



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 25.10.2011
KOM(2011) 680 lopullinen

KOMMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Älykkäät rajat - vaihtoehdot ja jatkotoimet

1. JOHDANTO

Euroopan unionin konkreettisimpiin saavutuksiin kuuluu EU-kansalaisten vapaa liikkuvuus ja rajatarkastusten poistaminen Schengen-alueen sisärajoilta. Komissio on esittänyt äskettäin ehdotuksia Schengen-alueen kokonaishallinnoinnin lujittamiseksi¹ huolehtiakseen siitä, että tätä merkittävää saavutusta parannetaan ja kehitetään edelleen aidosti yhteisessä eurooppalaisessa kehyksessä.

Unionin ulkorajojen loukkaamattomuus on nykymuotoisen Schengen-alueen edellytys ja säilyy sen edellytyksenä myös tulevaisuudessa. Ulkorajojen hallinnointitoimenpiteiden on täytettävä kaksi tavoitetta: turvallisuuden lisääminen ja matkustamisen helpottaminen. Komission vuonna 2008 antamassa tiedonannossa ”Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvien tulevien toimien valmistelu”² käsiteltiin uusien teknologioiden tarjoamia mahdollisuuksia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Tiedonannossa hahmoteltiin niin kutsutun älykkäitä rajoja koskevan aloitteen mahdollisia osatekijöitä ja pyydettiin Euroopan parlamenttia ja neuvostoa esittämään näkemyksensä.

Lisäksi vuoden 2011 aikana kuultiin jäsenvaltioita sekä asiantuntija- että ministeritasolla ja Euroopan parlamentin jäseniä. Euroopan tietosuojavaltuutettu painotti 7. heinäkuuta 2011 antamassaan lausunnossa³ komission maahanmuuttotiedonannosta⁴, että on tarpeen arvioida olemassa olevien järjestelmien käyttöä ja osoittaa erityisesti maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän tarpeellisuus.

Komissio ottaa nämä näkemykset huomioon ja on päässyt vaiheeseen, jossa se saattaa pian olla valmis ehdottamaan täsmällisiä toimenpiteitä. Koska asiaan liittyy kuitenkin pitkäaikaisia sitoumuksia ja merkittäviä investointeja, komissio antaa ensin tämän tiedonannon, jossa esitetään tärkeimmät vaihtoehdot, yhteenveto merkittävimmistä seurauksista ja mahdollinen etenemistapa. Tämän lähestymistavan avulla komissio pyrkii myös edistämään yhteisymmärrystä kyseessä olevista asioista ja päätöksistä, jotka on tehtävä. Se ei ota kantaa mihinkään tiettyihin tuleviin ehdotuksiin, joihin liitetään täysimääräinen vaikutustenarviointi.

Tämä tiedonanto on samalla ensimmäinen vastaus Eurooppa-neuvoston kokouksessaan 23. ja 24. kesäkuuta 2011⁵ esittämään pyyntöön kiirehtiä ”älykkäitä rajoja” koskevaa työtä.

Lisäksi komissio on vuoden 2008 tiedonannon ja neuvoston pyynnön mukaisesti tarkastellut EU:n sähköisen matkustuslupajärjestelmän toteutettavuutta. Tässä tiedonannossa esitellään myös tämän tarkastelun tuloksia ja suunniteltuja jatkotoimenpiteitä.

2. ÄLYKKÄITÄ RAJOJA KOSKEVAN ALOITTEEN TAVOITTEET

EU:n ulkorajat ylitetään vuosittain maa-, meri- ja ilmarajojen kautta noin 700 miljoonaa kertaa. Noin kolmanneksen näistä rajanylityksistä tekevät kolmansien maiden kansalaiset,

¹ KOM(2011) 559 lopullinen, KOM(2011) 560 lopullinen, KOM(2011) 561 lopullinen.

² KOM(2008) 69 lopullinen.

³ C(2011)-0445.

⁴ KOM(2011) 248 lopullinen.

⁵ EUCO 23/11.

jotka tarkastetaan perusteellisesti rajanylityspaikalla⁶. Ripeiden ja turvallisten rajanylitysten edistäminen on EU:n ja sen kaikkien jäsenvaltioiden yhteinen tehtävä, eikä ole epäilystäkään siitä, etteikö rajanylitysten määrä kasvaisi edelleen huomattavasti, erityisesti lentokentillä. Eurocontrolin todennäköisimmässä ennusteessa ilmarajojen ylitysten määrän odotetaan nousevan 400 miljoonasta (vuonna 2009) aina 720 miljoonaan vuonna 2030⁷. Tämä merkitsee sitä, että vuonna 2030 Euroopan lentokentillä on tarkastettava 720 miljoonaa matkustajaa. Näin merkittävää kasvua ei voida hoitaa pelkästään palkkaamalla lisää rajavartijoita.

On pohdittava myös viisumeja ja suhteita kolmansien maihin koskevien unionin politiikkojen kehittämistä. EU on viime vuosien aikana poistanut viisumipakon onnistuneesti monien kolmansien maiden kansalaisilta, tehnyt useita sopimuksia viisumien myöntämisen helpottamisesta sekä uudenaikaistanut unionin säännöstöä esimerkiksi laajentamalla toistuvaviisumien käyttöä. Länsi-Balkania koskevan viisumipakon poistamisen lisäksi on Frontexin ja Europolin tuella toteutettu valvontajärjestelmä, jolla kerätään tilastotietoja matkustajavirroista ja arvioidaan väärinkäytösten riskiä. Näillä toimilla edistetään huomattavasti monien matkailijaryhmien pääsyä EU:n alueelle, mutta toistaiseksi niiden rinnalla ei ole pyritty yksinkertaistamaan näiden ryhmien varsinaista rajanylitystä. Tästä seuraa useita kysymyksiä:

- pystyykö EU:n rajavalvontaa koskevan politiikan kehitystilanne tällä hetkellä tukemaan sen viisumipolitiikkaa;
- pystyvätkö jäsenvaltiot hallinnoimaan näiden pyrkimysten tuloksena syntyviä kasvavia matkustajavirtoja ilman että odotusajat rajanylityspaikoilla pitenevät; sekä
- onko EU:n parannettava käytössään olevia välineitä saadakseen yksityiskohtaisempia tietoja matkustajavirroista Schengen-alueelle ja Schengen-alueelta.

Haasteita on erityisesti kaksi: miten valvoa tehokkaasti kolmansien maiden kansalaisten matkustajavirtoja ja liikkeitä yli ulkorajojen koko Schengen-alueella osana alueen kokonaishallinnointiin sovellettavaa kattavaa lähestymistapaa, ja toiseksi, miten varmistaa se, että yhä useammat säännöllisesti matkustavat henkilöt, jotka muodostavat suuren enemmistön rajanylittäjistä, voivat ylittää rajat nopeasti ja yksinkertaisesti (täyttyessään kaikki maahantuloedellytykset).

Nykyisten sääntöjen mukaan

- Schengen-alueelle saapuville kolmansien maiden kansalaisille tehdään samat tarkastukset riippumatta riskeistä, esimerkiksi yksittäisen matkustajan oleskeluajan ylityksen suhteen;
- ei ole keinoa kirjata matkustajan liikkeitä rajojen yli. Luvallinen oleskelu lasketaan matkustajan passissa tai matkustusasiakirjoissa olevien manuaalisten leimojen perusteella eikä maahantulo- ja maastapoistumispäiviä kirjata keskitetysti.

Tämän seurauksena rajanylityspaikoilla saattaa esiintyä pitkiäkin viivästyksiä, eikä luvallisen oleskeluajansa ylittäneistä matkustajista ole useinkaan käytettävissä tietoja. Tämä on

⁶ Luvut perustuvat ulkorajarahaston tilastoihin sekä kaikilla ulkorajojen ylityspaikoilla 31. elokuuta ja 6. syyskuuta 2009 välisenä aikana kerättyihin tietoihin.

⁷ Eurocontrolin pitkän aikavälin ennuste tuleville 20 vuodelle (vuoteen 2030) julkaistiin 17.12.2010: (<http://www.eurocontrol.int/statfor/gallery/content/public/forecasts/Doc415-LTF10-Report-Vol1.pdf>).

todellinen ongelma, koska oleskeluajan ylittäjät ovat merkittävän laittomien maahanmuuttajien ryhmä EU:ssa. Laittomien maahanmuuttajien määrästä ei ole saatavilla luotettavia tietoja, mutta varovaiset arviot vaihtelevat 1,9 miljoonasta 3,8 miljoonaan henkilöön⁸. EU:n 27 jäsenvaltiota antoivat vuonna 2010 yhteensä 540 000 maastapoistumismääräystä, mutta niistä vain 226 000 pantiin tosiasiallisesti täytäntöön⁹.

Se, että kaikkien kolmansien maiden kansalaisten on läpäistävä samat rajatarkastukset riippumatta heidän aiheuttamansa riskin tasosta tai matkustuksen toistuvuudesta, ei ole rajavartijoiden tehokasta käyttöä. Turvallisuuden lisääminen ja matkustajavirtojen nopeuttaminen pelkästään lisäämällä rajavartijoiden määrää ei ole monien jäsenvaltioiden kannalta toteuttamiskelpoinen vaihtoehto, koska ne pyrkivät hillitsemään julkisen talouden alijäämää.

Pitkät jonot erityisesti lentokentillä huonontavat vierailijoiden Euroopan unionista saamaa käsitystä, ja sekä lentoasemien pitäjät että lentoyhtiöt pyytävät jatkuvasti matkustajavirtojen nopeuttamista ja sujuvoittamista, jotta vaihtoaikoja saataisiin lyhennettyä.

Älykkäitä rajoja koskevalla aloitteella parannettaisiin matkustajavirtojen hallinnointia ja valvontaa rajoilla tehostamalla tarkastuksia, mutta samalla nopeutettaisiin säännöllisesti matkustavien rajanylityksiä. Näin rajavartijat pystyisivät selviytymään jatkuvasti kasvavasta rajanylitysten määrästä ilman epärealistista rajavalvonnan henkilöstöresurssien lisäämistä ja turvallisuudesta tinkimättä. Aloite on kaksiosainen: maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmä ja rekisteröityjen matkustajien ohjelma.

Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmä mahdollistaisi luvallisen oleskelun tarkan ja luotettavan laskemisen ja sekä viisuminhaltijoiden että viisumivaatimuksesta vapautettujen matkustajien matkustushistorian todentamisen oleellisena osana ensimmäisen vaiheen riskinarviointia. Tämä tapahtuisi korvaamalla nykyinen passien leimaamisjärjestelmä sähköisellä rekisterillä, joka sisältäisi tiedot lyhytaikaista oleskelua varten luvan saaneen kolmannen maan kansalaisen rajanylityspäivämääristä ja -paikoista. Järjestelmän päätarkoituksena olisi valvoa kolmansien maiden kansalaisten luvallisen oleskelun ehtojen noudattamista, mutta se edistäisi myös rajatarkastusmenettelyjen optimointia ja parantaisi turvallisuutta ulkorajojen ylittämishetkellä.

Rekisteröityjen matkustajien ohjelma puolestaan helpottaisi huomattavasti toistuvasti matkustavien, ohjelmaan hyväksytyjen ja ennakolta tarkastettujen kolmansista maista tulevien matkustajien rajanylityksiä Schengen-alueen ulkorajoilla. Se lyhentäisi rajanylityspaikoilla kuluvaan aikaan sekä helpottaisi matkustusta ja rajatylittäviä yhteyksiä. Siinä hyödynnettäisiin mahdollisimman laajasti uutta teknologiaa kuten automaattisten rajatarkastusten järjestelmiä (joita käytetään myös EU-matkustajien kohdalla).

⁸ EU:n tukeman ja kansainvälisen siirtolaispolitiikan kehittämiskeskuksen toteuttaman Clandestino-hankkeen tulokset. Mainitut määrät vastaavat yhteenlaskettua kokonaismäärää tutkimuksen teko aikaan (vuosi 2008, EU-27). <http://clandestino.eliamep.gr>.

⁹ SEC (2011) 620, taulukko 2. Tiedot ovat peräisin Eurostatilta ja Euroopan muuttoliikeverkostolta (EMV). Tietojen ristiriitaisuus johtuu oleskeluajan ylittäjiä koskevien tietojen puutteesta mutta myös muista tekijöistä, kuten eräiden kolmansien maiden yhteistyön puutteesta, humanitaarisista syistä jne.

3. KOHTI EU:N ÄLYKKÄITÄ RAJOJA

Ennen mahdollisten uusien järjestelmien tarkastelua ja kustannusten rajoittamiseksi mahdollisimman suuressa määrin on aluksi pohdittava sitä, voidaanko älykkäiden rajojen tavoitteisiin päästä olemassa olevien järjestelmien tai välineiden avulla.

3.1. EU:n tai jäsenvaltioiden olemassa olevien järjestelmien tai välineiden käyttäminen

3.1.1. Viisumipolitiikka ja VIS

3.1.1.1. Viisumipolitiikka

Entistä useampien kolmansien maiden kansalaisten matkustamista voidaan yksinkertaistaa ja helpottaa käyttämällä laajemmin viisumisäännösten tarjoamia mahdollisuuksia myöntää toistuvaisviisumeja ja tekemällä tarvittaessa sopimuksia viisumien myöntämisen helpottamisesta. Tätä kautta saavutettavat helpotukset vaikuttavat kuitenkin vain vaiheeseen ennen matkustusta, kun kolmannen maan kansalaisen ei tarvitse käydä konsulaatissa hankkimassa uutta viisumia jokaiselle käynnilleen EU:ssa. Varsinaista rajanylitystä toistuvaisviisumit eivät nopeuta.

3.1.1.2. VIS

Viisumitietojärjestelmä (VIS) ei sinällään nopeuta maahantulomenettelyjä eikä auta oleskeluajan ylittäjien yksilöimisessä. Kaikkien viisuminhaltijoiden biometrinen tietojen rekisteröiminen VIS-järjestelmään merkitsee kuitenkin sitä, että alueella havaitut ilman asiakirjoja olevat viisuminhaltijat voidaan tunnistaa helpommin, mikä parantaa palauttamismahdollisuuksia. Siirtymäkauden jälkeen biometrisiä tietoja ryhdytään käyttämään myös rajatarkastusprosessissa sen tarkistamiseen, että kyseessä oleva henkilö on se, jolle viisumi on myönnetty.

VIS:n laajentaminen sisältämään myös maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmä sekä rekisteröityjen matkustajien ohjelma ei ole toivottava vaihtoehto kolmesta syystä. Ensinnäkin asiaan liittyy tietosuojaan liittyviä seurauksia, ja järjestelmä, joka sisältäisi sekä viisuminhaltijat että viisumivaatimuksesta vapautetut henkilöt, saattaisi johtaa mahdollisuuteen käyttää tietoja muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseen. Toiseksi VIS:n kapasiteetti on nykyisin niin rajoitettu, että tarvittaisiin huomattavia lisäinvestointeja. Kolmanneksi tarkoituksen rajoittamissäännökset eivät salli viisumivaatimuksesta vapautettuja kolmansien maiden kansalaisia koskevien tietojen tallentamista VIS:ään. Älykkäitä rajoja koskevien järjestelmien kehittämisessä voitaisiin kuitenkin hyödyntää järkevästi mahdollisia synergioita VIS:n tarkoituksia palvelevan teknisen välineistön kanssa.

3.1.2. Schengenin tietojärjestelmä (SIS)

Oleskeluajan ylittäjiä koskevien SIS-kuulutusten arvo on rajallinen. Ne eivät auta tunnistamaan Schengen-alueella oleskelevia henkilöitä, jotka ovat ylittäneet luvallisen oleskelunsa keston. Tällaisten kuulutusten laatimisessa pääasiallisena tietolähteenä olisivat maastapoistumistarkastukset, joiden yhteydessä rajavartija voi havaita oleskeluajan ylityksen tarkastamalla tietyn matkustajan passissa olevat leimat. Yksi havaittu oleskeluajan ylitys ei kuitenkaan yksistään voi johtaa siihen, että kyseiselle henkilölle määrätään maahantulokielto tietyksi ajaksi. Päätettäessä siitä, myönnetäänkö henkilölle viisumi ja maahantulolupa

ulkorajalla, olisi otettava huomioon tämän koko matkustushistoria sekä kaikki muut merkitykselliset seikat.

SIS-järjestelmän (ja tulevan SIS II -järjestelmän) käyttö ei sen vuoksi ole vaihtoehto maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän toteuttamiselle.

3.1.3. Matkustajatiedot ja matkustajarekisteri

Matkustajista matkustajatietoihin (*Advance Passenger Information (API)*) ja matkustajarekisteriin (*Passenger Name Record (PNR)*) kerätyt tiedot eivät ole suoraan merkityksellisiä maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän ja rekisteröityjen matkustajien ohjelman kannalta.

Lentoyhtiöillä on velvollisuus ilmoittaa matkustajatiedot jäsenvaltioiden rajavalvontaviranomaisten pyynnöstä rajavalvonnan parantamiseksi ja laittoman maahanmuuton torjumiseksi. Matkustajatiedot siirretään lähtöselvityksen lopussa. Koska toimitetut tiedot ovat liian vähäisiä ja ne lähetetään useimmissa tapauksissa vasta lähdön jälkeen, ne eivät mahdollista minkäänlaista asianmukaista ennakkotarkastusta, jonka perusteella myönnettäisiin mahdollisuus käyttää helpotettuja rajavalvontamenettelyjä. Tietojen keruusta vastaa lentoyhtiö, tai matkustaja syöttää ne järjestelmään itse, minkä vuoksi tietojen laatu ei vastaa maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän tai rekisteröityjen matkustajien ohjelman vaatimuksia. Järjestelmää ei ole myöskään mahdollista soveltaa maarajoihin.

Matkustajarekisteritietojen keräämisestä ja toimittamisesta jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille, erityisesti lainvalvontaviranomaisille, vastaavat lentoyhtiöt. Tiedot kerätään samalla kun lento varataan lentoyhtiön varausjärjestelmän kautta. Matkustajarekisterin tarkoitus on torjua terrorismia ja vakavaa rikollisuutta, se ei ole rajavalvontaväline. Tiedot lähetetään 48–24 tuntia ennen lennon suunniteltua lähtöaikaa ja välittömästi lennolle pääsyn sulkeuduttua. Samoista syistä kuin edellä matkustajarekisteritiedot eivät ole olennaisia maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän eivätkä rekisteröityjen matkustajien ohjelman kannalta. Matkustajarekisteri ei anna mitään vahvistettuja tietoja siitä, onko henkilö todella ylittänyt rajan.

3.1.4. Kansalliset maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmät ja rekisteröityjen matkustajien ohjelmat

Kansallisia maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmiä on tällä hetkellä käytössä yhdessätoista jäsenvaltiossa¹⁰, joissa kerätään järjestelmällisesti kaikki maahantulo- ja maastapoistumismerkinnät niiden ulkorajat ylittävistä kolmansien maiden kansalaisista. Maahantulo- ja maastapoistumismerkinnät voidaan kuitenkin täsmäyttää vain, jos henkilö poistuu laillisesti *samasta* jäsenvaltiosta, johon hän saapui. Tällaiset kansalliset järjestelmät eivät ole yhteydessä vastaaviin muiden jäsenvaltioiden järjestelmiin.

Jotkin jäsenvaltiot nopeuttavat EU-kansalaisten rajatarkastuksia toteuttamalla automaattisia rajatarkastuksia (esimerkiksi sähköisten passien perusteella) tai käyttämällä muunlaisia järjestelmiä, jotka koskevat ennakkoon rekisteröityjä matkustajia¹¹. Seitsemässä jäsenvaltiossa

¹⁰ Bulgaria, Viro, Kypros, Latvia, Liettua, Unkari, Puola, Portugali, Romania, Slovakia, Suomi.

¹¹ Saksa, Espanja, Ranska, Alankomaat, Portugali, Suomi ja Yhdistynyt kuningaskunta.

on luotu jonkinlainen EU-kansalaisia koskeva kansallinen rekisteröityjen matkustajien ohjelma¹².

Tällaisia järjestelmiä ei voida soveltaa kolmansien maiden kansalaisiin. EU:n nykyisten sääntöjen mukaan rajavartijoiden on haastatettava matkustajaa ja leimattava käsin tämän matkustusasiakirja, eikä tällaista menettelyä voida automatisoida.

Näin ollen ainoat olemassa olevat kolmansien maiden kansalaisia koskevat aloitteet liittyvät puoliautomaattisiin rajatarkastuksiin. Ne ovat yhdistelmiä automaattisista porteista ja manuaalisesta tekijästä, johon sisältyy leimaus ja mahdollisuus esittää kysymyksiä osana perusteellista rajatarkastusta.

Lisärajoituksia aiheuttaa se, että yhden jäsenvaltion rekisteröityjen matkustajien ohjelmaan kuuluminen ei anna matkustajalle mahdollisuutta helpotettuun rajanylitykseen toisessa jäsenvaltiossa. Kolmannen maan kansalainen, joka matkustaa vuosittain useisiin jäsenvaltioihin, joutuisi näin ollen hakemaan kansallisen rekisteröityjen matkustajien ohjelman jäsenyyttä erikseen kussakin jäsenvaltiossa, mikä olisi kallista ja vaivalloista.

3.1.5. Sähköinen matkustuslupajärjestelmä

Sähköinen matkustuslupajärjestelmä tarkoittaisi sitä, että matkustajan olisi haettava internetissä tiettyihin kriteereihin perustuvaa matkustuslupaa. Komission toimeksiannosta toteutetussa tutkimuksessa tarkasteltiin neljää vaihtoehtoa EU:n sähköiseksi matkustuslupajärjestelmäksi:

- viisumivelvollisuudesta vapautettuja kolmansien maiden kansalaisia koskeva sähköinen matkustuslupajärjestelmä;
- tiettyjä maita, joiden kansalaiset on vapautettu viisumivelvollisuudesta, koskeva sähköinen matkustuslupajärjestelmä;
- sähköisen matkustuslupajärjestelmän ja sähköisten viisumien yhdistelmä;
- viisumivelvollisuuden korvaaminen sähköisellä matkustuslupajärjestelmällä.

Tutkimuksen tulosten perusteella komissio katsoo, että ajatus viisumivelvollisuudesta vapautettuja kolmansien maiden kansalaisia koskevasta sähköisestä matkustuslupajärjestelmästä olisi hylättävä tässä vaiheessa, sillä sen mahdollinen panos jäsenvaltioiden turvallisuuden parantamiselle ei oikeuttaisi henkilötietojen keräämistä vaadittavassa mittakaavassa eikä siitä aiheutuvia kustannuksia tai vaikutuksia kansainvälisiin suhteisiin. Viisumivaatimuksen vaiheittainen korvaaminen EU:n sähköisellä matkustuslupajärjestelmällä puolestaan ei näytä toteuttamiskelpoiselta lähitulevaisuudessa, kun otetaan huomioon maahanmuuttoriskin arvioinnin vaikeus sekä internetin käyttöön ja sähköiseen tunnistamiseen liittyvät ongelmat. Lisäksi sähköisen matkustuslupajärjestelmän luomisen edellytyksenä olisi täysin toimiva maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmä.

On selvää, ettei EU:n sähköinen matkustuslupajärjestelmä ole vaihtoehto maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmälle, sillä sitä ei voida käyttää varsinaisten rajanylitysten valvontaan. Sillä ei ole merkitystä myöskään tällaisten rajanylitysten helpottamisessa, sillä biometriikan käyttö tekisi sähköisten sovellusten järjestelmästä epäkäytännöllisen. Sitä paitsi

¹² Tällainen ohjelma on käytössä esimerkiksi Alankomaissa (Privium), Ranskassa (PARAFES), Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Iris) ja Saksassa (ABG).

rekisteröityjen matkustajien ohjelman perustelujen mukaisesti rekisteröityjen matkustajien pitäisi periaatteessa olla vapautettuja sähköisen matkustuslupajärjestelmän vaatimuksista.

Komissio aikoo käsitellä Tukholman ohjelman mukaisesti myöhemmässä vaiheessa uudelleen kysymystä siitä, mikä EU:n matkustuslupajärjestelmän panos voisi olla yhteisen viisumipolitiikan jatkokehittämiseksi. Sen vuoksi komissio ei tässä vaiheessa aio jatkaa EU:n matkustuslupajärjestelmän kehittämisen valmistelua.

3.2. Erityisjärjestelmien kehittäminen: maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmä ja rekisteröityjen matkustajien ohjelma

Edellä käsiteltiin syitä siihen, miksi älykkäiden rajojen tavoitteita ei pystytä savuttamaan olemassa olevilla järjestelmillä ja välineillä. Tässä jaksossa käsitellään maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän ja rekisteröityjen matkustajien ohjelman kehittämisen vaikutuksia, kustannuksia ja etuja sekä tarvittaessa vaihtoehtoja.

3.2.1. Oikeudelliset näkökohdat

Kumpikin järjestelmä perustuisi SEUT-sopimuksen 77 artiklaan pohjautuviin asetuksiin (minkä vuoksi ne edellyttävät Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksyntää tavallista lainsäätämisympäristöstä noudattaen). Lisäksi kumpikin järjestelmä edellyttäisi henkilöiden rajatarkastuksia koskevien Schengenin rajasäännösten¹³ säännösten muuttamista.

3.2.2. Tekniset näkökohdat

Älykkäitä rajoja koskevan järjestelmän täytäntöönpanon edellytyksenä on täysin toimiva ja kehittynyt VIS-järjestelmä. Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän ja rekisteröityjen matkustajien ohjelman yhteydessä hyödynnettäisiin täysimääräisesti olemassa olevia järjestelmiä ja välineitä, kuten VIS-järjestelmän perustana olevaa biometristä tunnistusjärjestelmää sekä kyseisessä järjestelmässä käytettäviä sormenjälkiskannereita.

Oikeudellisesta ja teknisestä näkökulmasta katsottuna maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmää olisi mahdollista viedä eteenpäin rekisteröityjen matkustajien ohjelmaa nopeammin. Tämä merkitsisi kuitenkin EU:n rajavalvontapolitiikan yksipuolista kehittämistä, sillä sen myötä lujitettaisiin vain turvallisuutta helpottamatta kolmansien maiden kansalaisten matkustusta. Rekisteröityjen matkustajien ohjelmaan liittyvä matkustuksen helpottaminen on yhteydessä automaattisten rajatarkastusten laajempaan käyttöön. Ainoa tapa valvoa rekisteröityjen matkustajien luvallista oleskelua samalla, kun mahdollistetaan täysin automatisoitu rajavalvonta, olisi kirjata maahantulo- ja maastapoistumispäivät sähköisesti. Tämän olisi tapahduttava EU-tasolla, jotta yhdessä jäsenvaltiossa tehty maahantulomerkintä voidaan täsmäyttää toisessa jäsenvaltiossa tehdyn maastapoistumismerkinnän kanssa. Sen vuoksi rekisteröityjen matkustajien ohjelman perustaminen riippuu tosiasiallisesti maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän luomisesta. Jos molemmat järjestelmät perustetaan samanaikaisesti, voidaan lisäksi saavuttaa merkittäviä säästöjä kokonaiskehityskustannuksissa käyttämällä keskustasolla samanlaista infrastruktuuria (ks. liite 1).

Järjestelmien suunnittelun yhteydessä on tehtävä tiettyjä perustavanlaatuisia valintoja:

¹³ Asetus (EY) N:o 562/2006.

3.2.2.1. Keskitetyt vai hajautetut yhteentoimivat järjestelmät

Keskitettyyn arkkitehtuuriin kuuluu keskustietokanta ja siihen yhteydessä olevat jäsenvaltioiden käyttöliittymät. Hajautettu arkkitehtuuri edellyttää vähintään 27:n kansallisen järjestelmän perustamista ja niiden liittämistä toisiinsa.

Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmässä maahantulo- ja maastapoistumistietojen sähköinen kirjaaminen keskustasolla mahdollistaisi henkilön luvallisen oleskelun pituuden automaattisen laskemisen, ja se tarjoaisi samanaikaisesti kaikille jäsenvaltioiden viranomaisille tarkat tiedot siitä, missä henkilö on saapunut Schengen-alueelle ja missä hän on poistunut sieltä. Maahantulo- ja maastapoistumistietojen kirjaaminen ensin kansallisella tasolla edellyttäisi kirjaamisen toistamista vähintään 27:ssä muussa kansallisessa järjestelmässä, jotta kaikki maahantulo- ja maastapoistumismerkinnät kaikissa järjestelmissä pysyisivät ajan tasalla. Tämä saattaa olla vaivalloista ja aikaavievää silloin kun henkilöt poistuvat Schengen-alueelta eri jäsenvaltion kautta kuin saapuessaan.

Myös rekisteröityjen matkustajien ohjelman kohdalla hajautettu arkkitehtuuri tarkoittaisi sitä, että matkustaja rekisteröitäisiin yhdessä kansallisessa järjestelmässä ja rekisteröinti toistettaisiin vähintään 27:ssä muussa kansallisessa järjestelmässä, jotta voitaisiin ottaa huomioon, että matkustaja voi saapua Schengen-alueelle minkä tahansa Schengen-rajanylityspaikan kautta.

Tämän vuoksi hajautettu arkkitehtuuri ei olisi teknisesti tehokas.

3.2.2.2. Rekisteröityjen matkustajien ohjelma: keskitetty vai hajautettu tietojen tallentaminen?

Rekisteröityjä matkustajia koskevien tietojen on oltava käytettävissä kaikilla Schengen-alueen rajanylityspaikoilla, jotta matkustajan henkilöllisyys voidaan tarkistaa automaattisesti. Näiden alfanumeeristen ja biometrinen tietojen tallentamiselle on kaksi perusvaihtoehtoa: joko keskustietokantaan tai matkustajalle annettuun tunnistevälineeseen.

Kummallakin lähestymistavalla on etunsa ja haittapuolensa, jotka liittyvät tietosuojaan ja tietoturvallisuuteen. Jos käytettäisiin tunnistevälinettä, ei olisi tarvetta kehittää EU-tason keskitettyä tietokantaa. Tunnistevälineellä on kuitenkin merkittäviä haittapuolia, jotka liittyvät niiden katoamista ja varastamista sekä jäljentämistä koskeviin riskeihin. Tunnistevälineen käyttöä koskevaan vaihtoehtoon olisi joka tapauksessa yhdistettävä tiettyjen tietojen tallentaminen tietokantaan, jolla mahdollistettaisiin sovellusten ja tunnistevälineiden kokonaishallinnointi. Vaikka tunnistevälinevaihtoehdon kehittämisen kokonaiskustannukset jäisivät äskettäin tehtyjen arviointien mukaan noin 30 miljoonaa euroa halvemmiksi, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä se osoittautuisi kalliimmaksi ylläpitää, sillä siitä jäsenvaltioille aiheutuvat käyttökustannukset olisivat 20 miljoonan euron luokkaa vuosittain (jäsenvaltioille yhteensä)¹⁴.

Eräs tapa välttää kielteisiä vaikutuksia ja yhdistää näiden kahden vaihtoehdon edut olisi valita yhdistelmä keskustietokannasta ja tunnistevälineestä, joka sisältää ainoastaan rekisteröidylle matkustajalle myönnetyn ainutkertaisen tunnisteen (hakemusnumero). Alfanumeeriset ja biometriset tiedot tallennettaisiin keskitetysti, mutta erilleen toisistaan, ja nimetyille

¹⁴ Yhteensä 28 maalle – 22 jäsenvaltiolle ja kolmelle assosioituneelle maalle, jotka tällä hetkellä osallistuvat täysimääräisesti Schengen-alueeseen, sekä Romanian, Bulgarian ja Liechtensteinille.

toimivaltaisille viranomaisille myönnettäisiin erilliset ja selkeät käyttöoikeudet. Biometriset tiedot liitettäisiin tunnistevälineen ainutkertaiseen tunnisteseen, ja niitä käytettäisiin ainoastaan matkustajan henkilöllisyyden todentamiseen tämän ylittäessä rajan.

Tämän kolmannen vaihtoehdon kohdalla tietosuoja- ja tietoturvaluushaitat olisivat muita vaihtoehtoja pienemmät, mutta se on noin 50 miljoonaa euroa kalliimpi kehittää kuin keskitettyyn rekisteriin perustuva vaihtoehto.

3.2.2.3. Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmä: olisiko siihen sisällytettävä biometrisiä tietoja ja minkätyyppisiä?

Järjestelmään voitaisiin tallentaa joko pelkästään alfanumeerisia tietoja (esimerkiksi nimi, kansalaisuus ja passin numero) tai sisällyttää siihen myös biometrisiä tunnisteita.

Biometriikan sisällyttäminen järjestelmään helpottaisi järjestelmän mahdollisuuksia tunnistaa asianmukaisia asiakirjoja vailla olevat henkilöt, joilla ei ole viisumivelvollisuutta (viisuminhaltijat voidaan tunnistaa VIS-järjestelmää käyttämällä). Se mahdollistaisi myös maahantulo- ja maastapoistumismerkintöjen tarkemman täsmäyttämisen (esimerkiksi kahdella passilla matkustavien henkilöiden kohdalla) yhdistämällä matkustushistoria tiettyyn yksilöön biometrisen tunnisteen osoittaman ainutkertaisen ominaisuuden perusteella.

Toisaalta tämä voisi vaikuttaa haitallisesti rajanylitysaikojen pituuteen, kun biometrisiä tietoja edellytettäisiin kaikilta matkustajilta, joilla ei ole viisumivelvollisuutta.

Paras tapa edetä olisi sen vuoksi käynnistää ensimmäinen vaihe käyttäen ainoastaan alfanumeerisia tietoja. Biometriset tunnistet voitaisiin aktivoida myöhemmässä vaiheessa sen perusteella, millaisia alustavia arviointituloksia saadaan järjestelmän kokonaisvaikutuksista sekä vaikutuksista rajavalvonnalle. Tällaisen siirtymävaiheen lähestymistavan kehittämiskustannukset ovat yleisesti ottaen verrattavissa siihen, että biometriikka aktivoitaisiin heti alusta alkaen, ja vain hiukan kalliimmat kuin biometriikan jättäminen järjestelmän ulkopuolelle alusta alkaen. Jälkimmäinen on kuitenkin valinta, jota ei voida perua enää myöhemmässä vaiheessa.

Biometrisen tunnisteen valinnassa on otettava huomioon, että yleisimmin käytetyt ja luotettavimmat tunnistet ovat sormenjäljet ja (myös silloin, kun sormenjälkeä ei ole käytettävissä) digitaalinen kasvokuva (näitä tunnisteita käytetään myös Eurodac-, VIS- ja SIS II -järjestelmissä, passeissa ja oleskeluluvissa). Tämä valinta merkitsisi myös sitä, että jo asennettuja laitteistoja voitaisiin hyödyntää täysimääräisesti, mikä toisi mukanaan merkittävää säästöä.

3.2.3. Kustannukset

Järjestelmien kehittämiskustannuksiin vaikuttaa se, mitkä toteutusvaihtoehdot valitaan, ja erityisesti se, kehitetäänkö järjestelmiä yhdessä vai erikseen. Odottaessa vaikutustenarvioinnin valmistumista ja maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmästä ja rekisteröityjen matkustajien ohjelmasta tulevaisuudessa tehtäviin lainsäädäntöehdotuksiin liitettävää rahoitus selvitystä voidaan joka tapauksessa todeta, että alkuinvestointikustannukset tulevat olemaan huomattavat. Ks. liite 1.

Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän kohdalla kehittämiskustannukset saattavat olla yhteensä (kolmen vuoden ajalta) 200 miljoonan euron luokkaa. Näistä kustannuksista yli 75 prosenttia liittyy tarvittavan infrastruktuurin kehittämiseen ja käyttökuuntoon saamiseen

kussakin jäsenvaltiossa. Vuosittaiset käyttökustannukset saattavat olla jopa 100 miljoonan euron luokkaa, ja vastaavansuuruinen kustannusosuus aiheutuu myös kansallisella tasolla.

Rekisteröityjen matkustajien ohjelman kohdalla laskelmat ovat vastaavanlaisia, vaikkakin valitut vaihtoehdot vaikuttavat sen kohdalla kustannuksiin suuremmassa määrin. Tämä koskee sekä kokonaiskustannuksia että erityisesti sitä kustannusten osuutta, joka liittyy investointeihin ja toimintaan kansallisella ja Euroopan tasolla.

Näihin laskelmiin ei sisälly kustannuksia, jotka aiheutuvat rekisteröidyn matkustajan aseman saamista koskevien hakemusten tutkimisesta. Rekisteröityjen matkustajien ohjelman täytäntöönpanoon kuuluisi hakemusmaksu, jonka olisi katettava hallinnolliset kustannukset, joita jäsenvaltioille aiheutuu ohjelmaa koskevien hakemusten käsittelystä.

Rekisteröityjen matkustajien ohjelman käytännön täytäntöönpano merkitsisi myös sitä, että jäsenvaltiot lisäävät investointejaan rajalla käytettäviin automaattisiin portteihin. Asennettavien porttien sijainnista tai lukumäärästä ei olisi tarpeen päättää Euroopan tasolla, minkä vuoksi kokonaiskustannuksista voidaan esittää arvio vasta, kun jäsenvaltiot ovat päättäneet näiden porttien kokonaisuudesta. Komissio kuitenkin rohkaisee jäsenvaltioita asentamaan tällaisia portteja kaikkialle, missä se on mahdollista ja kohtuullista, jotta rekisteröityjen matkustajien ohjelman edut saadaan maksimoitua käytännössä. Portteihin tehtäviä investointeja voitaisiin tietyin edellytyksin yhteisrahoittaa tulevasta sisäisen turvallisuuden rahastosta.

Tässä vaiheessa ennakoituja huomattavia kustannuksia on harkittava saavutettavien etujen rinnalla: esimerkiksi yhdessä sen kanssa, että huomattava osuus kaikista rajanylityksistä saataisiin automatisoitua, rekisteröityjen matkustajien ohjelma saattaisi vähentää rajavalvontaan tarvittavia resursseja noin 40 prosenttia (mikä vastaa 500 miljoonaa euroa vuodessa). Vaikka laskelma perustuukin vaatimattomampiin, 250 miljoonan euron vuotuisiin säästöihin, jäsenvaltioille voisi syntyä säästöjä nettokustannuksissa jo toisen toimintavuoden jälkeen¹⁵.

Määrärahaa, jota komission ehdotuksissa monivuotiseksi rahoituskehikseksi vuosiksi 2014–2020 esitetään sisäisen turvallisuuden rahastoa varten, otetaan huomioon myös näiden kahden järjestelmän perustaminen, kehittäminen ja alkuvaiheen toiminta. On kuitenkin tarpeen arvioida tarkemmin sitä, missä määrin ja millaisella osuudella EU:n talousarviosta olisi katettava uusien järjestelmien kehittämisestä ja/tai toiminnasta kansallisella tasolla aiheutuvia kustannuksia, ja asiasta on tarkoitus keskustella Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa.

3.2.4. Käytännön toteutus: tehokkuuden ja vaikutuksen arviointi

Viimevuotisessa tiedonannossa ”Katsaus tiedonhallintaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella”¹⁶ määritettiin edellytykset, joita komissio soveltaa kaikkiin uusiin tiedonhallintajärjestelmiin. Tiedonannossa vahvistetaan, että järjestelmän kehittämistä ei saisi aloittaa ennen kuin sen tarkoitus, kattavuus, toiminnot ja tekniset yksityiskohdat on

¹⁵ Komission yksiköiden laskelma, joka perustuu kokemukseen ja tietoihin, joita rekisteröityjen matkustajien ohjelman pilottiversioita jo käyttävät jäsenvaltiot ovat toimittaneet.

¹⁶ KOM(2010) 385 lopullinen.

hyväksytytty sen perustana olevassa lainsäädännössä. Tiedonannossa määritellään myös pysyvät ja menettelyjä koskevat periaatteet¹⁷, joita olisi sovellettava mittapuuna tällä alalla.

Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän arvioinnissa olennaisimpiin periaatteisiin kuuluu ensinnäkin sen tarpeellisuus. Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän perustamisen perusteluksi ei riitä se, että se ratkaisisi sellaisenaan kysymyksen rekisteröityjen matkustajien luvallisen oleskelun seurannasta, sillä se edellyttää kaikkien matkustajien maahantulo- ja maastapoistumistietojen tallentamista. Lisäksi tämän seurauksena tallennettavien tietojen määrä olisi merkittävä.

Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän olisi edistettävä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamista, sillä järjestelmä tunnistaa oleskeluaikansa ylittäneet henkilöt. On kuitenkin vaikea ennustaa, kuinka suuri määrä henkilöitä tämän seurauksena todella otetaan kiinni. Mahdollista vaikutusta on kuitenkin tarkasteltava suhteessa nykyiseen tilanteeseen, jossa vastuussa olevilla kansallisilla viranomaisilla ei ole käytettävissään lainkaan tietoja oleskeluaikansa ylittäneistä henkilöistä. Järjestelmää olisi lisäksi käytettävä yhdessä muiden toimenpiteiden kanssa, joita ovat esimerkiksi Schengen-alueella tehtävät henkilöllisyyden tarkastukset ja mahdollisuus tunnistaa vailla asianmukaisia asiakirjoja olevia henkilöitä VIS-järjestelmän avulla.

Lisäksi maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmä toisi mukanaan etuja sen ansiosta, että se mahdollistaisi vankemmin tosiseikkoihin perustuvan politiikkojen laadinnan esimerkiksi viisumipolitiikan ja viisumien myöntämisen helpottamisen alalla, mutta myös tiettyjen naapurimaiden kanssa harjoitettavan muuttoliikettä, liikkuvuutta ja turvallisuutta koskevan kumppanuuden puitteissa. Voidaan katsoa, että EU:lla on vastuu esimerkiksi perustella tietyn kolmannen maan kansalaisia koskevan viisumivelvollisuuden säilyttämistä osoittamalla, että oleskeluajan ylittämiseen liittyy ongelmia, ja/tai ottaa viisumivelvollisuus uudelleen käyttöön, jos viisumivapautta on käytetty väärin.

Rekisteröityjen matkustajien ohjelman tärkeimpiä periaatteita olisi ensinnäkin täsmällinen riskinhallinta. Ennakkotarkastuksen on oltava riittävän perusteellinen, jotta se kompensoi rajatarkastusprosessin keventämistä. Ohjelman toinen avainperiaate olisi kustannustehokkuus. Tavoitteena olisi helpottaa mahdollisimman monien henkilöiden matkustusta, minkä vuoksi kelpoisuusvaatimusten olisi oltava väljät, mutta ennakkotarkastuskriteereillä on varmistettava korkea turvallisuustaso.

3.2.5. Tietosuoja

Henkilötietoja koskevan unionin lainsäädännön yhteydessä on noudatettava Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, erityisesti sen 7 ja 8 artiklassa vahvistettuja periaatteita. Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän ja rekisteröityjen matkustajien ohjelman on kunnioitettava kaikkien matkustajien perusoikeuksia, kuten heidän oikeuttaan samantasoiseen tietosuojaan. Tämän vuoksi älykkäitä rajoja koskevan lainsäädännön on oltava henkilötietojen suojelua koskevan lainsäädännön ja periaatteiden mukaista. Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän ja rekisteröityjen matkustajien ohjelman täytäntöönpanon perusteluksi ei riitä niiden hyödyllisyys. Perusoikeuksiin, kuten yksityisyyden suojaan ja tietosuojaan, vaikuttavien järjestelmien on täytettävä vaatimus tarpeellisuudesta

¹⁷ 1) Perusoikeuksien ja erityisesti yksityisyyttä ja tietosuojaa koskevien oikeuksien turvaaminen; 2) tarpeellisuus; 3) toissijaisuusperiaate; 4) täsmällinen riskinhallinta; 5) kustannustehokkuus, 6) alhaalta ylöspäin rakentuva politiikan laadinta; 7) selkeä vastuunjako; 8) tarkastelu- ja raukeamislausekkeet.

demokraattisessa yhteiskunnassa ja oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Lisäksi tietoja olisi käsiteltävä vain siinä laajuudessa, joka on välttämätön järjestelmän tarkoitusten saavuttamiseksi. Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmää ja rekisteröityjen matkustajien ohjelmaa luotaessa perustavanlaatuisiin periaatteisiin olisi kuuluttava ”sisäänrakennetun yksityisyyden suojan” periaate. Eräänä esimerkkinä tämän periaatteen käytännön toteutuksesta voidaan pitää 3.2.2.2 jaksossa kuvailtua vaihtoehtoa yhdistää tunnisteväline keskitetysti tallennettuihin tietoihin rekisteröityjen matkustajien ohjelmassa.

Sekä maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmässä että rekisteröityjen matkustajien ohjelmassa tietoja keräisivät ja käsitelisivät vain nimetyt toimivaltaiset viisumi- ja rajaviranomaiset konsuliedustustoissa ja rajanylityspaikoilla ja vain siinä määrin kuin on tarpeen niiden tehtävien suorittamiseksi. Tietojen käyttö olisi tarkasti määritelty ja rajoitettu yksityisyyttä ja tietosuojaa koskevan EU:n ja jäsenvaltioiden voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Kaikista tietojenkäsittelytoimista pidettäisiin kirjaa ja merkinnät olisivat käytettävissä tietosuojan valvontaa varten. Järjestelmään luotaisiin myös oikeussuojakeinoja sen varmistamiseksi, että matkustajat voivat tarkistaa ja tarvittaessa oikaista rekisteröidyn matkustajan asemaa koskevaan hakemukseensa tai maahantulo- ja maastapoistumismerkintöihinsä sisältyviä tietoja. Lisäksi toteutettaisiin toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että tiedot tallennetaan turvallisesti, ja kaiken väärinkäytön välttämiseksi. EU-toimielinten ja -elinten suorittamaa tietojenkäsittelyä valvoisi Euroopan tietosuojavaltuutettu ja jäsenvaltioiden viranomaisten suorittamaa tietojenkäsittelyä puolestaan kansalliset tietosuojaviranomaiset. Lainvalvontaviranomaisten pääsy järjestelmään (maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmään) olisi mahdollista vain tulevassa EU:n lainsäädännössä selkeästi määritellyissä tapauksissa ja samojen tiukkojen sääntöjen mukaisesti.

4. TULEVAT TOIMET

EU:n on jatkettava ulkorajojensa hallinnon parantamista. Osa tätä työtä voisi olla tässä tiedonannossa hahmoteltu älykkäitä rajoja koskeva suunnitelma.

Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän täytäntöönpanon myötä EU saisi tarkkoja tietoja matkustajavirroista Schengen-alueelle ja sieltä pois kaikilta sen ulkorajan osilta samoin kuin oleskeluajan ylittäjistä. Se mahdollistaisi myös tosiseikkoihin perustuvan viisumivapautta koskevien toimenpiteiden arvioinnin, viisumien myöntämisen helpottamista koskevat sopimukset sekä vastaavia tulevia aloitteita koskevat etenemissuunnitelmat. Yhdessä VIS-järjestelmän kanssa tämä tehostaisi EU:n toimia laittoman siirtolaisuuden käsittelemiseksi ja onnistuneiden palautusten määrän kasvattamiseksi.

Rekisteröityjen matkustajien ohjelma nopeuttaisi 4–5 miljoonan matkustajan rajanylitystä vuosittain¹⁸ ja loisi perustan automaattisiin rajavalvontateknologioihin suurilla rajanylityspaikoilla tehtävien investointien lisäämiselle. EU-kansalaisten automaattista rajavalvontaa testanneissa jäsenvaltioissa saatujen kokemusten perusteella rajanylitykseen kuluva aika voidaan lyhentää nykyisestä 1–2 minuutista alle 30 sekuntiin. Monet kolmannet maat investoivat parhaillaan automaattiset rajatarkastukset mahdollistavaan teknologiaan, mutta mikään niistä ei ole toteuttanut toimenpidettä, joka vastaisi tässä tiedonannossa

¹⁸ Määrä perustuu oletukseen, jonka mukaan vähintään 20 prosenttia kaikista toistuvaisviisumin saaneista henkilöistä (vuosittain noin 10 miljoonaa) hakisi rekisteröidyn matkustajan asemaa, ja hakemuksen esittäisi myös vastaava määrä henkilöitä, jotka eivät tarvitse viisumia.

hahmoteltua EU:n rekisteröityjen matkustajien ohjelmaa: se tarjoaa mahdollisuuden yksinkertaistettuun automaattiseen rajanylitykseen kaikille kolmansien maiden kansalaisille, jotka täyttävät määritellyt ennakkotarkastuskriteerit, antaa konkreettisen vahvistuksen EU:n avoimuudesta maailmaa kohtaan ja sitoumuksen matkustuksen ja rajatylittävien yhteyksien helpottamisesta, myös liikeyrityksille.

Tässä tiedonannossa esitettyjen vaihtoehtojen alustavan arvioinnin perusteella ja rajoittamatta täysimääräistä vaikutustenarviointia, joka liitetään asiasta tehtäviin ehdotuksiin, näyttää siltä, että paras etenemistapa on kehittää maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmää ja rekisteröityjen matkustajien ohjelmaa yhdessä, aktivoida biometriikan käyttö maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmässä siirtymäkauden jälkeen sekä käyttää rekisteröityjen matkustajien ohjelmassa tunnistevälineen ja keskustietokannan yhdistelmää. Niiden valintojen mukaisesti, joita on jo tehty Euroopan parlamentin ja neuvoston antamassa EU:n lainsäädännössä, joka koskee Eurodac-, VIS- ja SIS II -järjestelmiä, passeja ja oleskelulupia, kummassakin järjestelmässä käytettäväksi biometriseksi tunnisteksi valitaan sormenjäljet ja digitaalinen kasvokuva.

On kuitenkin korostettava sitä, että maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmää tai rekisteröityjen matkustajien ohjelmaa koskevaa kehittämistyötä ei aloiteta ennen kuin Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat hyväksyneet järjestelmien oikeusperustan, jossa määritellään selkeästi niitä koskevat eritelmät. Jotta voitaisiin varmistaa järjestelmien korkein mahdollinen laatu ja rajoittaa mahdollisia sentapaisia riskejä, joita on ilmennyt SIS II- ja VIS-järjestelmien kehittämisen yhteydessä, vastaperustetun tietotekniikkaviraston on tarkoitus vastata järjestelmien kehittämisestä ja operatiivisesta hallinnoinnista.

Uusien järjestelmien laajuus edellyttäisi sekä EU:lta että jäsenvaltioilta mittavia investointeja tietojärjestelmien kehittämiseen ja julkisten varojen käyttöä sekä huomattavaa panostusta mahdollisimman korkeatasoisen henkilötietosuojan varmistamiseen. Näiden järjestelmien tulevassa kehitystyössä on otettava huomioon myös muiden laajamittaisten IT-hankkeiden, kuten SIS II- ja VIS-järjestelmien, kehittämisessä saadut kokemukset. Samalla uudet järjestelmät tarjoaisivat merkittäviä mahdollisuuksia edistää sekä turvallisuuden lisäämisen että rajanylityksen helpottamisen tavoitteita. Koska EU:hun matkustavien kolmansien maiden kansalaisten, myös viisumiveliollisuudesta vapautettujen henkilöiden, määrän odotetaan kasvavan, järjestelmät voivat antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden ylläpitää tehokkaita rajanylityspaikkoja ilman että niille aiheutuu epärealistisia ja hyvin kalliita henkilöstön lisäystarpeita.

EU:n on valmistauduttava vastaamaan haasteeseen, jonka globaalistuvassa maailmassa jatkuvasti kasvava matkustajien määrä aiheuttaa. Uudet teknologiat voisivat tarjota uusia mahdollisuuksia vastata näihin haasteisiin. Komissio odottaa innokkaasti mahdollisuutta keskustelujen jatkamiseen Euroopan parlamentin, neuvoston ja Euroopan tietosuojavaltuutetun kanssa ja aikoo esittää maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmää ja rekisteröityjen matkustajien ohjelmaa koskevat ehdotukset vuoden 2012 ensimmäisellä puoliskolla.

Liite – Järjestelmien arvioidut kustannukset

Asiasta tehtäviin ehdotuksiin liittyviin vaikutustenarviointeihin sisällytetään täysimääräiset arviot tiettyjen vaihtoehtojen kustannuksista. Alla olevassa taulukossa, joka perustuu komission toimeksiannosta vuonna 2010 tehtyyn tutkimukseen, esitetään yhden vaihtoehdon kertaluonteiset kehittämiskustannukset, käytöstä aiheutuvat vuosittain toistuvat kustannukset sekä kolmen kehittämisvuoden ja sen jälkeisten viiden toimintavuoden yhteenlasketut kokonaiskustannukset. Sen laatimisen perustana on käytetty vaihtoehtoa, jossa rekisteröityjen matkustajien ohjelma toteutetaan tallentamalla alfanumeeriset tiedot tunnistevälineeseen ja biometriset tiedot keskustietokantaan ja maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmä toteutetaan keskitettynä järjestelmänä, johon biometriset tiedot lisätään myöhemmin.

Komissio saattaa esittää lainsäädäntöehdotuksensa vuoden 2012 aikana, ja jos lainsäätäjät hyväksyvät ne vuoteen 2014 mennessä, järjestelmien kehittäminen voisi alkaa vuonna 2015. Nämä arviot ovat pelkästään viitteellisiä. Lainsäätäjien päätökset järjestelmien luonteesta saattavat lisätä tai vähentää kustannuksia.

	Kertaluonteiset kehittämiskustannukset keskustasolla ja kansallisella tasolla (3 vuoden kehitystyö) (milj. EUR)	Vuosittaiset käyttökustannukset keskustasolla ja kansallisella tasolla (5 vuoden toiminta) (milj. EUR)	Kokonais- kustannukset keskustasolla ja kansallisella tasolla (milj. EUR)
Rekisteröityjen matkustajien ohjelma Vaihtoehto – Tiedot (ainutkertainen numero) tallennettuna tunnistevälineeseen ja (biometriikka ja tiedot sovelluksista) tietokantaan	207 (jäsenvaltiot: 164 – keskustaso: 43)	101 (jäsenvaltiot: 81 – keskustaso: 20)	712
Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmä: Vaihtoehto – keskitetty järjestelmä, johon biometriset tiedot lisätään myöhemmin	183 (jäsenvaltiot: 146 – keskustaso: 37)	88 (jäsenvaltiot: 74 – keskustaso: 14)	623

Kokonaiskustannukset jäisivät kuitenkin noin 30 prosenttia alhaisemmiksi, jos nämä kaksi järjestelmää rakennettaisiin yhdessä (ts. samalle tekniselle alustalle).