



Bryssel 16.4.2024
COM(2024) 174 final

2024/0094 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON SUOSITUS

vuosien 2024–2025 Schengen-sykliä varten

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

• Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Schengen-alue, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa ('Schengen-alue'), on perustuksiltaan vankka, mutta siihen kohdistuu edelleen haasteita, jotka eivät rajoitu pelkästään yhden jäsenvaltion alueelle. Vuonna 2023 Schengen-alueella ilmeni edelleen sekä jäsenvaltioiden että EU:n tasolla useita Schengen-järjestelmän keskeisiin osiin kohdistuvia vakavia haavoittuvuuksia, jotka edellyttävät tehokkaita yhteisiä toimia.

Viime vuosina on toteutettu toimia hallintokehyksen lujittamiseksi, ja ne ovat luoneet perustan koordinoitulle toiminnalle sekä jäsenvaltioiden kesken että unionin tasolla. Schengen-alueen tilaa koskevasta vuoden 2024 kertomuksesta käy ilmi, että komissio pyrkii edelleen jatkuvasti vahvistamaan Schengen-alueen hallinnointia. Kertomuksella käynnistetään vuosien 2024–2025 Schengen-sykli, ja se toimii poliittisen päätöksenteon ja operatiivisten jatkotoimien olennaisena resurssina sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla. Kertomuksessa esitetään vuonna 2023 tehtyjen Schengen-arviointien pohjalta Schengen-alueen nykytilaa koskeva yleiskatsaus, jossa arvioidaan edistymistä vuotuisen hallintosyklin päätteeksi ja yksilöidään painopistealat, joihin on kiinnitettävä lisähuomiota.

Jäsenvaltioiden välisestä sisärajavaltonnasta vapaan alueen moitteettoman toiminnan varmistaminen on yhteinen pyrkimys ja jaettu vastuu, joka edellyttää johdonmukaista ja koordinoitua lähestymistapaa. Vaikka Schengen-alueen hallinnointia lujitettiin, kun ensimmäinen Schengen-sykli käynnistettiin vuonna 2022, siltä puuttuu edelleen kehys, jonka avulla voitaisiin määrittää ja panna täytäntöön kaikkien jäsenvaltioiden yhteiseen omistajuuteen ja vastuuseen perustuvat prioriteetit. Tämän johdosta koordinointi on usein vähäistä ja Schengenin sääntöjen yhteinen täytäntöönpano jää puuttumaan, mikä johtaa yksipuolisiin toimiin ja hajanaisiin toimenpiteisiin. Tällaisen jäsennellyn kehyksen puuttuminen vähentää merkittävästi vuotuisen Schengen-syklin mahdollisuuksia pitää yllä ja lisätä Schengen-alueen eheyttä.

Sen vuoksi Schengen-alueen tilaa koskevassa vuoden 2023 kertomuksessa ilmoitetun etenemistavan mukaisesti vuoden 2024 kertomukseen liittyy komission ehdotus neuvoston suositukseksi. Tämän neuvoston suositusta koskevan ehdotuksen tavoitteena on keskittyä tiettyihin kysymyksiin, joiden osalta jäsenvaltioiden on tarpeen toimia sekä yksittäin että Schengen-neuvoston vastuualueella yhdessä tämänhetkisten Schengen-asioita koskevien toimintapoliittisten aloitteiden mukaisesti. Komissio ehdottaa, että neuvoston suosituksessa keskitytään Schengen-alueen tilaa koskevassa vuoden 2024 kertomuksessa määritettyjen painopisteiden perusteella seuraaviin näkökohtiin:

- lujitetaan Schengen-alueen hallinnointikehystä;
- parannetaan varautumista, turvallisuutta ja häiriönsietokykyä ulkorajoilla;
- vauhditetaan Schengen-alueen digitalisointia;
- tehostetaan toimenpiteitä rajatylittävän rikollisuuden ja luvattoman liikkumisen torjumiseksi; sekä
- edistetään toimivan EU:n palauttamisjärjestelmän perustamista.

Tällä ehdotuksella Schengen-aluetta koskevaksi neuvoston suositukseksi on määrä tarjota kontribuutio 13. ja 14. kesäkuuta 2024 pidettävään Schengen-neuvoston kokoukseen, jossa neuvoston odotetaan sopivan tulevan, vuosien 2024–2025 Schengen-syklin painopisteistä. Neuvoston olisi valvottava tämän suosituksen täytäntöönpanoa, ja jäsenvaltioiden, komission ja asianomaisten oikeus- ja sisäasioiden virastojen olisi raportoitava säännöllisesti tietyistä toimintalinjoista. Schengenin arviointi- ja seurantatoimien tulokset sisällytetään tähän prosessiin.

- **Yhdenmukaisuus muiden alaa koskevien politiikkojen säännösten kanssa**

Tämän suosituksen tarkoituksena on tehostaa koordinoitusti Schengenin säännösten vaikuttavaa täytäntöönpanoa.

- **Yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa**

Tällä suosituksella pyritään edistämään Schengen-alueen täyttä toimivuutta ja häiriönsietokykyä sekä helpottamaan yli 425 miljoonan ihmisen rajoittamatonta liikkumista. Tämä suositus on linjassa unionin muiden toimintapolitiikkojen, myös turvallisuutta ja muuttoliikettä koskevien toimintapolitiikkojen, eli muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen ja turvallisuusunionistrategian, kanssa.

2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAISUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

- **Oikeusperusta**

Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT-sopimus) ja erityisesti sen 77 artiklan 2 kohdan a, b, d ja e alakohta ja 79 artiklan 2 kohdan c alakohta sekä 292 artiklan ensimmäinen ja toinen virke.

- **Toissijaisuusperiaate (jaetun toimivallan osalta)**

SEUT-sopimuksen 292 artiklan mukaan neuvosto voi antaa suosituksia. Artiklan mukaan neuvosto tekee ratkaisunsa komission ehdotuksesta aina silloin, kun perussopimuksissa määrätään, että neuvosto hyväksyy säädöksen komission ehdotuksesta.

Tämä pätee nyt käsillä olevaan tilanteeseen, koska jäsenvaltiot eivät voi yksin riittävällä tavalla varmistaa koordinoitua lähestymistapaa yhteisiin painopisteisiin, jotka vaikuttavat Schengen-alueen toimintaan, vaan se voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla.

- **Suhteellisuusperiaate**

Tällä ehdotuksella pyritään varmistamaan koordinoitujen toimenpiteiden hyväksyminen, jotta vältetään Schengen-alueen laajuisten painopisteiden epäjohtonmukainen ja hajanainen täytäntöönpano. Ehdotuksessa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen ja oikeasuhteista asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

- **Toimintatavan valinta**

ei sovelleta

3. JÄLKIARVIOINTIEN, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTENARVIOINTIEN TULOKSET

- **Jälkiarvioinnit/toimivuustarkastukset**

ei sovelleta

- **Sidosryhmien kuuleminen**

ei sovelleta

- **Asiantuntijatiedon keruu ja käyttö**

ei sovelleta

- **Vaikutustenarviointi**

ei sovelleta

- **Säätelyn toimivuus ja yksinkertaistaminen**

ei sovelleta

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Ehdotuksella ei luoda uusia rahoitusvaatimuksia. Sillä tuetaan EU:n varojen tuloksellista täytäntöönpanoa varmistamalla strateginen priorisointi EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla.

5. LISÄTIEDOT

- **Toteuttamissuunnitelmat, seuranta, arviointi ja raportointijärjestelyt**

Ehdotetun suosituksen täytäntöönpano edellyttää neuvostolta ja komissiolta tarkkaa seurantaa, jonka on määrä olla keskeinen osa vuosien 2024–2025 Schengen-sykliä. Neuvoston on määrä arvioida saavutettua edistystä joulukuussa 2024 ja komission raportoida suosituksen täytäntöönpanosta vuoden 2025 kertomuksessa Schengen-alueen tilasta.

Ehdotus

NEUVOSTON SUOSITUS**vuosien 2024–2025 Schengen-sykliä varten**

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 77 artiklan 2 kohdan ja 79 artiklan 2 kohdan c alakohdan yhdessä sen 292 artiklan ensimmäisen ja toisen virkkeen kanssa,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Unionin tärkeimpiä saavutuksia on sisärajavällynnasta vapaa Schengen-alue, jäljempänä 'Schengen-alue'. Hyvin toimiva Schengen-alue on yhteinen tavoite, joka perustuu Schengenin säännösten vaikuttavaan ja tehokkaaseen soveltamiseen, vankkaan hallintokehukseen ja vahvaan keskinäiseen luottamukseen.
- (2) Komissio on vuodesta 2022 lähtien arvioinut Schengen-alueen tilannetta vuotuisessa Schengen-alueen tilaa koskevassa kertomuksessaan. Komissio käynnisti vuosia 2024–2025 koskevan Schengen-syklin antamalla 16 päivänä huhtikuuta 2024 Schengen-alueen tilaa koskevan vuoden 2024 kertomuksen. Siinä määritetään painopisteet, jotka edellyttävät Schengen-syklin yhteydessä toteutettavia toimintapoliittisia ja operatiivisia jatkotoimia.
- (3) Tätä kehystä on vahvistettava Schengen-alueen hallinnon lujittamisessa vuonna 2023 saavutetun edistyksen pohjalta Schengen-alueen yhteisten painopisteiden asettamisen ja seurannan parantamiseksi lisäämällä kaikkien jäsenvaltioiden poliittista sitoutumista ja EU:n tasolla kannettavaa vastuuta. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on aiheellista määrittää ja panna täytäntöön vuosittaiset Schengen-alueen laajuiset painopisteet, joilla tuetaan jäsenvaltioita niiden yksittäisten toimien täydentämisessä Schengen-neuvoston kautta toteutettavilla koordinoituilla ja yhteisillä toimilla, minkä lisäksi helpotetaan Schengenin sääntöjen kattavan täytäntöönpanon varmistamisessa saavutetun edistyksen tiivistä seurantaa.
- (4) Kun otetaan huomioon Schengen-alueen tilaa koskevassa kertomuksessa esitetty komission arviointi ja joillakin osa-alueilla tarvittavat kiireelliset toimet, katsotaan aiheelliseksi, että koordinoitujen toimien keskitetään seuraaviin seikkoihin: saatetaan Schengen-alueen hallinnon lujittaminen päätökseen; tehostetaan toimia Schengen-alueen varautumisen lisäämiseksi parantamalla ulkorajojen häiriönsietokykyä ja varmistetaan, että EU:n perusoikeuskirjassa vahvistettuja velvoitteita noudatetaan kaikilta osin; saatetaan Schengen-arkkitehtuurin digitalisointi päätökseen, jotta voidaan parantaa Euroopan kilpailukykyä mutta varmistaa samalla korkeiden turvallisuusnormien soveltaminen unionin kansalaisten turvaamiseksi; ja tehostetaan yhteisiä toimia, joilla yhteisiä muuttoliike- ja turvallisuusriskejä käsitellään nykyistä toimivammin, muun muassa lisäämällä poliisiyhteistyötä ja ottamalla käyttöön toimivampi ja kestävämpi EU:n palauttamisjärjestelmä.

- (5) Schengen-alueen toimivan hallinnoinnin edellytyksenä ovat jäsenvaltioiden vankat hallintorakenteet ja -prosessit, jotka tukevat kansallisten yhdenmetyä rajaturvallisuuden strategioiden ja turvallisuusstrategioiden tehokasta täytäntöönpanoa. Sekä jäsenvaltioiden että EU:n toimintavalmiuksia on vahvistettava ja kehitettävä edelleen, jotta laittomaan muuttoliikkeeseen ja edelleen liikkumiseen voidaan puuttua tehokkaammin. Lisätoimia tarvitaan myös rajatylittävän rikollisuuden ja turvallisuusuhkien torjumiseksi yhdenmetyä.
- (6) Ulkorajavalvonta on paitsi sen jäsenvaltion edun mukaista, jonka ulkorajoilla se toteutetaan, myös koko Schengen-alueen edun mukaista. Unionin painopisteisiin kuuluu eurooppalaisen raja- ja merivartioston saattaminen täyteen toimintavalmiuteen. Sen vuoksi eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvä joukko ja suorituskyyvyt olisi saatava koottua nopeasti, jotta saavutetaan pysyvän joukon 8 000 henkilön vahvuus viimeistään vuonna 2025 ja tavoitteeksi asetettu 10 000 henkilön vahvuus viimeistään vuonna 2027. Lisäksi sekä unionin että jäsenvaltioiden henkilöstöresursseissa ja teknisissä laitteissa olevat puutteet on korjattava kiireesti. Jäsenvaltioiden on taattava kansallisten suorituskyykyjen kehittämissuunnitelmien tehokas täytäntöönpano. Niitä on päivitettävä äskettäin hyväksytyn eurooppalaisen raja- ja merivartioston suorituskyykyjen kehittämissuunnitelman mukaisesti, jotta voidaan ottaa huomioon tilanteen mahdollinen kehitys ulkorajoilla ja siihen liittyvät haasteet.
- (7) Schengen-arvioinneissa on havaittu tietokantojen, erityisesti Schengenin tietojärjestelmän ja viisumitietojärjestelmän, käyttöön liittyviä haavoittuvuuksia, jotka aiheuttavat merkittävän turvallisuusvajeen. Asiakirjatarkastusten ja henkilöllisyyden todentamisen puutteet johtavat uhkien havaitsematta jäämiseen ja menettelyjen puutteisiin. Tämä koskee viisumihakemuksia, ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia, sellaisten kolmansien maiden kansalaisten palauttamista, joilla ei ole laillista oleskeluoikeutta, lainvalvontatoimia ja yleisemmin rekisteröitymistä jäsenvaltioiden viranomaisille. Tarvitaan toimia sen varmistamiseksi, että asiaankuuluvat tiedot syötetään tietokantoihin voimassa olevien vaatimusten mukaisesti, ja valmiuksien ja prosessien parantamiseksi siten, että saatavilla olevia tietoja voidaan hyödyntää kaikilta osin, erityisesti henkilöiden ja heidän asiakirjojensa tehokasta tunnistamista ja todentamista varten. Myös yhteentoimivuusarkkitehtuurin käyttöönotto auttaa torjumaan henkilöllisyyspetoksia.
- (8) Asetuksen (EU) .../... [seulonta-asetus] tuloksellinen täytäntöönpano edellyttää jäsenvaltioiden toteuttavan välittömiä toimia sen varmistamiseksi, että kaikki valmiudet ja prosessit ovat tosiasiallisesti käytössä viimeistään vuonna 2025. Tätä varten niiden olisi alettava asteittain osoittaa tähän asianmukaista henkilöstöä, riittäviä resursseja, myös perusoikeuksien riippumattomalle valvontaelimelle, sekä asianmukaista infrastruktuuria.
- (9) Vakauden vahvistaminen EU:n naapurustossa ja sen ulkopuolella edistää EU:n omaa turvallisuutta. Sen vuoksi olisi tehostettava laittoman muuttoliikkeen reittien varrella sijaitsevien keskeisten maiden kanssa tehtävää yhteistyötä, jotta voidaan torjua laitonta muuttoliikettä ja rajatylittävää rikollisuutta, myös muuttajien salakuljetusta. Unionin on muun muassa tehtävä nopeasti tarvittavat asemaa koskevat sopimukset erityisesti Serbian sekä Bosnia ja Hertsegovinan kanssa, jotta näihin maihin voidaan lähettää Euroopan raja- ja merivartioviraston (Frontex) rajavartijoita, joilla on toimeenpanovaltaa. Lisäksi Frontexin olisi sovittava työjärjestelyistä keskeisten kumppanimaiden kanssa, muun muassa Länsi-Afrikan maiden (Senegal ja Mauritania), Länsi-Balkanin maiden (nykyisten työjärjestelyjen päivitykset) ja itäisen kumppanuuden maiden, kuten Armenian, kanssa.

- (10) Schengen-alueen ajankohtaisia uhkia koskevan tiedustelutilannekuvan parantamisen kannalta olennaisen tärkeässä asemassa ovat kolmansiin maihin lähetetyt EU:n ja jäsenvaltioiden maahanmuutto- ja turvallisuusalan yhteyshenkilöt. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan hyödynnä näiden yhteyshenkilöiden tarjoamia tiedustelutietoja täysitehoisesti, koska tiedonkeruu on hajanaista ja epätäydellistä. Sen vuoksi on tarpeen maksimoida yhteyshenkilöiden panos EU:n painopisteiden edistämiseen ja tarpeisiin vastaamiseen kartoittamalla ja optimoimalla strategisesti heidän lähettämistään ja toimeksiantojaan sekä heille asetettavia raportointivaatimuksia. Näihin toimiin kuuluu muun muassa lentoasemien yhteyshenkilöiden kohdennetumpi hyödyntäminen, sillä he suorittavat keskeisiä tehtäviä laittoman muuttoliikkeen havaitsemiseksi ja lainvalvontatoimien tukemiseksi. Lisäksi olisi vahvistettava kolmansissa maissa toimivien erilaisten yhteyshenkilöiden verkostoja, ja EU:n edustustojen olisi koordinoitava näitä toimia. Näin korjataan tiedusteluun liittyviä puutteita ja kootaan yhteen tällä hetkellä hajallaan oleva strateginen ja operatiivinen tietoisuus, minkä ansiosta rajaturvallisuuden, muuttoliikkeen ja turvallisuuden osa-alueilla varautuminen saadaan asianmukaiseksi ja päätöksenteko toimivaksi.
- (11) Eurosur on keskeinen tietojenvaihdon ja operatiivisen yhteistyön kehys, jota käytetään laittoman maahanmuuton ja rajatylittävän rikollisuuden havaitsemisessa, ehkäisemisessä ja torjunnassa. On olennaisen tärkeää, että kaikki jäsenvaltiot lisäävät osallistumistaan Eurosuriin, myös rajatylittävän rikollisuuden osalta, jotta voidaan parantaa kansallista ja Euroopan tason tilannetietoisuutta sekä EU:n kykyä reagoida ulkorajoilla. Kun kyse on rajan läheisestä alueesta¹, on tehostettava tietojen keräämistä ja vaihtoa Frontexin kanssa, jäsenvaltioiden välillä ja tarvittaessa kumppanimaiden kanssa käyttämällä Eurosur-puitteisiin sisältyviä täsmällisiä tilannekuvia. Sekä jäsenvaltioiden että Frontexin olisi edistettävä Eurosur-mallia kumppanimaissa, jotta voidaan varmistaa sujuva yhteistyö, jolla taataan asianmukainen ja säännöllinen tietojen toimittaminen kolmansien maiden viranomaisten kanssa.
- (12) Ulkorajoja ja sisäistä turvallisuuttamme lujittavat osaltaan rajanylitystietojärjestelmän (EES) syksyille 2024 suunniteltu käyttöönotto ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmän (ETIAS) käyttöönotto vuoden 2025 alkupuoliskolla. Kaikkien rajanylityspaikkojen on oltava täysin varautuneita ja varustettuja tähän, ja menettelyissä on hyödynnettävä kaikkia automatisointimahdollisuuksia matkustusvirtojen nopean ja tehokkaan käsittelyn varmistamiseksi. Kun uudet järjestelmät ja niiden yhteentoimivuus ovat käytössä, jäsenvaltiot, komissio ja eu-LISA seuraavat niiden tosiasiallista täytäntöönpanoa erityisesti Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin avulla.
- (13) Schengen-alueen digitalisaatiota edistäviä toimia olisi tarkasteltava yhdessä matkustusasiakirjojen digitalisointia ja matkustamisen helpottamista koskevan komission tulevan aloitteen kanssa, kuten vuoden 2021 Schengen-strategiassa² ilmoitettiin. Aloitteen avulla unioni voi muokata saumatonta ja turvallista matkustamista edistäviä tulevia maailmanlaajuisia normeja ottamalla käyttöön digitaalisia matkustusasiakirjoja koskevan yhdenmukaisen standardin.

¹ Asetuksen (EU) 2019/1896 2 artiklan 13 alakohdan mukaan 'rajan läheisellä alueella' tarkoitetaan ulkorajojen ulkopuolella sijaitsevaa maantieteellistä aluetta, jolla on merkitystä ulkorajojen turvallisuuden kannalta riskianalyyysien ja tilannetietoisuuden kautta.

² Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Toimivaa ja kestävä Schengen-aluetta edistävä strategia, 2.6.2021 (COM(2021) 277 final).

- (14) Ihmisten olisi voitava liikkua ripeästi ja turvallisesti jäsenvaltiosta toiseen alueella, jolta sisärajavalvonta on poistettu. Koska jäsenvaltiot ovat edistyneet merkittävästi tämän tavoitteen saavuttamisessa Schengen-koordinaattorin tuella, nyt on tarpeen hyödyntää kaikilta osin [tarkistettuun Schengenin rajasäännöstöön] sisältyvät uudet mahdollisuudet ja maksimoida toimenpiteet, jotka sisältyvät komission suositukseen jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä sisäiseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen sisärajavalvonnasta vapaalla alueella kohdistuvien vakavien uhkien osalta³. Tässä yhteydessä koko Schengen-alueella on luotava alueellisia aloitteita koko reitin kattavan lähestymistavan mukaisesti, jotta jäsenvaltiot, joilla on asiaan liittyviä haasteita, voivat sopia ja toteuttaa yhteisiä toimenpiteitä, joiden avulla rajatylittävään rikollisuuteen ja edelleen liikkumiseen voidaan puuttua nykyistä tehokkaammin. Jotta nämä alueelliset aloitteet onnistuisivat, kaikkien jäsenvaltioiden olisi pantava kaikilta osin täytäntöön operatiivisesta lainvalvontayhteistyöstä annetussa neuvoston suosituksessa (EU) 2022/915⁴ esitetyt suositukset ja jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta annetun direktiivin (EU) 2023/977⁵ säännökset, koska määräaika direktiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä päättyy 12 päivänä joulukuuta 2024.
- (15) Palauttamisen tuloksellisuuden parantamiseksi on toteutettu merkittäviä toimia vuonna 2023, ja tosiasiallisten palautusten määrä onkin kasvanut yli 15 prosenttia, vaikka jäsenvaltioiden edistymisessä on eroja ja palautusten kokonaismäärä on edelleen alhainen. Schengenin tietojärjestelmä sisältää tällä hetkellä noin 300 000 palauttamista koskevaa kuulutusta. Ne vastaavat palauttuspäätöksiä, joita ei ole lykätty, jotka ovat näin ollen täytäntöönpanokelpoisia ja joista suurimman osan jäsenvaltiot ovat tehneet vuonna 2023. Komissio ja jäsenvaltiot voimistivat vuonna 2023 pyrkimyksiään tutkia ja hyödyntää täysipainoisesti kaikkia käytettävissä olevia vaihtoehtoja palauttuspäätösten vastavuoroisen tunnustamisen lisäämiseksi komission maaliskuussa 2023 antaman suosituksen⁶ pohjalta. Tätä helpotetaan Schengenin tietojärjestelmään sisältyvillä uusilla palauttamista koskevilla kuulutuksilla.
- (16) Osana Schengen-arviointeihin perustuvia maakohtaisia suosituksia useille jäsenvaltioille suositeltiin, että ne parantaisivat koordinointia ja vähentäisivät strategisten ja operatiivisten prosessien hajanaisuutta kansallisella tasolla sekä hyödyntäisivät täysipainoisesti EU:n välineitä palauttamisen tehostamiseksi. Toimien täydentävyyden ja kokonaisvaltaisen toimintamallin varmistamiseksi EU:n palauttamisasioiden koordinaattori laati palautusten edistämissuunnitelman, johon sisältyy kohdennettuja toimia ja jota pannaan parhaillaan täytäntöön Frontexin ja jäsenvaltioiden tuella korkean tason palauttamisverkoston kautta. On tarpeen ottaa palautusten tehostamista koskevan operatiivisen strategian⁷ mukaisesti käyttöön palautusten ennakoitavampi ja yhteinen strateginen suunnittelu Frontexin johdolla.
- (17) Jäsenvaltioiden ja asiaankuuluvien virastojen on varmistettava tämän suosituksen täytäntöönpanon yhteydessä, että henkilötietojen suojaa koskevia sääntöjä noudatetaan tinkimättä. Niiden on varmistettava erityisesti, että lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten lisääntyvä tietojen, myös henkilötietojen, vaihto suoritetaan noudattaen kaikilta osin tietosuojavaatimuksia ja asianomaisten viranomaisten

³ C(2023) 8139 final.

⁴ EUVL L 158, 13.6.2022, s. 53–64.

⁵ EUVL L 134, 22.5.2023, s. 1–24.

⁶ C(2023) 1763 final, 16.3.2023.

⁷ COM(2023) 45 final.

toimivaltuuksia. Laaja-alaisia tietojärjestelmiä hallinnoivien ja käyttävien viranomaisten on varmistettava, että tietosuojavaatimuksia noudatetaan käytännössä ja että noudattamista seurataan säännöllisesti.

- (18) Tämän suosituksen täytäntöönpanoon on saatavilla unionin tason tukea muun muassa käytettävissä olevista unionin sisäasioiden rahastoista eli rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineestä⁸, sisäisen turvallisuuden rahastosta⁹ ja turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta¹⁰ sekä tutkimuksen ja innovoinnin rahoituksen osalta EU:n tutkimuksen Horisontti Eurooppa -puiteohjelmasta¹¹. Jäsenvaltioiden olisi näiden rahastojen jäljellä olevan täytäntöönpanokauden aikana, myös sisäasioiden rahastojen tulevan väliarvioinnin yhteydessä, asetettava etusijalle kohdennettujen määrien käyttö tässä suosituksessa ehdotettujen toimien käsittelyyn. Lisärahoitustarpeita arvioidaan muuttuvien olosuhteiden perusteella. Operatiivista tukea jäsenvaltioille on saatavilla myös asiaankuuluvien oikeus- ja sisäasioiden virastojen kautta.
- (19) Neuvoston olisi seurattava tämän suosituksen täytäntöönpanoa, ja jäsenvaltioiden, komission ja asianomaisten oikeus- ja sisäasioiden virastojen olisi raportoitava säännöllisesti tietyistä toimintalinjoista. Schengen-arviointitoimien tulokset ja jatkotoimet sisällytetään tähän prosessiin.
- (20) Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyssä, Tanskan asemasta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 22 olevien 1 ja 2 artiklan mukaisesti Tanska ei osallistu tämän suosituksen hyväksymiseen eikä suositusta sovelleta Tanskaan. Koska tällä suosituksella kehitetään Schengenin säännöstöä, Tanska päättää mainitun pöytäkirjan 4 artiklan mukaisesti kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun neuvosto on hyväksynyt tämän suosituksen, paneeko se suosituksen täytäntöön.
- (21) Tällä suosituksella ei kehitetä niitä Schengenin säännöstön määräyksiä, joihin Irlanti osallistuu neuvoston päätöksen 2002/192/EY¹² mukaisesti. Irlanti ei sen vuoksi osallistu tämän suosituksen hyväksymiseen eikä suositusta sovelleta Irlantiin.
- (22) Kyproksen osalta tämän suosituksen 4 kohdalla kehitetään niitä Schengenin säännöstön määräyksiä, joita tarkoitetaan vuoden 2003 liittymisasiakirjan 3 artiklan 2 kohdassa.
- (23) Islannin ja Norjan osalta tällä suosituksella kehitetään niitä Schengenin säännöstön määräyksiä, joita tarkoitetaan Euroopan unionin neuvoston sekä Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välisessä sopimuksessa viimeksi mainittujen osallistumisesta

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1148, annettu 7 päivänä heinäkuuta 2021, rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineen perustamisesta yhdenmukaisen rajaturvallisuuden rahaston osaksi (EUVL L 251, 15.7.2021, s. 48–93).

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1149, annettu 7 päivänä heinäkuuta 2021, sisäisen turvallisuuden rahaston perustamisesta (EUVL L 251, 15.7.2021, s. 94–131).

¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1147, annettu 7 päivänä heinäkuuta 2021, turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston perustamisesta (EUVL L 251, 15.7.2021, s. 1–47).

¹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/695, annettu 28 päivänä huhtikuuta 2021, tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelman ”Horisontti Eurooppa” perustamisesta, sen osallistumista ja tulosten levittämistä koskevien sääntöjen vahvistamisesta sekä asetusten (EU) N:o 1290/2013 ja (EU) N:o 1291/2013 kumoamisesta (EUVL L 170, 12.5.2021, s. 1–68).

¹² Neuvoston päätös 2002/192/EY, tehty 28 päivänä helmikuuta 2002, Irlannin pyynnöstä saada osallistua joihinkin Schengenin säännöstön määräyksiin (EYVL L 64, 7.3.2002, s. 20).

Schengenin säännösten täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen¹³ ja jotka kuuluvat neuvoston päätöksen 1999/437/EY¹⁴ 1 artiklassa tarkoitettuun alaan.

- (24) Sveitsin osalta tällä suosituksella kehitetään niitä Schengenin säännösten määräyksiä, joita tarkoitetaan Euroopan unionin, Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton välisessä sopimuksessa Sveitsin valaliiton osallistumisesta Schengenin säännösten täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen¹⁵ ja jotka kuuluvat päätöksen 1999/437/EY 1 artiklassa, luettuna yhdessä neuvoston päätöksen 2008/146/EY¹⁶ 3 artiklan kanssa, tarkoitettuun alaan.
- (25) Liechtensteinin osalta tällä suosituksella kehitetään niitä Schengenin säännösten määräyksiä, joita tarkoitetaan Euroopan unionin, Euroopan yhteisön, Sveitsin valaliiton ja Liechtensteinin ruhtinaskunnan välisessä pöytäkirjassa Liechtensteinin ruhtinaskunnan liittymisestä Euroopan unionin, Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton väliseen sopimukseen Sveitsin valaliiton osallistumisesta Schengenin säännösten täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen¹⁷ ja jotka kuuluvat päätöksen 1999/437/EY 1 artiklassa, luettuna yhdessä päätöksen 2011/350/EU¹⁸ 3 artiklan kanssa, tarkoitettuun alaan,

SUOSITTAA

että jäsenvaltiot, jotka toimivat yksittäin, mukaan lukien panemalla täytäntöön asetuksen (EU) 2022/922 mukaisesti tehtyjen arviointien nojalla hyväksytyt suositukset, ja yhdessä Schengen-neuvostossa, toteuttavat vuosina 2024–2025 seuraavat toimet:

1. vahvistavat **Schengen-alueen hallinnointikehystä** yhteisten painopisteiden ja Schengen-arkkitehtuurin täytäntöönpanon tehostamiseksi ja edistävät osaltaan Schengen-alueen saattamista valmiiksi siten, että ne
 - a) lujittavat Schengen-neuvoston kokousten jatkoprosessia sopimalla yhteisistä toimintalinjoista Schengen-alueen tilaa koskevan komission kertomuksen mukaisesti ja sisällyttämällä prosessiin säännöllisen seurannan ja raportoinnin Schengen-barometri+:n ja Schengen-tulostaulun kautta;
 - b) tekevät yhteistyötä Schengen-koordinaattorin kanssa Schengen-arviointeihin perustuvien korjaavien toimien täytäntöönpanon tukemiseksi hyödyntämällä

¹³ EYVL L 176, 10.7.1999, s. 36.

¹⁴ Neuvoston päätös 1999/437/EY, tehty 17 päivänä toukokuuta 1999, tietyistä Euroopan unionin neuvoston, Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välillä näiden kahden valtion osallistumisesta Schengenin säännösten täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen tehdyn sopimuksen yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä (EYVL L 176, 10.7.1999, s. 31).

¹⁵ EUVL L 53, 27.2.2008, s. 52.

¹⁶ Neuvoston päätös 2008/146/EY, tehty 28 päivänä tammikuuta 2008, Euroopan unionin, Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton välisen, Sveitsin valaliiton osallistumista Schengenin säännösten täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen koskevan sopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta (EUVL L 53, 27.2.2008, s. 1).

¹⁷ EUVL L 160, 18.6.2011, s. 21.

¹⁸ Neuvoston päätös 2011/350/EU, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2011, Liechtensteinin ruhtinaskunnan liittymisestä Euroopan unionin, Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton väliseen sopimukseen, joka koskee Sveitsin valaliiton osallistumista Schengenin säännösten täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen, Euroopan unionin, Euroopan yhteisön, Sveitsin valaliiton ja Liechtensteinin ruhtinaskunnan välillä tehtävän pöytäkirjan tekemisestä Euroopan unionin puolesta, siltä osin kuin kyse on tarkastusten poistamisesta sisärajoilta ja henkilöiden liikkumisesta rajojen yli (EUVL L 160, 18.6.2011, s. 19).

tehokkaammin Schengenin tulostaulua, myös vaihtamalla parhaita käytäntöjä ja saatuja kokemuksia;

- c) perustavat kansalliset hallintorakenteet ja -prosessit, joita koordinoivat Schengen-aluetta koskevista asioista strategisessa vastuussa olevat korkeat virkamiehet, ja tukevat Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden strategian ja turvallisuusstrategian tehokasta täytäntöönpanoa;
- d) varmistavat päätösten huolellisen seurannan ja tarvittaessa niiden antamisen ajallaan tapauksissa, joissa ensimmäisen Schengen-arvioinnin valmistumisen jälkeen todetaan, että tarvittavat edellytykset Schengenin säännösten asianmukaisten osien soveltamiselle ovat olemassa, ja erityisesti tekevät lopullisen päätöksen ja vahvistavat asianmukaisen päivämäärän valvonnan poistamiselle sisäisiltä maarajoilta Bulgarian ja Romanian sekä muiden jäsenvaltioiden välillä;

2. parantavat varautumista, turvallisuutta ja häiriönsietokykyä **ulkorajoilla**, myös parantamalla yhteistyötä kolmansien maiden kanssa siten, että ne

- a) tukevat sellaisten EU:n yhteyshenkilöiden toimintaa, jotka voivat toimia EU:n edustustojen alaisuudessa ja tarjota strategista ohjausta ja koordinoitua ja siten hyödyntää EU:n ja jäsenvaltioiden maahanmuutto- ja turvallisuusalan yhteyshenkilöiltä saatavia tiedustelutietoja;
- b) lisäävät operatiivista läsnäoloa ensisijaisissa kolmansissa maissa, myös lentoasemien yhteyshenkilöiden välityksellä, tekemällä tarvittavat sopimukset ja järjestelyt tai luomalla kumppanuuksia rajojen, muuttoliikkeen, palauttamisen ja turvallisuusuhkien hallinnan parantamiseksi varmistuen perusoikeuksia koskevien velvoitteiden noudattamisen;
- c) tehostavat yhteistyötä kolmansien maiden kanssa Eurosurin kautta tapahtuvassa tietojenvaihdossa tekemällä kahden- ja monenvälisiä sopimuksia ensisijaisten kolmansien maiden kanssa muuttajien salakuljetuksen ja rajatylittävän rikollisuuden torjumiseksi tehokkaammin sekä laittoman muuttoliikkeen ja edelleen liikkumisen estämiseksi;
- d) poistavat eurooppalaisen raja- ja merivartioston toimivuutta koskevat rajoitteet, erityisesti kansallisiin suorituskykyihin liittyvät rajoitteet uuden suorituskykyjen kehittämissuunnitelman mukaisesti ja pysyvän joukon ajallaan tapahtuvaan käyttöönottoon liittyvät rajoitteet, jotta saavutetaan 8 000 virkamiehen vahvuus viimeistään vuonna 2025 ja 10 000 virkamiehen vahvuus viimeistään vuonna 2027, panemalla ennakoivasti täytäntöön eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen arvioinnissa¹⁹ yksilöidyt toimenpiteet;
- e) osoittavat raja- ja palauttamisprosesseihin riittävät resurssit ja valmiudet, mukaan lukien riippumattoman seurantamekanismin, jotta voidaan varmistaa tarkistetun lainsäädännön, erityisesti asetuksen (EU) .../... [seulonta-asetus], asetuksen (EU) .../... [Schengenin rajasäännöstö] ja asetuksen (EU) .../... [kriisiasetus] tehokas täytäntöönpano;

¹⁹ Erityisesti asiakirjan SWD(2024) 75 final toimenpiteet 17–19 ja 32–25 (asiakirjan COM(2024) 75 final liite).

3. lujittavat menettelyjen ja järjestelmien **digitalisointia** turvallisuuden ja tehokkuuden lisäämiseksi EU:n ulkorajoilla ja alueella, jolla ei suoriteta sisävalvontaa, sekä tiedusteluun perustuvaa päätöksentekoa siten, että ne
- a) parantavat reaaliaikaisten tietojen vaihtoa viranomaisten välillä kansallisella tasolla ja koko EU:n tasolla sekä hyödyntävät yhteentoimivuusvälineiden koko potentiaalia sen varmistamiseksi, että kaikki tarvittavat tarkastukset suoritetaan tuloksellisesti;
 - b) osoittavat tarvittavat resurssit, jotta voidaan maksimoida rajoja, muuttoliikettä ja turvallisuutta koskevien EU:n tietojärjestelmien tehokas käyttö viisumihakemusten käsittelyn, rajatarkastusten ja kolmansien maiden kansalaisten tuloksellisen palauttamisen tukemiseksi;
 - c) varmistavat, että laitteet, prosessit ja järjestelmät ovat käyttövalmiina rajanylitystietojärjestelmän ja ETIAS-järjestelmän ajallaan tapahtuvan ja tuloksellisen käyttöönoton mahdollistamiseksi, ja käynnistävät tiedotuskampanjoita, joilla lisätään matkustajien ja merkityksellisten sidosryhmien tietoisuutta uusista menettelyistä;
4. varmistavat sisärajavaalvonnasta vapaan Schengen-alueen sujuvan toiminnan tehostamalla **rajatylittävän rikollisuuden** torjuntaa operatiivisesta lainvalvontayhteistyöstä annetun neuvoston suosituksen²⁰ ja marraskuussa 2023 annetun komission suosituksen²¹ mukaisesti siten, että ne
- a) laativat alueellisia yhteistyöaloitteita, joissa sovelletaan koko reitin kattavaa lähestymistapaa, jotta voidaan lisätä yhteisiä toimenpiteitä yhteisen riskianalyysin avulla laaditun yhteisen suunnittelun pohjalta;
 - b) tukevat ihmissalakuljetuksen vastaisen maailmanlaajuisen allianssin puitteissa määritettyjä sitoumuksia ja toimintalinjoja, jotta voidaan tehostaa ihmissalakuljetusverkostojen, myös digitaalisen salakuljetuksen, torjuntaa yhdessä laittoman muuttoliikkeen reittien varrella sijaitsevien keskeisten kumppanien kanssa;
 - c) laativat kattavan riskianalyysin rajatylittävästä rikollisuudesta ja parantavat tilannetietoisuutta yhdistämällä tiedustelutiedot sekä ulkorajoilla ja Schengen-alueella käytettävissä olevat tiedot yhdeksi (kansalliseksi) tilannekuvaksi sekä kehittämällä yhteistyötä ja tietojenvaihtoa lujitettujen yhteyspisteiden, kansallisten koordinoitikeskusten ja kaikkien jäsenvaltioiden poliisi- ja tulliyhteistyökeskusten välillä suojatun tiedonvaihdon verkkosovelluksen (SIENA) kautta;
 - d) poistavat asteittain sisärajaosuuksilla pitkään jatkuneen valvonnan tarkistetuissa Schengenin rajasäännöstössä säädetyn uuden lujitetun kehyksen mukaisesti;
5. edistävät **EU:n yhteisen palauttamisjärjestelmän** tehokkaampaa toimintaa jäsenvaltioiden välisen paremmin yhdenmetyt yhteistyön pohjalta siten, että ne
- a) toteuttavat toimia sen varmistamiseksi, että palauttamispäätös tai sen merkitykselliset osat voidaan jakaa jäsenvaltion esitettyä lisätietopyynnön Schengenin tietojärjestelmässä olevan palauttamista koskevan kuulutuksen

²⁰ Neuvoston suositus (EU) 2022/915, annettu 9 päivänä kesäkuuta 2022, operatiivisesta lainvalvontayhteistyöstä (EUVL L 158, 13.6.2022, s. 53–64).

²¹ C(2023) 8139 final.

johdosta, erityisesti vastavuoroisen tunnustamisen helpottamiseksi, pakenemisen riskin arvioimiseksi ja kolmansien maiden kansalaisten, myös turvallisuusuhan muodostavien kolmansien maiden kansalaisten, tunnistamiseksi;

- b) lisäävät aktiivisesti vapaaehtoista paluuta ja kannustavat siihen jatkamalla avustettua vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotoutumista koskevan strategian täytäntöönpanoa, erityisesti perustamalla erityisiä rakenteita paluuneuvontaa ja EU:n virtaviivaistettua uudelleenkotouttamistukea varten, jotta voidaan edistää palautettavan omavastuullisuutta ja tukea kolmansia maita institutionaalisten, toimintapoliittisten ja operatiivisten kehysten ja rakenteiden kehittämisessä palauttamis- ja takaisinotto-prosessiin liittyvän omavastuullisuuden ja sen kestävyuden varmistamiseksi;
- c) myötävaikuttavat palautusten edistämissuunnitelman mukaisten kohdennettujen toimien toteuttamiseen, myös tukemalla aktiivisesti Frontexia sellaisen ennakoitavissa olevan koordinoitijärjestelmän perustamisessa, joka perustuu yhteisiin suunnitelmiin Frontexin tuen käytöstä jäsenvaltioissa, jotta resursseja voidaan yhdistää paremmin palauttamisen kaikissa vaiheissa, sekä Frontexin palauttamisoperaatioiden strategisemmasta käytöstä erityisesti palautuksissa ensisijaisesti kolmansien maihin EU:n toimintapolitiikan mukaisesti, ja lisäävät vapaaehtoista paluuta;
- d) osallistuvat ennakoivasti korkean tason palauttamisverkoston kautta EU:n palauttamisasioiden koordinaattorin työhön tuloksellista palauttamista koskevan Schengen-mallin luomiseksi ja toimivien tulosindikaattorien kehittämiseksi ja panevat ripeästi täytäntöön suositukset, jotka perustuvat vuonna 2024 tehtyyn palauttamista koskevaan temaattiseen Schengen-arviointiin.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*