



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 7.5.2002
KOM(2002) 233 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

**KOHTI EUROOPAN UNIONIN JÄSENVALTIOIDEN ULKORAJOJEN
YHDENNETTYÄ VALVONTAA**

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

KOHTI EUROOPAN UNIONIN JÄSENVALTIOIDEN ULKORAJOJEN
YHDENNETTYÄ VALVONTAA

I JOHDANTO

Poliittinen ja institutionaalinen tausta:

1. Laekenissa 14.–15. joulukuuta 2001 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä todetaan seuraavaa:

*"Unionin ulkorajojen parempi valvonta auttaa torjumaan terrorismia, laittomaan maahanmuuttoon liittyviä verkostoja ja ihmiskauppaa. Eurooppa-neuvosto pyytää neuvostoa ja komissiota määrittelemään ulkorajojen valvonnasta vastaavien yksiköiden väliset yhteistyömekanismit ja selvittämään ulkorajojen yhteisen valvontamekanismin tai yhteisten valvontayksiköiden perustamisen edellytyksiä."*¹

Tämä Eurooppa-neuvoston päätelmä muistuttaa siitä, että EU:n jäsenvaltioiden ulkorajojen johdonmukainen ja tehokas yhteinen valvonta lujittaa turvallisuutta ja kansalaisten tunnetta kuulumisesta yhteiseen alueeseen, jolla on yhteinen tulevaisuus. Päätelmä on osa jatkuvaa toimintaa terrorismin, laittomien maahanmuuttovirtojen ja ihmiskaupan torjumiseksi.² Eurooppa-neuvosto myös korostaa ulkorajojen ylittämiseen liittyvien tarkastus- ja valvontatehtävien yhteydessä suoritettavien toimien keskinäistä täydentävyyttä, vaikka unionin kannalta osa näistä toimista jakautuu institutionaalisesti joko ensimmäiseen tai kolmanteen pilariin.

Esimerkiksi ulkorajojen ylittäminen kuuluu selvästi EY:n perustamissopimuksen IV osaston määräysten soveltamisalaan. Vastaavasti oikeusviranomaisten etsimän henkilön pidättäminen tai yleistä järjestystä uhkaavan henkilön kuulusteleminen ovat selkeästi kolmanteen pilariin kuuluvia asioita. Käytännössä ulkorajojen valvonnasta vastaavat viranomaiset saattavat kuitenkin joutua suorittamaan näitä tehtäviä samanaikaisesti: maahantulotarkastus aloitetaan aina passien ja viisumien tarkastamisella yhteisön oikeuden säännösten mukaisesti, mutta se saattaa johtaa muiden, luonteeltaan poliisi- tai oikeusviranomaisille kuuluvien tehtävien suorittamiseen, jos ilmenee, että kyseessä on viranomaisten etsimä henkilö tai että henkilö muodostaa uhkan turvallisuudelle.

2. Amsterdamin sopimuksen ja siihen liitettyjen pöytäkirjojen tietyt määräykset on muotoiltu Euroopan yhtenäisasiakirjaan, Maastrichtin sopimukseen ja "Schengen-kokeiluun" sisältyneiden vaihtoehtojen perusteella. Amsterdamin sopimuksen tullessa voimaan 1. toukokuuta 1999 Schengenin säännöstöön perustuvat säännökset ja käytännön kokemus sisällytettiin osaksi Euroopan unionin toimielinkehystä. Ulkorajojen ylittämistä koskevan säännösten keskeiset määräykset on sisällytetty EY:n perustamissopimuksen IV osastoon ja erät muut, turvallisuuspolitiikan täydentäviä toimenpiteitä koskevat määräykset Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastoon. Olivatpa kyseessä ensimmäiseen pilariin kuuluvat turvallisuustoimenpiteet, kuten yhteisillä ulkorajoilla tehtävien tarkastusten vahvistaminen³,

¹ Laekenissa 14.–15. joulukuuta 2001 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien 42 kohta.

² Komission tiedonanto laiton maahanmuuttoa koskevasta yhteisestä politiikasta (KOM(2001) 672, 15.11.2001), ja puheenjohtaja Romano Prodin puhe Bruggen College of Europessa marraskuussa 2001.

³ EY:n perustamissopimuksen IV osaston ja erityisesti 62 artiklan nojalla.

tai kolmanteen pilariin kuuluvat toimenpiteet, kuten oikeudellinen yhteistyö ja poliisiyhteistyö vapaan liikkuvuuden alueella⁴, ne ovat luonteeltaan toisiaan täydentäviä ja niitä on kehitettävä samaan tahtiin. Juuri tämä on Amsterdamin sopimuksella luodun vapautteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen tarkoitus.

Euroopan unioniin sisällyttämisen yhteydessä Schengenin oikeudelliseen ja käytännön toimia koskevaan säännöstyön ei ole tehty mitään muutoksia, vaan se on ainoastaan saanut uudet oikeusperustat.⁵ Käytännössä tämä tarkoittaa seuraavaa:

- Säännöstyön kuuluvien määräysten ja päätösten oikeudellinen ja institutionaalinen merkitys perustuu nyt niiden uuteen oikeusperustaan, joka on joko EY:n perustamissopimuksen IV osastossa tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastossa.
- Schengenin säännöstyön muuttamiseen tai kehittämiseen vaadittavat institutionaaliset menettelyt määräytyvät sen mukaan, onko asianomaisen määräyksen tai päätöksen oikeusperusta EY:n perustamissopimuksen IV osastossa vai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastossa. Jaottelu ei kuitenkaan vaikuta niiden kansallisten yksiköiden luonteeseen, asemaan eikä organisaatioon, jotka kukin jäsenvaltio nimeää soveltamaan Schengenin säännöstyön yksittäisiä määräyksiä tai päätöksiä ulkorajojen valvonnan alalla.

Toisinaan esiintyvien väärinkäsitysten poistamiseksi on syytä korostaa, että on erotettava toisistaan yhtäältä oikeudelliset säännöt ja toisaalta niitä soveltavien kansallisten viranomaisten työtä koskevat käytännön järjestelyt.

3. Ulkorajoja koskeva voimassa oleva unionin säännöstyö perustuu suurelta osin Schengenin säännöstyön ja EY:n perustamissopimuksen IV osastoon. Kun tavoitteena on kokonaisvaltaisen strategian luominen unionin ulkorajojen valvontaa varten, onkin otettava huomioon se, että Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti eivät automaattisesti osallistu Schengenin säännöstyön ja EY:n perustamissopimuksen IV osaston soveltamiseen ja että niillä on oikeus tehdä edelleen maahantulotarkastuksia henkilöille, jotka pyrkivät niiden alueelle muista jäsenvaltioista. Muut jäsenvaltiot voivat vastaavasti tehdä edelleen tarkastuksia henkilöille, jotka pyrkivät niiden alueelle "Yhdistyneestä kuningaskunnasta tai muilta alueilta, joiden suhteista ulkovaltoihin se huolehtii", sekä Irlannista tuleville henkilöille.

Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti osallistuvat kuitenkin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston perusteella tehtävään yhteistyöhön ja ovat päättäneet osallistua myös Schengenin säännöstyön perusteella tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön ja poliisiyhteistyöhön, eräät laittoman maahanmuuton torjumiseksi toteutettavat toimenpiteet mukaan luettuina. Ne ovat myös ilmoittaneet haluavansa osallistua toimiin, joita yhteisö toteuttaa tällä alalla IV osaston perusteella ja jotka koskevat mm. liikenteenharjoittajan vastuuta, laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen

⁴ EY:n perustamissopimuksen 61 artiklassa mainitaan "poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä [...] koskevat toimenpiteet [...] Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaisesti". Lisäksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklassa mainitaan "korkeatasoinen suoja vapautteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella" mm. "jäsenvaltioiden poliisi- ja tulliviranomaisten sekä muiden toimivaltaisten viranomaisten välisellä tiiviimmällä yhteistyöllä [...]".

⁵ Neuvoston päätöksessä N:o 1999/435/EY, annettu 20 päivänä toukokuuta 1999, Schengenin säännöstyön määrittämisestä (EYVL L 176, 10.7.1999, s. 1–16), luetellaan kaikki säännökset, joiden katsotaan oikeudellisesti kuuluvan voimassa olevaan Schengenin säännöstyön.

Neuvoston päätös N:o 1999/436/EY, tehty 20 päivänä toukokuuta 1999, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen asiaa koskevien määräysten mukaisen oikeusperustan vahvistamisesta kullekin Schengenin säännöstyön kuuluvalle määräykselle ja päätökselle (EYVL L 176, 10.7.1999, ss. 17–30).

ehkäisemistä, kolmansien maiden kanssa tehtäviä takaisinottosopimuksia sekä toimenpiteitä viisumien turvallisuuden parantamiseksi.

Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin erityisasemasta huolimatta on todettava, että toiminta EU:n ulkorajojen vahvistamiseksi hyödyttää kaikkia 15 jäsenvaltiota. Riskialttiit rajat ja tarve kehittää infrastruktuuria hakijamaissa ja kolmansissa maissa laittoman maahanmuuton sekä järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin uhkan torjumiseksi vaikuttavat kaikkiin jäsenvaltioihin riippumatta siitä, soveltavatko ne Schengenin säännöstöä kokonaisuudessaan vai eivät. Onkin syytä painottaa sellaista käytännön yhteistyötä, joka ei tässä vaiheessa edellytä virallista oikeusperustaa, mm. väärennettyjen asiakirjojen paljastamisen ja kolmansien maiden viranomaisten toimintakapasiteetin vahvistamisen alalla. Tässä työssä on hyötyä kaikkien jäsenvaltioiden kokemuksista ja panoksesta.

Haasteet:

4. Euroopan unionin ulkorajojen turvallisuus on kansalaisten kannalta keskeinen kysymys. Ulkorajojen valvonnassa näyttäisi edelleen olevan puutteita, jotka muodostavat uhkan jäsenvaltioiden sisäiselle turvallisuudelle erityisesti alueella ilman sisärajoja. Euroopan unioni on jo antanut ulkorajoja koskevaa yksityiskohtaista lainsäädäntöä, mutta suurimpana vaikeutena on tällä hetkellä jäsenvaltioiden käytännön toimien organisoiminen niin, että toimia voitaisiin synergiaetuja hyödyntäen koordinoida paremmin ja saavuttaa siten tasaisempi turvallisuuden taso ulkorajan kaikissa osissa. Kansalaisten mielestä sisäinen turvallisuus on myös unionin laajentumisen jälkeen voitava säilyttää samalla tasolla tai parantaa sitä nykyisestä. Koska sekä henkilöihin että tavaroihin liittyy ulkorajojen ylittämisen yhteydessä yhä uusia uhkakuvia, olisi pyrittävä edistämään kansallisten rajavartiostojen yhteistoimintaa hyödyntämällä synergiaetuja, tehostamalla toimintaa ja kohdentamalla resurssit entistä paremmin, institutionaalista ja maantieteellistä todellisuutta kuitenkin unohtamatta.

Sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvien uusien haasteiden vuoksi Euroopan unionin on harkittava ulkorajojen valvonnan ottamista ensisijaiseksi painopistealueeksi. On vastattava neljään merkittävään vaatimukseen:

- on varmistettava jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus nyt kun sisärajoilla tehtävistä henkilöiden ja tavaroiden tarkastuksista on luovuttu⁶ ja helpotettava henkilöiden liikkuvuutta,
- on tehostettava laittoman maahanmuuton torjuntaa, turvapaikkaoikeuden periaatteita kuitenkin noudattaen, sekä ihmiskaupan ja kaikenlaisen järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja huumausaineisiin liittyvän salakuljetuksen torjuntaa,
- on hankittava keinot torjua kaikenlaisia sisäisiä ja ulkoisia uhkakuvia, joita terrorismi aiheuttaa jäsenvaltioiden ja henkilöiden turvallisuudelle,
- on taattava korkea sisäisen turvallisuuden taso myös Euroopan unionin laajentumisen jälkeen ja erityisesti sitten kun uudet jäsenmaat saavat oikeuden soveltaa Schengenin

⁶ Yhteisön tullialue kattaa kaikkien Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueen. Siihen kuuluu eräitä erittäin syrjäisiä alueita sellaisista jäsenvaltioista, jotka eivät kuulu Schengenin säännöstön soveltamisalaan Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 138 artiklan ja Amsterdamin sopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä annettujen julistusten mukaisesti. Sen sijaan yhteisön tullialueeseen eivät kuulu Norja ja Islanti eivätkä eräät muut syrjäiset tai autonomiset alueet, jotka kuuluivat Pohjoismaiden passiunioniin ja joiden osalta Schengenin säännöstön soveltamisesta määrätään erikseen.

säännöstöä⁷, sillä siinä vaiheessa ulkoraja on nykyistä huomattavasti pidempi ja maantieteellinen toimintaympäristö hankalampi.

Todettakoon tässä yhteydessä, että Schengenin säännöstöä aletaan soveltaa uusissa jäsenvaltioissa kahdessa vaiheessa, samaan tapaan kuin nykyisissäkin jäsenvaltioissa on tehty⁸: Euroopan unioniin liittyminen ei tarkoita sitä, että uusi jäsenvaltio saisi automaattisesti luvan soveltaa Schengenin säännöstöä kokonaisuudessaan, vaan neuvoston on tehtävä asiasta erillinen päätös sen jälkeen kun on todettu, että kyseinen jäsenvaltio on saavuttanut erityisesti ulkorajojen turvallisuuden osalta vaaditun tason. Hakijamaat ovat jo vuosia valmistautuneet täyttämään oikeus- ja sisäasioihin liittyvän yhteisön säännösten asettamat vaatimukset. Ne ovat saaneet tätä varten käyttöönsä mittavaa rahoitusta ja EU:n asiantuntemusta. Hakijamaiden institutionaalisen ja oikeudellisen järjestelmän mukauttaminen sekä ulkorajojen valvontaan liittyvän infrastruktuurin ja laitteistojen modernisointi etenevät luottamusta herättävällä tavalla.

Sen lisäksi, että ulkorajoilla tehtävien tarkastusten tehostaminen lisää jäsenvaltioiden sisäistä turvallisuutta, se myös nopeuttaa henkilöiden ja tavaroiden liikkuvuutta Euroopan unionin ja kolmansien maiden välillä. Tämän pitäisi edistää talous- ja kulttuurivaihtoa erityisesti maantieteellisesti lähimpien kolmansien maiden kanssa, mikä on molemminpuolisen edun mukaista.

5. Euroopan unionin ulkorajat ovat myös paikka, missä vahvistetaan yhteinen sisäisen turvallisuuden identiteetti. Jos ulkorajojen valvonnasta puuttuu selkeästi vahvistettu yhteinen näkemys ja yhteinen politiikka, saattaa muodostua merkittäviä poliittisia ja strategisia riskejä. Ne puolestaan saattavat viime kädessä vaarantaa oikeus- ja sisäasioihin liittyvän Euroopan unionin politiikan tehokkuuden. Voidaan mainita useita erityyppisiä puutteita:

- Jos ulkorajojen valvontaa toteutetaan pelkästään kansallisella tasolla tai rajanaapurien keskinäisten sopimusten perusteella, se ei edistä jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen muodostumista, mikä on kuitenkin välttämätöntä, jos halutaan pitää kiinni siitä, että niiden välisillä sisärajoilla ei tehdä henkilötarkastuksia.

- Ulkorajojen valvonnasta puuttuu jäsenelty budjettirakenne, jonka avulla toimintaa voitaisiin suunnitella etukäteen ja joka takaisi sen jatkuvuuden: tämä on kuitenkin yksi edellytys sille, että Euroopan unioni voi saavuttaa kunnianhimoisempia tavoitteita yksittäisten toimien toteuttamisen sijasta. Tältä osin haasteena on se, pystyvätkö jäsenvaltiot ja unioni luomaan järjestelmän, jonka mukaan rahoitusvastuu jakautuu tasapuolisesti, ja pystytäänkö luomaan uusia yhteisvaikutuksia, joiden avulla voidaan saavuttaa mittakaavaetuja ja tehostaa eri keinojen käyttöä.

- Ulkorajoilla toteutettavia tarkastuksia ja valvontaa koskevasta politiikasta ei ole mahdollista ilmaista yhtenäisiä kannanottoja ulkosuhteiden alalla, minkä vuoksi unionin kyky vahvistaa oma politiikkansa joutuu koetukselle kolmansien maiden kanssa käytävissä neuvotteluissa ja

⁷ Schengenin säännösten sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionia tehdyn pöytäkirjan 8 artiklassa määrätään, että "Schengenin säännöstöä ja toimielinten jatkossa sen soveltamisalalla toteuttamia toimia pidetään säännöstenä, joka kaikkien jäsenyyttä hakevien valtioiden on hyväksyttävä kokonaisuudessaan". Toisin kuin yhteisön tullisäädöksiä, Schengenin säännöstöä ei kuitenkaan sovelleta uusiin jäsenvaltioihin heti sen jälkeen kun ne ovat liittyneet Euroopan unioniin.

⁸ Tuoreimpia nykyisten hakijamaiden tilanteeseen verrattavia tapauksia ovat Itävalta, Suomi ja Ruotsi, jotka liittyivät Euroopan unioniin 1. tammikuuta 1995. Itävalta liittyi Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehtyyn yleissopimukseen 28. huhtikuuta 1996, mutta sai luvan soveltaa Schengenin säännöstöä kokonaisuudessaan vasta 31. maaliskuuta 1998 alkaen. Suomi ja Ruotsi liittyivät Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehtyyn yleissopimukseen 19. joulukuuta 1996, mutta saivat luvan soveltaa Schengenin säännöstöä kokonaisuudessaan vasta 26. maaliskuuta 2001 alkaen.

keskusteluissa sekä kansainvälisten organisaatioiden kanssa tehtävien teknisten töiden yhteydessä aloilla, jotka suoraan tai epäsuorasti liittyvät rajatarkastuksiin.

Tavoitteet:

6. Yksi tämän tiedonannon tavoitteista on tehdä ehdotuksia Euroopan unionin tasolla toimivien työskentely- ja yhteistyömekanismien perustamisesta, niin että ulkorajoilla tehtävistä tarkastuksista vastaavat viranomaiset voisivat kokoontua yhteen koordinoitakseen käytännön toimintaansa yhdenmukaisen strategian pohjalta ja ottaa entistä paremmin huomioon ulkorajojen valvontaan liittyvien näkökohtien moninaisuuden. Tavoitteena on luoda keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä johdonmukainen kehys yhteisille toimille. Tässä tiedonannossa keskitytään henkilöiden liikkuvuuteen Schengenin säännösten pohjalta, sillä se on tällä hetkellä ainoa voimassaoleva yhteisön normisto tällä alalla. Tässä tiedonannossa esitetyt suuntaviivat ja toimenpiteet on tarkoitettu kehittää myöhemmin. Niitä on tarkoitettu toteuttaa aluksi osana Schengenin säännösten kehittämistä nykyisten perussopimusten nojalla. Tarkoituksena ei ole kieltää unionin kolmeen pilariin perustuvaa institutionaalista järjestelmää, joka on pakko ottaa huomioon luotaessa uusia oikeussääntöjä. Tavoitteena on ennen muuta luoda dynaamisia käytännön toimia ulkorajojen oikeus- ja sisäasioihin liittyvän ulottuvuuden pohjalta. Sitä mukaa kuin toimia kehitetään, tulee todennäköisesti esiin uusia institutionaalisia tarpeita, joita olisi kenties käsiteltävä EU:n tulevaisuuden valmistelukunnassa. Joka tapauksessa tätä ulkorajoja koskevaa tiedonantoa on tarkoitettu täydentää toisella tiedonannolla, jonka aiheena ovat kaikki tavaroiden lajit. Näiden eri kokemuksiin perustuvien tiedonantojen avulla voidaan muotoilla kokonaisstrategia, jonka tarkoituksena on tehostaa ulkorajojen yhdenmukista valvontaa.

Myös laajentuminen asettaa ulkorajojen suojaamiselle uusia haasteita. Uudet jäsenvaltiot joutuvat suurelta osin vastuuseen unionin sisäisestä turvallisuudesta ollessaan itse vielä siirtymävaiheessa talouden ja sosiaalipolitiikan alalla. Uusien ulkorajojen valvonnalla on ratkaiseva merkitys siinä, miten unionin suhteet uusiin naapurimaihin, kuten Valko-Venäjään ja Ukrainaan, kehittyvät. Tämän vuoksi on syytä omaksua johdonmukainen lähestymistapa tiiviissä yhteistyössä tulevien jäsenvaltioiden kanssa niiden toimien pohjalta, joita Euroopan unioni on toteuttanut jo vuosia.

7. Tässä tiedonannossa esitetään ensin nykytilannetta koskeva katsaus (II osa), jossa kuvataan yhteisön säännöstö ja nykyiset käytänteet. Tarkoituksena on määrittellä Euroopan unionin tarpeet ulkorajojen valvonnan alalla laajenemista silmällä pitäen. Tarpeiden määrittelyn perusteella tiedonannon III osassa esitetään, että Euroopan unionin jäsenvaltioiden tulisi kehittää ulkorajojen valvontaa koskeva yhteinen politiikka, joka muodostuu toisiinsa erottamattomasti liittyvistä osa-alueista.

II NYKYTILANNE: ULKORAJOJEN YLITTÄMISTÄ KOSKEVAA YHTEISÖN SÄÄNNÖSTÖÄ EI KOORDINOIDA KÄYTÄNNÖN TASOLLA

Aluksi kuvataan lyhyesti Schengenin säännöstöön perustuva oikeudellinen ja institutionaalinen kehys ja nykyiset käytänteet, jotta voidaan määrittellä niiden perusteella ilmenevät tarpeet.

II a) Ulkorajojen valvontaa koskeva oikeudellinen ja institutionaalinen kehys

8. Yhteisön säännöstö ja voimassa olevat positiivisen oikeuden lähteet.

Sen jälkeen kun Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehtyä yleissopimusta alettiin soveltaa 26. maaliskuuta 1995⁹, siihen osallistuvien jäsenvaltioiden ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia ja valvontaa on säännelty yhteisten, yhdenmukaisten periaatteiden mukaisesti. Näiden periaatteiden sisältö on määrätty Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen II osaston 2 luvussa. Periaatteiden soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt on vahvistettu ja määritetty yksityiskohtaisesti *Ulkorajoja koskevassa yhteisessä käsikirjassa*¹⁰. Kaikille näille määräyksille ja päätöksille on määritelty uusi oikeusperusta, joka sisältyy EY:n perustamissopimuksen IV osastoon.¹¹

Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 3 artiklan mukaan "*ulkorajat voidaan ylittää ainoastaan rajanylityspaikoista niiden vahvistettuina aukioloaikoina*". Yleissopimuksen 5 artiklassa määritellään yhteisön lainsäädännön periaatteet, jotka koskevat ulkomaalaisten maahantuloa vapaan liikkuvuuden alueelle enintään kolmen kuukauden oleskelua varten, sekä säännökset, joissa vahvistetaan rajavartijoiden toimet silloin kun kyseessä on ulkomaalainen, jolle on määrätty Schengenin tietojärjestelmässä maahantulokielto Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 96 artiklan määräysten mukaisesti.

Yleissopimuksen 6 artiklassa määritellään ulkorajojen valvontaan ja ulkorajoilla suoritettaviin tarkastuksiin liittyvät jäsenvaltioiden velvollisuudet.¹² Tarkastukset koskevat henkilöitä, jotka ylittävät ulkorajat laillisesti. Henkilötarkastuksiin liittyvät jäsenvaltioiden velvollisuudet ovat varsin laajat. Henkilöllisyys on tarkastettava kaikilta rajanylittäjiltä, myös EU:n kansalaisilta ja henkilöiltä, joihin sovelletaan yhteisön oikeutta. Rajavalvontaa taas toteutetaan virallisten rajanylityspaikkojen välillä, jotta voitaisiin estää ulkorajojen ylittäminen laittomasti. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että rajavalvonnan taso on kaikilla ulkorajoilla yhtä korkea.

9. Eräät muut Schengenin säännösten määräykset ja päätökset kuuluvat erottamattomasti yhteen ulkorajojen valvonnan ja tarkastusten kanssa:

- Schengenin säännöstöön kuuluvat yleissopimuksen 26 artiklan (liikenteenharjoittajien vastuu) ja 27 artiklan (laittomassa maahanmuutossa avustaminen hyötymistarkoituksessa) säännökset sekä niiden täydentämiseksi annetut säännökset¹³ laittoman maahanmuuton torjumiseksi,
- 71 artiklan 3 kohdan määräykset, jotka koskevat henkilöiden, tavaroiden ja ajoneuvojen liikkumista koskevien tarkastusten tehostamista ulkorajoilla, jotta voidaan taistella "huumausaineiden ja kaikenlaisten psykotrooppisten aineiden [...] laitonta kauppaa vastaan".

⁹ Lyhyiden vuoksi puhutaan vain "Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdystä yleissopimuksesta", mutta sopimuksen täsmällinen nimi on "Benelux-taloussiiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta Schengenissä 19 päivänä kesäkuuta 1990 tehty yleissopimus". Yleissopimuksen koko teksti ks. EYVL L 239, 22.9.2000, ss. 19–62.

¹⁰ Schengenin toimeenpanevan komitean 28. huhtikuuta 1999 tekemä päätös yhteisen käsikirjan hyväksymisestä, ks. EYVL L 239, 22.9.2000, s. 317. Päätökselle on määritelty Euroopan unioniin kuuluva oikeusperusta 20 päivänä toukokuuta 1999 annetun neuvoston päätöksen 1999/436/EY mukaisesti.

¹¹ Ks. neuvoston päätös 1999/436/EY, tehty 20 päivänä toukokuuta 1999, EYVL L 176, 10.7.1999.

¹² Ks. liite 1, jossa määritellään käytetyt termit.

¹³ Neuvoston direktiivi 2001/51/EY, annettu 28 päivänä kesäkuuta 2001, 14 päivänä kesäkuuta 1985 tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 26 artiklan määräysten täydentämiseksi, (EYVL L 187, 10.7.2001, ss. 45–46).

- horisontaaliset säännökset, kuten Schengenin tietojärjestelmä (SIS¹⁴), joita sovelletaan myös ulkorajoilla.

Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 101 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan "pääsy Schengenin tietojärjestelmään tallennettuihin tietoihin sekä oikeus tehdä hakuja niihin suoraan on varattu ainoastaan viranomaisille, joilla on toimivalta rajatarkastuksiin". Määräyksen tarkoituksena on varmistaa, että ulkoraja suojaaa henkilöihin kohdistuvien tulo- ja lähtötarkastusten avulla sisäistä turvallisuutta sen laajassa merkityksessä tai ainakin vähentää tehokkaasti siihen kohdistuvia uhkatekijöitä. Myös konsuliedustustoilla on pääsy tietokantaan, johon kootaan ilmoitukset Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 96 artiklan perusteella tietyille ulkomaalaisille annetuista maahantulokielloista. Niiden onkin aina tarkistettava SIS-tietojärjestelmästä, onko ulkomaalaiselle annettu maahantulokiello, ennen kuin ne myöntävät hänelle viisumin.¹⁵

10. Miten varmistetaan ulkorajojen ylittämistä koskevien yhteisten sääntöjen asianmukainen soveltaminen?

Hallitustenvälisen Schengen-yhteistyön piirissä perustettiin keskinäinen valvontaelin, *Schengenin säännösten arviointia ja soveltamista käsittelevä pysyvä komitea*, jonka toimivaltuudet määriteltiin yksityiskohtaisesti.¹⁶ Komitean toimivaltuuksien mukaan voidaan yleensä arvioida sitä, miten kukin jäsenvaltio suorittaa tarkastuksia ja ulkorajojen valvontaa, myöntää viisumeja, toteuttaa oikeudellista ja poliisiyhteistyötä sisärajoilla ja käyttää SIS-tietojärjestelmää. Arvioinnilla on kaksi tavoitetta:

- arvioida uusia jäsenvaltioita valmisteltaessa neuvoston päätöstä, jolla ne valtuutetaan soveltamaan Schengenin säännöstöä¹⁷
- tarkistaa, että jäsenvaltiot soveltavat Schengenin säännöstöä asianmukaisella tavalla¹⁸.

Arviointia koskeva määräys on saanut kaksi oikeusperustaa, jotka ovat EY:n perustamissopimuksen 66 artikla sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 30 ja 31 artikla.¹⁹

11. Nykyisellään arviointivälineen perusteella ei ole mahdollista tehdä ennalta ilmoittamattomia käyntejä eivätkä käynnit ole varsinaisia tarkastuksia. Niiden avulla ei siis ole mahdollista havainnoida ilmiöitä tai puutteita, jotka vaikuttavat samanaikaisesti useissa eri jäsenvaltioissa, esimerkiksi tietyntyyppisillä ulkorajoilla (meri-, maa- tai ilmarajoilla) tai samalla maantieteellisellä alueella toimivissa eri jäsenvaltioiden konsuliedustustoissa.

Schengenin säännöstöä soveltavien jäsenvaltioiden osalta käynneistä laaditaan kertomus. Kertomusten perusteella ei kuitenkaan voida toteuttaa kaikkia toimenpiteitä, jotka sinänsä olisivat johdonmukaisia, kuten esimerkiksi seuraamusten määrääminen tai käytännön avun tai rahallisen tuen antaminen yhdelle tai useammalle jäsenvaltiolle. *Schengenin säännösten arviointia ja soveltamista käsittelevän pysyvän komitean* avulla toimiva arviointiväline on kuitenkin arvokas lähtökohta, jonka perusteella ulkorajojen valvonnan arviointia voidaan

¹⁴ Ks. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 92–101 artikla.

¹⁵ EU:n kansalaisille, ETA-maiden kansalaisille sekä näiden yhteisön oikeuden piiriin kuuluvien henkilöiden perheenjäsenille ei periaatteessa voida määrätä maahantulokielloa 96 artiklan perusteella riippumatta siitä, minkä maan kansalaisia he ovat.

¹⁶ Schengenin toimeenpanevan komitean päätös (SCH/Com-ex (98) 26 def., 16.9.1998, julkaistu EYVL L 239, 22.9.2000, s. 138.

¹⁷ Viimeksi tällainen arviointi on suoritettu Tanskan, Suomen, Ruotsin, Norjan ja Islannin osalta vuoden 2000 ensimmäiseltä vuosineljännekseltä vuoden 2001 ensimmäiselle vuosineljännekselle.

¹⁸ Viimeksi tällainen arviointi on suoritettu Ranskan osalta vuoden 2002 ensimmäisellä vuosineljänneksellä.

¹⁹ Ks. neuvoston päätös 1999/436/EY, tehty 20 päivänä toukokuuta 1999, EYVL L 176, 10.7.1999.

vahvistaa sisäisen turvallisuuden lujittamiseksi. Sen käyttöä on syytä kehittää noudattaen julistusta, jonka komissio antoi Schengenin säännöstön Euroopan unioniin sisällyttämisen yhteydessä²⁰, sekä totuttua institutionaalista tapaa, jota noudatetaan, jos jokin jäsenvaltio ei sovelle yhteisön oikeutta asianmukaisella tavalla.

II b) Nykyiset käytänteet

12. Ketkä nykyään vartioivat Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajoja?

Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 6 artiklassa määrätään, että "*Valvonta toteutetaan yhdenmukaisten periaatteiden mukaisesti kansallisen toimivallan ja lainsäädännön puitteissa ottaen huomioon kaikkien sopimuspuolten edut kaikkialla sopimuspuolten alueella*". Jokainen jäsenvaltio voi näin ollen päättää itse omien kansallisten rakenteidensa mukaisesti, mitkä viranomaiset vastaavat ulkorajoilla tehtävistä tarkastuksista ja valvonnasta. Toisissa jäsenvaltioissa tehtävät on keskitetty yhdelle viranomaiselle, toisissa ne taas on hajautettu eri viranomaisille, joiden toimintaa ohjataan kenties saman ministeriön eri osastoilta. Koordinointi eri yksikköjen välillä tapahtuu joko kansallisen keskushallinnon tai aluehallinnon tasolla, kuten *Luettelossa Schengenin suosituksista ja parhaista käytännöistä*²¹ suositellaan.

13. Jäsenvaltiot ovat uskoneet ulkorajoilla toimiville kansallisille viranomaisille hyvin erilaisia tehtäviä. Tämän vuoksi jäsenvaltioiden eri yksiköt eivät aina löydä muista jäsenvaltioista vastaavaa yksikköä, joka hoitaisi samoja tehtäviä ja jolla olisi sama toimivalta rikosten torjunnan, ehkäisemisen tai tutkinnan alalla. Tällainen kansallisten hallintoorganisaatioiden monimuotoisuus on tietenkin sallittua, mutta käytännössä se pitäisi voida nivoa osaksi Euroopan unionin tasolla toteutettavaa ulkorajojen valvontaan liittyvää yhteistä strategiaa. Näiden eri yksiköiden päällystön ja työntekijöiden keskuudessa olisi voitava vahvistaa tietoisuutta siitä, että he toimivat nyt Euroopan unionin kaikkien jäsenvaltioiden rajavartijoina. Yksiköiden olisi nähtävä toimintansa osana koko unionin kattavaa verkostoa, jonka tehtävänä on huolehtia rajatarkastuksista ja -valvonnasta. Yhdessä näiden eri yksiköiden toimien tulisi varmistaa, että Schengenin säännöstöä, yhteisön tullisäädöksiä ja kaikkia muita ulkorajoihin liittyviä EY:n/EU:n säännöksiä sovelletaan yhdenmukaisesti. Tätä varten on lisättävä koordinointia eri hallintoelinten välillä, sillä näin voidaan saada lisäarvoa esimerkiksi riskianalyysimenetelmien vaihtoon.

14. Rajavalvonnan henkilöstö- ja laitteistomenot maksetaan kunkin jäsenvaltion kansallisesta talousarviosta. Eri jäsenvaltioiden maantieteellisen sijainnin vuoksi tämä taas merkitsee sitä, että kustannukset kasaantuvat tietyille jäsenvaltioille ja etenkin niille, jotka vastaavat merirajojen valvonnasta. Työmenetelmät, henkilöstön ja laitteiston käyttö sekä niiden

²⁰ "Schengenin säännöstön sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionia tehdyn pöytäkirjan 1 artiklan mukaisesti tiiviimpi Schengeniin liittyvä yhteistyö 'toteutetaan Euroopan unionin toimielinten ja oikeuden puitteissa sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen asiaa koskevien määräysten mukaisesti.'" Komissio katsoo näin ollen, että Schengenin säännöstön arviointia ja soveltamista käsittelevän pysyvän komitean perustamisesta tehdyn Schengenin toimeenpanevan komitean päätöksen (SCH/Com-ex (98) 26 def., 16.9.1998) sisällyttäminen unionin puitteisiin ei millään tavalla vaikuta sille perustamissopimusten nojalla annettuihin toimivaltuuksiin eikä erityisesti sen tehtäviin perustamissopimusten valvojana." (EYVL L 176, 10.7.1999, s. 30).

²¹ Luettelo Schengenin säännöstön asianmukaiseksi soveltamiseksi annetuista suosituksista ja parhaista käytännöistä; rajat sekä maasta poistaminen ja takaisinotto (neuvoston (oikeus- ja sisäasiat) 28. helmikuuta 2002 hyväksymä asiakirja, jonka Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristö on julkaissut).

hallinnointisäännöt noudattavat ensisijaisesti kansallisia käytäntöjä, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 6 artiklan määräyksistä²² huolimatta. Tulliasioissa tilanne on kuitenkin toinen. Jäsenvaltiot pidättävät itselleen 25 prosenttia tullimaksuihin perustuvista yhteisön omista varoista tullialueen ulkorajan infrastruktuurimenoihin.²³ Yhteisön tukea on saatavissa yhteisiin toimiin, joita voidaan toteuttaa unionin ulkorajoilla, esimerkiksi merirajoilla, poliisi- ja tulliyhteistyön sekä oikeudellisen yhteistyön alalla. EU voi myöntää tukea tällaisten toimien toteuttamiseen INTERREG-yhteisöaloitteen perusteella, josta tuetaan rajat ylittävää sekä maiden ja alueiden välistä yhteistyötä. Vastaavia toimia voidaan toteuttaa EU:n ulkopuolisissa maissa eri ohjelmien perusteella sen mukaan, mistä maantieteellisestä alueesta on kyse (TACIS, PHARE, CARDS, MEDA). INTERREG-aloite on tarkoitus ulottaa laajentumisen jälkeen myös uusiin jäsenvaltioihin.

15. Millaisia vaikeuksia liittyy ulkorajojen ylittämistä koskevan yhteisön säännösten soveltamiseen?

Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 5 artiklan mukaan ulkomaalaisen maahantulo yhteisen vapaan liikkuvuuden alueelle voidaan sallia, jos *"hänen ei katsota voivan vaarantaa jonkin [jäsenvaltion] yleistä järjestystä, kansallista turvallisuutta tai kansainvälisiä suhteita"*. Periaatetta näyttäisi olevan vaikea soveltaa ulkorajoilla yhdenmukaisesti, sillä ulkomaalaisten tilanteen arviointi perustuu jäsenvaltioittain vaihteleviin kansallisiin kriteereihin. Sama ongelma liittyy Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 6 artiklan määräysten soveltamiseen (uhkien tutkiminen ja ehkäiseminen)²⁴.

Kansallisten lainsäädäntöjen ja hallintokäytäntöjen eroavuudet saattavat aiheuttaa turvallisuustason vaihtelua eri jäsenvaltioiden valvontaan kuuluvilla ulkorajan osuuksilla. Myös SIS-tietojärjestelmän ilmoituksia koskevia sääntöjä saatetaan tulkita eri jäsenvaltioissa eri tavoin. Lisäksi rajatarkastuksista ja -valvonnasta vastaavien yksiköiden oikeudet käyttää SIS-tietojärjestelmää vaihtelevat. Nämä tekijät vaikuttavat pakostakin ulkorajojen valvonnan yhdenmukaisuuteen ja sisäiseen turvallisuuteen yhteisellä vapaan liikkuvuuden alueella.

Lisäksi Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 6 artiklassa määrätään, että kaikille ulkorajan ylittävälle henkilölle on tehtävä joko tulo- tai lähtötarkastus, mutta artiklan sanamuotoa²⁵ voidaan tulkita siten, että lähtötarkastukset ovat toissijaisia. Tätä tilannetta on syytä tarkastella perusteellisesti suhteessa niiden toimenpiteiden asianmukaiseen soveltamiseen, joiden mukaan mahdollisen turvallisuusuhkan muodostavien henkilöiden maastalähtö on estettävä tai heitä on tarkkailtava. Erityisesti lähtötarkastusten täydentävyyttä voitaisiin parantaa lisäämällä yhteistyötä henkilötarkastuksista ja toisaalta tullessiin tai verotukseen liittyvistä tarkastuksista vastaavien yksiköiden välillä.

²² "[Jäsenvaltiot] sitoutuvat sijoittamaan riittävästi henkilökuntaa tarkastusten ja ulkorajojen valvonnan suorittamiseen. [...] Ulkorajojen valvonnan tason on oltava yhdenmukainen."

²³ Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä tehdyn, 1. maaliskuuta 2002 voimaan tulleen päätöksen N:o 2000/597/EY mukaan jäsenvaltiot saavat pidättää perinteisistä omista varoista 25 prosenttia itselleen keräämiskustannuksien kattamiseen.

²⁴ "Henkilöiden tarkastukseen kuuluu [...] [jäsenvaltioiden] kansallista turvallisuutta ja yleistä järjestystä vaarantavien uhkien tutkiminen ja ehkäiseminen. Tämä tarkastus koskee myös ajoneuvoja ja tavaroita, jotka ovat rajan ylittävien henkilöiden hallussa."

²⁵ "Maastapoistumisen yhteydessä tehdään ulkomaalaislainsäädännön mukainen tarkastus, jossa kaikkien sopimuspuolten edut otetaan huomioon ja joka suoritetaan sopimuspuolten kansallista turvallisuutta ja yleistä järjestystä uhkaavien vaarojen tutkimusta ja ehkäisemistä varten. Ulkomaalainen tarkastetaan kaikissa tapauksissa. Jos tällaisia tarkastuksia ei voida tehdä erityisolosuhteiden vuoksi, on vahvistettava tarkastuksille tärkeysjärjestys. Tällöin maahantuloliikenteen tarkastus on ensisijainen maasta lähtevän liikenteen tarkastukseen nähden. (...)".

16. Jäsenvaltioiden keskinäisen yhteistyön muodot EU:n ulkorajoilla

Jäsenvaltioilla on tätä nykyä käytössään ulkorajoilla tehtävien tarkastusten ja valvonnan alalla kaksi eri yhteistyökehystä, jotka perustuvat Schengenin säännöstöön:

- Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 7 artiklaan²⁶ perustuva yhteyshenkilöiden vaihto, jonka tarkoituksena on varmistaa keskinäinen avunanto ja jatkuva yhteistyö jäsenvaltioiden välillä "*tarkastusten ja valvonnan tehokasta suorittamista varten*" sekä edistää "*tarkastushenkilöstön yhdenmukaista koulutusta ja jatkokoulutusta*",
- Kahdenvälistä poliisiyhteistyötä koskevat sopimukset, joita jäsenvaltiot ovat tehneet Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 47 artiklan²⁷ perusteella: soveltamalla näitä sopimuksia ulkorajoilla pyritään ensisijaisesti torjumaan laitonta maahanmuuttoa ja ehkäisemään järjestäytyneitä rikollisuutta Schengenin toimeenpanevan komitean vahvistamien suuntaviivojen²⁸ mukaisesti.

17. Joidenkin poliisiyhteistyötä koskevien kahdenvälisten sopimusten perusteella on kokeiltu kahden maan yhteisten joukkojen työskentelyä ulkorajoilla. Yhteisten joukkojen koko, tehtävät ja toimintakapasiteetti ovat vielä rajalliset. Näyttäisi olevan vaikea siirtyä kahdenvälisestä yhteistyöstä unioninlaajuiseen toimintaan. Toisen jäsenvaltion alueelle väliaikaisesti siirretyillä virkamiehillä ei tätä nykyä ole toimivaltaa, jonka perusteella he voisivat harjoittaa julkisen vallan tehtäviä, mikä on kuitenkin edellytys ulkorajoilla suoritettavien tarkastusten ja valvonnan toteuttamiselle. Lisäksi näyttää siltä, että tällaisia Schengenin säännöstöön perustuvia jäsenvaltioiden kahdenvälisiä yhteistyömuotoja ei koordinoita muiden yhteistyömuotojen, kuten ulkorajojen tullivalvontaan liittyvän yhteistyön kanssa.

II c) Ensisijaiset tarpeet

18. Eri puheenjohtajavaltioiden ja muiden jäsenvaltioiden esittämien aloitteiden perusteella näyttäisi siltä, että tarvitaan nykyistä operatiivisempi yhteistyö- ja koordinoituihin ohjaamaan ulkorajoilla tehtävistä tarkastuksista ja rajavalvonnasta vastaavan henkilöstön toimintaa.²⁹ Aloitteissa on myös esitetty, että ulkorajoilla suoritettavat tehtävät olisi integroitava paremmin niihin tehtäviin, joita muut viranomaiset suorittavat vapaan liikkuvuuden alueen sisällä.³⁰

19. Komissio muistuttaa, että neuvostossa on käyty viime kuukausina monivaiheisia neuvotteluja, joiden pohjalta voidaan todeta Euroopan unionin tasolla mm. seuraavat ongelmat:

²⁶ Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 7 artiklan uudeksi oikeusperustaksi on määritelty EY:n perustamisopimuksen 66 artikla, "*sikäli kuin nämä määräykset eivät koske vuoden 1990 Schengenin yleissopimuksen III osastoon kuuluvia poliisiyhteistyön muotoja*", ks. 20 päivänä toukokuuta 1999 tehty neuvoston päätös 1999/436/EY, EYVL L 176, 10.7.1999.

²⁷ Tämän määräyksen oikeusperustaksi on määritelty Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 34 artikla ja 30 artiklan 1 kohta 20 päivänä toukokuuta 1999 annetun neuvoston päätöksen 1999/436/EY mukaisesti. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 47 artikla sisältyy lukuun "Yhteistyö poliisiasioissa", kun taas edellä mainittu 7 artikla sisältyy lukuun "Ulkorajojen ylittäminen".

²⁸ Ks. Schengenin toimeenpanevan komitean päätös (SCH/Com-ex (99) 7, rev. 2, 28. huhtikuuta 1999, julkaistu EYVL L 239, 22.9.2000.

²⁹ Neuvoston puheenjohtajana toimivan Belgian 27.11.2001 esittämä muistio "Rajavalvontaa koskeva eurooppalainen hallintomalli" (neuvoston asiakirja 14570/01 FRONT 69).

³⁰ Ks. konferenssi aiheesta "Workshop Police and Border Security", joka järjestettiin Neusiedl am Seessä Itävallassa 10.–11.1.2002 OISIN-ohjelmasta saadun rahoituksen avulla.

- Miten voitaisiin yhdenmukaistaa ja kehittää ulkorajoilla suoritettavista rajatarkastuksista ja -valvonnasta vastaavien kansallisten yksiköiden käytäntöjä?
- Miten voitaisiin lisätä ulkorajoilla ja toisaalta vapaan liikkuvuuden alueen sisällä toteutettujen käytännön toimien johdonmukaisuutta?
- Missä ja miten voitaisiin toteuttaa säännöllinen seuranta yhtäältä hallinnoinnista ja toisaalta käytännön toimien suunnittelusta vastaavien tahojen välillä, niin että käytössä olisi aina oikea määrä henkilöstöä ja laitteistoa?
- Miten operatiiviset yksiköt voisivat saada käyttöönsä uhkakuvia koskevan yhteisen analyysin, jotta käytännön toimia voitaisiin asettaa tärkeysjärjestykseen ja koordinoida paremmin EU:n tasolla?
- Onko tarpeen muuttaa voimassa olevia säädöksiä, jotka koskevat ulkorajoilla suoritettavia tarkastuksia ja valvontaa?
- Miten toiminnasta aiheutuvat taloudelliset ja operatiiviset seuraukset voitaisiin jakaa oikeudenmukaisella tavalla?
- Miten voitaisiin järjestää rajavartijoiden yhteinen peruskoulutus?

III ULKORAJOJEN VALVONTAA KOSKEVA YHTEINEN POLITIIKKA: KOHTI EUROOPAN RAJAVARTIOLAITOSTA

20. Jotta edellä kuvattuihin, eri jäsenvaltioiden ilmaisemiin tarpeisiin voitaisiin vastata johdonmukaisella tavalla, komissio ehdottaa, että toimia olisi jäsennettävä ja niiden jatkuvuus varmistettava ulkorajojen yhdenmukaistettua valvontaa koskevan yhteisen politiikan avulla. Tämän yhteisen politiikan tulisi käsittää ainakin viisi toisiinsa liittyvää tekijää:

- a) yhteinen lainsäädäntö
- b) operatiivista toimintaa koskeva yhteinen koordinaatio- ja yhteistyömekanismi
- c) yhteinen, yhdenmukaistettu riskien arviointi
- d) eurooppalaisen ulottuvuuden huomioimiseen koulutettu henkilöstö ja yhteensopivat laitteistot
- e) toiminnasta aiheutuvien rasitusten jakaminen jäsenvaltioiden kesken Euroopan rajavartiolaitoksen perustamista silmällä pitäen.

On myös varmistettava näiden toimien demokraattinen ja oikeudellinen valvonta.

21. Kunkin tekijän osalta on täsmennettävä, mitä suuntaviivoja on määriteltävä ja mitä toimia toteutettava.

Tämän tiedonannon liitteessä I määritellään selkeyden vuoksi seuraavat III osassa käytetyt termit, jotka eivät kuitenkaan ole oikeudellisesti sitovia: ulkorajoilla tehtävät tarkastukset, rajanylityspaikkojen välisten ulkorajojen valvonta, sisäinen turvallisuus yhteisellä vapaan liikkuvuuden alueella, turvallisuus ulkorajoilla, rajavartija, ulkorajojen valvonta.

III a) Yhteinen lainsäädäntö

22. EY:n perustamissopimuksen IV osasto ja erityisesti sen 62 ja 66 artikla tarjoavat monipuoliset oikeudelliset mahdollisuudet strategian muotoilua sekä ulkorajojen yhdenmukaistamiseen.

valvontaa koskevan yhteisen politiikan eri tekijöiden luomista ja niiden yhteistoiminnan varmistamista varten.

23. Komissio esittää, että **lyhyellä aikavälillä** voitaisiin toteuttaa neljä ulkorajojen ylittämiseen liittyvää toimenpidettä:

- Uudistetaan *Ulkorajoja koskeva yhteinen käsikirja*, niin että voidaan selkeyttää sen määräysten oikeudellista luonnetta ja tehdä siitä oikeuslähde, joka täydentää muita voimassa olevia oikeusvälineitä, kuten säädöksiä, joilla säännellään unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta, ja kehitetään Schengenin säännöstöä tai kansainvälisen yksityisoikeuden alaan kuuluvia rajatarkastuksia koskevia yleissopimuksia; komissio aikoo esittää tätä koskevan säädösehdotuksen.
- Sisällytetään yhteiseen käsikirjaan eräitä *Schengenin suosituksia ja parhaita käytäntöjä koskevassa luettelossa* mainittuja hyviä käytäntöjä ja tehdään niistä sitovia.
- Laaditaan rajavartijoille *käytännön ohjeet*, jotka ovat saatavissa myös sähköisessä muodossa: tavoitteena on antaa kaikille rajavartijoille muistin tueksi helppokäyttöiset ohjeet, joista asioita voi tarkistaa nopeasti. Ohjeet eivät olisi itsessään oikeuslähde, vaan muodostaisivat järjestelmällisen ja johdonmukaisen koonnelman asiaa koskeviin säädöksiin perustuvista tarkastus- ja valvontasäännöistä.
- Täsmennetään "*paikallista rajaliikennettä*"³¹ koskevat periaatteet ja hyväksytään sitä koskevat yhteiset toimenpiteet erityisesti laajentumista silmällä pitäen. Komissio aikoo tehdä aloitteen, jonka tarkoituksena on määritellä täsmällisemmin tällaisen järjestelmän peruseriaatteet ja toimintasäännöt, ja esittää tarvittaessa sopimusten tekemistä yhteisön ja sen naapurina olevien kolmansien maiden välillä.

24. Komissio esittää, että "ulkorajojen ylittämiseen liittyviä toimenpiteitä" täydennetään **keskipitkällä aikavälillä** uusilla "vaatimuksilla ja menettelyillä, joita jäsenvaltioiden on noudatettava ulkorajoilla tapahtuvissa henkilötarkastuksissa"³²:

- EY:n perustamissopimuksen 64 artiklan 1 kohdan mukaisesti näihin "vaatimuksiin ja menettelyihin, joita jäsenvaltioiden on noudatettava ulkorajoilla tapahtuvissa henkilötarkastuksissa", on sisällytettävä yleisten ja yksittäistapauksia koskevien tietojen vaihto- ja käsittelyjärjestelmä, joka on tarkoitettu käytettäväksi ulkorajoilla toimivien viranomaisten ja vapaan liikkuvuuden alueen sisällä toimivien viranomaisten välillä.
- Vahvistetaan toimivaltuudet, jotka tarvittaessa voitaisiin antaa Euroopan rajavartiolaitokselle.
- Vahvistetaan maantieteellinen alue, jolla tällainen Euroopan rajavartiolaitos voisi toteuttaa sille annettuja tehtäviä.

25. Jotta alueella ilman sisärajoja voidaan taata objektiivisesti määritelty sisäisen turvallisuuden taso, näyttäisi niin ikään tarpeelliselta laatia oikeudellinen kehys *ulkorajojen*

³¹ Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 3 artiklan mukaan "Toimeenpaneva komitea vahvistaa tarkemmat määräykset sekä paikallista rajaliikennettä koskevat poikkeukset ja menettelytavat [...]". Toimeenpaneva komitea tai neuvosto, joka on hoitanut sen tehtäviä Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen, eivät kumpikaan ole soveltaneet tätä määräystä.

³² EY:n perustamissopimuksen 62 artiklan 2 kohdan a alakohdan sanamuoto.

valvonnan tarkastamista varten. Rajavalvonnan tarkastusjärjestelmä olisi luonteeltaan operatiivinen, ja sen tulisi voida toimia joko jonkun jäsenvaltion pyynnöstä tai omasta aloitteestaan, erityisesti silloin kun on ilmeistä, että kaikkien jäsenvaltioiden tulisi yhteisin ponnistuksin vahvistaa jotakin tiettyä ulkorajan osuutta, jolla on tilapäisesti ja objektiivisesti ilmennyt rajatarkastuksiin tai -valvontaan liittyviä vaikeuksia.

26. Lisäksi on säädettävä yhteisen politiikan rahoittamisesta (kansallisten talousarvioiden ohella) EY:n perustamissopimuksen 66 artiklan nojalla, joka koskee hallinnollista yhteistyötä jäsenvaltioiden yksiköiden välillä sekä niiden ja Euroopan komission välillä.

III b) Operatiivista toimintaa koskeva yhteinen koordinaatio- ja yhteistyömekanismi

27. Operatiivista toimintaa koskeva yhteinen koordinaatio- ja yhteistyömekanismi voisi perustua kahteen välineeseen:

- *Rajavalvonnan yhteinen ohjausryhmä*, jonka perustaminen olisi suotavaa, ja
- *yleisten ja yksittäistapauksia koskevien tietojen pysyvä vaihto- ja käsittelyjärjestelmä*, joka olisi laadittava asteittain keskipitkällä aikavälillä ulkorajoilla toimivien eri jäsenvaltioiden viranomaisten ja vapaan liikkuvuuden alueella toimivien viranomaisten välillä.

28. *Rajavalvonnan yhteinen ohjausryhmä*

Komissio esittää, että olisi perustettava *Rajavalvonnan yhteinen ohjausryhmä*³³ hoitamaan seuraavia tehtäviä:

- ulkorajojen hallintaa koskevan yhteisen politiikan johtaminen ja yhteinen, yhdenmukainen riskien arvioiminen,
- operatiivisen kenttätoiminnan koordinointi ja aloitteiden tekeminen erityisesti kriisitilanteissa,
- hallinnointi ja toiminnan suunnittelu, jotta henkilöstöön ja laitteistoihin sovellettavien kansallisten politiikkojen alalla voidaan saavuttaa mahdollisimman suuri yhdenmukaisuus,
- rajavalvonnan tarkastaminen erityisesti kriisitilanteissa tai jos riskien arviointi sitä edellyttää.

29. *Rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän* ensisijaisena tehtävänä olisi saattaa yhteen rajatarkastuksista ja -valvonnasta vastaavat tahot ja operatiivinen henkilöstö, mutta se voisi hoitaa myös muita kuin tiukasti EY:n perustamissopimuksen 62 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuihin aloihin liittyviä toimia³⁴. *Yhteisen ohjausryhmän* tulisi hoitaa täysipainoisesti monialaista ja horisontaalista tehtävää, niin että se voi saattaa yhteen vastuuhenkilöt ja käytännön toimista vastaavan henkilöstön, joiden tehtävät saattavat liittyä ulkorajojen turvallisuuteen:

- viranomaiset, jotka vastaavat lyhytaikaista oleskelua varten myönnettävien viisumien (EY:n perustamissopimuksen 62 artiklan 2 kohdan b alakohdan ii luetelmakohta)³⁵ ja pitkäaikaista oleskelua varten myönnettävien viisumien (EY:n perustamissopimuksen 63 artiklan 3 kohdan a alakohta)³⁶ myöntämisestä,

³³ Suomi on esittänyt "ulkorajafoorumin" perustamista jo 21.9.2001 pidetyssä ylimääräisessä Eurooppa-neuvoston kokouksessa ja 16.11.2001 pidetyssä oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kokouksessa.

³⁴ "Vaatimukset ja menettelyt, joita jäsenvaltioiden on noudatettava ulkorajoilla tapahtuvissa henkilötarkastuksissa."

³⁵ "Viisumia myönnettäessä jäsenvaltioissa noudatettavat menettelyt ja edellytykset."

³⁶ "Maahantuloa ja oleskelua koskevat edellytykset sekä menettelyt ja määräykset pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupien myöntämisessä jäsenvaltioissa, mukaan lukien perheiden yhdistäminen."

- viranomaiset, jotka vastaavat EY:n perustamissopimuksen 61 artiklan e alakohdassa³⁷ ja 62 artiklan 1 alakohdassa³⁸ tarkoitettujen täydentävien toimenpiteiden soveltamisesta "vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen" luomiseksi: käytännössä kyseessä voivat olla poliisi-, tulli- tai oikeusviranomaiset tai Europolin henkilöstö Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa tarkoitettussa merkityksessä³⁹.

30. *Rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän* toimintaa koskevat yleiset poliittiset linjaukset vahvistettaisiin neuvostossa, koska ryhmä todennäköisesti perustettaisiin maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisen komitean SCIFAn pohjalta; komiteassa kokoontuvat ulkorajoilla tehtävistä tarkastuksista vastaavat jäsenvaltioiden yksiköiden edustajat. Aluksi yhteisen ohjausryhmän toiminta perustuisi EY:n perustamissopimuksen 66 artiklaan, koska siihen kuuluisi päällystää, jolla on toimivalta toteuttaa kansallisten hallintoelinten puolesta hallinnollisen yhteistyön piiriin kuuluvia konkreettisia toimia ulkorajoilla tehtävien rajatarkastusten ja -valvonnan varmistamiseksi Schengenin säännöstöön ja EY:n perustamissopimuksen IV osastoon kuuluvilla aloilla. Näyttää kuitenkin ilmeiseltä, että EY:n perustamissopimuksen 66 artiklalla täydennettynäkin pelkästään SCIFAn perustuva toiminta-ala osoittautuu nopeasti riittämättömäksi, jos yhteisestä ohjausryhmästä halutaan tehdä monialainen yksikkö, joka voisi saavuttaa synergiaetuja tulliyhteistyön ja erityisesti kolmanteen pilariin kuuluvan poliisiyhteistyön alalla.

Rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän tulisi siis ainakin joidenkin tehtäviensä osalta pystyä laajentamaan toiminta-alaansa EY:n perustamissopimuksen 66 artiklan määräysten ja tarvittaessa myös neuvoston työryhmien rakenteen ulkopuolelle, etenkin jos Euroopan rajavartiolaitoksen perustamisen myötä syntyisi tarve luoda pysyvä esikuntarakenne vastaamaan laitoksen operatiivisesta johtamisesta sekä henkilöstön ja laitteiston hallinnoinnista.

Rajavalvonnan tarkastamiseen liittyvissä tehtävissä *Yhteinen ohjausryhmä* nojautuisi Schengenin säännöstön arviointia ja soveltamista käsittelevän pysyvän komitean toimivaltaan; se kuuluu Schengenin säännöstön piiriin, mutta sitä olisi kenties syytä kehittää ja vahvistaa katkaisematta kuitenkaan sen ensimmäisen ja kolmannen pilarin välille luomia horisontaalisia yhteyksiä. Tämä näyttäisi käytännöllisimmältä lähestymistavalta, sillä nykyään toimivaltaa käyttää neuvoston yhteydessä toimiva *Schengenin sopimuksen täytäntöönpanon arviointityöryhmä* (SCH/EVAL), joka itse asiassa toimii SCIFAn alaisuudessa (jonka pohjalta *Rajavalvonnan yhteinen ohjausryhmä* olisi tarkoitus perustaa). Näin välttyttäisiin organisaation päällekkäisyydeltä: kriisitilanteissa rajavalvonnan tarkastamisesta huolehtisivat käytännössä rajavartiolaitoksen päällystätehtävissä toimivat henkilöt, joka nykyäänkin vastaa Schengenin sopimuksen täytäntöönpanon arviointiryhmän esittämistä rutiiniluonteisista arvioinneista.

³⁷ "Poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskevat toimenpiteet, joilla Euroopan unionista tehdyn sopimuksen määräysten mukaisesti pyritään saavuttamaan korkea turvallisuustaso ehkäisemällä ja torjumalla rikollisuutta unionissa."

³⁸ "Toimenpiteet, joilla [EY:n perustamissopimuksen] 14 artiklan mukaisesti varmistetaan, ettei sisärajojen ylittämisen yhteydessä unionin tai kolmansien maiden kansalaisiin kohdisteta henkilötarkastuksia."

³⁹ EY:n perustamissopimuksen 61 artiklan e alakohdassa viitataan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen määräyksiin, erityisesti seuraavaan 29 artiklaan: "Unionin tavoitteena on antaa kansalaisille korkeatasoinen suoja vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella [...], edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta Euroopan yhteisön toimivaltaa. Tämä tavoite saavutetaan [...] jäsenvaltioiden poliisi- ja tulliviranomaisten sekä muiden toimivaltaisten viranomaisten välisellä tiiviimmällä yhteistyöllä sekä suoraan että Euroopan poliisiviraston (Europol) puitteissa [...]."

Lyhyellä tai pidemmällä aikavälillä *Rajavalvonnan yhteinen ohjausryhmä* voisi joka tapauksessa toteuttaa myös toimia, joiden tarkoituksena on tehostaa unionin oikeussääntöjen soveltamista. Se ei kuitenkaan laatisi ehdotuksia säädöksiksi eikä EY:n perustamissopimuksen 202 artiklassa tarkoitetuiksi täytäntöönpanotoimenpiteiksi.

Komissio lähettää edustajansa *Yhteiseen ohjausryhmään* ja harjoittaa näin sille EY:n perustamissopimuksen nojalla kuuluvaa aloite- ja valvontaoikeutta.

31. *Rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän* toimintaa on pidettävä Schengenin säännösten kehittämisenä, ja se olisi myös ihanteellinen kehys ottaa vähitellen vastaan hakijamaat. Uusien jäsenvaltioiden on osallistuttava täysipainoisesti *Yhteisen ohjausryhmän* eri tehtäviin ja ulkorajojen yhdennettyä valvontaa koskevaan yhteiseen politiikkaan sitä mukaa kuin ne ryhtyvät soveltamaan Schengenin säännösten määräyksiä. Joillakin aloilla yhdenmukaistamistoimia olisi kuitenkin hyvä toteuttaa jo aikaisemmin, mm. henkilöstöä ja laitteistoa koskevien politiikkojen sekä mahdollisten aihekohtaisten toimien osalta, missä uudet jäsenvaltiot tai hakijamaat voitaisiin ottaa mukaan tiettyihin toimiin.

32. *Rajavalvonnan yhteinen ohjausryhmä* voisi laatia riskien arvioinnin yhteydessä analyysin operatiivista toimintaa koskevan yhteisen koordinaatio- ja yhteistyömekanismin toisen osan eli yleisten ja yksittäistapauksia koskevien tietojen pysyvän vaihto- ja käsittelyjärjestelmän toteuttamisesta, mitä käsitellään lähemmin seuraavissa kohdissa.

33. *Yleisten ja yksittäistapauksia koskevien tietojen pysyvä vaihto- ja käsittelyjärjestelmä*

Suunnitteilla oleva yleisten ja yksittäistapauksia koskevien tietojen pysyvä vaihto- ja käsittelyjärjestelmä ei ole luonteeltaan tietokanta eikä tietoverkko, mutta ei myöskään hallintorakenne. Kyseessä on menettely tai käytäntösäännöstö, jonka tarkoituksena on tietojen ja havaittujen riskien luonteen mukaan luoda suhteita ja suoraa vaihtoa ulkorajojen turvallisuudesta vastaavien viranomaisten kesken. Tämä turvallisuusmenettely (PROSECUR⁴⁰, englannin kielen sanoista "PROcedure of SECURITY") perustuisi käytännössä useisiin eri välineisiin ja teknisiin vaihtomenetelmiin, joista jotkut ovat jo käytössä, kun taas toiset voidaan ottaa käyttöön asteittain myöhemmin. Konkreettisenä esimerkkinä mainittakoon, että PROSECUR voisi perustua mm. seuraavien toisiaan täydentävien välineiden käyttöön, niin että ulkorajojen turvallisuusnäkökohdat voitaisiin kattaa mahdollisimman täydellisesti:

- SIS-tietojärjestelmä, jonka avulla tarkistetaan ulkorajoilla tehtävien tarkastusten yhteydessä tarvittavia tietoja,
- kehitteillä olevat sähköiset tietopankit (esim. jäsenvaltioissa myönnettyjä ja evättyjä viisumeita koskeva tietoverkko), joiden avulla voidaan tutkia muiden viranomaisten antamia tietoja,
- huumausaineiden laittoman kaupan estämiseen liittyvät tietojenvaihtokanavat,
- suojattu Intranet, jonka välityksellä kansalliset yhteysviranomaiset voivat vaihtaa tietoja tai neuvotella kiireellisesti ulkorajan ylittävään henkilöön liittyvistä yksittäisistä toimista,
- perinteinen televiestintä puhelimen tai radion välityksellä, tarvittaessa kansallisten yhteysviranomaisten kautta.⁴¹

34. PROSECURin välityksellä voitaisiin myös pyytää jotakin yksikköä siirtämään kaikki tiettyä tapausta (ulkorajalla todettua rikkomusta, rikosta tai uhkaa) koskevat tiedot ja

⁴⁰ Jäljempänä käytetään tätä lyhennettä.

⁴¹ Silloin kun tämä on kielellisistä syistä helpointa tai kun on kyse yksittäistapauksia koskevista tiedoista, jotka kiinnostavat myös kansallisia turvallisuuspalveluita.

todistusasiakirjat toiselle yksikölle, jotta tämä voisi käsitellä tapauksen kokonaisuudessaan. Näin voitaisiin toimia esimerkiksi silloin, kun jokin yksikkö ei oikeudellisista tai aineellisista syistä pystyisi vastaamaan tapauksen käsittelystä ja seurannasta kokonaisuudessaan. PROSECURin avulla voitaisiin näin ylittää yksiköiden väliset raja-aidat puuttumatta kuitenkaan niille kansallisen lainsäädännön mukaan kuuluvaan toimivaltaan. PROSECURiin tulisi sisällyttää myös tulliviranomaisten varoitusjärjestelmät ja kasvinsuojeluyksiköiden tai tutkimuslaboratorioiden luovutusmenettelyt. Vastaavasti jäsenvaltion tiedusteluyksiköiden tulisi voida toimittaa viipymättä kaikille *rajavartiostoyksiköille* ja jäsenvaltioiden konsuliedustustoille yksittäistapauksista riittävän yksilöidyt ja täsmälliset tiedot, joiden perusteella ne voivat kiinnittää tietynä aikana kohdennetusti huomiota tiettyntyyppisiin henkilöihin, esineisiin, lähtöalueisiin ja kuljetusmuotoihin.

35. PROSECURin toimivuuden varmistamiseksi olisi myös annettava sitä koskeva säädös⁴², jossa täsmennettäisiin, mitä velvollisuuksia ja oikeuksia unionin tasolla kuuluu seuraaville yksiköille:

- rajavartiostoyksiköt, joilla on toimivalta suorittaa henkilöihin ja tavaroihin kohdistuvia rajatarkastuksia ja rajavalvontaa ulkorajojen ylittämisen yhteydessä,
- näiden rajavartiostoyksiköiden ja muiden hallinto-, poliisi- ja oikeudellisten yksiköiden välillä, jotka toimivat maan sisällä ja osallistuvat yhteisen vapaan liikkuvuuden alueen turvallisuusvalvontaan.

PROSECUR-säännöstön mukaista tietojenvaihtoa tulisi mahdollisuuksien mukaan soveltaa yhdenmukaisesti saman jäsenvaltion eri viranomaisten ja eri jäsenvaltioiden viranomaisten kesken. Sen mukaan, minkä tyyppisistä tiedoista ja riskeistä on kyse, miten tietojenvaihto teknisesti toteutetaan ja miten kiire asialla on, PROSECURin välityksellä olisi voitava ottaa erityistä kanavaa myöten yhteyttä myös Europoliin sekä muihin oikeudellisen yhteistyön sekä poliisi- ja tulliyhteistyön mekanismeihin.

III c) Yhteisen, yhdennetyn riskien arvioinnin organisointi

36. Yhdennetty, yhteinen riskien arviointi on keskeinen tekijä myös silloin kun halutaan käsitellä johdonmukaisesti ulkorajojen suojelua koskevaa kolmea strategista linjaa eli kolmansiä maita, EU:n ulkorajaa ja yhteistä vapaan liikkuvuuden aluetta.

Ajallisesti olisi erotettava kaksi peräkkäistä vaihetta:

- ensin määritellään riskien analysoinnin ja kehityksen kannalta olennaisiksi katsotut indikaattorit
- yhteisten indikaattorien vahvistamisen jälkeen seurataan jatkuvasti niiden kehitystä ja tehdään tämän perusteella käytännön työssä tarvittavat operatiiviset päätelmät.

Tämän tavoitteen saavuttamiseksi *Rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän* tulisi huolehtia organisoinnista ja välittömien operatiivisten tarpeiden arvioinnista. Monialaisuutensa ansiosta *Yhteinen ohjausryhmä* voisi myös saavuttaa synergiaetuja toimimalla yhdessä Europolin ja poliisiyhteistyöstä vastaavien elinten kanssa, niin että voitaisiin havaita ulkorajojen kannalta erityisen merkittävät riskit.

⁴² Säädös voitaisiin antaa EY:n perustamissopimuksen 62 artiklan 1 alakohdan ja 62 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla, sillä se täydentäisi ulkorajoilla suoritettavia henkilötarkastuksia koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä, niin että niiden yhteydessä voitaisiin ottaa huomioon turvallisuus yhteisellä vapaan liikkuvuuden alueella Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 6 artiklan määräysten hengessä.

37. Toiminta kolmansissa maissa ja kolmansien maiden kanssa EU:n ulkopuolella esiintyvien riskien toteamista varten.

Jotta EU:n *ulkorajojen turvallisuustaso* voidaan pitää korkeana, kolmansissa maissa suoritettavaa riskianalyysia voitaisiin jakaa kahden akselin suuntaisesti, niin että toimista vastaisivat yhtäältä jäsenvaltioiden konsuliedustustot⁴³ ja toisaalta yhteyshenkilöt ja poliisiattaseat. EU:n jäsenvaltioiden ulkorajojen suojelua on voitava tukea myös *Yhteiseen konsuliohjeistoon*⁴⁴ perustuvan paikallisen konsuliyhteistyön ja viisumipolitiikan avulla. Yhteyshenkilöitä voitaisiin lähettää kolmansiin maihin nykyistä säännöllisemmin. Olisi kaikkien jäsenvaltioiden edun mukaista vahvistaa tiettyjen jäsenvaltioiden suurlähetystöissä toimivien yhteyshenkilöiden ja poliisiattaseoiden asemaa, koska näin konsuliyhteistyö kattaisi laajempia asiakokonaisuuksia ja ehkäisisi terrorismiuhkaa tehokkaammin.

38. Ulkorajoilla esiintyvien riskien toteaminen

Rajanylityspaikoilla toteutettavassa riskien analysoinnissa voitaisiin noudattaa mm. seuraavia suuntaviivoja:

a) Rajatarkastuksia ja -valvontaa koskevien hyvien käytäntöjen optimointi: Schengenin suosituksia ja parhaita käytäntöjä koskevan luettelon pitäisi helpottaa erityisesti merirajoilla esiintyvien riskien analysointia. Työn eri organisaatiomalleja voitaisiin analysoida siltä kannalta, miten luotettavia ne ovat *ulkorajojen turvallisuuden* kannalta ja miten helppo niitä on mukauttaa tarpeiden vaihteluun.

b) Tekninen valvonta: riskien analysoinnissa olisi ennakoitava muutoksia, joita teknologian kehitys, esim. sähköisten tietokantojen, digitalisoitujen biometristen tietojen tai televalvontaan perustuvien rajavalvontakeinojen käyttö tuo rajavartijoiden työhön. Nyt kun EU:ssa on päätetty kehittää *Galileo*-valvontasatelliitti, olisi selvitettävä mahdollisuuksia hyödyntää sitä myös EU:n ulkorajoille tulevien muuttovirtojen valvonnassa.

c) EU:n rajanaapureina olevien kolmansien maiden maarajoilla tehtävään käytännön yhteistyöhön liittyvät kysymykset: riskien analysoinnissa voitaisiin pyrkiä kehittämään aikaa ja infrastruktuuria säästäviä *tarkastusmuotoja*⁴⁵, jotka edistävät rajayhteistyötä. Ulkorajoilla suoritettavia valvonta- tai tarkastustehtäviä ei tietenkään luovutettaisi edes osittain kolmansille maille, vaan tavoitteena olisi tunnistaa kyseisten kolmansien maiden avulla riskialttiit muuttovirrat heti kun niitä ilmenee tai kun niitä muodostuu EU:n lähialueilla sijaitsevilla kolmansissa maissa tai alueilla.

d) Rajan pinnanmuodostukseen ja ympäröivään alueeseen liittyvät "turvallisuusvääristymät".

e) Yksittäistapauksia koskevien tietojen keräämisen parantaminen ja kehittäminen: riskianalyysin avulla tulisi määritellä, miten ulkorajalla voitaisiin kerätä mahdollisimman tehokkaasti tietoa henkilöiden, tavaroiden ja ajoneuvojen liikkeistä ja tarvittaessa myös laittomaan huumausainekauppaan liittyvistä riskeistä.

⁴³ Tarvittaessa toiminta voitaisiin osoittaa jäsenvaltioiden yhteisille viisumivirastoille.

⁴⁴ Schengenin toimeenpanevan komitean päätös Yhteisen konsuliohjeiston hyväksymisestä, ks. EYVL L 239, 22.9.2000, s. 317. Päätökselle on määritelty Euroopan unionin oikeusperusta 20 päivänä toukokuuta 1999 annetun neuvoston päätöksen 1999/436/EY mukaisesti.

⁴⁵ Eräissä jäsenvaltioissa on vuosikymmeniä ennen Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen soveltamista ollut käytössä ns. vierekkäisiä kansallisia tarkastustoimistoja. Niihin on oltu tyytyväisiä ja niitä kehitetään edelleen kolmansien maiden vastaisilla maarajoilla.

39. Miten voidaan tunnistaa ja käsitellä riskejä, jotka vaativat jatkuvia toimia rajavartijoiden ja sisämaassa toimivien viranomaisten välillä?

Alkuvaiheessa, jolloin on määritettävä riskianalyysissä käytettävät keskeiset indikaattorit, uuden *Rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän* olisi tutkittava, minkä tyyppisiä yksittäistapauksiin liittyviä tietoja ulkorajoilla olisi hyödyllistä kerätä. Samalla olisi selvitettävä, miten tietoja olisi hyödynnettävä, jotta voidaan taata sisäinen turvallisuus yhteisellä vapaan liikkuvuuden alueella. Tätä varten olisi:

- a) valittava tehtävätyypit, joissa olisi hyötyä yhteistyöstä ja jotka kuuluvat sekä rajavartijoiden että sisämaassa toimivien yksiköiden tehtäväkenttään,
- b) määriteltävä, minkä tyyppisiä yksittäistapauksiin liittyviä tietoja rajalla ja sisämaassa toimivien yksiköiden olisi vaihdettava keskenään, jotta ne voisivat torjua, ehkäistä ja tutkia riskejä, jotka ovat riittävän täsmällisiä ja jotka todennäköisesti voivat ilmetä ulkorajoilla.

Tämän analyysin perusteella *Yhteisen ohjausryhmän* tulisi pystyä täsmentämään PROSECURin koostumus.

III d) Ulkorajojen yhdenmukaista valvontaa koskevan yhteisen politiikan käyttöön tarvitaan yhteistoimintaan pystyvä henkilöstö ja yhteensopivat laitteistot

40. Rajatarkastuksissa ja -valvonnassa käytettävä henkilöstö ja laitteisto ovat ulkorajojen yhdenmukaista valvontaa koskevan yhteisen politiikan konkreettisin tekijä. Niiden tehokkuutta on lisättävä pyrkimällä yhtenäistämään niihin sovellettavia kansallisia politiikkoja mahdollisimman pitkälle.

41. Miten voitaisiin kehittää henkilöstöön sovellettavien kansallisten politiikkojen ja koulutuksen täydentävyyttä?

Yhtenäistämällä henkilöstöön sovellettavia kansallisia politiikkoja olisi pyrittävä vähitellen poistamaan määrällisiä ja laadullisia eroavuuksia, jotka voivat luoda ulkorajoilla "turvallisuusväärästyksiä" jäsenvaltioiden välille.

Rajavartijoiden ja keskijohdon *yhteisen peruskoulutuksen* sekä säännöllisen täydennyskoulutuksen laatimista voitaisiin harkita hyvinkin lyhyellä aikavälillä. Olisi kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että *rajavartijoita* koulutetaan ottamaan huomioon heidän tehtäviinsä liittyvä eurooppalainen ulottuvuus. Tätä varten tarvitaan erityisesti kieltenopiskelua, muiden jäsenvaltioiden rajavartijoiden toimivaltuuksien ja aseman perustuntemusta sekä virkamiesvaihtoa, jonka avulla rajavartijat voivat tutustua toisessa jäsenvaltiossa toimivien kollegojen työhön.⁴⁶ Koulutuksessa voitaisiin myös vahvistaa ulkorajojen valvonnan yhdenmukaista luonnetta perehdyttämällä rajavartijat työhön, jota muissa yksiköissä tehdään *sisäisen turvallisuuden varmistamiseksi yhteisellä vapaan liikkuvuuden alueella*, sekä konsuliedustustojen ja kolmansiiin maihin lähetettyjen yhteysvirkamiesten työhön. Koulutuksessa on myös kiinnitettävä huomiota turvapaikanhakijoiden oikeuksien ja heille kuuluvan suojelun noudattamiseen.

42. Tätä varten *Rajavalvonnan yhteiselle ohjausryhmälle* olisi annettava tehtäväksi laatia erityinen rajavartijoiden koulutussuunnitelma kansallisten oppilaitosten muodostaman verkoston avulla, niin että lopulta voitaisiin perustaa *Euroopan rajavartija-akatemia*.

43. Miten voitaisiin kehittää laitteistoon sovellettavien kansallisten politiikkojen täydentävyyttä?

⁴⁶ Aluksi tähän tarkoitukseen voidaan varmaankin saada tukea uudesta ARGO-ohjelmasta.

Yhdenmukaisuuteen olisi pyrittävä myös kansallisten *rajavartioyksiköiden* käyttämien laitteistojen, sekä kiinteän infrastruktuurin että liikkuvan kaluston ja televiestintävälineiden osalta.

Virallisia rajanylityspaikkoja olisi kehitettävä sekä maarajoilla (maantiet, rautatiet) että satamissa ja lentokentillä erityisesti henkilöiden liikkuvuuden, kauppavaihdon ja palveluiden tarjoamisen kehityksen mukaan. Julkishallinnon edustajat ja yksityiset talouden toimijat voisivat yhdessä vaikuttaa uusien virallisten rajanylityspaikkojen avaamiseen ja huolehtia siitä, että nämä toimet noudattavat Euroopan unionin tasolla tehtäviä laajoja liikennepoliittisia ratkaisuja. Ennen kuin tulevat uudet jäsenvaltiot saavat luvan soveltaa täysimääräisesti Schengenin säännöstöä, jäsenvaltioiden ja hakijamaiden olisi huolellisesti pohdittava tuleviin sisärajoihin liittyviä investointistrategioitaan ja sovitettava ne yhteen ulkorajojen valvontaa koskevan yhteisen politiikan kanssa.

44. Kiinteää infrastruktuuria koskevaan yhteiseen politiikkaan voisi sisältyä myös sellaisten uusien teknologioiden kehittäminen, joiden avulla voitaisiin helpottaa sekä rajanylityspaikoilla tehtäviä *tarkastuksia* että niiden välillä toteutettavaa *valvontaa*. Tutkien ja satelliittien avulla tapahtuvaa rannikkovalvontaa olisi koordinoitava tehokkaammin jäsenvaltioiden välillä, jotta turvallisuus voitaisiin taata tasaisemmin kaikilla merirajoilla. Eräiden jäsenvaltioiden maantieteellisen sijainnin vuoksi kustannusten jakaminen olisi aiheellista, jotta voitaisiin taata kiinteiden ja liikuteltavien tarkastus- ja valvontainfrastruktuurien moitteeton toiminta; tästä olisi etua kaikille jäsenvaltioille. *Galileo*-satelliittinavigointijärjestelmä on esimerkki eurooppalaisesta huipputeknologiasta, joka voi tuoda ulkorajoilla toteutettavaan yhteiseen valvonta- ja tarkastuspolitiikkaan uusia ulottuvuuksia.⁴⁷

Kansallisten politiikkojen yhtenäistämisen avulla pitäisi myös pyrkiä siihen, että jäsenvaltioiden liikkuvat kalustot olisivat mahdollisimman yhteensopivia.⁴⁸ Valvontakaluston liikkuma-alan tulisi myös olla maantieteellisesti mahdollisimman laaja, jotta sitä voitaisiin tarpeen mukaan helposti siirtää jäsenvaltiosta toiseen. Erityisen kalliiden laitteistojen, kuten satelliittivalvontaan perustuvan merirajojen valvontaverkoston, tulisi olla kaikkien jäsenvaltioiden yhteisiä.

III e) Kustannustenjaosta Euroopan rajavartiolaitoksen perustamiseen

45. Komissio katsoo, että pitkällä aikavälillä olisi luotava menetelmä, jonka mukaan ulkorajojen valvonnasta aiheutuvat kustannukset jaettaisiin jäsenvaltioiden kesken ja jonka rahoitus saataisiin rajavalvontaan nykyisin käytettävistä kansallisista talousarvioista ja EU:n talousarviosta. Kustannustenjaon lisäksi olisi myöhemmin luotava myös yhteiset operatiiviset joukot perustamalla Euroopan rajavartiolaitos sen jälkeen kun jäsenvaltioissa on ratkaistu tästä aiheutuvat perustuslailliset ongelmat. Komissio laatii alustavan kustannusarvion konkreettisista toimenpiteistä heti kun toteuttamiskelpoiset vaihtoehdot on selvitetty.

46. EU:n talousarviosta myönnettävä tuki kustannusten jakamiseen.

Ulkorajojen yhdennettyä valvontaa koskevan yhteisen politiikan tavoitteeksi olisi vahvistettava paitsi rajavalvonnasta aiheutuvien kustannusten jakaminen myös valvonnassa tarvittavan henkilöstön ja laitteistojen varustaminen jäsenvaltioiden yhteisin voimin. Nykyään

⁴⁷ Euroopan unionissa valmistellaan parhaillaan Galileo-satelliittinavigointijärjestelmän käyttöönottoa. Sen pitäisi olla valmis vuonna 2008. Järjestelmää vahvistetaan maa-asemilla, ja siihen kuuluu mm. viranomaisten hoitamia yleishyödyllisiä palveluja varten käytettävä salattu signaali.

⁴⁸ Tässä tarkoitetaan maarajojen valvonnassa käytettäviä ajoneuvoja ja rannikkovalvonnassa käytettäviä aluksia, valvontahelikoptereita ja -lentokoneita, jotka voivat välittää yksittäistapauksia koskevia tietoja maa- ja rannikkovalvontayksiköille.

nämä kustannukset eivät jakaudu jäsenvaltioiden kesken tasapuolisesti. Osa jäsenvaltioista joutuu maantieteellisen sijaintinsa vuoksi tarkastamaan ja valvomaan yhteisen edun nimissä erittäin riskialttiita ja pitkiä meri- tai maarajoja, kun taas toisten jäsenvaltioiden ulkorajat rajoittuvat lentokenttiin. Kuitenkin on myös näiden viimeksi mainittujen jäsenvaltioiden edun mukaista osallistua yhteisiin suojelutoimiin kaikilla ulkorajoilla, koska niistä riippuu turvallisuus koko alueella ilman sisärajoja. Kustannustenjaon tavoitteena ei ole se, että kaikki ulkorajoilla suoritettaviin rajatarkastuksiin ja -valvontaan liittyvät kustannukset rahoitettaisiin unionin talousarviosta, vaan menot rahoitettaisiin edelleen ensisijaisesti kansallisista talousarvioista. Yksi vaihtoehto voisi olla se, että unionin talousarviosta saatavan rahoituksen avulla luotaisiin järjestelmä, jonka perusteella ulkorajojen valvontaan tarvittava rahoitus jaettaisiin uudelleen jäsenvaltioiden kesken ja josta pidemmällä aikavälillä rahoitettaisiin myös yhteiseen käyttöön tulevia laitteistoja, etenkin Euroopan rajavartiolaitoksen perustamista silmällä pitäen. Lyhyellä aikavälillä voitaisiin esimerkiksi yhteiseen koulutukseen liittyviä kiireellisimpiä menoja rahoittaa ARGO-ohjelmasta. On myös syytä muistaa, että hakijamaat saavat jo nyt PHARE-ohjelmasta huomattavaa rahoitusta voidakseen hankkia ulkorajoilla tehtäviä rajatarkastuksia ja -valvontaa varten välineitä, jotka ovat tehokkaita ja laajentumista silmällä pitäen yhteensopivia EU:n käyttämien välineiden kanssa.

Mihin unionin talousarviosta myönnettävää tukea sitten päätetäänkin käyttää, sen avulla voitaisiin kuitenkin ennen muuta välttää se, että rahoitusta jaettaisiin jäsenvaltioiden kahdenvälisen sopimusten perusteella, mistä tulisi hyvin monimutkainen eikä välttämättä tasapuolinen järjestelmä. EU:n talousarviosta myönnettävä tuki olisi myös jäsenvaltioiden kannalta vakaa ja ennakoitavissa oleva järjestely, jota Euroopan parlamentin olisi helppo valvoa ja jota voitaisiin hallinnoida järkevästi tilintarkastustuomioistuimen valvonnassa. Sen jälkeen kun kustannukset on jaettu jäsenvaltioiden kesken, voitaisiin myös harkita kustannusten jakamista eri yksiköiden välillä siten, että samasta budjettirakenteesta rahoitettaisiin seuraavat toimet:

- sekä henkilöihin että tavariin kohdistuvat tarkastus- ja valvontatoimet ulkorajojen ylittämisen yhteydessä⁴⁹,
- välineet yleisten ja yksittäistapauksia koskevien tietojen pysyvää vaihto- ja käsittelyjärjestelmää varten, joka mahdollisesti perustetaan yhtäältä ulkorajoilla ja toisaalta yhteisen vapaan liikkuvuuden alueen sisällä toimivien viranomaisten välille.

Komissio selvittää aikanaan perusteellisesti kaikki toteuttamiskelpoisiin vaihtoehtoihin liittyvät talousarviota koskevat, oikeudelliset ja institutionaaliset näkökohdat.

47. Kohti Euroopan rajavartiolaitosta

Komissio esittää, että jäsenvaltioiden kansallisten rajavartioryksiköiden tueksi voitaisiin perustaa Euroopan rajavartiolaitos. Aluksi yhteinen rajavartiolaitos voisi toteuttaa *ulkorajojen valvontaa* eri kansallisuuksien edustajista muodostettujen joukkojen avulla esimerkiksi merirajoilla. Yhteisiä kokemuksia näyttäisi tällä hetkellä olevan kaikkein vähiten juuri tällä alalla, sillä maa- ja ilmarajoilla jäsenvaltioiden välillä on jo toteutettu jonkin verran kahdenvälisiä yhteistyötä. Operatiivisista tehtävistä on tietenkin ensin annettava tarvittavat säädökset, sillä kyseessä on Euroopan rajavartiolaitokselle annettavien toimeksiantojen selkeys ja oikeusvarmuus, niihin kohdistuvaa oikeudellista ja demokraattista valvontaa unohtamatta. Euroopan rajavartiolaitos ei voisi missään nimessä välittömästi korvata kansallisia viranomaisia vastaanottavan jäsenvaltion sisäisen turvallisuuden ja yleisen

⁴⁹ Voitaisiin tutkia, olisiko mahdollista hyödyntää synergiaetuja tulliasioihin liittyvän ulkorajojen rahoituksen kanssa, vaikkakaan tähän tarkoitukseen ei ole osoitettu varoja unionin talousarviossa, koska jäsenvaltiot pidättävät itselleen 25 % tullihallintojensa keräämistä perinteisistä omista varoista.

järjestyksen säilyttämiseen liittyvissä tehtävissä, sillä tämä olisi vastoin EY:n perustamissopimuksen 64 artiklan 1 kohtaa.

48. Näillä näkymin voidaan katsoa, että Euroopan rajavartiolaitos tulisi perustaa ja että sen tulisi toimia seuraavien peruseräaateiden mukaan⁵⁰:

- rajavartiolaitoksen tulisi aluksi suorittaa *rajavalvontaa* Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajoilla⁵¹ ja myöhemmin myös rajatarkastuksia virallisilla rajanylityspaikoilla,
- rajavartiolaitoksen palvelukseen tuleville henkilöille olisi annettava kaikki edellä mainittujen tehtävien hoitamisessa tarvittavat julkisen vallan käyttöön liittyvät toimivaltuudet, heidän kansallisuudestaan ja toimipaikastaan riippumatta,
- rajavartiolaitos tulisi asettaa *Rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän* operatiivisen johdon alaisuuteen,
- rajavartiolaitoksen on kunnioitettava kansallisten viranomaisten toimivaltaa asioissa, jotka eivät kuulu EY:n perustamissopimuksen IV⁵² tai X osaston⁵³ tai minkään muun suoraan sovellettavan yhteisön oikeuden säännöksen soveltamisalaan,
- rajavartiolaitoksen palvelukseen tulisi voida ottaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden⁵⁴ kansalaisia riippumatta siitä, millä hierarkian tasolla he työskentelevät, kunhan he täyttävät asetetut ammatilliset ja ammattieettiset vaatimukset.

49. Suurin vaikeus Euroopan rajavartiolaitoksen perustamisessa näyttäisi liittyvän siihen, että se edellyttää julkisen vallan käyttöön liittyvien toimivaltuuksien myöntämistä sellaisille rajavartiolaitoksen virkamiehille, jotka eivät välttämättä ole sen jäsenvaltion kansalaisia, jossa he työskentelevät. Kyseessä on perustuslaillisista syistä perustavanluonteinen ongelma. Toinen este liittyy henkilöstön palvelukseenottamiseen sekä heihin sovellettaviin palvelussuhteen ehtoihin ja kurinpitösääntöksiin. Onkin kaiketi lähdettävä siitä, että valtaosa Euroopan rajavartiolaitoksen henkilöstöstä muodostuisi jäsenvaltioiden henkilöstöstä, joka osoitettaisiin näihin tehtäviin väliaikaisesti ja määräraajaksi. Kriisitilanteessa tätä ydinjoukkoa voitaisiin tarvittaessa täydentää kansallisilla virkamiehillä, jotka olisi valittu esivalintatestin perusteella varahenkilöstöön, niin että *Yhteinen ohjausryhmä* voisi kutsua heidät palvelukseen lyhyellä varoitusajalla.

Euroopan rajavartiolaitoksen laitteistoa varten tulisi ottaa määräraha unionin talousarvioon, jotta *Rajavalvonnan yhteinen ohjausryhmä* ei joutuisi tekemään hankalia valintoja kansallisten ja unionin painopisteiden välillä tietyn liikkuvan kaluston käyttöön liittyvissä asioissa.

50. Yhteisten valvontatehtävien tehokas suorittaminen edellyttää mm. seuraavia tehtäviä, joiden toteuttamiseen olisi annettava valtuutus:

⁵⁰ Italian laadittavaksi annettu "Euroopan rajapoliisia" koskeva toteutettavuustutkimus tuo lisäaineeksi "Euroopan rajavartiolaitoksen" perustamista koskevaan keskusteluun. Tämän terminologian ansiosta voidaan välttää ongelmat, joita rajatarkastuksia ja -valvontaa suorittavien yksiköiden nimitysten, aseman ja toimivaltuuksien eroavuudet aiheuttavat.

⁵¹ Aluksi tehtävänä olisi suorittaa rajavalvontaa tai -tarkastuksia niiden jäsenvaltioiden ulkorajoilla, jotka soveltavat Schengenin säännöstöä kokonaisuudessaan. Myöhemmin Euroopan rajavartiolaitoksen yksiköitä voitaisiin lähettää esimerkiksi tiiviimmän yhteistyön perusteella rajavalvontatehtäviin yhteisön tullialueen ulkorajoille eli myös niihin jäsenvaltioihin, jotka eivät sovelle Schengenin säännöstöä kokonaisuudessaan.

⁵² "Viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka sekä muu henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä politiikka."

⁵³ "Tulliyhteistyö".

⁵⁴ Myös Norjan ja Islannin tulisi voida osallistua Euroopan rajavartiolaitoksen toimintaan, koska ne osallistuvat Schengenin säännösten soveltamiseen.

- henkilö- ja matkustusasiakirjojen ja viisumien *tarkastaminen* henkilöiltä, jotka ylittävät ulkorajan joko laillisesti tai laittomasti,
- ulkomaalaisten puhuttaminen sen selvittämiseksi, miksi he oleskelevat vapaan liikkuvuuden alueella tai miksi he ovat ylittäneet EU:n ulkorajan muualla kuin virallisella rajanylityspaikalla,
- siviilialukseen nouseminen jäsenvaltion aluevesillä ja kapteenin puhuttaminen matkareitin selvittämistä ja matkustajien henkilöllisyyden tarkistamista varten,
- vapaan liikkuvuuden alueelle pääsyn sallimisesta tai epäämisestä ilmoittaminen asianomaisille henkilöille,
- henkilön kuulusteleminen, niin että hänet voidaan toimittaa toimivaltaisten kansallisten viranomaisten huostaan, jotta nämä voivat tarvittaessa toteuttaa hallinnolliset tai oikeudelliset taikka poliisi- tai tulliasioihin liittyvät ehkäisevät tai torjuntatoimenpiteet.

51. Euroopan rajavartiolaitoksen henkilöstölle myönnettäviä toimivaltuuksia voitaisiin rajoittaa alueellisesti niin, että ne kattaisivat ainoastaan EY:n perustamissopimuksen 62 artiklassa tarkoitettua valvonta- ja tarkastustehtäviä, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 7 ja 47 artiklan perusteella tehtyihin sopimuksiin perustuvien, poliisiyhteistyöhön liittyvien toimien toteuttamista rajoittamatta. Rajavalvonnan osalta toimivaltuuksia voitaisiin rajoittaa koskemaan ainoastaan muutaman sadan metrin levyistä kaistaa maarajoilla tai aluevesirajalla. Rajatarkastusten suorittamista varten toimivaltuuksiin voitaisiin sisällyttää joitakin virallisia rajanylityspaikkoja sekä maa-, meri- että ilmarajoilta. Nämä poikkeussäännösten alaiset alueet olisi lueteltava tyhjentävästi ja merkittävä selkeästi karttoihin, jotka voitaisiin liittää *Ulkorajoja koskevaan yhteiseen käsikirjaan*.

IV LUETTELO ENSISIJAJAISESTI TOTEUTETTAVISTA TOIMISTA

52. Euroopan unionissa on varsin kattava ja yksityiskohtainen lainsäädäntö ulkorajojen ylittämisen yhteydessä tehtävistä henkilötarkastuksista. Tämä yhteisön säännöstö muodostuu lähinnä Schengenin säännöstöstä, jolle on määritetty uudet oikeusperustat EY:n perustamissopimuksen IV osastosta. Tällä hetkellä ongelmana on lähinnä se, että ulkorajojen valvonnasta vastaavien kansallisten yksiköiden operatiivisessa toiminnassa olisi lisättävä koordinaatiota ja toimien täydentävyyttä. Lisäksi olisi ehdottomasti otettava paremmin huomioon ulkorajojen turvallisuuteen liittyvät moninaiset ulottuvuudet, jotka voivat vaikuttaa turvallisuuteen yhteisellä vapaan liikkuvuuden alueella, kun henkilötarkastuksia ei enää suoriteta jäsenvaltioiden välisillä rajoilla.

Suunniteltuja toimia on tarkoitus myöhemmin kehittää ja luoda ulkorajojen valvontaa koskeva yhteinen politiikka. Eräitä tässä esitetyistä toimista voidaan toteuttaa jo nykyisen toimielinkehyksen puitteissa ilman että perussopimuksia tarvitsee muuttaa. Osa toimista taas edellyttää todennäköisesti perussopimusten muuttamista tietyiltä osin, ennen kuin niitä voidaan kehittää täysipainoisesti. Komission edellä esittämien toimenpiteiden toteuttamisaikataulua voidaan täsmentää toteamalla, että "lyhyt aikaväli" tarkoittaa tässä noin vuotta. "Keskipitkällä aikavälillä" taas tarkoitetaan sitä, että olisi suotavaa jos toimenpide voitaisiin toteuttaa ennen kuin uudet jäsenvaltiot alkavat soveltaa Schengenin säännöstöä.

Komissio katsoo, että lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä olisi toteutettava ensisijaisesti seuraavat toimet:

a) Yhteinen lainsäädäntö

- *Lyhyellä aikavälillä ja perussopimuksia muuttamatta* olisi uudistettava *Ulkorajoja koskeva yhteinen käsikirja*; komissio aikoo esittää asiaa koskevan ehdotuksen kohtuullisen ajan kuluessa.

- Eräistä Schengenin suosituksista ja parhaista käytännöistä olisi tehtävä sitovia.
- Olisi laadittava rajavartijoille käytännön ohjeet, joihin on koottu kaikki voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuvat rajatarkastuksia ja -valvontaa koskevat säännöt.
- Olisi täsmennettävä "paikallista rajaliikennettä" koskeva oikeudellinen kehys ja käytännön säännöt; komissio esittää lähiaikoina asiaa koskevan aloitteen.
- *Keskipitkällä aikavälillä ja tarvittaessa perussopimusten muuttamisen jälkeen* olisi täsmennettävä myöhemmin perustettavan Euroopan rajavartiolaitoksen henkilöstöä koskeva institutionaalinen ja oikeudellinen kehys.

b) Operatiivista toimintaa koskeva yhteinen koordinaatio- ja yhteistyömekanismi

- *Lyhyellä aikavälillä* olisi perustettava *Rajavalvonnan yhteinen ohjausryhmä*, jossa toimivat yhdessä jäsenvaltioiden rajavartiokeskien päällystö sekä monialaisuuden hengessä myös sellaisten muiden yksiköiden edustajat, joiden hoitamat tehtävät vaikuttavat ulkorajojen turvallisuuteen. *Yhteisellä ohjausryhmällä* tulisi olla tätä varten ohjaava rooli, jonka mukaisesti se laatii yhdennettyjä riskien arviointeja, koordinoisi käytännön toimia, edistäisi henkilöstöön ja laitteistoon sovellettavien kansallisten politiikkojen mahdollisimman suurta yhdenmukaisuutta, suorittaisi rajavalvonnan toimivuutta koskevia tarkastuksia ja tekisi ehdotuksia kiireellisistä operatiivisista toimista. Komissio arvioi aikanaan *Yhteiseen ohjausryhmään* liittyviä oikeudellisia ja institutionaalisia näkökohtia erityisesti sen selvittämiseksi, mitkä toimet edellyttäisivät perussopimusten muuttamista.
- *Keskipitkällä aikavälillä ja perussopimuksia muuttamatta* *Rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän* tulisi selvittää, olisiko mahdollista ja tarpeen luoda ulkorajojen turvallisuutta koskeva menettely, joka muodostuisi yleisten ja yksittäistapauksia koskevien tietojen vaihto- ja käsittelyjärjestelmästä ulkorajojen turvallisuudesta vastaavien viranomaisten kesken, mahdollisesti pysyvien yhteyshenkilöiden avulla.

c) Yhteinen, yhdennetty riskien arviointi

- *Lyhyellä aikavälillä ja perussopimuksia muuttamatta* *Rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän* tulisi laatia riskianalyysoinnin laadinnassa käytettävä yhteinen asteikko.
- *Keskipitkällä aikavälillä ja perussopimuksia muuttamatta* *Rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän* tulisi huolehtia riskien arvioinnin jatkuvasta seurannasta, jotta voitaisiin tehdä käytännön päätelmät ulkorajoilla tarvittavan henkilöstön ja laitteiston määrästä.

d) Yhteistyökykyinen henkilöstö ja yhteensopivat laitteistot

- *Lyhyellä aikavälillä ja perussopimuksia muuttamatta* *Rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän* tulisi laatia Euroopan unionin rajavartijoille tarkoitettu yhteinen peruskoulutus.
- Se voisi myös edistää liikkuvan valvontakaluston yhteiskäyttöä.
- *Keskipitkällä aikavälillä ja perussopimuksia muuttamatta* voitaisiin luoda ulkorajojen yhteinen valvontaverkosto, joka perustuisi tutkien ja satelliittien käyttöön (erityisesti *Galileo*-satelliittijärjestelmän avulla), ja koordinoita ulkorajoilla käytettäviä kiinteitä rajatarkastusinfrastruktuureja paremmin EU:n tasolla.

- Kansallisten oppilaitosten verkoston avulla olisi luotava Euroopan rajavartija-akatemia.

e) Kustannusten jakaminen jäsenvaltioiden ja unionin välillä

- *Lyhyellä aikavälillä ja perussopimuksia muuttamatta* olisi organisoitava yhteisön rahoitus toimille, jotka liittyvät EY:n perustamissopimuksen IV osaston soveltamisalaan kuuluvaa ulkorajojen valvontaa koskevaan politiikkaan. Komissio laatii alustavan kustannusarvion suunniteltujen toimenpiteiden perusteella.
- *Keskipitkällä aikavälillä ja todennäköisesti vasta perussopimusten muuttamisen jälkeen* olisi perustettava Euroopan rajavartiolaitos, jonka ensimmäisenä tehtävänä olisi riskialteimpien rajojen ja erityisesti merirajojen "yhteinen valvonta" ja myöhemmin myös rajatarkastusten suorittaminen virallisilla rajanylityspaikoilla. Komissio arvioi aikanaan tähän organisaatioon liittyviä oikeudellisia ja institutionaalisia näkökohtia.
- *Keskipitkällä aikavälillä* olisi toteutettava täydentäviä toimia tulliasioista vastaavien yksiköiden kanssa ja pyrittävä saavuttamaan synergiaetujen avulla mittakaavasäästöjä ulkorajojen valvontaan liittyvän yhteisön rahoituksen alalla.

LIITE 1

TÄSSÄ TIEDONANNOSSA KÄYTETYT TERMIT

Ulkorajoilla tehtävät tarkastukset:

Kaikki operaatiot, joita jäsenvaltioiden julkiset viranomaiset toteuttavat rajanylityspaikoilla sen varmistamiseksi, että henkilöiden, heidän ajoneuvojensa ja heidän mukanaan olevien tavaroiden tulo yhteiselle vapaan liikkuvuuden alueelle tai sieltä poistuminen voidaan sallia *Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 6 artiklan* määräysten mukaisesti.

Rajanylityspaikkojen välisten ulkorajojen valvonta:

Kaikki toimet ja operaatiot, joita jäsenvaltioiden julkiset viranomaiset toteuttavat EU:n ulkoisilla maa-, meri- ja ilmarajoilla, jotta *Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 6 artiklan* määräysten mukaisesti voitaisiin estää henkilöitä kiertämästä virallisia rajanylityspaikkoja tarkastusten välttämiseksi ja tulemasta laittomasti vapaan liikkuvuuden alueelle.

Sisäinen turvallisuus yhteisellä vapaan liikkuvuuden alueella:

Se suojelun taso, jonka perusteella yhteisellä vapaan liikkuvuuden alueella suojataan sekä fyysisiä että oikeushenkilöitä ja kaikenlaisia tavaroita, pääomia, palveluiden tarjoamista ja kaikenlaisia laillisia kauppatoimia sekä tekijänoikeuksia heidän tai niiden etuihin tai koskemattomuuteen kohdistuvia loukkauksia tai uhkia vastaan, joita aiheuttavat:

- yhteisön tai kansallisen lainsäädännön noudattamatta jättäminen,
- rikollisuus, terrorismi, ihmiskauppa, lapsiin kohdistuvat rikokset, laiton asekauppa, lahjonta ja petokset sekä huumausaineiden laiton kauppa, siinä merkityksessä kuin niistä määrätään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklassa.

Turvallisuus ulkorajoilla:

Se, missä määrin ulkorajat suojaavat jäsenvaltioita sellaisilta uhkatekijöiltä tai ainakin luotettavalla tavalla vähentävät sellaisia uhkatekijöitä, jotka voivat vaikuttaa:

- rajatarkastusten ja -valvonnan tehokkuuteen,
- yhteisön tai kansallisen lainsäädännön noudattamiseen,
- sisäiseen turvallisuuteen yhteisellä vapaan liikkuvuuden alueella,
- jäsenvaltioiden yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen, lukuun ottamatta Euroopan unionin ulkorajojen sotilaallista puolustamista yhden tai useamman kolmannen maan avointa tai sen tai niiden tunnustamaa hyökkäystä vastaan.

Rajavartija:

Julkinen toimihenkilö, joka työskentelee joko maa-, meri- tai ilmarajan virallisella rajanylityspaikalla tai maa- tai merirajalla tai sen välittömässä läheisyydessä ja jolle on annettu julkisen vallan käyttöön liittyvä toimivalta suorittaa yksi tai useampia seuraavista tehtävistä:

- rajatarkastusten tai rajavalvonnan suorittaminen ulkorajoilla,
- tarvittavien ehkäisy- tai torjuntatoimenpiteiden toteuttaminen ulkorajalla, jotta voidaan varmistaa yhteisön lainsäädännön noudattaminen tai sisäinen turvallisuus yhteisellä vapaan liikkuvuuden alueella ja säilyttää yleinen järjestys tai sisäinen turvallisuus,
- suorittaa ulkorajoilla toteutettavien rajatarkastusten tai rajavalvontatehtävien yhteydessä todettujen syiden perusteella tarvittavia tutkimuksia.

Ulkorajojen valvonta:

Kaikki jäsenvaltioiden julkisten viranomaisten toteuttamat toimet, joiden tarkoituksena on:

- suorittaa ulkorajoilla *Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 5 ja 6 artiklassa* tarkoitettuja rajatarkastuksiin ja rajavalvontaan liittyviä tehtäviä,
- kerätä, analysoida ja vaihtaa kaikenlaisia yksittäistapauksiin liittyviä tai yleisiä tietoja, joiden avulla rajavartijat voivat arvioida riskejä, joita tietty henkilö, tavara tai omaisuus voivat aiheuttaa sisäiselle turvallisuudelle yhteisellä vapaan liikkuvuuden alueella, jäsenvaltioiden yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle tai yhteisön lainsäädännön yleiselle noudattamiselle,
- analysoida niiden uhkatekijöiden kehittymistä, jotka saattavat vaikuttaa turvallisuuteen ulkorajoilla, ja vahvistaa tämän perusteella rajavartijoiden toiminnan ensisijaiset painopistealueet,
- ennakoida henkilöstö- ja laitteistotarpeita, jotta turvallisuus ulkorajoilla voidaan varmistaa.