

## Hallintovaliokunta

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta ja toiminnasta Schengenin säännöstön soveltamisen varmistamista varten ja asetuksen (EU) N:o 1053/2013 kumoamisesta**

Suurelle valiokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta ja toiminnasta Schengenin säännöstön soveltamisen varmistamista varten ja asetuksen (EU) N:o 1053/2013 kumoamisesta (U 33/2021 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- ylijohtaja, kansainvälisten asioiden yksikkö Laura Yli-Vakkuri, sisäministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Poliisihallitus

### VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

#### *Ehdotus*

Komissio on antanut 2.6.2021 ehdotuksen asetukseksi arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta ja toiminnasta Schengenin säännöstön soveltamisen varmistamista varten (COM(2021) 278 final). Ehdotetulla asetuksella kumotaan asetus (EU) N:o 1053/2013.

Komissio on ilmoittanut maahanmuutto- ja turvapaikkauudistusta koskevan tiedonannon antamisen yhteydessä laativansa Schengen-strategian, johon sisältyy sekä lainsäädäntöä että operatiivista toimintaa koskevia aloitteita. Komissio on antanut tiedonannon toimivaa ja kestäväää Schengen-aluetta edistäväksi strategiaksi 2.6.2021 (COM(2021) 277 final). Arviointi- ja valvontamekanismia koskeva ehdotus on osa tätä Schengen-alueen kokonaisvaltaista kehittämistä ja vahvis-

## **Valiokunnan lausunto HaVL 27/2021 vp**

tamista. Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin tarkoituksena on ylläpitää jäsenmaiden keskinäistä luottamusta ja edistää Schengen-alueen toimintaa varmistamalla, että jäsenmaat noudattavat Schengenin säännöstöä tehokkaasti. Nykyinen arviointi- ja valvontamekanismi on ollut käytössä vuodesta 2015 lähtien ja ensimmäisen viiden vuoden aikana kukin jäsenmaa on ehditty arvioida ainakin kerran.

### ***Valtioneuvoston kanta***

Valtioneuvosto kannattaa Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin kehittämistä tavalla, joka vahvistaa jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta ja Schengen-alueen sujuvaa toimintaa. On tavoiteltavaa, että mekanismin käytöstä tehdään aiempaa strategisempaa ja tehokkaampaa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä varmistaa jäsenmaiden osallistuminen ja vaikutusmahdollisuudet arviointiprosessin eri vaiheissa mukaan lukien priorisoitujen arviointialojen määrittäminen.

Valtioneuvosto katsoo, että arviointien laadun varmistamiseksi tulee huolehtia niihin osallistuvien asiantuntijoiden riittävästä ammattitaidosta ja rotaatiosta varmistuen samalla riittävä kansallinen liikkumavara.

Valtioneuvosto tukee esityksiä, joilla vahvistetaan yhteistyötä EU:n virastojen ja laitosten kanssa riittävän kattavan tilannekuvan luomiseksi ja pitää kannatettavana synergioiden luomista.

Valtioneuvosto tukee toimia, joilla voidaan vahvistaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että ehdotukseen sisältyvistä esityksistä kolmannen sektorin toimijoiden tuottaman aineiston hyödyntämisestä tulisi saada lisätietoa.

Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotukseen sisältyviä kohtia salassa pidettävän tiedon jakamisesta arviointiryhmälle ja arviointikertomusten turvaluokittelusta voi olla tarpeen vielä tarkentaa.

Valtioneuvosto voi hyväksyä arviointisyklin pidentämisen seitsemään vuoteen.

## **VALIOKUNNAN PERUSTELUT**

Komissio on 2.6.2021 antanut tiedonannon toimivaa ja kestäväää Schengen-aluetta edistäväksi strategiaksi (COM(2021) 277 final), jota koskeva E-kirje (E 87/2021 vp) on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. Käsiteltävänä oleva ehdotus asetukseksi arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta ja toiminnasta Schengenin säännöstön soveltamisen varmistamista varten (COM(2021) 278 final) on annettu samanaikaisesti mainitun tiedonannon kanssa. Asetusehdotus on osa kestävä Schengen-alueen kokonaisvaltaista kehittämistä ja vahvistamista. Ehdotetulla asetuksella kumotaan vuonna 2013 annettu voimassa oleva asetus (EU) N:o 1053/2013.

Käsiteltävänä oleva asetusehdotus Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin tarkistamisesta on ensimmäinen komission tiedonantoon sisältyvistä lainsäädäntöä ja operatiivista toimintaa koskevista aloitteista. Saadun selvityksen mukaan kuluvan vuoden loppuun mennessä on tarkoitus antaa vielä poliisiyhteistyön kehittämistä ja Schengenin rajasäännöstöä koskevat ehdotukset. Va-

## Valiokunnan lausunto HaVL 27/2021 vp

liokunta toteaa, että maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaan ja Schengen-alueen kehittämiseen liittyen on viime aikoina annettu komission tiedonantoina useita strategia-asiakirjoja, joilla on ohjaavaa vaikutusta. Jäsenvaltioita velvoittava sääntely perustuu kuitenkin komission varsinainen lainsäädäntöehdotusten pohjalta hyväksytyyn lainsäädäntöön.

Valiokunta pitää tärkeänä Schengen-alueen kokonaisvaltaista kehittämistä. Jäsenmaiden on pysyttävä turvaamaan vapaa ja häiriötön liikkuvuus niille, joille se sopimusten ja lainsäädännön perusteella kuuluu. Vastaavasti tulee kyetä huolehtimaan siitä, ettei vapaata liikkuvuutta hyödynnetä rikollisiin tarkoituksiin tai käytetä oikeudettomasti. EU:n sisäisen turvallisuuden kysymyksissä ja maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikassa on löydettävä tätä tukevat toimivat ratkaisut. Valiokunta korostaa tehokkaan ulkorajavalvonnan keskeistä merkitystä Schengen-alueen toimivuuden kannalta.

Valiokunta on aiemmin esimerkiksi EU-politiikasta annettua valtioneuvoston selontekoa koskevassa lausunnossaan (HaVL 21/2021 vp — VNS 7/2020 vp) korostanut Schengen-järjestelmän merkitystä, mutta samalla todennut, ettei Schengen-alue toimi tällä hetkellä, kuten sen pitäisi. Schengen-järjestelmän toimivuutta haastavat laittomien maahantulijoiden ja turvapaikanhakijoiden liikkuminen alueen sisällä sekä laittomasti unionin alueella olevat kolmansien maiden kansalaiset, terrorismin uhka, vierastaistelijat sekä järjestäytynyt rikollisuus, johon sisältyvät myös laitonta maahantuloa ja ihmiskauppaa järjestävät rikollisryhmät. Oman haasteensa järjestelmän toimivuuden kannalta muodostaa rajanylitysliikenteen kasvu.

Maahanmuutto- ja turvapaikkauudistuksen (ns. maahanmuuttopaketti) mahdollisimman nopea hyväksyminen sekä sen yhtenäinen ja tehokas toimeenpano mukaan lukien ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan torjunta kuuluvat myös olennaisena osana Schengen-alueen olemassaolon turvaamiseen. Hallintovaliokunta on antanut maahanmuutto- ja turvapaikkauudistukseen liittyvistä ehdotuksista kuluvalle vaalikaudella useita lausuntoja. Asiakokonaisuuteen sisältyy myös yhteistyö kolmansien maiden ja naapurimaiden kanssa.

Hyvin toimiva Schengen-alue edellyttää komission ehdotuksen mukaan yhteisten sääntöjen eli Schengenin säännösten asianmukaista ja tehokasta täytäntöönpanoa sekä yleisemmin jäsenmaiden välistä luottamusta. Säännösten puutteellinen täytäntöönpano tai sen laiminlyöminen yhdessä jäsenmaassa voi vaikuttaa kaikkiin muihin jäsenmaihiin ja vaarantaa siten koko Schengen-alueen toiminnan.

Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin tarkoituksena on ylläpitää jäsenmaiden keskinäistä luottamusta ja edistää Schengen-alueen toimintaa varmistamalla, että jäsenmaat noudattavat Schengenin säännöstöä tehokkaasti. Valiokunta pitää arviointi- ja valvontamekanismin merkitystä tässä keskeisenä. Arviointimekanismin avulla seurataan Schengenin säännösten tehokasta noudattamista. Jäsenmaat ja komissio tekevät yhteistyönä arviointeja jäsenmaiden toimista säännösten eri osa-alueilla (ulkorajavalvonta, poliisiyhteistyö, tietojärjestelmät, viisumipolitiikka ja palautukset).

Nykyinen arviointi- ja valvontamekanismi on ollut käytössä vuodesta 2015 alkaen. Jokainen jäsenmaa on arvioitu sen voimassa ollessa ainakin kerran. Vuonna 2020 julkaistun nykyisen mekanismin tuloksellisuutta koskevan komission raportin (COM (2020)779 final) mukaan mekanismi

## Valiokunnan lausunto HaVL 27/2021 vp

on selkeästi kehittänyt toimintaa. Jäsenmaat noudattavat pääosin hyvin Schengenin säännöstöä arvioitavilla aloilla. Nykyiseen arviointi- ja valvontamekanismiin liittyy kuitenkin useita puutteita, jotka liittyvät erityisesti arviointiprosessin pituuteen, asiantuntijoiden riittävään määrään, ennalta ilmoittamattomien arviointien ja muiden työkalujen tehoittamaan käyttöön sekä toimintasuunnitelmien hitaaseen toimeenpanoon ja kokonaisvaltaiseen seurantaan. Perusoikeusnäkökulma ei raportin mukaan sisälly riittävällä tavalla nykyiseen mekanismiin.

Asetusehdotuksen tavoitteena on vastata toimintaympäristössä ja lainsäädännössä tapahtuneisiin muutoksiin sekä nykyisen mekanismin käytössä havaittuihin puutteisiin. Tarkoituksena on kehittää arviointi- ja valvontamekanismia nykyistä tehokkaammaksi ja ajantasaisemmaksi. Komission esittämien muutosten tarkoituksena on esimerkiksi lyhentää ja yksinkertaistaa arviointimenettelyjä sekä vahvistaa Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon liittyvää perusoikeuksien kunnioittamisen arviointia. Ehdotuksessa on pyritty ottamaan huomioon myöhemmin annettavat Schengenin rajasäännöstön kehittämistä ja poliisiyhteistyön säännöstön laatimista koskevat aloitteet. Laajempana tavoitteena on varmistaa Schengenin säännöstön noudattaminen jäsenmaissa.

Valiokunta tukee valtioneuvoston tavoin Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin kehittämistä niin, että jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta ja Schengen-alueen toimivuutta voidaan vahvistaa. Valiokunta pitää kannatettavana mekanismin strategisen painotuksen lisäämistä ja menettelyn joustavoittamista. Myös prosessien tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisääminen menettelyjen lyhentämisen ja yksinkertaistamisen avulla on tärkeää.

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. Valiokunta pitää tärkeänä, että jäsenmaiden osallistuminen ja vaikutusmahdollisuudet turvataan myös priorisoituja arviointialoja määritettäessä. Lisäksi on keskeistä, että jatkossakin voidaan tehdä ennalta ilmoittamattomia arviointikäyntejä, vaikka ennalta ilmoitetut ja monivuotisen ohjelman mukaiset arvioinnit ovatkin edelleen pääasiallisia arviointimuotoja.

Ehdotetulla asetuksella vahvistetaan yhteistyötä EU:n virastojen ja laitosten kanssa riittävän kattavan tilannekuvan luomiseksi. Olennaisia ovat tässä yhteydessä erityisesti Euroopan raja- ja merivartiovirasto (Frontex), Euroopan poliisivirasto (Europol), Euroopan perusoikeusvirasto (FRA), Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaava eurooppalainen virasto (eu-LISA) ja Euroopan tietosuojavaltuutettu (EDPS). Frontexin laatimaa haavoittuvuusarviointia käytetään jo nyt arviointien tukena ja ehdotuksessa säädetään tarkemmin haavoittuvuusarvioinnista saadun tiedon hyödyntämisestä paremman tilannekuvan muodostamiseksi Schengen-alueen toiminnasta. Asetus mahdollistaa synergioiden kehittämisen myös esimerkiksi Euroopan monialaisen rikosuhkien torjuntatafoorumin (EMPACT) ja eurooppalaisiin tietojärjestelmiin liittyvän valvonnan kanssa sekä kansallisten laadunvalvontamekanismien hyödyntämisen.

Ehdotetuilla muutoksilla ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia tai hallinnollisia vaikutuksia Suomessa. Arviointien perusteella annettavien suositusten toimeenpanoon on jatkossakin mahdollista hakea rahoitusta EU:n sisäasioiden rahastoista. Valiokunta pitää myönteisenä, että muu-

## **Valiokunnan lausunto HaVL 27/2021 vp**

tokset vähentävät komission mukaan jäsenmaiden, komission ja neuvoston hallinnollista taakkaa erityisesti päätöksenteko- ja valvontavaiheessa.

### **VALIOKUNNAN LAUSUNTO**

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.*

Helsingissä 23.9.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps  
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok  
jäsen Tiina Elo vihr  
jäsen Eveliina Heinäluoma sd  
jäsen Hanna Holopainen vihr  
jäsen Hanna Huttunen kesk  
jäsen Mauri Peltokangas ps  
jäsen Matti Semi vas  
jäsen Kari Tolvanen kok  
jäsen Heidi Viljanen sd  
jäsen Ben Zyskowicz kok  
varajäsen Mari Rantanen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo