

KVY Routti-Hietala Nina(SM)

22.11.2019
JULKINEN

Asia

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle sen varmistamisesta, että Kroatia soveltaa Schengenin säännöstöä kaikilta osin

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi tiedonannon Schengen-säännöstön täysimääräisen soveltamisen aloittamisesta Kroatiassa 22.10.2019.

Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin käyttö perustuu neuvoston asetukseen (EU) N:o 1053/2013. Jäsenvaltioiden ja komission on tehtävä täysimääräisesti yhteistyötä kaikissa arviointivaiheissa suorittaakseen asetuksessa niille annetut tehtävät. Arvioinneista tehdään arvioinnin toteuttavien arviointiryhmien toimesta kertomukset, jotka komissio hyväksyy Schengen-komitean myönteisen lausunnon jälkeen. Arviointikertomusten perusteella laaditaan suositukset korjaaviksi toimiksi arvioinnin aikana havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Neuvosto hyväksyy suositukset, ja seuraa yhdessä komission kanssa niiden toteutumista. Suositukset toimitetaan jäsenvaltioille tiedoksi jo siinä vaiheessa, kun arviointikertomus esitellään Schengen-komiteassa.

Sovellettava Schengenin arviointimenettely kattaa kaikki Schengenin osa-alueet eli ulkorajavalvonnan, poliisiyhteistyön, Schengenin tietojärjestelmän, palautuspolitiikan, viisumipolitiikan, tietosuojan sekä ampuma-aselainsäädännön ja rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön. Arviointikäynnit tehtiin Kroatiaan pääsääntöisesti vuonna 2016. Ulkorajavalvonnan osalta Kroatiaan tehtiin uusintatarkastus marraskuussa 2017. Uusintatarkastuksessa todettiin, että Kroatia on edistynyt monelta osin ulkorajavalvonnan tason kehittämisessä, mutta edelleen oli havaittavissa puutteita. Ulkorajavalvontaa koskeva toinen uusintatarkastus toteutettiin toukokuussa 2019. Tämän tarkastuksen raportti esiteltiin ja se sai positiivisen lausunnon komission johtamassa Schengen-komiteassa syyskuussa 2019. Raporttia ei kuitenkaan ole hyväksytty komission rakenteissa. Raportti vahvistaa positiivisen kehityksen jatkuneen, mutta samalla toteaa, ettei Kroatian rajavalvonta vielä täytä Schengen vaatimuksia. Komissio ei ole vielä toimittanut toukokuun uusintatarkastuksessa havaittujen puutteiden korjaamiseksi tehtyjä suosituksia neuvoston Schengen-arviointityöryhmän käsiteltäväksi. Viimeisen uusintatarkastuksen raporttia ei myöskään ole sisällytetty komission tiedonantoon ja siksi tiedonanto ei kata koko tarkastusprosessia.

Suomi on EU:n neuvoston puheenjohtajamaana ilmoittanut komissiolle, että komission tulee toimittaa toukokuun uusintatarkastuksen suositukset neuvoston Schengen-arviointityöryhmän käsittelyyn mahdollisimman pian. Schengenin arviointi- ja valvontamekanismista annettu asetus toteaa, että komission tulee toimittaa neuvostolle ehdotus suositusten hyväksymisestä. Komissio ei ole noudattanut asetuksessa vahvistettua prosessia, vaan on ohittanut tämän vaiheen prosessissa ja kiirehtinyt tiedonannon antamista, vaikka arviointiprosessi on edelleen kesken. Komission tiedonanto periaatteessa päättää arviointiprosessin. Lisäksi komission tiedonannossa annetaan tietoisesti virheellinen kuva Kroatian Schengen vaatimusten täyttymisestä. Vasta suositusten käsittelyn jälkeen on mahdollista käsitellä komission tiedonantoa neuvoston työryhmässä. Neuvoston Schengen-arviointityöryhmän seuraava kokous pidetään 27.11.2019.

Suomen kanta

Suomi Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajana ei ota kantaa tiedonannon sisältöön. Suomi puheenjohtajana vastaa siitä, että neuvoston asetusta N:o 1053/2013 arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta Schengenin säännösten soveltamisen varmistamista varten noudatetaan neuvoston rakenteissa. Kroatian Schengen-arviointiprosessi on edelleen kesken ja sen vuoksi asiassa tulee edetä asetuksen määrittelemien säännösten mukaisesti.

Komission tulee toimittaa Kroatian uusintatarkastuksessa toukokuussa 2019 havaittujen puutteiden korjaamiseksi tarvittavat suositukset neuvoston Schengen-arviointityöryhmän käsiteltäväksi. Komission esiteltyä suositukset ja työryhmän keskusteltua niistä, voidaan komission tiedonannosta aloittaa keskustelu neuvoston Schengen-arviointityöryhmässä.

Pääasiallinen sisältö

Komissio toteaa tiedonannossaan, että henkilöiden vapaa liikkuvuus on EU:n kansalaisilleen turvaama perusoikeus. Schengen-yhteistyö edistää tämän oikeuden toteuttamista käytännössä. Liittyäkseen Schengen-alueen täysimääräiseksi jäseneksi, tulee tiettyjen edellytysten täytyä. Edellytysten täyttäminen liittyy ulkorajavalvontaan (maa-, meri ja ilmarajat), viisumisääntöksiin, poliisiyhteistyöhön, tietosuojaan ja Schengenin tietojärjestelmään. Tulevilla Schengen-alueen jäsenillä tulee olla riittävät voimavarat, jotta ne pystyvät yhteistyöhön muiden Schengen-maiden lainvalvontaviranomaisten kanssa. Tämän yhteistyön tarkoituksena on turvata Schengen-alueen riittävä turvallisuustaso.

Ehtojen täyttämisen varmistamiseksi Schengen-alueeseen liittyvät maat pitää arvioida. Vuodesta 2013 lukien jäsenvaltiot ja komissio ovat yhteisesti vastuussa Schengenin arviointi- ja valvontamekanismien toteuttamisesta. Muidenkin unionin elinten, laitosten ja virastojen on tarvittaessa tuettava arviointimekanismien täytäntöönpanoa niiden toimeksiannon piiriin kuuluvilla aloilla. Komissiolla on yleinen koordinaatiovastuu arviointi- ja valvontamekanismien toteuttamisesta. Komissio valmistelee ja suunnittelee arvioinnin ja hyväksyy arviointiraportit, kun taas neuvostolla on vastuu korjaavia toimenpiteitä koskevien suositusten hyväksymisestä.

Kroatiaa koskeva arviointiprosessi on ensimmäinen asetuksen 1053/2013 mukainen arviointi, joka on tehty Schengen-alueeseen liittymiseksi. Kroatian liittymisasiakirjan mukaan Schengenin säännösten määräyksiä sovelletaan Kroatiassa vasta sen jälkeen, kun Schengenin arviointimenettelyjen mukaisesti on varmistettu, että Kroatia täyttää kaikki Schengen-säännösten tarvittavat edellytykset. Päätös Schengen-alueeseen liittymisestä

tehdään neuvoston yksimielisellä päätöksellä. Tämä ministerineuvostossa yksimielisyyttä edellyttävä päätös mahdollistaa rajavalvonnan nostamisen Kroatian ja muiden Schengen-alueeseen kuuluvien EU-maiden välisiltä rajaosuuksilta.

Tiedonannossa todetaan, että vaikka Schengenin säännösten määräykset ja Schengenin säännösten perustuvat tai muutoin siihen liittyvät säädökset sitovat Kroatiaa liittymispäivästä alkaen, sovelletaan niitä Kroatiassa vasta, kun neuvosto on tehnyt tätä koskevan päätöksen. Ennen neuvoston päätöstä pitää arviointimenettelyjen mukaisesti varmistua siitä, että tarvittavat edellytykset täyttyvät. Neuvosto hyväksyy päätöksen sovellettavien Schengen-menettelyjen mukaisesti ja ottamalla huomioon komission kertomuksen, jossa vahvistetaan, että Kroatia täyttää liittymisneuvottelujensa aikana antamansa sitoumukset, joilla on merkitystä Schengenin säännösten kannalta.

Tiedonannossa todetaan, että sen tarkoituksena on arvioida Kroatian edistymistä Schengenin säännösten asettamien välttämättömien ehtojen täyttämiseksi. Arvioinnissa otetaan huomioon tulokset Kroatian Schengen-arvioinneista vuodesta 2016 lukien lokakuuhun 2019 saakka. Tiedonannossa raportoidaan myös Kroatian liittymisneuvottelujensa aikana antamat sitoumukset siltä osin kuin ne ovat relevantteja Schengen-säännösten näkökulmasta.

Kroatian Schengen-arviointiprosessi aloitettiin vuonna 2016 ja viimeisin arviointi tehtiin toukokuussa 2019. Tuona aikana arvioitiin Kroatian Schengenin säännösten mukaisuus seuraavilla sektoreilla: tietosuoja, poliisiyhteistyö, viisumipolitiikka, palautukset, Schengenin tietojärjestelmä, ampuma-aselainsäädäntö, oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa sekä ulkorajavalvonta. Arvioinneissa erityistä huomiota kiinnitettiin perusoikeuksien noudattamiseen ja niiden viranomaisten toimintaan, jotka noudattavat Schengen-säännöstä. Arvioinnit johtivat raportteihin ja suosituksiin sekä Kroatian toimintasuunnitelmiin puutteiden korjaamiseksi. Seurantareporttien perusteella komissio arvioi toimintasuunnitelmien täytäntöönpanoa ja raportoi neuvostolle säännöllisesti.

Tiedonannossa käydään läpi eri politiikkasektoreita koskevat arvioinnit seuraavasti:

Tietosuoja

Kroatian tietosuojaa koskeva arviointi tehtiin helmikuussa 2016 ja tuloksena oli, että Kroatia täytti Schengen-säännösten välttämättömät edellytykset. Joitakin parannusehdotuksia esitettiin liittyen mm. tietosuojaviranomaisen itsenäisyyteen. Tammikuussa 2019 komissio ilmoitti Kroatialle ja neuvostolle, että Kroatia oli toteuttanut kaikki annetut suositukset.

Poliisiyhteistyö

Kroatian poliisiyhteistyötä koskeva arviointi tehtiin kesäkuussa 2016. Yleisarvio oli, että Kroatia täytti Schengen-säännösten välttämättömät edellytykset. Parannusehdotuksia kuitenkin tehtiin mm. naapurivaltioiden kanssa sovellettavien yhteistyösopimusten osalta, kansainvälisen poliisitoiminnan vahvistamiseksi ja tietojenvaihdon kehittämiseksi. Toukokuussa 2019 komissio ilmoitti Kroatialle ja neuvostolle, että Kroatia oli toteuttanut kaikki annetut suositukset, lukuun ottamatta Slovenian kanssa tehtävää bilateraaliosopimusta rajatylittävästä poliisiyhteistyöstä, jota ei ole vielä täysin implementoitu.

Viisumipolitiikka

Kroatian viisumipolitiikkaa koskeva arviointi tehtiin kesäkuussa 2016 ja tuloksena oli, että Kroatia täytti Schengen-säännösten välttämättömät edellytykset. Joitakin parannusehdotuksia esitettiin mm. viisumitietojärjestelmään liittyen. Komissio ilmoitti Kroatialle ja neuvostolle kesäkuussa 2019, että kaikki annetut suositukset oli toteutettu.

Palautukset

Kroatian palautuksia koskeva arviointi tehtiin kesäkuussa 2016. Arvioinnin tuloksena komissio totesi, että Kroatian tuli implementoida paluudirektiivin (2008/115/EY) säännökset kansalliseen lakiinsa. Maaliskuussa 2019 komissio ilmoitti Kroatialle ja neuvostolle, että tarvittavat lainsäädäntömuutokset oli tehty ja suositukset oli toteutettu.

Schengenin tietojärjestelmä

Kroatian Schengenin tietojärjestelmän arviointi tehtiin syyskuussa 2017. Arvioinnissa todettiin joitakin vähäisiä puutteita muun muassa hakutoiminnoissa. Kesäkuussa 2019 komissio ilmoitti Kroatialle ja neuvostolle, että arvioinneissa havaitut puutteet oli korjattu.

Ampuma-aselainsäädäntö

Ampuma-aseita koskevan lainsäädännön arviointi tehtiin kyselylomakkeen perusteella vuonna 2016. Arvioinnissa käytiin läpi ampuma-aseita koskeva lainsäädäntö, hallinnolliset rakenteet ja poliisin menettelytavat. Joitakin parannustarpeita havaittiin suhteessa EU:n lainsäädäntövaatimuksiin. Marraskuussa 2018 komissio ilmoitti Kroatialle ja neuvostolle, että Kroatia oli täyttänyt ampuma-aselainsäädäntöä koskevat suositukset.

Rikosoikeudellinen yhteistyö

Kroatian arviointi rikosoikeudellisen yhteistyön osalta tehtiin heinäkuusta lokakuuhun vuonna 2018. Arvioinnissa todettiin, että Kroatian järjestelmä täyttää vaaditut kriteerit, eikä suositusten antamista katsottu tarpeelliseksi.

Ulkorajojen valvonta

Kroatian ulkorajavalvonnan arviointi tehtiin toukokuussa 2016. Ulkorajavalvonnan puutteet liittyivät muun muassa maarajojen valvontaan, henkilöresurssien puutteisiin ja lentokenttien infrastruktuuriin. Arvioinnin lopputulos oli, että Kroatian järjestelmä ei täyttänyt tarvittavia Schengen-säännösten vaatimuksia. Uusintakäynti tehtiin marras-joulukuussa 2017. Uusintakäynnin yhteydessä todettiin, että osa puutteista oli korjattu, mutta puutteita oli edelleen. Maarajoilla olleet puutteet liittyivät muun muassa riittämättömiin henkilöresursseihin, tekniseen valvontaan Bosnia-Hertsegovinan vastaisella rajalla sekä rajanylityspaikkojen suureen määrään. Komissio totesi aiemmassa arvioissaan vuonna 2017, että toinen uusintavierailu oli tarpeen toteuttaa vuosina 2016 ja 2017 havaittujen puutteiden havainnoimiseksi.

Toinen ulkorajavalvontaa koskeva uusintatarkastus tehtiin toukokuussa 2019. Uusintatarkastuksen yhteydessä ei tehty uusia "ei vastaa vaatimuksia" -havaintoja. Tarkastuksessa tehtiin kuitenkin uusia kategorian "vaatimusten mukainen, mutta parannukset tarpeen" -havaintoja. Uusintatarkastuksen lopputuloksena oli, että kaikkia vuosien 2016 ja 2017 tarkastuksissa löydettyjä Schengen-säännösten "ei vastaa

vaatimuksia" -havaintoja ei ollut vielä korjattu toukokuun 2019 tarkastuksen yhteydessä. Suurimmat puutteet liittyivät Kroatian maarajavalvontaan, teknisen maarajavalvonnan hankintoihin, partiokoiratoimintaan ja henkilöstöön. Komission tiedonannossa todetaan, että toukokuun 2019 arviointiryhmä totesi, että uusintatarkastuksessa havaittujen puutteiden korjaamiseksi annetut suositukset tulee toteuttaa, jotta voidaan todeta Schengen-säännösten täyttyminen. Uusintatarkastuksesta tehty raportti hyväksyttiin (jäsenvaltioiden myönteinen kanta) komission Schengen-komiteassa syyskuussa 2019, mutta komissio ei ole sitä virallisesti hyväksynyt omassa sisäisessä prosessissaan.

Komissio toteaa tiedonannossa, että Kroatia toimitti komissiolle seurantaraportteja ja lisäselvityksiä vuosien 2016 ja 2017 tarkastuskäyntien toimintasuunnitelmien toteuttamisesta heinäkuussa, elokuussa, syyskuussa ja lokakuussa 2019. Saadun selvityksen perusteella komissio toteaa tiedonannossa, että Kroatia on toteuttanut tarvittavat toimet, jotta voidaan varmistua siitä, että Kroatian ulkorajavalvonta täyttää Schengen-säännösten asettamat vaatimukset. Tiedonannossa todetaan edelleen, että Kroatian tulee jatkaa työtä kaikkien käynnissä olevien toimien implementoimiseksi, jotta kaikki ulkorajavalvontaa koskevat ehdot täyttyvät.

Komission tiedonannossa otetaan kantaa Kroatian liittymisneuvotteluissa antamiin erityisiin sitoumuksiin, joilla on liittymä Schengenin säännösten soveltamiseen. Näitä sitoumuksia ovat:

1. Kroatia jatkaa oikeuslaitoksen uudistamista koskevan strategian ja toimintasuunnitelman tosiasiallista täytäntöönpanoa,
2. Kroatia jatkaa oikeuslaitoksen riippumattomuuden, vastuun, puolueettomuuden ja ammattimaisuuden vahvistamista,
3. Kroatia jatkaa oikeuslaitoksen tehokkuuden parantamista,
4. Kroatia jatkaa edelleen tehokkaaseen, tuloksekkaaseen ja puolueettomaan tutkintaan, syytetoimenpiteisiin ja tuomioistuinratkaisuihin perustuvien kestävien ja merkittävien tulosten saavuttamista järjestäytyneitä rikollisuutta ja lahjontaa koskevissa asioissa kaikilla tasoilla, korkean tason korruptio mukaan luettuna, sekä haavoittuvilla aloilla, kuten julkisissa hankinnoissa,
5. Kroatia parantaa edelleen tuloksiaan korruption ja eturistiriitojen torjuntaa koskevien tehostettujen ennalta ehkäisevien toimenpiteiden osalta saavuttamia tuloksia ja
6. Kroatia jatkaa ihmisoikeuksien suojelun parantamista.

Sitoumusten 1-2 osalta komissio toteaa, että Kroatia täyttää edelleen nämä sitoumukset. Sitoumuksen 3 osalta komissio toteaa, että Kroatia täyttää edelleen sitoumuksensa, mutta työtä on jatkettava. Sitoumuksen 4 osalta komissio toteaa, että Kroatia täyttää kaiken kaikkiaan edelleen sitoumuksensa jatkaa tehokkaaseen ja tuloksekkaaseen tutkintaa, syytetoimenpiteisiin ja tuomioistuinratkaisuihin perustuvien tulosten saavuttamista järjestäytyneitä rikollisuutta ja lahjontaa koskevissa asioissa. Parannettavaa on kuitenkin edelleen muun muassa julkisiin hankintoihin liittyen. Sitoumuksen 5 osalta komissio toteaa, että monia korruption ennaltaehkäisyä koskevan Kroatian säädöskehysten osia on vielä vahvistettava. Komissio toteaa, että Kroatia täyttää yhä sitoumuksensa parantaa edelleen tuloksiaan korruption ja eturistiriitojen torjuntaa koskevien tehostettujen ennalta ehkäisevien toimenpiteiden osalta. Sitoumuksen 6 osalta komissio toteaa tiedonannossaan, että ottaen huomioon Kroatian toteuttamat toimenpiteet

ihmisoikeuksien suojelun parantamiseksi, myös sen sitoumus tutkia väitteitä maahantulijoiden ja pakolaisten huonosta kohtelusta ulkorajoilla, Kroatia täyttää edelleen sitoumuksensa ihmisoikeuksien suojelun alalla.

Tiedonannon lopuksi komissio toteaa, että Kroatia on toteuttanut tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että Schengenin säännösten kaikkien asiaankuuluvien osien soveltamiseksi tarvittavat ehdot täyttyvät. Komissio toteaa edelleen, että Kroatian on jatkettava johdonmukaista työtä kaikkien käynnissä olevien toimien toteuttamiseksi, etenkin ulkorajavalvonnan alalla varmistaakseen, että nämä ehdot täytetään edelleen. Komissio vahvistaa myös, että Kroatia jatkaa edelleen Schengenin säännösten liittyvien liittymisneuvotteluissa sovittujen sitoumustensa täyttämistä. Komissio kehottaa neuvostoa keskustelemaan tiedonannosta Kroatian integroimiseksi Schengen-alueeseen vuoden 2011 liittymisasiakirjan mukaisesti.

Tiedonannon liiteasiakirjassa on listaus eri politiikkalohkojen arviointiraporteista ja arviointien pohjalta tehdyistä suosituksista. Tiedonannon viiteasiakirjoista puuttuvat Kroatian viimeisen ulkorajavalvontaa koskevan uusintatarkastuksen raportti (toukokuu 2019) sekä uusintatarkastuksen perusteella tehdyt suositukset. Viimeksi mainittuja ei ole toimitettu vielä neuvoston käsiteltäväksi. Tämä tarkoittaa, että suositusten toimeenpanon käynnistävää Kroatian toimintasuunnitelmaa ei ole olemassa ja koko arviointiprosessi on edelleen kesken ulkorajavalvonnan osalta. Keskustelun käynnistäminen neuvostossa ei ole mahdollista ennen kuin arviointiprosessi on saatu päätökseen.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Komissio esitteli tiedonantoa Euroopan parlamentin kansalaisvapaudet sekä oikeus- ja sisäasiat valiokunnassa (LIBE) 7.11.2019.

Kansallinen valmistelu

EU7-jaoston kirjallinen menettely 15.–21.11.2019.

Asiakirjat

COM(2019) 497 final liitteinen

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Nina Routti-Hietala, sisäministeriö, nina.routti-hietala@intermin.fi 050 412 5061

Arto Niemenkari, sisäministeriö, arto.niemenkari@raja.fi 0400 290 515

Mikko Simola, EUE, mikko.simola@formin.fi +32 471 263 976

EUTORI-tunnus

EU/2019/1304

Liitteet COM(2019) 497 final liitteinen

Viite

Asiasanat Hoitaa	Schengenin sopimus OM, SM, UM
Tiedoksi	EUE, OKM, PLM, STM, TEM, TULLI, VM, VNK
