



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 13.2.2008
KOM(2008) 69 lopullinen

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

Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvien tulevien toimien valmistelu

{SEK(2008) 153}
{SEK(2008) 154}

1. JOHDANTO

1.1. Poliittiset puitteet

Yli 300 miljoonaa matkustajaa (EU:n ja kolmansien maiden kansalaisia) ylittää vuosittain EU:n ulkorajan. Eurooppa pysyy jatkossakin maailman tärkeimpänä matkailukohteena¹. Tämä kuvastaa EU:n kulttuuriperinnön merkitystä sekä sen poliittisen ja sosioekonomisen mallin menestystä. EU:n on myös tulevaisuudessa pysyttävä avoimena ja helposti lähestyttävänä muiden maiden kansalaisille, jotta EU:n arvoja voidaan levittää muihin maihin ja talouskasvu jatkuu vahvana.

EU:n sisärajatarkastusten poistaminen kuuluu Euroopan integraation suurimpiin saavutuksiin. Vailla sisärajoja oleva alue, joka laajeni vuoden 1995 seitsemästä valtiosta 24:een vuoden 2007 loppuun mennessä, on ainutlaatuinen ja historiallisesti merkittävä saavutus. Tämä uusi alue edellyttää kuitenkin vastuunjakoa ja keskinäistä solidaarisuutta ulkorajojen valvonnassa.

Kunnianhimoinen toimintaohjelma, jonka komissio ja neuvosto määrittivät vuonna 2002 laadittaessa EU:n jäsenvaltioiden rajaturvallisuussuunnitelmaa, on nyt saatu valmiiksi. Lainsäädäntökehys on konsolidoitu. Schengenin rajasäännöstö² tuli voimaan vuonna 2006. Lisäksi on otettu käyttöön paikallisen rajaliikenteen yksinkertaistetut säännöt³. Euroopan unionin rajaturvallisuusviraston⁴ (Frontex) perustaminen tehostaa operatiivista toimintaa. Euroopan ulkorajarahasto on nostanut rasitteiden jakamisen ja keskinäisen solidaarisuuden näkyvämpään asemaan, kun näille osa-alueille on ensimmäisen kerran osoitettu huomattavasti varoja.

Maahanmuutosta johtuvat paineet sekä laittomasti EU:n alueelle pyrkivien henkilöiden maahantulon estäminen ovat suuria haasteita EU:lle ja vaikuttavat luonnollisesti rajavalvonta- ja viisumipolitiikkaan. Maahanmuuttovirtojen hallintaan liittyviä keskeisiä haasteita on käsiteltävä kattavan maahanmuuttopolitiikan näkökulmasta (vrt. maahanmuuttoa koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa). Erityisesti on otettava huomioon EU:n toimet kolmansien maiden kanssa. Koko maahanmuuttopolitiikan näkökulmasta on lisäksi tarkasteltava useita horisontaalisia kysymyksiä, jotka vaikuttavat EU:n kykyyn valvoa ulkorajojaan ja turvata Schengenin säännösten soveltaminen: ulkoinen ulottuvuus, taloudelliseen yhteisvastuuseen ja rasitteiden jakamiseen liittyvät keskipitkän ja pitkän aikavälin talousarviovaikutukset sekä uuden perussopimuksen vaikutus. Tähän laajempaan asiayhteyteen liittyen komissio antaa kesäkuussa 2008 tiedonannon kattavasta maahanmuuttopolitiikasta.

¹ Maailman matkailujärjestö (WTO): Vision 2020 Volume 4, s. 48. 'Matkailulla' tarkoitetaan myös ammattipätevyyden ja terveyden parantamiseksi tehtyjä matkoja.

² Asetus (EY) N:o 562/2006.

³ Asetus (EY) N:o 1931/2006.

⁴ Asetus (EY) N:o 2007/2004.

Vaikka jäsenvaltiot ovat vastuussa omien rajojensa valvonnasta, niiden toimia tukevaa EU:n yhteistä politiikkaa olisi jatkuvasti kehitettävä ja tehostettava uusien uhkien, maahanmuuttopaineiden siirtymisen ja havaittujen puutteiden vuoksi. Uutta tekniikkaa on käytettävä kattavasti, mutta oikeasuhteisesti. Sosiaalisia ja taloudellisia näkökohtia olisi pidettävä yhtä tärkeinä. EU:n ulkorajan ylityksen pitäisi olla yksinkertaista ja nopeaa niille kolmansien maiden kansalaisille, jotka täyttävät yhteisön ja kansallisen lainsäädännön mukaiset maahanpääsyn edellytykset. Olisi myös helpotettava perheenjäsenten yhteydenpitoa ja ihmisten kanssakäymistä rajaseuduilla. Rajavalvonta ei saisi jarruttaa naapurivaltioiden raja-alueiden talouskasvua, vaan sen tulisi edistää talouden toimintaa. Tämän vuoksi EU on tehnyt vastikään kahdeksan naapurivaltion⁵ kanssa sopimukset viisumin myöntämisen helpottamisesta, ja on jatkanut joidenkin sopimuskumppanien kanssa vuoropuhelua viisumivelvoitteen poistamiseksi kokonaan.

1.2. Yhdennetty rajaturvallisuus ja nykyiset välineet

Yhdennettyyn rajaturvallisuuteen kuuluvat valvontamekanismien yhdistäminen sekä EU:hun ja EU:sta ulos suuntautuviin henkilövirtoihin perustuvien välineiden käyttö. Se sisältää toimenpiteet jäsenvaltioiden kolmansissa maissa sijaitsevista konsulaateista, yhteistyössä kolmansien maiden kanssa toteutettavat toimet sekä toimet rajoilla ja Schengenin alueella. Yhdennetyn rajaturvallisuuden keskeisiä osia ovat nykyään seuraavat toimet, joita sovelletaan niihin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka matkustavat Schengen-yhteistyöhön osallistuvaan jäsenvaltioon tai Schengen-yhteistyöhön assosioituneeseen maahan.

Yhteisön lainsäädännön mukaan tietyistä kolmansista maista tulevilta matkustajilta vaaditaan viisumi⁶. Tähän ryhmään kuuluvien henkilöiden maahanpääsyn ja oleskelun edellytykset tarkastetaan ensimmäisen kerran, kun he hakevat viisumia jäsenvaltion kolmannessa maassa sijaitsevasta konsulaatista.

Kolmansien maiden kansalaisten, joilta vaaditaan lyhytaikainen viisumi, tiedot tarkistetaan viisumitietojärjestelmästä (VIS), joka saadaan kokonaisuudessaan käyttöön aikaisintaan vuonna 2012, kun se on otettu käyttöön konsulaateissa ja rajanylityspaikoissa. Euroopan parlamentti ja neuvosto pääsivät vuonna 2007 poliittiseen yhteisymmärrykseen viisumitietojärjestelmän oikeusperustoista, ja järjestelmä on tarkoitettu hyväksyä virallisesti vuoden 2008 alkupuoliskolla. Viisumitietojärjestelmän päätarkoitus on tarkistaa viisumin aitous ja viisuminhaltijan henkilöllisyys maahantulon yhteydessä. Biometriset tunnisteet (kasvokuva ja sormenjäljet) otetaan viisumitietojärjestelmässä käyttöön alusta lähtien. Komissio on antanut säädösehdotuksen Schengenin rajasäännösten muuttamisesta siten, että viisuminhaltijan henkilöllisyys on tarkistettava jokaisen maahantulon yhteydessä.

EU:hun lentäen matkustavista henkilöistä toimitetaan määränpäänä olevan jäsenvaltion pyynnöstä ennen koneeseen nousua tai sen jälkeen passitietoja vastaavat ns. ennalta annettavat matkustajatiedot (Advance Passenger Information, API). Näin rajaviranomaiset saavat tiedot matkustajista, joiden maahantuloon liittyy riskiä⁷.

⁵ Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia, Moldovan tasavalta, Montenegro, Serbia, Ukraina ja Venäjä.

⁶ Asetus (EY) N:o 539/2001.

⁷ Direktiivi 2004/82/EY.

Henkilön saapumista määränpääjäsenvaltion rajanylityspisteeseen ei voida kuitenkaan estää ennalta annettavien matkustajatietojen perusteella.

Schengenin rajasäännöstön⁸ mukaan kolmansien maiden kansalaisille on tehtävä maahantulon yhteydessä ns. perusteellinen tarkastus, jonka yhteydessä matkustusasiakirjojen tutkimisen lisäksi määritetään muun muassa oleskelun tarkoitus ja kesto sekä se, onko henkilöllä riittävät varat oleskelun rahoittamiseen. Lisäksi tehdään haku Schengenin tietojärjestelmässä ja kansallisissa tietokannoissa sen varmistamiseksi, että henkilö ei vaaranna Schengen-valtioiden yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä eikä kansainvälisiä suhteita. Rajatarkastukseen liittyy useita ehtoja, joiden täyttymisen rajavartija tarkistaa matkustajalle esitettävillä kysymyksillä. Rajavartija tarkistaa myös jokaisen henkilön matkustusasiakirjan voimassaolon. Tarkastus tehdään samalla tavalla riippumatta siitä, vaaditaanko henkilöltä viisumi.

Rajavartijoiden on merkittävä EU:n ulkorajan ylittävien kolmansien maiden kansalaisten matkustusasiakirjoihin manuaalisesti leima, josta käyvät ilmi maahantulon ja maastapoistumisen paikat ja ajankohdat.

Henkilön tiedot syötetään konsulaateissa ja rajoilla Schengenin tietojärjestelmään (SIS) sen tarkistamiseksi, onko jäsenvaltio kieltänyt maahanpääsyn. SIS-järjestelmään ja tulevaan SIS II -järjestelmään kirjataan kolmansien maiden kansalaisia koskevat ilmoitukset henkilöistä, joilta on evättävä pääsy Schengenin alueelle, etsintäkuulutetuista ja henkilöistä, jotka on tarpeen sijoittaa turvasäilöön. Kaikkien EU:n alueelle tulevien kolmansien maiden kansalaisten tiedot tarkistetaan poikkeuksetta SIS-järjestelmässä riippumatta siitä, vaaditaanko henkilöltä viisumi.

Schengenin alueella tapahtuvia tarkistuksia varten lainvalvontaviranomaisilla on pääsy viisumitietojärjestelmään, jonka avulla voidaan tunnistaa ilman matkustusasiakirjoja matkustavat henkilöt, jos heille on aiemmin myönnetty viisumi.

Vielä voidaan mainita komission ehdotus päätökseksi matkustajarekisteritietojen käytöstä niiden henkilöiden osalta, jotka saapuvat maahan lentäen. Rekisteritiedot vastaavat käytännössä lentolippuvarauksessa olevia tietoja⁹. Nämä tiedot toimitetaan lainvalvontaviranomaisille juuri ennen koneeseen nousua tai sen yhteydessä. Tätä järjestelmää voidaan soveltaa kaikissa jäsenvaltioissa, koska se ei ole suoraan yhteydessä Schengen-yhteistyöhön. Matkustajarekisteritietoja ei toimiteta rajatarkastuksia varten vaan tarkoituksena on torjua terrorismia ja järjestäytyntä rikollisuutta.

1.3. Mahdolliset uudet välineet, joilla kehitetään tuleva yhdenmukainen rajaturvallisuusstrategia

Lisätoimia olisi harkittava, jotta EU voi toteuttaa todellista yhdenmukaista rajavalvontaa. Tavoitteena on samaan aikaan sekä parantaa turvallisuutta että helpottaa kolmansien maiden kansalaisten matkustamista.

⁸ EUVL L 105, 13.4.2006, s. 1.

⁹ KOM(2007) 654.

Kun otetaan huomioon konsulaateissa toteutettavat toimet ja tavoitteena oleva matkustamisen ja EU:n alueelle pääsyn helpottaminen, nykyisen viisumipolitiikan voidaan katsoa perustuvan kaikki tai ei mitään -lähestymistapaan. Useiden kolmansien maiden kanssa on tehty sopimuksia viisumin myöntämisen helpottamisesta, mutta yhteinen viisumipolitiikka ei salli muita mahdollisuuksia kuin vaatia kolmannen maan kansalaisilta viisumia tai vapauttaa heidät viisumivaatimuksesta.

Turvallisuuskulmasta voidaan todeta, että viisumivapautteesta vapautettujen kolmansien maiden kansalaisten tietoja ei nykyään tarkasteta järjestelmällisesti ennen henkilön saapumista rajalle.

Rajalla toteutettavien toimien osalta – kun tavoitteena on matkustamisen helpottaminen – nykyinen rajatarkastusten sääntelykehys on kaavamainen. Voimassa olevan yhteisön lainsäädännön mukaan yksittäisten matkustajaryhmien tarkastuksia ei voida keventää. Ainoa poikkeus ovat kolmansien maiden kansalaiset, jotka asuvat naapurivaltioiden raja-alueilla (yleensä enintään 30 kilometriä rajasta) ja joihin voidaan soveltaa kevennettyjä rajatarkastuksia ja viisumivapautta paikallisesta rajaliikenteestä annetun asetuksen nojalla. Muille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ylittävät usein Schengen-valtion ulkorajan laillisten syiden vuoksi (esimerkiksi liikematka) ja noudattavat aina oleskelun pituutta koskevia ehtoja, tehdään jokaisen maahantulon yhteydessä perusteellinen rajatarkastus. Tämä koskee myös viisumivapautteen piiriin kuuluvia henkilöitä, joille on myönnetty toistuvaviisumi. Nykylainsäädännön mukaan kaikille henkilöille on tehtävä perusteellinen tarkastus, mikä estää rajatarkastusten ajanmukaistamisen. Uuden tekniikan avulla vilpittömässä mielessä matkustavien henkilöiden tarkastukset voitaisiin automatisoida. Tämä nopeuttaisi tarkastuksia huomattavasti.

Kun tarkastellaan toimia, jotka voitaisiin toteuttaa Schengenin alueella, EU voisi harkita tehokkaan välineen käyttöönottoa oleskeluajan laittomasti ylittäneiden henkilöiden tunnistamiseksi, koska kolmansien maiden kansalaisten ylittäessä EU:n ulkorajan ajankohtaa ei toistaiseksi kirjata mihinkään järjestelmään. Oleskeluajan laittomasti ylittäneet henkilöt muodostavat selvästi suurimman laittomien maahanmuuttajien ryhmän EU:ssa¹⁰. Vaikka yksittäiset jäsenvaltiot keräisivät kyseiset tiedot, ne eivät vielä pysty jakamaan niitä muiden jäsenvaltioiden kanssa. Rajavartijat eivät pysty määrittämään oleskelun kestoa, kun EU:hun tullessa ja sieltä poistuttaessa käytetään eri matkustusasiakirjoja. Lisäksi esiintyy muita käytännön ongelmia, esimerkiksi passi voi olla täynnä leimoja tai leimat ovat epäselviä. Edellä mainittujen ongelmien vuoksi tässä tiedonannossa ehdotetaan uusia välineitä, jotka voivat olla tulevaisuudessa erottamaton osa eurooppalaista rajaturvallisuusstrategiaa. Tiedonannossa ehdotetaan tapoja, joilla voidaan suuntautua tulevaisuuteen ja kehittää uuden sukupolven rajavalvontavälineitä, jotta voidaan varmistaa Schengenin alueen koskemattomuus ja samalla helpottaa laillisesti Schengenin alueelle pyrkivien rajanylitysmenettelyjä. Mahdollisia välineitä, joita voitaisiin soveltaa niihin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka matkustavat Schengen-yhteistyöhön osallistuvaan jäsenvaltioon tai Schengen-yhteistyöhön assosioituneeseen maahan, ovat

¹⁰ Lukumääristä esitetään arviot vaikutusten arvioinnissa.

- vilpittömässä mielessä matkustavien henkilöiden rajanylitysten helpottaminen¹¹;
- maahantulon ja maastapoistumisen kirjaaminen rekisteriin; sekä
- sähköisen matkustuslupajärjestelmän käyttöönotto.

Tiedonanto perustuu vaikutusten arviointiin, jonka tueksi ulkopuoliset toimeksisaajat ovat tehneet kaksi tutkimusta. Vaihtoehtojen tekniseen toteutukseen liittyviä kysymyksiä arvioidaan yksityiskohtaisemmin maaliskuussa 2008 esitettävässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

2. VILPITTÖMÄSSÄ MIELESSÄ MATKUSTAVIEN HENKILÖIDEN RAJANYLITYSTEN HELPOTTAMINEN

- *Kolmansista maista tuleville vähäisen riskin matkustajille voitaisiin tarjota vapaaehtoista ennakkotarkastusprosessia, jolla heille voidaan myöntää rekisteröidyn matkustajan asema riippumatta siitä, vaaditaanko heiltä viisumi.*
- *Rekisteröidyille matkustajille voitaisiin tehdä kevennetty automatisoitu rajatarkastus heidän saapuessaan EU:n rajalle.*

Kolmansien maiden kansalaisille EU:n ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia koskevaa voimassa olevaa sääntelykehystä voitaisiin muuttaa, jotta tietyille matkustajaryhmille tehtäviä tarkastuksia voitaisiin keventää. Kyseisille matkustajille myönnettäisiin ns. rekisteröidyn matkustajan asema. Rekisteröidyn matkustajan asemaa hakeville henkilöille voitaisiin tehdä ennakkotarkastus, johon sisältyvillä vaatimuksilla kompensoitaisiin kevennettyä rajatarkastusta. Rajanylityksen yhteydessä tehtävät tarkistukset voitaisiin määrittää siten, että ne voidaan tehdä automatisoiduilla tarkastuslinjoilla.

Rekisteröidyn matkustajan aseman myöntäminen ja automatisoitujen tarkastuslinjojen toteuttaminen tarkoittaisi käytännössä sitä, että joillakin henkilöillä osa maahanpääsyn edellytyksistä jäisi tarkistamatta (oleskelun tarkoitus, oleskelun edellyttämät varat ja mahdollinen uhka yleiselle järjestykselle). Rekisteröidyn matkustajan asema voitaisiin myöntää edellyttäen, että henkilön tiedot tarkistetaan asianmukaisesti yhteisön oikeuteen sisällytettävien tarkastusperusteiden mukaisesti. Vähimmäisvaatimuksina voisivat olla rikkeettömät aiemmat matkat (ei laittomia oleskeluajan ylityksiä), todisteet oleskelun edellyttämistä varoista ja biometrinen passi. Muitakin vaatimuksia voitaisiin harkita, ja rekisteröidyn matkustajan aseman myöntämistä viisumivelvoitteen piiriin kuuluville henkilöille koskevat vaatimukset voitaisiin yhdenmukaistaa toistuvaisviisumin myöntämistä koskevien vaatimusten kanssa.

¹¹ Komissio on sisällyttänyt maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän perustamisen ja rajanylitystä helpottavan järjestelmän käyttöönoton mahdollisiin vaihtoehtoihin, joita käsitellään eurooppalaisten tietokantojen tehokkuuden parantamisesta, yhteentoimivuuden lisäämisestä ja synergioista oikeus- ja sisäasioiden alalla annetussa tiedonannossa - KOM(2005) 597, 24.11.2005 - ja politiikan ensisijaisista tavoitteista kolmansien maiden kansalaisten laittoman maahanmuuton torjunnassa annetussa tiedonannossa - KOM(2006) 402, 19.7.2006.

Kolmansien maiden kansalaiset voisivat hakea rekisteröidyn matkustajan asemaa missä tahansa jäsenvaltiossa. Hakemusmenettely voitaisiin toteuttaa konsulaateissa tai myöhemmin perustettavissa yhteisissä viisumikeskuksissa.

Menettelyssä voitaisiin käyttää samoja biometrisiä tunnisteita (kasvokuva ja sormenjäljet) kuin viisuminhaltijoilla, jotta voidaan hyödyntää samaa infrastruktuuria ja teknisiä välineitä. Jäsenvaltiot jakavat tiedot rekisteröidyn matkustajan aseman saaneista henkilöistä, koska heidän on voitava hyötyä kevennetystä tarkastuksesta Schengenin alueen ulkorajalla kaikissa rajanylityspaikoissa.

Sen lisäksi, että rekisteröityjen matkustajien kevennetyissä tarkastuksissa luovuttaisiin tietyistä tarkastusvaatimuksista, automatisoiduilla tarkastuslinjoilla näiden matkustajien henkilöllisyys voitaisiin tarkistaa automaattisesti ilman rajavartijoiden toimia. Matkustusasiakirjoihin, järjestelmään tai tietokantaan tallennetut biometriset tiedot luettaisiin koneellisesti, ja niitä verrattaisiin matkustajan biometrisiin ominaisuuksiin.

Uuden järjestelmän myötä matkustajatytyväisyys kasvaisi ja EU esiintyisi aiempaa avoimempana muun maailman silmissä. Tämän lisäksi automatisoidut rajatarkastusjärjestelmät voisivat lisätä merkittävästi kustannustehokkuutta, koska pienempi määrä rajavartijoita voi tarkastaa enemmän matkustajia. Jäsenvaltioiden kokonaiskustannukset vähenevät matkustajavirtojen kasvaessa jatkuvasti. Yhden rajavartijan pitäisi pystyä valvomaan jopa kymmenen automatisoidun tarkastuslinjan toimintaa. Vilpittömässä mielessä matkustavien henkilöiden automatisoidut rajatarkastukset säästäisivät paljon aikaa ulkorajoilla. Yleinen rajaturvallisuus paranee, kun rajaviranomaiset voivat keskittää resurssinsa niihin kolmansien maiden kansalaisten ryhmiin, joiden perusteellisempaa tarkastamista pidetään tarpeellisenä.

Jäsenvaltioiden olisi itse päätettävä matkustajavirtojen ja liikenneolojen perusteella, missä rajanylityspaikoissa helpotettuja rajanylitysjärjestelyjä aletaan soveltaa. Automatisoituja tarkastuslinjoja käyttävillä rajanylityspaikoilla tarvittaisiin käytännössä yksi ylimääräinen linja matkustajille.

Automatisoidut tarkastuslinjat myös EU-kansalaisille

On huomattava, että EU-kansalaiset ja muut yhteisön vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvat henkilöt¹² voisivat käyttää automatisoituja tarkastuslinjoja ylittäessään EU:n ulkorajan. Tälle matkustajaryhmälle tehdään sekä maahantulon että maastapoistumisen yhteydessä ns. vähimmäistarkastus, johon kuuluu henkilöllisyyden tarkistaminen matkustusasiakirjojen perusteella. Voimassa olevan sääntelykehyksen mukaiset rajatarkastukset voidaan näin ollen automatisoida niiden EU-kansalaisten osalta, joilla jo on biometrinen passi. Kolmansien maiden kansalaisille tarkoitettuja automatisoituja tarkastuslinjoja voisivat saman tarkastusmenettelyn mukaisesti käyttää myös ulkorajan ylittävät EU-kansalaiset, paitsi että Schengenin rajasäännösten mukaan heihin voidaan kohdistaa vain satunnaisia SIS-järjestelmässä ja kansallisissa tietokannoissa tehtäviä tarkastuksia¹³.

¹² EU-kansalaisten perheenjäsenet sekä muiden ETA-valtioiden ja Sveitsin kansalaiset, perheenjäsenet mukaan luettuina.

¹³ Portugalissa jo käytössä oleva RAPID on esimerkki tällaisesta järjestelmästä.

Jäsenvaltiot alkoivat elokuussa 2006 myöntää biometrisiä passeja¹⁴, joissa on haltijan digitaalinen kasvokuva. Haltijan sormenjäljet sisältävien passien myöntäminen alkaa 28. kesäkuuta 2009¹⁵. Biometrinen passien käyttöönotto voisi tapahtua siten, että vuoteen 2016 mennessä käytössä on yksi biometrinen tunniste ja viimeistään vuonna 2019 kaksi tunnistetta (olettaen, että passit ovat voimassa enintään 10 vuotta). Silloin kaikki EU-kansalaiset voisivat hyödyntää automatisoituja tarkastuslinjoja, jos ne otetaan yleisesti käyttöön jäsenvaltioissa. Biometrisiin passeihin perustuvat EU-kansalaisten automatisoidut tarkastukset tapahtuisivat samoilla automatisoiduilla tarkastuslinjoilla kuin rekisteröidyn matkustajan aseman saaneiden kolmansien maiden kansalaisten tarkastukset.

Ennen kuin biometriset passit on otettu käyttöön kaikkialla, jäsenvaltiot voivat nykyolainsäädännön mukaan ylläpitää vapaaehtoiseen tietojen kirjaamiseen perustuvia järjestelmiä. Tämä edellyttää sitä, että tietojen kirjaamisessa noudatetaan samoja vaatimuksia kuin vähimmäistason rajatarkastuksissa ja että järjestelmien piiriin kuuluvat kaikki henkilöt, joilla on oikeus liikkua vapaasti yhteisön alueella. Näiden järjestelmien pitäisi olla yhteentoimivia EU:n alueella. Niiden pitäisi myös perustua erikseen määritettyihin yhteisiin teknisiin standardeihin, joilla tuetaan automatisoitujen rajatarkastusjärjestelmien laajalle levinnyttä ja yhdenmukaista käyttöä. Yhteensopivien järjestelmien käyttöönottoa jäsenvaltioissa voitaisiin edistää Euroopan ulkorajarahastosta myönnettävällä taloudellisella tuella.

3. JÄRJESTELMÄ, JOHON KIRJATAAN KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISTEN MAAHANTULO JA MAASTAPOISTUMINEN

- Rajoilla voitaisiin ottaa käyttöön automaattinen järjestelmä, johon kirjataan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja maastapoistumisen ajankohdat riippumatta siitä, vaaditaanko henkilöltä viisumi. Näin tunnistetaan henkilöt, jotka ovat ylittäneet laillisen oleskeluajan.*
- Kansallisille viranomaisille voitaisiin tehdä ilmoitus henkilöistä, joiden oleskelulupa on umpeutunut, mutta tietoa maastapoistumisesta ei ole.*

Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmää voitaisiin soveltaa niihin kolmansien maiden kansalaisiin, joille on myönnetty lyhytaikainen, enintään kolmen kuukauden oleskelulupa riippumatta siitä, vaaditaanko henkilöltä viisumi. Järjestelmään voitaisiin kirjata maahantulon ajankohta ja paikka sekä luvallisen oleskelun kesto. Lisäksi järjestelmä voisi ilmoittaa automaattisesti toimivaltaisille viranomaisille oleskeluajan laittomasti ylittäneistä henkilöistä, sekä silloin kun kyseinen henkilö tunnistetaan että hänen poistuessaan EU:n alueelta. Kun oleskeluaikaa pidennetään poikkeuksellisesti (esimerkiksi lennon peruuntumisen, sairauden tai muun hyväksyttävän syyn perusteella myönnettävä kansallinen viisumi) tai kun henkilön asema muuttuu (esimerkiksi pidennetty oleskelulupa), päätöksen tehneiden viranomaisten olisi päivitettävä tiedot.

Järjestelmästä saatavilla ilmoituksilla

¹⁴ Neuvoston asetus (EY) N:o 2252/2004, annettu 13 päivänä joulukuuta 2004, jäsenvaltioiden myöntämien passien ja matkustusasiakirjojen turvatekijöitä ja biometriikkaa koskevista vaatimuksista.

¹⁵ Komission päätös K(2006) 2909, tehty 28.6.2006.

- annetaan kansallisille viranomaisille mahdollisuus tunnistaa oleskeluajan laittomasti ylittäneet henkilöt ja toteuttaa tarvittavat toimet;
- vähennetään kolmansien maiden kansalaisten halukkuutta oleskeluajan laittomaan ylitykseen;
- saadaan operatiivisia tarkoituksia varten tietoja oleskeluajan laittomaan ylittämiseen liittyvistä toimintamalleista (esimerkiksi matkustusreitit, vilpilliset kutsujat, alkuperämaat ja syyt matkalle lähtöön). Lisäksi saadaan viisumipolitiikkaa laadittaessa hyödynnettäviä tietoja maahanmuuttajavirroista ja oleskeluajan laittomasti ylittäneistä henkilöistä.

Kaikki kolmansien maiden kansalaiset, joilta vaaditaan viisumi, voisivat antaa biometriset tietonsa viisumitietojärjestelmään hakiessaan viisumia jäsenvaltion konsulaatissa. Rajanylityspaikat voitaisiin varustaa asianmukaisilla laitteilla, jotta viisuminhaltijoiden henkilöllisyys voidaan tarkistaa kyseisten tietojen perusteella. Jotta näistä investoinneista saadaan täysi hyöty ja voidaan minimoida rajatarkastuksille aiheutuvat haitat, uusi maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmä olisi pantava täytäntöön vasta sitten, kun viisumitietojärjestelmä on otettu kokonaisuudessaan onnistuneesti käyttöön kaikissa konsulaateissa ja rajanylityspisteissä.

Kolmansien maiden kansalaisiin, joilta ei vaadita viisumia, voitaisiin soveltaa rajoilla samoja tarkastusmenettelyjä kuin viisuminhaltijoihin. Menettelyissä voitaisiin käyttää samoja biometrisiä laitteita. Tällöin näiden henkilöiden biometriset tiedot joudutaan tallentamaan ensimmäisen maahantulon yhteydessä, jotta Schengenin alueella ja maastapoistumisen yhteydessä voidaan tehdä myöhemmin biometrisiä tarkastuksia. Tämä voisi vaikeuttaa matkustajavirtojen hallintaa etenkin tietyissä maarajoilla sijaitsevista rajanylityspaikoista.

Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän käyttöönoton aiheuttama tarkastusten keston ja jonojen pidentyminen pystyttäisiin automatisoidun järjestelmän ansiosta tasapainottamaan matkustajavirtojen paremmalla hallinnalla. Rekisteröidyiltä matkustajilta ei tarvitsisi kirjata biometrisiä tietoja maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmään ensimmäisen maahantulon yhteydessä, koska heidän automatisoituun tarkastukseensa kuuluu maahantulon ja maastapoistumisen ajankohtien kirjaaminen.

Lisäksi on harkittava, tarvitaanko erillinen järjestelmä, johon kolmansien maiden kansalaisten maahantulo- ja maastapoistumistiedot sekä biometriset tiedot tallennetaan. Uusi järjestelmä voisi käyttää samaa teknistä alustaa kuin SIS II ja VIS, jolloin voidaan hyödyntää parhaillaan kehitettävästä biometrisestä tunnistusjärjestelmästä (Biometric Matching System, BMS) saatavia synergiaetuja. BMS voisi olla yhteinen alusta maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmälle, viisumitietojärjestelmälle sekä SIS II -järjestelmälle. Komissio esittää näistä ratkaisuista yksityiskohtaisemman teknisen analyysin, jossa selvitetään myös, voitaisiinko viisumitietojärjestelmään tallentaa maahantulo- ja maastapoistumistiedot niistä kolmansien maiden kansalaisista, joilta vaaditaan viisumi. Lisäksi selvitetään, tarvitaanko rekisteröityihin matkustajiin kohdistettaville toimille erillinen järjestelmä.

Rajanylityspaikkojen välineistöön tarvittavista jäsenvaltioiden investoinneista aiheutuvat kustannukset katettaisiin ulkorajarahastosta. Näin rahoitetaan nykyään myös SIS- ja VIS-järjestelmän täytäntöönpanoon liittyvät investoinnit. Kustannuksia arvioidaan liitteenä olevassa vaikutustenarvioinnissa, ja asiaa käsitellään myös komission yksiköiden tulevassa valmisteluasiakirjassa. Kolmansille maille ei pitäisi aiheutua kustannuksia maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän eikä rekisteröityjen matkustajien ohjelman täytäntöönpanosta.

4. SÄHKÖINEN MATKUSTUSLUPAJÄRJESTELMÄ

Komissio tarkastelee mahdollisuutta ottaa käyttöön **sähköisiin matkustuslupiin perustuva järjestelmä**. Tätä järjestelmää sovellettaisiin viisumivapauden piiriin kuuluviin kolmansien maiden kansalaisiin, joilta edellytettäisiin sähköistä hakemusta, jossa annetaan etukäteen matkustajan tunnistetiedot, passin tiedot ja matkakuvaus. Tietojen perusteella voitaisiin tarkistaa ennen EU:n alueelle matkustamista, että henkilö täyttää maahanpääsyn edellytykset. Menettely olisi kevyempi ja yksinkertaisempi kuin viisumin myöntämismenettely. Komissio aikoo käynnistää vuonna 2008 tutkimuksen, jossa analysoidaan kyseisen järjestelmän toteuttamiskelpoisuutta ja käytännön vaikutuksia.

5. TIETOSUOJAKYSYMYKSET

Järjestelmien pitää olla EU:n tietosuojasäännösten mukaisia, mukaan luettuina tarpeellisuuteen, oikeasuhteisuuteen, rajattuun käyttötarkoitukseen ja tietojen laatuun liittyvät vaatimukset. Erityisesti on noudatettava direktiivin 95/46/EY 16 ja 17 artiklaan sisältyviä tietojen käsittelyn luottamuksellisuutta ja turvallisuutta koskevia vaatimuksia sekä asetuksessa (EY) N:o 45/2001 säädettyjä vaatimuksia viestinnän ja verkkojen turvallisuudesta.

Viisumitietojärjestelmän mukaiset tietosuojasäännökset ja voimassa olevia säännöksiä vastaavat muut vaatimukset, muun muassa tietojen säilyttäminen ainoastaan viiden vuoden ajan, tuntuvat asianmukaiselta ratkaisulta.

Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmästä saatavien tietojen pitäisi olla pääsääntöisesti maahanmuuttoviranomaisten käytettävissä. Yksityishenkilöillä pitäisi olla oikeus tarkistaa omat tietonsa, kiistää niiden oikeellisuus ja tehdä tietoihin oikaisuja yhteisön ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Olisi annettava säännökset muutoksenhakujärjestelmästä, jota sovellettaisiin tapauksissa, joissa kolmansien maiden kansalaiset joutuvat pakottavista syistä viipymään EU:n alueella aiottua kauemmin.

Komissio käynnistää tutkimuksen sähköisen matkustuslupajärjestelmän toteuttamiskelpoisuudesta. Tutkimuksessa käsitellään myös järjestelmän käyttöönottoon liittyviä tietosuojakysymyksiä.

6. PÄÄTELMÄT

Viisumitietojärjestelmää koskevissa päätöksissä ja järjestelmän käyttöönotossa saavutetun edistyksen valossa EU:ssa olisi harkittava vakavasti jatkotoimia, joilla määritetään perusteet EU:n alueella lyhytaikaisesti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin sovellettavalle **maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmälle**. Jos kyseinen järjestelmä päätetään perustaa, se voisi olla toimintakunnossa vuoteen 2015 mennessä. Jatkossa tarvitaan ehdotuksia, joilla toteutetaan seuraavat toimet:

- Muutetaan Schengenin rajasäännöstöä sen varmistamiseksi, että maahantulon ja maastapoistumisen ajankohdat kirjataan järjestelmällisesti kaikissa ulkorajoilla sijaitsevilla rajanylityspaikoissa. Lisäksi niiden kolmansien maiden kansalaisten, joilta ei vaadita viisumia, maahanpääsyn pakolliseksi edellytykseksi tulee biometristen tunnisteidien tarkistaminen. Jos rekisteröityjen matkustajien järjestelmä perustetaan, Schengenin rajasäännöstöön on tehtävä muutoksia, joiden nojalla rekisteröidyille matkustajille voidaan tehdä rajoilla kevennetty tarkastus.

- Tehdään päätös uudesta maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmästä, johon tallennetaan kolmansien maiden kansalaisten maahantulo- ja maastapoistumistiedot sekä henkilötiedot ja biometriset tiedot. Järjestelmä voisi käyttää samaa teknistä alustaa kuin VIS/SIS II -järjestelmä.

Jäsenvaltioita pyydetään harkitsemaan **EU-kansalaisille tarkoitettuja automatisoituja rajatarkastusjärjestelmiä**, jotka perustuvat biometrisiin passeihin tai kansallisiin järjestelmiin. Asianomaisilla foorumeilla olisi keskusteltava teknisten standardien kehittämisestä, joilla saavutetaan sellaisten kansallisten järjestelmien yhteentoimivuus, jotka eivät perustu biometriseen passiin. Laajemmassa mittakaavassa voitaisiin harkita yleisiä standardeja, joilla yhdenmukaistetaan kansainvälisellä tasolla kyseisiin järjestelmiin sisältyvät tietojen kirjaamista ja kelpoisuutta koskevat vaatimukset sekä tekniseen yhteentoimivuuteen liittyvät ominaisuudet.

Komissio laatii Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuoden 2009 aikana kertomuksen **sähköiseen matkustuslupa perustuvasta järjestelmästä** tehtävän tutkimuksen tuloksista.

Komissio pyytää Euroopan parlamenttia ja neuvostoa pohtimaan EU:n yhdenmukaisen rajaturvallisuuden tulevaa kokonaisrakennetta ja järjestelmien käyttöä, kun tavoitteena on turvallisuuden lisääminen ja matkustamisen helpottaminen. Pohdinnan tulosten perusteella komissio arvioi, miten järjestelmiä olisi kehitettävä, ja tekee tarvittavat säädösehdotukset.