



EUROOPAN PARLAMENTTI

2009 - 2014

*Istuntoasiakirja*

**A7-0215/2013**

10.6.2013

**\***

## **MIETINTÖ**

esityksestä neuvoston asetukseksi arviointimekanismin perustamisesta  
Schengenin säännöstön soveltamisen varmistamista varten  
(10273/2013 – C7-0160/2013 – 2010/0312(CNS))

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

Esittelijä: Carlos Coelho

### ***Menettelyjen symbolit***

- \* Kuulemismenettely
- \*\*\* Hyväksyntämenettely
- \*\*\*I Tavallinen lainsäätämisyjärjestys (ensimmäinen käsittely)
- \*\*\*II Tavallinen lainsäätämisyjärjestys (toinen käsittely)
- \*\*\*III Tavallinen lainsäätämisyjärjestys (kolmas käsittely)

(Menettely määräytyy säädösesityksessä ehdotetun oikeusperustan mukaan.)

### ***Tarkistukset säädösesitykseen***

Parlamentin tarkistuksissa ehdotetut säädösesityksen muutokset merkitään ***lihavoidulla kursivilla***. Pelkkää *kursivointia* käytetään kiinnittämään asiasta vastaavien yksiköiden huomio sellaisiin säädösesityksen osiin, jotka ehdotetaan korjattavaksi lopullisessa tekstissä (esimerkiksi selvästi virheelliset tai kyseisestä kieliversiosta pois jääneet kohdat). Korjausehdotusten hyväksymisestä päättävät asiasta vastaavat yksiköt.

Säädösesityksellä muutettavaan olemassa olevaan säädökseen tehtävän tarkistuksen tunnistetiedoissa mainitaan kolmannella rivillä muutettavan säädöksen tyyppi ja numero ja neljännellä rivillä tarkistettavan tekstinkohdan paikannus. Kun parlamentin tarkistukseen sisältyy olemassa olevan säännöksen tai määräyksen tekstiä, johon säädösesityksessä ei ole ehdotettu muutoksia, kyseinen teksti **lihavoidaan**. Merkintä [...] tarkoittaa, että kyseisestä kohdasta on poistettu tekstiä.

## SISÄLTÖ

	<b>Sivu</b>
LUONNOS EUROOPAN PARLAMENTIN LAINSÄÄDÄNTÖPÄÄTÖSLAUSELMAKSI	5
LIITE.....	6
PERUSTELUT .....	7
VALIOKUNNAN LOPULLISEN ÄÄNESTYKSEN TULOS.....	10



## LUONNOS EUROOPAN PARLAMENTIN LAINSÄÄDÄNTÖPÄÄTÖSLAUSELMAKSI

**esityksestä neuvoston asetukseksi arviointimekanismin perustamisesta Schengenin säännösten soveltamisen varmistamista varten  
(10273/2013 – C7-0160/2013 – 2010/0312(CNS))**

**(Eriytinen lainsäätämisyjärjestys – kuuleminen)**

*Euroopan parlamentti, joka*

- ottaa huomioon neuvoston esityksen (10273/2013),
  - ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 70 artiklan, jonka mukaisesti neuvosto on kuullut parlamenttia (C7-0160/2013),
  - ottaa huomioon neuvostolta saadun lausuntopyynnön (C7-0160/2013),
  - ottaa huomioon ottaa huomioon neuvoston edustajan 30. toukokuuta 2013 päivätyllä kirjeellä antaman sitoumuksen hyväksyä säädös Euroopan parlamentille lähetetyssä muodossa,
  - ottaa huomioon työjärjestyksen 55 artiklan,
  - ottaa huomioon kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan mietinnön (A7-0215/2013),
1. hyväksyy neuvoston esityksen;
  2. hyväksyy tämän päätöslauselman liitteenä olevan Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission yhteisen lausuman;
  3. kehottaa puhemiestä välittämään parlamentin kannan neuvostolle ja komissiolle.

## LIITE

### Ehdotus Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission lausumaksi

Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio panevat tyytyväisinä merkille, että Schengenin rajasäännösten muutosasetus, jossa vahvistetaan rajavalvonnan väliaikaista palauttamista sisärajoille poikkeuksellisissa olosuhteissa koskevat yhteiset säännöt, sekä asetus arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta Schengenin säännösten soveltamisen varmistamista varten on hyväksytty. Ne katsovat, että nämä uudet mekanismit vastaavat asianmukaisesti 24. kesäkuuta 2011 annetuissa Eurooppa-neuvoston päätelmissä esitettyyn pyyntöön vahvistaa jäsenvaltioiden keskinäistä yhteistyötä ja luottamusta Schengen-alueella sekä luoda tehokas ja luotettava seuranta- ja arviointijärjestelmä yhteisten sääntöjen täytäntöönpanon ja unionin säännösten perustuvien kriteerien vahvistamisen, mukauttamisen ja laajentamisen varmistamiseksi ottaen samalla huomioon, että Euroopan ulkorajojen turvallisuutta on pidettävä yllä tehokkaasti ja johdonmukaisesti yhteisen vastuun, solidaarisuuden ja käytännön yhteistyön pohjalta.

Ne toteavat, että tällä Schengenin rajasäännösten muutoksella vahvistetaan koordinoitua ja yhteistyötä unionin tasolla tarjoamalla toisaalta kriteerit rajavalvonnan palauttamiselle jäsenvaltioissa ja toisaalta EU:n toimiin perustuvalla mekanismilla, jonka avulla voidaan reagoida todella kriittisessä tilanteessa, jossa ilman sisärajavaltontaa olevan alueen yleinen toimivuus on vaarantunut.

Ne korostavat, että tämä uusi arviointijärjestelmä on EU:n toimiin perustuva mekanismi ja että se kattaa kaikki Schengenin säännösten näkökohdat ja siihen osallistuu jäsenvaltioiden, komission ja asianomaisten EU-virastojen asiantuntijoita.

Ne ovat yhtä mieltä siitä, että kaikki tulevaisuudessa esitettävät tämän arviointijärjestelmän muuttamista koskevat komission ehdotukset toimitetaan Euroopan parlamentille, jotta sen lausunto voidaan ottaa mahdollisimman laajasti huomioon ennen lopullisen tekstin hyväksymistä.

## PERUSTELUT

### Taustaa

Teksti, josta Euroopan parlamenttia kuullaan, perustuu kolmen toimielimen väliseen sopimukseen, johon ne pääsivät pitkän neuvotteluprosessin jälkeen.

Ensimmäinen yritys ratkaista heikkoudet ja puutteet, joita on havaittu nykyisessä arviointimekanismeissa, joka on luonteeltaan puhtaasti hallitustenvälinen ja joka perustettiin pysyvän Schengenin arviointi- ja soveltamiskomitean perustamisesta 16. syyskuuta 1998 annetulla toimeenpanevan komitean päätöksellä (päätös SCH/Com-ex (98) 26 def), toteutettiin maaliskuussa 2009, kun komissio teki kaksi ehdotusta (toinen koski entistä ensimmäistä pilaria ja toinen entistä kolmatta pilaria), joiden tarkoituksena oli korvata arviointimekanismit. Lokakuussa 2009 Euroopan parlamentti hylkäsi molemmat ehdotukset ja pyysi komissiota peruuttamaan ne ja tekemään uudet olennaisesti parannetut ehdotukset, joiden käsittelyssä noudatetaan yhteispäätösmenettelyä ja joissa otetaan huomioon Lissabonin sopimuksen voimaantulo. Marraskuussa 2010 tehtiin uusi ehdotus Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 77 artiklan 2 kohdan e alakohdan perusteella, jossa säädetään tavallisen lainsäätämisenjärjestyksen soveltamisesta (yhteispäätösmenettely). Vaikka parlamentti hyväksyi tämän ehdotuksen, oikeus- ja sisäasioiden neuvosto päätti puolestaan 7. ja 8. kesäkuuta 2012 muuttaa oikeusperustaksi SEUT-sopimuksen 70 artiklan todeten, että kyseinen artikla lisättiin perussopimukseen keskinäisiä arviointeja koskevien sopimusten hyväksymistä varten. Tämä päätös aiheutti ennennäkemättömän toimielinten välisen konfliktin, joka onnistuttiin ratkaisemaan intensiivisten neuvotteluiden jälkeen.

### Esittelijän kanta

Esittelijä pitää myönteisenä sopimusta ja suosittelee hyväksymään tämän tekstin. Vaikka sopimus ei olekaan aivan sellainen kuin Euroopan parlamentti olisi halunnut, siinä annetaan vastaus suurimpaan osaan parlamentin huolenaiheista ja se merkitsee huomattavaa kehitystä nykyisiin Schengenin sääntöihin nähden ja tehostaa Schengenin hallintoa. Tämän lisäksi sopimus vahvistaa kansalaisten oikeutta liikkua vapaasti Schengenin alueella, koska siinä määrätään yksiselitteisesti, että erityisesti ilman ennakkovaroitusta tehtävien yllätyskäyntien avulla on mahdollista arvioida, suoritetaanko sisärahoilla laittomia tarkastuksia.

### Eurooppalainen mekanismi

Arviointimekanismi ei ole enää puhtaasti hallitustenvälinen mekanismi, vaan se on luonteeltaan yleiseurooppalainen. Komissio ei ole enää pelkkä tarkkailija vaan se ottaa vastuun myös arviointi- ja seurantaprosessin yleisestä koordinoinnista. Se vastaa suurimmasta osasta päätöksiä, joita arviointiprosessin puitteissa tehdään vuotuisesta tai monivuotisesta ohjelmasta, valmisteltaessa vierailuja paikalla ja laadittaessa arviointikertomuksia ja suosituksia. Arvioinnin jälkeen komission on hyväksyttävä kertomus ja tehtävä ehdotuksia korjaavista toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on korjata havaitut puutteet ja jotka neuvoston on myöhemmin hyväksyttävä. Jokaiseen vierailuun osallistuu kaksi komission edustajaa, joista yhden on toimittava vierailun johtajana yhdessä jäsenvaltioiden asiantuntijan kanssa. Paikalla tehtäviin vierailuihin osallistuvien jäsenvaltioiden asiantuntijoiden lukumäärä ei saa

olla enempää kuin kahdeksan ennalta ilmoitettujen vierailujen yhteydessä eikä enempää kuin kuusi ennalta ilmoittamattomien vierailujen yhteydessä. Myös useat EU:n virastot ja toimielimet osallistuvat.

### **Entistä tehokkaampi ja vahvempi mekanismi**

Toisin kuin nykyinen järjestelmä, joka ei ole juridisesti sitova ja johon sisältyy pelkästään vertaisarviointi, uudessa järjestelmässä on mekanismeja, jotka ovat entistä tehokkaampia ja joiden varoittava vaikutus on entistä suurempi. Sen avulla on mahdollista tehdä tarkka arviointi Schengenin sääntöjen noudattamisasteesta ja toteuttaa välittömästi korjaavia toimenpiteitä niin, että kaikki vaikutelmat rankaisemattomuudesta poistuvat. Jäsenvaltioita veloitetaan ratkaisemaan kaikki kohtaamansa ongelmat. On myös mahdollista tehdä sisärajoja koskevia vierailuja paikalla ilman ennakoilmoitusta. Tällä autetaan myös säilyttämään yksi tärkeimmistä Euroopan integraation saavutuksista, nimittäin kansalaisten vapaa liikkuvuus alueella, jolla ei ole sisärajoja. Vaikka tällä hetkellä ei ole sääntöjä seurannan toteuttamisesta sellaisen arvioinnin jälkeen, jonka yhteydessä on havaittu puutteita, yksi tärkeimmistä uuden järjestelmän mukaisista uudistuksista on se, että siihen sisällytetään entistä vaativampia määräyksiä näiden puutteiden poistamisesta. Jäsenvaltioiden, joille on tehty suosituksia toimista kyseisten puutteiden korjaamiseksi, on laadittava toimintasuunnitelma osoitettujen puutteiden korjaamiseksi kolmen kuukauden määräajan kuluessa (tai kuukauden kuluessa, jos katsotaan, että arvioinnin kohteena ollut jäsenvaltio on laiminlyönyt vakavalla tavalla veloitteensa). Kyseistä toimintasuunnitelmaa on arvioitava ja seurattava tiiviisti ja tarvittaessa on tehtävä vierailuja paikalla, jotta voidaan osoittaa, että toimintasuunnitelma on pantu asianmukaisesti täytäntöön. Schengenin säännösten tarkistamisen yhteydessä säädettiin myös täydentävästä seurannasta, johon voi sisältyä suositusten hyväksyminen erityistoimenpiteistä, kuten Euroopan rajavartijaryhmien lähettäminen paikalle, sellaisten strategisten suunnitelmien hyväksyminen, joita Frontexin on arvioitava, ja viimeisenä keinona ja tilanteen vakavuus huomioon ottaen tietyn rajanylityspisteen sulkeminen rajoitetuksi ajaksi.

Tällä uudella mekanismilla saadaan päätökseen myös tällä hetkellä vallitseva ”kaksinaismoralistinen” tilanne. Tästä lähtien Schengenin ehdokasvaltioita ja sen jäseninä jo olevia valtioita on arvioitava samalla tavalla samojen sääntöjen mukaisesti. Schengenin säännöstöä on myös noudatettava ehdottomasti sekä Schengeniin liittyttäessä että myös liittymisen jälkeen.

### **Demokraattisen valvonnan alainen mekanismi**

Komissiolla on tärkeä tehtävä tässä uudessa arviointimekanismissa, ja tämän mekanismin täytäntöönpano on Euroopan parlamentin poliittisen valvonnan alaista.

Parlamentti on pidettävä tietoisena koko prosessin aikana, ja sen on saatava käyttöönsä kaikki tärkeät asiakirjat, mukaan luettuina Frontexin riskianalyysi, monivuotinen ja vuotuinen arviointiohjelma, arviointikertomukset, suositukset korjaaviksi toimenpiteiksi sekä toimintasuunnitelmat havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Se voi myös saada käyttöönsä jäsenvaltioiden antamat erityiset vastaukset kyselyihin. Avoimuudessa ja Euroopan parlamentin tiedonsaantioikeudessa on myös tapahtunut huomattavaa kehitystä, koska tähän



mennessä parlamentilla ei ole ollut oikeutta saada asiakirjoja Schengenin arviointien yhteydessä.

Loppujen lopuksi parlamentti on onnistunut varmistamaan osallistumisensa sekä nykyiseen menettelyyn että tämän alan tuleviin aloitteisiin. Vaikka tämä mekanismi on hyväksyttävä perussopimuksen 70 artiklan nojalla, jossa ei säädetä parlamentin osallistumisesta päätöksentekoprosessiin, tämä asetus neuvoteltiin itse asiassa yhteispäätöstekstinä, ja siihen sisältyy suurin osa tarkistuksista, joita Euroopan parlamentti on ehdottanut mietinnössään (A7-0226/2012). Neuvosto ilmoitti tehdyn sopimuksen vahvistamisesta Euroopan parlamentille lähettämässään kirjeessä aikomuksensa hyväksyä asetus noudattaen täysin tehdyn sopimuksen tekstiä ja vahvisti myös pyrkimyksensä kuulla Euroopan parlamenttia, jos se aikoo tulevaisuudessa muuttaa tätä asetusta. Tätä kompromissia ei tunnusteta ainoastaan kolmen toimielimen välisessä yhteisessä lausumassa, joka on asetuksen liitteenä, vaan myös asetuksen tekstissä ja Schengenin rajasäännöstön mukaisessa arviointilausekkeessa (37 a artikla). Viimeksi mainitussa säädetään lisäksi Schengenin arviointimekanismin kaikkia tulevia muutoksia koskevista merkittävistä takeista, ja siihen sisältyy myös lukuisia arviointimekanismin toimintaa koskevia yksityiskohtia. Niinpä oikeusvarmuuden ja johdonmukaisuuden vuoksi neuvostoon kohdistuu lopulta paineita, jotta se ei tee arviointimekanismin mitään muutoksia, jotka voivat olla ristiriidassa Schengenin rajasäännöstön arviointilausekkeen kanssa.

On vielä korostettava, että suurin osa tärkeimmistä parannuksista saatiin aikaan sen jälkeen, kun neuvottelut aloitettiin uudelleen, eli neuvoston tehtyä päätöksen oikeusperustan muuttamisesta sekä toimielinten välisen kiistan jälkeen. Tällainen on esimerkiksi komissiolle annetun koordinoitujen tehtävien tapaus, arviointikertomusten hyväksymiseen liittyvä komission vastuu, mahdollisuus tehdä sisärajoilla vierailuja paikalle ilman ennakkoilmoitusta sekä Euroopan parlamentin osallistumisen lisääminen ja sen tiedonsaantiin ja asiakirjojen saantiin liittyvät määräykset. Kaikki nämä parannukset on mahdollistanut ainoastaan Euroopan parlamentin voimakas ja yhtenäinen kanta, joka sillä oli tämän pitkän neuvotteluprosessin aikana.

## **Päätelmä**

Esittelijä katsoo, että tämä uusi mekanismi – joka on luonteeltaan entistä eurooppalaisempi, avoimempi ja vaativampi – on valtava askel eteenpäin nykyiseen pysyvään tilaan verrattuna. Mekanismi antaa tarvittavat välineet, joilla voidaan tunnistaa ja korjata jo alusta alkaen mahdolliset puutteet, joita jäsenvaltioilla on Schengenin sääntöjen täytäntöönpanossa ja soveltamisessa, ja auttaa näin säilyttämään Schengenin alue alueena, jolla ei ole sisärajoja, ja suojelemaan kansalaisten liikkumisoikeutta. Kaikista näistä syistä ja siksi, että Euroopan parlamentin institutionaalisen tehtävän suojelemiseksi on sovittu tyydyttävistä takeista, esittelijä suosittelee tämän kompromissin hyväksymistä.

## VALIOKUNNAN LOPULLISEN ÄÄNESTYKSEN TULOS

<b>Hyväksytty (pvä)</b>	10.6.2013
<b>Lopullisen äänestyksen tulos</b>	+: 41 -: 7 0: 2
<b>Lopullisessa äänestyksessä läsnä olleet jäsenet</b>	Sonia Alfano, Roberta Angelilli, Edit Bauer, Rita Borsellino, Emine Bozkurt, Arkadiusz Tomasz Bratkowski, Salvatore Caronna, Philip Claeys, Carlos Coelho, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Ioan Enciu, Frank Engel, Cornelia Ernst, Hélène Flautre, Kinga Göncz, Sylvie Guillaume, Anna Hedh, Salvatore Iacolino, Sophia in 't Veld, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Timothy Kirkhope, Juan Fernando López Aguilar, Baroness Sarah Ludford, Monica Luisa Macovei, Clemente Mastella, Véronique Mathieu Houillon, Roberta Metsola, Claude Moraes, Antigoni Papadopoulou, Georgios Papanikolaou, Carmen Romero López, Birgit Sippel, Csaba Sógor, Rui Tavares, Nils Torvalds, Kyriacos Triantaphyllides, Wim van de Camp, Axel Voss, Renate Weber, Cecilia Wikström, Tatjana Ždanoka, Auke Zijlstra
<b>Lopullisessa äänestyksessä läsnä olleet varajäsenet</b>	Anna Maria Corazza Bildt, Dimitrios Droutsas, Franziska Keller, Ulrike Lunacek, Marco Scurria, Bogusław Sonik
<b>Lopullisessa äänestyksessä läsnä olleet sijaiset (187 art. 2 kohta)</b>	Phil Bennion, Johannes Cornelis van Baalen