

U 63/2010 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta KOM(2010) 624 lopullinen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi arviointimekanismin perustamisesta Schengenin säännösten soveltamisen varmistamista varten (*arviointiasetus*)

Perustuslain 96 § 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan unionin komission 16 päivänä marraskuuta 2010 tekemän ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi arviointimekanismin perustamisesta Schengenin säännösten soveltamisen varmistamista varten sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 3 päivänä maaliskuuta 2011

Sisäasiainministeri *Anne Holmlund*

Lainsäädäntöneuvos Johanna Puiro

SISÄASIAINMINISTERIÖ

MUISTIO
EU/2010/1740**VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE KOMISSION EHDOTUKSESTA KOM(2010) 624 LOPULLINEN EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI ARVIOINTIMEKANISMIN PERUSTAMISESTA SCHENGENIN SÄÄNNÖSTÖN SOVELTAMISEN VARMISTAMISTA VARTEN (ARVIOINTIASETUS)****1 Ehdotuksen tausta**

Komission ehdotus on jatkoa sen maaliskuussa 2009 tekemille kahdelle ehdotukselle tarkistetusta Schengenin arviointimekanismista. Tällöin tarkoituksena oli sisällyttää Schengenin arviointimekanismi EY:n oikeusjärjestelmään sekä korjata aiemmin käytetyn järjestelmän puutteet. Tarvittiin kaksi säädöstä (ensimmäiseen pilariin perustuva asetus (KOM(2009) 102 ja kolmanteen pilariin perustuva päätös (KOM(2009) 103), jotta saatiin aikaan koko Schengenin yhteistyön kattava yhtenäinen oikeudellinen kehys. Eduskuntaa informoitiin näistä ehdotuksesta valtioneuvoston kirjelmällä U 40/2009 vp.

Euroopan parlamentti hylkäsi ehdotukset lokakuussa 2009 todeten, että komission olisi pitänyt soveltaa yhteispäätösmenettelyä ja ottaa parlamentti mukaan ehdotusten laadintaan.

Kolmanteen pilariin perustuva päätösehdotus (KOM(2009) 103) on nyt vanhentunut Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä. Se peruutettiin joulukuussa 2009 annetussa kokoomatiedonannossa (KOM(2009) 665 lopullinen). Eurooppa-neuvoston joulukuussa 2009 hyväksymässä Tukholman ohjelmassa todetaan, että ”Schengen-alueen arviointi tulee edelleen olemaan keskeisen tärkeää ja että arviointia olisi sen vuoksi parannettava vahvistamalla Frontexin asemaa tällä alalla”. Sen vuoksi komissio esittää tämän uuden asetusehdotuksen. Samalla peruutetaan jäljellä oleva aiempi ehdotus (ensimmäiseen pilariin perustuva asetus (KOM(2009) 102).

Ehdotuksen perusteluiden mukaan siinä otetaan huomioon keskustelut, joita maaliskuussa 2009 tehdyistä ehdotuksista käytiin neuvostossa. Ehdotuksen perusteluiden mukaan jäsenvaltioille esitetään nyt suurempaa roolia arviointimekanismin käytössä, jotta

niiden välillä säilyy keskinäinen luottamus ja jotta mekanismin täytäntöönpanoa voidaan joustavoittaa. Ehdotuksen mukaan arviointimenettelyssä otetaan käyttöön hallintomenettely, josta säädetään neuvoston päätöksessä menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä (1999/468/EY).

Ehdotus esitetään hyväksyttäväksi ns. tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, sillä Euroopan parlamentti osallistuu täysimääräisesti toimintaan oikeus- ja sisäasioiden alalla.

Avoimuuden lisäämiseksi ehdotetaan, että neuvostolle ja Euroopan parlamentille toimitetaan säännöllisesti tietoja suoritetuista arvioinneista, niiden pohjalta laadituista päätelmistä sekä jäsenvaltioiden toteuttamista jatkotoimista. Oikeusperustaksi ehdotetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä SEUT-sopimus) 77 artiklan 2 kohdan e alakohtaa.

2 Yleistä

Schengenin säännöstö sisällytettiin osaksi Euroopan unionia Amsterdamin sopimuksen voimaantulon myötä vuonna 1999.

Schengen-alueen perustana on jäsenvaltioiden täysi luottamus toistensa kykyyn panna asianmukaisesti täytäntöön liitännäistoimet, jotka mahdollistavat tarkastusten poistamisen sisärajoilta. Esimerkiksi ulkorajoilla tehtävät tarkastukset suojaavat kyseisen jäsenvaltion lisäksi kaikkia muitakin jäsenvaltioita, joihin maahantulijat voivat matkustaa vapaasti Schengen-alueen ulkorajan ylitettyään.

Turvatakseen keskinäisen luottamuksen Schengen-maat perustivat vuonna 1998 pysyvän komitean. Sen toimeksianto määritellään Schengenin toimeenpanevan komitean päätöksessä (SCH/Com-ex (98) 26 def.), ja se käsittää kaksi erillistä tehtävää:

1. varmistaa, täyttävätkö Schengen-alueen jäsenyyttä hakeneet jäsenvaltiot kaikki Schengenin säännösten soveltamisen (eli rajatarkastusten poistamisen) edellytykset ("soveltamisen aloittaminen");

2. varmistaa, että Schengenin säännösten täytäntöönpanoon osallistuvat jäsenvaltiot soveltavat säännöstöä asianmukaisesti ("täytäntöönpano").

Hallitustenvälisestä taustasta johtuen Schengenin säännöstöön liittyvä arviointi on ollut ja on edelleen täysin jäsenvaltioiden vastuulla, ja komissio osallistuu toimintaan tarkkailijana.

Tämä on ehdotuksen mukaan loogista toimeksiannon ensimmäistä osaa ajatellen, sillä Euroopan unionin oikeus- ja sisäasioita koskevassa säännöstössä ei ole lainkaan vastaavaa jakoa "soveltamisen aloittamisen" ja "täytäntöönpanon" välillä. Lisäksi on huomattava, että sisärajoilla tehtävien tarkastusten poistamista ja Schengenin säännösten täysimääräistä soveltamista koskeva päätöksentekomenettely sisältyi vuosina 2004 ja 2007 tapahtuneiden laajentumisten osalta liittymissopimuksiin eli primaarilainsäädäntöön. Liittymisasiakirjoissa määrättiin, että neuvoston on tehtävä asiasta päätös Euroopan parlamenttia kuultuaan. Komissiolle ei ole annettu aloiteoikeutta.

Komission mukaan tämä lähestymistapa ei kuitenkaan sovellu yhtä hyvin toimeksiannon toiseen osaan. Sen vuoksi jo siinä vaiheessa, kun Schengenin säännöstö sisällytettiin osaksi Euroopan unionia, komissio antoi lausunnon, jossa se katsoo, että "Schengenin säännösten arviointia ja soveltamista käsittelevän pysyvän komitean perustamisesta tehdyn Schengenin toimeenpanevan komitean päätöksen (SCH/Com-ex (98) 26 def., 16.9.1998) sisällyttäminen unionin puitteisiin ei millään tavalla vaikuta sille perustamissopimusten nojalla annettuihin toimivaltuuksiin eikä erityisesti sen tehtäviin perustamissopimusten valvojana".

Jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen saavuttamiseksi on välttämätöntä, että arviointi suoritetaan ennen soveltamisen aloittamista. Tämän vuoksi toimeksiannon ensimmäinen osa on ehdotuksen mukaan mielekäs tä säilyttää edelleen jäsenvaltioiden vastuul-

la. Komissio aikoo jatkossakin osallistua arviointiin tarkkailijana.

Jäsenvaltiot ja komissio ovat vuodesta 1999 lähtien keskustelleet useaan otteeseen Schengenin arviointimekanismin tehostamisesta. Erityisesti tämä koskee toimeksiannon toista osaa eli Schengenin säännösten asianmukaisen soveltamisen varmistamista sen jälkeen, kun tarkastukset on poistettu sisärajoilta. Arviointimekanismissa on havaittu seuraavat keskeiset puutteet:

(1) Nykyinen arviointimekanismi on riittämätön. Säännöt, jotka koskevat arvioinnin johdonmukaisuutta ja arviointiäilyttä, eivät ole selkeät. Yllätyskäynnit paikalle puuttuvat kokonaan.

(2) Tarvitaan menetelmä ensisijaisten tavoitteiden määrittämiseksi riskianalyysin pohjalta.

(3) Olisi varmistettava pätevien asiantuntijoiden käyttö koko arviointiprosessin ajan. Arviointiin osallistuvilla asiantuntijoilla olisi oltava riittävästi lainsäädännön tuntemusta ja käytännön kokemusta. Jos kukin jäsenvaltio lähettää asiantuntijan kaikille paikalle tehtäville käynneille, tarkastustoiminnan tehokkuus saattaa kärsiä. Olisi tehtävä päätös tarkastuskäynteihin osallistuvien asiantuntijoiden sopivasta määrästä.

(4) Olisi tehostettava jälkiarviointimekanismia, jonka avulla arvioidaan paikalle tehtyjen käyntien jälkeen annettavien suositusten jatkotoimia, sillä puutteiden korjaamiseksi toteutettavat toimet ja niiden täytäntöönpanolle asetettu aikataulu vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen.

(5) Komission institutionaalinen vastuu perussopimusten valvojana ei näy mitenkään tämänhetkisessä arviointijärjestelmässä.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksessa esitetään monivuotisia ja vuosiohjelmia sekä niihin kuuluvia ennalta ilmoitettavia ja yllätyskäyntejä paikalle. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioita on jatkossakin tarkoitus arvioida säännöllisesti, jotta varmistetaan Schengenin säännösten asianmukainen soveltaminen kaikilta osin. Arviointi voi koskea mitä tahansa Schengenin säännösten osaa.

Arviointi voidaan toteuttaa kyselylomakkeiden tai paikalle tehtävien käyntien kautta tai näiden yhdistelmänä.

Viime vuosina jäsenvaltiot eivät ole nähneet tarpeelliseksi suorittaa paikalla tehtäviä arviointeja rikosoikeudellisen yhteistyön, aseiden tai huumausaineiden osalta. Myöskään tietosuojaan osalta ei ole tehty säännöllisesti arviointeja paikalla.

Paikalle tehtävät käynnit eivät kuitenkaan koske pelkästään ulkorajoja ja viisumikysymyksiä, vaan ne voivat kattaa kaikki Schengenin säännösten osat, myös määräykset tarkastusten poistamisesta sisärajoilta. Aseiden osalta olisi huomattava, että kun Schengenin säännöstö sisällytettiin osaksi Euroopan unionia, kyseiset Schengenin säännösten määräykset korvattiin aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta 18 päivänä kesäkuuta 1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/477/ETY (EYVL L 256, 13.9.1991, s. 51). Perustamissopimuksen mukaisesti komissiolle annettiin tehtäväksi varmistaa, että jäsenvaltiot saattavat direktiivin asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöään. Koska jäsenvaltiot eivät ole nähneet tarpeelliseksi suorittaa arviointeja paikalla, ei direktiivin asianmukaisen täytäntöönpanon varmistamista ole sisällytetty tähän ehdotukseen.

Ehdotuksessa todetaan, että jos EU:n lainsäädännössä säädetään jo tietystä arviointimenettelystä, ei ole myöskään tarvetta lisäarviointeihin tämän mekanismin yhteydessä, vaan arviointi koskee pelkästään Schengenin säännösten soveltamista.

Erityisesti tietosuojaan osalta, joka koskee horisontaalisesti kaikkia politiikanaloja sen lisäksi, että se on osa Schengenin säännöstöä, olisi arvioinnissa keskityttävä SIS:ään liittyviin tietosuojakysymyksiin ja arviointi toteutettaisiin ehdotuksen mukaan osana SIS-arviointeja synergian hyödyntämiseksi.

Ehdotuksen mukaan komissio päättää, tarvitaanko käyntejä paikalle, kuultuaan jäsenvaltioita ja ottaen huomioon muutokset kyseisen jäsenvaltion lainsäädännössä, menettelyissä tai järjestelyissä sekä Frontexin laatiman riskianalyysin ulkorajoista ja viisumikysymyksistä.

Vuosiohjelmaan voidaan tarvittaessa sisällyttää myös alakohtaisia tai alueellisia arviointeja.

Säännöllisten arviointien lisäksi voidaan tehdä yllätyskäyntejä paikalle. Ne pohjautuvat Frontexin tekemään riskianalyysiin tai jostakin toisesta lähteestä saatuun tietoon siitä, että yllätyskäynti olisi tarpeen.

Sekä monivuotisia että vuosiohjelmia voidaan tarvittaessa mukauttaa.

Jäsenvaltioiden sisäisen turvallisuuden kannalta on olennaista, että liitännäistoimet, jotka mahdollistavat tarkastusten poistamisen sisärajoilta, pannaan asianmukaisesti täytäntöön. Tämän vuoksi jäsenvaltioiden asiantuntijoilla on ehdotuksen mukaan jatkossakin keskeinen rooli arviointimenettelyssä. Asiantuntijat osallistuvat ennalta ilmoitettaviin ja yllätyskäynteihin paikalle, ovat mukana laatimassa arviointiin sovellettavia monivuotisia ja vuosiohjelmia sekä osallistuvat komiteamenettelyn kautta raportointiin ja jatkotoimiin.

Asiantuntemuksen korkean tason varmistamiseksi jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että asiantuntijoilla on asianmukainen pätevyys, myös vankka teoreettinen osaaminen ja käytännön kokemusta arvioitavilta aloilta sekä hyvät tiedot paikalle tehtävien käyntien periaatteista, menettelyistä ja tekniikoista.

Keskeisten laitosten (kuten Frontexin) olisi järjestettävä asianmukaista koulutusta. Lisäksi jäsenvaltioille on osoitettava varat aloitteisiin, jotka koskevat erityiskoulutusta Schengenin säännösten arvioinnin alalla.

Paikalle tehtäviin käynteihin osallistuvien asiantuntijoiden määrää on ehdotuksen mukaan vähennettävä, jotta arviointi olisi mahdollisimman tehokasta. Siksi ennalta ilmoitettaviin arviointikäynteihin osallistuvien asiantuntijoiden lukumäärä olisi ehdotuksen mukaan rajoitettava kahdeksaan. Koska lyhyellä varoitusajalla tehtäviin yllätyskäynteihin saattaa olla vaikeampi löytää asiantuntijoita, ehdotuksessa rajoitetaan kyseisiin käynteihin osallistuvien asiantuntijoiden määrä kuuteen.

Jäsenvaltioiden asiantuntijoiden osallistumisesta aiheutuvat kustannukset katetaan Euroopan unionin talousarviosta.

Se, onko jäsenvaltio pannut asianmukaisesti täytäntöön toimet, joilla turvataan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 26 artiklan mukainen henkilöiden vapaa liikkuvuus, ei

vaikuta muiden jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen. Sen vuoksi sisärajoilla tehtävien tarkastusten poistamista koskeva arviointi voidaan antaa kokonaisuudessaan komission tehtäväksi.

Jotta arvioinnin aikana todetut heikkoudet ja puutteet voidaan korjata, olisi kaikki havainnot ryhmiteltävä kertomuksessa johonkin kolmesta luokasta: vaatimusten mukainen, vaatimustenmukainen mutta parannukset tarpeen, ei vastaa vaatimuksia.

Arvioinnin kohteena olevan jäsenvaltion on toimitettava kertomusta koskevat huomautuksensa kahden viikon kuluessa sekä esitettävä kuukauden kuluessa kertomuksen antamisesta toimintasuunnitelma siitä, miten puutteet on tarkoitus korjata. Lisäksi jäsenvaltion on annettava toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa koskeva selvitys kuuden kuukauden kuluessa. Riippuen havaituista puutteista voidaan suunnitella ennalta ilmoitettavia tai yllätyskäyntejä paikalle toimintasuunnitelman asianmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi. Jos on kyse vakavista puutteista, komission on ilmoitettava asiasta viipymättä neuvostolle. Tämä ei vaikuta mitenkään komission oikeuteen käynnistää rikkomusmenettely missä tahansa arvioinnin vaiheessa.

Ehdotuksen mukaan arviointimenettelyssä otetaan käyttöön hallintomenettely, josta säädetään neuvoston päätöksessä menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä (1999/468/EY). Tällä hetkellä Schengenin arviointimenettely on annettu neuvoston alaiselle Schengenin arviointityöryhmälle. Tämä työryhmän toimeksianto perustuu Schengenin toimeenpanevan komitean päätökseen SCH/Com-ex (98) 26 def., joka on sisällytetty Euroopan unionin puitteisiin vuonna 1998.

4 Oikeusperusta

Komission ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 77 artiklan 2 kohdan e alakohta.

Ehdotuksessa oikeusperustan valintaa perustellaan sillä, että sopimuksen 77 artiklan mukaan tarkastusten poistaminen sisärajoilta on perimmäinen tavoite luotaessa SEUT-

sopimuksen 26 artiklan mukaisesti Euroopan unionin sisälle aluetta, jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus. Tarkastusten poistaminen sisärajoilta edellyttää toimia seuraavilla aloilla: ulkorajat, viisumipolitiikka, Schengenin tietojärjestelmä, tietosuoja, poliisiyhteistyö, oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa ja huumausainepolitiikka. Soveltamalla asianmukaisesti näitä toimia on mahdollista pitää yllä aluetta, jonka sisärajoilta on poistettu tarkastukset. Näiden toimien asianmukaisen soveltamisen arviointi siis edistää perimmäistä tavoitetta eli sellaisen alueen toteuttamista, jonka sisärajoilta on poistettu tarkastukset.

Valittu oikeusperusta edellyttää ns. tavalista lainsäätämisyjärjestystä.

Oikeusperusta poikkeaa komission maaliskuussa 2009 antamasta lainsäädäntöehdotuspaketista. Tuolloin oikeusperustaksi ehdotettiin I pilariin perustuvan asetuksen osalta Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 66 artiklaa, joka koskee jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välisen sekä näiden viranomaisten ja komission välistä yhteistyötä sopimuksen IV osaston alalla (viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka sekä muu henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä politiikka). III pilariin perustuvan neuvoston päätöksen osalta oikeusperustaksi esitettiin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 30 ja 31 artiklaa, jotka koskevat poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa.

Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kolmannen osan V osasto. Siihen sovelletaan sen vuoksi vaihtelevan geometrian järjestelmää, joka perustuu Yhdistyneen kuningaskunnan, Irlannin ja Tanskan asemasta tehtyihin pöytäkirjoihin sekä Schengen-pöytäkirjaan. Ehdotus koskee Schengenin säännösten kehittämistä.

Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin osalta valittu oikeusperusta johtaa siihen, että koska arviointimekanismi perustettaisiin sellaisen alueen ylläpitämistä varten, jonka sisärajoilla ei suoriteta tarkastuksia ja johon Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti eivät osallistu Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan pyynnöstä saada osallistua joihinkin Schengenin säännösten

määräyksiin 29 päivänä toukokuuta 2000 tehdyn neuvoston päätöksen 2000/365/EY ja Irlannin pyynnöstä saada osallistua joihinkin Schengenin säännösten määräyksiin 28 päivänä helmikuuta 2002 tehdyn neuvoston päätöksen 2002/192/EY nojalla. Sen vuoksi Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti eivät osallistu tämän asetuksen antamiseen eikä asetus sido niitä eikä sitä sovelleta niihin. Toisin sanoen, kun Yhdistyneet kuningaskunnat taikka Irlanti alkavat käyttää Schengenin tietojärjestelmää, arviointimekanismi ei sovellu niihin.

Tanska päättää kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun neuvosto on tehnyt Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kolmannen osan V osaston määräysten nojalla päätöksen Schengenin säännöstöön perustuvasta ehdotuksesta tai aloitteesta, saattaako se kyseisen päätöksen osaksi kansallista lainsäädäntöään.

Johtuen Schengenin säännöstöä kehittävien säädösten kaksivaiheisesta täytäntöönpanomenettelystä, tämän asetuksen säädökset sijoittavat näitä jäsenvaltioita asetuksen voimaantulosta alkaen, mutta niitä alettaisiin soveltaa kyseisissä jäsenvaltioissa vasta kun neuvosto on liittymisasiakirjojen mukaisen päätöksen Schengenin säännösten täysimääräisestä soveltamisesta näissä jäsenvaltioissa.

Norjan, Islannin, Sveitsin ja Liechtensteinin osalta ehdotuksella kehitetään niitä Schengenin säännösten määräyksiä, joita tarkoitetaan maiden sopimuksissa osallistumisesta Schengenin säännösten täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen.

5 Artiklakohtainen sisältö

Asetuksen 1 artiklassa säädetään arviointimekanismin perustamisesta, tarkoituksesta ja soveltamisalasta.

Artiklan 1 kohdan mukaan säännösten soveltamista arvioidaan niissä jäsenvaltioissa, jotka soveltavat Schengenin säännöstöä täysimääräisesti.

Artiklan 2 kohdan mukaan myös niiden jäsenvaltioiden asiantuntijat, jotka eivät asianomaisen liittymisasiakirjan nojalla vielä soveltaa säännöstöä täysimääräisesti, osallistuvat kuitenkin säännösten kaikkien osien soveltamisen arviointiin.

Asetuksen 2 artiklassa säädetään Schengenin säännösten määritelmästä.

Asetuksen 3 artiklassa säädetään komission ja jäsenvaltioiden velvollisuuksista.

Artiklan 1 kohdan mukaan komissio vastaa arviointimekanismin täytäntöönpanosta läheisessä yhteistyössä jäsenvaltioiden ja EU:n elinten tuella.

Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on tehtävä yhteistyötä komission kanssa auttaakseen sitä toteuttamaan asetuksen mukaiset tehtävät sekä arviointimekanismin eri vaiheissa.

Asetuksen 4 artiklassa säädetään arvioinneista. Arvioinnit voivat käsittää kyselylomakkeita ja käyntejä paikalle. Paikalle tehtäviä käyntejä ja kyselylomakkeita voidaan käyttää erikseen tai yhdessä tiettyjen jäsenvaltioiden tai tiettyjen alojen osalta. Paikalle tehtävistä käynneistä voidaan ilmoittaa etukäteen, tai ne voivat olla yllätyskäyntejä.

Asetuksen 5 artiklassa säädetään monivuotisen ohjelman laatimisesta.

Artiklan 1 kohdan mukaan komissio laatii viisi vuotta kattavan monivuotisen arviointiohjelman 15 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua hallintomenettelyä noudattaen viimeistään kuusi kuukautta ennen seuraavan viisivuotiskauden alkua.

Artiklan 2 kohdan mukaan monivuotisessa ohjelmassa luetellaan kunakin vuonna arvioitavat jäsenvaltiot. Jokainen jäsenvaltio arvioidaan ainakin kerran kunkin viisivuotiskauden aikana. Jäsenvaltioiden arviointijärjestys riippuu riskianalyysistä, jossa otetaan huomioon muuttopaineet, sisäinen turvallisuus, edellisestä arvioinnista kulunut aika ja tarve säilyttää tasapaino arvioitavana olevien Schengenin säännösten määräysten välillä.

Artiklan 3 kohdan mukaan monivuotista ohjelmaa voidaan tarvittaessa mukauttaa 1 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen.

Asetuksen 6 artiklassa säädetään riskianalyysistä.

Artiklan 1 kohdan mukaan Frontexin on toimitettava komissiolle vuosittain riskianalyysi, jossa otetaan huomioon muuttopaineet sekä annetaan suosituksia tulevan vuoden arviointien painopisteistä. Suosituksissa on viitattava tiettyihin ulkorajojen osiin ja tiettyihin rajanylityspaikkoihin, jotka on arvioitava tulevana vuonna monivuotisen ohjelman

puitteissa. Komissio välittää riskianalyysin jäsenvaltioille.

Artiklan 2 kohdan mukaan Frontexin on niin ikään toimitettava komissiolle vuosittain erillinen riskianalyysi sekä suositukset arviointien painopisteistä, jotka on pantava täytäntöön tekemällä tulevana vuonna yllätyskäyntejä paikalle. Suositukset voivat koskea mitä tahansa aluetta tai tiettyä alaa, ja niissä on lueteltava ainakin kymmenen ulkorajojen osaa ja kymmenen rajanylityspaikkaa.

Asetuksen 7 artiklassa säädetään kyselylomakkeesta.

Artiklan 1 kohdan mukaan komissio lähettää seuraavana vuonna arvioitaville jäsenvaltioille

vakiokyselylomakkeen viimeistään 15 päivänä elokuuta edellisenä vuonna. Vakiokyselylomakkeet kattavat keskeisen lainsäädännön, Schengenin säännösten täytäntöönpanoa varten käytettävissä olevat tekniset ja organisaatoriset resurssit sekä tilastotiedot kultakin arvioinnin kohteena olevalta alalta.

Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle vastauksensa kyselylomakkeeseen kuuden viikon kuluessa kyselylomakkeen lähettämisestä. Komissio asettaa vastaukset muiden jäsenvaltioiden saataville.

Asetuksen 8 artiklassa säädetään vuosiohjelmasta.

Artiklan 1 kohdan mukaan komissio laatii vuosittaisen arviointiohjelman ottaen huomioon Frontexin 6 artiklan mukaisesti tekemän riskianalyysin, 7 artiklassa tarkoitetun kyselylomakkeeseen annetut vastaukset ja tarvittaessa muut tiedonlähteet. Ohjelmaan voi sisältyä jäsenvaltiokohtaisia arviointeja, temaattiset arviointeja ja alueellisia arviointeja.

Artiklan 2 kohdan mukaan vuosiohjelman ensimmäisessä osassa luetellaan monivuotisen ohjelman mukaisesti tulevana vuonna arvioitavat jäsenvaltiot. Lisäksi kyseinen osa käsittää luettelon arvioitavista aloista sekä paikalle tehtävät tarkastuskäynnit. Vuosiohjelma ensimmäinen osa valmistellaan 15 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua hallintomenetelyä noudattaen.

Artiklan 3 kohdan mukaan komissio laatii ohjelman toisen osuuden, jossa luetellaan tulevana vuonna paikalle tehtävät yllätyskäynnit. Ohjelman tätä osuutta on käsiteltävä luot-

tamuksellisena, eikä sitä toimiteta jäsenvaltioille.

Artiklan 4 kohdan mukaan vuosiohjelmaa voidaan tarvittaessa mukauttaa artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisesti.

Asetuksen 9 artikla sisältää säännökset asiantuntijaluetteloista.

Artiklan 1 kohdan mukaan komissio laatii luettelon asiantuntijoista, jotka jäsenvaltiot ovat nimenneet paikalle tehtäviä käyntejä varten. Luettelo toimitetaan jäsenvaltioille.

Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava kunkin asiantuntijan erityisalat viitaten asetuksen liitteessä lueteltuihin aloihin. Muutoksista on ilmoitettava komissiolle.

Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava ne asiantuntijat, jotka ovat käytettävissä yllätyskäyntejä varten.

Artiklan 4 kohdan mukaan asiantuntijoilla on oltava asianmukainen pätevyys, myös vankka teoreettinen osaaminen ja käytännön kokemusta arviointimekanismin kattamilta aloilta sekä hyvät tiedot arvioinnin periaatteista, menettelyistä ja tekniikoista, ja lisäksi asiantuntijoiden on kyettävä ilmaisemaan itseään tehokkaasti yhteisellä kielellä.

Asetuksen 10 artiklassa säädetään paikalle tehtävistä käynneistä vastaavista ryhmistä.

Artiklan 1 kohdan mukaan paikalle tehtävistä käynneistä vastaavat komission nimeämät ryhmät. Ryhmät koostuvat asiantuntijoista, jotka on valittu 9 artiklassa tarkoitetusta asiantuntijoiden luettelosta, sekä komission virkamiehistä. Komissio huolehtii siitä, että kunkin ryhmän asiantuntijat edustavat tasapuolista maantieteellistä jakaumaa ja riittävää asiantuntemusta. Jäsenvaltioiden asiantuntijat eivät saa osallistua siihen jäsenvaltioon tehtävään käyntiin, jossa ne ovat töissä.

Artiklan 2 kohdan mukaan komissio voi pyytää Frontexia, Europolia tai muita keskeisiä EU:n elimiä nimeämään edustajan, joka osallistuu tarkkailijana niiden toimialaan kuuluvalla alalla tehtävään käyntiin.

Artiklan 3 kohdan mukaan ennalta ilmoitettuun arviointikäyntiin voi osallistua enintään kahdeksan asiantuntijaa ja yllätyskäynteihin enintään kuusi asiantuntijaa, mukaan lukien tarkkailijat.

Artiklan 4 kohdan mukaan komissio tiedottaa ennalta ilmoitettavista käynneistä niille

jäsenvaltioille, joiden asiantuntijat on nimetty 1 kohdan mukaisesti, viimeistään neljä viikkoa ennen suunniteltua käyntiä. Jäsenvaltioiden on vahvistettava viikon kuluessa, ovatko asiantuntijat käytettävissä.

Artiklan 5 kohdan mukaan komissio tiedottaa yllätyskäynneistä niille jäsenvaltioille, joiden asiantuntijat on nimetty 1 kohdan mukaisesti, viimeistään viikkoa ennen suunniteltua käyntiä.

Jäsenvaltioiden on vahvistettava 48 tunnin kuluessa, ovatko asiantuntijat käytettävissä.

Artiklan 6 kohdan mukaan asiantuntijaryhmän jäsenet nimeävät yhdessä ennen paikalle tehtävää käyntiä yhden komission virkamiehen ja yhden jäsenvaltion virkamiehen, jotka johtavat tarkastuskäyntiä.

Asetuksen 11 artikla säättää paikalle tehtävien käyntien toteuttamisesta.

Artiklan 1 kohdan mukaan ryhmän on toteutettava kaikki tarpeelliset valmistelut, jotta käynnit olisivat tehokkaita, tarkkoja ja johdonmukaisia.

Artiklan 2 kohdan mukaan kyseiselle jäsenvaltiolle ilmoitetaan asiasta vähintään kaksi kuukautta ennen ennalta ilmoitettavan käynnin suunniteltua ajankohtaa ja vähintään 48 tuntia ennen yllätyskäyntiä.

Artiklan 3 kohdan mukaan kaikilla käynneillä paikan päälle tekevä ryhmän jäsenillä on oltava mukanaan henkilötodistus, josta käy ilmi, että heillä on oikeus tehdä Euroopan unionin puolesta

käynti paikalle.

Artiklan 4 kohdan mukaan käynnin kohteena olevan jäsenvaltion on huolehdittava siitä, että asiantuntijaryhmä voi olla suoraan yhteydessä asiaankuuluviin henkilöihin, ryhmällä on pääsy kaikille arvioinnin kannalta tarpeellisille alueille ja kaikkiin tarpeellisiin tiloihin ja että ryhmällä on mahdollisuus tutustua kaikkiin arvioinnissa tarvittaviin asiakirjoihin. Sen on huolehdittava siitä, että ryhmä voi suorittaa toimeksiantonsa eli varmistaa arvioitavana olevaan alaan liittyvän toiminnan.

Artiklan 5 kohdan mukaan käynnin kohteena olevan jäsenvaltion on kaikin toimivaltuutensa kuuluvien keinoin autettava ryhmää sen tehtävän suorittamisessa.

Artiklan 6 kohdan mukaan Ennalta ilmoitettavien, paikalle tehtävien käyntien osalta

komissio toimittaa ryhmän asiantuntijoiden nimet etukäteen niille jäsenvaltioille, joita asia koskee. Käynnin kohteena oleva jäsenvaltio nimeää yhteyshenkilön, joka huolehtii käyntiin liittyvistä käytännön järjestelyistä.

Artiklan 7 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava omien asiantuntijoidensa matka- ja majoitusjärjestelyistä. Komissio korvaa käynnteihin osallistuvien asiantuntijoiden matka- ja majoituskustannukset.

Asetuksen 12 artikla säättää tarkastuksista, jotka koskevat henkilöiden vapaata liikkuvuutta sisärajoilla. Näitä tarkastuksia tehdään yllätystarkastuksina ja tarkastusryhmät koostuvat ainoastaan komission virkamiehistä.

Asetuksen 12 artikla säättää tarkastuskertomuksista.

Artiklan 1 kohdan mukaan jokaisesta arvioinnista laaditaan kertomus. Se perustuu paikalle tehdyn käynnin havaintoihin ja kyselylomakkeen tietoihin. Arvioinnin perusteessa pelkästään kyselylomakkeeseen tai yllätyskäyntiin, komissio laatii kertomuksen. Ennalta ilmoitettuihin, paikalle tehtyihin käynnteihin perustuvan kertomuksen laatii ryhmä käynnin aikana. Komission virkamiehellä on kokonaisvastuu kertomuksen laatimisesta sekä sen oikeellisuudesta ja laadusta. Jos asiasta syntyy erimielisyyttä, on ryhmän pyrittävä saamaan aikaan sovitteluratkaisu. Kertomukseen voidaan kirjata eriäviä mielipiteitä.

Artiklan 2 kohdan mukaan kertomuksessa analysoidaan tarpeen mukaan laatuun, määrään, toimintaan, hallintoon ja organisaatioon liittyviä seikkoja sekä luetellaan arvioinnin aikana mahdollisesti havaitut puutteet tai heikkoudet. Kertomuksessa annetaan suosituksia korjaaviksi toimiksi ja asetetaan määräaika niiden täytäntöönpanolle.

Artiklan 3 kohdan mukaan kaikki kertomuksessa esitetyt tulokset ryhmitellään johonkin seuraavista luokista:

(a) vaatimusten mukainen,

(b) vaatimusten mukainen mutta parannukset tarpeen,

(c) ei vastaa vaatimuksia, puutteet vakavia.

Artiklan 4 kohta sisältää määräajat kertomusten (kuusi viikkoa käynnistä tai kyselylomakkeen vastaanottamisesta) ja jäsenvaltioiden huomautusten (kaksi viikkoa) toimitamisesta.

Artiklan 5 kohdan mukaan komission asiantuntija esittää kertomuksen sekä jäsenvaltion antaman vastauksen 15 artiklan mukaisesti perustetulle komitealle. Jäsenvaltioita pyydetään esittämään huomautuksensa kyselylomakkeeseen annetuista vastauksista, kertomuksesta ja kyseisen jäsenvaltion esittämistä huomautuksista. Komissio antaa 3 kohdassa tarkoitettua tulosten luokittelua koskevat suositukset 15 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua hallintomenettelyä noudattaen.

Käynnin kohteena olleen jäsenvaltion on esitettävä kuukauden kuluessa kertomuksen antamisesta komissiolle toimintasuunnitelma, jossa esitetään, miten se aikoo korjata havaitut heikkoudet.

Kuultuaan asiantuntijaryhmää komissio esittää arvionsa toimintasuunnitelman riittävyydestä 15 artiklan mukaisesti perustetulle komitealle. Jäsenvaltioita pyydetään esittämään huomautuksensa toimintasuunnitelmas-ta.

Artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltion on annettava komissiolle selvitys toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta kuuden kuukauden kuluessa kertomuksen vastaanottamisesta ja jatkettava selvitysten antamista kolmen kuukauden välein kunnes toimintasuunnitelmaa on pantu täytäntöön kokonaisuudessaan. Havaittujen heikkouksien vakavuudesta ja niiden korjaamiseksi toteutetuista toimista riippuen komissio voi päättää tehdä ennalta ilmoitettavia käyntejä 15 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen varmistukseen toimintasuunnitelman täytäntöönpanon. Komissio voi järjestää myös yllätyskäyntejä paikalle. Komissio tiedottaa 15 artiklan mukaisesti perustetulle komitealle säännöllisesti toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta.

Artiklan 7 kohdan mukaan jos paikalle tehtävän käynnin aikana paljastuu vakava puute, jolla on huomattava vaikutus yhden tai useamman jäsenvaltion yleiseen turvallisuustasoon, komissio ilmoittaa tästä neuvostolle ja Euroopan parlamentille mahdollisimman pian joko omasta aloitteestaan tai jäsenvaltion pyynnöstä.

Asetuksen 14 artikla sisältää säännökset arkaluonteisten tietojen käsittelystä. Ryhmien on käsiteltävä kaikkia tehtäviensä suorittamisen yhteydessä saamiaan tietoja luottamuk-

sellisina. Paikalle tehtyjen käyntien pohjalta laaditut kertomukset on luokiteltava turvaluokkaan ”rajoitettu jakelu”. Komissio päättää kyseistä jäsenvaltiota kuultuaan, mikä osa kertomuksesta voidaan julkistaa.

Asetuksen 15 artikla sisältää säännökset komiteasta.

Artiklan 1 kohdan mukaan komissiota avustaa komitea, joka muodostuu jäsenvaltioiden edustajista ja jonka puheenjohtajana on komission edustaja.

Artiklan 2 kohta säättää, että viitattaessa tähän kohtaan, sovelletaan päätöksen 1999/468/EY 4, 7 ja 8 artiklaa.

Asetuksen 16 artikla sisältää siirtymäsäännökset.

Artiklan 1 kohdan mukaan ensimmäinen monivuotinen ohjelma (5 artikla) ja vuosiohjelma (8 artikla) laaditaan kuuden kuukauden kuluttua tämän asetuksen voimaantulosta. Kummankin ohjelman aloituspäivä on vuoden kuluttua asetuksen voimaantulosta.

Artiklan 2 kohdan mukaan Frontex toimittaa komissiolle ensimmäisen riskianalyysin (6 artikla) viimeistään kolmen kuukauden kuluttua tämän asetuksen voimaantulosta.

Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä asiantuntijat 9 artiklan mukaisesti viimeistään kolmen kuukauden kuluttua tämän asetuksen voimaantulosta.

Asetuksen 17 artiklan mukaan komissio antaa Euroopan parlamentille tiedoksi 13 artiklan 5 kohdan mukaisesti antamansa suositukset.

Asetuksen 18 artiklan mukaan komissio esittää vuosittain kertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle tämän asetuksen nojalla suoritetuista arvioinneista. Kertomus julkaistaan, ja se käsittää tietoja edellisen vuoden aikana toteutetuista arvioinneista ja kunkin arvioinnin pohjalta tehdyt päätelmät ja korjaavien toimien täytäntöönpanoaste.

Asetuksen 19 artiklan mukaan asetuksella kumotaan voimassa olevaa arviointijärjestelmää koskevat säännökset soveltuvin osin.

Asetuksen 20 artiklan mukaan neuvosto voi päättää toteuttaa tämän asetuksen voimaantulon jälkeen tehtävissä liittymisasiakirjoissa tarkoitetut arvioinnit tämän asetuksen mukaisesti.

Asetuksen 21 artikla sisältää tavanomaisen voimaantulosäännöksen.

6 Vaikutukset lainsäädäntöön

Ehdotuksella ei ole vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön. Arviointimekanismi ei edellytä jäsenvaltioilta minkäänlaisia toimia, joilla se saatettaisiin osaksi kansallista lainsäädäntöä.

7 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksilla ei ole merkittäviä kansallisia taloudellisia vaikutuksia.

Voimassa olevassa arviointijärjestelmässä jäsenvaltiot ovat vastanneet lähettämiensä asiantuntijoiden matka- ja majoituskustannuksista. Esitysten mukaan uudessa järjestelmässä komissio korvaisi käynteihin osallistuvien asiantuntijoiden matka- ja majoituskustannukset. Näin ollen uusi järjestelmä vähentäisi jäsenmaille aiheutuvia kustannuksia, kun nykyistä suurempi osa Schengenin arviointimekanismista aiheutuvista kustannuksista korvattaisiin Euroopan unionin talousarviosta.

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa Schengen arviointijärjestelmän kehittämistä siten, että varmistetaan jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus toistensa kykyyn panna tehokkaasti ja tuloksekkaasti täytäntöön liitännäistoimet, jotka mahdollistavat sisärajattoman alueen ylläpitämisen. Uuden mekanismin tulee Schengenin säännösten täytäntöönpanon lisäksi varmistaa komission ja neuvoston suositusten sekä yhteisesti sovittujen parhaiden käytänteiden mukainen Schengenin säännösten avoin, tehokas ja johdonmukainen täytäntöönpano.

Mekanismiin tulee sisällyttää esityksissä kuvatulla tavalla säännönmukaiset tarkastukset sekä myös yllätystarkastukset. Arviointeja tulee tukea tarkoituksenmukaisilla riskianalyysillä. Mekanismissa tulee taata jäsenmaiden täysimääräiset vaikutusmahdollisuudet.

Arviointien toteuttamiseen tulee varata riittävät resurssit sekä taata riittävä ammattitaito ja pysyvyys.

Asian käsittelyn edetessä on vielä selvitettävä kattaako ehdotettu oikeusperusta riittäväällä tavalla kaikki Schengenin säännösten osa-alueet. Myös hallintomenettelyn käytönoton vaikutukset vaativat lisäselvitystä.