



EUROOPAN PARLAMENTTI

2009 - 2014

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

2010/0820(NLE)

5.4.2011

MIETINTÖLUONNOS

ehdotuksesta neuvoston päätökseksi Schengenin säännöstön määräysten täysimääräisestä soveltamisesta Bulgarian tasavallassa ja Romaniassa (14142/2010 – C7-0369/2010 – 2010/0820(NLE))

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

Esittelijä: Carlos Coelho

Menettelyjen symbolit

- * Kuulemismenettely
- *** Hyväksyntämenettely
- ***I Tavallinen lainsäätämismenettely (ensimmäinen käsittely)
- ***II Tavallinen lainsäätämismenettely (toinen käsittely)
- ***III Tavallinen lainsäätämismenettely (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

Sivu

LUONNOS EUROOPAN PARLAMENTIN LAINSÄÄDÄNTÖPÄÄTÖSLAUSELMAKSI 5	
PERUSTELUT	7

LUONNOS EUROOPAN PARLAMENTIN LAINSÄÄDÄNTÖPÄÄTÖSLAUSELMAKSI

ehdotuksesta neuvoston päätökseksi Schengenin säännösten määräysten täysimääräisestä soveltamisesta Bulgarian tasavallassa ja Romaniassa (14142/2010 – C7-0369/2010 – 2010/0820(NLE))

(Kuuleminen)

Euroopan parlamentti, joka

- ottaa huomioon ehdotuksen neuvoston päätökseksi (14142/2010),
 - ottaa huomioon vuoden 2005 liittymisasiakirjan 4 artiklan 2 kohdan, jonka mukaisesti neuvosto on kuullut parlamenttia (C7-0369/2010),
 - ottaa huomioon työjärjestyksen 55 artiklan,
 - ottaa huomioon kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan mietinnön (A7-0000/2011),
1. hyväksyy neuvoston ehdotuksen sellaisena kuin se on tarkistettuna;
 2. pyytää neuvostoa ilmoittamaan parlamentille, jos se aikoo poiketa parlamentin hyväksymästä sanamuodosta;
 3. pyytää tulla kuulluksi uudelleen, jos neuvosto aikoo tehdä huomattavia muutoksia ehdotukseensa;
 4. kehottaa puhemiestä välittämään parlamentin kannan neuvostolle ja komissiolle.

Tarkistus 1

**Eesitys päätökseksi
Johdanto-osan 4 kappale**

Neuvoston esitys

(4) Neuvosto totesi XXXX 20XX [asianomaisten neuvoston päätelmien antamispäivä], että Bulgaria ja Romania ovat täyttäneet kutakin mainittua alaa koskevat edellytykset.

Tarkistus

(4) Neuvosto totesi XXXX 20XX [asianomaisten neuvoston päätelmien antamispäivä], että Bulgaria ja Romania ovat täyttäneet kutakin mainittua alaa koskevat edellytykset. ***Kyseisten jäsenvaltioiden olisi ilmoitettava Euroopan parlamentille ja neuvostolle kirjallisesti tämän päätöksen voimaantuloa seuraavien kuuden***

kuukauden kuluessa jatkotoimista, joihin ne päättävät ryhtyä arviointikertomuksiin sisältyvien ja seurantakertomuksissa mainittujen, vielä toteuttamatta olevien suositusten johdosta.

Or. en

PERUSTELUT

Schengenin sopimuksen taustaa

Schengenin yhteistyö käynnistyi 14. kesäkuuta 1985 Schengenin sopimuksella, joka antoi mahdollisuuden järjestelmällisen rajavalvonnan poistamiseen allekirjoittajavaltioiden sisärajoilla ja sellaisen yhteisen alueen luomiseen, jossa henkilöt voivat liikkua vapaasti, sekä yhteisen ulkorajan luomiseen (jossa on yhteiset ulkoista rajavalvontaa koskevat säännöt, yhteinen viisumipolitiikka, poliisi- ja oikeusyhteistyö ja johon perustetaan Schengenin tietojärjestelmä (SIS)).

Alkuvaiheessa jäsenvaltioita oli viisi: Belgia, Saksa, Ranska, Luxemburg ja Alankomaat, mutta ajan myötä jäseniä on tullut lisää. Schengenin alueeseen kuuluu tällä hetkellä 25 jäsenvaltiota: EU-maista Itävalta, Belgia, Tanska, Ranska, Suomi, Saksa, Kreikka, Italia, Luxemburg, Alankomaat, Portugali, Espanja, Ruotsi, Tšekin tasavalta, Viro, Unkari, Latvia, Liettua, Malta, Puola, Slovakia, Slovenia, sekä kolme assosioitunutta EU:n ulkopuolista maata: Norja, Islanti ja Sveitsi (Liechtensteinistä pitäisi tulla neljäs assosioitunut maa; asiaa koskevan pöytäkirjan pitäisi tulla voimaan 7. huhtikuuta 2011, jonka jälkeen järjestetään asianmukaiset arviointikäynnit). Bulgaria, Romania ja Kypros soveltavat Schengenin säännöstöä tällä hetkellä vain osittain, ja näiden kolmen valtion rajoilla tehdään sen vuoksi edelleen tarkastuksia.

Tällä hetkellä vapaa liikkuvuus on taattu meriulkorajoilla 42 673 kilometrin matkalla ja maarajoilla 7 721 kilometrin matkalla, ja 25 maata ja 400 miljoonaa kansalaista ovat sen piirissä.

Schengenin arviointikertomus

Romania ja Bulgaria hyväksyivät Schengenin säännöstön liittyessään Euroopan unioniin vuonna 2007. Liittymisasiakirjan 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti neuvoston on tarkistettava arviointimenettelyjen avulla, että vaaditut edellytykset Schengenin säännöstön kaikkien osien (tietosuoja, Schengenin tietojärjestelmä, ilmarajat, maarajat, merirajat, poliisiyhteistyö ja viisumit) soveltamiseksi ovat täyttyneet uusissa jäsenvaltioissa, ennen kuin neuvosto voi päättää tarkastusten poistamisesta näiden jäsenvaltioiden sisärajoilta.

Uuden jäsenvaltion arvioinnin olisi käynnistyttävä sen jälkeen, kun kyseinen jäsenvaltio on esittänyt tätä koskevan pyynnön (ilmoitus valmiudesta). Schengen-arviointiryhmän (SCH-EVAL) olisi vastattava arvioinnista. Arviointi olisi käynnistettävä lähettämällä asianomaiselle jäsenvaltiolle kyselylomake, joka kattaa Schengenin säännöstön kaikki osat. Tämän jälkeen olisi tehtävä arviointikäyntejä. SIS-järjestelmään, Sirene-toimistoihin, konsulaatteihin, rajoille jne. olisi lähetettävä asiantuntijaryhmiä, jotka laativat tyhjentäviä raportteja, joihin sisältyy tosiseikkojen kuvauksia, arviointeja sekä suosituksia, jotka voivat edellyttää lisätoimenpiteitä ja seurantakäyntejä. Kattavan arviointimenettelyn päätteeksi laadittavassa loppuraportissa olisi todettava, täyttääkö kyseinen uusi jäsenvaltio kaikki käytännön soveltamisen edellytykset.

Integraatiota koskeva päätös olisi tehtävä neuvostossa kaikkien Schengenin alueeseen jo

kuuluvien valtioiden hallitusten yksimielisellä päätöksellä.

Bulgariaa koskevat päätelmät

Bulgaria antoi ilmoituksen valmiudesta 25 tammikuu 2008.

Tietosuojaa koskevan arvioinnin tulos oli myönteinen. Saatuaan Euroopan parlamentin myönteisen lausunnon neuvosto teki päätöksen. Schengenin tietojärjestelmä kytkettiin 5. marraskuuta 2010 ja siitä tuli täysin toimiva.

Schengenin tietojärjestelmän arviointikäynti osoitti, että tietojärjestelmä ja SIRENE-toiminnot oli pantu asianmukaisesti täytäntöön relevantin Schengenin säännösten mukaisesti. Seuraavia kysymyksiä on tarkasteltava lähemmin: SIRENE-toimiston kolmea työvuoroa koskevan mallin täytäntöönpano, latinalaisia kirjaimia koskevan lisäkoulutuksen tarjoaminen loppukäyttäjille ja manuaalisten toimenpiteiden minimointi SIRENE-toimistossa.

Suurin osa institutionaalisia ja toimintarakenteita koskevasta valmistelutyöstä Schengenin säännösten täytäntöönpanemiseksi poliisiyhteistyön alalla on tehty. Lähivaltioiden (Romania, Kreikka, Serbia) kanssa tehtävät sopimukset rajatylittävästä poliisiyhteistyöstä rikosasioissa on saatu valmiiksi ja sopimuksia muiden jäsenvaltioiden kanssa valmistellaan.

Viisumien myöntämisen arvioinnin tulos oli suurelta osaltaan myönteinen ja sitä voidaan joiltakin osin pitää parhaana käytäntönä. Kun otetaan huomioon eräiden seurantatoimenpiteiden tulokset, voidaan katsoa, että katsottiin, Bulgaria kykenee panemaan täytäntöön Schengenin säännösten täysin määrääjässä. Esitettyjä suosituksia noudatetaan jo nyt. Henkilöstön olisi kuitenkin oltava tietoinen laittoman maahanmuuton riskistä ja muista viisumien väärinkäytön muodoista sekä mahdollisesta painostuksesta henkilöstöä kohtaan, kun he alkavat Schengen-viisumien myöntämisen.

Ilmarajat: Rajatarkastuksessa käytetty infrastruktuuri vastaa Schengenin rajasäännösten vaatimuksia ja ensimmäisen ja toisen linjan välineet ovat pääosin riittäviä ja nykyaikaisia. Puutteita havaittiin kuitenkin yhä laitteistossa, rajatarkastusten suorittamisessa ja koulutuksessa, Burgasin lentokentän täydellisessä fyysisessä erottamisessa ja velvollisuudessa ilmoittaa matkustajatiedot, kielitaidossa ja lentoliikenteen harjoittajan vastuun toteutumisessa, joiden osalta työ jatkuu.

Merirajat: järjestelmällistä taktista riskianalyysiä, kalastusalusten valvontaa ja huvialusten rajatarkastuksia voidaan pitää parhaiden käytäntöjen mukaisina. Rajatarkastusjärjestelmän havaittiin täyttävän Schengenin rajasäännösten yleiset vaatimukset. Seuranta osoitti, että integroitua rannikkovalvontajärjestelmää on kehitetty entisestään ja että havaitut puutteet (rajatarkastuksissa, rajavalvonnassa, viisumien myöntämisessä, infrastruktuurissa, henkilöstössä ja kielitaidossa) on käsitelty.

Maarajat: ammattilaistason yhteistyö rajoilla rajatarkastuksissa ja rajavalvonnassa. Myös käytettävissä olevien laitteiden määrä ensimmäisessä ja toisessa linjassa havaittiin hyväksi vaikka laitteiden toimittaminen ja tarvittava koulutus on vielä kesken. Yhä voitiin havaita puutteita rajatarkastuksissa, rajavalvonnassa, erityisesti tilannetietoisuuden parantamisessa, viraston sisäisessä yhteistyössä, ilmavalvonnassa aja valitussa taktisessa lähestymistavassa.

Joulukuussa 2010 suoritetun uusintakäynnin tulokset eivät vielä ole olleet tyydyttäviä. Seurantakäynti maarajoille tehtiin 21.–23. maaliskuuta 2011. Arviointikomitean johtopäätös oli, että Bulgaria on edennyt hyvin ja ulkoisten maarajojen rajavalvonnassa se täyttää nyt Schengen-vaatimukset.

Jo toteutettujen toimenpiteiden tehostamiseksi tulevaisuudessa ja jotta voitaisiin riittävällä tavalla valmistautua maahanmuuttopaineen mahdolliseen kasvuun täyden liittymisen jälkeen, arviointikomitea kehottaa kuitenkin Bulgariaa valistelemaan liitännäistoimenpiteitä koskevan "erikoispaketin".

Romaniaa koskevat päätelmät

Romania antoi valmiutta koskevat ilmoitukset vuosina 2007 ja 2008.

Tietosuojaa koskevan arvioinnin tulos oli myönteinen. Saatuaan Euroopan parlamentin myönteisen lausunnon neuvosto teki päätöksen. Schengenin tietojärjestelmä kytkettiin 5. ddmarraskuuta 2010 ja siitä tuli täysin toimiva.

Schengenin tietojärjestelmän arviointikäynti osoitti, että tietojärjestelmä ja SIRENE-toiminnot oli pantu asianmukaisesti täytäntöön relevantin Schengenin säännösten mukaisesti. N.SIS- ja SIRENE-järjestelmissä käytettyjen laitteiden ja välineiden katsottiin olevan nykyaikaisia. Eräät asiat vaativat kuitenkin tarkempaa huomiota, nimittäin kysymys puuttuvista A- ja M-lomakkeista CISA-sopimuksen 95 artiklan hälytyksiä varten (Eurooppalainen pidätysmääräys), mutta pääteltiin, että Romanian viranomaiset näyttävät käsitelleen asian tyydyttävällä tavalla. Suosituksia annettiin ja seurantatoimia toteutettiin useissa muista asioista (jatkokoulutus, manuaalisten toimien minimointi, PDA-mobiilipäätteiden parantaminen).

Kahdenväliset poliisiyhteistyösopimukset Unkarin ja Bulgarian kanssa on ratifioitu. Kaikkia toimia Schengenin säännösten täytäntöönpanemiseksi poliisiyhteistyön alalla ei ole saatu valmiiksi. Myös eräät seurantatoimet ovat kesken.

Toteutetut seurantatoimet ja Romanian suurlähetystön viisumiosastossa Chişinăussa ja maan pääkonsulaatissa Istanbulissa tehdyt tarkastukset osoittavat, että Romania kykenee nyt täysin panemaan täytäntöön Schengenin säännösten. Kaikki huomionarvoiset ja tarkistamista edellyttävät asiat on korjattu (riskinarvioinnin parantaminen, rakennusten turvallisuuspiirteiden kohentaminen, viisumianomusten jättämistä ja käsittelyä koskevien menettelyjen parantaminen, jne.) ja joiltakin osin tätä voidaan pitää parhaana käytäntönä.

Ilmarajat: yleensä ottaen rajoja hallinnoi hyvin järjestäytynyt julkinen viranomainen, rajapoliisien ja virkailijoiden ammattitaito on hyvä ja he tuntevat kohtuullisen hyvin Schengenin rajasäännösten vaatimukset. Tarvittiin uusintakäyntiä, ja voitiin arvioida, että havaitut puutteet oli korjattu (liikenteenharjoittajien vastuu, infrastruktuuri Schengen-matkustajien ja muiden matkustajien välillä, vähäiset puutteet ensimmäisen ja toisen linjan laitteistossa).

Merirajat: yhteistyön ja viestinnän taso on hyvä, tilannetietoisuus ja reaktiovalmius hyvät ja riskianalyysi on hyvällä tasolla. Liikenteenharjoittajien vastuuta, rajatarkastusten suorittamista

ja kolutusta koskevat havaitut puutteet on korjattu.

Maarajat: rajatarkastus on sujuvaa, rajavalvonnan yleinen taktinen ja operationaalinen lähestymistapa on ammattimaista. Käytettävissä oleva infrastruktuuri ja henkilöstön määrä paikanpäällä ovat riittäviä. Havaitut vähäiset puutteet oli korjattu asianmukaisesti seurantaprosessissa ja suosituksia on enimmäkseen noudatettu (rajatarkastusten suorittaminen, laitteiden saatavuus ensimmäisessä ja toisessa linjassa, yllätystarkastusten lukumäärän lisääminen korruption torjunnan keinona): Kaksi raja-asemaa, jotka tarvitsivat uusintakäyntiä, ovat nyt täysin toiminnassa ja varustettu asianmukaisten suositusten mukaisesti. Myös rajavalvonnan laitteita koskevat puutteet on korjattu asianmukaisesti.

Arviointiraporttien mukaan Romania on yleisesti ottaen osoittaneet omaavansa riittävät valmiudet soveltaa sekä Schengenin säännösten muita kuin SISiin liittyviä määräyksiä että sen SISiin liittyviä määräyksiä tyydyttävällä tavalla. Ennakoedellytykset on täytetty niin, että neuvosto voi tehdä vuoden 2005 liittymisasiakirjan 4 artiklan 5 kohdassa tarkoitetun päätöksen, joka antaa mahdollisuuden sisäraajatarkastusten poistamiseen ilma-, maa- ja merirajoilla.

Euroopan parlamentin mahdollisuus tutustua arviointimenettelyn tuloksiin

Neuvosto toimitti 12. marraskuuta 2010 päivätyllä kirjeellä ehdotuksen neuvoston päätökseksi Schengenin säännösten määräysten täysimääräisestä soveltamisesta Bulgarian tasavallassa ja Romaniassa parlamentille lausuntoa varten.

SEU-sopimuksen 13 artiklan 2 kohtaan sisältyvää toimielinten vilpittömän yhteistyön periaatetta koskevan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti parlamentille olisi toimitettava kaikki tarpeelliset tiedot, jotta se voi osallistua prosessiin täysimääräisesti.

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan puheenjohtajan Juan Fernando López Aguilarin 16. joulukuuta 2010 päivätyssä kirjeessä neuvoston puheenjohtajavaltion ulkoasiainministerille Annemie Turtelboomille osoitetussa kirjeessä parlamentti vaatii Bulgariaa ja Romaniaa koskevat arviointikertomukset, uusintakäynneistä mahdollisesti tehdyt kertomukset sekä suositukset, joita kullekin maalle on tehty, ja tiedot siitä, miten kyseiset jäsenvaltiot ovat panneet suositukset täytäntöön.

Parlamentti sai neuvoston vastauksen 25. tammikuuta. Vastauksessa todetaan, että kyseiset asiakirjat voidaan toimittaa puheenjohtajalle, poliittisten ryhmien koordinaattoreille ja esittelijöille. Asiakirjoihin tutustuminen järjestettäisiin neuvoston tiloissa olevassa suojatussa huoneessa. EU:n turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaamista koskevien neuvoston turvallisuussääntöjen mukaisesti kyseessä olevia asiakirjoja säilytetään neuvoston hallussa, ja tutustumisen jälkeen asiakirjojen sisältöön ei saa viitata suoraan missään julkisessa kokouksessa.

On tärkeää korostaa, että vastauksessaan neuvosto otti merkittävän askeleen taaksepäin verrattuna neuvoston kantaan vuonna 2007, jolloin parlamentilta pyydettiin lausuntoa yhdeksän valtion (Tšekin tasavalta, Viro, Unkari, Latvia, Liettua, Malta, Puola, Slovakia ja Slovenia) liittymisestä Schengenin alueeseen. Tätä ei voida hyväksyä.

Samalla sekä Romanian että Bulgarian suurlähettiläät ovat lähettäneet neuvostolle kirjeen, jossa pyydetään kyseisten asiakirjojen tekemistä julkisiksi ja lähettämistä kaikille jäsenille. Coreper hyväksyi pyynnön jäsentensä enemmistöllä ja 15. helmikuuta 2011 asiakirjat lopulta lähetettiin parlamenttiin, minkä ansiosta kaikki jäsenet voivat tutustua arviointien, suositusten ja loppupäätelmien sisältöön.

Parlamentti päätti kuitenkin käsitellä näitä asiakirjoja luottamuksellisina, koska ne ovat kyseisten kahden jäsenvaltion ulkorajojen turvallisuuden kannalta arkaluonteisia. Jäsenet voivat tutustua asiakirjoihin suojatussa huoneessa luottamuksellisten asiakirjojen käsittelyä koskevien parlamentin sääntöjen mukaisesti.

Mahdollisuus tutustua asiantuntijoiden laatimiin arviointikertomuksiin kyseisten kahden valtion valmistautumisen edistymisestä on oleellisen tärkeää sille, että voidaan selkeästi arvioida kaikki osatekijät, joita tarvitaan Euroopan parlamentin kannan määrittämiseen siitä, ovatko nämä kaksi maata valmiita liittymään Schengenin alueeseen.

Esittelijän johtopäätökset

Ottaen huomioon arviointien tulokset ja asiantuntijaryhmien suorittamien tarpeellisten uudelleenkäyntien tulokset esittelijä toteaa, että vaikka osa asioista on edelleen kesken ja edellyttää säännöllistä raportointia ja jatkotoimia myöhemmin, ne eivät ole este näiden jäsenvaltioiden täydelle Schengen-jäsenyydelle.

Neuvosto on jo hyväksynyt asiantuntijoiden johtopäätökset ja lähettänyt ne Euroopan parlamentille, lukuun ottamatta viimeksi tehtyä seurantakertomusta, joka koskee uusintakäyntiä Bulgarian maarajoille. Kertomus on vielä hyväksyttävä ja lähetettävä virallisesti Euroopan parlamentille (vaikka esittelijällä sai sen jo epävirallista tietä).

Esittelijällä ja eräillä varjoesittelijöillä oli jo mahdollisuus vierailla molemmissa valtioissa (22.–25. maaliskuuta) ja todeta tilanne paikan päällä ja nähdä, että kaikki tarvittavat parannukset on tehty. Näin ollen esittelijä haluaisi tukea päätöstä kyseisten jäsenvaltioiden rajojen avaamiseksi.

Tällä hetkellä sekä Romania että Bulgaria ovat osoittaneet, että ne ovat riittävän valmistautuneita soveltamaan kaikkia Schengenin säännösten säännöksiä tyydyttävällä tavalla.

Olisi kuitenkin otettava huomioon, että Bulgarian-Turkin-Kreikan -alue on laittoman maahanmuuton kannalta yksi Euroopan ulkorajojen kaikkein herkimmistä alueista. Sen vuoksi Bulgarian on toteutettava eräitä lisätoimenpiteitä, nimittäin laadittava erityissuunnitelma, joka sisältää Schengenin alueeseen liittymisen yhteydessä toteutettavia toimenpiteitä ja yhteisen lähestymistavan (Kreikan, Turkin ja Bulgarian välisen), jotta voidaan vastata maahanmuuttopaineen mahdolliseen voimakkaaseen lisääntymiseen.

Tässä yhteydessä esittelijä esittelee tarkistuksen, jolla pyydetään kyseisiä jäsenvaltioita ilmoittamaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle kirjallisesti tämän päätöksen voimaantuloa seuraavien kuuden kuukauden kuluessa näiden lisätoimenpiteiden

täytäntöönpanosta ja puutteista.

On tärkeää pitää mielessä, että valvonnan poistaminen sisärajoilta edellyttää, että jäsenvaltioilla on erittäin suuri luottamus tehokkaan valvonnan olemassaoloon ulkorajoilla, sillä Schengenin alueen turvallisuus riippuu perusteellisyydestä ja tehokkuudesta, jolla kukin jäsenvaltio huolehtii valvonnasta omilla ulkorajoillaan.