-yhteistyö on laajentunut merkittävästi sen jälkeen, kun se sai alkunsa viiden jäsenvaltion välillä hallitustenvälisenä välineenä Schengenin sopimuksen allekirjoittamisen myötä 14 päivänä kesäkuuta 1985. EU on edennyt viimeisten 35 vuoden ajan jatkuvasti kohti moitteettomasti toimivan ja ilman sisärajavalvontaa olevan alueen perustamista ja jäsenvaltioiden välisen luottamuksen vahvistamista. Maailma ja sen haasteet ovat kuitenkin muuttuneet tämän järjestelmän perustamisen jälkeen. Euroopan naapurialueiden ja muun maailman epävakaus, vuoden 2015 pakolaiskriisi ja sen seuraukset, jatkuva terrorismin uhka ja covid-19-pandemia ovat aiheuttaneet huomattavia paineita Schengen-alueelle ja johtaneet jopa siihen, että osa jäsenvaltioista on palauttanut sisärajavalvonnan pitkäksi aikaa.

Komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen ilmoitti vuonna 2020 unionin tilasta pitämässään puheessa[2] Schengen-aluetta koskevasta strategiasta, jonka avulla pyritään ratkaisemaan Schengen-alueen haasteet. Komissio toteaa uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa[3], että Schengen-strategian on määrä koostua sekä lainsäädännöllisistä että toiminnallisista aloitteista, joilla pyritään varmistamaan vahvempi ja kestokykyisempi Schengen-alue, jolla ei suoriteta sisärajavalvontaa, ja vahvistamaan sen hallinto- ja valvontarakenteita. Yksi näistä aloitteista on Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin (jäljempänä ’Schengenin arviointimekanismi’ tai ’mekanismi’) tarkistaminen.

Schengen-aluetta tukee merkittävä toimenpidekokonaisuus, jolla kompensoidaan sisärajavalvonnan puuttumista, helpotetaan vapaata liikkuvuutta ja varmistetaan turvallisuuden ja oikeuden säilyminen korkealla tasolla. Schengenin säännöstö koostuu määräyksistä, jotka on sisällytetty osaksi unionia Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyn pöytäkirjan N:o 19 mukaisesti, sekä säädöksistä, jotka perustuvat tai muutoin liittyvät niihin. Schengenin säännöstö sisältää näin ollen 1) ulkorajoilla toteutettavia toimia (ulkorajojen valvonta), 2) korvaavia toimia (yhteinen viisumipolitiikka, poliisiyhteistyö, palauttamispolitiikka ja Schengenin tietojärjestelmä) ja 3) vankan arviointi- ja valvontamekanismin. Schengenin säännöstöön kuuluu myös tietosuojaa ja muiden perusoikeuksien kunnioittamista koskevia vaatimuksia. Edellä mainitut kolme keskeistä ja täydentävää pilaria tukevat Schengen-aluetta ja mahdollistavat sen toiminnan ilman sisärajavalvontaa. Tämän monimutkaisen rakenteen

---

1 Schengen-jäsenvaltioiden lisäksi Schengen-alue kattaa myös Islannin, Norjan, Sveitsin ja Liechtensteinin (näitä maita kutsutaan Schengenin säännöstöön osallistuviksi maiksi). Irlanti ei kuulu Schengen-alueeseen, mutta se on soveltanut Schengenin säännöstöä osittain 1 päivästä tammikuuta 2021 alkaen. Schengenin säännöstö sitoo Bulgariaa, Kroatiaa, Kyprosta ja Romaniaa, mutta näiden jäsenvaltioiden osalta sisärajavalvontaa ei ole vielä lakkautettu.

2 Komission puheenjohtajan Ursula von der Leyenin puhe unionin tilasta Euroopan parlamentin täysistunnossa 16 päivänä syyskuuta 2020.

3 COM(2020) 609 final, 23.9.2020, s. 14–15.

yleinen vakaus riippuu kunkin yksittäisen pilarin vahvuudesta ja koko järjestelmän johdonmukaisuudesta ja yhtenäisyydestä.

Hyvin toimiva Schengen-alue edellyttää yhteisten sääntöjen eli Schengenin säännöstön asianmukaista ja tehokasta täytäntöönpanoa sekä yleisemmin jäsenvaltioiden välistä luottamusta. Säännöstön puutteellinen täytäntöönpano tai sen laiminlyöminen yhdessä jäsenvaltiossa voi vaikuttaa kaikkiin muihin jäsenvaltioihin ja vaarantaa siten koko Schengen-alueen toiminnan. Schengen-järjestelmän hallintorakenteisiin kuuluu keskeisesti jäsenvaltioiden toteuttaman Schengenin säännöstön täytäntöönpanon valvonta ja yhteisesti hyväksyttyihin parannussuosituksiin perustuva seuranta. Schengenin sopimuksen sopimuspuolet perustivat jo vuonna 1998 pysyvän komitean, jonka tehtävänä oli havaita Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon liittyviä puutteita ja ehdottaa niihin ratkaisuja[4]. Kun Schengenin säännöstö sisällytettiin osaksi EU:n säädöskehystä, päätös pysyvän komitean perustamisesta korvattiin neuvoston asetuksella (EU) N:o 1053/2013[5] (jäljempänä ’asetus’), joka muodostaa nykyisin mekanismin oikeusperustan. Asetuksen säännöksiä alettiin soveltaa vuonna 2015.

Schengenin arviointimekanismin tarkoituksena on ylläpitää lujaa osallistuvien jäsenvaltioiden välistä luottamusta ja siten edistää Schengen-alueen moitteetonta toimintaa takaamalla, että jäsenvaltiot soveltavat tehokkaasti Schengen-sääntöjä. Nämä tavoitteet on tarkoitus saavuttaa mekanismin avulla tekemällä puolueettomia ja objektiivisia arviointeja, joissa kyetään havaitsemaan lainsäädännön käytännön soveltamisessa esiintyvät puutteet ja varmistamaan, että ne korjataan nopeasti.

Mekanismi voi kattaa oikeudellisesti koko Schengenin säännöstön, mutta käytäntönä on kuitenkin se, että komissio päättää yhdessä jäsenvaltioiden kanssa kunkin monivuotisen arviointijakson aikana arvioitavat osa-alueet. Tämän käytännön perusteella ensimmäinen ja toinen monivuotinen arviointijakso kattoivat erityiset arvioinnit, joissa arvioitiin toimien täytäntöönpanoa seuraavilla osa-alueilla: ulkorajojen valvonta, palauttaminen, yhteinen viisumipolitiikka, poliisiyhteistyö, Schengenin tietojärjestelmä (SIS), tietosuoja ja sisärajavalvonnan puuttuminen. Mekanismiin voidaan sisällyttää tulevaisuudessa myös muita Schengenin säännöstöön kuuluvia osa-alueita, jos niin päätetään komission laatimassa monivuotisessa arviointiohjelmassa. Mekanismi kattaa tässä yhteydessä ja tämän käytännön perusteella myös rikosoikeuden alalla tehtävän oikeudellisen yhteistyön, ampuma-aseita koskevan lainsäädännön ja huumausainepolitiikan, mutta kuitenkin vain sen toteamista varten, onko jäsenvaltio valmis soveltamaan Schengenin säädöskehystä kokonaisuudessaan tai osittain.

Asetuksen mukaan komissio vastaa arvioinnin ja valvonnan yleisestä koordinoinnista ja järjestämisestä pitäen samalla Euroopan parlamentin ja kansalliset parlamentit ajan tasalla näiden arviointien tuloksista. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 70 artiklan mukaan vastuu mekanismista on edelleen yhteinen: komissio suorittaa arvioinnit yhdessä jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kanssa ja unionin elinten, laitosten ja virastojen tuella. Tämä vertaisarviointi on erittäin tärkeää, jotta varmistetaan vastuuvelvollisuus, vastuu tuloksista ja keskinäinen luottamus. Jäsenvaltion asiantuntijat tarkistavat, mitä vertaistoimijat tekevät, ja suosittelevat ratkaisuja sekä kehottavat ryhtymään toimiin, jos jäsenvaltio ei pane näitä

[4] 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).

[5] Neuvoston asetus (EU) N:o 1053/2013, annettu 7 päivänä lokakuuta 2013, arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta Schengenin säännöstön soveltamisen varmistamista varten ja toimeenpanevan komitean 16 päivänä syyskuuta 1998 pysyvän Schengenin arviointi- ja soveltamiskomitean perustamisesta tekemän päätöksen kumoamisesta (EUVL L 295, 6.11.2013, s. 27).

suosituksia täytäntöön. Lisäksi neuvosto osallistuu päätöksentekoon, kun siinä hyväksytään suosituksia komission ehdotuksen pohjalta.

- **Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet**

Schengen-alueen viime vuosien haasteiden ja mekanismin Schengen-alueen hallinnointiin liittyvän roolin vuoksi on tärkeää varmistaa mekanismin säilyminen tarkoituksenmukaisena ja mahdollisimman tehokas hyödyntäminen, jotta on mahdollista mukautua lainsäädännön viimeaikaiseen kehitykseen, ratkaista uudet haasteet ja sisällyttää mekanismiin uusia jäsenvaltioita, jotka soveltavat Schengenin säännöstöä kokonaan tai osittain.

Asetuksen 22 artiklassa edellytettiin, että komissio tarkastelee asetuksen soveltamista kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun kaikki ensimmäisen monivuotisen arviointiohjelman (2015–2019) käsittämiä arviointeja koskevat kertomukset on hyväksytty. Komissio esitteli uudelleentarkastelunsa 25 päivänä marraskuuta 2020 antamassaan kertomuksessa[6] ja siihen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa[7]. Uudelleentarkastelu kattoi asetuksen kaikki osat, myös menettelyt säädösten hyväksymiseksi mekanismin puitteissa.

Uudelleentarkastelussa todetaan, että mekanismilla on saatu aikaan konkreettisia parannuksia. Jäsenvaltiot ovat yleisesti ottaen panneet Schengenin säännöstön asianmukaisesti täytäntöön, ja vakaviin puutteisiin on puututtu asianmukaisesti. Uudelleentarkastelussa vahvistetaan, että mekanismi muodostaa vankan kehyksen Schengenin säännöstön täytäntöönpanon arviointia ja valvontaa varten.

Siinä todetaan kuitenkin merkittäviä ongelmia, jotka liittyvät mekanismin kömpelöön menettelyyn, sillä arviointimenettely ja toimintasuunnitelmien seuranta ja täytäntöönpano kestävät liian pitkään. Neuvoston suositukset eivät ole myöskään osoittautuneet riittävän tehokkaaksi välineeksi sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot ryhtyvät nopeasti toimiin, sillä menettelyn tekninen luonne ei ole luonut riittävästi poliittista painetta toimia. Vaikka arvioinneissa havaittiin vakavia puutteita 10 arviointikäynnillä[8], keskusteluja käytiin ministeritasolla vain kerran Kreikassa ulkorajojen valvonnassa havaittujen vakavien puutteiden vuoksi.

Vaikuttaa myös siltä, että mekanismi ei luo riittävästi luottamusta jäsenvaltioiden välille, sillä useat jäsenvaltiot ovat jatkaneet viimeisten viiden vuoden aikana sisärajavalvonnan pidennyksiä huolimatta siitä, että ulkorajojen valvonnan, poliisiyhteistyön ja Schengenin tietojärjestelmän alalla tehdyt arvioinnit ovat olleet myönteisiä ja että yleisen arvion mukaan jäsenvaltiot ovat panneet Schengenin säännöstön täytäntöön asianmukaisella tavalla. Uudelleentarkastelussa havaittiin myös, että mekanismin nykyinen jäykkyys estää sitä mukautumasta uusiin tilanteisiin ja uuteen toiminnalliseen ja lainsäädännölliseen kehitykseen.

Uudelleentarkastelussa todetaan, että useat puutteet estävät mekanismia toimimasta mahdollisimman tehokkaasti ja heikentävät sen kaikkien mahdollisuuksien hyödyntämistä. Nämä puutteet ovat seuraavat:

---

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

7 SWD (2020) 327 final.

8 Kuten viiden vuoden jakson kattaneessa uudelleentarkastelussa todetaan, mekanismin avulla havaittiin vakavia puutteita 10 arvioinnissa seuraavalla kolmella eri osa-alueella: ulkorajojen valvonta (Kreikka, Islanti, Espanja ja Ruotsi); yhteinen viisumipolitiikka (Suomi ja Alankomaat); Schengenin tietojärjestelmä (Belgia, Ranska, Espanja ja Yhdistynyt kuningaskunta).

1. arviointimenettelyn liian pitkä kesto (10–12 kuukautta) ja aika, joka jäsenvaltioilta kestää panna suositukset täytäntöön (kaksi vuotta);
2. jäsenvaltioilla ei ole tarpeeksi asiantuntijoita arviointien suorittamista varten, sillä kolmasosa kaikista asiantuntijoista on ollut peräisin viidestä jäsenvaltiosta, ja tiettyjen osa-alueiden asiantuntijoista vallitsee krooninen pula;
3. yllätyskäyntejä ja muita arviointi- ja valvontavälineitä, erityisesti temaattisia arviointeja, ei ole hyödynnetty parhaalla mahdollisella tavalla eivätkä ne ole olleet riittävän tehokkaita;
4. toimintasuunnitelmien täytäntöönpanon seuranta on ollut hidasta, ja täytäntöönpanon seurantaa varten ei ole ollut kattavaa ja yhdenmukaista lähestymistapaa; ja
5. henkilötietojen suojaa koskevan oikeuden arviointia lukuun ottamatta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon liittyvän perusoikeuksien noudattamisen arviointia ei ole liitetty riittävällä tavalla osaksi mekanismia.

Uudelleentarkastelun mukaan osa näistä puutteista voitaisiin ratkaista toiminnallisella tasolla, mutta osa niistä edellyttää lainsäädännöllisiä muutoksia.

Sekä Euroopan parlamentti että neuvosto ovat korostaneet, että mekanismia on uudistettava. Ne ovat pyytäneet komissiota ryhtymään toimiin. Euroopan parlamentti esitti pyyntönsä vuonna 2017 antamassaan päätöslauselmassa, [9]ja neuvosto pyysi komissiolta toimia jo vuonna 2019 puheenjohtajavaltio Suomen käynnistämän kuulemisen välityksellä[10]. Neuvosto hyväksyi myös äskettäin mekanismia koskevat päätelmänsä[11], joissa se pyysi komissiota esittämään aloitteita mekanismin yleisen tehokkuuden parantamiseksi ja varmistamaan, että mekanismi säilyy joustavana ja kykenee mukautumaan muuttuviin olosuhteisiin ja Schengenin säännöstön kehitykseen, jotta sen avulla voidaan ratkaista uusia haasteita ja sopeutua uusiin tilanteisiin.

Komissio totesi viiden vuoden jakson kattaneen uudelleentarkastelun päätelmien perusteella, että edellä mainitut puutteet voidaan tiivistää seuraavaan **kolmeen haasteeseen, jotka ovat yhteydessä toisiinsa**:

– rajattu strateginen painopiste ja merkittävä hajanaisuus, jotka estävät Schengen-alueen toiminnan tarkastelemisen kokonaisuutena, mikä voisi muutoin helpottaa poliittista keskustelua;

– riittämättömät valmiudet uusien tilanteiden tai lainsäädännöllisen ja toiminnallisen kehityksen tunnistamista sekä niihin mukautumista ja nopeasti reagoimista ja sopeutumista varten; ja

– korjaavien toimien hidas hyväksyminen ja täytäntöönpano sekä vertaisarviointijärjestelmä, joka ei luo painetta odotetulla tavalla.

Komissio määritti ehdotukseen liittyvässä vaikutustenarvioinnissa esitetyn, sidosryhmiltä kerätyn palautteen perusteella useita toimintavaihtoehtoja, joista esitetään yhteenveto 3 jaksossa. Niiden tarkoituksena on parantaa mekanismin tehokkuutta ja varmistaa siten Schengenin säännöstön avoimempi, tehokkaampi ja yhtenäisempi täytäntöönpano.

Edellä mainittujen ongelmien ratkaisemiseksi tämän ehdotuksen tarkoituksena on 1) lisätä mekanismin strategista painotusta ja varmistaa, että erilaisia arviointivälineitä käytetään oikeasuhteisemmalla tavalla; 2) lyhentää ja yksinkertaistaa menettelyjä, jotta prosessista tehdään tehokkaampi ja vaikuttavampi, ja lisätä vertaispainetta; 3) optimoida jäsenvaltioiden

[9] Mietintö Schengen-alueen toimintaa koskevasta vuosikertomuksesta (2017/2256(INI)).
[10] Neuvoston asiakirja 13244/19.
[11] Neuvoston asiakirja 7939/21.

asiantuntijoiden osallistuminen ja yhteistyö unionin elinten, laitosten ja virastojen kanssa; ja 4) vahvistaa Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon liittyvää perusoikeuksien kunnioittamisen arviointia. Nämä tavoitteet saavutetaan erityisesti seuraavan lähestymistavan avulla:

1) Lisätään mekanismin strategista painotusta ja varmistetaan, että erilaisia arviointi- ja valvontavälineitä käytetään oikeasuhteisemmalla ja strategisemmalla tavalla

– **Lisätään joustavuutta sovittaa erityisten arviointien ja arvioinnin painopisteiden soveltamisala yhteen Schengenin säännöstöön liittyvien uusien tilanteiden kanssa** poistamalla nykyinen luettelo tietyistä arvioitavista osa-alueista ja ottamalla käyttöön menettely, jossa painopistealueet päätetään kunkin arviointijakson alussa. Kukin jäsenvaltio on arvioitu nykyisen asetuksen nojalla kuudella osa-alueella kuudessa erillisessä arvioinnissa, joiden tuloksena on laadittu kuusi arviointikertomusta ja kuusi suosituskokonaisuutta. Nämä osa-alueet eivät kuitenkaan enää sovellu täysin uusiin tilanteisiin. Esimerkiksi vuonna 2023 otetaan käyttöön uusia tietoteknisiä järjestelmiä, jotka täydentävät Schengenin tietojärjestelmää. Kun turvallisuutta koskeva säännöstö kehittyy, arvioinneissa on otettava huomioon lisätekijöitä, erityisesti poliisiyhteistyön alalla. Eri osa-alueet ovat lainsäädännöllisen kehityksen myötä entistä enemmän yhteydessä toisiinsa ja riippuvaisia toisistaan (esimerkiksi Schengenin tietojärjestelmä ja palauttaminen tai Schengenin tietojärjestelmä ja poliisiyhteistyö). Siksi arviointien jäsentäminen tiettyjen osa-alueiden arvioinneiksi ei ehkä ole paras tapa arvioida näitä toisiinsa yhteydessä olevia toimintoja. Osa-alueluettelon poistamisen ansiosta ehdotuksella lisätään joustavuutta jäsennellä arvioinnit eri tavoin ja arvioida eri näkökohtia ja mahdollisia uusia tekijöitä, jotta mekanismi kykenee mukautumaan nopeasti Schengenin säännöstön dynaamiseen luonteeseen. Samaan aikaan ehdotuksella lisätään oikeusvarmuutta ottamalla käyttöön menettely, jossa arvioinnin painopisteet sovitaan kunkin arviointijakson alussa.

– **Joustavoitetaan ohjelmatyötä.** Lisäksi ehdotuksella luodaan joustava oikeudellinen kehys ohjelmatyötä varten. Siinä mukautetaan monivuotista ja vuotuista ohjelmatyötä koskevia sääntöjä, jotta uusiin ongelmiin ja haasteisiin voidaan reagoida nopeammin. Tämä toteutetaan vähentämällä monivuotisiin ja vuotuisiin arviointiohjelmiin nykyisin sisältyviä tietoja ja muutosten tarvetta.

– **Siirrytään asteittain kohti kokonaan riskeihin perustuvia arviointeja.** Ehdotuksella luodaan velvollisuus ottaa huomioon aiempien arviointien sekä unionin ja jäsenvaltioiden muiden arviointi- ja valvontamekanismien (esimerkiksi Frontexin haavoittuvuusarviointi tai Euroopan monialainen rikosuhkien torjuntafoorumi (EMPACT)) tulokset. Lisäksi (kuten jäljempänä selitetään) ehdotuksella luodaan lisävelvollisuuksia pyytää tarpeen mukaan riskinarviointeja ja tilannekatsauksia unionin elimiltä, laitoksilta ja virastoilta. Uusi joustava kehys ja lisävelvollisuudet mahdollistaisivat ajan saatossa esimerkiksi jäsenvaltion kattavan riskiperusteisen arvioinnin, jossa arvioitaisiin vain riskianalyysissä määritetyt ja tilannetietoisuuteen perustuvat tekijät siten, että yhdessä arviointikertomuksessa julkaistaisiin yksi kutakin jäsenvaltiota koskeva ja kaikki asiaankuuluvat osa-alueet kattava arviointi. Lisäksi se mahdollistaisi samojen haasteiden parissa painivien useiden eri jäsenvaltioiden samanaikaisen arvioinnin.

– **Varmistetaan, ettei jäsenvaltioiden Schengenin säännöstön täytäntöönpanon arvioinnissa ole puutteita**. Jäsenvaltiot turvautuvat Schengenin oikeudellisen kehyksen kehittyessä ja muuttuessa entistä monimutkaisemmaksi muiden toimijoiden

tukeen jäsenvaltioiden vastuulle kuuluvien tehtävien täytäntöönpanossa. Tällaisia tehtäviä suorittavat esimerkiksi yksityiset yritykset viisumipolitiikan (esimerkiksi ulkoiset palveluntarjoajat) tai ulkorajojen (esimerkiksi lentoyhtiöt tai yksityisten yritysten hallinnoimat lentoasemat) alalla. Lisäksi tällaisia tehtäviä suorittavat unionin elimet, laitokset ja virastot, joiden jäsenvaltioiden avustamiseen liittyviä toimeksiantoja on viime vuosina vahvistettu esimerkiksi rajatarkastuksissa, rajavalvonnassa tai toisen linjan turvatarkastuksissa. Mekanismin tarkoituksena on antaa yleiskatsaus kunkin jäsenvaltion tilanteesta, joten ehdotuksessa selvennetään, että mekanismi voi toimia tukena unionin elinten, laitosten ja virastojen toimien varmistamisessa, jos ne hoitavat tehtäviä jäsenvaltioiden puolesta ja auttavat niitä Schengenin säännöstöön kuuluvien säännösten käytännön soveltamisessa. Tavoitteena ei ole näin ollen itsessään näiden elinten, laitosten tai virastojen arviointi. Näiden toimien varmistaminen sisällytetään osaksi jäsenvaltioiden arviointia samalla tavoin kuin nykytilanteessa, jossa esimerkiksi yhteisen viisumipolitiikan alalla tehtävien arviointien aikana ryhmät tarkistavat viisumihakemusten vastaanottamiseen osallistuvien kyseessä olevien yksityisten yritysten (ulkoisten palveluntarjoajien) toiminnan. Toinen esimerkki on ryhmien ulkorajoilla suorittama yksityisen yrityksen hallinnoiman lentoaseman infrastruktuurin tarkastus. Tämä tarkastusten osa-alue ei vaikuta komissiolle ja kyseessä olevien virastojen, laitosten ja elinten asianomaisille hallintoelimille kuuluviin vastuualueisiin, joita kunnioitetaan täysimääräisesti. Jos arvioinneissa havaitaan puutteita unionin elinten, laitosten tai virastojen suorittamissa tai tukemissa toimissa, komissio ilmoittaa asiasta asianomaisille hallintoelimille.

– Pidennetään **arviointijakson kestoa viidestä vuodesta seitsemään vuoteen**, minkä ansiosta jäsenvaltiot voidaan arvioida vähintään kaksi kertaa seitsemän vuoden jakson aikana. Tämä mahdollistaisi myös kaikkien käytettävissä olevien arviointi- ja valvontavälineiden tasapainoisemman, joustavamman ja strategisemman soveltamisen ja siten jäsenvaltioiden tiiviimmän ja kohdennetumman valvonnan.

– **Vahvistetaan arviointi- ja valvontatoimien eri muotoja ja menetelmiä**. Suunnitellut säännölliset käynnit ovat edelleen ensisijainen arviointimenetelmä, mutta yllätyskäyntien osuutta voidaan lisätä. Etämenetelmin (esimerkiksi videoneuvotteluina) toteutettavat arvioinnit ja valvontatoimet ovat jatkossa mahdollisia. ”Temaattisten arviointien” osuutta lisätään siten, että vuosittain on tehtävä ainakin yksi temaattinen arviointi. Tähän mennessä temaattisia arviointeja on tehty vain kaksi (joista toinen liittyi yhdennettyä rajaturvallisuutta koskeviin kansallisiin strategioihin ja yksi paikalliseen Schengen-yhteistyöhön yhteisen viisumipolitiikan alalla). Valvontatoimia (uudet käynnit ja uusi ”varmistuskäynneiksi” kutsuttu väline) koskevia säännöksiä selvennetään, ja niistä tehdään joustavampia.

– **Yllätyskäynneistä ei tarvitse lähtökohtaisesti ilmoittaa etukäteen.** Näin varmistetaan yllätyskäyntien parempi hyödyntäminen, varsinkin arvioinneissa, joissa tutkitaan Schengenin säännöstön mukaisten velvollisuuksien noudattamista ja jotka on erityisesti käynnistetty sen seurauksena, että on saatu viitteitä mahdollisesti Schengen-alueen toimintaan merkittävällä tavalla vaikuttavista ongelmista tai esitetty vakavia väitteitä perusoikeusrikkomuksista. Rajatusti etukäteen annettava ilmoitus on edelleen annettava yllätyskäynneistä, joiden tarkoituksena on tehdä jäsenvaltioiden toteuttaman Schengenin säännöstön täytäntöönpanon ”sattumanvarainen terveystarkastus”. Yllätyskäyntejä ei ohjelmoida etukäteen, ja niitä voidaan järjestää lyhyellä varoitusajalla olosuhteista riippuen.

– **Vuosittain julkaistavat kertomukset tehtyjen arviointien tuloksista ja jäsenvaltioiden tämän asetuksen nojalla toteuttamien korjaavien toimien tilanteesta olisi sisällytettävä osaksi ”Schengen-alueen tilaa koskevaa vuosikertomusta”**. On olennaisen tärkeää, että poliittisessa keskustelussa käsitellään kattavasti kaikkia osa-alueita, jotka tukevat Schengen-alueen moitteetonta toimintaa. Tätä varten komissio aloittaa uudelleen vuotuisen Schengen-alueen tilaa koskevan kertomuksen hyväksymisen. Sen pohjalta käydään keskusteluja äskettäin perustetulla Schengen-foorumilla. Schengen-arvioinnit, sisärajavalvonnan puuttumista koskeva tilanne ja suositusten täytäntöönpanon tilanne ovat tärkeä osa tätä kertomusta.

2) Lyhennetään ja yksinkertaistetaan menettelyjä, jotta prosessista tehdään tehokkaampi ja vaikuttavampi, ja lisätään vertaispainetta

– **Vauhditetaan merkittävästi arviointimenettelyä asettamalla menettelyille selvät määräajat.** Komissio hyväksyy pääsääntöisesti arviointikertomukset ja suositukset samalla säädöksellä **neljän kuukauden kuluessa** arviointitoimesta (ja jopa nopeammin, jos arvioinnissa havaitaan jokin vakava puute). Tällä tavoin paitsi varmistetaan selvempi kausaalinen yhteys kertomuksen havaintojen ja suositusten välillä myös nopeutetaan menettelyä. Se auttaa välttymään viivästyksiltä hyväksyttäessä suosituksia, jotka hyväksytään nykyisin kaksivaiheisessa päätöksentekomenettelyssä (jossa komissio hyväksyy arviointikertomukset ja neuvosto hyväksyy suositukset). Neuvoston täysimääräinen osallistuminen arviointimenettelyyn ja suositusten antamiseen varmistetaan edelleen tarkastelumenettelyllä (myönteinen lausunto Schengen-komitealta, jossa kaikki jäsenvaltiot ovat edustettuina ja äänestävät yhdestä säädöksestä, joka kattaa sekä arvioinnin havainnot että suositukset).

– **Lisätään vertaispainetta keskittämällä neuvoston päätöksentekovaltuudet poliittisesti tärkeisiin tapauksiin ja vahvistamalla neuvoston roolia suositusten täytäntöönpanon seurannassa ja valvonnassa.** Nykyisen kaksivaiheisen menettelyn tarkoituksena oli edistää neuvoston tasolla käytävää poliittista keskustelua ja luoda vertaispainetta vakavien puutteiden ilmetessä tai silloin, kun jäsenvaltio ei pannut täytäntöön suosituksia, mutta tähän mennessä saadut kokemukset ovat selvästi osoittaneet, että asetettua tavoitetta ei ole saavutettu soveltamalla tätä lähestymistapaa kaikkiin tapauksiin ja kertomuksiin, vaan se on tehnyt menettelystä merkittävästi pidemmän ja monimutkaisemman ja vaarantanut sen tehokkuuden.

Jäsenvaltiot osallistuvat jo erittäin paljon arviointimenettelyyn (tekemällä arviointeja yhdessä komission kanssa ja laatimalla yhdessä arviointikertomuksia ja luonnoksia suosituksiksi) ja arviointikertomuksen hyväksyntämenettelyyn komitean tarkastelumenettelyssä. Lisäksi suurin osa arvioinneissa havaituista ongelmista on luonteeltaan pikemminkin teknisiä kuin poliittisia. Neuvoston raskas työtaakka (40 kertomuksen tarkasteleminen joka vuosi ja sen perusteella tehtävät satoja suosituksia sisältävät neuvoston täytäntöönpanopäätökset) ja suositusten hyvin yksityiskohtainen ja paikallinen luonne ovat estäneet todellisen keskustelun syntymisen. Viiden vuoden jakson kattanut uudelleentarkastelu on osoittanut, etteivät neuvoston kaikissa tapauksissa hyväksymät suositukset luoneet odotetulla tavalla vertaispainetta eikä mekanismi luonut perustaa Schengen-alueen tilasta käytävälle poliittiselle keskustelulle. Vaikka mekanismin avulla havaittiin vakavia puutteita, havaintoja käsitelleet keskustelut ylsivät ministeritasolle vain kerran. Lisäksi neuvostolla on

hyvin rajallinen rooli jäsenvaltioiden toimintasuunnitelmien täytäntöönpanon seurannassa ja valvonnassa.

Nämä ongelmat pyritään korjaamaan ehdotetussa tarkistuksessa varmistamalla, että neuvosto hyväksyy suositukset sellaisissa tapauksissa, joilla sillä on suurin lisäarvo ja vaikutus poliittisen keskustelun ohjaamiseen yleisluontoisista asioista Schengen-alueen toiminnan kannalta. Tällaisiksi tapauksiksi luokitellaan temaattiset arvioinnit, ”ensimmäiset arvioinnit” (kun päätetään, onko jäsenvaltio valmis soveltamaan Schengenin säännöstöä kokonaan tai jollakin tietyllä osa-alueella) ja vakavat puutteet, jotta voidaan lisätä vertaispainetta ja neuvoston tasolla käytävää poliittista keskustelua. Samaan aikaan ehdotetaan, että menettelyjä yksinkertaistetaan teknisemmissä tapauksissa.

Ehdotuksessa vahvistetaan myös merkittävästi neuvoston roolia näiden tapausten seurannassa ja valvonnassa ja perustetaan eskalointimekanismi, jota voidaan käyttää, jos asiassa ei edistytä. Erityisesti vakavan puutteen ilmetessä neuvosto asettaa määräajat, joihin mennessä suositukset on pantava täytäntöön, ja täsmentää, kuinka usein asianomaisen jäsenvaltion on annettava edistymiskertomuksia, jotka sen on toimitettava sekä komissiolle että neuvostolle. Neuvoston on ilmoitettava kantansa komission kertomukseen uuden käynnin jälkeen sekä toimintasuunnitelmien päättämisen yhteydessä. Vastaavia säännöksiä sovelletaan ”ensimmäisiin arviointeihin” liittyvien toimintasuunnitelmien päättämiseen.

Lisäksi neuvoston roolia vahvistetaan kaikissa tapauksissa valvontavaiheessa: ehdotuksessa mukaan komissio tiedottaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle vähintään kahdesti vuodessa toimintasuunnitelmien täytäntöönpanon tilanteesta. Lisäksi komissio hyväksyy vuosittain kokoavan kertomuksen tehdyistä arvioinneista, ja tästä kertomuksesta olisi keskusteltava neuvostossa asiaa koskevien päätelmien hyväksymistä varten. Lisäksi komissio tiedottaa neuvostolle, jos jäsenvaltio ei edisty asianmukaisesti toimintasuunnitelman täytäntöönpanossa.

– Vahvistetaan ja vauhditetaan säännöksiä, jotka liittyvät tapauksiin, joissa arvioinneissa on havaittu **vakava puute:** otetaan käyttöön vakavan puutteen tapauksessa käytettävä **nopeutettu menettely**, jotta varmistetaan, että havaitut puutteet korjataan nopeasti. Ehdotuksessa sisällytetään osaksi säädöstekstiä tällä hetkellä Schengen-arviointien suuntaviivoihin sisältyvä vakavien puutteiden määritelmä, jotta parannetaan oikeusvarmuutta ja varmistetaan yhteisymmärrys tästä käsitteestä. **Arvioidun jäsenvaltion on aloitettava välittömästi toimien täytäntöönpano** puutteen korjaamiseksi jopa ennen kertomuksen hyväksymistä ja tiedotettava komissiolle ja jäsenvaltioille viipymättä toteuttamistaan toimista. Jos kyseessä on vakava puute, neuvoston on hyväksyttävä suositukset **kahden ja puolen kuukauden kuluessa arviointitoimen päättymisestä**. Korjaavien toimien täytäntöönpanon varmistamiseksi tehtävä uusi käynti toteutetaan viimeistään vuoden kuluessa arvioinnista (käynti voidaan tehdä myös aiemmin neuvoston vahvistamien korjaavien toimien täytäntöönpanoa koskevista määräajoista riippuen). Komissio tiedottaa välittömästi neuvostolle ja Euroopan parlamentille vakavan puutteen olemassaolosta tarkempaa poliittista tarkastelua varten, kuten edellä olevassa kohdassa todetaan.

– **Poistetaan ja yksinkertaistetaan säännöksiä, jotka luovat tarpeettomia menettelyllisiä esteitä**. Ehdotuksessa ei enää edellytetä, että arviointikertomuksia on käsiteltävä ”EU Restricted” -asiakirjoina. Tämä muutos lisää avoimuutta sekä

yksinkertaistaa ja nopeuttaa menettelyä, sillä se mahdollistaa kertomusten nopeamman käsittelyn ja helpottaa niiden välittämistä kansallisille parlamenteille ja Euroopan parlamentille[12]. Arviointikertomuksia käsitellään kuitenkin ”arkaluonteisina”[13], ja jäsenvaltioilla säilyy mahdollisuus pyytää niiden luokittelemista luottamuksellisiksi. Ehdotuksessa yksinkertaistetaan jäsenvaltioiden toimintasuunnitelmien **riittävyysarviointia**: komissio ei enää hyväksy tiedoksiantoa näistä arvioinneista, vaan se tiedottaa sen sijaan asianomaiselle jäsenvaltiolle (ja neuvostolle) havainnoistaan esimerkiksi hallinnollisella kirjeellä. Lisäksi **seurantakertomusten hyväksymisvälin** pidentäminen (16 artiklan 3 ja 4 kohta) siten, että edistymiskertomus on annettava kuuden kuukauden välein nykyisen kolmen kuukauden sijaan, vähentäisi jäsenvaltioiden yleistä hallinnollista taakkaa.

3) Vahvistetaan Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon liittyvän perusoikeuksien kunnioittamisen arvioimista

– **Vahvistetaan edelleen perusoikeuksien arviointia Schengenin säännöstön täytäntöönpanon yhteydessä** (omana erillisenä osa-alueenaan arvioitavan tietosuojan lisäksi) koko mekanismissa muun muassa lisäämällä Euroopan unionin perusoikeusviraston toimittamien riskianalyysien määrää. Viitataan vahvemmin perusoikeuksiin koulutusta koskevassa säännöksessä ja sisällytetään asetukseen erityinen säännös **kolmansien osapuolten**, myös kansallisten valvontamekanismien, **toimittaman näytön** käytöstä sekä mahdollisuudesta tehdä yllätyskäyntejä ilman ennakkoilmoitusta, jos on saatu viitteitä vakavista perusoikeusrikkomuksista.

4) Optimoidaan jäsenvaltioiden asiantuntijoiden osallistuminen ja yhteistyö unionin elinten, laitosten ja virastojen kanssa sekä synergiat muiden arviointi- ja valvontamekanismien kanssa, jotta voidaan tehdä kohdennetumpia, strategisempia ja paremmin mukautettuja arviointeja

– **Luodaan asiantuntijaluettelo.** Komissio lähettää nykyisin ennen jokaista arviointia asiantuntijoiden nimeämistä koskevia kutsuja (kolme kuukautta ennen kyseessä olevaa arviointia). Tämä vie hyvin paljon aikaa, ja jäsenvaltiot eivät aina kykene nimeämään riittävästi päteviä asiantuntijoita, koska niille jää vain hyvin vähän aikaa suunnitteluun nykyisessä menettelyssä. Komission joutuu näissä tapauksissa jatkamaan asiantuntijoita koskevien ehdotuspyyntöjen voimassaoloaikaa useita kertoja arviointeja varten. Lisäksi tiettyjen osa-alueiden asiantuntijoista vallitsee krooninen pula.

Tämä järjestelmä korvataan vuotuisella ehdotuspyynnöllä, jossa pyydetään nimeämään asiantuntijoita luetteloon. Jäsenvaltioiden on nimettävä vähintään yksi asiantuntija kutakin monivuotisessa arviointiohjelmassa määritettyä osa-aluetta (esimerkiksi viisumit, ulkorajojen valvonta, palauttaminen tai tietosuoja) varten joka vuosi ja varmistettava heidän käytettävyytensä arviointeja varten. Komissio vahvistaa asiantuntijoiden valinnan luetteloon ja pitää asiantuntijaluettelon ajan tasalla. Luettelo toimii Schengen-arvioijien pääasiallisena lähteenä kyseessä olevia arviointeja varten (eli sen avulla muodostetaan ryhmät kyseessä olevia arviointeja varten) ja myös helpottaa huomattavasti yllätyskäyntien järjestämistä. Ryhmiä muodostettaessa kiinnitetään asianmukaisesti huomiota kansallisten viranomaisten

[12] Euroopan parlamentti ja kansalaisjärjestöt ovat pyytäneet, että arviointikertomukset olisivat helpommin saatavilla.

[13] Erityisesti liittyen asiakirjojen saatavuudesta annettuun asetukseen (EY) N:o 1049/2001.

valmiuksiin sekä tarpeeseen varmistaa maantieteellinen tasapaino. Luetteloon nimeäminen ei tarkoita sitä, että jokaista luetteloon nimettyä asiantuntijaa tarvittaisiin kaikkina aikoina. Luettelon avulla varmistetaan, että ryhmät voidaan muodostaa entistä sujuvammin, minkä lisäksi se parantaa ennustettavuutta ja joustavuutta sekä komission että jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kanssa, sillä arviointien suunnittelusta kerrotaan kaikille jäsenvaltioille hyvissä ajoin etukäteen. Komissio voi kääntyä ennen kutakin arviointia suoraan luetteloon kuuluvien yksittäisten jäsenten puoleen ryhmien perustamiseksi, mikä nopeuttaa ja yksinkertaistaa huomattavasti tätä menettelyä. Ryhmiä perustaessaan komission olisi myös varmistettava mahdollisimman hyvä maantieteellinen tasapaino. Jos jotakin tiettyä arviointia varten tarvitaan tietynlainen asiantuntija, mutta tällaista asiantuntijaa ei ole saatavilla luettelossa, komissio voi edelleen turvautua erityisiin asiantuntijoita koskeviin ehdotuspyyntöihin. Asiantuntijaluettelon luominen mahdollistaa pitkällä aikavälillä monialaisen ryhmän perustamisen Schengenin säännöstön kaikkien asianomaisten alueiden arvioimista varten.

– **Vahvistetaan yhteistyötä Frontexin, eu-LISAn, Europolin, Euroopan unionin perusoikeusviraston ja Euroopan tietosuojavaltuutetun kanssa.** Ehdotuksen mukaan tämän yhteistyön olisi oltava vastavuoroista, jotta nämä virastot ja elimet voivat myös hyödyntää arviointiprosessissa kerättyjä tietoja. Komissio voi myös hankkia monipuolisempia tietoja ja riskianalyysituotteita näiltä elimiltä ja virastoilta.

Ehdotuksella myös **lisätään synergioita** unionin virastojen ja elinten täytäntöön panemien **arviointi- ja seurantamekanismien kanssa**. EU:ssa ja jäsenvaltioissa on perustettu viime vuosina muita laadunvalvonta- ja -seurantamekanismeja, jotka voivat täydentää mekanismia. Ehdotuksella lisätään johdonmukaisuutta ja synergioita Frontexin toimien ja erityisesti haavoittuvuusarvioinnin kanssa. Frontexin tekemä haavoittuvuusarviointi on Schengenin arviointi- ja valvontamekanismia täydentävä väline, jonka avulla taataan laadunvalvonta EU:n tasolla ja varmistetaan jatkuva valmius vastata sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla mahdollisiin haasteisiin ulkorajoilla. Haavoittuvuusarvioinnin perusteella saadaan tilannekuva jäsenvaltion operatiivisista valmiuksista ulkorajoilla, jotta voidaan tunnistaa mahdolliset järjestelmän heikkoudet. Se on tulevaisuuteen katsova lähestymistapa, jonka tarkoituksena on ehkäistä kriisejä. Komissio jakaa jo nykyisin haavoittuvuusarviointimenettelyn tulokset jäsenvaltioiden asiantuntijoiden ryhmän kanssa ennen arviointia asetuksen (EU) 2019/1896[14] 33 artiklan mukaisesti ja on perustanut virallisia kanavia Frontexin kanssa käytävää tiedonvaihtoa varten. Ehdotus sisältää synergioiden lisäämiseksi edelleen erityisiä säännöksiä, joilla maksimoidaan haavoittuvuusarvioinnissa kerättävien tietojen määrä, jotta voidaan muodostaa entistä parempi tilannekuva Schengen-alueen toiminnasta. Tavoitteena on myös välttää mahdollisimman pitkälti päällekkäiset toimet ja keskenään ristiriidassa olevat suositukset.

Asiaankuuluvia esimerkkejä muista osa-alueista, joilla synergioiden lisääminen on mahdollista ehdotukseen sisältyvien uusien säännösten avulla, ovat Euroopan monialainen rikosuhkien torjuntafoorumi (EMPACT) ja komission eu-LISAn tuella toteuttama valvonta jäsenvaltioiden valmistautumisesta asiaankuuluvien tietoteknisten järjestelmien täytäntöönpanoon. Tulevaisuudessa yhtä tärkeitä voivat olla myös kansalliset laadunvalvontamekanismit (joita kannustetaan perustamaan

[14] EUVL L 295, 14.11.2019, s. 1.

asetuksessa (EU) 2019/1896), ja ehdotuksessa luodaan perusta synergioiden ja tietojenvaihdon varmistamista varten. Lisäksi arvioinneissa on tarkoitus ottaa huomioon kolmansien maiden kansalaisten seulontaa ulkorajoilla koskevan ehdotuksen mukaan perustettavan riippumattoman valvontamekanismin tulokset.

Ehdotuksessa asetetaan kunnianhimoinen määräaika, johon mennessä asetuksen soveltaminen kaikilta osin on aloitettava ([1 päivästä syyskuuta 2022]).

Tämän ehdotuksen liitteenä olevassa vaikutustenarvioinnissa[15] esitetty ja 3 jaksossa tiivistetysti selitetty komission analyysi muodostaa perustan tälle ehdotukselle asetuksen kattavasta uudelleentarkastelusta.

- **Yhdenmukaisuus muiden alaa koskevien politiikkojen säännösten kanssa**

Tämä ehdotus liittyy aiheesta ”Toimivaa ja kestävää Schengen-aluetta edistävä strategia”[16] annettuun tiedonantoon, jossa esitellään kattava lähestymistapa, jolla vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueesta tehdään entistä vahvempi ja kestävämpi tuleviin haasteisiin ja uhkiin vastaamiseksi.

Mekanismin on luotava vankka oikeudellinen kehys, joka kattaa kokonaisuudessaan Schengen-alueen toimintaa tukevan kehittyvän lainsäädännön. Yksi ehdotuksen erityisistä tähän liittyvistä tavoitteista on strategisen painotuksen lisääminen arviointi- ja valvontamenettelyssä. Tämä edellyttää **johdonmukaisuuden varmistamista Schengenin säännöstön nykyisten ja tulevien säännösten kanssa**. Mekanismi on tätä varten sovitettava yhteen asiaankuuluvan EU:n lainsäädännön muuttuvan soveltamisalan kanssa. Unioni on toteuttanut muutaman viime vuoden aikana useita aloitteita, joilla on vahvistettu Schengen-aluetta ja parannettu sen kestokykyä. Näihin muutoksiin sisältyy useita uusia tekijöitä, jotka liittyvät erityisesti ulkorajojen valvontaan. Schengenin tietojärjestelmän ja viisumitietojärjestelmän lisäksi ulkorajojen valvontaa tukevat vuoden 2023 loppuun mennessä uudet tietotekniset järjestelmät, kuten rajanylitystietojärjestelmä[17] ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmä[18]. Myös asianomaisten tietokantojen välinen yhteentoimivuus[19] varmistetaan. Muita tärkeitä aloitteita Schengen-alueen turvallisuuden parantamiseksi ja eheyden palauttamiseksi ovat myöhemmin vuonna 2021 EU:n turvallisuusunionistrategian[20] puitteissa hyväksyttävä ehdotus EU:n poliisiyhteistyösäännöstöstä sekä ehdotuksen hyväksyminen Schengenin rajasäännöstön muuttamisesta[21] niiden kokemusten perusteella, joita on saatu covid-19-kriisistä ja Schengenin rajasäännöstön muuttamisesta vuonna 2017 annetusta ehdotuksesta käydyistä neuvotteluista.

Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon osallistuvien **EU:n virastojen rooli** on myös korostunut. Eurooppalaisen raja- ja merivartioston perustaminen vuonna 2019 ja 10 000 hengen suuruisten pysyvien joukkojen perustaminen vuoteen 2027 mennessä olivat keskeinen askel kohti aidosti eurooppalaista ulkorajojen valvontaa ja EU:n yhteisen palauttamisjärjestelmän vaiheittaista perustamista. Europolin toimeksiantoa ollaan parhaillaan päivittämässä komission 9. joulukuuta 2020 antaman ehdotuksen[22] mukaisesti.

---

15 SWD (2021) 119 final.
16 COM(2021) 277 final.
17 Asetus (EU) 2017/2226 (EUVL L 327, 9.12.2017, s. 20).
18 Asetus (EU) 2018/1240 (EUVL L 236, 19.9.2018, s. 1).
19 Asetus (EU) 2019/817 (EUVL L 135, 22.5.2019, s. 27).
20 COM(2020) 605 final, 24.7.2020.
21 Asetus (EU) 2016/399 (EUVL L 77, 23.3.2016, s. 1).
22 COM(2020) 796 final.

Kuten edellä kuvaillaan, osa mekanismin kattamilla eri osa-alueilla säädetyistä säädöksistä sisältää omat **arviointi- ja valvontavälineensä EU:n tai jäsenvaltioiden tasolla**. Siksi on tärkeää **luoda ja varmistaa synergioita, jotta vältetään päällekkäisyydet** ja hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla alakohtaisia valvontavälineitä. Tämän vuorovaikutuksen ylläpitäminen ja hienosäätö on tärkeä osa tätä ehdotusta. Ehdotus sisältää tähän liittyen säännöksiä, joilla lisätään edelleen johdonmukaisuutta erityisesti Frontexin toimien ja haavoittuvuusarviointien kanssa. Mekanismin ja sen suositusten olisi täydennettävä haavoittuvuusarviointien suosituksia. Asiaankuuluvia esimerkkejä muista osa-alueista, joilla synergioiden lisääminen on mahdollista, ovat EMPACT (ensisijaiset toimet poliisiyhteistyön alalla) ja Frontexin perusoikeusvastaava (joka valvoo sitä, että Frontex noudattaa perusoikeuksia ulkorajoilla). Kansalliset laadunvalvontamekanismit (joita kannustetaan asetuksessa (EU) 2019/1896), jotka ovat Schengenin arviointi- ja valvontamekanismeissa ”kansallisia”, voivat myös olla tärkeitä tulevaisuudessa. Lisäksi arvioinneissa on määrä ottaa huomioon ehdotuksella perustettavan kolmansien maiden kansalaisten seulontaa ulkorajoilla koskevan riippumattoman valvontamekanismin tulokset[23].

Ehdotus on laadittu johdonmukaiseksi osa-aluetta (eli Schengenin säännöstön kattamia osa-alueita) koskevien nykyisten säännösten kanssa, minkä lisäksi asianmukaista huomiota on kiinnitetty myös käynnissä oleviin ja suunniteltuihin aloitteisiin, jotka eivät ole vielä voimassa. Yleisemmin ottaen yhdistämällä eri osa-alueet paremmin toisiinsa aloitteen avulla voidaan parantaa komission ehdottamien strategioiden mukaisen kokonaisvaltaisen lähestymistavan tehokkuutta ja vahvistaa lainsäädäntötoimien yhteydessä kehitettyjen kaikkien uusien välineiden täydentävyyttä.

- **Yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa**

Ehdotus on yhdenmukainen Schengenin säännöstöä pidemmälle ulottuvien EU:n turvallisuusunionistrategian tavoitteiden ja aloitteiden kanssa. Niitä ovat esimerkiksi ehdotus tärkeiden tietoluokkien automatisoidun vaihdon vahvistamisesta Prümin sopimusta koskevien neuvoston päätösten[24] nojalla ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan EU:n strategian 2021–2025[25] mukaiset tulevat aloitteet. Ehdotus on myös yhdenmukainen uuteen muuttoliike- ja turvapaikkasopimukseen[26] sisältyvien aloitteiden kanssa.

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen lisäksi Schengen-alue edistää sisämarkkinoiden toimintaa, ja sen luominen on hyödyttänyt eurooppalaista yhteiskuntaa sosiaalisesti ja taloudellisesti[27] monilla eri aloilla kaupankäynnistä työllisyyteen, koulutukseen, kulttuuriin, matkailuun, liikenteeseen ja muihin aloihin. Mekanismin tehokkuuden lisäämiseen ja siten Schengen-alueen toiminnan parantamiseen tähtäävät toimet ovat myös luonteeltaan johdonmukaisia näiden osa-alueiden tavoitteiden kanssa. Covid-19-pandemian aiheuttamat häiriöt ovat osoittaneet kaikkia aiempia kriisejä selvemmin, miten tärkeää on säilyttää Schengen-alueen eheys. Moitteettomasti toimiva Schengen-alue on välttämätön covid-19-kriisin jälkeistä taloudellista elpymistä varten. Vankka ja tehokas mekanismi edistää tätä elpymistä ja siten Schengen-alueen Euroopan kansalaisille ja yrityksille tuottamia myönteisiä taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia.

---

23 COM(2020) 612 final. Ks. 7 artikla.

24 Neuvoston päätös 2008/615/YOS rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi ja neuvoston päätös 2008/616/YOS päätöksen 2008/615/YOS täytäntöönpanosta.

25 SWD(2021) 74 final, 14.4.2021.

26 COM(2020) 605 final.

27 Vuonna 2016 laaditun arvion mukaan sisärajatarkastusten palauttaminen täydessä laajuudessa aiheuttaisi vuosittain 5–18 miljardia euroa välittömiä suoria kustannuksia (COM(2016) 120 final, s. 3).

2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAISUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

• Oikeusperusta

Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 70 artikla. Siinä määrätään nimenomaisesti, että neuvosto voi komission ehdotuksesta antaa yksityiskohtaiset säännöt, joiden avulla jäsenvaltiot suorittavat yhteistoiminnassa komission kanssa objektiivisen ja puolueettoman arvioinnin siitä, miten jäsenvaltioiden viranomaiset toteuttavat unionin politiikkoja vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella. Ehdotuksella kumotaan ja korvataan asetus (EU) N:o 1053/2013, joka perustuu myös tähän Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimukseen määräykseen.

Asetuksen liitteenä olevan Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission lausuman[28] mukaisesti ehdotus on toimitettava Euroopan parlamentille, jotta sen lausunto voidaan ottaa mahdollisimman laajasti huomioon ennen lopullisen tekstin hyväksymistä. Se on kuitenkin hyväksyttävä noudattamalla erityistä lainsäätämisjärjestystä.

• Toissijaisuusperiaate (jaetun toimivallan osalta)

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 70 artiklassa määrätään oikeusperusta toimenpiteille, joiden avulla jäsenvaltiot suorittavat yhteistoiminnassa komission kanssa objektiivisen ja puolueettoman arvioinnin siitä, miten jäsenvaltioiden viranomaiset toteuttavat unionin politiikkoja vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella. Vaikka tämä ehdotus sisältää monia muutoksia, sillä ei muuteta perustavaa laatua olevalla tavalla mekanismin tavoitteita tai soveltamisalaa. Ehdotus on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 70 artiklassa ilmoitetuissa rajoissa.

Ehdotuksen tavoitteena on kehittää, parantaa ja tehostaa edelleen jo olemassa olevaa mekanismia. Vuonna 2020 tehdyssä asetuksen uudelleentarkastelussa vahvistettiin, että EU:n tasolla tarvitaan vankka mekanismi. Mekanismin EU:n tason lisäarvo tulee edelleen enimmäkseen siitä, että vastuu on jaettu komission ja jäsenvaltioiden kesken. Tämä luo vahvan perustan keskinäiselle luottamukselle. EU:n tasolla tehtävien arviointien avulla voidaan varmistaa epäsymmetriasta, eroavuuksista ja Schengenin säännöstön virheellisestä täytäntöönpanosta johtuvien puutteiden nopea havaitseminen. Nämä puutteet voisivat muussa tapauksessa vaarantaa Schengen-alueen eheyden. Lisäksi EU:n tasolla syntyvä vertaispaine luo tarvittavan kannustimen sille, että jäsenvaltiot korjaavat puutteet pikaisesti, etenkin jos kyseessä on vakava puute.

Aloitteessa otetaan myös asianmukaisella tavalla huomioon toissijaisuusperiaate, sillä siinä luodaan perusta kansallisten laadunvalvonta- ja -seurantamekanismien puitteissa tehtyjen arviointien koordinoinnin parantamista varten. Tavoitteisiin kuuluu mekanismin painopisteen siirtäminen puutteisiin, joilla voi olla haitallisia vaikutuksia koko Schengen-alueen toimivuuteen. Soveltamisalaltaan rajalliset ongelmat olisi käsiteltävä mieluummin kansallisella tasolla. Tämä lähestymistapa on yhdenmukainen myös asetuksen (EU) 2019/1896 kanssa. Siinä kannustetaan kehittämään kansallisia laadunvalvontamekanismeja Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden osa-alueiden puitteissa.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että lainsäädäntömuutoksia tarvitaan, jotta uudelleentarkastelussa havaitut ja vaikutustenarvioinnissa tarkemmin analysoidut puutteet voidaan korjata tehokkaasti.

[28] EUVL L 295, 6.11.2013, s. 37.

- **Suhteellisuusperiaate**

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 4 kohdan mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimenpiteet on toteutettava sellaisessa muodossa, että voidaan taata ehdotuksen tavoitteen toteutuminen ja sen mahdollisimman tehokas täytäntöönpano.

Mekanismi perustettiin vuonna 2013 asetuksella, koska tätä EU:n tasolla täytäntöön pantavaa ja komission koordinoimaa mekanismia varten tarvitaan selvät vastuualueet ja menettelyjä koskevat säännöt. Ehdotetussa aloitteessa on kyse asetuksen tarkistamisesta, joten se voidaan toteuttaa ainoastaan asetuksen muodossa.

Sisällön osalta tärkeimpien uusien näkökohtien oikeasuhteisuutta on tarkasteltu liitteenä olevassa vaikutustenarvioinnissa (7.3 jakso).

Ehdotuksen tarkoituksena on muun muassa virtaviivaistaa arviointimenettelyä yksinkertaistamalla nykyistä kaksivaiheista päätöksentekomenettelyä siten, että komissio hyväksyisi lähtökohtaisesti arviointikertomusten lisäksi myös suositukset samalla täytäntöönpanosäädöksellä (nykyisin komissio hyväksyy erikseen arviointikertomuksen ja ehdotuksen neuvoston suosituksiksi). Viime vuosien aikana saadut kokemukset ovat osoittaneet, että suositusten hyväksyminen neuvostossa pidentää menettelyä merkittävästi (keskimäärin 2–3 kuukaudella), ja liian suuri työtaakka rajoittaa neuvoston mahdollisuuksia luoda tarvittava vertaispaine ja käydä yleisiä keskusteluja Schengen-alueen tilasta. Tarkistetun lähestymistavan tavoitteena on korjata nämä puutteet oikeasuhteisesti varmistamalla, että neuvosto hyväksyy suositukset niissä tapauksissa, joissa sillä katsotaan olevan suurin lisäarvo ja vaikutus poliittisen keskustelun ohjaamiseen Schengen-alueen toimintaa koskevaan yleiseen etuun liittyvissä asioissa, eli kun on kyse ensimmäisistä arvioinneista, vakavista puutteista tai temaattisista arvioinneista, kun taas teknisemmissä tapauksissa menettelyä yksinkertaistetaan. Ehdotuksessa vahvistetaan myös merkittävästi neuvoston roolia näiden tapausten seurannassa ja valvonnassa ja perustetaan eskalointimekanismi, jota voidaan käyttää, jos asiassa ei edistytä.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, ettei yksikään tässä aloitteessa ehdotetuista muutoksista ulotu pidemmälle kuin on tarpeen 1 jaksossa hahmoteltujen tavoitteiden saavuttamiseksi, joten ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen. Itse asiassa useat ehdotukseen sisältyvät tekijät vähentävät jäsenvaltioiden ja komission hallinnollista taakkaa.

- **Toimintatavan valinta**

Koska ehdotetun aloitteen tarkoituksena on nykyisen asetuksella (asetus (EU) N:o 1053/2013) perustetun mekanismin tarkistaminen ja ajan tasalle saattaminen, myös aloite annetaan asetuksen muodossa.

3. JÄLKIARVIOINTIEN, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTENARVIOINTIEN TULOKSET

- **Jälkiarvioinnit/toimivuustarkastukset**

Komissio tarkasteli asetuksen (EU) N:o 1053/2013 22 artiklan mukaisesti asetuksen soveltamista ja esitteli kertomuksen ja sen liitteenä olevan komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 25 päivänä marraskuuta 2020[29]. Tämä oli ehdotuksen laatimisen lähtökohta, kuten edellä 1 jaksossa selitetään.

[29] Ks. alaviitteet 6 ja 7.

- **Sidosryhmien kuuleminen**

Tähän ehdotukseen liittyy vaikutustenarviointi[30], jossa kerrotaan yksityiskohtaisesti intressitahojen kuulemisesta. Sidosryhmät kannattivat yleisesti mekanismin vahvistamista sen tehokkuuden parantamiseksi ja sen varmistamiseksi, että mekanismia voidaan mukauttaa viimeaikaiseen lainsäädännölliseen kehitykseen ja että sen avulla voidaan ratkaista uusia haasteita.

- **Vaikutustenarviointi[31]**

Komissio laati saatavilla olleiden tietojen ja sidosryhmien laajan kuulemisen perusteella neljä toimintapoliittista vaihtoehtoa, joista kukin sisältää joukon toimia tavoitteiden saavuttamiseksi. Vaihtoehto 1 sisältää vain operatiivisia toimia täytäntöönpanon sovittamiseksi yhteen nykyisten tarpeiden kanssa. Vaihtoehto 2 sisältää asetukseen tehtäviä kohdennettuja lainsäädännöllisiä tarkistuksia, joilla selkiytetään tiettyjen säännösten soveltamisalaa erilaisten asianosaisten toimijoiden velvollisuuksia koskevan oikeusvarmuuden lisäämiseksi sekä virtaviivaistetaan ja yksinkertaistetaan nykyisiä menettelyjä. Vaihtoehto 3 on kunnianhimoisempi lähestymistapa, joka sisältää kahden edellä olevan vaihtoehdon mukaiset yksinkertaistetut menettelyt ja merkittäviä muutoksia mekanismin toimintaan. Vaihtoehto 4 on yhdistetty lähestymistapa, joka sisältää tekijöitä eri vaihtoehdoista toimenpidealueesta riippuen. Nämä vaihtoehdot perustuvat toisiinsa ja ovat enimmäkseen pikemminkin kumulatiivisia kuin vaihtoehtoisia – tavoitetasosta riippuen. Parhaaksi arvioitu toimintapoliittinen paketti (vaihtoehto 4) sisältää yhdistelmän toimia vaihtoehdoista 1, 2 ja 3.

Erityistavoite 1: *Vältetään puutteet arviointien havainnoissa ja lisätään strategista painotusta*

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto on Schengenin säännöstön kaikki näkökohdat kattavan nykyisen soveltamisalan säilyttäminen ja painopisteiden (osa-alueiden) mukauttaminen uusiin tilanteisiin joustavamman ohjelmatyön avulla ja pidentämällä arviointijakson kestoa viidestä vuodesta seitsemään vuoteen. Mekanismin soveltamisalan laajentaminen Schengenin säännöstön ulkopuolelle kuuluviin asioihin (esimerkiksi turvapaikkapolitiikan alueella) hylättiin pääasiassa lainsäädännöllisistä mutta myös poliittisista syistä, sillä tällainen vaihtoehto ei nauti monen jäsenvaltion suosiota. Lisäksi arviointien nykyinen osa-alueiden mukaan tehtävä jäsentäminen säilytetään, mutta siitä tehdään joustavampaa. Siirtyminen kunkin jäsenvaltion osalta tehtävään yhteen kaiken kattavaan arviointiin todettiin mahdottomaksi toteuttaa välittömästi käytännössä (mutta siihen pyritään keskipitkällä aikavälillä). Arviointien ja valvontatoimien eri muotojen ja menetelmien osalta ehdotetaan kuitenkin kunnianhimoisia lainsäädännöllisiä muutoksia, joilla laajennetaan käytettävissä olevien välineiden valikoimaa ja selvennetään niiden käyttöä koskevia ehtoja. Tämä tarkoittaa järjestelmällisiä temaattisia arviointeja, kahdenlaisia yllätyskäyntejä, jotka tehdään ilman etukäteen annettavaa ilmoitusta tai ilmoittamalla käynnistä 24 tuntia etukäteen tarkastuksen tarkoituksesta riippuen, ja kahdenlaisia uusia käyntejä (”vakavia puutteita koskevat uudet käynnit” ja ”varmistuskäynnit”).

Erityistavoite 2: *Järkeistetään rooleja ja vastuiden jakamista sekä yksinkertaistetaan menettelyjä*

Parhaaksi arvioitu toimintapoliittinen paketti sisältää tarkistuksia, joilla nopeutetaan ja yksinkertaistetaan menettelyjä ja esitetään kunnianhimoisia lainsäädännöllisiä muutoksia

[30] Ks. erityisesti vaikutustenarvioinnin liite 2.

[31] Vaikutustenarvioinnin ja sääntelyntarkastelulautakunnan myönteisen lausunnon tiivistelmä on saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/?lang=fi.

päätöksentekomenettelyn muuttamista varten. Arviointikertomusten turvallisuusluokituksen lähtökohtainen poistaminen, lakisääteisten määräaikojen asettaminen arviointikertomusten ja suositusten hyväksymiselle, komission toimintasuunnitelmien arvioinnin yksinkertaistaminen ja jäsenvaltioiden raportointivelvollisuuksien aikavälin pidentäminen nopeuttavat ja helpottavat menettelyjä. Nämä toimet nauttivat laajaa kannatusta sidosryhmien keskuudessa. Päätöksentekomenettelyyn on ehdotettu muutosta, jonka mukaan komissio hyväksyy sekä arviointikertomukset että suositukset (mutta neuvoston rooli säilytetään entisellään poliittisesti tärkeimmissä tapauksissa). Tästä muutoksesta huolimatta jäsenvaltiot osallistuvat edelleen täysimääräisesti arviointikertomusten ja suositusten hyväksymiseen tarkastelumenettelyssä.

Erityistavoite 3: *Vahvistetaan Schengenin säännöstön perusoikeuksia koskevien suojatoimien täytäntöönpanoa*

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto on tehdä muutoksia, joilla parannetaan oikeusvarmuutta perusoikeuksien kannalta tärkeillä osa-alueilla ja korostetaan perusoikeuksien merkitystä. Ehdotuksen mukaan asetukseen lisätään viittaus Euroopan unionin perusoikeusviraston säännöllisesti toimittamiin riskianalyyseihin, ja asetuksessa vahvistetaan koulutusta koskevaan säännökseen sisältyvää viittausta perusoikeuksiin ja lisätään Euroopan unionin perusoikeusviraston osallistumista arviointikäynteihin, minkä lisäksi asetukseen lisätään kolmansilta osapuolilta peräisin olevan näytön käyttöä käsittelevä artikla.

Edellä mainittujen seikkojen lisäksi ehdotus sisältää useita teknisiä muutoksia, joilla parannetaan mekanismin tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Kullakin edellä mainituista asioita on vain rajallinen myönteinen vaikutus (minkä vuoksi niitä ei käsitelty vaikutustenarvioinnissa), mutta näiden toimien kokonaisvaikutus on myönteinen.

Erityistavoite 4: *Optimoidaan jäsenvaltioiden asiantuntijoiden sekä unionin elinten, laitosten ja virastojen osallistuminen*

Parhaaksi arvioitu toimintapoliittinen paketti sisältää lainsäädännöllisiä tarkistuksia, joilla muutetaan asiantuntijoiden nimeämismenettelyä luomalla komission hallinnoima pysyvä vuotuinen asiantuntijaluettelo ja joustavoitetaan ryhmien koon määrittämistä. Lisäksi ehdotettujen muutosten avulla hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla unionin elinten, laitosten ja virastojen sekä muiden laadunvalvontamekanismien panos ja parannetaan koordinointia niiden kanssa, kun uudet lakisääteiset velvollisuudet parantavat riskianalyysiä, tehostavat yhteistyötä ja vahvistavat osallistumista. Nämä toimet nauttivat laajaa kannatusta sidosryhmien keskuudessa.

- **Sääntelyn toimivuus ja yksinkertaistaminen**

Useat ehdotukseen sisältyvät osatekijät vähentävät jäsenvaltioiden, komission ja neuvoston hallinnollista taakkaa erityisesti päätöksentekovaiheessa (koska neuvoston ei tarvitsisi enää antaa suosituksia kaikissa tapauksissa) ja seurantavaiheessa pidentämällä toimintasuunnitelmien täytäntöönpanoa koskevien kertomusten antamisväliä ja yksinkertaistamalla komission näistä toimintasuunnitelmista tekemiä arviointeja. Myös arviointivaiheen osalta ehdotetaan yksinkertaistettuja ja nopeampia menettelyjä, jotka koskevat arviointimenetelmiä ja -välineitä, ryhmien perustamista ja arviointikertomusten hyväksymistä. Vaikutustenarvioinnissa esitetään mahdollisuuksien mukaan määrällisiä arvioita.

- **Perusoikeudet**

Tämä ehdotus kunnioittaa Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettuja perusoikeuksia, ja siinä tehdään erityisiä lainsäädännöllisiä muutoksia sen varmistamiseksi, että mekanismi kattaa selvästi perusoikeuksia koskevat velvollisuudet.

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Ehdotukseen on liitetty rahoitusselvitys. Mekanismin ylläpito maksaa komissiolle noin kaksi miljoonaa euroa vuodessa. Tämä menotaso säilytetään ennallaan; ehdotus ei edellytä komissiolle jo osoitettujen henkilöstöresurssien tai taloudellisten resurssien lisäämistä. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että useat muutokset vähentävät komission hallinnollista taakkaa ja sisältävät säännöksiä, jotka mahdollistavat kohdennetumpien (ja jopa lyhyempien) arviointien suorittamisen pienempien ryhmien voimin. Komissio noudatti vaikutustenarviointia tehdessään periaatetta siitä, että mekanismin tehokkuutta ja vaikuttavuutta olisi lisättävä ilman, että sitä varten tarvitaan lisää henkilöstöresursseja tai taloudellisia resursseja.

Jäsenvaltioiden asiantuntijoille aiheutuvat kustannukset korvataan myös jatkossa, mutta tältä osin ei ole myöskään odotettavissa menojen lisäyksiä. Ehdotettujen muutosten ansiosta samoilla resursseilla saadaan tehokkaammalla tavalla enemmän aikaan.

5. LISÄTIEDOT

- **Seuranta**

Komissio tarkastelee asetuksen soveltamista ja toimittaa neuvostolle ja Euroopan parlamentille kuuden kuukauden kuluessa kaikkien arviointikertomusten hyväksymisestä kertomuksen ensimmäisen uuden asetuksen mukaisen seitsemän vuoden monivuotisen arviointijakson kattamista arvioinneista.

Laadullisista ja määrällisistä indikaattoreista on laadittu ohjeellinen luettelo osana vaikutustenarviointia ja parempaa sääntelyä koskevien sääntöjen mukaisesti. Tätä luetteloa käytetään uudelleentarkastelussa. Lisäksi komissio kehittää parhaillaan uutta tietoteknistä välinettä, jolla nykyaikaistetaan jäsenvaltioiden toteuttaman toimintasuunnitelmien täytäntöönpanon seurantaa. Työkalun odotetaan olevan toimintavalmiudessa jo vuonna 2021.

- **Perussopimuksiin liitetyistä pöytäkirjoista ja kolmansien maiden kanssa tehdyistä assosiaatiosopimuksista aiheutuvat seuraukset**

Koska tämän ehdotuksen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen kolmannen osan V osasto, siihen sovelletaan ns. vaihtelevan geometrian järjestelmää, joka perustuu Tanskan ja Irlannin asemasta tehtyihin pöytäkirjoihin sekä Schengen-pöytäkirjaan. Ehdotus on osa Schengenin säännöstön kehittämistä. Sen vuoksi on otettava huomioon eri pöytäkirjoista ja Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon osallistumista koskevista sopimuksista Tanskalle ja Irlannille, Islannille ja Norjalle sekä Sveitsille ja Liechtensteinille aiheutuvat seuraukset. Samoin on otettava huomioon liittymisasiakirjoista aiheutuvat seuraukset. Näiden valtioiden tilanne esitetään tarkemmin tämän asetusehdotuksen johdanto-osan viimeisissä kappaleissa.

- **Ehdotukseen sisältyvien säännösten yksityiskohtaiset selitykset**

Artiklakohtainen vertailu nykyisen asetuksen säännösten kanssa:

1 artikla – Kohde ja soveltamisala

Artikla pysyy pääosin ennallaan, mutta siinä selkiytetään mekanismin tarkoitusta (”varmistaa, että jäsenvaltiot soveltavat Schengenin säännöstöä tehokkaasti, ja auttaa näin ilman

sisärajavalvontaa olevaa aluetta toimimaan moitteettomasti”). Artiklan 3 kohta on siirretty 15 artiklaan (”Jäsenvaltioiden asiantuntijat”).

2 artikla – Määritelmät

Artiklaan on lisätty useita uusia määritelmiä, joilla varmistetaan oikeudellinen selkeys ja parannetaan asetuksen luettavuutta. Artiklaan lisätään ”vakavan puutteen” määritelmä, jotta voidaan parantaa oikeusvarmuutta ja varmistaa yhteisymmärrys tästä käsitteestä. Määritelmä perustuu komission Schengenin arviointia koskevassa oppaassa tällä hetkellä käytettyyn määritelmään. Lisäksi artiklassa määritellään ”ensimmäinen arviointi”, ”säännöllinen arviointi”, ”yllätyskäynti”, ”temaattinen arviointi”, ”käynti”, ”uusi käynti”, ”varmistuskäynti”, ”arviointitoimi” ja ”ryhmä”.

3 artikla – Velvollisuudet ja yhteistyövelvoite

Artiklaan ei tehdä merkittäviä muutoksia. Uusi 4 ja 5 kohta on siirretty tähän artiklaan 13 artiklasta, koska ne sisältävät pääasiassa jäsenvaltioita ja komissiota koskevia velvollisuuksia.

4 artikla – Arviointimuodot

Artiklalla täydennetään selvennykseksi määritelmiä luettelemalla erilaiset arviointimuodot ja täsmentämällä yllätyskäyntien ja temaattisten arviointien edellytykset.

5 artikla – Valvontatoimien muodot

Artiklassa luetellaan selvennykseksi valvontatoimien muodot.

6 artikla – Arviointi- ja valvontamenetelmät

Artiklassa luetellaan jälleen selvennykseksi arvioinneissa ja valvontatoimissa käytettävät menetelmät, joita ovat käynnit (ennalta ilmoitetut käynnit tai yllätyskäynnit), kyselylomakkeet ja muut etämenetelmät, kuten videoneuvottelut. Artiklassa täsmennetään, että näitä menetelmiä voidaan käyttää erikseen tai yhdessä jonkin toisen menetelmän kanssa.

7 artikla – Yhteistyö unionin elinten, laitosten ja virastojen kanssa

Tällä uudella artiklalla korostetaan edelleen sitä, kuinka tärkeää on luoda tämän asetuksen tarkoituksia varten tiiviit yhteistyösuhteet Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon osallistuvien asianomaisten unionin elinten, laitosten ja virastojen (erityisesti Frontexin, eu-LISAn ja Europolin) kanssa. Artiklassa viitataan nimenomaisesti tarpeeseen vahvistaa yhteistyötä myös Euroopan unionin perusoikeusviraston kanssa. Komissio (pyytää jatkossakin) tämän artiklan nojalla asiaankuuluvia tietoja, tilastotietoja ja riskianalyysejä näiltä elimiltä, laitoksilta ja virastoilta. Tietojen jakaminen tapahtuu vastavuoroisesti: jäljempänä olevassa artiklassa (10 artikla) säädetään, että komissio voi jakaa näiden elinten, laitosten ja virastojen kanssa tietoja arviointikertomuksista, toimintasuunnitelmista ja toimintasuunnitelmien täytäntöönpanosta synergioiden lisäämiseksi ja päällekkäisten ponnistelujen välttämiseksi.

8 artikla – Yhteistyö Frontexin kanssa

Artikla on mukautettu versio nykyisen asetuksen 7 artiklasta. Siinä otetaan huomioon eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen osalta tapahtunut kehitys.

9 artikla – Yhteistyö Europolin kanssa

Tämä artikla sisältää Europol-asetuksen muuttamista koskevan komission ehdotuksen[32] perusteella ristiviittauksen asetuksen (EU) 2016/794[33] 4 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan Europolin on tuettava tämän asetuksen täytäntöönpanoa tarjoamalla asiantuntemusta, analyysejä, raportteja ja muita asiaankuuluvia tietoja. Teksti edellyttää ehdotuksen hyväksymistä.

10 artikla – Synergiat muiden arviointi- ja valvontatoimien kanssa

Artiklassa edellytetään strategisen painotuksen lisäämistä ja arviointien kohdennetumpaa suunnittelua varten synergioiden lisäämistä EU:n virastojen ja kansallisten hallintoelinten ylläpitämien sellaisten asiaankuuluvien mekanismien ja alustojen kanssa, kuten Euroopan monialainen rikosuhkien torjuntafoorumi (EMPACT) tai eu-LISAn avulla toteutettava valvonta jäsenvaltioiden valmistautumisesta asiaankuuluvien tietoteknisten järjestelmien täytäntöönpanoon sekä kansallisten laadunvalvontamekanismien tai riippumattomien valvontamekanismien havainnot. Artiklassa säädetään myös, että elinten ja virastojen ei pitäisi olla vain tietojen toimittajia vaan myös edunsaajia ja että komission olisi siksi voitava jakaa niiden kanssa tietoja arviointikertomuksista, toimintasuunnitelmista ja toimintasuunnitelmien täytäntöönpanosta.

11 artikla – Kolmansien osapuolten tiedot

Artiklassa säädetään oikeusperusta kolmansien osapuolten (esimerkiksi oikeusasiamiehet, perusoikeuksien noudattamista valvovat viranomaiset, valtiosta riippumattomat järjestöt ja kansainväliset järjestöt) tietojen käyttöä varten, jotta voidaan parantaa ohjelmasuunnittelun ja arviointitoimien täytäntöönpanon tehokkuutta. Tällaiset tiedot voisivat olla erityisen hyödyllisiä arvioitaessa, miten perusoikeuksia kunnioitetaan Schengenin säännöstön täytäntöönpanon yhteydessä.

12 artikla – Monivuotinen arviointiohjelma

Monivuotisen ohjelman kestoa pidennetään viidestä seitsemään vuoteen, jotta on mahdollista suorittaa kaikki vaaditut arvioinnit mahdollisimman tuloksellisesti, reagoida uusiin haasteisiin ja hyödyntää joustavammin ja tasapuolisemmin kaikkia saatavilla olevia välineitä ja jotta mahdollistetaan tiiviimpi ja kohdennetumpi seuranta. Artiklassa hahmotellaan monivuotisen arviointiohjelman sisältö, jossa määritellään säännöllisten arviointien kattamat erityiset painopistealueet. Monivuotisessa arviointiohjelmassa vahvistetaan myös alustava luettelo säännöllisten arviointien kohteina kunakin vuonna olevista jäsenvaltioista. Lisäksi käyttöön otetaan ohjelman mukauttamista varten yksinkertaistettu menettely, jonka mukaan ylivoimaiseen esteeseen liittyvien tapahtumien ja olosuhteiden vuoksi tarvittavat mukautukset eivät välttämättä edellytä muutoksia ohjelmaan eli kyseessä olevaan täytäntöönpanosäädökseen. Viime vuosina saadut kokemukset ovat osoittaneet selvästi tällaisen joustavuuden tarpeen. Vuoden 2020 vuotuista arviointiohjelmaa oli muutettava covid-19-pandemian vuoksi. Lisäksi yhteisen viisumipolitiikan alalla tehtävät arvioinnit ovat alttiita ennalta arvaamattomille tapahtumille, koska näitä arviointeja tehdään kolmansissa maissa. Tällaisten tapahtumien vuoksi on myös jouduttu muuttamaan ohjelmaa, mikä on vie paljon aikaa.

13 artikla – Vuotuinen arviointiohjelma

Ei merkittäviä muutoksia verrattuna nykyiseen artiklaan (6 artikla). Vuotuinen arviointiohjelma sisältää ehdotuksia jäsenvaltioiden säännöllisistä arvioinneista, kuten

[32] COM(2020) 796 final, 9.12.2020.
[33] EUVL L 135, 24.5.2016, s. 53.

monivuotisessa arviointiohjelmassa täsmennetään, jäsenvaltion ensimmäisestä arvioinnista (tarvittaessa) ja vähintään yhdestä temaattisesta arvioinnista. Se sisältää näiden arviointien alustavan aikataulun, mutta ei välttämättä käynnin tai arvioinnin kohteita. Yllätyskäyntejä ei enää ohjelmoida etukäteen, vaan ne järjestetään tarpeen mukaan lyhyellä varoitusajalla. Tällä ei ole vaikutusta jäsenvaltioihin, mutta se helpottaa komission sisäistä suunnittelua ja menettelyjä ja lisää joustavuutta sekä valmiutta reagoida uusiin tilanteisiin. Monivuotisen ohjelman tavoin yksinkertaistettu menettely otetaan käyttöön ohjelman mukauttamiseksi, joka on tarpeen ylivoimaiseen esteeseen liittyvien tapahtumien ja tilanteiden vuoksi.

14 artikla – Vakiokyselylomake

Ei merkittäviä muutoksia verrattuna nykyiseen artiklaan (9 artikla). Uutta vakiokyselylomaketta ei tarvitse hyväksyä uuden asetuksen hyväksymisen vuoksi (31 artikla). Nykyisen lomakkeen käyttöä on tarkoitus jatkaa. Kyselylomakkeen lähettämisen ja jäsenvaltioiden vastausten vastaanottamisen määräaikaa on mukautettu sen varmistamiseksi, ettei jäsenvaltioiden tarvitse tehdä (välttämättä) suurinta osaa tähän liittyvästä työstään kesälomakaudella. Lisäksi artiklassa täsmennetään, että jäsenvaltioiden on päivitettävä vakiokyselylomakkeeseen antamansa vastaukset komission pyynnöstä ja vastattava pyydettäessä täydentäviin kysymyksiin ennen erityisiä arviointeja ja myös toimitettava kansallisten laadunvalvontamekanismien ja sisäisten tarkastusten havainnot. Tällä säännöksellä varmistetaan, että ryhmillä on käytettävissään kaikki asiaankuuluvat tiedot arviointien tehokasta suorittamista varten.

15 artikla – Jäsenvaltioiden asiantuntijat

Ei merkittäviä muutoksia verrattuna nykyiseen artiklaan (12 artikla). Artiklan 2 kohta on siirretty tähän artiklaan nykyisestä 1 artiklasta.

16 artikla – Asiantuntijoiden koulutus

Koulutusta koskevan sääntelyn vahvistamista sisällyttämällä asetukseen erityinen koulutusta koskeva artikla pidettiin toivottavana; artiklassa korostetaan kaikkien asiaankuuluvien perusoikeusnäkökohtien merkitystä koulutuksissa ja tähän liittyvää perusoikeusviraston järjestelmällistä osallistamista. Artiklassa viitataan erityisesti tarpeeseen pitää alustava koulutussuunnitelma ajan tasalla ja järjestää kertauskoulutusta. Lisäksi kuhunkin arviointiryhmään voi kuulua koulutustarkoituksessa ”tarkkailija” joko jäsenvaltiosta tai komissiosta. Nämä ”nuoremmat” asiantuntijat saavat kokemusta arvioinneista ennen kuin he osallistuvat niihin täysimääräisinä ryhmän jäseninä. Tarkkailijoina heitä voidaan pyytää antamaan teknistä tukea (kuten 18 artiklassa täsmennetään), mutta heidän ei pitäisi osallistua ryhmien päätyöhön (havaintojen arviointiin ja raporttien laatimiseen). Komissio maksaa kuitenkin tästä aiheutuvat kustannukset 3 artiklan mukaisesti.

17 artikla – Jäsenvaltioiden asiantuntijoiden luettelo

Tämän jo edellä 1 jaksossa tarkemmin selitetyn uuden artiklan tarkoituksena on varmistaa, että arviointi- ja valvontatoimiin osallistuu riittävä määrä kokeneita asiantuntijoita ja että ryhmät perustetaan nopeammin ja vähemmän kuormittavalla tavalla. Luettelo parantaa ennakoitavuutta ja myös joustavuutta. Artikla sisältää luettelon perustamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt ja määräajat, ja siinä määritellään komission ja jäsenvaltioiden velvollisuudet. Luettelon jäsenten ja kansallisten viranomaisten odotetaan vastaavan myönteisesti lähetettyihin kutsuihin; niistä olisi voitava kieltäytyä vain vakavista ammatillisista tai henkilökohtaisista syistä.

18 artikla – Ryhmien perustaminen

Artiklassa yhdistetään toisiinsa nykyinen 10 ja 11 artikla ja muutetaan niitä. Artiklassa säädetään yleisesti ottaen, että ryhmän jäsenet valitaan äskettäin perustetusta asiantuntijaluettelosta (ks. 17 artikla) ottamalla huomioon pienempien kansallisten viranomaisten valmiudet. Asiantuntijoiden rekrytointiin nykyisin käytettävä menetelmä eli ehdotuspyynnön julkaiseminen kaikille jäsenvaltioille säilytetään kuitenkin täydentävänä menetelmänä sellaisia tapauksia varten, joissa komissio ei kykene hankkimaan riittävää määrää asiantuntijoita luettelosta. Joustavuutta lisätään ryhmien asiantuntijoiden määrän osalta. Komissio määrittelee ryhmien koon kuhunkin arviointi- ja valvontatoimeen liittyvistä tarpeista tai haasteista riippuen. Ryhmiä perustettaessa komissio varmistaa maantieteellisen tasapainon ja kierron ja ottaa huomioon kansallisten hallintoelinten valmiudet sekä erilaisten profiilien tarpeen. Artiklassa säädetään myös johtavien asiantuntijoiden nimeämistä ja valitsemista koskevat säännöt ja hahmotellaan heidän tärkeimmät vastuualueensa.

19 artikla – Käyntien toteuttaminen

Suurin muutos nykyiseen vastaavaan artiklaan (13 artikla) verrattuna on se, että yllätyskäynnit toteutetaan pääasiassa ilman minkäänlaista asianomaiselle jäsenvaltiolle etukäteen annettavaa ilmoitusta. Tämä koskee erityisesti niitä tapauksia, jolloin käynnin tarkoituksena on arvioida käytäntöjä sisärajoilla (kuten nykyisinkin), tai tilannetta, jossa komissio saa tietää uusista tai systeemisistä ongelmista, joilla voi olla merkittävä kielteinen vaikutus Schengen-alueen toimintaan; tai tilannetta, jossa jäsenvaltion väitetään laiminlyövän vakavalla tavalla Schengen-säännöstön mukaisia velvollisuuksiansa, mukaan lukien vakavat väitteet mahdollisista Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon liittyvistä perusoikeusrikkomuksista. Käynnistä ilmoitetaan 24 tuntia ennen käyntiä sellaisissa poikkeuksellisesti tapauksissa, joissa yllätyskäynnin päätarkoituksena on Schengenin säännöstön täytäntöönpanon rutiininomainen varmistaminen. Artiklassa selvennetään myös, että käyntien yksityiskohtaiseen ohjelmaan voi sisältyä vierailuja kansallisten viranomaisten ja elinten, valtiosta riippumattomien ja kansainvälisten järjestöjen sekä muiden Schengenin säännöstön täytäntöönpanon osallistuvien tai siinä muulla tavoin asianomaisina olevien toimijoiden, virastojen ja elinten luona sekä tapaamisia niiden kanssa arvioidun jäsenvaltion kanssa tehtävän yhteistyön puitteissa.

20 artikla – Etämenetelmät

Artiklassa todetaan, että komissio voi laatia yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa suuntaviivat arviointi- ja valvontatoimien suorittamiselle kyselylomakkeen tai muiden etämenetelmien (kuten videoneuvottelujen) avulla. Vaikka käyntien toteuttamista varten on olemassa ohjeet, tällaisia ohjeita ei ole laadittu arviointien suorittamisesta kyselylomakkeen tai etämenetelmien avulla. Vastaava yllätyskäyntien toteuttamista koskeva säännös on jo olemassa (ja se säilytetään 19 artiklassa).

21 artikla – Arviointikertomukset

Artiklassa tehdään tärkeitä muutoksia menettelyn nopeuttamiseksi ja tehostamiseksi erityisesti asettamalla lyhyemmät ja uudet määräajat ja edellyttämällä, että kertomukset hyväksytään viimeistään neljän kuukauden kuluessa arvioinnista.

Arviointikertomukset kohdennetaan paremmin, ja niissä ilmoitetaan merkittävimmät havainnot eli joko parhaat käytännöt tai sääntöjen vastaiset käytännöt. ”Vaatimusten mukainen mutta parannukset tarpeen” -luokka kuitenkin säilytetään, varsinkin kun se on osoittautunut hyödylliseksi työkaluksi Schengenin säännöstön täytäntöönpanon parantamisessa ja yhdenmukaistamisen edistämisessä. Kertomukset sisältävät lähtökohtaisesti myös suosituksia, ja ne hyväksytään jatkossakin täytäntöönpanosäädöksinä tarkastelumenettelyssä. Lisätietoja tästä on 2 jaksossa (”Suhteellisuusperiaate”), ja poikkeukset yleissäännöstä vahvistetaan 23, 24 ja 25 artiklassa (ks. alla).

22 artikla – Seuranta ja valvonta

Artiklaan on tehty useita merkittäviä muutoksia ensinnäkin sen varmistamiseksi, että puutteet korjataan nopeammin, ja raportointivelvollisuuteen liittyvästä aikavälistä nykyisin aiheutuvan hallinnollisen taakan keventämiseksi. Kaikkien arviointikertomusten jälkeen laaditaan toimintasuunnitelma. Komission yksiköt esittävät huomautuksia toimintasuunnitelmista nykyisestä asetuksesta poiketen esimerkiksi hallinnollisissa kirjeissä virallisten komission tiedonantojen sijaan. Jos komission yksiköt pitävät toimintasuunnitelmaa riittämättömänä, jäsenvaltion on toimitettava tarkistettu toimintasuunnitelma kuukauden kuluessa huomautusten vastaanottamisesta. Seurantaraporttien esittämisväliä pidennetään pääsääntöisesti kolmesta kuuteen kuukauteen. Uutta on se, että seurantakertomukset on toimitettava komission lisäksi myös neuvostolle. Komissio voi järjestää osana valvontatoimiaan uusia käyntejä ja varmistuskäyntejä. Näiden käyntien organisatoriset ja raportointia koskevat vaatimukset ovat kevyempiä kuin arviointikäyntien. Euroopan parlamentin ja neuvoston roolia vahvistetaan seurantavaiheessa: komissio tiedottaa niille vähintään kahdesti vuodessa toimintasuunnitelmien täytäntöönpanon tilanteesta, uusien käyntien ja varmistuskäyntien tuloksista sekä siitä, jos komissio havaitsee, että toimintasuunnitelman täytäntöönpano on edistynyt huomattavan hitaasti.

23 artikla – Arviointikertomuksessa havaittua vakavaa haittaa koskevat erityiset säännökset

Tämä artikla sisältää erityisiä säännöksiä, joita sovelletaan, kun arvioinnissa havaitaan vakava puute. Niissä säädetään neuvoston tiiviimmästä osallistumisesta, nopeammista menettelyistä ja tiukemmista määräajoista. Komissio hyväksyy arviointikertomuksen, kun taas neuvosto hyväksyy suositukset erillään arviointikertomuksesta. Sekä komissiolle (kertomuksen hyväksymistä varten) että neuvostolle (suositusten hyväksymistä varten) määrätään tiukat määräajat. Seurantavaiheessa sovelletaan tiukempia menettelysääntöjä: Jäsenvaltion on aloitettava korjaavien toimien täytäntöönpano välittömästi sen jälkeen, kun sille on ilmoitettu vakavasta puutteesta, ja ilmoitettava toimista viipymättä komissiolle ja jäsenvaltioille. Jäsenvaltion on toimitettava toimintasuunnitelmansa kuukauden kuluessa, ja komissio järjestää uuden käynnin, joka tehdään viimeistään vuoden kuluessa arviointitoimen suorittamispäivästä. Komissio esittää uuden käynnin jälkeen sitä koskevan kertomuksen neuvostolle, joka ilmoittaa kantansa tähän kertomukseen. Komissio ilmoittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle aikomuksestaan päättää toimintasuunnitelma, ja neuvostoa pyydetään ilmoittamaan kantansa ehdotettuun päättämiseen. Schengenin rajasäännöstön 21 ja 29 artiklaa voidaan soveltaa vakaviin puutteisiin ulkorajoilla.

24 artikla – Ensimmäisiä arviointeja koskevat erityiset säännökset

Erityiset säännökset ovat tarpeen myös ensimmäisiä arviointeja varten. Artiklassa säädetään samalla tavoin kuin arvioinnissa havaitun vakavan puutteen tapauksessa neuvoston tiiviimmästä osallistumisesta, nopeammista menettelyistä ja tiukemmista määräajoista (ei kuitenkaan yhtä tiukoista kuin 23 artiklassa) sekä tiukemmista seurantavaihetta koskevista säännöistä.

25 artikla – Temaattisia arviointeja koskeva erityinen säännös

Artiklassa säädetään neuvoston tiiviimmästä osallistumisesta temaattisiin arviointeihin ensimmäisiä arviointeja vastaavalla tavalla. Erityisten säännösten ei katsottu olevan tarpeen seurantavaihetta varten.

26 artikla – Arkaluonteiset tiedot

Arviointikertomuksia ja uusia käyntejä koskevia kertomuksia ei enää periaatteessa luokitella ”RESTREINT UE/EU RESTRICTED” -asiakirjoiksi. Niiden asema luokitellaan

sovellettavien turvallisuussääntöjen mukaisesti. Turvallisuusluokitus on myös edelleen mahdollinen arvioidun jäsenvaltion asianmukaisesti perustellusta pyynnöstä.

27 artikla – Irlannin osallistumisen edellytykset

Artikla on vastaavan nykyisen artiklan (18 artikla) mukainen, mutta siinä ei mainita Yhdistynyttä kuningaskuntaa.

28 artikla – Euroopan parlamentille ja neuvostolle annettavat kertomukset

Artikla on nykyisen vastaavan artiklan (20 artikla) mukainen. Vuosittain annettava kokoava kertomus täydentää 22 artiklassa vahvistettuja raportointivelvollisuuksia. Neuvosto keskustelee kertomuksesta ja hyväksyy päätelmät.

29 artikla – Komiteamenettely

Artikla on pitkälti nykyisen vastaavan artiklan (21 artikla) mukainen.

30 artikla – Uudelleentarkastelu

Artikla on nykyisen vastaavan artiklan (22 artikla) mukainen.

31 artikla – Kumoaminen

Artiklalla kumotaan asetus (EU) N:o 1053/2013. Kumoaminen tulee voimaan, kun uutta asetusta aletaan soveltaa.

32 artikla – Siirtymäsäännökset

Artikla sisältää siirtymäsäännöksen, joka koskee uuden monivuotisen ohjelman hyväksymistä. Ohjelma on määrä laatia 1 päivään marraskuuta 2022 mennessä, ja sen soveltamisen on määrä alkaa 1 päivänä tammikuuta 2023. Näitä päivämääriä voidaan muuttaa ehdotuksesta käytävien neuvottelujen etenemisestä riippuen.

Koska käynnissä olevan monivuotisen ohjelman on tarkoitus päättyä sen puolivälissä (tammikuussa 2023), säännöksessä täsmennetään, että uudessa monivuotisessa ohjelmassa olisi otettava huomioon nykyisen asetuksen nojalla hyväksytyn toisen monivuotisen ohjelman puitteissa jo suoritetut arvioinnit. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että uusi seitsemän vuotta kestävä monivuotinen ohjelma alkaisi niiden jäsenvaltioiden arvioinnilla, joita ei ole arvioitu nykyisen jakson aikana, kun taas vuoden 2020 ja uusien sääntöjen voimaantulon välisenä aikana jo arvioidut jäsenvaltiot lisätään uuden arviointijakson loppuun.

Artiklassa selvennetään myös, että nykyisen asetuksen nojalla hyväksyttyä vakiokyselylomaketta käytetään siihen saakka, kunnes tämän asetuksen 14 artiklan nojalla laadittava vakiokyselylomake on vahvistettu.

33 artikla – Voimaantulo ja soveltaminen

Jotta uuden asetuksen kaikki tehokkuushyödyt saadaan mahdollisimman pian, tässä artiklassa vahvistetaan kunnianhimoinen määräaika uuden asetuksen soveltamiselle ([1 päivästä syyskuuta 2021] alkaen). Tätä määräaikaa voidaan muuttaa ehdotuksesta käytävien neuvottelujen aikana.

2021/0140 (CNS)

Ehdotus

NEUVOSTON ASETUS

arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta ja toiminnasta Schengenin säännöstön soveltamisen varmistamista varten ja asetuksen (EU) N:o 1053/2013 kumoamisesta

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 70 artiklan,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sen jälkeen kun esitys lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi on toimitettu kansallisille parlamenteille,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin lausunnon[34],

ottaa huomioon Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunnon,

noudattaa erityistä lainsäätämisjärjestystä,

sekä katsoo seuraavaa:

(1) Schengen-alue, jolla tarkastukset on poistettu sisärajoilta, perustuu siihen, että jäsenvaltiot soveltavat tosiasiallisesti ja tehokkaasti Schengenin säännöstöä. Schengenin säännöstö koostuu ulkorajoilla toteutettavista toimista, sisärajavalvonnan puuttumista kompensoivista toimista ja vahvasta valvontakehyksestä, jotka yhdessä helpottavat vapaata liikkuvuutta ja varmistavat turvallisuuden, oikeuden ja perusoikeuksien suojelun sekä henkilötietojen suojan korkean tason.

(2) Schengenin säännöstön soveltamisen vertaisarviointi ja -valvonta on ollut keskeinen osa Schengen-aluetta vuodesta 1988 alkaen. Sen avulla säilytetään vastuuvelvollisuuden ja tuloksiin liittyvän vastuun korkea taso ja vahvistetaan luottamusta jäsenvaltioiden välillä.

(3) Neuvoston asetuksella (EU) N:o 1053/2013[35], jota alettiin soveltaa vuonna 2015, perustettiin erityinen Schengenin säännöstön arviointi- ja valvontamekanismi.

(4) Schengenin säännöstön arviointi- ja valvontamekanismia olisi parannettava, jotta varmistetaan sen vaikuttavuus ja tehokkuus. Tarkistetun arviointi- ja seurantamekanismin avulla olisi pyrittävä säilyttämään jäsenvaltioiden välillä vallitseva luja luottamus takaamalla, että jäsenvaltiot soveltavat Schengenin

[34] EUVL C , , s. .

[35] Neuvoston asetus (EU) N:o 1053/2013, annettu 7 päivänä lokakuuta 2013, arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta Schengenin säännöstön soveltamisen varmistamista varten ja toimeenpanevan komitean 16 päivänä syyskuuta 1998 pysyvän Schengenin arviointi- ja soveltamiskomitean perustamisesta tekemän päätöksen kumoamisesta (EUVL L 295, 6.11.2013, s. 27).

säännöstöä tehokkaasti yhteisesti sovittujen vaatimusten sekä perusperiaatteiden ja -normien mukaisesti ja edistävät näin Schengen-alueen moitteetonta toimintaa.

(5) Nämä tavoitteet olisi saavutettava arviointi- ja valvontamekanismin avulla tekemällä objektiivisia ja puolueettomia arviointeja, joissa kyetään havaitsemaan nopeasti Schengenin säännöstön soveltamiseen liittyvät puutteet, jotka voivat häiritä Schengen-alueen moitteetonta toimintaa, ja varmistamalla tällaisten puutteiden nopea korjaaminen sekä luomalla perusta koko Schengen-alueen toiminnasta käytävälle vuoropuhelulle. Tämä edellyttää, että jäsenvaltiot ja komissio tekevät keskenään tiivistä yhteistyötä, yhteinen vastuu jaetaan tasapainoisesti ja järjestelmä säilytetään vertaisarviointiin perustuvana. Se edellyttää myös Euroopan parlamentin tiiviimpää osallistumista. Muutosten laajuuden vuoksi asetus (EU) N:o 1053/2013 olisi kumottava ja korvattava uudella asetuksella.

(6) Arviointi- ja valvontamekanismi voi kattaa Schengenin säännöstön kaikki – nykyiset ja tulevat – osa-alueet, lukuun ottamatta niitä osa-alueita, joille on jo olemassa erityinen arviointimekanismi unionin lainsäädännön nojalla. Arviointi- ja valvontamekanismin olisi katettava kaikki asiaankuuluva lainsäädäntö ja operatiivinen toiminta, joka edistää Schengen-alueen toimintaa.

(7) Schengenin säännöstöä soveltavien viranomaisten moitteeton toiminta olisi otettava huomioon kaikissa arvioinneissa Eurooppa-neuvoston 1 ja 2 päivänä maaliskuuta 2012 antamien päätelmien mukaisesti. Arvioinnin olisi katettava myös lentoyhtiöiden tai ulkoisten palveluntarjoajien kaltaisten yksityisten toimijoiden käytännöt, jos ne osallistuvat Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon tai jos se vaikuttaa niihin jäsenvaltioiden kanssa tehtävän yhteistyön puitteissa. Unionin elinten, laitosten ja virastojen entistä suuremman Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon liittyvän roolin vuoksi arviointi- ja valvontamekanismin olisi tuettava näiden unionin elinten, laitosten ja virastojen suorittamien toimien varmistamista siltä osin kuin ne suorittavat tehtäviä jäsenvaltioiden puolesta ja avustavat tällä tavoin Schengenin säännöstön käytännön soveltamisessa. Tällainen näiden toimien varmistaminen olisi sisällytettävä osaksi jäsenvaltioiden arviointia, ja se olisi toteutettava sen vaikuttamatta komissiolle ja kyseessä olevien virastojen, laitosten ja elinten asianomaisille hallintoelimille niiden perustamisasetusten ja niissä säädettyjen niiden omien arviointi- ja valvontamenettelyjen nojalla kuuluviin vastuisiin, joita olisi noudatettava kaikilta osin. Jos arvioinneissa havaitaan puutteita unionin elinten, laitosten tai virastojen suorittamissa tai avustamissa tehtävissä, komission olisi ilmoitettava asiasta niiden asianomaisille hallintoelimille.

(8) Arviointi- ja valvontatoimien olisi oltava kohdennettuja, ja niissä olisi otettava huomioon aiempien arviointien tulokset ja kansallisten laadunvalvontamekanismien tulokset. Näitä toimia olisi tuettava vahvistamalla yhteistyötä unionin elinten, laitosten ja virastojen kanssa, ottamalla ne järjestelmällisesti mukaan Schengen-arviointeihin ja parantamalla riskianalyysejä ja tietojen jakamista. Tämä yhteistyö ja osallistuminen koskee erityisesti Euroopan raja- ja merivartiovirastoa (Frontex), laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavaa Euroopan unionin virastoa (eu-LISA), Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastoa (Europol), Euroopan unionin perusoikeusvirastoa ja Euroopan tietosuojavaltuutettua. Yhteistyöstä olisi myös tehtävä entistä vastavuoroisempaa, ja virastojen olisi arviointi- ja valvontamekanismiin antamansa panoksen lisäksi myös hyödyttävä siihen osallistumisesta.

(9) Frontexin tekemä haavoittuvuusarviointi on tällä asetuksella perustettua arviointi- ja valvontamekanismia täydentävä mekanismi, jonka avulla taataan laadunvalvonta unionin tasolla ja varmistetaan sekä unionin että jäsenvaltioiden jatkuva valmius vastata mahdollisiin haasteisiin ulkorajoilla. Molemmat mekanismit ovat osa Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta. Haavoittuvuusarvioinnin ja arviointi- ja valvontamekanismin väliset synergiat olisi maksimoitava, jotta saadaan parempi tilannekuva Schengen-alueen toiminnasta ja vältetään mahdollisimman hyvin toimien päällekkäisyys ja keskenään ristiriidassa olevat suositukset. Tätä varten Frontexin ja komission välillä olisi vaihdettava säännöllisesti tietoja kummankin mekanismin tuloksista. Strategisen painotuksen lisääminen ja arviointien kohdennetumpi suunnittelu edellyttää myös synergioiden lisäämistä edelleen unionin virastojen ja kansallisten hallintoelinten ylläpitämien sellaisten asiaankuuluvien mekanismien ja alustojen kanssa, kuten Euroopan monialainen rikosuhkien torjuntafoorumi (EMPACT) tai komission eu-LISAn tuella harjoittama valvonta jäsenvaltioiden valmistautuessa asiaankuuluvien tietoteknisten järjestelmien täytäntöönpanoon sekä kansallisten laadunvalvontamekanismien havainnot.

(10) Arvioinnin aikana olisi kiinnitettävä erityistä huomiota sen varmistamiseen, että Schengenin säännöstöä sovellettaessa kunnioitetaan perusoikeuksia, sen lisäksi, että erillisissä arvioinneissa arvioidaan Schengenin säännöstön tietosuojavaatimusten täytäntöönpanon ja soveltamisen asianmukaisuus. Jotta arviointi- ja valvontamekanismin valmiuksia havaita perusoikeusrikkomuksia kulloinkin kyseessä olevalla osa-alueella voidaan parantaa, olisi toteutettava lisätoimia. Schengen-arvioijat olisi koulutettava tähän asianmukaisesti, Euroopan unionin perusoikeusviraston asiaa koskevia tietoja olisi hyödynnettävä paremmin, ja sen asiantuntijat olisi otettava paremmin mukaan arviointien suunnitteluun ja toteuttamiseen. Lisäksi arviointien ohjelmasuunnittelussa, suunnittelussa ja toteuttamisessa olisi otettava huomioon riippumattomien valvontamekanismien välityksellä tai asiaankuuluvien kolmansien osapuolten omasta aloitteesta julkaistu tai toimitettu näyttö. Tällaisia toimijoita voivat olla esimerkiksi oikeusasiamiehet, perusoikeuksien noudattamista valvovat viranomaiset sekä valtiosta riippumattomat ja kansainväliset järjestöt.

(11) Arviointi- ja valvontamekanismilla olisi oltava läpinäkyvät, tehokkaat ja selkeät säännöt, jotka koskevat arviointi- ja valvontatoimien muotoja ja menetelmiä, pätevien asiantuntijoiden käyttöä ja arvioinnin yhteydessä tehtyjen havaintojen seurantaa.

(12) Arviointimuodoista ja -menetelmistä olisi tehtävä entistä joustavampia, jotta voidaan lisätä arviointi- ja valvontamekanismin tehokkuutta ja valmiutta mukautua uusiin olosuhteisiin ja lainsäädännölliseen kehitykseen ja virtaviivaistaa jäsenvaltioiden, komission sekä unionin elinten, laitosten ja virastojen resurssien käyttöä. Arvioinnin ensisijaisena välineenä olisi käytettävä säännöllisiä arviointikäyntejä. Yllätyskäyntien ja temaattisten arviointien osuutta olisi lisättävä vaiheittain, jotta varmistetaan käytettävissä olevien välineiden tasapainoinen käyttö. Arviointimuodot olisi määriteltävä selvästi. Arviointi- ja valvontatoimen osa-alueesta ja luonteesta riippuen arviointi- ja valvontamekanismin olisi mahdollistettava useiden jäsenvaltioiden samanaikainen arviointi ja arviointien tekeminen kokonaan tai osittain etäyhteyksin sekä eri osa-alueita koskevien arviointien yhdistäminen. Arviointi- ja valvontamekanismin avulla olisi pyrittävä laatimaan jäsenvaltioista kokonaisvaltaisia arviointikertomuksia, joissa arvioidaan jäsenvaltion yleinen suoriutuminen Schengenin säännöstön soveltamisesta.

(13) Temaattisia arviointeja olisi käytettävä entistä useammin jäsenvaltioiden käytäntöjen vertailevaan analysointiin. Temaattisia arviointeja olisi tehtävä, jotta voidaan arvioida

merkittävien lainsäädännöllisten muutosten täytäntöönpanoa, kun niitä aletaan soveltaa, ja uusien aloitteiden täytäntöönpanoa tai samankaltaisia haasteita kohtaavien jäsenvaltioiden eri osa-alueisiin tai käytäntöihin liittyviä ongelmia.

(14) Yllätyskäyntejä, jotka ovat yksi tuloksellisimmista välineistä jäsenvaltioiden käytäntöjen varmistamiseksi, olisi tehtävä niiden tarkoituksesta riippuen joko ilman asianosaiselle jäsenvaltiolle annettavaa ennakkoilmoitusta tai vain lyhyellä varoitusajalla. Ilman ennakkoilmoitusta tehtäviä yllätyskäyntejä olisi tehtävä ”tutkimustarkoituksessa” sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot noudattavat Schengenin säännöstön mukaisia velvollisuuksiaan, muun muassa silloin, kun on saatu viitteitä, jotka liittyvät systeemisiin ongelmiin, joilla voi olla merkittävä vaikutus Schengen-alueen toimintaan, tai kun on kyse perusoikeusrikkomuksista ja erityisesti syytöksistä, jotka koskevat ulkorajoilla tapahtuneita vakavia perusoikeusrikkomuksia. Tällaisissa tapauksissa ennakkoilmoitus estäisi saavuttamasta käynnin tavoitetta. Yllätyskäyntejä, joista ilmoitetaan 24 tuntia etukäteen, olisi tehtävä, jos käynnin päätarkoituksena on jäsenvaltion toteuttaman Schengenin säännöstön täytäntöönpanon sattumanvarainen tarkastus.

(15) Tämän asetuksen nojalla monivuotisten ja vuotuisten arviointiohjelmien mukaisesti toteutettavia toimia koskeva ohjelmasuunnittelu on jo osoittanut lisäarvonsa ennustettavuuden ja varmuuden takaamisessa. Siksi komission olisi hyväksyttävä monivuotiset ja vuotuiset arviointiohjelmat yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Näiden ohjelmien olisi myös mahdollistettava riittävä joustavuus, jotta on mahdollista mukautua Schengenin säännöstön dynaamiseen luonteeseen ajan kuluessa. Ylivoimaisen esteen sattuessa ohjelmia olisi mukautettava asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa sovitulla tavalla ilman, että ohjelmiin tarvitsee tehdä virallisia muutoksia. Seitsemäksi vuodeksi hyväksyttävässä arviointiohjelmassa olisi määritettävä säännöllisten arviointien kattamat erityiset painopistealueet. Tämän lähestymistavan ansiosta on odotettavissa, että joustavuus lisääntyy, priorisointi paranee ja kaikkia saatavilla olevia välineitä hyödynnetään aiempaa tasapainoisemmin ja strategisemmin. Monivuotisen arviointiohjelman pidentämisen viidestä vuodesta seitsemään vuoteen voi lisäksi odottaa johtavan siihen, että jäsenvaltioiden valvontaa lisätään, tiukennetaan ja kohdennetaan paremmin sen tasoa heikentämättä.

(16) Komission edustajista ja jäsenvaltioiden nimeämistä asiantuntijoista koostuvien ryhmien olisi vastattava arviointi- ja valvontatoimien suorittamisesta. Näillä edustajilla ja asiantuntijoilla olisi oltava paitsi asianmukainen pätevyys myös vankka teoreettinen tietämys ja käytännön kokemus. Jotta voidaan varmistaa kokeneiden asiantuntijoiden riittävä määrä sekä nopeampi ja vähemmän kuormittava osallistuminen arviointeihin, komission olisi laadittava asiantuntijaluettelo ja ylläpidettävä sitä tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Tämän luettelon olisi oltava ensisijainen lähde etsittäessä asiantuntijoita arviointi- ja valvontatoimia varten.

(17) Arviointi- ja valvontatoimia toteuttavien ryhmien koko olisi voitava päättää entistä joustavammin, jotta voidaan parantaa tehokkuutta ja vähentää hallinnollista taakkaa. Komission olisi siksi määriteltävä ryhmien koko ja mukautettava sitä kuhunkin arviointi- ja valvontatoimeen liittyvien tarpeiden ja haasteiden mukaan. Komission olisi varmistettava ryhmiä perustaessaan mahdollisimman hyvä maantieteellinen tasapaino ja kierto ja otettava huomioon kansallisten hallintoelinten valmiudet sekä erilaisten profiilien tarve. Yhteisen vastuun periaate, ennakoitavuus ja asiantuntijoita luetteloon nimettäessä tehdyt sitoumukset tarkoittavat sitä, että arviointeihin kutsuttujen asiantuntijoiden ja heidän kansallisten viranomaistensa olisi vastattava

näihin kutsuihin myönteisesti; kieltäytymisen olisi oltava mahdollista vain asianmukaisesti perustelluista painavista ammatillisista tai henkilökohtaisista syistä.

(18) Arviointi- ja valvontatoimintaan liittyvät toiminnalliset kustannukset (matkat, majoitus ja ruoka) olisi katettava unionin talousarviosta. Muut mahdolliset arviointi- ja valvontatehtäviin osallistuvien kansallisten asiantuntijoiden päivärahat ja kyseisten asiantuntijoiden sijaisten henkilöstökulut olisi maksettava jäsenvaltioiden kansallisista ohjelmista asiaan liittyvien unionin rahastojen puitteissa niiden tavoitteiden ja sovellettavien sääntöjen mukaisesti.

(19) Arviointikertomusten olisi oltava tiiviitä ja suppeita. Niissä olisi keskityttävä merkittäviä vaikutuksia aiheuttaviin puutteisiin ja korostettava parannuskohteita. Kertomuksiin ei pitäisi sisällyttää merkitykseltään vähäisiä havaintoja. Ryhmän olisi kuitenkin ilmoitettava arviointitoimen päätyttyä näistä havainnoista arvioidulle jäsenvaltiolle ja asiaa koskevasta kansallisesta laadunvalvontamekanismista vastaaville viranomaisille. Ryhmän olisi pyrittävä aktiivisesti tunnistamaan parhaita käytäntöjä, jotka olisi mainittava kertomuksissa. Kertomuksissa olisi nostettava esille parhaina käytäntöinä erityisesti sellaisia uusia ja innovatiivisia toimia, jotka parantavat merkittävästi yhteisten sääntöjen täytäntöönpanoa ja jotka muut jäsenvaltiot voisivat ottaa käyttöön.

(20) Arviointikertomusten olisi sisällettävä lähtökohtaisesti suosituksia siitä, miten havaitut puutteet (mukaan lukien perusoikeusrikkomukset) olisi korjattava, ja komission olisi hyväksyttävä arviointikertomus ja suositukset samassa säädöksessä, joka hyväksytään täytäntöönpanosäädöksen muodossa asetuksen (EU) N:o 182/2011[36] 5 artiklassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä noudattaen. Kertomuksen ja suositusten yhdistäminen samaan, yhdessä menettelyssä hyväksyttävään asiakirjaan vahvistaa arvioinnissa tehtyjen havaintojen ja suositusten luontaista keskinäistä yhteyttä. Suositusten nopeutetun julkaisemisen tarkoituksena on myös mahdollistaa se, että jäsenvaltiot voivat korjata puutteet nopeammin ja tehokkaammin. Lisäksi tarkastelumenettelyn avulla on tarkoitus varmistaa, että jäsenvaltiot osallistuvat suositusten hyväksymiseen johtavaan päätöksentekomenettelyyn.

(21) Neuvoston olisi kuitenkin hyväksyttävä suositukset Schengen-alueen toimintaan liittyvissä poliittisesti merkittävissä ja yleistä etua koskevissa tapauksissa, kun otetaan huomioon neuvoston keskeinen rooli vertaispaineen luomisessa ja poliittisen keskustelun tarve. Tapaus olisi katsottava edellä mainitun kaltaiseksi, jos arvioinnissa todetaan vakava puute, kyseessä on temaattinen arviointi tai arvioinnin tarkoituksena on varmistaa, täyttääkö jäsenvaltio, jota Schengenin säännöstö sitoo ja jonka osalta sisärajavalvontaa ei ole lakkautettu, Schengenin säännöstön täysimääräisen soveltamisen edellytykset, tai täyttääkö jäsenvaltio, jota Schengenin säännöstö ei sido mutta joka on päättänyt soveltaa osia Schengenin säännöstöstä, Schengenin säännöstön osittaisen soveltamisen edellytykset.

(22) Tämän lisäksi korjaavien toimien nopean hyväksymisen varmistamista varten olisi sovellettava erityisiä säännöksiä, jos arvioinneissa havaitaan vakava puute. Tällaisen puutteen aiheuttaman riskin vuoksi arvioidun jäsenvaltion olisi ryhdyttävä korjaaviin toimiin heti saatuaan tiedon vakavasta puutteesta hyödyntämällä tarvittaessa myös kaikkia käytettävissä olevia toiminnallisia ja rahoituksellisia keinoja. Korjaaviin toimiin olisi sovellettava tiukempia määräaikoja sekä tarkempaa poliittista valvontaa ja seurantaa koko menettelyn ajan. Jos arvioinnissa todetaan vakava puute, komission

[36] EUVL L 55, 28.2.2011, s. 13.

olisi ilmoitettava siitä välittömästi neuvostolle ja Euroopan parlamentille ja järjestettävä vakavan puutteen johdosta tehtävä uusi käynti vuoden kuluessa arvioinnin tekemisestä sen varmistamiseksi, että jäsenvaltio on korjannut havaitut ongelmat. Komission olisi esitettävä neuvostolle uutta käyntiä käsittelevä kertomus käynnin jälkeen.

(23) Vakavan puutteen toteaminen edellyttää perusteellista tapauskohtaista arviointia, joka perustuu ongelmien luonnetta, laajuutta ja mahdollisia vaikutuksia koskeviin selkeisiin kriteereihin, jotka voivat vaihdella eri osa-alueilla. Havainto voidaan luokitella vakavaksi puutteeksi erilaisten Schengenin säännöstön tosiasiallisen täytäntöönpanon kannalta keskeisten seikkojen ja tekijöiden erilaisten yhdistelmien perusteella. Jos havaitun ongelman katsotaan vaarantavan tai voivan lyhyellä aikavälillä vaarantaa ilman sisärajavalvontaa olevan alueen yleisen toiminnan tai jos havaitulla ongelmalla katsotaan olevan merkittävä kielteinen vaikutus yksilöiden oikeuksiin, ongelman katsotaan olevan vakava puute. Jos arviointikertomuksessa todetaan ulkorajojen valvontaan liittyvä vakava puute, kyseeseen voi tulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399[37] 21 ja 29 artiklan soveltaminen.

(24) Arviointi- ja valvontamekanismissa olisi oltava vankka jatkotoimia ja valvontaa koskeva osa-alue, joka komission olisi varmistettava tiiviissä yhteistyössä neuvoston ja Euroopan parlamentin kanssa mutta josta ei saisi kuitenkaan aiheutua kohtuutonta taakkaa siihen osallistuville toimijoille. Arviointien jälkeen olisi laadittava toimintasuunnitelmat. Toimintasuunnitelmia laatiessaan arvioitujen jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon kaikki unionin tarjoamat rahoitusmahdollisuudet ja hyödynnettävä niitä parhaalla mahdollisella tavalla. Menettelyn nopeuttamiseksi komission olisi esitettävä huomautuksia toimintasuunnitelmien riittävyydestä esimerkiksi kirjeen muodossa. Jos komission yksiköt pitävät toimintasuunnitelmaa puutteellisena, asianomaista jäsenvaltiota olisi ripeiden jatkotoimien varmistamiseksi vaadittava toimittamaan tarkistettu toimintasuunnitelma kuukauden kuluessa huomautusten vastaanottamisesta. Jäsenvaltion olisi raportoitava komissiolle ja neuvostolle toimintasuunnitelmien täytäntöönpanosta lähtökohtaisesti kuuden kuukauden välein.

(25) Komission olisi voitava järjestää osana valvontatoimiaan uusia käyntejä ja varmistuskäyntejä. Uusia käyntejä olisi järjestettävä toimintasuunnitelman täytäntöönpanon edistymisen seuraamiseksi silloin, kun toimintasuunnitelma on laadittu vakavan puutteen havainneen arvioinnin perusteella tai jäsenvaltion Schengen-alueen täysimääräiseksi jäseneksi liittymistä edeltävän arvioinnin (”ensimmäinen arviointi”) perusteella, kun tällaisessa arvioinnissa on todettu, että arvioitu jäsenvaltio ei täyttänyt Schengenin säännöstön soveltamisen vaadittuja ehtoja arvioidulla osa-alueella. Uutta käyntiä käsittelevä kertomus olisi rajattava suositusten täytäntöönpanossa saavutetun edistymisen esittelemiseen. Muissa tapauksissa, jos arvioinnissa ei ole havaittu vakavia puutteita, voidaan tehdä tarpeen mukaan varmistuskäyntejä, joiden avulla seurataan toimintasuunnitelman täytäntöönpanon edistymistä. Varmistuskäynti olisi järjestettävä aina ennen toimintasuunnitelman päättämistä ensimmäisen arvioinnin jälkeen. Varmistuskäyntien järjestämistä ja raportointia koskevien vaatimusten olisi oltava kevyempiä kuin arviointikäyntien vastaavien vaatimusten. Niissä olisi erityisesti käytettävä pienempiä ryhmiä, ja niiden

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

ei pitäisi johtaa uusiin havaintoihin tai edellyttää erillisen kertomuksen hyväksymistä. Neuvoston olisi osallistuttava aktiivisemmin valvontavaiheeseen ja ilmaistava kantansa ehdotettuun toimintasuunnitelmien päättämiseen.

(26) On olennaisen tärkeää ja toivottavaa, että Euroopan parlamentti ja neuvosto järjestävät säännöllisesti poliittisia keskusteluja, joilla lisätään tietoisuutta Schengenin säännöstön täytäntöönpanon tärkeydestä, ja saattavat yhteisiä sääntöjä toistuvasti rikkovat jäsenvaltiot vastuuseen sekä lisäävät niiden painetta korjata havaitut puutteet. Komission olisi osaltaan edistettävä asianmukaisella tavalla näitä keskusteluja muun muassa hyväksymällä kokoava vuosikertomus, joka kattaa edeltävän vuoden aikana tehdyt arvioinnit ja suositusten täytäntöönpanon tilanteen ja joka olisi osa Schengen-alueen tilaa koskevaa kertomusta. Euroopan parlamenttia kannustetaan hyväksymään päätöslauselmia ja neuvoston olisi hyväksyttävä päätelmiä, joilla lisätään painetta täytäntöönpanossa puutteellisesti edistyneitä jäsenvaltioita kohtaan. Schengen-foorumin, joka tarjoaa ainutlaatuisen tilaisuuden Euroopan parlamentin, jäsenvaltioiden ja komission edustajien välisille korkean tason keskusteluille, tarkoituksena olisi toimia alustana Schengenin säännöstön täytäntöönpanon parantamiseen tähtääville epävirallisille keskusteluille.

(27) Tällä asetuksella perustettavan arviointi- ja valvontamekanismin olisi täydennettävä unionin politiikkojen käytännön täytäntöönpanon toimivuuden valvontaa vertaisarviointien avulla. Tämä ei saisi vaikuttaa komission yleiseen toimivaltaan valvoa unionin lainsäädännön soveltamista Euroopan unionin tuomioistuimen valvonnassa rikkomusmenettelyjen avulla.

(28) Arviointikertomusten ja uusia käyntejä koskevien kertomusten turvallisuusluokituksesta olisi päätettävä sovellettavien komission päätöksessä (EU, Euratom) 2015/444[38] säädettyjen tietojen suojaamista koskevien sääntöjen mukaisesti. Arvioidun jäsenvaltion olisi kuitenkin voitava pyytää koko kertomuksen tai jonkin sen osan luokittelemista luottamukselliseksi sovellettavien tietojen suojaamista koskevien sääntöjen mukaisesti.

(29) Ottaen huomioon Euroopan parlamentille ja kansallisille parlamenteille Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 70 artiklan viimeisessä virkkeessä annetun erityisaseman, jota Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 12 artiklan c alakohdassa korostetaan kansallisten parlamenttien osalta, neuvoston ja komission olisi tiedotettava Euroopan parlamentille ja kansallisille parlamenteille kaikista arviointien sisällöstä ja tuloksista. Lisäksi jos komissio tekee ehdotuksen tämän asetuksen muuttamisesta, neuvosto kuulisi työjärjestyksensä[39] 19 artiklan 7 kohdan h alakohdan mukaisesti Euroopan parlamenttia voidakseen ottaa sen lausunnon huomioon mahdollisimman kattavasti ennen lopullisen tekstin hyväksymistä.

(30) Henkilötietojen käsittelyyn, jota jäsenvaltiot suorittavat tämän asetuksen mukaisia tehtäviään hoitaessaan, sovelletaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679[40]. Henkilötietojen käsittelyyn, jota unionin toimielimet, elimet, laitokset ja

---

38 Komission päätös (EU, Euratom) 2015/444, annettu 13 päivänä maaliskuuta 2015, EU:n turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaamista koskevista säännöistä (EUVL L 72, 17.3.2015, s. 53).

39 Neuvoston päätös 2009/937/EU, annettu 1 päivänä joulukuuta 2009, neuvoston työjärjestyksen vahvistamisesta (EUVL L 325, 11.12.2009, s. 35).

40 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) (EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1).

virastot suorittavat tämän asetuksen mukaisia tehtäviään hoitaessaan, sovelletaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2018/1725[41].

(31) Tämän asetuksen yhdenmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi komissiolle olisi siirrettävä toimivalta hyväksyä monivuotiset ja vuotuiset arviointiohjelmat, laatia ja päivittää vakiokyselylomake ja hyväksyä arviointikertomukset ja uusia käyntejä koskevat kertomukset. Tätä valtaa olisi käytettävä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 182/2011[42] mukaisesti.

(32) Komission olisi hyväksyttävä erittäin kiireellisissä tapauksissa välittömästi sovellettavia täytäntöönpanosäädöksiä asianmukaisesti perustelluissa vakavaan puutteeseen liittyvissä tapauksissa.

(33) Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyssä, Tanskan asemasta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 22 olevien 1 ja 2 artiklan mukaisesti Tanska ei osallistu tämän asetuksen hyväksymiseen, asetus ei sido Tanskaa eikä sitä sovelleta Tanskaan. Koska tällä asetuksella kehitetään Schengenin säännöstöä, Tanska päättää mainitun pöytäkirjan 4 artiklan mukaisesti kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun neuvosto on hyväksynyt tämän asetuksen, saattaako se asetuksen osaksi kansallista lainsäädäntöään.

(34) Irlanti osallistuu tähän asetukseen Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyssä, osaksi Euroopan unionia sisällytetystä Schengenin säännöstöstä tehdyssä pöytäkirjassa N:o 19 olevan 5 artiklan 1 kohdan sekä neuvoston päätöksen 2002/192/EY[43] 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

(35) Islannin ja Norjan osalta tällä asetuksella kehitetään niitä Schengenin säännöstön määräyksiä, joita tarkoitetaan Euroopan unionin neuvoston sekä Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välisessä sopimuksessa viimeksi mainittujen osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen ja jotka kuuluvat neuvoston päätöksen 1999/437/EY[44] 1 artiklan A kohdassa tarkoitettuun alaan.

(36) Sveitsin osalta tällä asetuksella kehitetään niitä Schengenin säännöstön määräyksiä, joita tarkoitetaan Euroopan unionin, Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton välisessä sopimuksessa Sveitsin valaliiton osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen ja jotka kuuluvat neuvoston

---

41 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1725, annettu 23 päivänä lokakuuta 2018, luonnollisten henkilöiden suojelusta unionin toimielinten, elinten ja laitosten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta sekä asetuksen (EY) N:o 45/2001 ja päätöksen N:o 1247/2002/EY kumoamisesta (EUVL L 295, 21.11.2018, s. 39).

42 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 182/2011, annettu 16 päivänä helmikuuta 2011, yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä (EUVL L 55, 28.2.2011, s. 13).

43 Neuvoston päätös 2002/192/EY, tehty 28 päivänä helmikuuta 2002, Irlannin pyynnöstä saada osallistua joihinkin Schengenin säännöstön määräyksiin (EYVL L 64, 7.3.2002, s. 20).

44 Neuvoston päätös 1999/437/EY, tehty 17 päivänä toukokuuta 1999, tietyistä Euroopan unionin neuvoston, Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välillä näiden kahden valtion osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen tehdyn sopimuksen yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä (EYVL L 176, 10.7.1999, s. 31).

päätöksen 1999/437/EY 1 artiklan A kohdassa, luettuna yhdessä neuvoston päätöksen 2008/146/EY[45] 3 artiklan kanssa, tarkoitettuun alaan.

(37) Liechtensteinin osalta tällä asetuksella kehitetään niitä Schengenin säännöstön määräyksiä, joita tarkoitetaan Euroopan unionin, Euroopan yhteisön, Sveitsin valaliiton ja Liechtensteinin ruhtinaskunnan välisessä pöytäkirjassa Liechtensteinin ruhtinaskunnan liittymisestä Euroopan unionin, Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton väliseen sopimukseen Sveitsin valaliiton osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen ja jotka kuuluvat päätöksen 1999/437/EY 1 artiklan A kohdassa, luettuna yhdessä neuvoston päätöksen 2011/350/EU[46] 3 artiklan kanssa, tarkoitettuun alaan.

(38) Tämä asetus on Kyproksen osalta vuoden 2003 liittymisasiakirjan 3 artiklan 1 kohdassa, Bulgarian ja Romanian osalta vuoden 2005 liittymisasiakirjan 4 artiklan 1 kohdassa ja Kroatian osalta vuoden 2011 liittymisasiakirjan 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu Schengenin säännöstöön perustuva tai muuten siihen liittyvä säädös.

(39) Koska sovellettavien Schengenin arviointimenettelyjen mukainen varmistaminen on jo saatu päätökseen Bulgarian, Kyproksen, Romanian ja Kroatian osalta niitä koskevien liittymisasiakirjojen perusteella, tämän asetuksen 1 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaista varmistamista ei tulisi käynnistää uudelleen näiden jäsenvaltioiden osalta,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN ASETUKSEN:

I LUKU

YLEISET SÄÄNNÖKSET

1 artikla

Kohde ja soveltamisala

1. Tällä asetuksella perustetaan arviointi- ja valvontamekanismi, jonka tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltiot tosiasiassa soveltavat Schengenin säännöstöä, ja auttaa näin ilman sisärajavalvontaa olevaa aluetta toimimaan moitteettomasti.

2. Perustetun mekanismin avulla suoritetaan objektiivisia ja puolueettomia arviointeja ja valvontatoimia, joiden tarkoituksena on

   (a) varmistaa Schengenin säännöstön soveltaminen niissä jäsenvaltioissa, joihin sitä sovelletaan kaikilta osin, ja niissä jäsenvaltioissa, joihin Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitettyjen asiaankuuluvien pöytäkirjojen mukaisesti Schengenin säännöstöä sovelletaan osittain;

---

45 Neuvoston päätös 2008/146/EY, tehty 28 päivänä tammikuuta 2008, Euroopan unionin, Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton välisen, Sveitsin valaliiton osallistumista Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen koskevan sopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta (EUVL L 53, 27.2.2008, s. 1).

46 Neuvoston päätös 2011/350/EU, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2011, Liechtensteinin ruhtinaskunnan liittymisestä Euroopan unionin, Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton väliseen sopimukseen, joka koskee Sveitsin valaliiton osallistumista Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen, Euroopan unionin, Euroopan yhteisön, Sveitsin valaliiton ja Liechtensteinin ruhtinaskunnan välillä tehtävän pöytäkirjan tekemisestä Euroopan unionin puolesta, siltä osin kuin kyse on tarkastusten poistamisesta sisärajoilta ja henkilöiden liikkumisesta rajojen yli (EUVL L 160, 18.6.2011, s. 19).

(b) varmistaa tarvittavien edellytysten olemassaolo Schengenin säännöstön kaikkien asiaankuuluvien osien soveltamiselle niissä jäsenvaltioissa, joiden osalta ei ole hyväksytty Schengenin säännöstön täysimääräistä tai osittaista soveltamista koskevaa neuvoston päätöstä.

3. Arvioinnit voivat kattaa kaikki Schengenin säännöstön näkökohdat, ja niissä voidaan ottaa huomioon Schengenin säännöstöä soveltavien viranomaisten toiminta.

2 artikla

Määritelmät

Tässä asetuksessa

(a) ’Schengenin säännöstöllä’ tarkoitetaan niitä määräyksiä, jotka on sisällytetty osaksi unionia Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyn pöytäkirjan N:o 19 mukaisesti, sekä säädöksiä, jotka perustuvat tai muutoin liittyvät niihin;

(b) ’ensimmäisellä arvioinnilla’ tarkoitetaan arviointia, jonka tarkoituksena on varmistaa, täyttääkö jäsenvaltio, jota Schengenin säännöstö sitoo ja jonka osalta sisärajavalvontaa ei ole lakkautettu, Schengenin säännöstön täysimääräisen soveltamisen edellytykset, tai täyttääkö jäsenvaltio, jota Schengenin säännöstö ei sido mutta joka on päättänyt soveltaa osia Schengenin säännöstöstä, Schengenin säännöstön osittaisen soveltamisen edellytykset;

(c) ’säännöllisellä arvioinnilla’ tarkoitetaan monivuotiseen arviointiohjelmaan ja vuotuiseen arviointiohjelmaan kuuluvaa arviointia, jonka tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltio soveltaa Schengenin säännöstöä, ja arvioida jäsenvaltion yleistä tehokkuutta Schengenin säännöstön soveltamisessa;

(d) ’yllätyskäynnillä’ tarkoitetaan arviointia, joka ei kuulu monivuotiseen arviointiohjelmaan tai vuotuiseen arviointiohjelmaan ja jonka tarkoituksena on varmistaa, että yksi tai useampi jäsenvaltio soveltaa Schengenin säännöstöä yhdellä tai useammalla osa-alueella;

(e) ’temaattisella arvioinnilla’ tarkoitetaan arviointia, jonka tarkoituksena on tehdä vertaileva analyysi jäsenvaltioiden lainsäädännöstä tai käytännöistä tai Schengenin säännöstön tiettyjen osien soveltamisesta eri jäsenvaltioissa;

(f) ’käynnillä’ tarkoitetaan käyntiä jäsenvaltiossa tai sen konsulaateissa arvioinnin tai valvontatoimen suorittamista varten;

(g) ’uudella käynnillä’ tarkoitetaan käyntiä toimintasuunnitelman täytäntöönpanon valvomiseksi sellaisen arvioinnin jälkeen, jossa on havaittu vakava puute, tai ensimmäisen arvioinnin jälkeen, jossa on todettu, että arvioidulla jäsenvaltiolla ei ole tarvittavia edellytyksiä Schengenin säännöstön soveltamiseen;

(h) ’varmistuskäynnillä’ tarkoitetaan muuta kuin uutta käyntiä, jonka tarkoituksena on valvoa edistymistä toimintasuunnitelman täytäntöönpanossa;

(i) ’vakavalla puutteella’ tarkoitetaan yhtä tai useampaa puutetta, jotka liittyvät Schengenin säännöstön keskeisten osien tosiasialliseen täytäntöönpanoon ja joilla on tai saattaa olla ajan kuluessa erikseen tai yhdessä merkittävä kielteinen vaikutus yksilöiden oikeuksiin tai Schengen-alueen toimintaan;

(j) ’arviointitoimella’ tarkoitetaan yksittäistä käyntiä tai kyselylomakkeen tai muiden etämenetelmien avulla suoritettua arviointia;

(k) ’ryhmällä’ tarkoitetaan jäsenvaltioiden nimeämistä asiantuntijoista ja komission edustajista koostuvaa ryhmää, joka suorittaa arviointeja ja valvontatoimia.

3 artikla

Velvollisuudet ja yhteistyövelvoite

1. Jäsenvaltiot ja komissio vastaavat yhdessä arviointi- ja valvontamekanismin täytäntöönpanosta, ja niitä avustavat asiaan liittyvät unionin elimet, laitokset ja virastot niille kullekin kuuluvien toimeksiantojen mukaisesti.

2. Komissio vastaa vuotuisten ja monivuotisten arviointiohjelmien suunnittelusta, kyselylomakkeen laatimisesta, käyntiaikataulujen asettamisesta, käyntien toteuttamisesta sekä arviointikertomusten ja suositusten laatimisesta. Se varmistaa myös jatko- ja valvontatoimien toteuttamisen.

3. Jäsenvaltioiden ja komission on tehtävä kaikilta osin yhteistyötä kaikissa arviointivaiheissa tämän asetuksen tosiasiallisen täytäntöönpanon varmistamiseksi.

4. Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki yleiset tai erityiset toimet komission ja ryhmien tukemiseksi ja avustamiseksi arviointi- ja valvontatoimien täytäntöönpanossa.

   Jäsenvaltioiden on varmistettava, että komissio ja arviointi- ja valvontatoimia suorittavat ryhmät voivat suorittaa tehtävänsä tuloksekkaasti, erityisesti mahdollistamalla sen, että komissio ja ryhmät voivat olla suoraan yhteydessä asiaan liittyviin henkilöihin ja että niillä on esteetön pääsy kaikille pyydetyille alueille ja kaikkiin pyydettyihin tiloihin sekä asiakirjoihin, mukaan lukien kansalliset ja sisäiset suuntaviivat ja ohjeet niiden turvallisuusluokituksesta riippumatta.

5. Komissio vastaa ryhmiin kuuluvien komission edustajien ja jäsenvaltioiden asiantuntijoiden tarvittavien matkajärjestelyjen toteuttamisesta käynnin kohteena olevaan jäsenvaltioon ja takaisin.

   Komissio maksaa käynteihin osallistuvien asiantuntijoiden ja 16 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun tarkkailijan matka- ja majoituskulut.

   Käynnin kohteena oleva jäsenvaltio vastaa tarvittavien kuljetusten järjestämisestä paikalla.

4 artikla

Arviointimuodot

1. Arviointeja voidaan tehdä seuraavissa muodoissa:

   (a) ensimmäiset arvioinnit;

   (b) säännölliset arvioinnit;

   (c) yllätyskäynnit;

   (d) temaattiset arvioinnit.

2. Komissio voi järjestää yllätyskäyntejä, erityisesti

   (a) sisärajoilla harjoitettavien käytäntöjen arvioimista varten;

   (b) kun se saa tietää uusista tai systeemisistä ongelmista, joilla voi olla merkittävä kielteinen vaikutus Schengen-alueen toimintaan;

(c) kun sillä on syytä katsoa, että jäsenvaltio laiminlyö vakavalla tavalla Schengenin säännöstöstä johtuvia velvollisuuksiaan, mukaan lukien väitteet vakavista perusoikeusrikkomuksista ulkorajoilla.

3. Komissio voi järjestää temaattisia arviointeja erityisesti, jotta voidaan arvioida merkittävien lainsäädännöllisten muutosten täytäntöönpanoa, kun niitä aletaan soveltaa, ja uusien aloitteiden täytäntöönpanoa tai samankaltaisia haasteita kohtaavien jäsenvaltioiden eri osa-alueisiin tai käytäntöihin liittyviä ongelmia.

5 artikla

Valvontatoimien muodot

Valvontatoimia voidaan toteuttaa seuraavissa muodoissa:

(a) arvioitujen jäsenvaltioiden toimittamien toimintasuunnitelmien ja jatkotoimia koskevien kertomusten arviointi;

(b) uudet käynnit;

(c) varmistuskäynnit.

6 artikla

Arviointi- ja valvontamenetelmät

Edellä 4 ja 5 artiklassa tarkoitettuja arviointeja ja valvontatoimia voidaan suorittaa tekemällä ennalta ilmoitettavia käyntejä tai yllätyskäyntejä sekä kyselylomakkeiden tai muiden etämenetelmien avulla.

Kutakin arviointi- ja valvontamenetelmää voidaan käyttää tarpeen mukaan erikseen tai yhdessä jonkin toisen menetelmän kanssa.

7 artikla

Yhteistyö unionin elinten, laitosten ja virastojen kanssa

1. Komissio tekee yhteistyötä Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon osallistuvien unionin elinten, laitosten ja virastojen sekä Euroopan unionin perusoikeusviraston kanssa.

   Komissio voi sopia unionin elinten, laitosten ja virastojen kanssa järjestelyistä yhteistyön helpottamiseksi.

2. Komissio voi pyytää 1 kohdassa tarkoitettuja unionin elimiä, laitoksia ja virastoja niiden toimeksiantojen mukaisesti toimittamaan tietoja, tilastotietoja tai riskianalyysejä, jotta voidaan parantaa asetuksessa (EU) 2019/1896 tarkoitettua tilannetietoisuutta jäsenvaltioiden toteuttamasta Schengenin säännöstön täytäntöönpanosta.

8 artikla

Yhteistyö Frontexin kanssa

1. Frontex toimittaa komissiolle ja jäsenvaltioille vuosittain 31 päivään elokuuta mennessä riskianalyysin tämän asetuksen 13 artiklassa tarkoitettua vuotuista arviointiohjelmaa varten.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettu riskianalyysi kattaa kaikki asiaa koskevat yhdennettyyn rajaturvallisuuteen liittyvät näkökohdat, ja se sisältää myös suosituksia seuraavana

vuonna tehtävistä yllätyskäynneistä riippumatta siitä, mitkä jäsenvaltiot ovat kunakin vuonna arviointivuorossa 12 artiklan mukaisesti laaditun monivuotisen arviointiohjelman mukaan.

Suositukset voivat koskea mitä tahansa aluetta tai tiettyä alaa, ja niissä on lueteltava ainakin kymmenen ulkorajojen osaa ja ainakin kymmenen rajanylityspaikkaa, direktiivin 2008/115/EY[47] noudattamisen arvioinnin kannalta merkitykselliset kohteet ja muut merkitykselliset tiedot.

9 artikla

Yhteistyö Europolin kanssa

Europol tarjoaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/794[48] 4 artiklan 1 kohdan s alakohdan mukaisesti asiantuntemusta, analyysejä ja raportteja sekä muita asiaankuuluvia tietoja tämän asetuksen täytäntöönpanon tueksi.

10 artikla

Synergiat muiden arviointi- ja valvontatoimien kanssa

1. Komissio hyödyntää asiaankuuluvien mekanismien ja välineiden, mukaan lukien Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon osallistuvien unionin elinten, laitosten ja virastojen, Euroopan unionin perusoikeusviraston, riippumattomien kansallisten valvontamekanismien ja -elinten ja muiden kansallisten laadunvalvontamekanismien arviointi- ja valvontatoimet, tuloksia arviointi- ja valvontatoimien valmistelussa ja tietoisuuden lisäämisessä Schengen-alueen toiminnasta sekä välttääkseen toimien päällekkäisyyden ja ristiriitaiset toimet.

2. Tämän asetuksen nojalla annettavat suositukset täydentävät asetuksen (EU) 2019/1896 32 artiklan 7 kohdan nojalla haavoittuvuusarviointien yhteydessä annettuja suosituksia.

3. Komissio voi jakaa 1 kohdassa tarkoitettujen asiaan liittyvien kansallisten ja unionin elinten, laitosten ja virastojen kanssa turvallisesti ja oikea-aikaisesti tietoja arviointikertomuksista, toimintasuunnitelmista ja toimintasuunnitelmien täytäntöönpanosta.

   Tietoja jaetaan kyseessä olevien unionin elinten, laitosten ja virastojen toimeksiantojen mukaisesti.

11 artikla

Tiedot kolmansilta osapuolilta

Komissio ottaa huomioon arviointien ja valvontatoimien ohjelmasuunnittelussa ja täytäntöönpanossa kolmansien osapuolten, mukaan lukien riippumattomat viranomaiset, valtiosta riippumattomat järjestöt ja kansainväliset järjestöt, toimittamat tiedot.

---

47 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (EUVL L 348, 24.12.2008, s. 98).

48 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/794, annettu 11 päivänä toukokuuta 2016, Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastosta (Europol) sekä neuvoston päätösten 2009/371/YOS, 2009/934/YOS, 2009/935/YOS, 2009/936/YOS ja 2009/968/YOS korvaamisesta ja kumoamisesta (EUVL L 135, 24.5.2016, s. 53).

II LUKU

OHJELMASUUNNITTELU

12 artikla

Monivuotinen arviointiohjelma

1. Komissio laatii asianomaisia unionin elimiä, laitoksia ja virastoja tarvittaessa kuultuaan seitsemän vuotta kattavan monivuotisen arviointiohjelman vähintään kuusi kuukautta ennen seuraavan seitsenvuotiskauden alkamista.

   Kunkin monivuotisen arviointijakson aikana jokaisen jäsenvaltion osalta tehdään vähintään yksi säännöllinen arviointi ja vähintään yksi yllätyskäynti tai temaattinen arviointi.

2. Komissio hyväksyy monivuotisen arviointiohjelman täytäntöönpanosäädöksellä. Nämä täytäntöönpanosäädökset hyväksytään 29 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä noudattaen. Komissio toimittaa monivuotisen arviointiohjelman Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

3. Monivuotisessa arviointiohjelmassa määritetään tietyt säännöllisissä arvioinneissa arvioitavat painopistealueet, ja se sisältää näiden arviointien alustavan aikataulun.

   Monivuotisessa arviointiohjelmassa vahvistetaan alustava luettelo säännöllisten arviointien kohteina kunakin vuonna olevista jäsenvaltioista, sanotun kuitenkaan vaikuttamatta 4 kohdan nojalla tehtyihin mukautuksiin. Jäsenvaltioiden säännöllisen arvioinnin alustavassa järjestyksessä otetaan huomioon edeltäneestä säännöllisestä arvioinnista kulunut aika. Lisäksi siinä otetaan huomioon edeltäneiden arviointien tulokset, toimintasuunnitelmien täytäntöönpanovauhti ja muut komission saatavilla olevat merkitykselliset tiedot jäsenvaltioiden käytännöistä.

4. Edellä olevan 3 kohdan nojalla vahvistetun alustavan aikataulun mukaisen arvioinnin estävän ylivoimaisen esteen sattuessa komissio voi tehdä asianomaisen jäsenvaltion suostumuksella mukautuksia kyseessä olevien arviointien aikatauluun.

   Komissio tiedottaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle viipymättä tällaisista tapahtumista ja niiden ennakoidusta vaikutuksesta monivuotisen arviointiohjelman mukaisten arviointien aikatauluihin.

13 artikla

Vuotuinen arviointiohjelma

1. Komissio vahvistaa vuotuisen arviointiohjelman täytäntöönpanosäädöksellä sitä vuotta edeltävän vuoden 15 päivään marraskuuta mennessä, johon ohjelma liittyy, erityisesti komission 7, 8, 9, 10 ja 11 artiklan mukaisesti saamien riskianalyysien ja muiden tietojen perusteella. Nämä täytäntöönpanosäädökset hyväksytään 29 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä noudattaen.

2. Vuotuinen arviointiohjelma sisältää alustavan aikataulun seuraavia arviointeja varten:

   (a) jäsenvaltioiden säännölliset arvioinnit, kuten monivuotisessa arviointiohjelmassa täsmennetään;

   (b) jäsenvaltion ensimmäinen arviointi sen jälkeen, kun se on ilmoittanut olevansa valmis arviointia varten;

(c) vähintään yksi temaattinen arviointi.

3. Komissio toimittaa vuotuisen arviointiohjelman Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

Edellä olevan 2 kohdan nojalla vahvistetun alustavan aikataulun mukaisen arvioinnin estävän ylivoimaisen esteen sattuessa komissio voi tehdä asianomaisen jäsenvaltion suostumuksella mukautuksia kyseessä olevien arviointien aikatauluun.

Komissio tiedottaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle viipymättä tällaisista tapahtumista ja niiden ennakoidusta vaikutuksesta monivuotisen arviointiohjelman mukaisten arviointien aikatauluihin.

14 artikla

Vakiokyselylomake

1. Komissio laatii ja päivittää vakiokyselylomakkeen täytäntöönpanosäädöksellä.

Komissio voi kuulla kyselylomaketta laatiessaan 7 artiklassa tarkoitettuja asiaan liittyviä unionin elimiä, laitoksia ja virastoja.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetut täytäntöönpanosäädökset hyväksytään 29 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua neuvoa-antavaa menettelyä noudattaen.

3. Vakiokyselylomake kattaa asiaa koskevan lainsäädännön täytäntöönpanon sekä Schengenin säännöstön täytäntöönpanoa varten käytettävissä olevat organisatoriset ja tekniset välineet, mukaan lukien käsikirjoissa mainitut välineet, Schengen-luettelot ja asiaankuuluvat tilastotiedot.

4. Komissio lähettää vakiokyselylomakkeen viimeistään 1 päivänä elokuuta kunakin vuonna niille jäsenvaltioille, joiden osalta on määrä suorittaa säännöllinen arviointi vuotuisen arviointiohjelman mukaisesti.

Kyseisten jäsenvaltioiden on toimitettava vastauksensa komissiolle kolmen kuukauden kuluessa vakiokyselylomakkeen vastaanottamisesta.

Komissio asettaa vastaukset muiden jäsenvaltioiden saataville.

5. Arvioitujen jäsenvaltioiden on komission pyynnöstä saatettava vakiokyselylomakkeeseen antamansa vastaukset ajan tasalle ja vastattava pyydettäessä täydentäviin kysymyksiin ennen arvioinnin suorittamista sekä toimitettava kansallisten laadunvalvontamekanismien avulla ja sisäisissä tarkastuksissa tehdyt havainnot.

III LUKU

ARVIOINTEJA JA VALVONTATOIMIA KOSKEVAT YHTEISET SÄÄNNÖKSET

15 artikla

Jäsenvaltioiden asiantuntijat

1. Arviointi- ja valvontatoimiin osallistuvilla jäsenvaltioiden asiantuntijoilla on oltava asianmukainen pätevyys, mukaan lukien vankka teoreettinen osaaminen ja käytännön kokemus arviointi- ja valvontamekanismin kattamilta aloilta sekä hyvät tiedot arvioinnin periaatteista, menettelyistä ja tekniikoista, ja heidän on kyettävä ilmaisemaan itseään tehokkaasti yhteisellä kielellä.

2. Myös niiden jäsenvaltioiden asiantuntijat, joita Schengenin säännöstö sitoo niitä koskevan liittymisasiakirjan nojalla, mutta jotka eivät vielä sovella Schengenin säännöstöä kaikilta osin, voivat osallistua Schengenin säännöstön kaikkia osia koskeviin arviointi- ja valvontatoimiin.

16 artikla

Asiantuntijoiden koulutus

1. Jäsenvaltiot ja komissio varmistavat yhteistyössä asianomaisten unionin elinten, laitosten tai virastojen kanssa, että jäsenvaltioiden asiantuntijat ja komission edustajat saavat asianmukaisen koulutuksen Schengen-arvioijina toimimista varten.

   Schengen-arvioijien koulutusten on sisällettävä perusoikeuksia koskevia osia, jotka suunnitellaan yhdessä Euroopan unionin perusoikeusviraston kanssa.

   Komissio pitää alustavan opetussuunnitelman ajan tasalla ja järjestää tarvittaessa jatko- ja kertauskoulutusta yhteistyössä asianomaisten unionin elinten, laitosten tai virastojen kanssa.

2. Kuhunkin säännöllisiä arviointeja suorittavaan ryhmään voi osallistua koulutustarkoituksessa jäsenvaltion tai komission ”tarkkailija”.

17 artikla

Jäsenvaltioiden asiantuntijoiden luettelo

1. Komissio vahvistaa yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa vuosittain asiantuntijaluettelon, johon kuuluvien henkilöiden ammatillinen tausta kattaa monivuotisessa arviointiohjelmassa vahvistetut painopistealueet.

2. Jäsenvaltioiden on nimettävä komission pyynnöstä 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun vuotuisen arviointiohjelman vahvistamisen yhteydessä vähintään yksi pätevä asiantuntija kutakin monivuotisessa arviointiohjelmassa vahvistettua osa-aluetta varten seuraavan vuoden asiantuntijaluetteloon.

3. Komissio voi vuotuiseen arviointiohjelmaan sisältyvistä arvioinneista riippuen täsmentää edelleen kutsussa nimettäviä asiantuntijoita koskevia ammatillisia vaatimuksia.

4. Jäsenvaltioiden on nimettävä asiantuntijat neljän viikon kuluessa 2 kohdassa tarkoitetun pyynnön vastaanottamisesta.

5. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että nimetyt asiantuntijat täyttävät 15 artiklassa tarkoitetut edellytykset ja luettelon vahvistamista varten lähetetyssä kutsussa määritetyt erityisvaatimukset.

6. Asiantuntijat, jotka ovat saaneet 16 artiklassa tarkoitetun asianmukaisen koulutuksen, nimetään koulutustaan seuraavan vuoden asiantuntijaluetteloon.

7. Komissio voi myös pyytää 7 artiklassa tarkoitettuja asianomaisia unionin elimiä, laitoksia ja virastoja nimeämään asiantuntijoita tähän luetteloon.

8. Komissio arvioi nimetyt asiantuntijat ja vahvistaa valinnat asiantuntijaluetteloon viikon kuluessa.

9. Jos yksikään tiettyjen osa-alueiden asiantuntijoista ei täytä 3 kohdassa tarkoitettuja vaatimuksia, komissio pyytää asianomaista jäsenvaltiota nimeämään uuden asiantuntijan kyseessä olevaa painopistealuetta varten.

10. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että nimetyt asiantuntijat ovat käytettävissä arviointeja varten.

Jos asiantuntija ei ole enää käytettävissä luettelosta, asianomaisen jäsenvaltion on nimettävä viipymättä korvaava asiantuntija.

11. Komissio pitää asiantuntijaluettelon ajan tasalla ja tiedottaa jäsenvaltioille kunkin jäsenvaltion nimeämien asiantuntijoiden määristä ja profiileista.

18 artikla

Ryhmien perustaminen

1. Komissio määrittelee ryhmään osallistuvien jäsenvaltioiden asiantuntijoiden ja komission edustajien määrän arviointi- tai valvontatoimen erityispiirteiden ja tarpeiden perusteella. Komissio valitsee ryhmän asiantuntijat asiantuntijaluettelosta.

2. Asiantuntijoita valitessaan komissio kiinnittää huomiota kyseessä olevaa arviointi- tai valvontatoimea varten tarvittaviin profiileihin ja ottaa huomioon tarpeen varmistaa maantieteellinen tasapaino, ammatillisen kokemuksen tasapaino ja kansallisten viranomaisten valmiudet.

Jäsenvaltion asiantuntijat eivät saa osallistua ryhmään, joka suorittaa arviointi- tai valvontatoimen siinä jäsenvaltiossa, jossa he ovat töissä.

3. Komissio esittää valituille asiantuntijoille kutsun välittömästi arviointi- tai valvontatoimen päivämäärän vahvistamisen jälkeen ja viimeistään 10 viikkoa ennen arviointi- tai valvontatoimen suunniteltua alkamista. Kutsun saaneiden asiantuntijoiden on vastattava kutsuun viikon kuluessa sen vastaanottamisesta yhteisymmärryksessä heidät nimenneiden viranomaisten kanssa.

4. Jos kyseessä on yllätyskäynti, komissio lähettää kutsut viimeistään kaksi viikkoa ennen yllätyskäynnin suunniteltua alkamista. Asiantuntijoiden on vastattava kutsuun 72 tunnin kuluessa sen vastaanottamisesta yhteisymmärryksessä heidät nimenneiden viranomaisten kanssa.

5. Komissio voi pyytää 7 artiklassa tarkoitettuja unionin elimiä, laitoksia ja virastoja nimeämään edustajan, jolla on asianmukainen ammatillinen ja kenttätyöstä saatu kokemus, osallistumaan arviointi- tai valvontatoimeen tarkkailijana. Kutsun lähettämiseen ja vastauksen antamiseen sovelletaan edellä 3 ja 4 kohdassa asetettuja määräaikoja.

6. Jos jäsenvaltio haluaa nimetä tarkkailijan 16 artiklan 3 kohdassa tarkoitetussa koulutustarkoituksessa, jäsenvaltion on ilmoitettava asiasta komissiolle vähintään kuusi viikkoa ennen arvioinnin suunniteltua alkamista.

7. Edellä 5 ja 6 kohdassa tarkoitetut tarkkailijat avustavat ryhmää johtavien asiantuntijoiden pyytämällä tavalla, mutta he eivät osallistu ryhmän sisäiseen päätöksentekoon.

8. Jos komissio ei saa osallistumisvahvistusta vaaditulta määrältä luetteloon kuuluvia asiantuntijoita viimeistään kuusi viikkoa ennen arviointi- tai valvontatoimen suunniteltua alkamista tai vähintään viikkoa ennen yllätyskäyntiä, komissio pyytää viipymättä kaikkia jäsenvaltioita nimeämään luetteloon kuulumattomia päteviä asiantuntijoita korvaamaan puuttuvat asiantuntijat.

9. Jäsenvaltioiden on vastattava 72 tunnin kuluessa tämän pyynnön vastaanottamisesta.

Komissio nimeää komission johtavan asiantuntijan ja antaa ehdotuksen jäsenvaltion johtavasta asiantuntijasta. Ryhmä nimeää jäsenvaltion johtavan asiantuntijan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ryhmä on perustettu.

Johtavat asiantuntijat vastaavat erityisesti yleisestä suunnittelusta, valmistelutoimista, ryhmän organisoinnista, arvioinnin suorittamisesta, arviointikertomuksen laatimiseen liittyvästä koordinoinnista, laaduntarkastuksesta ja seurannasta sekä asianmukaisista valvontatoimista tarpeen mukaan.

19 artikla

Käyntien toteuttaminen

1. Ryhmien on toteutettava kaikki tarpeelliset valmistelut sen varmistamiseksi, että käynnit ovat tehokkaita, tarkkoja ja johdonmukaisia.

2. Komissio laatii jäsenvaltioon tai sen konsulaatteihin tehtävien käyntien yksityiskohtaisen ohjelman tiiviissä yhteistyössä johtavien asiantuntijoiden ja asianomaisen jäsenvaltion kanssa.

   Ohjelmaan voi sisältyä vierailuja kansallisten viranomaisten ja elinten, valtiosta riippumattomien ja kansainvälisten järjestöjen sekä muiden Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon osallistuvien tai siinä muulla tavoin arviointi- tai valvontatoimen kohteena olevan jäsenvaltion kanssa tekemänsä yhteistyön vuoksi asianomaisina olevien toimijoiden, virastojen ja elinten luona sekä tapaamisia niiden kanssa.

3. Ennalta ilmoitettavien käyntien osalta komissio kuulee asianomaista jäsenvaltiota aikataulusta ja yksityiskohtaisesta ohjelmasta ja ilmoittaa sille niistä vähintään neljä viikkoa ennen käynnin suunniteltua toteuttamista. Komissio ilmoittaa etukäteen ryhmän jäsenten ja tarkkailijoiden nimet. Käynnin kohteena oleva jäsenvaltio nimeää yhteyshenkilön, joka huolehtii käyntiin liittyvistä käytännön järjestelyistä.

4. Yllätyskäynnit tehdään ilman kyseiselle jäsenvaltiolle annettavaa ennakkoilmoitusta. Tästä poiketen komissio voi ilmoittaa käynnistä kyseessä olevalle jäsenvaltiolle viimeistään 24 tuntia ennen tällaista käyntiä, jos yllätyskäynnin päätarkoituksena on Schengenin säännöstön täytäntöönpanon sattumanvarainen tarkastus.

   Komissio laatii yllätyskäyntien yksityiskohtaisen ohjelman. Jos jäsenvaltiolle on ilmoitettu käynnistä, komissio voi kuulla kyseistä jäsenvaltiota aikataulusta ja yksityiskohtaisesta ohjelmasta.

5. Komissio voi laatia tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa yllätyskäyntien toteuttamista koskevat suuntaviivat ja päivittää niitä.

20 artikla

Etämenetelmät

Komissio voi laatia yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa suuntaviivat arviointi- ja valvontatoimien suorittamiselle kyselylomakkeen tai muiden etämenetelmien avulla.

21 artikla

Arviointikertomukset

1. Ryhmä laatii arviointikertomuksen jokaisesta arvioinnista.

Komissio hyväksyy arviointikertomuksen täytäntöönpanosäädöksellä 29 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä noudattaen. Arviointikertomus on hyväksyttävä viimeistään neljän kuukauden kuluessa arviointitoimen päättymisestä.

Komissio toimittaa arviointikertomuksen kansallisille parlamenteille, Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

2. Ryhmät ottavat arviointikertomuksen valmistelussa huomioon vakiokyselylomakkeeseen annetut vastaukset, mahdolliset 7, 8, 9 ja 10 artiklan mukaisesti saadut lisätiedot sekä arviointitoimen havainnot. Arviointikertomukset voivat sisältää havaintoja tukevaa dokumentaarista ja digitaalista aineistoa. Jos arviointi toteutetaan käyntinä paikalla, ryhmä laatii arviointikertomuksen käynnin aikana.

   Ryhmillä on kokonaisvastuu arviointikertomuksen laatimisesta sekä sen oikeellisuudesta ja laadusta. Jos asiasta esiintyy erimielisyyttä, on ryhmän pyrittävä saamaan aikaan sovitteluratkaisu.

3. Arviointikertomuksessa analysoidaan laatuun, määrään, toimintaan, hallintoon ja organisaatioon liittyviä seikkoja sekä luetellaan arvioinnin aikana havaitut puutteet, parannuskohteet ja parhaat käytännöt.

4. Havainnoille voidaan antaa jokin seuraavista arvioista:

   (a) paras käytäntö;

   (b) vaatimusten mukainen mutta parannukset tarpeen;

   (c) ei vastaa vaatimuksia.

5. Arviointikertomus sisältää suosituksia arvioinnin aikana havaittujen puutteiden korjaamista koskevista toimista ja parannuskohteista, ja siinä annetaan ohjeita niiden täytäntöönpanoa koskevista painopisteistä. Arviointikertomuksessa voidaan asettaa määräaikoja suositusten täytäntöönpanolle. Jos arvioinnissa havaitaan vakava puute, sovelletaan 23 artiklan erityissäännöksiä.

6. Komissio välittää arviointikertomuksen luonnoksen arvioidulle jäsenvaltiolle neljän viikon kuluessa arviointitoimen päättymisestä. Arvioidun jäsenvaltion on esitettävä arviointikertomuksen luonnosta koskevat huomautuksensa kahden viikon kuluessa sen vastaanottamisesta. Kokous kertomuksen laatimiseksi järjestetään arvioidun jäsenvaltion pyynnöstä viimeistään viiden työpäivän kuluessa arvioidun jäsenvaltion esittämien huomautusten vastaanottamisesta. Arvioidun jäsenvaltion huomautukset voidaan ottaa huomioon arviointikertomuksen luonnoksessa.

22 artikla

Jatkotoimet ja valvonta

1. Arvioidun jäsenvaltion on toimitettava kahden kuukauden kuluessa arviointikertomuksen hyväksymisestä komissiolle ja neuvostolle toimintasuunnitelma kaikkien arviointikertomuksessa olevien suositusten täytäntöönpanosta.

2. Komissio antaa arviointitoimen suorittanutta ryhmää kuultuaan huomautuksensa toimintasuunnitelman asianmukaisuudesta ja ilmoittaa huomautuksensa arvioidulle jäsenvaltiolle kuukauden kuluessa toimintasuunnitelman toimittamisesta. Neuvosto voi pyytää jäsenvaltioita kommentoimaan toimintasuunnitelmaa.

Jos komissio katsoo, että kaikkia suosituksia ei ole huomioitu riittävällä tavalla, arvioidun jäsenvaltion on toimitettava tarkistettu toimintasuunnitelma kuukauden kuluessa huomautusten vastaanottamisesta.

3. Arvioidun jäsenvaltion on raportoitava komissiolle ja neuvostolle toimintasuunnitelmansa täytäntöönpanosta kuuden kuukauden välein alkaen arviointikertomuksen hyväksymisestä ja jatkuen siihen saakka, kunnes komissio katsoo, että toimintasuunnitelma on pantu kokonaan täytäntöön. Puutteiden luonteesta ja suositusten täytäntöönpanon tilanteesta riippuen komissio voi edellyttää arvioidulta jäsenvaltiolta edellä todetusta poikkeavaa raporttien laadintaväliä.

Jos komissio katsoo, että toimintasuunnitelma on pantu täytäntöön, se ilmoittaa arvioidulle jäsenvaltiolle toimintasuunnitelman päättämisestä.

Komissio tiedottaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle vähintään kahdesti vuodessa toimintasuunnitelmien täytäntöönpanon tilanteesta. Komissio toimittaa erityisesti tietoja 2 kohdassa tarkoitetuista toimintasuunnitelmien asianmukaisuutta koskevista huomautuksistaan, uusien käyntien ja varmistuskäyntien tuloksista ja siitä, katsooko se toimintasuunnitelman täytäntöönpanossa saavutetun edistyksen olevan huomattavan puutteellista.

IV LUKU

VAKAVA PUUTE JA ERITYISET ARVIOINTIMUODOT

23 artikla

Arviointikertomuksessa yksilöityä vakavaa haittaa koskevat erityissäännökset

1. Arviointeihin, joissa on havaittu vakava puute, sovelletaan 2–7 kohdassa säädettyjä sääntöjä.

2. Arviointitoimen päätyttyä komissio ja jäsenvaltion johtavat asiantuntijat ilmoittavat arvioidulle jäsenvaltiolle ryhmän puolesta vakavan puutteen havaitsemisesta.

Arvioidun jäsenvaltion on ryhdyttävä välittömästi korjaaviin toimiin hyödyntämällä tarvittaessa kaikkia saatavilla olevia toiminnallisia ja rahoituksellisia välineitä. Arvioidun jäsenvaltion on ilmoitettava viipymättä komissiolle ja jäsenvaltioille toteuttamistaan tai suunnittelemistaan välittömistä korjaavista toimista. Vastaavasti komissio ilmoittaa 7 artiklassa tarkoitetuille kyseessä oleville unionin elimille, laitoksille ja virastoille vakavasta puutteesta, jotta ne voivat mahdollisesti tukea arvioitua jäsenvaltiota. Komissio tiedottaa myös neuvostolle ja Euroopan parlamentille.

3. Arviointikertomuksessa, joka laaditaan 21 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan mukaisesti, keskitytään havaintoihin, jotka johtavat vakavan puutteen toteamiseen. Se ei sisällä suosituksia. Komissio toimittaa arviointikertomuksen luonnoksen arvioidulle jäsenvaltiolle kahden viikon kuluessa arviointitoimen päättymisestä.

Arvioidun jäsenvaltion on esitettävä arviointikertomuksen luonnosta koskevat huomautuksensa viiden työpäivän kuluessa sen vastaanottamisesta.

Vakavaan puutteeseen liittyvissä asianmukaisesti perustelluissa erittäin kiireellisissä tapauksissa komissio hyväksyy arviointikertomuksen kuuden viikon kuluessa arviointitoimen päättymisestä 29 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun menettelyn mukaisesti täytäntöönpanosäädöksellä.

4. Ryhmä laatii havaintojen perusteella suositukset korjaavista toimista, joiden tarkoituksena on korjata arviointikertomusluonnoksessa määritelty vakava puute.

Komissio toimittaa neuvostolle ehdotuksen kyseisten suositusten hyväksymisestä.

5. Neuvosto hyväksyy suositukset kahden viikon kuluessa ehdotuksen vastaanottamisesta.

Se välittää suositukset Euroopan parlamentille ja kansallisille parlamenteille.

Neuvosto asettaa määräajat vakavaan puutteeseen liittyvien suositusten täytäntöönpanolle ja täsmentää, kuinka tiheään arvioidun jäsenvaltion on raportoiva komissiolle ja neuvostolle toimintasuunnitelmansa täytäntöönpanosta.

6. Arvioidun jäsenvaltion on toimitettava toimintasuunnitelmansa komissiolle ja neuvostolle kuukauden kuluessa suositusten hyväksymisestä. Komissio välittää tämän toimintasuunnitelman Euroopan parlamentille.

Komissio toimittaa arvioidulle jäsenvaltiolle huomautuksensa toimintasuunnitelman riittävyydestä kahden viikon kuluessa toimintasuunnitelman lähettämisestä. Komissio välittää huomautuksensa neuvostolle ja Euroopan parlamentille.

7. Vakavaan puutteeseen liittyvien suositusten täytäntöönpanon edistymisen varmistamiseksi komissio järjestää uuden käynnin, joka tehdään viimeistään vuoden kuluessa arviointitoimen suorittamispäivästä.

Komissio hyväksyy uutta käyntiä koskevan kertomuksen täytäntöönpanosäädöksellä 29 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä noudattaen. Komissio välittää uutta käyntiä koskevan kertomuksen neuvostolle.

8. Neuvosto ilmoittaa kantansa kertomukseen.

9. Komissio tiedottaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle aikomuksestaan päättää toimintasuunnitelma.

Komissio pyytää neuvostoa ilmoittamaan kantansa ehdotettuun päättämiseen.

Komissio ottaa tämän kannan huomioon, kun se tekee päätöksen toimintasuunnitelman päättämisestä.

10. Jos vakavan puutteen katsotaan uhkaavan vakavalla tavalla yleistä järjestystä tai sisäistä turvallisuutta ilman sisärajavalvontaa olevalla alueella tai jos kyseessä on vakava ja systemaattinen perusoikeusrikkomus, komissio tiedottaa omasta aloitteestaan tai Euroopan parlamentin tai jäsenvaltion pyynnöstä asiasta välittömästi Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

24 artikla

Ensimmäisiä arviointeja koskevat erityissäännökset

1. Ensimmäisiin arviointeihin sovelletaan 2 ja 3 kohdassa säädettyjä sääntöjä.

2. Edellä olevan 21 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan mukaisesti laadittu arviointikertomus ei sisällä suosituksia. Ryhmä laatii havaintojen perusteella suositukset arviointikertomuksessa määritellyistä korjaavista toimista. Edellä olevan 21 artiklan 1 ja 6 kohdassa säädettyjä määräaikoja sovelletaan.

Komissio toimittaa neuvostolle ehdotuksen kyseisten suositusten hyväksymisestä.

3. Neuvosto hyväksyy suositukset kahden kuukauden kuluessa ehdotuksen vastaanottamisesta.

Se välittää suositukset Euroopan parlamentille ja kansallisille parlamenteille.

Neuvosto voi asettaa määräajat erityisten suositusten täytäntöönpanolle.

Komissio järjestää uuden käynnin, jos arviointikertomuksessa todetaan, että arvioidulla jäsenvaltiolla ei ole Schengenin säännöstön soveltamiseen tarvittavia edellytyksiä. Komissio hyväksyy uutta käyntiä koskevan kertomuksen täytäntöönpanosäädöksellä 29 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä noudattaen. Komissio välittää uutta käyntiä koskevan kertomuksen neuvostolle.

4. Komissio toteuttaa varmistuskäynnin ennen toimintasuunnitelman päättämistä.

Komissio tiedottaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle varmistuskäynnin tuloksesta ja aikomuksestaan päättää toimintasuunnitelma.

5. Komissio pyytää neuvostoa ilmoittamaan kantansa ehdotettuun päättämiseen.

Komissio ottaa tämän kannan huomioon, kun se tekee päätöksen toimintasuunnitelman päättämisestä.

25 artikla

Temaattisia arviointeja koskevat erityissäännökset

Edellä olevan 24 artiklan 2 ja 3 kohtaa sovelletaan temaattisiin arviointeihin.

Jos temaattisessa arvioinnissa havaitaan vakava puute, sovelletaan 23 artiklaa.

V LUKU

LOPPUSÄÄNNÖKSET

26 artikla

Arkaluonteiset tiedot

1. Ryhmien on käsiteltävä kaikkia tehtäviensä suorittamisen yhteydessä saamiaan tietoja luottamuksellisina.

2. Kertomusten turvallisuusluokitus määritellään päätöksen (EU, Euratom) 2015/444 mukaisesti. Niiden turvallisuusluokitukseksi voidaan myös vahvistaa ”RESTREINT UE/EU RESTRICTED” arvioidun jäsenvaltion esittämän asianmukaisesti perustellun pyynnön perusteella.

3. Siirrettäessä ja käsiteltäessä turvallisuusluokiteltuja tietoja ja asiakirjoja tähän asetukseen liittyvissä tarkoituksissa noudatetaan sovellettavia turvallisuussääntöjä. Tällaiset säännöt eivät saa estää Euroopan parlamenttia tai 7 artiklassa tarkoitettuja asianomaisia unionin elimiä, laitoksia ja virastoja saamasta tietoja.

27 artikla

Irlannin osallistumisen edellytykset

1. Irlannin asiantuntijat osallistuvat vain sen Schengenin säännöstön osan arviointiin, johon Irlannilla on lupa osallistua.

2. Arvioinnit koskevat vain sen Schengenin säännöstön osan tosiasiallista ja tehokasta soveltamista Irlannissa, johon Irlannilla on lupa osallistua.

3. Irlanti osallistuu vain sellaisten suositusten hyväksymiseen neuvostossa, jotka koskevat sitä osaa Schengenin säännöstöstä, johon Irlannilla on lupa osallistua.

28 artikla

Euroopan parlamentille ja neuvostolle annettavat kertomukset

Komissio toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuosittain kattavan kertomuksen tämän asetuksen nojalla suoritetuista arvioinneista. Kertomus julkaistaan, ja se sisältää tiedot edellisen vuoden aikana toteutetuista arvioinneista, niiden pohjalta tehdyistä päätelmistä ja jäsenvaltioiden toteuttamien korjaavien toimien tilanteesta. Komissio toimittaa tämän kertomuksen kansallisille parlamenteille. Neuvosto keskustelee kertomuksesta ja hyväksyy päätelmät.

29 artikla

Komiteamenettely

1. Komissiota avustaa komitea. Tämä komitea on asetuksessa (EU) N:o 182/2011 tarkoitettu komitea.
2. Kun viitataan tähän kohtaan, sovelletaan asetuksen (EU) N:o 182/2011 4 artiklaa.
3. Kun viitataan tähän kohtaan, sovelletaan asetuksen (EU) N:o 182/2011 5 artiklaa. Jos komitea ei anna lausuntoa, komissio ei hyväksy ehdotusta täytäntöönpanosäädökseksi, ja tuolloin sovelletaan asetuksen (EU) N:o 182/2011 5 artiklan 4 kohdan kolmatta alakohtaa.
4. Kun viitataan tähän kohtaan, sovelletaan asetuksen (EU) N:o 182/2011 8 artiklaa yhdessä sen 5 artiklan kanssa.

30 artikla

Uudelleentarkastelu

Komissio tarkastelee tämän asetuksen soveltamista ja toimittaa neuvostolle kertomuksen kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun kaikki ensimmäisen monivuotisen arviointiohjelman käsittämiä arviointeja koskevat kertomukset on hyväksytty tämän asetuksen mukaisesti. Uudelleentarkastelu kattaa asetuksen kaikki osat, mukaan lukien säädösten hyväksymiseksi mekanismin puitteissa sovellettavien menettelyjen toiminta. Komissio välittää tämän kertomuksen Euroopan parlamentille.

31 artikla

Siirtymäsäännökset

1. Ensimmäinen tämän asetuksen nojalla hyväksyttävä monivuotinen arviointiohjelma laaditaan viimeistään [1 päivänä marraskuuta 2022], ja sen aloituspäivä on [1 päivä tammikuuta 2023].

   Kyseisessä ohjelmassa otetaan huomioon arvioinnit, jotka on jo suoritettu asetuksen (EU) N:o 1053/2013 mukaisesti hyväksytyn toisen monivuotisen ohjelman puitteissa, ja ohjelma laaditaan tämän edellisen ohjelman jatkoksi.
2. Asetuksen (EU) N:o 1053/2013 nojalla hyväksyttyä vakiokyselylomaketta käytetään, kunnes tämän asetuksen 14 artiklassa tarkoitettu vakiokyselylomake on laadittu.

32 artikla

Kumoaminen

Kumotaan neuvoston asetus (EU) N:o 1053/2013 [1 päivästä syyskuuta 2022].

Viittauksia kumottuun asetukseen pidetään viittauksina tähän asetukseen liitteessä olevan vastaavuustaulukon mukaisesti.

33 artikla

Voimaantulo ja soveltaminen

Tämä asetus tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

Sitä sovelletaan [1 päivästä syyskuuta 2022].

Tämä asetus on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan jäsenvaltioissa perussopimusten mukaisesti.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja

SÄÄDÖSEHDOTUKSEEN LIITTYVÄ RAHOITUSSELVITYS

1. PERUSTIEDOT EHDOTUKSESTA/ALOITTEESTA

1.1. Ehdotuksen/aloitteen nimi

Ehdotus NEUVOSTON ASETUKSEKSI arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta ja toiminnasta Schengenin säännöstön soveltamisen varmistamista varten ja 7 päivänä lokakuuta 2013 annetun asetuksen (EU) N:o 1053/2013 kumoamisesta

1.2. Toimintalohko(t)

Otsake 4 – Muuttoliike ja rajaturvallisuus

1.3. Osasto 11 – Rajaturvallisuus

Ehdotus/aloite liittyy

☐ **uuteen toimeen**

☐ **uuteen toimeen, joka perustuu pilottihankkeeseen tai valmistelutoimeen**[49]

☑ **käynnissä olevan toimen jatkamiseen**

☐ **yhden tai useamman toimen sulauttamiseen tai uudelleen suuntaamiseen johonkin toiseen/uuteen toimeen**

1.4. Tavoite (Tavoitteet)

1.4.1. Yleistavoite (Yleistavoitteet)

Schengen-aluetta tukeva merkittävä toimenpidekokonaisuus, jolla kompensoidaan sisärajavalvonnan puuttumista ja varmistetaan tehokkaasti korkea turvallisuuden taso. Tämän ehdotuksen yleisenä tavoitteena on varmistaa, että jäsenvaltiot panevat täysimääräisesti, moitteettomasti ja tehokkaasti täytäntöön tämän Schengenin säännöstöksi kutsun lainsäädännön, joka mahdollistaa Schengen-alueen asianmukaisen toiminnan.

Schengenin säännöstö sisältää seuraavat kolme pilaria:

1) toimet ulkorajoilla (ulkorajojen valvonta);

2) korvaavat toimet (yhteinen viisumipolitiikka, poliisiyhteistyö, palauttamispolitiikka ja Schengenin tietojärjestelmä) sekä henkilötietojen suojaa ja perusoikeuksia koskevat vaatimukset; ja

3) vankka valvontamekanismi.

Tämän aloitteen yleisenä tavoitteena on parantaa kolmanteen pilariin kuuluvaa Schengenin säännöstön arviointi- ja valvontamekanismia. Ehdotuksen tavoitteena on tehdä mekanismista tehokkaampi lisäämällä joustavuutta jatkuvasti muuttuvien tilanteiden vuoksi ja nopeampi, jotta mekanismia voidaan mukauttaa siten, että sen avulla voidaan ratkaista muuttuvat tilanteet oikea-aikaisesti ja asianmukaisesti tarvitsematta tehdä jatkuvasti muutoksia.

[49] Sellaisina kuin nämä on määritelty varainhoitoasetuksen 58 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdassa.

1.4.2. Erityistavoite (Erityistavoitteet)

Tämä ehdotus on komission vuoden 2021 työohjelman mukaisesti osa toimintapoliittista tavoitetta ”Eurooppalaisen elämäntavan edistäminen” ja erityisesti aloitteen 34 ”Schengen-paketti” b kohtaa ”Schengen-arviointimekanismista annetun asetuksen muuttaminen”.

Komissio tarkasteli neuvoston asetuksen (EU) N:o 1053/2013 22 artiklan mukaisesti asetuksen soveltamista kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun kaikki ensimmäisen monivuotisen arviointiohjelman (2015–2019) käsittämiä arviointeja koskevat kertomukset oli hyväksytty. Uudelleentarkastelu kattoi asetuksen kaikki osat, myös säädösten hyväksymiseksi mekanismin puitteissa sovellettavien menettelyjen toiminnan. Komissio esitteli uudelleentarkastelunsa kertomuksessa[50] ja sen liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa[51] 25 päivänä marraskuuta 2020. Uudelleentarkastelussa havaittiin, että mekanismi on jo parantanut konkreettisesti Schengenin säännöstön täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa. Uudelleentarkastelussa havaittiin kuitenkin useita puutteita, jotka olisi korjattava:

1) arviointimenettelyn liian pitkä kesto (10–12 kuukautta) ja aika, joka jäsenvaltioilta kestää panna suositukset täytäntöön (kaksi vuotta);

2) pula asiantuntijoista arviointien suorittamista varten, sillä kolmasosa kaikista asiantuntijoista on ollut peräisin viidestä jäsenvaltiosta, ja tiettyjen osa-alueiden asiantuntijoista vallitsee krooninen pula;

3) riittämätön yllätyskäyntien ja muiden arviointi- ja valvontavälineiden, erityisesti temaattisten arviointien, hyödyntäminen ja niiden tehottomuus;

4) hidas toimintasuunnitelmien seuranta ja täytäntöönpano sekä kattavan ja yhdenmukaisen lähestymistavan puuttuminen täytäntöönpanon seurannan osalta;

5) tietosuojaa koskevien vaatimusten arviointia lukuun ottamatta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon liittyvää perusoikeuksien noudattamisen arviointia ei ole liitetty riittävällä tavalla osaksi mekanismia.

Kertomuksen perusteella osa näistä puutteista voitaisiin korjata toiminnallisella tasolla, kun taas osa niistä edellyttäisi lainsäädännöllisiä muutoksia nykyisten sääntöjen ja menettelyjen selventämiseksi ja vahvistamiseksi, jotta mekanismi toimisi täysin tarkoituksenmukaisesti.

Komissio järjesti jatkotoimena ja 30 päivänä marraskuuta 2020 järjestetyn ensimmäisen Schengen-foorumin päätelmien mukaisesti teknisiä kuulemisia sidosryhmien kanssa ja valmisteli vaikutustenarvioinnin tämän ehdotuksen liitteeksi.

Näiden aloitteiden tulosten ja Schengen-aluetta koskevan kertomuksen perusteella komissio määritti seuraavat erityiset tavoitteet, joihin nykyisellä ehdotuksella pyritään:

1. Erityistavoite 1: ***Lisätään mekanismin strategista painotusta ja varmistetaan, että erilaisia arviointi- ja valvontavälineitä käytetään oikeasuhteisemmin ja strategisemmin:*** Tämä tavoite on määrä saavuttaa siten, että arviointien

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

[51] SWD (2020) 327 final.

soveltamisala säilytetään ennallaan mutta arviointien mukautuvuutta uusiin ja jatkuvasti muuttuviin tilanteisiin parannetaan säätämällä joustavammat ohjelmasuunnittelua koskevat säännöt ja pidentämällä arviointijakson kestoa.

2. Erityistavoite 2: ***Lyhennetään ja yksinkertaistetaan menettelyjä prosessin tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi sekä lisätään vertaispainetta***, jotta voidaan puuttua liian pitkiin menettelyihin ja keventää niihin liittyvää hallinnollista taakkaa. Päätöksentekoa uudistetaan siten, että neuvoston rooli keskitetään poliittisesti tärkeimpiin tapauksiin, seurantaa koskevia sääntöjä parannetaan ja menettelyjä yksinkertaistetaan huomattavasti (esimerkiksi arviointikertomusten turvallisuusluokitus poistetaan lähtökohtaisesti, jäsenvaltioiden raportointivelvollisuuksien aikaväliä pidennetään ja prosessin nopeuttamiseksi asetetaan tiettyjä sitovia määräaikoja).

3. Erityistavoite 3: ***Vahvistetaan Schengenin säännöstöön liittyvää perusoikeuksia kunnioittamisen arviointia*** siten, että käyttöön otetaan kohdennettuja toimia, joilla perusoikeuksien suojelu sisällytetään ja virtaviivaistetaan paremmin osaksi mekanismia, kuten sidosryhmät ovat jo pitkään pyytäneet.

4. Erityistavoite 4: ***Optimoidaan jäsenvaltioiden asiantuntijoiden osallistuminen ja yhteistyö unionin elinten, laitosten ja virastojen kanssa sekä synergiat muiden arviointi- ja valvontamekanismien kanssa, jotta voidaan tehdä kohdennetumpia, strategisempia ja paremmin räätälöityjä arviointeja:*** Tämä on tarpeen, jotta voidaan korjata pula arviointeja varten käytettävissä olevista pätevistä asiantuntijoista ja jäsenvaltioiden epätasapainoinen osallistuminen arviointeihin sekä hyödyntää paremmin EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla käytettävissä olevia resursseja ja parantaa synergioita muiden välineiden kanssa. Ehdotuksella perustetaan komission hallinnoima pysyvä vuotuinen asiantuntijaluettelo, lisätään ryhmien kokoon liittyvää joustavuutta ja tarjotaan enemmän kannustimia osallistua tähän työhön. Ehdotettujen muutosten avulla hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla unionin elinten, laitosten ja virastojen sekä muiden laadunvalvontamekanismien panos ja parannetaan koordinointia niiden kanssa, kun uudet lakisääteiset velvollisuudet parantavat riskianalyysiä, tehostavat yhteistyötä ja vahvistavat osallistumista.

1.4.3. Odotettavissa olevat tulokset ja vaikutukset

Selvitys siitä, miten ehdotuksella/aloitteella on tarkoitus vaikuttaa edunsaajien/kohderyhmän tilanteeseen

Vapaa liikkuvuus on olennainen osa eurooppalaista elämäntapaamme. Sen suojelemiseksi EU:n on varmistettava, että jäsenvaltiot soveltavat Schengenin säännöstöä moitteettomasti ja täysimääräisesti.

Vapaan liikkuvuuden Schengen-aluetta ovat koetelleet viime vuosina useat erilaiset haasteet, kuten muuttoliikekriisi, terrorismin uhka ja covid-19-viruksen leviämisen seuraukset. Uudet tilanteet ovat nostaneet esille tarpeen parantaa Schengenin säännöstön hallintorakennetta ja käytettävissä olevia välineitä, jotta Schengen-alue voi toimia moitteetta. Komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen ilmoitti vuonna 2020 unionin tilasta pitämässään puheessa[52] näiden haasteiden ratkaisemista varten laadittavasta uudesta Schengen-aluetta koskevasta strategiasta vapaan liikkuvuuden alueen täysimääräisen toiminnan varmistamiseksi. Komissio totesi uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa, että strategia koostuisi

[52] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/SPEECH_20_1655.

lainsäädännöllisistä ja toiminnallisista aloitteista, joilla pyritään luomaan vahvempi ja kestokykyisempi Schengen-alue. Mekanismin tarkistaminen on tällainen lainsäädännöllinen aloite.

Komission vuoden 2021 työohjelmassa[53] vahvistetaan, että Schengen-alueen toiminnan varmistamista ja parantamista varten on säädettävä uusia sääntöjä. Komissio on sitoutunut työohjelman toimintapoliittisen tavoitteen ”Eurooppalaisen elämäntavan edistäminen” nojalla esittelemään Schengen-paketin (aloite 34), jonka yksi osatekijä on Schengen-arviointimekanismista annetun asetuksen muuttaminen, ja se on määrä hyväksyä vuoden 2021 toisella neljänneksellä.

Tämä ehdotus on keskeinen osa komission uutta Schengen-aluetta koskevaa strategiaa. Sen tavoitteena on varmistaa, että jäsenvaltiot soveltavat Schengen-sääntöjä tehokkaasti, mikä parantaisi jäsenvaltioiden välistä luottamusta ja edistäisi vapaan liikkuvuuden alueen moitteetonta toimintaa.

1.4.4. Tulosindikaattorit

Selvitys siitä, millaisin indikaattorein ehdotuksen/aloitteen etenemistä ja tuloksia seurataan.

Ehdotettujen muutosten osalta saavutetun edistyksen seurantaa varten on laadittu laadulliset ja määrälliset indikaattorit sisältävä suuntaa-antava luettelo, jota käytetään asetuksen uudelleentarkastelua varten.

Hallinnon yksinkertaistamistoimien mittaamista varten esitetään seuraavia indikaattoreita:

- arviointiohjelmaan tehtyjen tarkistusten määrä
- asiantuntijoita koskevien ehdotuspyyntöjen määrä
- suosituksia koskevien komission ehdotusten määrä
- neuvoston suositusten määrä
- arviointeja koskevien toimintasuunnitelmien (komission tiedonantojen) määrä
- edistymiskertomusten määrä.

Kunkin toiminnallista tavoitetta vastaavan erityistavoitteen osalta saavutetun edistymisen mittaamista varten on kehitetty seuraavat indikaattorit:

- yllätyskäyntien ja temaattisten arviointien määrä (vuotuinen keskiarvo jakson aikana) – erityistavoite 1
- ministeritasolla käydyt keskustelut havainnoista tai suositusten tilanteesta – erityistavoite 1
- arviointimenettelyn keskimääräinen kesto – erityistavoite 2
- Schengen-arviointimekanismin avulla havaitut puutteet, joita ei ole vielä korjattu vuoden lopussa – erityistavoite 2
- Euroopan unionin perusoikeusviraston tarkkailijoiden määrä Schengen-arvioinneissa – erityistavoite 3
- perusoikeuksiin liittyvää koulutusta saaneiden tarkkailijoiden määrä – erityistavoite 3

[53] COM(2020) 690 final.

- kutakin arviointikäyntiä varten tarvittavien asiantuntijoiden keskimäärä – erityistavoite 4
- nimettyjen/tarvittavien asiantuntijoiden suhdeluku – erityistavoite 4
- riskianalyysien ja muiden raporttien määrä – erityistavoite 4

Lisäksi komissio kehittää parhaillaan uutta tietoteknistä välinettä, jolla nykyaikaistetaan jäsenvaltioiden toteuttaman toimintasuunnitelmien täytäntöönpanon seurantaa. Työkalun odotetaan olevan toimintavalmiudessa jo vuonna 2021.

1.5. Ehdotuksen/aloitteen perustelut

1.5.1. Tarpeet, joihin ehdotuksella/aloitteella vastataan lyhyellä tai pitkällä aikavälillä sekä aloitteen yksityiskohtainen toteutusaikataulu

Schengenin säännöstön arviointi- ja valvontamekanismin yleisenä tavoitteena on varmistaa Schengenin säännöstön moitteeton soveltaminen ja tarvittaessa suositella parannuksia ja varmistaa niiden täytäntöönpano.

Schengen-alueen säilyttäminen vapaan liikkuvuuden alueena, jolla ei suoriteta sisärajavalvontaa, edellyttää tehokasta ja vaikuttavaa mekanismia, jonka avulla voidaan arvioida EU:n ulkorajoilla toteutettavia toimia ja korvaavia toimia, joiden avulla pyritään varmistamaan vapaa liikkuvuus sekä turvallisuuden ja oikeuden korkea taso ilman sisärajavalvontaa olevalla alueella.

Schengen-alue perustuu jäsenvaltioiden välillä vallitsevaan luottamukseen siitä, että ne kykenevät panemaan täysimääräisesti täytäntöön tietyt toimet ulkorajoilla ja korvaavat toimet alueillaan, mikä mahdollistaa sisärajavalvonnan poistamisen. Schengenin säännöstön arviointi- ja seurantamekanismi sai alkunsa 1990-luvulla hallitustenvälisenä mekanismina. Arvioinnit olivat tuolloin täysin jäsenvaltioiden vastuulla, ja komissio osallistui niihin tarkkailijana. Schengenin säännöstöstä tuli osa Euroopan unionin kehystä Amsterdamin sopimuksen tultua voimaan vuonna 1999. Se avasi mahdollisuuden hyväksyä mekanismille nykyisin voimassa oleva oikeusperusta siirtämällä vastuu mekanismin koordinoinnista ja yleisestä järjestämisestä komissiolle.

EU on kohdannut monia uusia haasteita sen jälkeen, kun asetus arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta Schengenin säännöstön soveltamisen varmistamista varten[54] hyväksyttiin vuonna 2013. Se on kokenut ennennäkemättömän muuttoliikekriisin, josta on seurannut uusia tilanteita ja useita terrori-iskuja. Se on kohdannut covid-19-pandemian, joka ei ole vieläkään ohi ja joka estää kansalaisten normaalin elämän. Nämä kaikki tapahtumat ovat osoittaneet, että tällä hetkellä voimassa olevat säännöt eivät riitä auttamaan Schengen-aluetta selviytymään uusista paineista. EU on hyväksynyt siksi huomattavan määrän aloitteita, myös lainsäädäntöä, sisäasioiden alalla, jotta uusiin tarpeisiin voitaisiin vastata tehokkaasti.

Schengenin säännöstön arviointi- ja valvontamekanismi on kuitenkin säilynyt muuttumattomana, ja on kyseenalaista, ovatko sen valmiudet riittäviä äskettäisen lainsäädännöllisen ja poliittisen kehityksen huomioimista varten.

Komissio teki arvioinnin Schengenin säännöstön arviointi- ja valvontamekanismin toiminnasta neuvoston asetuksen (EU) N:o 1053/2012 22 artiklan mukaisesti. Tässä

[54] Neuvoston asetus (EU) N:o 1053/2012.

uudelleentarkastelussa[55] todettiin, että mekanismi on jo osoittanut tuovansa merkittävää lisäarvoa ja edistäneensä jäsenvaltioiden toteuttamaa Schengenin säännöstön täytäntöönpanoa. Uudelleentarkastelussa vahvistettiin, että jäsenvaltiot ovat yleisesti ottaen panneet Schengenin säännöstön asianmukaisesti täytäntöön, ja vakaviin puutteisiin on puututtu ripeästi. Tästä kehityksestä huolimatta raportissa todettiin, että tiettyjä puutteita esiintyy yhä ja että jäsenvaltioilla on monia toisistaan poikkeavia käytäntöjä, jotka voivat vaikuttaa Schengen-alueen eheyteen ja toimintaan tulevaisuudessa.

Komission puheenjohtajan Ursula von der Leyenin ilmoitettua uuden Schengen-aluetta koskevan strategian esittelemisestä ja 30 päivänä marraskuuta 2020 järjestetyssä ensimmäisessä Schengen-foorumissa käytyjen korkean tason poliittisten keskustelujen perusteella komissio teki perusteellisen vaikutustenarvioinnin ja kuuli kattavasti sidosryhmiä. Saatujen tulosten mukaan mekanismin myönteiset vaikutukset ja lisäarvo voidaan selvästi vahvistaa. Tulosten perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että mekanismin tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi mekanismia olisi tarkistettava, jotta sen avulla kyetään ratkaisemaan uudet haasteet ja mukautumaan uusiin tilanteisiin. Lisäksi ensimmäisestä viisivuotisesta arviointijaksosta saatujen kokemusten perusteella on voitu todeta tiettyjä menettelyllisiä näkökohtia mekanismin käytännön toimivuuden parantamiseksi.

Komissio antaa tämän ehdotuksen näiden asioiden perusteella. Ehdotettu asetus on tarkoitus hyväksyä erityisessä lainsäätämisjärjestyksessä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 70 artiklan mukaisesti.

1.5.2. EU:n osallistumisesta saatava lisäarvo (joka voi olla seurausta eri tekijöistä, kuten koordinoinnin paranemisesta, oikeusvarmuudesta tai toiminnan vaikuttavuuden tai täydentävyyden paranemisesta). EU:n osallistumisesta saatavalla lisäarvolla tarkoitetaan tässä kohdassa arvoa, jonka EU:n osallistuminen tuottaa sen arvon lisäksi, joka olisi saatu aikaan pelkillä jäsenvaltioiden toimilla.

EU:n osallistumisesta saatava lisäarvo on peräisin ensisijaisesti jäsenvaltioiden suorasta ja neuvoston välityksellä tapahtuvasta koordinoidusta osallistumisesta, joka luo vahvan perustan luottamuksen luomiselle jäsenvaltioiden välillä verrattuna siihen, että arvioinnit suoritettaisiin jäsenvaltioiden tasolla. EU:n tasolla koordinoidut arvioinnit helpottavat jäsenvaltioiden täytäntöönpanokäytäntöjen vertailua ja eri jäsenvaltioissa toteutetun täytäntöönpanon yhteisten vaikutusten arvioimista. Ne mahdollistavat Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon liittyvistä epäsymmetrioista ja eroista johtuvien ja mahdollisesti Schengen-alueen eheyden vaarantavien puutteiden tunnistamisen. Mekanismin aiheuttama vertaispaine voi luoda lisäkannustimen Schengenin säännöstön moitteetonta täytäntöönpanoa varten. Aloite vähentää riskiä siitä, että muutama jäsenvaltio kantaa kohtuuttoman suuren taakan mekanismin toiminnasta.

Ehdotuksen tavoitteena on mekanismin painopisteen siirtäminen puutteisiin, joilla voi olla haitallisia vaikutuksia koko Schengen-alueen toimivuuteen. Soveltamisalaltaan rajalliset ongelmat olisi käsiteltävä kansallisella tasolla.

Toimet ulottuvat vain siihen, mikä on tarpeen yleisten tavoitteiden ja erityistavoitteiden saavuttamiseksi, ja niissä otetaan huomioon toissijaisuusperiaate

[55] COM(2020) 779 final.

luomalla perusta kansallisten laadunvalvontamekanismien puitteissa suoritettujen arviointien koordinoinnin parantamiselle.

1.5.3. Vastaavista toimista saadut kokemukset

Tässä ehdotuksessa hyödynnetään kokemuksia, joita on saatu pantaessa täytäntöön neuvoston asetus (EU) N:o 1053/2013, jossa säädetään, että Schengen-arvioinnit on tehtävä viisivuotisen arviointijakson pohjalta. Vuodet 2014–2019 kattaneen ensimmäisen arviointijakson jälkeen komissio teki tilannekatsauksen saavutetusta edistyksestä ja havaituista puutteista ja esitteli tulokset Schengen-aluetta koskevassa kertomuksessaan[56]. Komissio ottaa nykyisen ehdotuksen valmistelussa huomioon tämän arvioinnin päätelmät ja suositukset sekä ensimmäisen Schengen-foorumin jälkeen kuultujen sidosryhmien näkemykset. Komissio ottaa myös huomioon äskettäin 19 päivänä huhtikuuta 2021 annetut neuvoston päätelmät[57] Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin toiminnasta (neuvoston asetus (EU) N:o 1053/2013). Niissä vahvistetaan mekanismin ratkaisevan tärkeä rooli Schengenin säännöstön tehokkaan ja vaikuttavan täytäntöönpanon sekä jäsenvaltioiden välisen luottamuksen korkean tason varmistamisessa vapaan liikkuvuuden alueella. Päätelmissä myös kehotetaan komissiota esittämään aloitteita mekanismin yleisen tehokkuuden parantamiseksi samalla kun varmistetaan sen joustavuus.

1.5.4. Yhteensopivuus monivuotisen rahoituskehyksen kanssa ja mahdolliset synergiaedut suhteessa muihin kyseeseen tuleviin välineisiin

Komissio esittelee tämän ehdotuksen keskeisenä osana Schengen-aluetta koskevaa strategiaa, johon sisältyy muiden asiakirjojen lisäksi myös Schengen-aluetta koskeva toimintapoliittinen tiedonanto. Se on jatkoa syyskuussa 2020 hyväksytylle uudelle muuttoliike- ja turvapaikkasopimukselle.

Tämä ehdotus liittyy Schengen-järjestelmän hallintorakenteen kolmanteen pilariin. Se ei vaikuta Schengen-järjestelmän kahden ensimmäisen pilarin (ulkorajat ja korvaavat toimet) kannalta merkitykselliseen lainsäädäntöön, mutta ehdotuksen tavoitteena on edistää sitä, että jäsenvaltiot panevat nämä pilarit paremmin täytäntöön.

Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon osallistuvien EU:n elinten ja virastojen rooli on korostunut viime vuosina. Tämän kehityksen vuoksi ehdotus sisältää jonkin verran asianomaisten unionin elinten, laitosten ja virastojen toimien arviointia ja valvontaa koskevia säännöksiä niissä tapauksissa, joissa niiden henkilöstö toteuttaa toimia jäsenvaltioiden puolesta.

Mekanismi luo vankan mutta myös joustavan oikeudellisen kehyksen, joka kattaa kokonaisuudessaan Schengen-alueen toimintaa koskevan jatkuvasti muuttuvan lainsäädännön. Tämän lainsäädännön viimeaikaisen dynaamisen kehityksen, jonka voidaan odottaa myös jatkuvan tulevaisuudessa, vuoksi tämä ehdotus on suunniteltu siten, että mekanismi kykenee mukautumaan odotettavissa olevaan Schengenin säännöstön kehitykseen ilman, että sen arviointi- ja valvontatoimia koskevia sääntöjä tarvitsee myöhemmin muuttaa.

Osa mekanismin kattamilla osa-alueilla säädetyistä säädöksistä sisältää omat arviointi- ja valvontavälineensä. Ehdotuksen mukaan synergiat varmistetaan, jotta

[56] COM(2020) 779 final.

[57] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7939-2021-INIT/fi/pdf

vältetään päällekkäisyydet ja hyödynnetään parhaalla tavalla alakohtaisia valvontavälineitä.

Toimet, joilla on tähän ehdotukseen liittyviä taloudellisia vaikutuksia, ovat täysin sopusoinnussa monivuotisen rahoituskehyksen kanssa. Näihin toimiin kuuluvat jäsenvaltioiden ja komission asiantuntijoiden arviointikäyntien rahoittaminen. Asetuksen (EU) N:o 1053/2013 nojalla tehdyt arviointikäynnit on tähän mennessä rahoitettu sisäisen turvallisuuden rahastosta tai ulkorajoja ja viisumeja koskevien unionin toimien puitteissa. Kun ehdotettu asetus tulee voimaan, sen nojalla järjestettävät arviointikäynnit voivat saada rahoitusta rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen temaattisesta rahoitusvälineestä. Lisäksi jäsenvaltioiden on käytettävä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen alaisten ohjelmiensa resursseja suositusten täytäntöönpanoon Schengen-arvioinnin perusteella havaittujen haavoittuvuuksien tai riskien asianmukaista korjaamista varten. Lisäksi arviointijakson pidentäminen viidestä vuodesta seitsemään vuoteen mahdollistaa sen, että mekanismin avulla voidaan varmistaa paremmin synergiat monivuotisen rahoituskehyksen kanssa.

Ehdotus ei lisää rahoituksen tarvetta verrattuna neuvoston asetuksen (EU) N:o 1053/2013 nojalla rahoitettuihin arviointikäynteihin. Siinä ehdotetaan uusia sääntöjä, joilla pyritään parantamaan tehokkuutta ja vaikuttavuutta, jotta voidaan saavuttaa parempia tuloksia taloudellisia resursseja muuttamatta.

1.5.5. Arvio käytettävissä olevista rahoitusvaihtoehdoista, mukaan lukien mahdollisuudet määrärahojen uudelleenkohdentamiseen

Uudistuksen tarkoituksena on tehdä mekanismista tehokkaampi kaikille asianosaisille osapuolille (jäsenvaltioille, komissiolle sekä asianomaisille unionin elimille, laitoksille ja virastoille). Resurssien kannalta taustalla olevana tavoitteena on parantaa saatavilla olevien resurssien käyttöä olemassa olevien henkilöstöresurssien ja budjettivarojen puitteissa.

On erittäin tärkeää selventää, että mekanismi ei ole kallis väline. Komission järjestämien arviointi- ja valvontakäyntien kustannukset ovat itse asiassa vain noin kaksi miljoonaa euroa vuodessa.

Arviointi- ja valvontakäyntien suorittamista varten ehdotettuihin uusiin sääntöihin sisältyy arviointijaksojen pidennys viidestä vuodesta seitsemään vuoteen sekä käyntien keskimääräisen keston lyhentäminen ja arviointi- ja valvontaryhmien keskimääräisen jäsenmäärän pienentäminen. Näiden muutosten odotetaan vähentävän käynneistä aiheutuvia kokonaiskustannuksia.

Komissio arvioi, että yllätyskäyntien (jotka ovat kalleimpia käyntejä kestonsa ja niihin osallistuvien asiantuntijoiden määrän vuoksi) kustannukset vähenevät noin kolmanneksella nykyiseen tilanteeseen verrattuna sen ansiosta, että käyntien kestoa lyhennetään, asiantuntijoiden määrää vähennetään (ryhmän kokoon liittyvä joustavuus) ja ennalta ilmoitettujen arviointien määrää vähennetään (arviointijakson pidentäminen). On myös pantava merkille, että uusi mekanismi on suunniteltu siten, että viime vuosina merkittävästi muuttuneen Schengenin säännöstön uusien kehityssuuntausten arvioiminen on mahdollista. Tämä parantaa edelleen uuden mekanismin tehokkuutta, sillä sen avulla arvioidaan enemmän ja edullisemmin jäsenvaltioiden lakisääteisiä velvollisuuksia verrattuna nykyisin toimivaan mekanismiin.

1.6. Ehdotetun toimen/aloitteen kesto ja rahoitusvaikutukset

☐ **kesto on rajattu**

– ☐ toiminta alkaa [PP/KK]VVVV ja päättyy [PP/KK]VVVV.

– ☐ maksusitoumusmäärärahoihin kohdistuvat rahoitusvaikutukset koskevat vuosia YYYY–YYYY ja maksumäärärahoihin kohdistuvat rahoitusvaikutukset vuosia YYYY–YYYY.

☑ **kestoa ei ole rajattu**

Käynnistysvaihe alkaa voimaantulosta ja päättyy, kun toteutus on täydessä laajuudessa.

1.7. Hallinnointitapa (Hallinnointitavat)[58]

☑ **Suora hallinnointi**, jonka komissio toteuttaa käyttämällä

– ☐ yksiköitään, myös unionin edustustoissa olevaa henkilöstöään

– ☐ toimeenpanovirastoja

☐ **Hallinnointi yhteistyössä** jäsenvaltioiden kanssa

☐ **Välillinen hallinnointi**, jossa täytäntöönpanotehtäviä on siirretty

– ☐ kolmansille maille tai niiden nimeämille elimille

– ☐ kansainvälisille järjestöille ja niiden erityisjärjestöille (tarkennettava)

– ☐ Euroopan investointipankille tai Euroopan investointirahastolle

– ☐ varainhoitoasetuksen 70 ja 71 artiklassa tarkoitetuille elimille

– ☐ julkisoikeudellisille yhteisöille

– ☐ sellaisille julkisen palvelun tehtäviä hoitaville yksityisoikeudellisille elimille, jotka antavat riittävät rahoitustakuut

– ☐ sellaisille jäsenvaltion yksityisoikeuden mukaisille elimille, joille on annettu tehtäväksi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden täytäntöönpano ja jotka antavat riittävät rahoitustakuut

– ☐ henkilöille, joille on annettu tehtäväksi toteuttaa SEU-sopimuksen V osaston mukaisia yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan erityistoimia ja jotka nimetään asiaa koskevassa perussäädöksessä.

– *Jos käytetään useampaa kuin yhtä hallinnointitapaa, olisi annettava lisätietoja kohdassa ”Huomautukset”.*

Huomautukset:

Komissio on vastuussa sellaisten toimien yleisestä hallinnoinnista, joilla on taloudellisia seurauksia ja jotka liittyvät suoraan asetuksen operatiiviseen täytäntöönpanoon. Näitä toimia ovat pääasiassa arviointi- ja valvontakäyntien rahoittaminen, kuten jäsenvaltioiden ja komission asiantuntijoiden, mukaan lukien tarkkailijan asemassa olevat asiantuntijat, matka- ja majoituskulut.

[58] Kuvaukset eri hallinnointitavoista ja viittaukset varainhoitoasetukseen ovat saatavilla budjettipääosaston verkkosivuilla osoitteessa: https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx.

Menotason odotetaan pysyvän ennallaan neuvoston asetuksen (EU) N:o 1053/2013 nojalla suoritettuihin arviointi- ja valvontakäynteihin käytettyihin resursseihin verrattuna.

2. HALLINNOINTI

2.1. Seuranta- ja raportointisäännöt

Ilmoitetaan sovellettavat aikavälit ja edellytykset.

Seurantaa ja raportointia koskevat säännöt sisältyvät ehdotuksen 28 ja 30 artiklaan.

Komissio sitoutuu valmistelemaan joka vuosi Euroopan parlamentille ja neuvostolle kattavan kertomuksen edellisen vuoden aikana toteutetuista arvioinneista, niiden pohjalta tehdyistä päätelmistä ja jäsenvaltioiden toteuttamien korjaavien toimien tilanteesta. Tämä kertomus välitetään kansallisille parlamenteille.

Uuden ehdotuksen mukainen Schengenin säännöstön arviointi- ja valvontamekanismi perustuu seitsemän vuotta kestäviin monivuotisiin arviointijaksoihin. Komissio tarkastelee asetuksen toimintaa ensimmäisen jakson päätyttyä ja kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun kaikki kyseisen jakson aikana annettavat arviointikertomukset on hyväksytty.

Laadullisista ja määrällisistä indikaattoreista on laadittu ohjeellinen luettelo osana vaikutustenarviointia ja parempaa sääntelyä koskevien sääntöjen mukaisesti. Tätä luetteloa käytetään uudelleentarkastelussa. Lisäksi komissio kehittää parhaillaan uutta tietoteknistä välinettä, jolla nykyaikaistetaan jäsenvaltioiden toteuttaman toimintasuunnitelmien täytäntöönpanon seurantaa. Työkalun odotetaan olevan toimintavalmiudessa jo vuonna 2021.

2.2. Hallinnointi- ja valvontajärjestelmä(t)

2.2.1. Perustelut ehdotetu(i)lle hallinnointitavalle(/-tavoille), rahoituksen toteutusmekanismille(/-mekanismeille), maksujärjestelyille sekä valvontastrategialle

Komissio aikoo säilyttää samat rahoitusperiaatteet uudessa mekanismissa sen perusteella, että Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin täytäntöönpanosta ja sen rahoittamisesta sisäisen turvallisuuden rahaston / ulkorajoja ja viisumeja koskevien unionin toimien puitteissa suorassa hallinnoinnissa on saatu hyviä kokemuksia. Sitä tuetaan uuden monivuotisen rahoituskehyksen mukaisesti rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen temaattisesta rahoitusvälineestä suoran hallinnoinnin kautta.

2.2.2. Tiedot todetuista riskeistä ja niiden vähentämiseksi käyttöön otetuista sisäisistä valvontajärjestelmistä

Komission muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto on ottanut käyttöön sisäisen valvontajärjestelmän, joka on mukautettu sen erityispiirteisiin ja olosuhteisiin, ja pääosasto arvioi säännöllisesti tämän mekanismin täytäntöönpanoa ja yleistä toimintaa.

Muuttoliike- ja sisäasioiden pääosaston rahoitusohjelmiin ei ole sisältynyt merkittäviä virheriskejä. Osoituksena tästä on se, että tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksissa ei ole esitetty sitä koskevia merkittäviä havaintoja.

Suoran hallinnoinnin kautta komissio tukee toimia, joilla edistetään unionin yhteisten poliittisten tavoitteiden saavuttamista. Yksi näistä tavoitteista on, että

jäsenvaltiot panevat Schengenin säännöstön täytäntöön moitteettomasti, oikea-aikaisesti ja tehokkaasti, mikä varmistetaan Schengenin säännöstön arviointi- ja valvontamekanismin avulla.

Nykyinen mekanismi on rahoitettu sisäisen turvallisuuden rahastoon / ulkorajoihin ja viisumeihin liittyvistä unionin toimista vuosina 2014–2020. Vuodesta 2021 alkaen se rahoitetaan rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen temaattisesta rahoitusvälineestä suoran hallinnoinnin kautta. Tulevan tarkistetun mekanismin rahoitusta jatketaan suoran hallinnoinnin kautta uuden temaattisen rahoitusvälineen puitteissa.

2.2.3. Valvonnan kustannustehokkuutta (valvontakustannusten suhde hallinnoitujen varojen arvoon) koskevat arviot ja perustelut sekä arviot maksujen suoritusajankohdan ja toimen päättämisajankohdan odotetuista virheriskitasoista

Komissio pyrkii saavuttamaan varainhoidon korkeimman tason. Muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto on ottanut käyttöön tiukkoja valvontatoimia ja selkeät vastuuvelvollisuusketjut, joiden avulla varmistetaan, että resursseja on käytetty moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti ja että kustannustehokkaat valvontatoimet tarjoavat riittävät takeet taustalla olevien tapahtumien laillisuudesta ja säännönmukaisuudesta. Komissio on asettanut strategiseksi tavoitteekseen erittäin pienen virhetason osoitukseksi siitä, että komissio on sitoutunut hyödyntämään taloudellisia resursseja parhaalla mahdollisella tavalla. Muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto on ryhtynyt tämän tavoitteen saavuttamista varten toimiin, joilla varmistetaan moitteeton varainhoito kaikessa tapahtumien hallinnoinnissa.

2.3. Toimenpiteet petosten ja sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemiseksi

Ilmoitetaan käytössä olevat ja suunnitellut ehkäisy- ja suojatoimenpiteet, esimerkiksi petostentorjuntastrategian pohjalta

Muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto on kehittänyt ja pannut täytäntöön oman petostentorjuntastrategiansa Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) menetelmien pohjalta ja komission petostentorjuntastrategian mukaisesti. Se pyrkii varmistamaan, että sen sisäiset petostentorjuntaan liittyvät valvontatoimet ovat täysin yhdenmukaisia komission petostentorjuntastrategian kanssa ja että sen petosriskinhallintaa koskeva lähestymistapa on suunnattu petosriskialueiden ja riittävien vastatoimien määrittämiseen.

Muuttoliike- ja sisäasioiden pääosaston vuoden 2019 toimintakertomuksessa todettiin, että petosten ehkäisy- ja havaitsemisprosessit toimivat tyydyttävästi ja auttoivat siten saamaan varmuuden sisäisen valvonnan tavoitteiden saavuttamisesta.

Muuttoliike- ja sisäasioiden pääosaston petostentorjuntastrategia on parhaillaan tarkistettavana. Tarkoituksena on sovittaa se yhteen komission päivitetyn petostentorjuntastrategian kanssa samalla kun petostentorjunnan valvontatoimet mukautetaan paremmin yhteen pääosaston toimintapoliittisten alueiden ja toimintojen kanssa, mikä parantaa niiden tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

3. EHDOTUKSEN/ALOITTEEN ARVIOIDUT RAHOITUSVAIKUTUKSET

3.1. Kyseeseen tulevat monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeet ja menopuolen budjettikohdat

- Talousarviossa jo olevat budjettikohdat

Monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeiden ja budjettikohtien mukaisessa järjestyksessä.

Monivuotisen rahoituskehyksen otsake	Budjettikohta	Menolaji	Rahoitusosuudet			
	Numero	JM/EI-JM[59]	EFTA-mailta[60]	Ehdokasmailta[61]	Kolmansilta mailta	Varainhoitoasetuksen 21 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetut rahoitusosuudet
4	11 02 01 – Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline	JM	EI	EI	KYLLÄ	EI

Kommentteja: On huomattava, että ehdotuksen yhteydessä pyydetyt määrärahat on jo katettu BMVI-asetuksen rahoitusselvityksessä ennakoiduissa määrärahoissa. Tämän lainsäädäntöehdotuksen yhteydessä ei pyydetä lisää taloudellisia tai henkilöresursseja.

59 JM = jaksotetut määrärahat; EI-JM = jaksottamattomat määrärahat.
60 EFTA: Euroopan vapaakauppaliitto.
61 Ehdokasmaat ja soveltuvin osin Länsi-Balkanin mahdolliset ehdokasmaat.

3.2. Arvioidut vaikutukset määrärahoihin

3.2.1. Yhteenveto arvioiduista vaikutuksista toimintamäärärahoihin

– ☐ Ehdotus/aloite ei edellytä toimintamäärärahoja.

– ☑ Ehdotus/aloite edellyttää toimintamäärärahoja seuraavasti:

milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

Monivuotisen rahoituskehyksen otsake	4	Muuttoliike ja rajaturvallisuus

Pääosasto: muuttoliike- ja sisäasiat			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	**YHTEENSÄ**
• Toimintamäärärahat										
Budjettikohta[62] 11 11 02 – Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline	Sitoumukset	(1a)			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
	Maksut	(2a)			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
	Sitoumukset									
	Maksut									
Tiettyjen ohjelmien määrärahoista katettavat hallintomäärärahat[63]										
Ei sovelleta		3)								
Muuttoliike- ja sisäasioiden pääosaston määrärahat YHTEENSÄ	Sitoumukset	=1a+1b +3			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
	Maksut	=2a+2b +3			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
• Tiettyjen ohjelmien määrärahoista katettavat hallintomäärärahat YHTEENSÄ		6)								

62 Virallisen budjettinimikkeistön mukaisesti.

63 Tekninen ja/tai hallinnollinen apu sekä EU:n ohjelmien ja/tai toimien toteuttamiseen liittyvät tukimenot (entiset BA-budjettikohdat), epäsuora ja suora tutkimustoiminta.

Monivuotisen rahoituskehyksen **OTSAKKEESEEN 4 kuuluvat määrärahat YHTEENSÄ**	Sitoumukset	=4+ 6			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
	Maksut	=5+ 6			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025

• Toimintamäärärahat (kaikki otsakkeet) YHTEENSÄ	Sitoumukset	4)			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
	Maksut	5)			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
Tiettyjen ohjelmien määrärahoista katettavat hallintomäärärahat (kaikki otsakkeet) YHTEENSÄ		6)								
Monivuotisen rahoituskehyksen **OTSAKKEISIIN 1–6 kuuluvat määrärahat YHTEENSÄ** (Viitemäärä)	Sitoumukset	=4+ 6			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
	Maksut	=5+ 6			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025

Monivuotisen rahoituskehyksen otsake	7	”Hallintomenot”

Tämän osan täyttämisessä on käytettävä rahoitusselvityksen liitteessä (sisäisten sääntöjen liite V) olevaa hallintomäärärahoja koskevaa selvitystä, joka on laadittava ennen rahoitusselvityksen laatimista. Liite ladataan DECIDE-tietokantaan komission sisäistä lausuntokierrosta varten.

milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	YHTEENSÄ
Pääosasto: muuttoliike- ja sisäasiat									
• Henkilöresurssit		Ei sovelleta		2,488	2,488	2,488	2,488	2,488	**12,440**
• Muut hallintomenot		**Ei sovelleta**							
Muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto YHTEENSÄ	Määrärahat	Ei sovelleta							

Monivuotisen rahoituskehyksen **OTSAKKEESEEN 7 kuuluvat määrärahat YHTEENSÄ**	(Sitoumukset yhteensä = maksut yhteensä)	Ei sovelleta		2,488	2,488	2,488	2,488	2,488	**12,440**

milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

Monivuotisen rahoituskehyksen **OTSAKKEISIIN 1–7 kuuluvat määrärahat YHTEENSÄ**	Sitoumukset			4,493	4,493	4,493	4,493	4,493	22,465
	Maksut			4,493	4,493	4,493	4,493	4,493	22,465

3.2.2. Arvioidut toimintamäärärahoista rahoitetut tuotokset

maksusitoumusmäärärahat, milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

Tavoitteet ja tuotokset ⇩			**2021**		**2022**		**2023**		**2024**		2025		2026		2027		**YHTEENSÄ**	
	TUOTOKSET																	
	Tyyppi[64]	Keski määr. kustannukset	Lkm	Kustannus	Lkm	Kustannus	Lkm	Kustannus	Lkm	Kustannus	Lkm	Kustannus	Lkm	Kustannus	Lkm	Kustannus	Lukumäärä yhteensä	Kustannukset yhteensä
ERITYISTAVOITE 1[65] Vältetään puutteet ja lisätään strategista painotusta																		
– Tuotos	Ministeritasolla havainnoista tai suositusten tilanteesta käytyjen keskustelujen määrä		1															
– Tuotos	Komission mekanismista antamien kertomusten määrä vuodessa		1															
Välisumma, erityistavoite 1																		
ERITYISTAVOITE 2 Järkeistetään tehtävien ja vastuiden jakamista sekä yksinkertaistetaan ja vauhditetaan prosessia ja menettelyjä																		

64 Tuotokset ovat tuloksena olevia tuotteita ja palveluita (esim. rahoitettujen opiskelijavaihtojen määrä tai rakennetut tiekilometrit).

65 Kuten kuvattu kohdassa 1.4.2 ”Erityistavoitteet”.

– Tuotos	Arviointimenettelyn keskimääräinen kesto – arviointikertomuksen hyväksyminen neljän kuukauden kuluessa arviointikäynnistä		4 kuukautta															
- Tuotos	Temaattisten arvioiden määrä vuodessa	0,142		–		–	1	0,142	1	0,142	1	0,142	1	0,142	1	0,142	5	0,710
- Tuotos	Ennalta ilmoitetuille käynneille ja uusille käynneille osallistuneiden asiantuntijoiden määrä	0,005				–	338	1,601	338	1,601	338	1,601	338	1,601	338	1,601	1 687,5	8,005
- Tuotos	Seurantamenettely – Jäsenvaltiot toimittavat toimintasuunnitelman suositusten toteuttamisesta kahden kuukauden kuluessa arviointikertomuksen hyväksymisestä		2 kuukautta															
Välisumma, erityistavoite 2								1,743		1,743		1,743		1,743		1,743		8,715
ERITYISTAVOITE 3 Vahvistetaan Schengenin säännöstön perusoikeuksia koskevien suojatoimien täytäntöönpanoa																		
– Tuotos	Riskianalyysien tai muiden raporttien määrä vuodessa	4																

– Tuotos	Perusoikeuskoulutusten määrä vuodessa	1																	
Välisumma, erityistavoite 3																			
ERITYISTAVOITE 4 Optimoidaan jäsenvaltioiden asiantuntijoiden sekä EU:n elinten, laitosten ja virastojen osallistuminen...																			
– Tuotos	Nimettyjen/vaadittujen asiantuntijoiden välinen suhde	1 tai enem män																	
– Tuotos	Tietotekninen väline ”Koel”	0,110					1	0,110	1	0,110	1	0,110	1	0,110	1	0,110	1	0,550	
– Tuotos	Koulutusten, mukaan lukien perusoikeuskoulutukset, määrä vuodessa	0,012		–		–	1	0,012	1	0,012	1	0,012	1	0,012	1	0,012	5	0,060	
– Tuotos	Viisumikoulutus	0,140		–		–	1	0,140	1	0,140	1	0,140	1	0,140	1	0,140	5	0,700	
Välisumma, erityistavoite 4								0,262		0,262		0,262		0,262		0,262		1,310	
KAIKKI YHTEENSÄ								**2,005**		**2,005**		**2,005**		**2,005**		**2,005**		**10,025**	

3.2.3. Yhteenveto arvioiduista vaikutuksista hallintomäärärahoihin

– ☐ Ehdotus/aloite ei edellytä hallintomäärärahoja.

– ☑ Ehdotus/aloite edellyttää hallintomäärärahoja seuraavasti:

milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

	2021[66]	2022	2023	2024	2025	2026	2027	**YHTEENSÄ**
Monivuotisen rahoituskehyksen OTSAKE 7			2,488	2,488	2,488	2,488	2,488	12,440
Henkilöresurssit								
Muut hallintomenot								
Monivuotisen rahoituskehyksen OTSAKE 7, välisumma			2,488	2,488	2,488	2,488	2,488	**12,440**

OTSAKKEESEEN 7 sisältymättömät[67] of the multiannual financial framework								
Henkilöresurssit								
Muut hallintomenot								
Monivuotisen rahoituskehyksen OTSAKKEESEEN 7 sisältymättömät, välisumma								

YHTEENSÄ			2,488	2,488	2,488	2,488	2,488	**12,440**

Henkilöresursseja ja muita hallintomenoja koskeva määrärahatarve katetaan toimen hallinnointiin jo osoitetuilla pääosaston määrärahoilla ja/tai pääosastossa toteutettujen uudelleenjärjestelyjen tuloksena saaduilla määrärahoilla sekä tarvittaessa sellaisilla lisäresursseilla, jotka toimea hallinnoiva pääosasto voi saada käyttöönsä vuotuisessa määrärahojen jakomenettelyssä talousarvion puitteissa.

66 Vuosi N on ehdotuksen/aloitteen toteutuksen aloitusvuosi. ”N” korvataan oletetulla ensimmäisellä toteutusvuodella (esimerkiksi: 2021). Seuraavat vuodet täydennetään vastaavasti.

67 Tekninen ja/tai hallinnollinen apu sekä EU:n ohjelmien ja/tai toimien toteuttamiseen liittyvät tukimenot (entiset BA-budjettikohdat), epäsuora ja suora tutkimustoiminta.

3.2.3.1. Henkilöresurssien arvioitu tarve

– ☐ Ehdotus/aloite ei edellytä henkilöresursseja.

– ☑ Ehdotus/aloite edellyttää henkilöresursseja seuraavasti:

Arvio kokoaikaiseksi henkilöstöksi muutettuna

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
• **Henkilöstötaulukkoon sisältyvät virat/toimet (virkamiehet ja väliaikaiset toimihenkilöt)**								
20 01 02 01 (päätoimipaikka ja komission edustustot EU:ssa)				14,7	14,7	14,7	14,7	14,7
20 01 02 03 (EU:n ulkopuoliset edustustot)								
01 01 01 01 (epäsuora tutkimustoiminta)								
01 01 01 11 (suora tutkimustoiminta)								
Muu budjettikohta (mikä?)								
• **Ulkopuolinen henkilöstö (kokoaikaiseksi muutettuna)**[68]								
20 02 01 (kokonaismäärärahoista katettavat sopimussuhteiset toimihenkilöt, kansalliset asiantuntijat ja vuokrahenkilöstö)				3	3	3	3	3
20 02 03 (sopimussuhteiset ja paikalliset toimihenkilöt, kansalliset asiantuntijat, vuokrahenkilöstö ja nuoremmat asiantuntijat EU:n ulkopuolisissa edustustoissa)								
XX 01 xx **yy zz** [69]	– päätoimipaikassa							
	– EU:n ulkopuolisissa edustustoissa							
01 01 01 02 (sopimussuhteiset toimihenkilöt, kansalliset asiantuntijat ja vuokrahenkilöstö – epäsuora tutkimustoiminta)								
01 01 01 12 (sopimussuhteiset toimihenkilöt, kansalliset asiantuntijat ja vuokrahenkilöstö – suora tutkimustoiminta)								
Muu budjettikohta (mikä?)								
YHTEENSÄ				**17,7**	**17,7**	**17,7**	**17,7**	**17,7**

Henkilöresurssien tarve katetaan toimen hallinnointiin jo osoitetulla pääosaston henkilöstöllä ja/tai pääosastossa toteutettujen henkilöstön uudelleenjärjestelyjen tuloksena saadulla henkilöstöllä sekä tarvittaessa sellaisilla lisäresursseilla, jotka toimea hallinnoiva pääosasto voi saada käyttöönsä vuotuisessa määrärahojen jakomenettelyssä talousarvion puitteissa.

Kuvaus henkilöstön tehtävistä:

Virkamiehet ja väliaikaiset toimihenkilöt	AD-henkilöstö: Schengenin säännöstön arviointimekanismia, ulkorajojen valvontaa ja Schengen-järjestelmän hallintoa sekä Schengenin säännöstön täytäntöönpanoa asiaankuuluvilla osa-alueilla koskevan poliittisen, lainsäädännöllisen ja toiminallisen kehityksen määrittely, täytäntöönpano ja koordinointi. AST-henkilöstö: Toiminnallisen ja hallinnollisen tuen antaminen sekä Schengen-arviointeihin liittyvän työn ja suunnittelun hallinta. SC-henkilöstö: Toiminnallisen ja hallinnollisen tuen antaminen yksikölle ja yksikönpäällikön avustaminen.
Ulkopuolinen henkilöstö	Schengenin säännöstön arviointimekanismia, ulkorajojen valvontaa ja Schengen-järjestelmän hallintoa sekä Schengenin säännöstön täytäntöönpanoa asiaankuuluvilla osa-alueilla koskevan poliittisen, lainsäädännöllisen ja toiminallisen kehityksen

68 Sopimussuhteiset toimihenkilöt, paikalliset toimihenkilöt, kansalliset asiantuntijat, vuokrahenkilöstö ja nuoremmat asiantuntijat EU:n ulkopuolisissa edustustoissa.

69 Toimintamäärärahoista katettavan ulkopuolisen henkilöstön enimmäismäärä (entiset BA-budjettikohdat).

	määrittely, täytäntöönpano ja koordinointi.

3.2.4. Yhteensopivuus nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen kanssa

Ehdotus/aloite

– ☑ voidaan rahoittaa kokonaan kohdentamalla menoja uudelleen monivuotisen rahoituskehyksen kyseisen otsakkeen sisällä.

Selvitys rahoitussuunnitelmaan tarvittavista muutoksista, mainittava myös kyseeseen tulevat budjettikohdat ja määrät. Merkittävät rahoitussuunnitelman muutokset on esitettävä Excel-taulukkona.

– ☐ edellyttää monivuotisen rahoituskehyksen kyseiseen otsakkeeseen sisältyvän kohdentamattoman liikkumavaran ja/tai monivuotista rahoituskehystä koskevassa asetuksessa määriteltyjen erityisvälineiden käyttöä.

Selvitys tarvittavista toimenpiteistä, mainittava myös kyseeseen tulevat rahoituskehyksen otsakkeet, budjettikohdat ja määrät sekä ehdotetut välineet.

– ☐ edellyttää monivuotisen rahoituskehyksen tarkistamista.

Selvitys tarvittavista toimenpiteistä, mainittava myös kyseeseen tulevat rahoituskehyksen otsakkeet, budjettikohdat ja määrät

3.2.5. Ulkopuolisten tahojen rahoitusosuudet

Ehdotus/aloite

– ☑ rahoittamiseen ei osallistu ulkopuolisia tahoja

– ☐ rahoittamiseen osallistuu ulkopuolisia tahoja seuraavasti (arvio):

Määrärahat, milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

	Vuosi **N**[70]	Vuosi **N+1**	Vuosi **N+2**	Vuosi **N+3**	ja näitä seuraavat vuodet (ilmoitetaan kaikki vuodet, joille ehdotuksen/aloitteen vaikutukset ulottuvat, ks. kohta 1.6)			Yhteensä
Rahoitukseen osallistuva taho								

[70] Vuosi N on ehdotuksen/aloitteen toteutuksen aloitusvuosi. ”N” korvataan oletetulla ensimmäisellä toteutusvuodella (esimerkiksi: 2021). Seuraavat vuodet täydennetään vastaavasti.

Yhteisrahoituksella katettavat määrärahat YHTEENSÄ								

3.3. Arvioidut vaikutukset tuloihin

– ☑ Ehdotuksella/aloitteella ei ole vaikutuksia tuloihin.

– ☐ Ehdotuksella/aloitteella on vaikutuksia tuloihin seuraavasti:

☐ vaikutukset omiin varoihin

☐ vaikutukset muihin tuloihin

(2) tulot on kohdennettu menopuolen budjettikohtiin☐

milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

Tulopuolen budjettikohta:	Käytettävissä olevat määrärahat kuluvana varainhoitovuonna	Ehdotuksen/aloitteen vaikutus[71]						
		Vuosi **N**	Vuosi **N+1**	Vuosi **N+2**	Vuosi **N+3**	ja näitä seuraavat vuodet (ilmoitetaan kaikki vuodet, joille ehdotuksen/aloitteen vaikutukset ulottuvat, ks. kohta 1.6)		
Momentti ….								

Vastaava(t) menopuolen budjettikohta (budjettikohdat) käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen tapauksessa:

Muita huomautuksia (esim. tuloihin kohdistuvan vaikutuksen laskentamenetelmä/-kaava tai muita lisätietoja).

[71] Perinteiset omat varat (tulli- ja sokerimaksut) on ilmoitettava nettomääräisinä eli bruttomäärästä on vähennettävä kantokuluja vastaava 20 prosentin osuus.