



Bryssel, 24. huhtikuuta 2025
(OR. en)

8235/25
ADD 1

JAI 491
SCHENGEN 22
SCH-EVAL 25
FRONT 95
IXIM 79
MIGR 145
ASILE 34
ENFOPOL 121
COMIX 121
CORDROGUE 45
VISA 60
CH
IS
NO
LI

SAATE

Lähtettäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	23. huhtikuuta 2025
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	COM(2025) 185 final
Asia:	LIITE asiakirjaan Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Vuoden 2025 kertomus Schengen-alueen tilasta Liite 1 – Schengen-järjestelmän täytäntöönpano: horisontaalinen ja maakohtainen yleiskatsaus Schengenin arviointi- ja valvontatoimista sekä sisärajojen tilanteesta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2025) 185 final.

Liite: COM(2025) 185 final



Bryssel 23.4.2025
COM(2025) 185 final

ANNEX 1

LIITE

asiakirjaan

**Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle,
Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle**

Vuoden 2025 kertomus Schengen-alueen tilasta

LIITE 1

Schengen-järjestelmän täytäntöönpano: horisontaalinen ja maakohtainen yleiskatsaus Schengenin arviointi- ja valvontatoimista sekä sisärajojen tilanteesta

Schengen on maailman suurin vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue ilman sisärajoja. Siitä hyötyy yli 450 miljoonaa EU:n kansalaista, ja siitä on etua myös kolmansien maiden kansalaisille, jotka joko asuvat EU:ssa tai käyvät EU:ssa matkailijoina, opiskelijoina tai liiketoimintaa varten. Schengen-järjestelmä on jo 40 vuotta tarjonnut vapautta ja turvallisuutta perustanaan vankka päivittäistä toimintaa tukeva kehys. Schengen-järjestelmän avulla vahvistetaan yhdenmukaiset, korkeatasoiset maahantulosäännöt, varmistetaan ulkorajojen tiukka, tehokas valvonta sekä edistetään tehokasta yhteistyötä lainvalvonta- ja maahanmuuttoasioissa. Järjestelmä ei toimi eristyksissä vaan perustuu hallintokehykseen, jossa etusijalle asetetaan Schengenin sääntöjen tehokas täytäntöönpano ja koordinoitut toimet.

*Tätä taustaa vasten **Schengenin arviointi- ja valvontamekanismi** on keskeisessä asemassa pyrittäessä edistämään moitteetonta toimintaa alueella, jonka sisärajoilla ei suoriteta tarkastuksia. Kyseessä on vertaismekanismi, jonka avulla komission koordinoimat ja EU:n virastojen ja elinten tarkkailijoiden tukemat kansallisten asiantuntijoiden ryhmät tekevät arviointeja kustakin Schengen-maasta ja pyrkivät havaitsemaan puutteet, varmistamaan niiden nopean korjaamisen ja ehkäisemään siten heijastusvaikutukset, jotka voisivat vaarantaa Schengenin koskemattomuuden ja vakauden. Mekanismi on myös väline, jolla arvioidaan uusien maiden valmiutta soveltaa kaikkia Schengenin sääntöjä. Perimmäisenä tavoitteena kun on poistaa sisäraja- ja valvonta osana Schengenin liittymisprosessia.*

*Vuonna 2024 komissio ja Schengen-maat jatkoivat EU:n virastojen ja elinten vahvalla tuella menestyksekkäästi **kolmannen sukupolven Schengen-arviointeja**. Uuden Schengen-arviointia koskevan asetuksen soveltaminen on yksinkertaistanut menettelyä ja keventänyt hallinnollista taakkaa huomattavasti (Schengenin maakohtaisia raportteja on kuusi kertaa vähemmän ja myös suosituksia annetaan vähemmän). Näin ollen työ oli strategisesti keskittyneempää ja virtaviivaisempaa ja tulokset olivat läpinäkyvämpiä. Tätä tuettiin myös vahvistamalla kansallisten maakohtaisten koordinaattoreiden roolia. Lisäksi kehitettiin kattava koulutusstrategia yhtenäisen Schengen-arviointia koskevan koulutuskehyksen luomiseksi. Komissio jatkaa uuden, lyhyempään raportointiin ja harvempiin suosituksiin perustuvan toimintamallin lujittamista ja keskittyy samalla edistämään tärkeimpien rakenneuudistusten täytäntöönpanoa.*

***Schengen-arviointeja** tehtiin vuonna 2024 Kroatiassa, Puolassa, Slovakiassa, Tšekissä ja Unkarissa, mikä valotti tilannetta erityisesti EU:n itärajoilla. Arvioinneissa nousivat esiin nykyisestä geopoliittisesta ympäristöstä johtuvat haasteet, kuten Venäjän hybridiuhat, joilla on merkittäviä vaikutuksia Schengenin sisäiseen turvallisuuteen. Yleisesti ottaen arvioinneissa kävi ilmi, että arvioidut maat ovat ottaneet tehokkaasti käyttöön Schengen-järjestelmän*

rakenteita ja panneet täytäntöön vahvistettuja sääntöjä. Varautumista on kuitenkin tulevien turvallisuusuhkien valossa lisättävä. Vaikka perusoikeuksien täysi kunnioittaminen rajalla oli yhteinen haaste, Unkarin arvioinnissa paljastui vakavia puutteita perusoikeuksien kunnioittamisessa raja- ja palauttamismenettelyjen aikana. Myös Norjan, Ruotsin ja Tanskan konsulaateissa tehtiin arvoinnit, jotka liittyivät maiden viisumipolitiikkaa koskeviin vuoden 2022 Schengen-arviointeihin. Näin covid-19-pandemian vuoksi lykättyjen arviointien aiheuttama ruuhka saatiin viimeinkin purettua. Lisäksi Intian Mumbaihin tehtiin yksi yllätyskäynti, joka koski yhteisen viisumipolitiikan soveltamista Espanjan, Puolan ja Saksan konsulaateissa.

Osana arviointitoimia erityistä huomiota kiinnitettiin myös **tilanteeseen sisärajoilla**. Vaikka yksikään arvioiduista Schengen-maista ei ollut arviointiaikaan palauttanut tarkastuksia sisärajoilleen, tarkastukset vaikuttivat joihinkin arvioiduista maista (eli Kroatiaan, Puolaan, Slovakiaan, Tšekkiin ja Unkariin), koska niiden naapurimaat olivat palauttaneet tarkastukset sisärajoilleen. Schengen-koordinaattori korosti tätä tärkeää näkökohtaa myös säännöllisissä kahden- ja monenvälisissä tapaamisissa Schengen-maiden kanssa. Tämän jäsenllyyn vuoropuhelun puitteissa järjestettiin 15 kokousta, joihin osallistui sisärajavallvonnan palauttaneita maita ja sellaisia maita, joihin asia vaikutti. Keskusteluissa vahvistettiin, että sisärajavallvonta on ollut luonteeltaan kohdennettua, ja tarjottiin mahdollisuuksia vahvistaa rajat ylittävää yhteistyötä ottaen huomioon viime vuonna voimaan tulleessa Schengenin rajasäännöstössä käyttöön otetut tehostetut välineet.

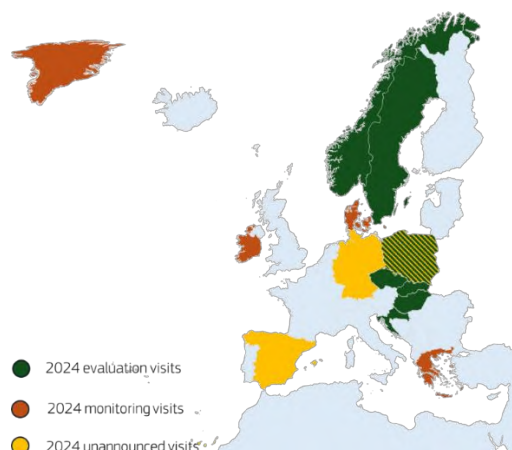
Osana Schengenin arviointi- ja vallvontamekanismin tehostettuja **vallvontatoimia** tehtiin uudelleenkäynti tai tarkastuskäynti Irlantiin (osana käynnissä olevaa ensimmäistä Schengen-arviointia), Kreikkaan (vuonna 2021 havaittujen vakavien puutteiden vuoksi) ja Tanskaan. Kaikkien vallvontatoimien tulokset sisällytettiin **vuoden 2024 Schengen-tulostauluun**, joka esiteltiin Schengen-maille Schengen-neuvoston kokouksessa joulukuussa.

Vuonna 2024 saavutettiin myös Eurooppa-neuvoston määrittelemä keskeinen strateginen painopiste panemalla täytäntöön **tehokkaampia palautuksia koskeva temaattinen arviointi**. Kertomuksen hyväksyminen joulukuussa 2024 tasoittaa tietä palauttamisjärjestelmien konkreettisille parannuksille. Siinä yksilöitiin palautusprosessin puutteita, jotka heikentävät järjestelmän tehokkuutta, sekä joidenkin Schengen-maiden soveltamia parhaita käytäntöjä, jotka tarjoavat ratkaisuja yhteisiin haasteisiin. Temaattisen arvioinnin tulokset ovat vaikuttaneet myös komission ehdotukseen uudesta palauttamista koskevasta lainsäädäntökehyksestä, joka hyväksyttiin 11. maaliskuuta 2025. Lisäksi ne toimivat toimintasuunnitelmana uusien sääntöjen voimaantumoon saakka.

Tulevaisuuteen katsoen todetaan, että Schengenin sopimus on yksi EU:n yhdyntymisen keskeisistä saavutuksista ja että tänä vuonna vietetään sen 40-vuotispäivää. Schengenin arviointi- ja vallvontamekanismi on edelleen keskeisessä asemassa Schengen-järjestelmän käytännön täytäntöönpanotyössä. Uuden sääntelykehyn huomioon ottamiseksi päivitetään arviointilomake ja komissio terävöittää strategista painopistettä täsmentämällä (läheisessä yhteistyössä kansallisten maakohtaisten koordinaattoreiden kanssa) arvioinnin soveltamisalaa. Näin voidaan priorisoida eniten vaikuttavia aloja. Lisäksi on tehostettava

poliittista valvontaa, sillä Schengenin sääntöjen täytäntöönpanon jatkuvat puutteet heikentävät edelleen järjestelmän asianmukaista toimintaa. Puutteiden korjaaminen edellyttää pikaisia konkreettisia toimia.

1. Arviointi- ja valvontatoimet vuonna 2024



Arviointitoimet vuonna 2024¹

Viime vuoden aikana komission ja Schengen-maiden asiantuntijat toteuttivat EU:n virastojen, toimistojen ja elinten tarkkailijoiden² tuella **vuoden 2024 Schengen-arviointiohjelman**. Arvioidut maat olivat Kroatia, Puola, Slovakia, Tšekki ja Unkari. Arviointien jälkeen komissio hyväksyi Kroatiaa³ ja Puolaa⁴ koskevat **Schengenin maakohtaiset raportit** sekä arviointiraportin Unkarissa havaituista vakavista puutteista. Myös Norjan, Ruotsin ja Tanskan arvioinnit (joita oli lykätty covid-19-pandemiasta aiheutuneiden rajoitusten vuoksi) saatiin päätökseen.

Ottaen huomioon alueellinen dynamiikka, joka vaikuttaa näihin maihin, sekä erityisesti niiden maiden tilanne, jotka ovat alttiita Venäjän hybridiuhille ja sille, että Valko-Venäjä käyttää muuttoliikettä aseena, sekä suurelle muuttopaineelle ja rajat ylittävälle rikollisuudelle, erityistä huomiota kiinnitettiin seuraaviin painopisteisiin:

- vankka kansallinen Schengen-alueen hallinnointi edellytyksenä sille, että Schengen-maat voivat osallistua tehokkaasti Schengen-järjestelmään ja panna sen kaikilta osin täytäntöön tehokkaiden poliittisten ja hallinnollisten valmiuksien avulla
- rajavalvonnan valmiuksien vahvistaminen ulkorajojen valvomiseksi tehokkaasti sekä tavanomaisissa olosuhteissa että kriisien aikana, mukaan lukien vankka valmiussuunnittelu ja perusoikeuksien täysi kunnioittaminen Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden puitteissa

¹ Yleiskatsaus vuoden 2024 arviointitoimiin: [Schengen Evaluation and Monitoring Mechanism – Euroopan komissio](#).

² Euroopan raja- ja merivartiovirasto (Frontex), Euroopan tietosuojavaltuutettu (EDPS), Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA), Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto (Europol) ja vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaava Euroopan unionin virasto (eu-LISA).

³ Kroatian Schengen-arviointi – tiivistelmä ja suositukset: [Schengen evaluation of Croatia](#).

⁴ Puolan Schengen-arviointi – tiivistelmä ja suositukset: [Schengen evaluation of Poland](#).

- tarkoituksenmukaiset turvallisuusaloitteet naapurimaiden kanssa ja koko reitin kattavan lähestymistavan omaksuminen niin, että korostetaan poliisivoimien ennakoivaa yhteistyötä ja saumatonta tietojenvaihtoa
- kolmansista maista tulevien henkilöiden maahantuloedellytysten tiukat tarkastukset osana viisumimenettelyjä ja tehokkaiden prosessien täytäntöönpano sellaisten henkilöiden palauttamiseksi, joilla ei ole lupaa jäädä Schengen-alueelle
- laaja-alaisten tietojärjestelmien valjastaminen tukemaan Schengen-prosessin kaikkia vaiheita varmistaen, että järjestelmien tehostetut toiminnot tuottavat konkreettisia tuloksia turvallisuuden vahvistamisessa, ulkorajojen hallinnassa ja tietojenvaihdon helpottamisessa tietosuojavaatimuksia noudattaen.

Vuoden 2024 maa-arviointien keskeiset päätelmät

Kaiken kaikkiaan vuoden 2024 maa-arvioinneissa painotettiin Schengen-järjestelmän kasvavaa merkitystä Schengen-maiden ja EU:n kohtaamien merkittävien haasteiden ratkaisemisessa. Niihin kuuluvat muun muassa aiempaa suurempi ulkorajoihin kohdistuva paine, sisäisen turvallisuuden hallinta muuttuvien uhkien varalta ja prosessien virtaviivaistaminen kautta linjan. Arvioiduissa maissa, erityisesti EU:n itärajalla sijaitsevissa maissa, joilla on keskenään samanlainen alueellinen dynamiikka, tämä näkyi selvästi.

Vaikka jotkin arvioiduista maista ovat edistyneet merkittävästi Schengenin sääntöjen täytäntöönpanossa esimerkiksi maarajojen valvonnan tehostamisen ja aktiivisemman poliisiyhteistyön osalta, toisilla on edelleen haasteita täyttää Schengenin tiukat vaatimukset täysin. Haavoittuvuudet johtuvat usein riittämättömistä kohdennetuista resursseista, strategisten ja operatiivisten painopisteiden yhteensopimattomuudesta sekä käytössä olevien teknisten ja oikeudellisten välineiden riittämättömästä hyödyntämisestä nopeasti kehittyvien, rajat ylittävien turvallisuusuhkien havaitsemiseksi ja torjumiseksi.

Vuoden 2024 arvioinneissa painotetaan jälleen kerran kiireellistä tarvetta priorisoida Schengenin toimintapolitiikkoja, prosesseja ja välineitä poliittisella, strategisella ja operatiivisella tasolla. Näin varmistetaan tehokas täytäntöönpano paikan päällä ja edistetään siten Schengen-alueen toimivuutta.

Helmikuussa 2024 komissio teki **yllätyskäynnin** Espanjan, Puolan ja Saksan konsulaatteihin Mumbaissa, Intiassa, tarkoituksenaan arvioida yhteistä viisumipolitiikkaa. Tavoitteena oli arvioida mahdollisia haavoittuvuuksia tässä keskeisessä Schengen-alueelle pääsemistä edeltävässä maahantulokeskuksessa, joka kuuluu eniten lyhytaikaisia viisumeita myöntävien paikkojen joukkoon kysynnän kasvaessa entisestään. Arvioinnin avulla pystyttiin selvittämään valituksia, joita komissiolle tulee säännöllisesti ja jotka liittyvät kohtuuttomiin odotusaikoihin ajanvarauksessa. Ne voivat johtaa muun muassa edullisen viisumikohtelun etsimiseen (*visa shopping*). Tässä yhteydessä arviointiryhmä arvioi sekä yhteistyötä ulkopuolisten palveluntarjoajien kanssa että maakohtaisia kysymyksiä (esimerkiksi Saksan osalta toiminnan

keskittämistä Mumbaihin). Yllätysarvioinnissa todettiin, että näiden kolmen Schengen-maan konsulaateissa ei ollut vakavia puutteita viisumivaatimusten soveltamisessa ja että viisumihakemuksia koskevat päätökset olivat yleisesti ottaen perusteltuja. Toistuvasti esiin nousseita kysymyksiä, jotka edellyttävät huomiota ja kehitystyötä, ovat yhteistyö ulkopuolisten palveluntarjoajien kanssa ja viisumimenettelyjä tukevien tietojärjestelmien käyttö.

Valvontatoimet vuonna 2024

Jatkuva valvonta on keskeinen osa hallinnollisia pyrkimyksiä, joilla pyritään kartoittamaan haasteet ja vastaamaan niihin todellisin, mitattavissa olevin tuloksin. Siksi Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin onnistuminen – ja sitä kautta koko Schengenin vakaus – riippuu suositeltujen korjaavien toimenpiteiden tehokkaasta täytäntöönpanosta. Toimenpiteet on räätälöity kunkin Schengen-maan erityistilanteeseen. Niiden tarkoituksena on sekä tehostaa Schengenin sääntöjen soveltamista että varmistaa, että jokainen jäsenvaltio edistää kollektiivista vapautta ja turvallisuutta.

Pyrkiessään vahvistamaan Schengen-arviointien seurantaulottuvuutta komissio on tehostanut Schengen-maiden toimittamien **jatkotoimia koskevien raporttien** valvontaa, jotta mahdolliset puutteet ja viivästykset täytäntöönpanossa havaittaisiin nopeasti. Schengentulostaulu on tehnyt Schengen-maiden raportoinnista johdonmukaisempaa ja säännöllisempää, mutta raporttien toimittamiseen ajallaan on edelleen kiinnitettävä huomiota. Vuonna 2024 seitsemän Schengen-maata jätti raporttinsa myöhässä. Lisäksi on keskityttävä raportoinnin laadun parantamiseen sen varmistamiseksi, että toimitettavat tiedot ovat olennaisia. Näin komissio voi hoitaa valvontatehtävänsä tehokkaasti ja varmistaa, että yhteydenpito on mielekästä ja johtaa konkreettisiin ratkaisuihin. Lisäksi määritetään sekä edistymisen että jäljellä olevat puutteet.

Osana tehostettuja valvontatoimia komissio teki kohdennettuja seurantakäyntejä, muun muassa yhden uudelleenikäynnin aiemmin havaittujen vakavien puutteiden arvioimiseksi ja kolme tarkastuskäyntiä toimintasuunnitelmien täytäntöönpanon edistymisen arvioimiseksi.

Uudelleenikäynti vuonna 2024

- **Kreikka** (marraskuu 2024). Vuonna 2021 havaitut vakavat puutteet liittyivät sellaisten kolmansien maiden kansalaisten palauttamisprosesseihin ja suojatoimiin, joilla ei ole laillista oleskeluoikeutta. Käynnin tavoitteena oli arvioida korjaavien toimenpiteiden täytäntöönpanoa. Arviointiryhmä totesi, että Kreikan edistyminen on ollut vähäistä, joten vakavia puutteita on edelleen.

Tarkastuskäynnit vuonna 2024

- **Kreikka** – ulkorajojen valvonta (syyskuu 2024). Käynnin syynä oli Kreikan raportoima vähäinen edistyminen vuonna 2021 tehdyn arvioinnin jälkeen. Käynti osoitti, että edistyminen strategisella tasolla ja maarajoilla on ollut vähäistä, mikä edellyttää kiireellisiä korjaavia toimenpiteitä.

- **Tanska** – ulkorajojen valvonta (joulukuu 2024). Tavoitteena oli arvioida Tanskan viranomaisten raportoimaa kehitystä rajaturvallisuuden yleisen hallinnoinnin ja koordinoinnin vahvistamisessa. Käynti vahvisti, että merkittäviä parannuksia oli tehty. Tehostetun rajahallintorakenteen täyden täytäntöönpanon nopeuttamiseksi tarvitaan kuitenkin lisätoimia. Tätä on tuettava kattavalla henkilöstöstrategialla, joka takaa riittävän henkilöstön ja asianmukaisen koulutuksen.
- **Irlanti** – sisäinen turvallisuus meneillään olevan ensimmäisen arvioinnin jatkotoimena (marraskuu 2024). Käynti vahvisti, että EU:n sisäisen turvallisuuden parantamisessa on edistytty merkittävästi ottamalla käyttöön Schengenin tietojärjestelmä uusine toimintoineen. Poliisiyhteistyö ei kuitenkaan ollut juurikaan parantunut. Ensimmäiseen Schengen-arviointiin liittyvän työn edistämiseksi tarvitaan lisätoimia. Arvioinnin kannalta olisi hyötyä Schengen-alueen hallinnoinnin vahvistamisesta, jotta korjaavat toimenpiteet voitaisiin panna nopeasti täytäntöön.

Tällä hetkellä kolmella Schengen-maalla on edelleen vakavia puutteita Schengenin sääntöjen täytäntöönpanossa.⁵ Schengen-koordinaattori seuraa tilannetta tiiviisti näiden maiden kansallisten viranomaisten kanssa, ja myös komissio tarkkailee tilannetta aktiivisesti.

Jäsenvaltioiden toimittamien jatkotoimia koskevien raporttien viimeisimpien arviointien perusteella **komissio päättää** Schengen-arviointia koskevan asetuksen 21 artiklan 3 kohdan mukaisesti Liechtensteinin **toimintasuunnitelmat**⁶ Schengenin tietojärjestelmän⁷ ja poliisiyhteistyön⁸ osalta sekä Slovenian⁹ toimintasuunnitelmat, jotka liittyvät tietosuojavaatimusten noudattamiseen Schengen-järjestelmän täytäntöönpanossa. Kun otetaan huomioon vuonna 2024 toteutettujen arviointitoimien tulokset, komissio on **teknisesti päättänyt** Puolan toimintasuunnitelmat, jotka olivat arviointiajankohtana vielä avoinna.¹⁰

2. Schengen-tulostaulu 2024

Joulukuussa 2024 pidetyssä Schengen-neuvoston kokouksessa komissio toimitti Schengen-alueen ministereille vuoden 2024 Schengen-tulostaulun. Tulostaulun yhteydessä oli räätälöityjä strategisia painopisteitä, joiden tavoitteena oli korostaa saavutettua edistystä ja kehottaa lisäämään ponnisteluja keskeisillä aloilla.

⁵ Kreikka, Ranska ja Unkari.

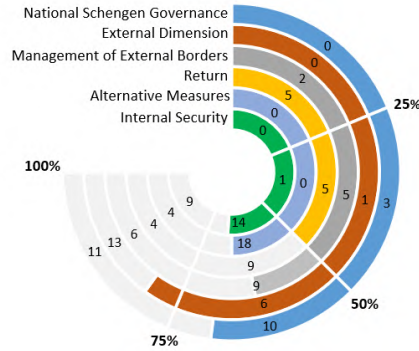
⁶ Slovakian, Tšekin ja Unkarin toimintasuunnitelmat, joita ei ollut päätetty ennen vuoden 2024 määräaikaisarviointeja, päätetään vuonna 2025 hyväksyttävillä Schengen-maaraporteilla.

⁷ Päätetty 16.10.2024.

⁸ Päätetty 1.11.2024.

⁹ Päätetty 8.11.2024.

¹⁰ C(2024) 8110 final, 17.12.2024.

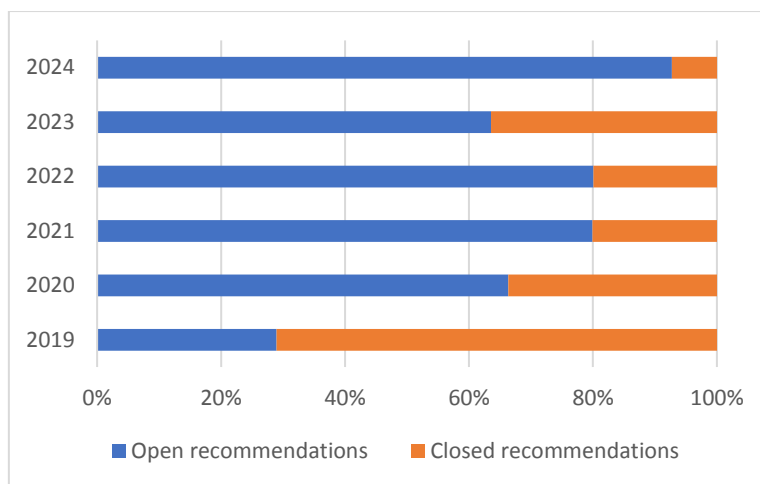


Schengen-tulostaulu 2024 (yhdistetty): yleinen täytäntöönpanotilanne erityisulottuvuuksien mukaan

Vuonna 2024 toteutettujen arviointi- ja valvontatoimien analyysi osoitti, että useilla tärkeillä aloilla on edistytty ja että jotkin Schengen-maat ovat edistyneet nopeasti toimintasuunnitelmiansa täytäntöönpanossa. Esimerkiksi Schengen-viisumipolitiikan osalta useat maat ilmoittivat horisontaalisista parannuksista, joilla ne ovat korjanneet ulkoisten palveluntarjoajien toimintakäytännöissä ilmenneitä puutteita. Erityisesti Norja ja Ruotsi ovat edistyneet huomattavasti, vaikka niitä vuonna 2024 arvioitiin viisumipolitiikan osalta. Ne ovat jo lähellä toimintasuunnitelmiansa päättämistä. Myös Kypros on ponnistellut huomattavasti toteuttaakseen tarvittavat korjaavat toimenpiteet. Se on parantanut merkittävästi palauttamisprosessia ja Schengenin tietojärjestelmää. Puolan ja Unkarin arvioinneissa, jotka toisaalta johtivat uusiin suosituksiin, osoitettiin myös merkittävää edistymistä edellisen arviointisyklin korjaavien toimenpiteiden täytäntöönpanossa.

Vuoden 2024 Schengen-tulostaulu vahvisti kuitenkin myös viime vuosien suuntauksen: Schengen-arvioinnin perusteella annettujen suositusten **täytäntöönpano** kansallisella tasolla **on epätasaista**. Schengen-tulostaulussa esitetään katsaus täytäntöönpanotilanteeseen tietynä ajankohtana¹¹, joten samana vuonna arvioitujen Schengen-maiden odotetaan olevan samassa täytäntöönpanovaiheessa. Silti edistymisessä on edelleen huomattavia eroja. Esimerkiksi vuonna 2025 arvioitavana olevista Schengen-maista kaksi on pannut lähes kaikki suositukset täytäntöön, mutta kolmannen maan kohdalla näin ei ole.

¹¹ Schengen-tulostaulun menetelmän mukaisesti vuoden 2024 tulostaulu ei sisällä Puolaa, Slovakiaa, Tšekkiä eikä Unkaria koskevia pisteitä, koska maaraaportteja ja vuoden 2024 määräaikaisarviointeihin pohjautuvia suosituksia ei ollut vielä hyväksytty. Myöskään Bulgariaa ja Romaniaa ei otettu mukaan, koska niiden ensimmäinen säännöllinen arviointi suoritetaan vasta vuoden 2025 jälkipuoliskolla. Vuonna 2023 ja vuoden 2024 alussa arvioiduilla Schengen-mailla (Kroatialla, Latviassa, Liettualla, Suomella ja Virolla) ei ole vielä ollut mahdollisuutta toimittaa toimintasuunnitelmiaan – joihin sisältyvät suunnitellut korjaavat toimenpiteet – tai ensimmäisiä seurantaraportteja, koska määräajat eivät ole vielä päättyneet.



Schengenin arviointia koskevien suositusten täytäntöönpanon tilanne huhtikuussa 2025

Monissa Schengen-maissa on myös useita **pitkäaikaisia puutteita**, jotka ovat yhä ennallaan vielä vuosien kuluttua arvioinnista. Monet näistä puutteista liittyvät Schengen-kehysten keskeisiin näkökohtiin. Tämä heikentää Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin tehokkuutta Schengen-alueen toiminnan, turvallisuuden ja eheyden tukemisessa. Tästä taas seuraa kriittisiä haavoittuvuuksia, jotka voivat vaikuttaa Schengenin yleiseen toimintaan merkittävästi, jos niihin ei puututa nopeasti.

Horizontaalinen elementti, joka edellyttää **kiireellisiä korjaavia toimia**, liittyy Schengen-järjestelmää tukevien laaja-alaisten tietojärjestelmien täytäntöönpanoon. Kyseessä on haavoittuvuus, jolla on kauaskantoisia turvallisuusvaikutuksia rajaturvallisuuteen, muuttoliikkeeseen ja lainvalvontaan. Tämä oli merkittävä puute ainakin puolessa arvioiduista maista. Schengenin tietojärjestelmän toimintoja on parannettu turvallisuuden vahvistamiseksi ja menettelyjen virtaviivaistamiseksi. Toimintojen koko potentiaali ei kuitenkaan ole toteutunut, koska kaikki Schengen-maat eivät käytä järjestelmää vaadittujen standardien ja valmiuksien mukaisesti. Esimerkiksi viidessä maassa ei edelleenkään tehdä kuulutuksia haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä, kuten kaappausvaarassa olevista lapsista, ja 75 prosenttia tällaisista kuulutuksista onkin peräisin yhdestä maasta. Vain 16 maata on ottanut käyttöön kuulutuksia tiedustelutarkastuksia varten, joten järjestelmässä on kriittisiä puutteita. Tiedustelutarkastusten avulla on nimittäin mahdollista saada tietoja ihmisistä tai asiaan liittyvistä esineistä syytetoimia tai yleiseen tai kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien ehkäisemistä varten. Nämä puutteet vaikuttavat koko Schengenin turvallisuuteen.

Toisaalta Schengen-maat eivät vie järjestelmään riittävästi olennaisia tietoja, vaikka niitä olisi helposti saatavilla kansallisella tasolla. Vuoden 2025 alussa henkilöistä tehtiin noin 1,7 miljoonaa kuulutusta, joista vain noin 900 000 (52 %) sisälsi valokuvia ja vain noin 600 000 (35 %) sormenjälkiä. Nämä vakavat puutteet haittaavat merkittävästi henkilöiden – erityisesti turvallisuusuhkia aiheuttavien – yksilöimistä. Lisäksi jäsenvaltioiden on aika ajoin parannettava laaja-alaisten tietojärjestelmien tietosuojavaatimuksia ja tehostettava niiden seuranta. Puutteiden korjaaminen ei ole pelkästään tekninen välttämättömyys vaan Schengen-alueen eheyden ja turvallisuuden perusedellytys.

Komissio kehottaa kaikkia Schengen-maita seuraamaan edelleen tehokkaasti vuoden 2024 Schengen-tulostaulun tuloksia ja tekemään tarvittaessa aktiivista yhteistyötä Schengen-koordinaattorin kanssa. Jos suosituksilla on **taloudellisia vaikutuksia** Schengen-maihin, komissio kehottaa kyseisiä maita asettamaan suositusten täytäntöönpanon etusijalle EU:n rahastojen¹² kansallisissa ohjelmissa. Vaikka merkittäviä taloudellisia resursseja onkin saatavilla, EU:n rahoitusta ei useinkaan ohjata sinne, missä sitä eniten tarvittaisiin. Schengen-arviointia koskevien suositusten, haavoittuvuusarviointien ja uuden monivuotisen rahoituskehityksen mukaisen rahoituksen välille on luotava tiiviimmät yhteydet.

3. Temaattiset Schengen-arvioinnit vuonna 2024

Temaattiset Schengen-arvioinnit tarjoavat ainutlaatuisen tilaisuuden arvioida Schengensääntöjen täytäntöönpanon tilaa Schengen-maissa tietyinä ajankohtana ja vertailla samankaltaisia haasteita kohtaavien maiden käytäntöjä.

Tehokkaampaa palauttamista koskeva temaattinen arviointi

Viime vuoden aikana Eurooppa-neuvosto on vaatinut määrätietoisia toimia kaikilla tasoilla Euroopan unionista toteutettavien **palauttamisten helpottamiseksi, lisäämiseksi ja nopeuttamiseksi** hyödyntäen kaikkia asiaankuuluvia EU:n toimintapolitiikkoja, välineitä ja työkaluja. Nykyisen palauttamislainsäädännön tehokkaampi täytäntöönpano – yhdessä yhteisen palauttamista koskevan toimintamallin edistämisen kanssa – tukee myös maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksen nopeampaa ja tehokkaampaa täytäntöönpanoa.

Vastauksena tähän kehotukseen vuonna 2024 toteutettiin ja saatiin päätökseen **temaattinen Schengen-arviointi tehokkaammista palautuksista**. Raportti hyväksyttiin joulukuussa 2024. Se sisältää monialaisen analyysin nykyisistä välineistä, joilla voidaan edistää tavoitetta, kuten eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetusta asetuksesta, palauttamisdirektiivistä, Schengenin rajasäännöstöstä ja Schengenin tietojärjestelmästä.

Arviointiryhmään kuului 15 Schengen-maiden asiantuntijaa, kaksi komission asiantuntijaa, yksi tarkkailija Frontexista ja yksi tarkkailija perusoikeusvirastosta. Ryhmä työskenteli koko vuoden 2024 perusteellista analyysia varten ja teki käyntejä Alankomaihin, Italiaan ja Norjaan arvioidakseen käytäntöjä, joita ei niiden erityisluonteen vuoksi voitu arvioida tehokkaasti etänä.

Arviointi nosti esiin monimutkaisuuden palauttamisprosesseissa, joita sovelletaan monentyypisiin kolmansien maiden kansalaisiin, kuten

- henkilöihin, jotka ovat saapuneet Schengen-alueelle laillisesti, mutta joiden oleskelulupa tai laillinen oleskelu on päätynyt (esimerkiksi viisumivapaiden maiden

¹² Yhdennetyin rajaturvallisuuden rahasto – rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukiväline, turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto sekä sisäisen turvallisuuden rahasto.

kansalaiset)

- laittomasti maahan tulleisiin henkilöihin, jotka on otettu kiinni ulkorajoilla
- henkilöihin, jotka on otettu kiinni Schengen-maan alueella laittoman oleskelun vuoksi joko laillisen tai laittoman maahantulon jälkeen.

Näin ollen tehokkaat palauttamistoimenpiteet ovat kestävimpiä välineitä, joilla turvataan vapautteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuva alue, jolla ei ole sisäisiä rajoja.

Koska asiaan liittyy useita sidosryhmiä, prosesseja ja mekanismeja, Schengenin temaattisen arvioinnin raportissa korostettiin palauttamisen merkitystä Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden keskeisenä osatekijänä. Tältä kannalta ratkaisevan tärkeää on virastojen välinen tehokas yhteistyö kansallisella ja EU:n tasolla, samoin kuin riittävä valmiustaso ja parempi tietojenvaihto. Tämä on tarpeen sekä tehokkaan, tietoon perustuvan päätöksenteon, että palauttamispäätösten täytäntöönpanon kannalta. Tätä kaikkea voidaan helpottaa Schengenin tietojärjestelmän avulla. Raportissa yksilöidään yhteiset haasteet, jotka liittyvät palauttamisprosessin keskeisiin vaiheisiin, kuten sen käynnistämiseen, kolmansien maiden kansalaisten tunnistamiseen, vapaaehtoiseen ja pakkotoimin tapahtuvaan palauttamiseen sekä näitä prosesseja tukeviin yhteistyörakenteisiin ja -mekanismeihin.

Neuvosto antoi arviointiraportin perusteella suosituksia havaittujen yhteisten haasteiden ratkaisemiseksi.¹³ Arviointiraportissa yksilöidään myös joidenkin Schengen-maiden parhaita käytäntöjä, joista voi olla hyötyä korjaavien toimenpiteiden täytäntöönpanossa.

Temaattisen arvioinnin tulokset on otettu huomioon ehdotuksessa uudeksi yhteiseksi palauttamista koskevaksi toimintamalliksi, kuten komissio esitti maaliskuussa 2025.¹⁴ Ne muodostavat toimintasuunnitelman kansallisten palauttamisjärjestelmien parantamiseksi, kunnes uusi lainsäädäntökehys on täysin valmis.

Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevan temaattisen arvioinnin jatkotoimet

Yhdennetty rajaturvallisuus on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 77 artiklan 2 kohdan d alakohdassa vahvistettu EU:n keskeinen tavoite. Sillä pyritään helpottamaan rajanylityksiä ja varmistamaan yhdenmukainen, korkeatasoinen rajavalvonta EU:n ulkorajoilla ja siten edistämään EU:n sisäistä turvallisuutta ja tehokasta muuttoliikkeen hallintaa perusoikeuksia kunnioittaen. Neliportaiseen maahanpääsyn valvontamalliin perustuvaan Euroopan yhdennettyyn rajaturvallisuuteen sisältyy myös toimenpiteitä kolmansissa maissa. Toimenpiteitä ovat muun muassa yhteiseen viisumipolitiikkaan kuuluvat toimenpiteet,

¹³ Neuvoston täytäntöönpanopäätös, annettu 6 päivänä maaliskuuta 2025, suosituksista, joilla vastataan vuoden 2024 temaattisessa arvioinnissa ”Kansallisten puutteiden korjaaminen: kohti tehokasta EU:n palauttamisjärjestelmää yhteisten ratkaisujen ja innovatiivisten käytäntöjen avulla” tunnistettuihin yhteisiin kehityskohteisiin.

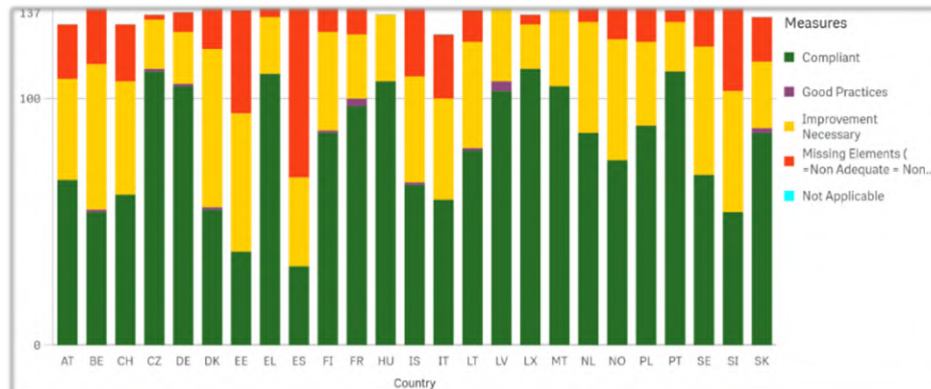
¹⁴ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisen järjestelmän perustamisesta unionissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY, neuvoston direktiivin 2001/40/EY ja neuvoston päätöksen 2004/191/EY kumoamisesta (COM(2025) 101 final).

naapurina olevien kolmansien maiden kanssa toteutettavat toimenpiteet, ulkorajoilla toteutettavat rajavalvontatoimenpiteet, riskianalyysi, Schengen-alueella toteutettavat toimenpiteet sekä palauttaminen.

Schengen-maiden yhdenmukaisuutta koskevista kansallisista strategioista tehtiin vuosina 2019–2020 temaattinen arviointi. Sen jälkeen neuvosto antoi päätöksen, jossa annettiin suositus jäsenvaltioiden yhdenmukaisuutta koskevien kansallisten strategioiden vuosien 2019–2020 temaattisessa arvioinnissa havaittujen puutteiden korjaamisesta.¹⁵ Suosituksessa yksilöitiin tärkeimmät näkökohdat, jotka maiden on kansallisia strategioitaan tarkistaessaan otettava huomioon.

Komissio ja Schengen-maiden asiantuntijat¹⁶ selvittivät vuoden 2024 jälkipuoliskolla yhdessä Euroopan raja- ja merivartiovirasto Frontexin tarkkailijan kanssa, mitä edistystä siihen mennessä oli tapahtunut. Samassa yhteydessä tarkasteltiin sitä, missä määrin tarkistettujen kansallisten strategioiden oli sovitettu yhteen EU:n politiikan painopisteiden kanssa erityisesti hallinnointimekanismien, resurssien suunnittelun ja strategisten tavoitteiden osalta. Arvioinnissa selvitettiin 140 indikaattorin avulla, missä määrin edellisen arvioinnin suositukset oli pantu täytäntöön, sekä kartoitettiin alueita, joihin on vielä kiinnitettävä huomiota.

Tämä kattava analyysi on keskeinen väline, jolla parannetaan Schengen-alueen hallinnoinnin johdonmukaisuutta ja toiminnallista tehokkuutta sekä vahvistetaan Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden täytäntöönpanoa sekä EU:n että kansallisella tasolla.



Arvioinnin tulokset

Tulokset osoittavat merkittäviä parannuksia, mikä on merkki siitä, että maat aikovat jatkossakin edetä Euroopan monivuotisen strategisen toimintapoliittisen syklin mukaisesti. Keskeisiä parannuksia vuosien 2019–2020 arvioinnin jälkeen ovat olleet muun muassa vahvemmat hallintomekanismit sekä kansallisella että EU:n tasolla, yhdenmukaisempi riskiperusteinen rajavalvonta ja parempi rahoitusvarojen strateginen suunnittelu. Erityisesti palauttamista koskeva osa-alue on noussut keskeiseksi kansallisissa strategioissa, mikä vahvistaa yhdenmukaisuutta lähestymistapaa sisällyttämällä siihen myös muuttoliikkeen hallinnan. Yhdenmukaistamista on kuitenkin vielä jatkettava. Toinen merkittävä edistysaskel on sisäinen

¹⁵ Neuvoston asiakirja 6755/21 (8.3.2021).

¹⁶ Alankomaat, Belgia, Italia, Kreikka, Portugali, Ranska, Romania, Saksa ja Unkari, Norjan johdolla.

turvallisuus, joka on nyt yhdenmukaisen rajaturvallisuuden keskeinen pilari kaikissa Schengenmaissa.

Puutteita on silti edelleen. Kansallisista strategioista puuttuu usein yhdenmukaisuus valmiuksien suunnittelun kanssa erityisesti henkilöresurssien, koulutuksen sekä infrastruktuuriin ja laitteisiin tehtävien investointien osalta. Lisäksi virastojen välinen yhteistyö on edelleen hajanaista, mikä heikentää hallintorakenteiden tehokkuutta. Nämä, jo edellisessä arvioinnissa havaitut jatkuvat puutteet korostavat tarvetta yhdentymisen ja strategisen koordinaation jatkamiseen. Sen avulla voidaan varmistaa aidosti yhtenäinen, häiriönsietokykyinen ja yhdenmukainen eurooppalainen rajavalvontajärjestelmä.

Schengen-alueelle suuntautuvaa huumausainekauppaa koskevan temaattisen arvioinnin seuranta

Koska EU:hun suuntautuva huumausainekauppa on lisääntynyt merkittävästi, kuten ennätykselliset kokaiinitakavarikotkin¹⁷ osoittavat, helmi–marraskuussa 2023 tehtiin sitä koskeva temaattinen arviointi. Siinä kartoitettiin parhaita käytäntöjä, jotka liittyvät maiden kansallisiin valmiuksiin torjua huumausainekauppaa EU:hun. Tämän seurauksena neuvosto hyväksyi maaliskuussa 2024 täytäntöönpanopäätöksen¹⁸, jossa esitetään suositus vuoden 2023 temaattisessa Schengen-arvioinnissa yksilöityjen parhaiden käytäntöjen täytäntöönpanosta.

Koska tämän temaattisen Schengen-arvioinnin ensisijaisena tavoitteena oli kartoittaa parhaita käytäntöjä, Schengen-maita kannustettiin arvioimaan käytäntöjen kansallisissa kehyksissä tuottamaa lisäarvoa ja toteutettavuutta sekä tarvittaessa kuulemaan maita, jotka ovat jo panneet ne täytäntöön.

Arvioiduista 27 jäsenvaltiosta ja assosioituneesta maasta kaikki paitsi yksi toimittivat toimintasuunnitelmansa komissiolle ja neuvostolle. Komissio sai toimintasuunnitelmat Alankomailta, Belgialta, Espanjalta, Islannilta, Italialta, Itävallalta, Kreikalta, Kroatialta, Latvialta, Liechtensteinilta, Liettualta, Luxemburgilta, Maltalta, Norjalta, Portugalilta, Puolalta, Ruotsilta, Saksalta, Slovakialta, Slovenialta, Suomelta, Sveitsiltä, Tanskalta, Tšekiltä, Unkarilta ja Viroilta.

Komissio tarkasteli¹⁹ sille toimitettuja toimintasuunnitelmia vuonna 2024 tarkistaakseen, onko neuvoston suositus, jossa maiden edellytetään analysoivan ja pohtivan temaattisen arvioinnin aikana yksilöityjen parhaiden käytäntöjen täytäntöönpanoa omissa kansallisissa järjestelmissään, pantu täytäntöön.

¹⁷ Europolin ja Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen (EMCDDA, heinäkuusta 2024 alkaen Euroopan unionin huumevirasto) toteuttama neljäs kattava yleiskatsaus Euroopan unionin laittomista huumausainemarkkinoista.

¹⁸ Neuvoston täytäntöönpanopäätös, annettu 5 päivänä maaliskuuta 2024, suosituksen antamisesta jäsenvaltioiden valmiuksista torjua unioniin suuntautuvaa huumausainekauppaa poliisiyhteistyön, ulkorajojen suojelun ja tietojärjestelmien hallinnoinnin aloilla vuonna 2023 tehdyssä temaattisessa Schengen-arvioinnissa havaittujen parhaiden käytäntöjen käyttöönotosta.

¹⁹ Asetuksen (EU) 2022/922 21 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti.

Esitettyjen toimintasuunnitelmien perusteella parhaita käytäntöjä aiotaan panna tai on jo pantu täytäntöön eniten Alankomaissa, Belgiassa, Itävallassa, Kreikassa, Kroatiassa, Maltassa, Tanskassa, Tšekissä ja Virossa. Lisäksi laittomien huumausainevirtojen kartoittamiseen liittyvät parhaat käytännöt osoittavat, että niiden toteuttamisaste on korkein. Tämä osoittaa vahvaa kollektiivista sitoutumista ja merkittävää edistymistä Schengen-alueelle suuntautuvien laittomien huumausainevirtojen havainnoinnin osalta. Sen sijaan esteiden luomiseen ja logistiikkakeskusten häiriönsietokyvyn parantamiseen liittyvien parhaiden käytäntöjen täytäntöönpanoaste on huomattavan alhainen. Tämä osoittaa, että resurssien rajallisuus, toiminnan monimutkaisuus ja erilaiset kansalliset painopisteet voivat aiheuttaa huomattavia haasteita. Merkittävän edistyksen puute tällä alalla on erityisen huolestuttavaa, kun otetaan huomioon logistiikkakeskusten strateginen merkitys – ne ovat kriittisiä haavoittuvuuskohtia huumekaupan torjunnassa. Haasteisiin vastaaminen edellyttää koordinoitua lisäämistä, kohdennettua rahoitusta ja teknistä tukea maille, joilla on asiaan liittyviä vaikeuksia.

Toimintasuunnitelmissa annettujen tietojen perusteella **komissio katsoo, että kaikki esitetyt toimintasuunnitelmat päätetään** yhtä poikkeusta lukuun ottamatta. Parhaiden käytäntöjen täytäntöönpanoa seurataan edelleen säännöllisillä Schengen-arvioinneilla monivuotisen arviointiohjelman ja neuvoston täytäntöönpanopäätöksen mukaisesti.

4. Tilanne sisärajoilla

Sisärajavaltio Romania ja Bulgarian vastaisilla sisäisillä maaraajoilla lakkautettiin 1. tammikuuta 2025. Tämän jälkeen sisärajavaltion lakkauttamista odottaa enää vain yksi EU:n jäsenvaltio, Kypros.

Tarkistettu Schengenin rajasäännöstö²⁰ tuli voimaan 10. heinäkuuta 2024. Siinä vahvistettiin uusi kehys sisärajavaltion palauttamiselle, tarkistettiin määräaikoja sekä tiukennettiin seuranta- ja raportointia koskevia vaatimuksia. Uusien sääntöjen perusteella komissio on hyväksynyt täytäntöönpanopäätöksiä, joilla luodaan malli, jonka avulla maat voivat ilmoittaa sisärajavaltion palauttamisesta tai jatkamisesta, sekä yhtenäinen malli sisärajavaltion palauttamista tai laajentamista koskevaa raportointia varten.²¹

Tarkistetun Schengenin rajasäännösten voimaantulon jälkeen **kymmenen Schengen-maata on palauttanut rajavaltion sisärajoilleen.**²² Kuusi jäsenvaltiota (Itävalta, Norja, Ranska, Ruotsi, Saksa ja Tanska) suoritti rajatarkastuksia jo pitkään ennen tarkistetun Schengenin rajasäännösten voimaantuloa. Saksa on sittemmin laajentanut tarkastusten maantieteellistä soveltamisalaa kaikille sisärajoilleen. Alankomaat ilmoitti rajavaltion palauttamisesta

²⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2016, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö).

²¹ Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2025/315, annettu 14 päivänä helmikuuta 2025, mallin vahvistamisesta sisärajavaltion väliaikaisesta palauttamisesta tai sen jatkamisesta annettavaa ilmoitusta varten (C/2025/902); komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2025/308, annettu 14 päivänä helmikuuta 2025, yhtenäisen mallin vahvistamisesta sisärajavaltion palauttamisesta tai jatkamisesta annettavaa selvitystä varten Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 33 artiklan mukaisesti (C/2025/905).

²² Ks. yleiskatsaus: [Temporary Reintroduction of Border Control – Euroopan komissio](#).

ensimmäistä kertaa kaikilla maa- ja ilmarajoillaan. Bulgaria palautti sisärajalvannon väliaikaisesti maarajoilleen ennalta ehkäisevänä toimenpiteenä sen jälkeen, kun sisärajatarkastukset oli poistettu.

Komissio soveltaa uusia määräaikoja ja raportointivelvollisuuksia kaikkiin tapauksiin, joissa rajavalvonta palautetaan sisärajoille tai sitä jatketaan silloin, kun tällaisista toimista on ilmoitettu tarkistetun rajasäännösten voimaantulon jälkeen.

Osana sisärajalvontaa koskevaa vuoropuheluaan komissio on ollut tiiviissä yhteydessä niihin maihin, jotka ovat palauttaneet rajavalvannon sisärajoilleen, sekä niihin maihin, joihin tämä palauttaminen vaikuttaa. Keskustelut ovat edistäneet tietojenvaihtoa asianomaisten maiden sekä komission ja Schengen-maiden välillä. Komissio on korostanut, että maiden on toteutettava lieventäviä toimenpiteitä, joilla rajoitetaan – mahdollisimman paljon – rajavalvannon vaikutusta rajat ylittävään matkustamiseen, tavaraliikenteeseen²³ ja raja-alueiden toimintaan. Keskusteluissa on myös painotettu komission marraskuussa 2023 antamien suositusten²⁴ seurannan edistymistä sisäiseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen kohdistuvien vakavien uhkien osalta.

Vuonna 2024 tehtyjen Schengen-arviointien yhteydessä vierailtiin myös sisäraja-alueiden poliisi- ja tulliyhteistyökeskuksissa ja poliisiasemilla. Näin pyrittiin tarkistamaan, johtavatko rakenteet ja menettelyt oikea-aikaiseen tietojenvaihtoon ja tehokkaisiin yhteisiin operaatioihin, joilla voidaan puuttua yleiseen turvallisuuteen kohdistuviin uhkiin, rajat ylittävään rikollisuuteen ja laittomaan muuttoliikenteeseen. Arviointien yleisenä tarkoituksena oli a) varmistaa tehokas tietojenvaihto ja operatiivinen yhteistyö lainvalvontaviranomaisten välillä ja siten parantaa sisäistä turvallisuutta sekä b) yksilöidä alat, joilla tarvitaan parannuksia tai korjaavia toimia. Valvontatoimien ja keskustelujen perusteella kävi ilmi, että tarkastukset eivät ole olleet järjestelmällisiä.

Komissio pyrkii myös varmistamaan, että sisärajalvannon palauttaminen ei vaikuta erityisen paljon mihinkään Schengen-maahan tai raja-alueeseen, etenkin niihin, joilla on ainutlaatuinen maantieteellinen sijainti. Sellaisten tapausten käsittelemiseksi, joissa sisärajalvannon palauttaminen aiheuttaa vakavaa haittaa henkilöiden ja yritysten jokapäiväiselle elämälle, on ryhdytty asianmukaisiin toimiin.

Komissio on edistänyt Schengen-maiden välistä operatiivista yhteistyötä jäsenvaltioiden turvallisuus- ja muuttoliikeongelmien käsittelemiseksi tehokkaammin ja vaikuttavammin. Komissio on myös edistänyt alueellisen yhteistyön kehitystyötä muuttoreittien varrella ja tehnyt aktiivista yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Jotta voidaan varmistaa laittomien

²³ Komission vihreitä kaistoja koskevan tiedonannon mukaan Euroopan laajuiseen liikenneverkkoon (TEN-T) kuuluvan sisärajan ylittäminen saisi viedä kuljetusajoneuvoilta kokonaisuudessaan enintään 15 minuuttia niiden kuljettamista tavaroista riippumatta. Komissio on jatkanut tapaamisten järjestämistä liikennealan kansallisten yhteyspisteiden verkoston kanssa aina, kun on havaittu mahdollisia ongelmia, jotka saattaisivat vaikuttaa kielteisesti maantieliikenteen kuljetusvirtoihin sisämarkkinoilla.

²⁴ Komission suositus, annettu 23 päivänä marraskuuta 2023, jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä sisäiseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen sisärajalvonnasta vapaalla alueella kohdistuvien vakavien uhkien osalta (C(2023) 8139 final).

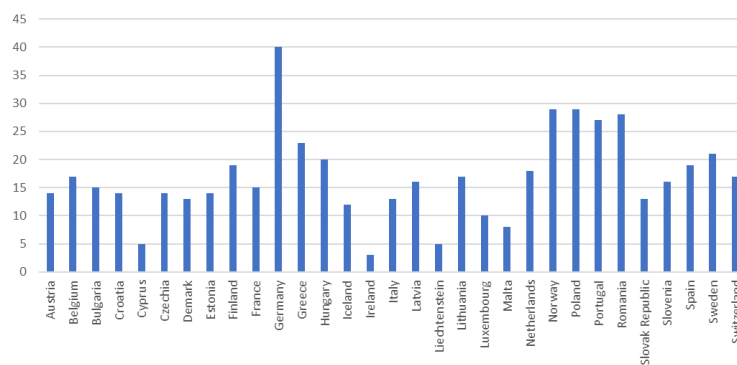
maahanmuuttajien nopea mutta hallittu palauttaminen sisärajoilla, Schengen-maiden on sovellettava aiempia kahdenvälisiä takaisinottosopimuksiaan tai vaihtoehtoisesti sovittava operatiivisista järjestelyistä tarkistetun Schengenin rajasäännösten nojalla käyttöön otetun siirtomenettelyn toteuttamiseksi.

Tähän mennessä yksi jäsenvaltio, Saksa, on jatkanut sisärajavaltontaa tarkistetun Schengenin rajasäännösten voimaantulon jälkeen. Komissio on jo käynnistänyt kuulemisen Luxemburgin pyynnöstä.²⁵ Tämä on johtanut operatiivisen ja ministeritason kokouksiin. Niiden tarkoituksena on puuttua konkreettisiin esteisiin, joita rajat ylittävillä virroilla on, ja lisätä yhteistyötä vaihtoehtoisten operatiivisten toimenpiteiden suhteen. Komissio aikoo jatkossakin vaalia vapaan liikkuvuuden ja turvallisuuden periaatteita koko Schengen-alueella ja toteuttaa tarvittaessa seuranta tulevan Schengen-syklin aikana, myös antamalla lausuntoja tarkistetun Schengenin rajasäännösten mukaisesti.

5. Schengenin arviointi- ja valvontavälineet

Marraskuussa 2024 komissio perusti **Schengen-arvioijaluettelon vuodeksi 2025**. Lähes kaikki Schengen-maat nimesivät vähintään yhden asiantuntijan Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin vaatimusten mukaisesti. Vain yksi maa pidättäytyi nimittämisestä sillä perusteella, että nimittäminen vaikuttaisi merkittävästi kansallisten tehtävien hoitamiseen²⁶ eikä se näin ollen voinut nimetä vähintään yhtä asiantuntijaa kullekin Schengen-järjestelmän osa-alueelle.²⁷

Yhteensä nimettiin 545 kansallista asiantuntijaa, joista **525 kansallista asiantuntijaa** valittiin vuoden 2025 luetteloon ottaen huomioon asetuksessa (EU) 922/2022 säädetyt yleiset ja erityiset perusteet sekä asiaa koskevassa Schengen-maille osoitetussa kutsussa esitetyt perusteet.²⁸



Valittujen asiantuntijoiden määrä Schengen-maata kohti (2025)

Laadukkaana arviointi- ja valvontatoiminnan asiantuntijaluettelon varmistamiseksi **vuonna 2024 laadittiin Schengen-arvioinnin koulutusstrategia**. Strategiassa esitetään Schengen-arviointiin liittyvien koulutustoimien keskeiset näkökohdat, jotka perustuvat lyhyen ja

²⁵ Asetuksen (EU) 2016/399 27 a artiklan mukaisesti.

²⁶ Asetuksen (EU) 2022/922 17 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

²⁷ Tanska ei nimennyt poliisiyhteistyön asiantuntijaa.

²⁸ Asetuksen (EU) 2022/922 15 artiklan 1 kohta.

keskipitkän aikavälin tavoitteisiin. Näin voidaan ottaa käyttöön yhtenäiset menetelmät Schengen-arviointiin liittyvää yhteistä, yhdennettyä koulutuskehystä varten. Tavoitteena on muun muassa laatia kaikille koulutustoimille yhteinen opetussuunnitelma, vahvistaa koulutuksen täytäntöönpanon hallinnointia sekä virtaviivaistaa harjoittelijoiden valintaa ja siten parantaa synergiaa Schengen-arvioijien luettelon kanssa. Vuonna 2024 **koulutettiin ja sertifioitiin 90 asiantuntijaa** Schengen-arvioijiksi yhteisen kehyksen mukaisissa peruskoulutustoimissa.

Tammikuussa 2025 järjestettiin kolmas **maakohtaisten koordinaattoreiden ja johtavien asiantuntijoiden työpaja**. Siihen kokoontuivat Schengen-maiden ja komission maakohtaiset koordinaattorit sekä vuosien 2024 ja 2025 arviointeja varten nimetyt johtavat asiantuntijat. Yli 500 Schengen-arvioijan yhteisöä edustaneet 40 asiantuntijaa kävivät strategista keskustelua Schengen-alueen tulevaisuudesta ja erityisesti siitä, miten hallintokehystä voidaan vahvistaa sekä EU:n että kansallisella tasolla. Työpajan tarkoituksena oli myös valmistella kansallisia maakohtaisia koordinaattoreita ja johtavia asiantuntijoita vuoden 2025 Schengen-arviointitoimia varten.

6. Tulevat painopisteet: Arviointi- ja valvontatoimet vuonna 2025

Vuonna 2025 vietetään Schengenin sopimuksen allekirjoittamisen (14.6.1985) **40. vuosipäivää**. Tämä virstanpylväs heijastuu Schengenin hallinnointia koskevaan ohjelmaan koko vuoden ajan ja nostaa Schengen-alueen symboliksi yhteisille saavutuksillemme ja turvalliselle ja yhtenäiselle Euroopalle, joka hyödyttää sekä kansalaisia että liike-elämää. Samalla kun juhlimme tätä tärkeää saavutusta, Schengen pysyy komission painopisteiden ytimessä ja keskeisenä strategisena voimavarana muuttuvassa geopoliittisessa toimintaympäristössä.

Schengenin arviointi- ja valvontamekanismi toimii edelleen osoituksena Schengen-hankkeen dynaamisesta, kehittyvästä luonteesta ja takaa hankkeen häiriönsietokyvyn ja tehokkuuden muuttuvassa ympäristössä. On myös hyväksytty uusia oikeudellisia vaatimuksia, jotka johtuvat erityisesti muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksesta (esimerkiksi seulonta-asetus ja asetus rajalla tapahtuvasta palauttamismenettelystä) sekä uudesta digitaalisesta arkkitehtuurista, jolla tuetaan rajaturvallisuutta ja Schengen-alueen sisäistä turvallisuutta (esimerkiksi yhteentoimivuusasetukset, ETIAS-menettelyt, lainvalvontaviranomaisten pääsy EES-tietoihin ja ETIAS-järjestelmään, yhteentoimivuus, tietojenvaihtodirektiivi).

Tämän vuoksi komissio tarkistaa²⁹ Schengen-maita ja asiaankuuluvia EU:n elimiä kuullen **Schengenin vakiokyselylomakkeen** vuonna 2025. Päivitetyllä kyselylomakkeella vahvistetaan myös Schengen-alueen moitteettoman toiminnan taustalla olevia strategisia näkökohtia, kuten Schengenin hallinnointia ja Schengeniin liittyvien EU:n rahoitusvälineiden käyttöä.

²⁹ Asetuksen (EU) 2022/922 14 artiklan mukaisesti.

Vuoden 2025 vuotuinen arviointiohjelma³⁰ pannaan täytäntöön vuosien 2023–2029 monivuotisen arviointiohjelman mukaisesti. Tähän sisältyvät Itävallan, Slovenian ja Sveitsin säännölliset arvioinnit sekä lisäksi Bulgarian ja Romanian arvioinnit sen jälkeen, kun ne on täysin integroitu Schengen-alueeseen, jolla ei suoriteta tarkastuksia sisärajoilla. Vuoden 2025 **valvontatoimina** komissio aikoo tehdä käynnit Kreikkaan (syyskuussa 2025) ja Portugaliin sekä Ranskaan (tehty maaliskuussa 2025).

	Tammikuu	Helmikuu	Maaliskuu	Huhtikuu	Toukokuu	Kesäkuu	Heinä-elokuu	Syyskuu	Lokakuu	Marraskuu	Joulukuu
Säännöllinen arviointi	Sveitsi		Slovenia		Itävalta			Romania		Bulgaria	
Ensimmäinen arviointi											
Temaattinen arviointi											

Koska **temaattisilla arvioinneilla** on erityinen rooli havainnoitaessa ja ratkaistaessa Schengen-alueen monialaisia haasteita, kuten huumausainekauppaa ja palauttamista koskevia haasteita kahtena edeltävänä vuonna, komissio pitää Schengen-maiden kanssa käytyjen neuvottelujen perusteella vuotta 2026 sopivana hetkenä käynnistää uusi temaattinen arviointi. Ukrainan sodan ja jatkuvasti kasvavat turvallisuusriskit huomioon ottaen arvioinnilla pyrittäisiin kartoittamaan Schengenin raja- ja turvallisuusarkkitehtuurin puutteita ja haavoittuvuuksia, jotta voitaisiin parantaa sen johdonmukaisuutta ja samalla nostaa sisäisen turvallisuuden yleistä tasoa.

Lisäksi komissio jatkaa vuonna 2025 käynnissä olevien ensimmäisten Schengen-arviointien seurantaan edistääkseen kyseisten maiden teknistä valmiutta. **Kyproksen** osalta tarvittavat käynnit³¹ voitaisiin tehdä vielä vuonna 2025 edellyttäen, että Kyproksen viranomaiset ovat toteuttaneet vaaditut korjaavat toimenpiteet. **Irlannin** osalta komissio aikoo antaa vuoden 2025 ensimmäisellä puoliskolla Schengen-raportin rikosoikeudellisesta yhteistyöstä, huumausaineyhteistyöstä ja Schengenin yleissopimuksen 26 artiklasta. Jos tulos on myönteinen ja korjaavat toimenpiteet muilla asiaankuuluvilla aloilla – erityisesti poliisiyhteistyössä – pannaan nopeasti täytäntöön, neuvosto voi panna nämä määräykset toimeen Irlannissa. Tämä lisäisi Schengen-yhteistyötä.

Komissio aikoo vuonna 2025 tehostaa toimiaan myös tukeakseen Schengen-vaatimusten saumatonta integroimista EU:n jäseniksi pyrkivien maiden osalta. Koska **EU:n ehdokasmaat** ovat samalla Schengen-ehdokkaita, EU:n laajentumisprosessilla on merkittäviä vaikutuksia Schengeniin. EU:n ehdokasmaiden on täytettävä kaikki Schengen-vaatimukset siihen mennessä, kun ne liittyvät EU:hun, vaikka joitakin Schengen-oikeuksia – kuten oikeutta täyteen aktiiviseen pääsyyn kaikkiin tietojärjestelmiin, oikeutta myöntää Schengen-viisumeja ja oikeutta poistaa tarkastukset sisärajoilta – sovelletaankin vasta myöhemmin. Komissio tekee

³⁰ Vuoden 2025 vuotuinen arviointiohjelma: [Annual evaluation](#).

³¹ Asetuksen (EU) 2022/922 23 artikla.

tiivistä yhteistyötä ehdokasmaiden kanssa, jotta niiden liittyessä EU:hun Schengen-järjestelmä olisi ankkuroitu tukevasti kunkin maan täysin toimivaan kansalliseen Schengenin hallintokehykseen. Tämä edellyttää huolellista valmistautumista, muun muassa Schengenin toimintasuunnitelmien täytäntöönpanoa, kuten EU:n laajentumispolitiikasta vuonna 2024 annetussa tiedonannossa³² todetaan.

Koulutuksen osalta **yhteisen opetussuunnitelman** käyttöönotto peruskursseilla vuonna 2024 on luonut vankan perustan tulevan koulutuksen suunnittelulle. Seuraavat peruskoulutukset on suunniteltu järjestettäväksi keväällä, kesällä ja syksyllä 2025.

³² Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – *Vuoden 2024 tiedonanto EU:n laajentumispolitiikasta* (COM(2024) 690 final).