U 33/2021 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 2 päivänä kesäkuuta tekemä ehdotus neuvoston asetukseksi arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta ja toiminnasta Schengenin säännöstön soveltamisen varmistamista varten ja asetuksen (EU) N:o 1053/2013 kumoamisesta.

Helsingissä 8.7.2021

Sisäministeri Maria Ohisalo

Ylijohtaja Laura Yli-Vakkuri

SISAMINISTERIO MUISTIO EU/2021/0569
29.6.2021

EHDOTUS NEUVOSTON ASETUKSEKSI ARVIOINTI- JA VALVONTAMEKANISMIN PERUSTAMISESTA JA TOIMINNASTA SCHENGENIN SÄÄNNÖSTÖN SOVELTAMISEN VARMISTAMISTA VARTEN JA ASETUKSEN (EU) NO 1053/2013 KUMOAMISESTA

1 Tausta

Komissio antoi 2.6.2021 ehdotuksen asetukseksi arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta ja toiminnasta Schengenin säännöstön soveltamisen varmistamista varten (COM(2021) 278 final). Ehdotus kumoaa asetuksen (EU) N:o 1053/2013.

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

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.

Komissio julkaisi vuoden 2020 lopussa nykyisen mekanismin ensimmäisestä viisivuotiskaudesta (2015—2019) raportin, jossa se arvioi mekanismin tuloksellisuutta (COM (2020)779 final). Raportin mukaan mekanismi on selkeästi kehittänyt toimintaa ja jäsenmaat noudattavat pääosin Schengenin säännöstön säännöksiä arvioitavilla aloilla. Johtopäätöksenä todetaan, että mekanismiin liittyy kuitenkin useita puutteita, jotka estävät sitä toimimasta tehokkaimmalla mahdollisella tavalla. Nämä puutteet koskevat erityisesti arviointiprosessin pituutta, asiantuntijoiden riittävää määrää, ennalta ilmoittamattomien arviointien ja muiden työkalujen tehotonta käyttöä, toimintasuunnitelmien hidasta toimeenpanoa ja kokonaisvaltaista seurantaa sekä perusoikeusnäkökulman riittävää sisällyttämistä mekanismiin.

2 Ehdotuksen tavoite

Ehdotuksen tavoitteena on vastata sekä toimintaympäristössä ja lainsäädännössä tapahtuneisiin muutoksiin että nykyisen arviointi- ja valvontamekanismin käytössä havaittuihin puutteisiin ja ongelmiin ja kehittää nykyistä arviointi- ja valvontamekanismia tavalla, joka tekee siitä tehokkaamman ja ajantasaisen. Ehdotus pyrkii huomioimaan myös tulevat aloitteet, kuten Schengenin rajasäännöstön päivittämisen ja poliisiyhteistyön säännöstön laatimisen. Laajemmin tavoitteena on varmistaa Schengenin säännöstön noudattaminen jäsenmaissa.

Ehdotuksella on neljä päätavoitetta. Nämä ovat 1) mekanismin strategisen fokuksen lisääminen ja eri arviointi- ja valvontatyökalujen strateginen ja oikeasuhtainen käyttö, 2) menettelyjen lyhentäminen ja yksinkertaistaminen, jotta prosessista voidaan tehdä tehokkaampi ja lisätä vertaispainetta, 3) jäsenmaiden asiantuntijoiden osallistumisen optimointi ja yhteistyö Euroopan

unionin elinten, laitosten ja virastojen kanssa ja 4) Schengenin säännöstön alle kuuluvien perusoikeuksien kunnioittamisen arvioinnin vahvistaminen.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Arviointi- ja valvontamekanismia esitetään muutettavan joustavammaksi niin, että sen kautta voitaisiin paremmin ottaa huomioon Schengenin säännöstön uudet realiteetit. Mekanismi voi kattaa ehdotuksen mukaan kaikki Schengenin säännöstön alle kuuluvat alat (artikla 1). Se ei kuitenkaan kata niitä aloja, joita varten on luotu erillinen arviointimekanismi unionin lainsäädännössä. Asetusehdotuksessa esitetään poistettavaksi nyt voimassa olevaan asetukseen sisältyvä luettelo arvioitavista aloista.

Mekanismin avulla voidaan tukea myös unionin elinten, laitosten ja virastojen toiminnan verifiointia, kun ne toteuttavat Schengenin säännöstön alle luettavia operatiivisia toimia jäsenmaiden puolesta. Mekanismin tarkoituksena ei ole itsessään suoraan arvioida näiden elinten, laitosten tai virastojen toimintaa vaan ne sisällytetään jäsenmaan arviointiin samaan tapaan kuin nyt esimerkiksi tarkastellaan yhteistä viisumipolitiikkaa koskevien arviointien yhteydessä ulkopuolisten palveluntarjoajien toimia. Ehdotuksella ei puututa unionin elimistä, laitoksista ja virastoista muutoin säädettyihin velvollisuuksiin.

Ennalta ilmoitetut ja monivuotisen ohjelman mukaiset arvioinnit säilyvät arviointien pääasiallisena muotona. Arvioinnin ja seurannan muotoja ja menetelmiä halutaan kehittää mahdollistamalla ennalta ilmoittamattomien käyntien ja temaattisten arviointien määrän lisäys sekä etäarvioinnit. Eri arviointimuodot ja muut keskeiset termit määritellään artiklassa 2 ja listataan artikloissa 4—6. Uutena muotona käyttöön otetaan verifiointikäynnit.

Arviointien toteuttamiseksi asetetaan velvoite tehdä yhteistyötä ja pyytää olennaisilta unionin elimiltä, laitoksilta ja virastoilta riskiarvioita ja tilannekuvia ja muuta tukea (artiklat 7—10). Näillä tarkoitetaan erityisesti Euroopan raja- ja merivartiovirastoa (Frontex), Euroopan poliisivirastoa (Europol), Euroopan perusoikeusvirastoa (FRA), Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavaa eurooppalaista virastoa (eu-LISA) ja Euroopan tietosuojavaltuutettua (EDPS). Lisäksi velvoitetaan ottamaan huomioon aiempien arviointien tulokset.

Ehdotuksella vahvistetaan synergioita unionin muiden laadunvalvonta- ja arviointimekanismien kanssa (artikla 10). 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 torjuntafoorumin (EMPACT) ja eurooppalaisiin tietojärjestelmiin liittyvän valvonnan kanssa sekä kansallisten laadunvalvontamekanismien hyödyntämisen.

Arvioinneissa tulee kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuksien toteutumiseen. Tätä tuetaan vahvistamalla perusoikeusnäkökulmaa arvioitsijoille annettavassa koulutuksessa (artikla 16) sekä käyttämällä arviointien tukena muiden toimijoiden, kuten oikeusasiamiesten, perusoikeuksia valvovien viranomaisten, kolmannen sektorin ja kansainvälisten järjestöjen tuottamaa aineistoa, mukaan lukien kansalliset valvontamekanismit (artiklat 10—11). Perusoikeusviraston osallistumista arviointien suunnitteluun ja toteuttamiseen vahvistetaan (artiklat 7 ja 10).

Arviointisykliä esitetään pidennettäväksi viidestä vuodesta seitsemään vuoteen (artikla 12) ja priorisoidut arviointialat määriteltäisiin syklin alussa. Monivuotista ja vuotuisia arviointiohjel-

mia kehitetään joustavammaksi tekemällä niistä vähemmän yksityiskohtaisia ja siten vähentämällä korjaustarpeita (artiklat 12—13). Force majeure -tapauksissa muutokset tehtäisiin yhteistyössä arvioinnin kohteena olevien jäsenmaiden kanssa, mutta nykyistä kevyemmin menettelyin. Jokainen jäsenvaltio arvioidaan edelleen vähintään kerran syklin aikana ja lisäksi toteutetaan vähintään yksi ennalta ilmoittamaton tai temaattinen arviointi kunkin osalta. Arviointien tukena käytetään edelleen kyselylomaketta (artikla 14).

Asetusehdotuksessa esitetään perustettavaksi asiantuntijapooli, josta komissio valitsee asiantuntijat arviointeihin (artiklat 16—18). Nykyisin jäsenmaat esittävät asiantuntijoita kuhunkin arviointiin erikseen mahdollisuuksiensa ja harkintansa mukaan. Ehdotuksen mukaan jäsenmaat nimeävät jatkossa vuosittain ainakin yhden asiantuntijan yhteiseen pooliin niiltä aloilta, jotka on määritelty monivuotisessa ohjelmassa. Komissio vahvistaa sen jälkeen asiantuntijajoukon ja pitää ajantasaista listaa asiantuntijoista. Asiantuntijat arviointeihin valitaan pääsääntöisesti tästä joukosta ja komissio päättää arviointiryhmän koosta. Ryhmään on mahdollista ottaa mukaan myös tarkkailijoita komissiosta tai jäsenmaista koulutussyistä. Komissio voi ehdotuksen mukaan olla suoraan yhteydessä asiantuntijoihin. Osallistumisesta voisi kieltäytyä vain perustellusta syystä. Valinnoissa pyritään varmistamaan maantieteellinen tasapaino ja rotaatio. Tarvittaessa komissio voi pyytää jäsenmaita esittämään lisää asiantuntijoita tiettyihin arviointeihin, jos sopivia asiantuntijoita ei ole poolista saatavilla. Asiantuntijoiden pätevyysvaatimuksiin ei esitetä merkittäviä muutoksia (artikla 15) ja komissio vastaa jatkossakin osallistumisesta aiheutuvista kuluista päivärahoja lukuun ottamatta (artikla 3).

Ehdotuksen mukaan 24 tunnin ennakkoilmoitusvaatimuksesta ennalta ilmoittamattomien käyntien osalta luovutaan pääsääntöisesti (artikla 19). Poikkeuksena 24 tuntia ennen annettava ennakkoilmoitus voidaan tehdä, jos kyse on satunnaisesta yleistarkastuksesta verifiointikäynnin muodossa. Ennalta ilmoittamattomia käyntejä toteutetaan erityisesti sisärajalla tehtävien toimien arvioimiseksi tai siinä tapauksessa, että saadaan indikaatioita koko Schengen-alueen toimintaan mahdollisesti merkittävän negatiivisesti vaikuttavista uusista tai systeemisistä ongelmista tai vakavista laiminlyönneistä, kuten perusoikeusloukkauksista ulkorajoilla (artikla 4).

Arviointikertomusten ja suositusten hyväksymistä esitetään muutettavaksi niin, että niistä luodaan yksi yhtenäinen asiakirja, jonka komissio hyväksyy neljän kuukauden kuluessa arvioinnin toteuttamisesta (artiklat 21—22). Suositusten toimeenpanolle voidaan asettaa aikarajoja. Neuvostolla säilyy mahdollisuus antaa lausunto tästä yhdistetystä asiakirjasta komiteamenettelyn osana, mutta se ei enää hyväksyisi suosituksia. Jäsenmaan tulee jatkossa laatia toimintasuunnitelma kahdessa kuukaudessa. Toimintasuunnitelmien seurantaraportit toimitetaan komissiolle ja neuvostolle nykyisen kolmen kuukauden sijaan jatkossa kuuden kuukauden välein. Ehdotuksen mukaan komissio ei jatkossa laadi jäsenmaiden toimintasuunnitelmista arviota tiedonannon muodossa vaan se laatii esimerkiksi hallinnollisen kirjeen. Ehdotuksessa säädetään lisäksi komission velvollisuudesta informoida Euroopan parlamenttia ja neuvostoa vähintään kaksi kertaa vuodessa suositusten perusteella laadittavien toimintasuunnitelmien toimeenpanosta. Kokonaiskuvan saamiseksi komissio ryhtyy myös laatimaan vuosittaisia Schengenin tilaa koskevia raportteja (artikla 28).

Neuvoston hyväksyntää erillisille suosituksille edellytetään, jos kyseessä on 1) temaattinen arviointi, 2) ensimmäistä kertaa tehtävä arviointi eli sen arvioiminen, katsotaanko jäsenmaan toteuttavan vaatimukset, minkä perusteella Schengenin säännöstöä voitaisiin soveltaa siellä jollakin alalla tai 3) arvioinnissa havaitaan vakavia puutteita (artiklat 23—25). Ensimmäistä kertaa tehtävistä arvioinneista säädetään tarkemmin artiklassa 24. Verifiointikäynti rajataan ehdotuksen mukaan koskemaan vain aiemmin annettujen suositusten toimeenpanon seurantaa. Verifiointivierailu tulee järjestää aina ennen ensimmäisen kerran arvioinnin sulkemista.

Ehdotuksella luodaan pikakaista vakavia puutteita havaittaessa (artikla 23). Vakavat puutteet määritellään artiklassa 2. Jäsenmaan tulee näissä tapauksissa välittömästi ryhtyä toimiin puutteiden korjaamiseksi jo ennen arviointikertomuksen hyväksymistä. Kertomus sekä neuvoston hyväksyntää edellyttävät erilliset suositukset käsitellään nopeammassa aikataulussa. Vakavista puutteista johtuvien suositusten toimeenpanolle asetetaan aikaraja ja edellytetään tiiviimpää raportointia sekä komissiolle että neuvostolle. Kyseisen jäsenmaan tulee informoida komissiota ja jäsenmaita tehdyistä toimista yhden kuukauden sisällä kertomuksen ja suositusten hyväksymisestä lähettämällä toimintasuunnitelma. Uusintavierailun, jolla vahvistetaan puutteiden korjaaminen, tulee toteutua vuoden kuluessa ensimmäisestä arvioinnista.

Arviointikäynneistä laadittavia kertomuksia ei enää lähtökohtaisesti luokitella EU RESTRICTED -turvallisuusluokkaan (artikla 26). Jäsenmailla säilyy kuitenkin mahdollisuus pyytää kertomuksen luokittelemista salassa pidettäväksi. Asetusehdotuksessa säädetään lisäksi jäsenmaiden velvollisuudesta antaa arviointiryhmälle ja komissiolle pääsy myös salassa pidettävään tietoon (artikla 3). Ryhmän jäsenet velvoitetaan käsittelemään kaikkea saamaansa tietoa luottamuksellisesti ja salassa pidettävän aineiston jakamisessa ja käsittelyssä edellytetään noudatettavan soveltuvia turvallisuussääntöjä (artikla 26).

Tavoitteena on, että asetus tulisi voimaan 1.9.2022.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Komissio esittää asetusehdotuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artiklaa 70, jossa säädetään jäsenvaltioiden mahdollisuudesta suorittaa yhdessä komission kanssa objektiivinen ja puolueeton arviointi siitä, miten jäsenvaltioiden viranomaiset toteuttavat unionin politiikkoja vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla.

Ehdotuksen oikeusperusta on sama kuin asetuksessa (EU) N:o 1053/2013, jonka se kumoaisi. Komissio katsoo, että esitetyistä muutoksista huolimatta annettu asetusehdotus ei muuta mekanismin tavoitteita ja soveltamisalaa perustavanlaatuisella tavalla, joten oikeusperustana olisi edelleen sama artikla. Kyseessä on neuvoston asetus, joten ehdotus hyväksytään erityisessä lainsäätämisjärjestyksessä, jossa Euroopan parlamenttia pyydetään antamaan hyväksyntänsä säädösehdotukselle.

Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kolmannen osan V osasto. Siihen sovelletaan sen vuoksi vaihtelevan geometrian järjestelmää, joka perustuu Irlannin ja Tanskan asemasta tehtyihin pöytäkirjoihin sekä Schengen-pöytäkirjaan. Norjan, Islannin, Sveitsin ja Liechtensteinin osalta ehdotuksella kehitetään niitä Schengenin säännöstön määräyksiä, joita tarkoitetaan maiden sopimuksissa osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen.

Komissio katsoo asetusehdotuksen olevan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklassa tarkoitetun toissijaisuusperiaatteen mukainen. Ehdotuksen tavoitteet eivät ole tehokkaasti toteutettavissa jäsenvaltioiden lainsäädännön tasolla, sillä arviointien toteuttaminen juuri EU-tasolla voi taata sellaisten Schengenin säännöstön soveltamiseen liittyvien puutteiden havaitsemisen, jotka voivat vaarantaa koko Schengen-alueen toimintaa. Vertaispaine EU-tasolla on tarpeellinen sen varmistamiseksi, että jäsenmaat korjaavat ripeästi havaitut puutteet. Asetusehdotuksessa on komission mukaan luotu perusta koordinaation kehittämiseksi kansallisen laadunvalvonta- ja seurantamekanismin kanssa. Tavoitteena on kohdistaa arvioinnit koko Schen-

gen-alueen kannalta merkittäviin puutteisiin. Asetusehdotus on komission mukaan linjassa asetuksen (EU) 2019/1896 kanssa, missä säädetään kansallisten laadunvalvontamekanismien kehittämisestä osana yhdennettyä rajaturvallisuutta.

Komission mukaan asetusehdotus on SEU 5 artiklassa tarkoitetun suhteellisuusperiaatteen mukainen. Ehdotuksen tavoitteena on virtaviivaistaa arviointiprosessia yksinkertaistamalla menettelyjä siten, että komissio hyväksyisi yhtenä kokonaisuutena sekä arviointikertomukset että niiden perusteella annettavat suositukset. Neuvosto hyväksyisi kuitenkin suositukset merkittävissä tapauksissa. Komission mukaan ehdotus myös vahvistaa neuvoston roolia seurantaprosessissa näissä tapauksissa.

Arviointi- ja valvontamekanismista on säädetty asetuksella, koska mekanismi toimii EU-tasolla ja edellyttää siten eri toimijoiden velvollisuuksia ja menettelyjä koskevia selkeitä sääntöjä.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotuksen oikeusperusta asetukselle on asianmukainen.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Komission vaikutustenarviointi

Komissio esittää arviointien laajuuden pitämistä ennallaan niin, että ne kattavat koko Schengenin säännöstön, mutta huomioiden tapahtuneet muutokset ja mahdollistamalla joustavan suunnittelun. Ehdotukseen sisältyy muutoksia koskien arviointimuotoja ja -menettelyjä ja seurantaa ja sillä laajennetaan eri työkalujen käyttöä. Näin voidaan komission mukaan lisätä arviointien strategista fokusta. Komissio katsoo, että esitetyt muutokset koskien muun muassa arviointikertomusten hyväksyntää ja turvaluokittelua, aikarajoja, toimintasuunnitelmien arviointia ja seurantaraporttien toimittamista sekä arviointiryhmien rakentamista nopeuttavat ja yksinkertaistavat prosesseja. Komission mukaan neuvosto osallistuu muutoksista huolimatta jatkossakin tiiviisti kertomusten ja suositusten hyväksyntään. Komissio katsoo, että perusoikeuksiin liittyvät tarkennukset luovat varmemman oikeusperustan ja korostavat niiden kunnioittamisen merkitystä. Asiantuntijapoolin luomisella ja arviointiryhmien koon joustavoittamisella optimoidaan komission mukaan arviointeihin osallistuminen. Lisäksi ehdotuksella lisätään unionin elinten, laitosten ja virastojen panosta ja vahvistetaan koordinaatiota. Komissio katsoo, että esitetyt muutokset vähentävät jäsenmaiden, komission ja neuvoston hallinnollista taakkaa erityisesti päätöksenteko- ja valvontavaiheessa.

Komissio tarkastelee asetusta uudelleen kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun kaikki ensimmäisen 7-vuotissyklin aikana toteutetut arvioinnit on hyväksytty. Lisäksi komissio on parhaillaan kehittämässä it-työkalua, joka modernisoi toimintasuunnitelmien toimeenpanon seurantaa. Työkalu on tarkoitus saada käyttöön vuonna 2021.

Komissio arvioi, että mekanismista koituu sille vuosittain noin kahden miljoonan euron kustannukset. Ehdotetuilla muutoksilla ei sen mukaan ole vaikutusta kustannuksiin, eivätkä ne edellytä lisärahoitusta tai uusia henkilöresursseja. Tämä johtuu erityisesti hallinnollisen taakan pienentymisestä ehdotetuin muutoksin ja mahdollisuudesta tehdä kohdennetumpia arviointeja pienemmin arviointiryhmin. Komissio jatkaa arviointeihin osallistuvien jäsenmaiden asiantuntijoiden matkakulujen korvaamista, eikä kulujen odoteta kasvavan siltä osin. Mekanismista aiheutuvat kulut katetaan rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineestä (BMVI).

Vaikutukset Suomen kannalta

Taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset Suomessa

Ehdotetuilla muutoksilla ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia tai hallinnollisia vaikutuksia kansallisesti. Arviointien perusteella annettavien suositusten toimeenpanoon on jatkossakin mahdollisuus hakea rahoitusta EU:n sisäasioiden rahastoista. Komission näkemyksen mukaan jäsenmaalle koituvat kustannukset perusarvioinneista vähenisivät johtuen niiden harventumisesta ja keston lyhenemisestä sekä pienemmästä arviointiryhmästä. Komissio arvioi jäsenmaiden vastausten perusteella, että kerran kaudessa tehtävään perusarviointiin kului nykyisellä arviointikaudella karkeasti noin 800 henkilötyötuntia kyselyihin vastaamiseen ja itse arviointiin noin 5000 henkilötyötuntia sekä rahallisesti noin 10 000 euroa. Toimintasuunnitelmien laadintaan ja niistä raportointiin kului noin 250+500 henkilötyötuntia. Hallinnollinen taakka kevenisi, jos toimintasuunnitelmista tulisi asetusehdotuksessa esitetyn mukaisesti raportoida jatkossa kuuden kuukauden välein. Myös etäarviointien yleistyminen vähentäisi kustannuksia.

Asiantuntijapoolin tulisi asetusehdotuksessa esitetyn mukaisesti nimetä vuosittain luultavasti vähintään 5-7 henkilöä. Kokonaisuutena tämän muutoksen ei arvioida lisäävän kansallisia kuluja, jotka koostuisivat lähinnä arviointiin käytetyistä työtunneista ja maksettavista päivärahoista. Muutos voi kuitenkin johtaa kulujen jakautumiseen tasaisemmin eri viranomaisten välillä, kun kaikilta arvioitavilta aloilta tulisi nimetä vähintään yksi asiantuntija. Komissio ottaisi asiantuntijoiden valinnassa huomioon kansallisten hallintojen koon.

Vaikutus kansalliseen lainsäädäntöön ja perusoikeuksien toteutumiseen

Asetus on kaikilta osiltaan velvoittava ja sitä sovelletaan sellaisenaan jäsenvaltioissa perussopimusten mukaisesti. Asetusehdotuksessa esitetyillä muutoksilla ei ole vaikutusta Suomen kansalliseen lainsäädäntöön. Asetus ei edellytä kansallisen lain säätämistä.

Muutoksilla voidaan arvioida olevan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta myönteistä vaikutusta, sillä arviointi- ja valvontamekanismi vahvistaa oikeuksien suojaa käytännössä.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Komissio katsoo, että ehdotus kunnioittaa perusoikeuksia EU:n perusoikeuskirjassa säädetyllä tavalla ja esittää muutoksia, joilla voidaan taata, että perusoikeusvelvoitteet huomioidaan mekanismissa. Komissio toteaa, että vaikka arviointi- ja valvontamekanismia ei perustettu ensisijaisesti perusoikeuksien toteutumisen valvontaa varten, se tukee niiden kunnioittamista arvioimalla Schengenin säännöstön toteutumista jäsenmaissa ottamalla huomioon säännöstöön sisältyvät perusoikeusvaatimukset ja -säännökset. Lisäksi tietosuoja on yksi arvioitavista aloista. Arviointi- ja valvontamekanismilla ei itsessään puututa perus- tai ihmisoikeuksiin. Mekanismilla voidaan arvioida kuitenkin olevan perus- ja ihmisoikeuksia vahvistavaa vaikutusta, mukaan lukien henkilötietojen suoja, sillä näiden kunnioittamista valvotaan tarkemmin.

Asetusehdotuksessa pyritään vahvistamaan perusoikeusnäkökulman huomioimista monin tavoin. Tämä tehtäisiin vahvistamalla perusoikeusnäkökulmaa arvioitsijoille annettavassa koulutuksessa ja käyttämällä arviointien tukena esimerkiksi oikeusasiamiesten, perusoikeuksia valvovien viranomaisten, kolmannen sektorin ja kansainvälisten järjestöjen tuottamaa aineistoa. Ehdotuksessa pyritään myös lisäämään synergioita muiden valvontamekanismien kanssa. Lisäksi Perusoikeusviraston osallistumista arviointien suunnitteluun ja toteuttamiseen vahvistettaisiin. Mahdollisia vakavia laiminlyöntejä, kuten perusoikeusloukkauksia ulkorajoilla, voitaisiin arvioida ennalta ilmoittamattomien käyntien kautta.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Lainsäädäntövallan jaosta valtakunnan ja maakunnan kesken säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Ahvenanmaan maakunnan hallituksella on itsehallintolain 59b §:n mukaisesti oikeus toimeenpanna EU-politiikkaa Ahvenanmaan maakunnassa niillä toimialoilla, joiden osalta maakunnalla on lainsäädäntötoimivalta.

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 26, 27 ja 34 kohtien mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ulkomaalaislainsäädäntöä ja Rajavartiolaitosta. Lain 18 §:n 6 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat yleistä järjestystä ja turvallisuutta 27 §:n 27, 34 ja 35 kohdassa säädetyin poikkeuksin.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Ehdotuksen käsittelystä neuvostossa vastaa Schengen-arviointityöryhmä. Ehdotusta on käsitelty työryhmässä ensimmäisen kerran 14.6., jolloin komissio esitteli sen ja jäsenmailla oli mahdollisuus esittää ensimmäiset huomionsa.

Muiden jäsenvaltioiden virallisia kantoja ei ole vielä tiedossa.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Valtioneuvoston kirjelmä on valmisteltu sisäministeriössä yhteistyössä mekanismin toimeenpanoon osallistuvien tahojen kanssa.

Ehdotusta on käsitelty oikeus- ja sisäasiat (EU7) ja maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamisasiat (EU6) -jaostojen kirjallisessa menettelyssä 22—24.6.2021.

10 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 varmistaen 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.