



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 13.2.2008
KOM(2008) 68 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) luomisesta

{SEK(2008) 151}
{SEK(2008) 152}

1. JOHDANTO

Komissio antoi 30. marraskuuta 2006 tiedonannon Euroopan unionin eteläisten merirajojen hallinnoinnin tehostamisesta¹, jossa se esitti *pysyvän rannikkovartioverkoston* perustamista eteläisille meriulkorajoille sekä *Euroopan rajojen valvonnan järjestelmän* perustamista.

Joulukuun 14. ja 15. päivänä 2006 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä todetaan seuraavaa: ”Keskeistä on myös se, että tarkastellaan mahdollisuuksia perustaa eurooppalainen valvontajärjestelmä eteläisiä merirajoja varten”.

Tämän tiedonannon tarkoituksena on täydentää Medsea-tutkimukseen² ja Bortec-toteutettavuustutkimuksen³ tuloksiin pohjautuvan eurooppalaisen rannikkovartioverkoston perustamiseksi tehtyä työtä ja tarkastella muuttujia, joiden avulla voitaisiin kehittää alun perin EU:n eteläisille ja itäisille ulkorajoille tarkoitettua eurooppalaista rajavalvontajärjestelmää (Eurosur) ja joiden avulla jäsenvaltioille voitaisiin esittää etenemissuunnitelma tämän järjestelmän luomiseksi.

Tässä tiedonannossa käsitellään meriulkorajojen valvontaa koskevia seikkoja, jotka sisältyvät Euroopan unionin yhdenmuettyä meripolitiikkaa⁴ koskevassa asiakirjassa asetettuihin yleisiin puitteisiin.

Schengenin rajasäännöstön⁵ mukaan rajavalvonta kattaa rajanylityspaikoilla suoritettavat tarkastukset (rajatarkastukset) sekä rajojen valvonnan rajanylityspaikkojen välillä (rajojen valvonta). Tiedonannossa keskitytään tehostamaan rajavalvontaa. Pääasiallisena tavoitteena on estää luvottomat rajanylitykset, torjua rajat ylittävää rikollisuutta ja tukea toimenpiteitä, joiden kohteena ovat rajan laittomasti ylittäneet henkilöt.

Tämä olisi nähtävä osana Schengenin nelitasoista maahanpääsyn valvontamallia⁶, joka käsittää yhteistyön kolmansien maiden kanssa ja osaltaan parantaa EU:n rajavalvontapolitiikkojen koordinoitua muiden politiikkojen, esimerkiksi tutkimus- ja kehitys-, kalastus- ja liikennepolitiikkojen kanssa.

Toteutuessaan Eurosur olisi merkittävä askel kohti yhteisen eurooppalaisen yhdenmuetyn rajavalvontajärjestelmän luomista asteittain. Kun toteutetaan tässä tiedonannossa kuvattuja toimenpiteitä, ulkorajarahaston⁷ olisi oltava pääasiallinen

¹ KOM(2006) 733.

² *Feasibility study on Mediterranean Coastal Patrols Network MEDSEA*, 14.7.2006, laatinut Frontex.

³ Frontexin 12.1.2007 esittämä eurooppalaisen valvontajärjestelmän teknistä toteutettavuutta koskeva tutkimus (*Study on technical feasibility of establishing a surveillance system*), Varsova. Katso myös Civilpolin 4.7.2003 esittämä toteutettavuustutkimus *Feasibility study on the control of the European Union's maritime borders*.

⁴ KOM(2007) 575, 10.10.2007.

⁵ Asetuksen (EY) N:o 562/2006 2 ja 12 artikla, (EUVL L 105, 13.4.2006, s. 1).

⁶ Schengenin maahanpääsyn valvontamalli koostuu seuraavista neljästä osasta: toimenpiteet konsulaateissa, yhteistyö naapurimaiden kanssa, rajavalvonta, valvontatoimet Schengenin alueella, myös paluu.

⁷ Katso päätös 574/2007/EY, 23.5.2007 - (EUVL L 144, 6.6.2007, s. 22).

yhteisvastuumekanismi, jonka avulla taloudellinen vastuu jaetaan jäsenvaltioiden kesken Euroopan unionissa.

2. RAJAVALVONNAN KEHITTÄMISEEN LIITTYVÄT HAASTEET JA TAVOITTEET

2.1. Haasteet

2.1.1. Nykyinen rajavalvonnan infrastruktuuri ja koordinaatio kansallisella tasolla

Kansalliset rajavalvontajärjestelmät kattavat toistaiseksi ainoastaan muutamat valikoidut osuudet EU:n ulkorajoista. Bortec-tutkimuksen mukaan niissä kahdeksassa jäsenvaltiossa, joilla on ulkoraja Välimerellä ja Atlantin valtameren eteläosassa, rajavalvontaan osallistuu noin 50 viranomaista 30 eri instituutiosta. Joskus niillä on päällekkäiset toimivaltuudet ja järjestelmät.

2.1.2. Nykyisten valvontavälineiden kattavuus

Valvonta rajoittuu nykyisin teknisistä (nykyisten tutka-antureiden ja/tai optisten antureiden suorituskyky, satelliittien rajallinen saatavuus) ja taloudellisista syistä eräisiin tasaisiin alueisiin tai rannikkoalueisiin sekä sellaisiin maarajoihin tai avomerialueisiin, joilla toimia toteutetaan.

2.1.3. Yhteistyö kolmansien maiden kanssa

Muuttopaineet ovat suuri haaste niin Välimeren pohjoisrannikolla sijaitseville jäsenvaltioille kuin sen etelärannikolla sijaitseville kolmansille maille. Tällä tarkoitetaan maahanmuuttajien havaitsemista, kiinniottamista ja vastaanottoa sekä muuta käsittelyä ja takaisinottoa.

2.2. Tavoitteet

2.2.1. Vähennetään EU:hun laittomasti päässeiden maahanmuuttajien määrää

Jäsenvaltioiden rajavalvonnasta vastaavat viranomaiset tarvitsevat ajankohtaista ja luotettavaa tietoa voidakseen havaita, tunnistaa ja pysäyttää EU:hun laittomasti pyrkivät ja näin vähentää EU:n ulkorajat huomaamatta ylittäneiden laittomien maahanmuuttajien määrää.

2.2.2. Lisätään EU:n sisäistä turvallisuutta torjumalla rajat ylittävää rikollisuutta

Rajavalvonnan tarkoituksena on luvattomien rajanylitysten estämisen lisäksi torjua rajat ylittävää rikollisuutta, kuten terrorismia, ihmiskauppaa, huumeiden salakuljetusta ja laitonta asekauppaa.

Järjestäytyneessä rikollisuudessa osallisena oleville ryhmille tarjoutuu monenlaisia mahdollisuuksia ja ne voivat saada käyttöönsä monenlaisia laitteita, koska niillä on käytössään erilaisista laittomista toimista saatuja huomattavia varoja ja koska uudet tekniset välineet ovat huokeita.

Näiden uhkien torjuminen on ensisijaisesti jäsenvaltioiden poliisivoimien ja tiedustelupalvelujen tehtävä. Tehokas rajavalvontajärjestelmä sekä kansallisella että

Euroopan tasolla on kuitenkin arvokas väline rajat ylittävän rikollisuuden torjumisessa.

2.2.3. Lisätään etsintä- ja pelastusvalmiuksia

Monet laittomat maahanmuuttajat ja kansainvälistä suojelua tarvitsevat henkilöt matkustavat äärimmäisen ankarissa oloissa ja ottavat huomattavia henkilökohtaisia riskejä pyrkiessään laittomasti EU:n alueelle esimerkiksi ajoneuvoihin tai rahtialuksiin kätkeytyneinä. Nykyisin monet maahanmuuttajat matkustavat merikelvottomissa ja ylikuormitetuissa aluksissa, mikä on johtanut siihen, että Atlantin valtamerellä Afrikan ja Kanariansaarten välillä sekä Välimerellä hukkuneiden lukumäärä on moninkertaistunut.

Laittomasta maahanmuutosta johtuvaa järkyttävää kuolonuhrien määrää ei voida hyväksyä, vaan sitä on pienennettävä. On parannettava valmiuksia havaita pieniä aluksia avomerellä, mikä puolestaan parantaa etsintä- ja pelastusmahdollisuuksia ja säästää ihmishenkiä. Pitkän aikavälin ratkaisuja maahanmuuton hallinnan haasteisiin voidaan kuitenkin löytää ainoastaan sellaisen kattavan strategian avulla, joka käsittää yhteistyön kolmansien maiden kanssa myös rajavalvonnan alalla.

3. YLEISTÄ

Edellisessä jaksossa määriteltyjen tavoitteiden täyttämiseksi on tarpeen laatia yhteinen tekninen kehys, jolla voidaan auttaa jäsenvaltioiden viranomaisia toimimaan tehokkaasti paikallistasolla, johtamaan toimintaa kansallisella tasolla, koordinoimaan sitä Euroopan tasolla ja tekemään yhteistyötä kolmansien maiden kanssa niin, että EU:hun laittomasti muualta kuin rajanylityspaikkojen kautta pyrkivät henkilöt voidaan havaita, tunnistaa, seurata ja pysäyttää.

Euroopan rajavalvontajärjestelmän Eurosurin pitäisi auttaa jäsenvaltioita saavuttamaan kattava *tilannetietoisuus*⁸ tilanteesta ulkorajoillaan sekä lisäämään niiden lainvalvontaviranomaisten *reaktiokykyä*⁹.

Tällainen kehys olisi luotava ilman, että se vaikuttaa jäsenvaltioiden oikeudenkäyttövaltaan tai korvaa nykyisiä järjestelmiä. Keskeisenä toimintatavoitteena olisi se, että eri järjestelmien avulla kerättyjä tietoja käytettäisiin johdonmukaisemmin ja että samalla kiinnitettäisiin huomiota maantieteellisiin oloihin ja rajojen erilaisuuteen, varsinkin maa- ja merirajojen eroihin.

Eurosur olisi pantava täytäntöön kolmessa vaiheessa niin, että kahta ensimmäistä vaihetta toteutettaisiin rinnakkain ja kolmas vaihe perustuisi kahdelle edelliselle.

- (1) 1. VAIHE: Parannetaan ja laajennetaan kansallisia rajavalvontajärjestelmiä ja yhdistetään kansalliset infrastruktuurit tietoliikenneverkkoon.

⁸ Tilannetietoisuudella mitataan sitä, kuinka viranomaiset pystyvät havaitsemaan rajat ylittävää liikehdintää ja perustelemaan valvontatoimenpiteet.

⁹ Reaktiokyvyllä mitataan sitä, kuinka paljon aikaa kuluu ennen kuin rajanylitysliikennettä päästään valvomaan ja ennen kuin epätavalliseen tilanteeseen pystytään reagoimaan asianmukaisella tavalla.

- (2) 2. VAIHE: Kohdennetaan tutkimusta ja kehittämistä valvontavälineiden ja -anturien (kuten satelliittien ja miehittämättömien ilma-alusten) suorituskyvyn parantamiseen ja kehitetään yhteinen valvontavälinesovellus. Tiedustelun avulla voitaisiin laatia yhteinen käsitys tilanteesta ennen rajan ylitystä yhdistämällä tiedustelutiedot ja valvontavälineillä saadut tiedot¹⁰.
- (3) 3. VAIHE: Kaikki kansallisista valvontajärjestelmistä, uusista valvontavälineistä sekä eurooppalaisista ja kansainvälisistä ilmoitusjärjestelmistä ja tiedustelulähteistä saadut tiedot olisi kerättävä, analysoitava ja jaettava järjestelmällisesti yhteisen tietojenvaihtoympäristön luomiseksi asianomaisten kansallisten viranomaisten välillä.

Ensimmäisen ja toisen vaiheen olisi katettava meri- ja maaulkorajat, ja niissä olisi otettava huomioon muuttuvat maahanmuuttokuviot. Kolmannessa vaiheessa olisi keskityttävä merialueisiin, koska pyrkimyksenä on yhdistää toimintaa avomerillä seuraavat eri tietolähteet. Vastaavaa, laajaa aluetta koskevaa seurantahaastetta ei ole maarajoilla. On syytä huomata, että ilmarajojen osalta laitonta maahanmuuttoa ilmateitse estetään tehokkailla tarkastuksilla rajanylityspaikoilla lentoasemilla. Eurocontrol työskentelee Euroopan ilmatilan ja ilmaliikenteen hallinnan turvaamiseksi¹¹.

4. ERI VAIHEIDEN JA TOIMIEN ESITTELY

Tässä jaksossa kuvataan yksityiskohtaisesti kolme toimintavaihetta, komission suunnittelemat seurantatoimet sekä jäsenvaltioiden ja Frontexin toimintasuosituksat. Liitteenä on taulukko vaiheeseen 3 johtavista toimista.

4.1. 1. VAIHE: Yhdistetään ja järjeistetään jäsenvaltioiden nykyisiä valvontajärjestelmiä ja -mekanismeja

4.1.1. 1. toimi: Rajavalvonnan keskeinen infrastruktuuri kansallisella tasolla

Frontex on ehdottanut Medsea- ja Bortec-tutkimuksissa sekä eurooppalaisen rannikkovartioverkoston luomisen yhteydessä *kansallisten koordinaatiokeskusten* perustamista kahdeksaan jäsenvaltioon, jotka muodostavat EU:n eteläisen merirajan Välimerellä ja eteläisellä Atlantin valtamerellä¹². Eurosuria varten tällaiset keskukset olisi perustettava myös jäsenvaltioihin, jotka muodostavat EU:n itäiset maarajat ja EU:n merirajan Mustallamerellä¹³.

Tällaisten keskusten avulla voitaisiin varmistaa lähes reaaliaikainen paikallinen, alueellinen ja kansallinen päätöksenteko *kaikkien* rajavalvontatehtäviä hoitavien

¹⁰ Näin voitaisiin esimerkiksi tunnistaa jo EU:n ulkopuolisella vesialueella alus, jota on käytetty rikolliseen toimintaan, ja seurata sitä käyttämällä satelliitteja tai alusten ilmoitusjärjestelmiä, kunnes se pysäytetään EU:n alueella.

¹¹ Ilmaliikenteen hallinnan (ATM) turvallisuudessa on kyse ATM-varojen ja -palvelujen turvaamisesta, jotta voidaan torjua uhkia ja rajoittaa niiden vaikutusta koko ilmailuverkkoon. Ilmatilan turvallisuudella pyritään suojaamaan ilmatila luvattomalta käytöltä, tunkeutumiselta, laittomalta toiminnalta tai muulta väärinkäytöltä.

¹² Portugali, Espanja, Ranska, Malta, Italia, Slovenia, Kreikka, Kypros.

¹³ Norja, Suomi, Viro, Latvia, Liettua, Puola, Slovakia, Unkari, Romania, Bulgaria.

kansallisten viranomaisten kesken. Keskuksilla olisi oltava valmiudet muodostaa *tilannetietoisuus* oloista ja toimista ulkorajoilla sekä kaikki tarpeelliset välineet asianmukaista reagointia varten.

Kansallisen koordinaatiokeskuksen olisi toimittava kansallisen rajavalvontajärjestelmän keskeisenä osana, ja kansallisen rajavalvontajärjestelmän olisi katettava kyseisen jäsenvaltion *kaikki* ulkorajat tai riskianalyysin perusteella *valikoidut* ulkorajaosuudet.

4.1.2. *2. toimi: Kansallisten koordinaatiokeskusten sekä Frontexin välinen tietoliikenneverkko*

Olisi perustettava suojattu tietoliikenneverkko, jotta voidaan vaihtaa tietoja reaaliajassa ympäri vuorokauden jäsenvaltioissa olevien keskusten sekä Frontexin välillä.

Frontexin täytyisi saada kansallisilta koordinaatiokeskuksilta tietoja, jotka ovat olennaisen tärkeitä yhteisten operaatioiden koordinoinnissa ja riskianalyysissä. Frontex voisi myös palvella eurooppalaisena tilannekeskuksena (*European Situation Centre*), joka lähes reaaliajassa sekä kokoaa tietoja koordinaatiokeskuksilta että toimittaa niille tietoja tapahtumista EU:n ulkorajoilla.

4.1.3. *3. toimi: Tuki rajanaapureina oleville kolmansille maille rajavalvonnan infrastruktuurin luomiseksi*

Jo käytössä olevat yhteistyömekanismit Itämerellä ja Mustallamerellä ovat osoittaneet, että yhteistyö rajanaapureina olevien kolmansien maiden kanssa on edellytys tilannetietoisuuden muodostamiseksi merialueella. Komissio toimittaa jo taloudellista apua useimmille rajanaapureina oleville kolmansille maille näiden rajavalvontaa varten. Sen lisäksi EU:lta tarvitaan lisää taloudellista ja logistista tukea erityisesti kyseisten kolmansien maiden ja jäsenvaltioiden välisen, rajavalvontaa koskevan operatiivisen yhteistyön kehittämiseksi.

Suosituks

EU:n eteläisillä ja itäisillä ulkorajoilla sijaitsevia jäsenvaltioita kehoitetaan perustamaan

- *yksi kansallinen koordinaatiokeskus*, joka koordinoi kaikkien ulkorajavalvontatehtäviä (havaitseminen, tunnistaminen, seuraaminen ja pysäyttäminen) suorittavien kansallisten viranomaisten toimia ympäri vuorokauden seitsemänä päivänä viikossa ja pystyy vaihtamaan tietoja muiden jäsenvaltioiden kansallisten koordinaatiokeskusten ja Frontexin kanssa;
- *yksi kansallinen rajavalvontajärjestelmä*, joka käsittää valvontatoimet kaikilla ulkorajoilla tai riskianalyysin perusteella valikoiduilla ulkorajaosuuksilla sekä mahdollistaa tiedonvälityksen kaikkien ulkorajavalvontaan osallistuvien viranomaisten välillä ympäri vuorokauden seitsemänä päivänä viikossa.

- Jäsenvaltioita kannustetaan hyödyntämään täysimääräisesti Euroopan ulkorajarahaston varoja molemmissa edellä mainituissa toimissa¹⁴.

Frontexin olisi esitettävä ennen vuoden 2008 loppua riskianalyysi, jossa määritetään ne jäsenvaltioiden ulkorajasuudet, jotka kansallisten valvontajärjestelmien olisi katettava, tämän riskianalyysin vertailu jäsenvaltioiden esittämien suunnitelmien kanssa ja kertomus nykyisestä ja tarvittavasta valvontainfrastruktuurista valikoiduissa rajanaapureina olevissa kolmansissa maissa.

Komissio perustaa jäsenvaltioiden ja Frontexin asiantuntijoista ryhmän laatimaan suuntaviivat, jotka koskevat kansallisten koordinaatiokeskusten tehtäviä, niiden välistä yhteistyötä ja Frontexin asemaa.

Komissio käynnistää ulkorajarahaston puitteissa ja muiden parhaillaan suoritettavien valmistelutöiden kanssa koordinoitua teknisen tutkimuksen maa- ja merirajoja koskevan järjestelmän rakenteen suunnittelua ja kustannusarvion laatimista varten. Se kattaa myös kansallisten koordinaatiokeskusten ja Frontexin välistä suojattua tietoliikenneverkkoa koskevat tekniset erittelyt, ja siinä hyödynnetään mahdollisuuksien mukaan nykyisiä verkkoja. Järjestelmän rakenteen olisi oltava niin joustava ja mukautuva, että sen puitteissa voidaan soveltaa ja käyttää kaikkia nykyisiä ja tulevia rajavalvontavälineitä (katso myös 2. vaihe). Tutkimus sisältää myös analyysin siitä, kuinka Eurocontrol ja Eurosur voidaan liittää toisiinsa, jotta katetaan kaikki mahdolliset rajavalvontaan liittyvät uhat pitkällä aikavälillä.

Tällä perusteella komissio aikoo keväällä 2009

- antaa neuvostolle kertomuksen siitä, miten suuntaviivojen laatimisessa kansallisille koordinaatiokeskuksille on edistytty, ja arvioida, onko tarpeen tehdä tähän liittyvä lainsäädäntöaloite,
- esittää kansallisten koordinaatiokeskusten ja kansallisten rajavalvontajärjestelmien jatkuvaa kehittämistä koskevan kustannusarvion,
- tehdä ehdotuksen tietoliikenneverkon rakenteeksi ja esittää sen perustamista koskevan kustannusarvion,
- laatia arvion rajavalvontainfrastruktuurista valikoiduissa rajanaapureina olevissa kolmansissa maissa Frontexin suorittaman arvioinnin pohjalta; tarkoituksena on tarvittaessa hyödyntää arviota asianmukaisten ulkosuhteiden alan rahoitusohjelmien ohjelmasuunnittelussa. Tässä otetaan huomioon nykyisten rahoitusnäkömyien perusteella käytettävissä olevat varat.

¹⁴

Jäsenvaltiot voivat kattaa ulkorajarahaston varoin enintään 75 % kustannuksista. Katso painopiste 2 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksessä N:o 574/2007 täytäntöönpanoon liittyvistä vuosia 2007–2013 koskevista strategisista suuntaviivoista, tiedoksiannettu numerolla K(2007) 3925 - (EUVL L 233, 5.9.2007, s. 3).

4.2. 2. VAIHE: Kehitetään ja otetaan käyttöön yhteiset rajavalvontavälineet ja -sovellukset EU:n tasolla

4.2.1. 4. toimi: Valvontavälineiden suorituskykyä lisäävä tutkimus ja kehittäminen

Erityisen kiinnostavia välineitä rajavalvonnan kannalta ovat satelliitit ja miehittämättömät ilma-alukset. Kaukokartoitussatelliittien avulla on mahdollista kattaa suuri osa maata, mutta myös avomerta sekä kolmansien maiden rannikkoja ja alueita. Miehittämättömät ilma-alukset voivat antaa yksityiskohtaisia kuvia, ja niitä voi sijoittaa pyynnöstä kohdealueelle.

Kaukokartoitussatelliitit ovat hyödyllisiä valvonnassa ja tiedonkeruussa etukäteen määritellyiltä alueilta, mutta niiden käyttömahdollisuudet seurannassa ovat rajalliset. Pienten kohteiden löytäminen laajalta alueelta ei onnistu. Ne ottavat korkean resoluution kuvia pieneltä alueelta, jolloin on tiedettävä esimerkiksi tiedustelun perusteella, missä kohde on.

Miehittämättömät ilma-alukset ja satelliitit voivat seurata aluksia Euroopan ja kansainvälisillä vesillä. Miehittämättömät ilma-alukset eivät kuitenkaan nykyisin saa lentää siviili-ilmailuun tarkoitetussa ilmatilassa oikeudellisista ja teknisistä syistä. Jotta niiden toimintaa voitaisiin laajentaa sellaisten kolmansien maiden rannikkoalueille, jotka ovat lähtömaita, olisi kyseisten kolmansien maiden kanssa tehtävä asianmukaiset sopimukset. Tässä on otettava huomioon EU:n ja kyseisten kolmansien maiden väliset suhteet kokonaisuudessaan.

4.2.2. 5. toimi: Valvontavälineiden yhteinen käyttö

Jäsenvaltioiden viranomaiset voisivat saada uusien valvontavälineiden avulla valvontatietoja ulkorajoistaan ja niitä välittömästi edeltäviltä alueilta entistä useammin, luotettavammin ja kustannustehokkaasti. Olisi mietittävä sitä, kuinka EU voi tukea jäsenvaltioita tällaisten välineiden kehittämisessä ja käytössä, muun muassa investoinneilla tai luomalla mekanismeja, joiden avulla tällaisia paljon pääomaa vaativia välineitä kuten satelliitteja voidaan käyttää yhteisesti. Frontex voisi esimerkiksi toimia yhteystahona suhteissa palveluntarjoajiin ja varmistaa, että useat jäsenvaltiot saavat satelliittikuvia, tai koordinoida muun muassa miehittämättömien ilma-alusten yhteiskäyttöä.

4.2.3. 6. toimi: Tiedustelun avulla saatava yhteinen käsitys tilanteesta ennen rajan ylitystä

Uusien välineiden käyttö antaa Frontexille mahdollisuuden kerätä strategisia tietoja useista lähteistä sekä jäsenvaltioiden viranomaisilta että kolmansista maista, jotta voidaan tunnistaa kuvioita ja analysoida suuntauksia, joiden avulla voidaan havaita muuttoreittejä ja ennustaa riskejä.

Käytännössä tämä voisi auttaa tiedustelun avulla laadittavan yhteisen käsityksen muodostamista tilanteesta ennen rajan ylitystä, mikä täydentäisi Frontexin nykyisin kehittämiä riskianalyyskejä. Tällaisesta yhteisestä välineestä voitaisiin kehittää myös operatiivisempi niin, että sen avulla voitaisiin muodostaa kohdennettu tiedusteluun perustuva reaktio, jonka muodostamista koordinoisi Frontexin suunnittelema tilannekeskus.

Suosituks

Olisi hyödynnettävä seitsemättä tutkimuksen ja teknologian kehittämisen puiteohjelmaa (turvallisuus- ja avaruusosioita) valvontavälineiden suorituskyvyn ja käytön lisäämiseksi, jotta voitaisiin laajentaa alueellista kattavuutta, havaita enemmän epäilyttävää toimintaa, parantaa mahdollisesti epäilyttävien kohteiden havaitsemista ja helpottaa havaintosatelliittien korkean resoluution tiedon saamista.

Tästä syystä komission olisi esitettävä keväällä 2009 neuvostolle sellainen suunnitelma, jonka avulla jäsenvaltiot voisivat saada niiden ulkorajoja ja niitä välittömästi edeltäviä alueita koskevia tietoja, jotka ovat peräisin satelliiteista ja muista yhteisistä valvontavälineistä, useammin ja luotettavasti GMES-aloitteen yhteydessä (ympäristön ja turvallisuuden maailmanlaajuinen seuranta)¹⁵. Ehdotuksen olisi sisällettävä myös kustannusarvio.

Frontexin olisi esitettävä keväällä 2009 tiiviissä yhteistyössä komission GMES-toimiston kanssa analyysi puutteista jäsenvaltioiden rajavalvontatarkoituksissa harjoittamassa satelliittien nykyisessä käytössä ja mahdollisessa tulevassa käytössä, jotta voidaan määritellä tällaisten välineiden yhteisen sovelluksen tavoitteet Euroopassa.

Komissio käynnistää Euroopan ulkorajarahaston puitteissa tutkimuksen, jossa analysoidaan sekä tätä suunnitelmaa eli tiedustelun avulla yhteisen käsityksen saamista tilanteesta ennen rajan ylitystä että siihen liittyviä kustannuksia, ja antaa neuvostolle asiasta kertomuksen keväällä 2009.

4.3. 3. VAIHE: Luodaan yhteinen tietojen seuranta- ja vaihtoympäristö EU:n merialuetta varten

Kolmannessa vaiheessa keskitytään yksinomaan merialueeseen. Tavoitteena on yhdistää laajemmaksi verkostoksi kaikki alueelliset järjestelmät, jotka seuraavat liikennettä ja toimintaa jäsenvaltioiden oikeudenkäyttövaltaan kuuluvilla merialueilla sekä niihin liittyvällä aavalla merellä ja ilmoittavat näistä havainnoista. Tällä tavoin rajavalvontaviranomaiset voisivat hyödyntää kokonaisvaltaisesti näitä järjestelmiä. Tällaisen verkoston luominen on myös EU:n yhdenmetymeripolitiikan tavoite.

4.3.1. 7. toimi: Rajavalvonnan ja sisäisen turvallisuuden takaamiseksi luotu Välimeren, eteläisen Atlantin valtameren (Kanariansaaret) ja Mustanmeren kattava yhdenmetymeripolitiikan ilmoitus- ja valvontajärjestelmien verkosto

Koska tällaisen ns. järjestelmien järjestelmän kehittäminen on monimutkaista ja koska on otettava huomioon nykyiset muuttopaineet, yhdenmetymeripolitiikan toiminta olisi ensi vaiheessa rajoitettava edellä mainituille alueille, ja siinä olisi keskityttävä sisäiseen turvallisuuteen. Verkosto yhdistäisi toisiinsa EU:n ja kansalliset rajavalvontaviranomaiset ja muut turvallisuudesta merialueella vastaavat viranomaiset.

¹⁵ Katso myös vaikutusten arvioinnin liitteet 10 ja 12.

Tätä varten vuonna 2008 käynnistetään meripolitiikan pilottihanke ja valmistelutoimia sellaisten prototyyppien kehittämiseksi, joiden avulla voidaan määrittää sopiva tekniikka ja kustannusarvio yhteistyölle ja tietojenvaihdolle eri meriviranomaisten kesken sekä lopullisen järjestelmän ensimmäiset osat.

Muitakin toimia on tarkoitus toteuttaa, jotta voidaan tukea merenkulun ilmoitus- ja valvontajärjestelmien yhdenmätyn verkoston kehittämistä asteittain. Tällainen verkosto keräisi, yhdistäisi, analysoisi ja jakaisi järjestelmällisesti tietoja, jotka on saatu eurooppalaisten ja kansainvälisten organisaatioiden puitteissa perustetuista järjestelmistä (alusten satelliittiseurantajärjestelmä, alusten automaattinen tunnistusjärjestelmä, kaukotunnistus- ja paikannusjärjestelmä (*Long Range Identification and Tracking system*), SafeSeaNet-järjestelmä jne.), kansallisista valvontajärjestelmistä (kuten SIVE, SPATIONAV, alusliikenteen ohjaus- ja seurantajärjestelmä eli VTMS), yhteisistä valvontapalveluista (esimerkiksi tutkasatelliitit ja miehittämättömät ilma-alukset) ja tiedustelulähteistä, tarpeen mukaan paikallistasolla tai jäsenvaltioiden tai Euroopan tasolla.

Tietojen analyysissä olisi pyrittävä tunnistamaan kuvioita, analysoimaan suuntauksia ja havaitsemaan poikkeavuuksia ja näin ennakoimaan riskejä. Tietojen olisi oltava kaikkien asianomaisten kansallisten koordinaatiokeskusten käytettävissä lähes reaaliajassa johtamisen, valvonnan ja päätöksenteon helpottamiseksi.

Yhteinen toimintaympäristö voisi kattaa myös alusten, ihmisten ja lastin tarkastamisen. Erityistä huomiota on kiinnitettävä tällaisten järjestelmien ja välineiden turvallisuuteen tietojen luottamuksellisuuden, oikeellisuuden ja saatavuuden varmistamiseksi.

Eri valvontajärjestelmien suunnitellun yhteistoiminnan oikeudellisia näkökohtia koskeva tutkimus käynnistetään vuonna 2008 osana EU:n meripolitiikkaa.

4.3.2. *8. toimi: Koko EU:n merialueen kattava yhdenmätty ilmoitus- ja valvontajärjestelmien verkosto*

Komissio toteaa EU:n yhdenmätystä meripolitiikasta annettuun tiedonantoon¹⁶ liittyvässä toimintasuunnitelmassa¹⁷, että se julkaisee vuoden 2008 jälkipuoliskolla tiedonannon muodossa työohjelman, jossa esitetään lisää toimia kaikkien eurooppalaisten merenkulun ilmoitus- ja valvontajärjestelmien yhdistämiseksi. Siinä mennään rajoihin liittyviä näkökohtia pidemmälle ja katetaan kaikki mereen liittyvä toiminta, kuten meriturvallisuus, meriympäristön suojele, kalastuksen valvonta ja lainvalvonta.

¹⁶ KOM(2007) 575, 10.10.2007, s. 6.

¹⁷ SEK(2007) 1278, 10.10.2007, s. 8.

Suositukset

Komission olisi esitettävä neuvostolle vuoteen 2009 mennessä suunnitelma Välimeren, eteläisen Atlantin valtameren (Kanariansaaret) ja Mustanmeren kattavan, yhdenmukaisen ilmoitus- ja valvontajärjestelmien verkoston rakenteeksi, jonka avulla rajavalvontaviranomaiset voivat hyödyntää täysimääräisesti yhdenmukaisia merenkulun ilmoitus- ja valvontajärjestelmiä. Suunnitelmassa olisi otettava huomioon ulkorajarahaston puitteissa käynnistettävän tutkimuksen tulokset, osana seitsemännen tutkimuksen ja teknologian kehittämisen puiteohjelmaa toteutetut tutkimukset sekä muu asiaa koskeva valmistelutyö.

Osana EU:n meripolitiikkaa komissio aikoo antaa tiedonannon, jossa esitetään työohjelma toimista kaikkien niiden eurooppalaisten merenkulun ilmoitus- ja valvontajärjestelmien yhdistämiseksi, jotka kattavat kaiken mereen liittyvän toiminnan Välimerellä, eteläisellä Atlantin valtamerellä (Kanariansaaret) ja Mustanmeren alueella. Tarkoituksena on, että verkosto laajennetaan myöhemmin kattamaan koko EU:n merialue.

5. HENKILÖTIETOJEN SUOJAAMINEN

Edellisissä jaksossa mainittuihin toimiin voi liittyä henkilötietojen käsittelyä. Tällöin on noudatettava Euroopan unionissa sovellettavaa henkilötietojen suojaamisesta annettua lainsäädäntöä¹⁸. Tämä tarkoittaa, että henkilötietoja on käsiteltävä asianmukaisesti ja laillisesti ja että tiedot on kerättävä erikseen määritettyä nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten eikä niitä saa myöhemmin käsitellä näiden tarkoitusten vastaisella tavalla. Henkilötietojen käsittelyn on Eurosurin yhteydessä perustuttava asianmukaiseen lainsäädäntöön, jossa määritetään käsittelyn luonne ja täsmennetään asianmukaiset suojatoimet.

6. PÄATELMÄT

- Komissio kehottaa neuvostoa ja Euroopan parlamenttia keskustelemaan tässä tiedonannossa esitetyistä suosituksista.
- Komissio aikoo käynnistää – yhdessä jäsenvaltioiden kanssa – suuntaviivojen laatimista koskevan työn tehtävien jakamisesta ja yhteistyön organisoimisesta kansallisten koordinaatiokeskusten ja Frontexin kesken välittömästi tämän tiedonannon julkaisemisen jälkeen.
- Komissio antaa keväällä 2009 neuvostolle kertomuksen siitä, miten työssä on edistytty, ja esittää konkreettisia ehdotuksia Eurosurin (vaiheiden 1–3) luomiseksi ja käynnistämiseksi tässä tiedonannossa kuvatulla tavalla. Ehdotuksessa käsitellään myös järjestelmärakennetta kansallisten rajavalvontajärjestelmien liittämiseksi toisiinsa sekä kaikkien asiaan liittyvien välineiden yhteistä soveltamista ja käyttöä.

¹⁸ Katso direktiivi 95/46/EY (EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31), asetus (EY) N:o 45/2001 (EYVL L 8, 12.1.2001, s. 1) ja Euroopan neuvoston yleissopimus (ETS 108), tehty 28.1.1981.

Vaiheet/toimet		Asiasta vastaava taho	EU:n rahoitus	Aikataulu					
				2008	2009	2010	2011	2012	2013
I. Kansalliset infrastruktuurit	1. Kansallisten koordinoitikeskusten ja valvontajärjestelmien luominen	Jäsenvaltiot	Ulkorajarahasto	Ohjelma-suunnittelu, Frontexin tekemä riskianalyysi	Hankinnat, kertomus suuntaviivoista	Täytäntöönpano			Ylimääräinen vuosi
	2. Kansallisten keskusten sekä Frontexin välinen tietoliikenneverkko	Jäsenvaltiot, Frontex	Ulkorajarahasto jäsenvaltioiden osalta, Frontexin budjetti	Tutkimus verkoston rakenteesta	Tutkimuksen esittely ja keskustelu siitä	Täytäntöönpano			Ylimääräinen vuosi
	3. Naapurimaiden tukeminen infrastruktuurin luomisessa	Neuvosto, Frontex, komissio	Frontexin budjetti tutkimusta varten	Tutkimus valvonta-infrastruktuurista	Tutkimuksen esittely ja keskustelu siitä	Mahdollisuuksien mukaan tuki valikoiduille kolmansille maille			
II. Yhteiset välineet	4. Tutkimus ja kehittäminen valvontavälineiden parantamiseksi	Komissio	Seitsemäs TTK-puiteohjelma	T&K-hankkeiden ohjelmointi ja toteutus valvontavälineiden suorituskyvyn lisäämiseksi					
	5. Valvontavälineiden yhteinen käyttö	Komissio, Frontex	Seitsemäs TTK-puiteohjelma	Tutkimus valvontavälineiden yhteisestä käytöstä	Tutkimuksen esittely ja keskustelu siitä	Täytäntöönpano			
	6. Tiedustelun avulla saatava yhteinen käsitys tilanteesta ennen rajan ylitystä	Komissio, Frontex	Ulkorajarahasto tutkimusta varten, Frontex täytäntöönpanoa varten	Suunnitelman kehittäminen	Suunnitelman esittely	Täytäntöönpano			
III. Verkosto	7. Välimeren, Kanariansaaret ja Mustanmeren kattava yhdenmukainen verkosto	Jäsenvaltiot, komissio	Ulkorajarahasto ja seitsemäs TTK-puiteohjelma tutkimuksia varten	Tutkimukset rakenteesta ja valmistelutoimista (EU:n meripolitiikka)	Eurosur-osaa koskevan rakenteen esittely	Eurosuria koskevan osan täytäntöönpano			

	8. Laajentaminen Atlantin valtamerelle, Pohjanmerelle ja Itämerelle	Neuvosto, komissio	Ei vielä päätetty	Päätetään vuoden 2008 tiedonannon antamisen jälkeen
--	--	-----------------------	-------------------	---