



Bryssel 14.9.2016  
COM(2016) 602 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPA-  
NEUVOSTOLLE JA NEUVOSTOLLE**

**Lisää turvallisuutta liikkuvuuden maailmassa: parannuksia tiedonvaihtoon terrorismin  
torjumiseksi ja vahvemmat ulkorajat**

## 1. JOHDANTO

Schengen-alue on yksi EU:n arvostetuimmista saavutuksista: alue, jonka sisärajoilla ei tehdä rajatarkastuksia ja joka tuottaa ainutlaatuista taloudellista ja yhteiskunnallista hyötyä. Turvallisuuden ylläpitäminen avoimessa Euroopassa on kuitenkin ollut viime vuosina erittäin haasteellista. Muuttoliike- ja pakolaiskriisin sekä terrori-iskujen aallon aiheuttamat paineet edellyttävät uutta lähestymistapaa. Euroopan muuttoliikeagenda ja Euroopan turvallisuusagenda<sup>1</sup> ovat osoittaneet, miten yhteistyön tiivistäminen auttaa sekä kriisin hoitamisessa että asiantuntemuksen ja tiedon yhdistämisessä ja käyttämisessä niin vahvan ja kestävä eurooppalaisen järjestelmän rakentamiseksi, että sillä voidaan turvata vahvat rajat ja tuottaa älykästä tiedustelutietoa Euroopan turvallisuustarpeisiin.

Tässä tiedonannossa edetään pidemmälle ja esitetään käytännön toimia tämän työn nopeuttamiseksi ja laajentamiseksi. Sen perustana on sekä toimielinten<sup>2</sup> että yleisen mielipiteen<sup>3</sup> vahva yksimielisyys siitä, että EU:n on tehtävä kaikkensa auttaakseen jäsenvaltioita suojelemaan kansalaisia. Sen on maksimoitava yhteistyömahdollisuudet samalla kun taataan EU:n yhteiskuntien perustan muodostavien perusoikeuksien täysimääräinen kunnioittaminen.

Toimien on perustuttava määrätietoiseen pyrkimykseen jatkaa edistymistä kaikissa Euroopan muuttoliikeagendaan ja Euroopan turvallisuusagendaan liittyvissä toimenpiteissä.

Vahvat rajat vähentävät myös riskiä viime vuoden aikana koettujen paineiden uusiutumisesta. On jatkettava jo toteutettuja mittavia toimia tilanteen vakauttamiseksi humanitaaristen normien mukaiseksi ja muuttoliikkeen hallitsemiseksi kriisitilanteessa. Tämä tarkoittaa yhteistä lähestymistapaa turvapaikka- ja palauttamismenettelyihin samalla kun parannetaan laillisen maahanmuuton väyliä. Kumppanuuskehityksen kautta on tehtävä työtä laittoman maahanmuuton perimmäisten syiden vähentämiseksi ja uuden vaiheen vakiinnuttamiseksi maahanmuuttoon liittyvässä yhteistyössä keskeisten kumppaneiden kanssa.<sup>4</sup> Vahvat ulkorajat muodostavat myös perustan Schengen-alueelle ilman tarkastuksia sisärajoilla – kuten todetaan asiakirjassa ”Etenemissuunnitelma Schengen-järjestelmän normaalin toiminnan palauttamiseksi”<sup>5</sup> – sekä parantavat liikkuvuutta.

Turvallisuuden osalta toimiva ja todellinen turvallisuusunioni<sup>6</sup> merkitsee sitä, että jäsenvaltiot tekevät turvallisuusasioissa tiivistä yhteistyötä, koska yhden jäsenvaltion sisäinen turvallisuus on kaikkien jäsenvaltioiden ja koko unionin sisäistä turvallisuutta. On toteutettava kiireesti toimia esimerkiksi radikalisoitumisen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi, tiedonvaihdon parantamiseksi, kansalaisten suojelemiseksi, kriittisen infrastruktuurin turvaamiseksi sekä terroristien ja rikollisten rahoituksen ja aseiden saannin estämiseksi hyödyntämällä kaikkia

---

<sup>1</sup> COM(2015) 185 final, 28.4.2015, ja COM(2015) 240 final, 13.5.2015.

<sup>2</sup> Esimerkiksi EU:n oikeus- ja sisäasiainministerien ja EU:n toimielinten edustajien yhteinen lausuma Brysselissä 22. maaliskuuta 2016 tehdyistä terrori-iskuista (24.3.2016).

<sup>3</sup> Hiljattain tehdyn Eurobarometri-tutkimuksen vastaajista 71 prosenttia toivoi EU:lta enemmän ulkorajoihin liittyviä toimia ja 82 prosenttia terrorismin torjuntaan liittyviä toimia (Euroopan parlamentin erityiseurobarometri, kesäkuu 2016).

<sup>4</sup> Tiedonanto ”Euroopan muuttoliikeagendaan perustuva uusi kumppanuuskehys kolmansien maiden kanssa”, COM(2016) 385 final, 7.6.2016.

<sup>5</sup> ”Etenemissuunnitelma Schengen-järjestelmän normaalin toiminnan palauttamiseksi”, COM(2016) 120 final, 4.3.2016.

<sup>6</sup> ”Euroopan turvallisuusagendan valjastaminen terrorismin torjuntaan ja toimivan ja todellisen turvallisuusunionin perustamisen valmisteluun”, COM(2016) 230 final, 20.4.2016.

EU:n käytettävissä olevia mahdollisuuksia torjua turvallisuusuhkia. Toimien täysimääräinen ja nopea toteuttaminen kaikilla näillä aloilla luo pohjan etenemiselle vielä pidemmälle.

Tässä tiedonannossa esitellään keskeiset toimintalinjat muuttoliikeagendan, turvallisuusagendan ja turvallisuusunionin toteuttamisen jatkamiselle. Toimenpiteet muodostavat yhdessä kokonaisuuden, jolla voidaan hallita muuttoliikettä, helpottaa vilpittömässä mielessä tapahtuvaa matkustamista sekä tehdä jäsenvaltioiden kanssa yhteistyötä turvallisuuden parantamiseksi. Mitä nopeammin tehokkaat ja vuorovaikutteiset järjestelmät otetaan käyttöön, sitä nopeammin niistä on hyötyä. Sen vuoksi tässä tiedonannossa esitetään, miten tätä työtä on nopeutettava, sekä tuodaan esiin lyhyen aikavälin lisämahdollisuuksia parantaa ulkorajojen valvontaa, vastata turvallisuustarpeisiin sekä varmistaa, että rajavartijoilla, tulliviranomaisilla, turvapaikkaviranomaisilla, poliisilla ja oikeusviranomaisilla on oikeat tiedot. Tietojen käytön tehostamisessa korostuu erityisesti tarve kunnioittaa perusoikeuksia ja tietosuojasääntöjä. Tämä edellyttää hyvin suunniteltuja, oikein käytettyjä ja asianmukaisesti säänneltyjä teknisiä ja tietojärjestelmiä sekä täysiä takeita yksityiselämän ja henkilötietojen suojasta.

## **2. VAHVOISTA RAJOISTA JA TEHOKKAASTA TIEDONVAIHDOSTA HYÖTYÄ LIKKUVUUDELLE JA TURVALLISUDELLE**

Vahvoilla ulkorajoilla on keskeinen merkitys sisäisen liikkuvuuden mahdollistamisessa. Tämä pätee etenkin Euroopan unionissa, jossa ulkorajojen vahvuus on edellytys vapaalle liikkuvuudelle Schengen-alueella. EU:n kansalaiset ylittävät Schengen-ajan vuosittain noin 400 miljoonaa kertaa ja EU:n ulkopuolisten maiden kansalaiset 200 miljoonaa kertaa. Rajatarkastusten päivittäisellä sujumisella on keskeinen merkitys EU:n taloudelle ja yhteiskunnille sekä EU:n suhteille naapurimaihin.

Rajavalvonnan on oltava tehokasta ja luotava turvallisuutta. Miljoonien rajan ylittävien eurooppalaisten ja muiden matkustamisen sujuvoittamiseksi tarvitaan kevyempiä ja yksinkertaistettuja menettelyjä, joista hyötyvät sekä EU:n kansalaiset että vilpittömässä mielessä matkustavat kolmansien maiden kansalaiset. Tämä tuottaa huomattavaa taloudellista hyötyä kaupankäyntiin perustuvalle EU:n taloudelle sekä säästää säästöpainneiden alaisille viranomaisille. Sen on kuitenkin samalla tuettava muita rajavalvonnan tavoitteita, kuten laittoman maahanmuuton torjuntaa ja turvallisuusriskien tunnistamista. Ratkaisu löytyy tasapainottamalla rajavalvontaan kohdistuvat eri vaatimukset tehokkailla, turvallisilla ja kokonaisvaltaisilla toimilla, joita mukautetaan sen mukaan, miten alueelle saavutaan, ja sovittamalla yhteen lisääntyvän liikkuvuuden hyödyt ja turvallisuuden vaatimukset.

Monet matkustajat pyrkivät EU:hun lyhytaikaisesti työasioissa, vapaa-ajan matkalle tai opiskelujen vuoksi, ja hankkivat sitä varten tarvittaessa viisumin. Näissä tapauksissa, kuten kaikilla laillisilla väylillä tulla EU:n alueelle, rajalla voidaan tarkastaa, että kaikki maahantulon edellytykset täyttyvät, ja toivottaa tulijat tervetulleiksi Eurooppaan.

Muuttoliike- ja pakolaiskriisi on kuitenkin tuonut esiin tarpeen hallita erityisesti sääntöjenvastaista maahantuloa. EU:lla on velvollisuuksia niitä kohtaan, jotka ovat kansainvälisen suojelun tarpeessa. Heidät on ohjattava turvapaikkamenettelyyn. Sen sijaan niiden, jotka eivät ole käyttäneet käytettävissä olevia laillisia väyliä ja joilla ei ole oikeutta jäädä, on palattava tai heidät on palautettava. Sen vuoksi on tärkeää, että jokainen Schengen-alueelle saapuva on asianmukaisesti rekisteröity, heihin on sovellettava asianmukaisia

tunnistamis- ja arviointimenettelyjä ja heidät on vastaanotettava tiloissa, joissa tarvittavat tarkastukset voidaan tehdä.

Muuttoliike- ja pakolaiskriisi on tuonut selkeästi esiin puutteita ja heikkouksia muun muassa toimissa EU:n ulkorajoilla. On tarvittu merkittäviä ponnisteluja tehokkaan rajavalvonnan palauttamiseksi. Tähän on kuulunut uudenlaisia toimia etulinjassa sijaitsevien jäsenvaltioiden tukemiseksi hotspot-lähestymistavalla, vaihteittain etenevää työtä, jotta voitaisiin palata Schengenin säännösten asianmukaiseen soveltamiseen ulkorajojen turvaamiseksi, sekä tiivistä yhteistyötä ja koordinoitua, jotta muuttuva tilanne pysyy jatkuvassa valvonnassa. Näitä ponnisteluja on jatkettava, etenkin Kreikassa ja Italiassa, joissa esiintyy edelleen rakenteellisia puutteita ja täytäntöönpano on liian hidasta ja jotka tarvitsevat keskeistä asiantuntemusta muista jäsenvaltioista. Tämän vuoksi Euroopan raja- ja rannikkovartioston nopea perustaminen on keskeisen tärkeää.

Vaikka rajat ovat vain osa turvallisuusratkaisua, rajavalvonnan puutteet aiheuttavat aukkoja turvallisuudessa. Ulkomaisten terroristitaitelijoiden ilmiö on suuri turvallisuusriski, johon liittyy korostunut valtioiden rajat ylittävä uhka ja jonka vuoksi kattavat ja tehokkaat, myös EU:n kansalaisten, rajatarkastukset ovat erityisen tärkeitä. Yleisempänä huolena on jo ennestään ollut se, että terrorismin torjuntaa haittaa terroristien mahdollisuus toimia rajojen yli, jolloin puutteet keskeisten tiedustelutietojen jakamisessa korostuvat.

EU voi hyödyntää mahdollisuuksia kehittää yhteinen lähestymistapa sellaisen tehokkaan järjestelmän aikaansaamiseksi, jossa hyödynnetään sen suuruutta kansalaisten turvallisuuden parantamiseksi. Jos EU hyödyntää lainvalvonnan ja rajavalvonnan välineitään täysimääräisesti, tarttuu mahdollisuuksiin tehdä tietolähteet yhteentoimiviksi, jotta yhdistettyjen tietojen perusteella voidaan havaita mahdolliset turvallisuusongelmat, ja käyttää unioniin saapumisen vaihetta ratkaisevana kohtana tehdä turvallisuuteen liittyviä tarkastuksia, terroristiverkostot eivät pysty hyödyntämään EU:n puutteita. Tämä muodostaa turvallisuusunionin ytimen.

Huomio on kiinnitettävä maahantulomenettelyihin ja ulkorajojen valvontaan. Tarvitaan perusteellisia tarkastuksia, jotka eivät kuitenkaan aiheuta tarpeetonta viivytystä, mikä viittaa siihen, että olisi hyödyllistä suorittaa tiettyjä tarkastuksia ennen matkaa. Tarvitaan laadukkaita ja luotettavia henkilöllisyysasiakirjoja, joissa on vertailukelpoiset turvaominaisuudet, sekä yhteisiä lähestymistapoja asiakirjapetosten torjuntaan. Tarvitaan erityisesti luotettavia, nopeita ja nykyaikaisia rajatarkastuksia. Tämä edellyttää järjestelmiä ja menettelyjä, jotka mahdollistavat nopean ja luotettavan pääsyn tietoihin, joita henkilöllisyyden ja henkilön aseman tarkastamiseen tarvitaan.

### *Turvallisuuspuutteiden välttäminen yhteisen lähestymistavan avulla*

Komissio käynnisti huhtikuussa 2016 keskustelun siitä, miten voitaisiin kehittää vahvempia ja älykkäämpiä tietojärjestelmiä<sup>7</sup> nykyisten tietojärjestelmien rakenteellisten ja yhteentoimivuuteen liittyvien puutteiden korjaamiseksi ja järjestelmien koko potentiaalin hyödyntämiseksi turvallisuusuhkien havaitsemisessa samalla kun noudatetaan täysimääräisesti tietosuojasääntöjä. Järjestelmän hyödyllisyys riippuu luonnollisesti myös sen

---

<sup>7</sup> ”Vahvemmat ja älykkäämmät tietojärjestelmät rajaturvallisuuden ja sisäisen turvallisuuden tueksi”, COM(2016) 205 final, 6.4.2016. Tärkeä tiedonannossa esitetty toimenpide oli tietojärjestelmiä ja niiden yhteentoimivuutta käsittelevän korkean tason asiantuntijaryhmän perustaminen.

sisältämien tietojen laadusta, joten jäsenvaltioiden olisi noudatettava ja hyödynnettävä täysimääräisesti olemassa olevia sääntöjä ja järjestelmiä, joita ovat esimerkiksi Schengenin tietojärjestelmä, viisumitietojärjestelmä, Interpolin varastettuja ja kadonneita matkustusasiakirjoja koskeva tietokanta, Eurodac-järjestelmä ja Europolin tietokannat.

Nykyisissä terroriuhan olosuhteissa turvatarkastusten tehokkuus riippuu suuresti tietojen vaihdosta lainvalvontaviranomaisten välillä mutta myös tiedusteluyhteisöjen välillä. Tehokas ja nopea tiedonvaihto toimivaltaisten viranomaisten välillä on menestyksekkään terrorisminvastaisen toiminnan edellytys. Sekä kansallisella että EU:n tasolla esiintyy kuitenkin edelleen hajanaisuutta, mikä voi johtaa vaarallisiin turvallisuuspuutteisiin. Tilannetta voidaan korjata EU:n tasolla rakentamalla yhteyksiä näiden kahden yhteisön välille sekä parantamalla EU:n mekanismeja hyödyntäen täysimääräisesti EU:n perussopimusten tarjoamia yhteistyön mahdollisuuksia että auttamalla luomaan yhteisen vastuun kulttuuria sekä tahtoa ja kykyä muuntaa se käytännön toiminnaksi.

### **3. KESKEISET OPERATIIVISET TOIMET**

#### **3.1 Euroopan yhdenmukainen rajavalvonta: Euroopan raja- ja rannikkovartiosto**

Euroopan parlamentti ja neuvosto toimivat nopeasti yhteisymmärryksen saavuttamiseksi Euroopan raja- ja rannikkovartiostoa koskevasta ehdotuksesta<sup>8</sup>. Kun asetus on tällä viikolla virallisesti hyväksytty, kaikki on valmista, jotta Euroopan raja- ja rannikkovartiosto voi aloittaa täyden toiminnan.

Euroopan raja- ja rannikkovartiosto on merkittävä edistysaskel EU:n rajavalvonnassa. Sen toiminta kohdistuu puutteisiin, jotka ovat olleet ilmeisiä muuttoliike- ja pakolaiskriisissä: toiminnan hajanaisuus, rajavalvonnan epäyhdenmukaisuus ja puutteellinen kansallisen asiantuntemuksen tarjonta. Se mahdollistaa yhdenmukaisen rajavalvonnan, koska se tuo yhteen uuden tehokkaan Euroopan raja- ja rannikkovartiostoviraston ja rajavalvonnasta vastaavat kansalliset viranomaiset, joihin kuuluu rannikkovartiosto hoitaessaan rajavalvontatehtäviä.<sup>9</sup> Virasto rakentuu Frontexin perustalle, mutta sille tulee uusia tehtäviä esimerkiksi palauttamisten alalla, ja se koordinoi järjestelmällistä EU-tason lähestymistapaa. Sen yhteydessä virallistetaan käytössä oleva hotspot-lähestymistapa niiden jäsenvaltioiden auttamiseksi, joihin kohdistuu suurin paine. Ennen kaikkea sen avulla varmistetaan korkeatasoiset ja yhdenmukaiset toimintatavat, joihin kuuluu pakolliset haavoittuvuusarvioinnit jäsenvaltioiden kapasiteetin ja valmiuden arvioimiseksi. Viime kädessä virastolle voidaan antaa tehtäväksi toteuttaa toimia suoraan jäsenvaltion alueella.<sup>10</sup>

Tämä saavutus parantaa merkittävästi EU:n kykyä reagoida EU:n ulkorajoille saapuvien tulokkaiden alati muuttuvaan haasteeseen. Toimintavalmius on jatkuvaa, sillä sen käytössä on kansallisista rajavartijoista muodostettu – vähintään 1 500 vartijan vahvuinen – valmiusryhmä ja teknisiä laitteita, joten sen ei tarvitse turvautua satunnaisesti tarjolla oleviin vapaaehtoihin resursseihin. Asianmukaisen rajavalvonnan lisäksi sen toiminta merkitsee sitä, että

<sup>8</sup> COM(2015) 671 final, 15.12.2015.

<sup>9</sup> Sillä on myös nykyistä vahvempi hallintorakenne, johon sisältyy perusoikeuksia koskeva valitusmenettely ja suurempi vastuuvollisuus Euroopan parlamenttia kohtaan.

<sup>10</sup> Jos ulkorajavalvonnan puutteet uhkaavat vaarantaa Schengen-alueen toiminnan ja noudattaen sovittua toimintasuunnitelmaa.

asianmukaiset henkilöllisyys- ja turvatarkastukset tulevat suoritettua. Tähän liittyy myös tarve muuttaa Schengenin rajasäännöstöä siten, että tarkastusten on oltava järjestelmällisiä.<sup>11</sup>

Euroopan raja- ja rannikkovartiosto on myös keskeinen turvallisuustekijä. Se tekee yhteistyötä muiden EU:n virastojen, kuten Europolin ja Eurojustin, kanssa ehkäistäkseen ja havaitakseen valtioiden rajat ylittävää rikollisuutta, kuten maahantulijoiden salakuljetusta, ihmiskauppaa ja terrorismia.<sup>12</sup> Se myös tukee asiantuntemuksellaan jäsenvaltioita ulkorajoilla, esimerkiksi ihmissalakuljettajien vastaisten operaatioiden yhteydessä. Rajavalvontaoperaatiota suorittavan ryhmän jäsenet voivat nyt myös tarkastaa tietoja tarvittavista eurooppalaisista tietokannoista, mukaan luettuna lainvalvonnan tietokannat. Näin varmistetaan, että paikalla olevat ryhmät saavat tarvitsemansa tiedot. Tätä oikeutta voidaan laajentaa kansallisiin tietokantoihin, jos vastaanottava jäsenvaltio niin haluaa.<sup>13</sup> Europolin ja Eurojustin kanssa syvennettävän yhteistyön vuoksi on kiinnitettävä erityistä huomiota tietosuojaan. Viraston operatiivisessa toiminnassa kerätään henkilötietoja henkilöistä, joiden jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset perustellusti epäilevät osallistuneen rajat ylittävään rikolliseen toimintaan, kuten laittoman maahanmuuton helpottamiseen, ihmiskauppaan tai terrorismiin. Tiedot toimitetaan järjestelmällisesti ja viipymättä Europolille ja jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille kansallisen lainsäädännön mukaisesti sekä kansallisia ja unionin tietosuoja säännöksiä noudattaen.

On ehdottoman tärkeää saada Euroopan raja- ja rannikkovartiosto toimintaan. Koska uusi virasto rakentuu nykyisen Frontexin perustalle, se voi alkaa toteuttaa perustehtäviään ensimmäisestä työpäivästä alkaen. Komissio, Frontex ja jäsenvaltiot ovat kiirehtineet valmisteluja viraston täyden toiminnan aloittamiseksi. Toiminnalle määriteltiin viisi painopistettä jo ennen uuden asetuksen voimaantuloa. Niitä ovat pakollisen resurssien yhdistämisen toteuttaminen, haavoittuvuusarviointien pohjustaminen määrittämällä yhteiset menetelmät ja suorittamalla koearviointi, palauttamiseen liittyvien uusien tehtävien aloittaminen sekä vakiomallien laatiminen toistuvia tehtäviä varten, esimerkkeinä valitusmekanismi ja kolmansien maiden kanssa tehtävät sopimukset viraston asemasta. Viraston keskeiset tehtävät ovatkin operatiivisia.

Näiden vauhditettujen valmistelujen kanssa samaan aikaan on tehostettava toimia, joilla pidetään yllä painetta varmistaa rajojen varmuus nykyisessä järjestelmässä. Käynnissä olevat Frontexin toimet Kreikassa ja Italiassa ovat edelleen välttämättömiä rajavalvonnan palauttamiseksi normaaliksi näissä jäsenvaltioissa. Muut toimet Balkanilla, esimerkiksi Bulgariassa, ovat myös keskeisiä pyrittäessä estämään uusien salakuljetusreittien syntyä. Näiden toimien tehostaminen ja sujuva siirtäminen Euroopan raja- ja rannikkovartiostolle on myös ratkaisevan tärkeää, jotta voidaan luoda edellytykset Schengen-alueen toiminnan normaalisoinnille vuoden 2016 loppuun mennessä. Niinpä ensimmäiset eurooppalaiset

---

<sup>11</sup> COM(2015) 670 final, 15.12.2015. Ulkorajoilla olisi tarkastettava kaikkien henkilöiden, myös EU:n kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä, tiedot tarvittavista lainvalvonnan tietokannoista, jotta voidaan havaita yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvat uhat.

<sup>12</sup> Viraston olisi myös otettava huomioon unionin tullialan riskienhallintaa ja toimitusketjun turvallisuutta koskeva strategia, jolla edistetään tulli-, lainvalvonta- ja turvallisuusviranomaisten välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa.

<sup>13</sup> Yhteentoimivuutta käsittelevä korkean tason asiantuntijaryhmä tarkastelee tietosuoja- ja henkilötietojen suojanäkökohdat huomioon ottaen myös mahdollisuutta antaa virastolle suora pääsy eurooppalaisiin tietokantoihin.

rajavartijat on saatava työhön lokakuussa 2016. Sen vuoksi jäsenvaltioiden olisi kiireesti toimitettava Frontexin pyytämiä asiantuntijoita Kreikkaan, Italiaan ja Bulgariaan.<sup>14</sup>

Lisäksi on tärkeää kasvattaa viraston talousarviota ja henkilöstöä, koska sillä on laajempi rooli ja uusia tehtäviä verrattuna nykyiseen Frontexiin. Talousarvio yli kolminkertaistetaan, ja vuoden 2017 lopussa virastossa on henkilöstöä yli kaksinkertaisesti siihen verrattuna, mitä Frontexille alun perin suunniteltiin. Asetuksen täytäntöönpanon nopeuttamisen tueksi tarvitaan vuodelle 2017 suunniteltujen henkilöstönlisäysten osittaista aikaistamista. Komissio aikoo tehdä budjettivallan käyttäjälle ehdotuksen, jotta virasto voisi palkata työntekijöitä ennen tämän vuoden loppua. Tällä pyritään siihen, että virasto kykenisi välittömästi tarttumaan Frontexilta siirtyviin meneillään oleviin operaatioihin ja vastaamaan täysimittaisesti kaikkiin esille tuleviin tarpeisiin.

Komissio on sitoutunut myöntämään rahoitustukea välittömiin tarpeisiin jäsenvaltioille, joihin kohdistuu äärimmäisiä paineita unionin ulkorajoilla. Komissio aikoo myös hyödyntää kaikkia EU:n rahoitusmahdollisuuksia, etenkin tietysti sisäisen turvallisuuden rahaston ulkorajoihin liittyvää tukea, tukeakseen jäsenvaltioiden keskipitkän ja pitkän aikavälin työtä, jolla ne pyrkivät kantamaan vastuunsa ulkorajojen vahvuudesta. Näitä mahdollisuuksia täysimääräisesti hyödyntämällä voidaan merkittäväällä tavalla tukea laadukkaita ja yhdenmukaisia rajatoimenpiteitä.

#### ***Seuraavat vaiheet:***

##### **Jäsenvaltioiden olisi**

- toimitettava puuttuvat pyydetyt asiantuntijat Frontexin operaatioihin Kreikassa, Italiassa ja Bulgariassa;
- tuettava hallintoneuvoston työskentelyyn osallistumalla uuden viraston toiminnan aloittamisen nopeuttamista;
- huolehdittava siitä, että kansalliset panokset valmiusryhmään ja valmiuskalustoon ovat täysin käyttövalmiit ensimmäisestä päivästä alkaen. Tähän kuuluu vuosittaisten kahdenvälisen neuvottelujen aloittaminen nyt, jotta vuoden 2017 resurssit olisivat selvillä hyvissä ajoin ennen tämän vuoden loppua.

##### **Frontexin olisi**

- huolehdittava siitä, että haavoittuvuusarvioinnin menetelmistä sovitaan lokakuussa 2016 ja koearviointi saadaan valmiiksi marraskuussa 2016, jotta kaikki ensimmäiset haavoittuvuusarvioinnit saadaan tehtyä vuoden 2017 kolmen ensimmäisen kuukauden aikana;
- varmistettava, että asiantuntija- ja kalustoresurssit ovat täysin toimintakykyisiä toiminnan ensimmäisestä päivästä alkaen;
- nopeutettava lisähenkilöstön palvelukseen ottamista, jotta virasto voi toteuttaa laajennettua tehtäväänsä;
- varmistettava, että ensimmäiset eurooppalaiset rajavartijat ovat valmiina työhön lokakuussa 2016.

<sup>14</sup> Tilanne 12. syyskuuta 2016 on se, että jäsenvaltioiden olisi vielä lähetettävä Poseidon-yhteisoperaatioon 253 asiantuntijaa, Triton-yhteisoperaatioon 129 asiantuntijaa ja yhteisiin operaatioihin Bulgariassa 172 asiantuntijaa.

### **Komissio aikoo**

- hyväksyä mallin kolmansien maiden kanssa tehtävälle viraston asemaa koskevalle sopimukselle lokakuun loppuun mennessä;
- tehdä syyskuussa 2016 talousarvioehdotukset, jotta virasto voi ottaa nopeasti palvelukseensa lisää henkilöstöä, erityisesti ehdotuksen vuoden 2016 talousarvion muuttamiseksi;
- tarjota edelleen rahoitustukea välittömiin tarpeisiin jäsenvaltioille, joihin kohdistuu äärimmäisiä paineita unionin ulkorajoilla;
- antaa virastolle hallinnollista apua tarvittavan lisähenkilöstön palvelukseen ottamisen helpottamiseksi;
- hyödyntää keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä EU:n varojen tarjoamia mahdollisuuksia tukea jäsenvaltioiden toimintavalmiuksia ulkorajoilla.

### **Euroopan parlamentin ja neuvoston olisi**

- saavutettava lokakuun loppuun mennessä yhteisymmärrys ehdotetuista muutoksista Schengenin rajasäännöstöön;
- nopeutettava talousarvion tarkistusta, jotta uuden viraston henkilöstön palvelukseenottoa voidaan aikaistaa.

## **3.2 Tiukempaa valvontaa rajanylitystietojärjestelmän avulla**

Komissio ehdotti huhtikuussa 2016 uutta rajanylitystietojärjestelmää<sup>15</sup>. Järjestelmään kerätään rajanylityspaikassa tietoa (henkilötiedot, matkustusasiakirja ja biometriset tiedot), ja siihen kirjataan tiedot maahantulosta ja maastapoistumisesta (päiväykset ja paikat). Tämä nykyaikaisempi ulkorajojen valvontajärjestelmä, joka korvaa passien leimaamisen, tehostaa rajavalvontaa ja helpottaa vilpittömässä mielessä matkustavien henkilöiden rajanylityksiä, jotka uhkaavat hidastua matkustajien määrän jatkuvasti kasvaessa.

Järjestelmällä on erityisen tärkeä rooli sen varmistamisessa, että viisumivapaassa samoin kuin viisumin kanssa tapahtuvassa EU:n alueelle saapumisessa noudatetaan sääntöjä. Se auttaa myös tunnistamaan Schengen-alueelle jääneet sallitun oleskeluaikansa ylittäneet henkilöt. Lyhytaikaista oleskelua (enintään 90 päivää minkä tahansa 180 päivän jaksolla) Schengen-alueella koskevia sääntöjä sovelletaan kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin. Niinpä se on tärkeä väline kaikkien niiden kolmansien maiden kansalaisten tunnistamiseksi, jotka oleskelevat Schengen-alueella tätä pitempään.

Järjestelmä myös edistää turvallisuutta laajemmin, sillä sen avulla voidaan havaita ja torjua henkilöllisyyspetoksia ja matkustusasiakirjojen väärinkäyttöä sekä mahdollisia toistuvia yrityksiä välttää tarkastuksia, koska siihen kirjattaisiin myös maahantulon epäämiset. Lainvalvontaviranomaisten pääsy järjestelmään tukisi terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa. Näin siitä olisi apua terrorismin ja muun vakavan rikollisuuden ehkäisemisessä, havaitsemisessa ja tutkimisessa. Säädosehdotus on osa laajempaa älykkäitä rajoja koskevaa pakettia. Ehdotuksessa korostetaan erityisesti tietojärjestelmien merkitystä työssä, jonka avulla vahvistetaan ulkorajavalvontaa ja sisäistä turvallisuutta ja torjutaan terrorismia ja järjestäytyntä rikollisuutta. Pakettiin sisältyy myös komission tiedonanto ”Vahvemmat ja älykkäämmät tietojärjestelmät rajaturvallisuuden ja sisäisen turvallisuuden

<sup>15</sup> COM(2016) 194 final, 6.4.2016.

tueksi” ja uusi ehdotus Schengenin rajasäännösten muuttamiseksi rajanylitystietojärjestelmän edellyttämien teknisten muutosten vuoksi.

Säädösehdotukset ovat edenneet neuvostossa huomattavasti ja nopeasti sekä teknisellä että poliittisella tasolla. Tavoite, jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyisivät ehdotukset vuoden 2016 loppuun mennessä, on saavutettavissa. Siinä tapauksessa eu-LISA voisi aloittaa uuden järjestelmän kehittämisen vuonna 2017, ja järjestelmä olisi täysin toimintavalmis vuoden 2020 alussa.

#### ***Seuraavat vaiheet:***

##### ***Euroopan parlamentin ja neuvoston olisi***

- saavutettava vuoden 2016 loppuun mennessä yhteisymmärrys EU:n rajanylitystietojärjestelmän perustamisesta.

### **3.3 Ilman viisumia matkustavien ennakkotarkastus: EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmä (ETIAS)**

Liikkuvuuden ja turvallisuuden välisen tasapainon löytämisessä on yhä tärkeämpi merkitys laillisella saapumisella Schengen-alueelle ilman viisumia. Viisumivapaus on osoittautunut tärkeäksi välineeksi kumppanuuksien rakentamisessa kolmansien maiden kanssa. Sitä voidaan myös käyttää tehokkaiden järjestelmien varmistamiseen palauttamista ja takaisinottoa varten, ja sillä voidaan lisätä EU:n houkuttelevuutta liiketoiminnan ja matkailun näkökulmasta.<sup>16</sup> Tärkeä osa viisumivapautta on vastavuoroisuus, sillä viisumivapaus toimii yleensä kumpaankin suuntaan, joten EU:n kansalaiset voivat sen ansiosta matkustaa helposti ulkomaille. Viisumivapauden myötä Schengen-alueelle saapuu tasaisesti kasvava määrä viisumivapauden piiriin kuuluvia matkustajia. Lisävaihe<sup>17</sup> viisumivapauden piiriin kuuluvien maiden kansalaisten järjestelmällisessä valvonnassa olisi arvokas täydennys nykyisille toimenpiteille Schengen-alueen turvallisuuden ylläpitämiseksi ja parantamiseksi.

Ajatus EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmästä (ETIAS) esitettiin vahvempia ja älykkäämpiä tietojärjestelmiä koskevassa tiedonannossa huhtikuussa 2016. Komissio on nyt päättänyt tehdä ehdotuksen tällaisesta järjestelmästä. Kyseessä olisi automatisoitu järjestelmä, jolla määritetään, onko viisumivapauden piiriin kuuluvan kolmannen maan kansalaisella oikeus matkustaa Schengen-alueelle. Esimerkiksi Yhdysvallat, Kanada ja Australia käyttävät jo vastaavanlaisia järjestelmiä, ja ne pitävät niitä merkittävänä osana keskeisiä turvatoimia. Tämän vuoksi tällaiset järjestelmät ovat jo tuttuja monille eurooppalaisille.<sup>18</sup> Järjestelmä kattaisi vähintään kaikki viisumivaatimuksesta vapautetut kolmansien maiden kansalaiset, jotka matkustavat Schengen-alueelle lyhytaikaista oleskelua varten (enintään 90 päivää minkä tahansa 180 päivän jakson aikana). Järjestelmään kerätään tiedot näistä matkustajista ennen

<sup>16</sup> Kansalaiset lähes 60 maasta maailmassa hyötyvät viisumivapaasta matkustamisesta Euroopan unioniin. Nämä maat on lueteltu 15. maaliskuuta 2001 annetun viisumiasetuksen 539/2001 liitteessä II, EYVL L 81, 21.3.2001.

<sup>17</sup> Komissio ehdotti toukokuussa 2016 asetuksen (EY) N:o 539/2001 1 a artiklassa säädetyn keskeyttämismekanismen tarkistamista, jotta kolmannen maan kansalaisten viisumivapaus voitaisiin tiettyjen ehtojen täyttyessä tilapäisesti keskeyttää (COM(2016) 290 final).

<sup>18</sup> Esimerkiksi Yhdysvaltojen sähköinen matkustuslupajärjestelmä perustettiin vuonna 2007. Sillä määritetään matkustajien oikeus matkustaa Yhdysvaltoihin viisumivapausohjelman mukaisesti edellyttämällä, että ennen matkaa on hankittu hyväksytty matkustuslupa.

matkan alkamista, jotta tietoja voidaan käsitellä ennakoon. Matkustajille tämä antaa luottamusta siihen, että he voivat ylittää rajan sujuvasti. EU:n viranomaisille se antaa mahdollisuuden valvoa mahdollisia turvallisuusriskejä. Sen vuoksi siitä olisi hyötyä yhtäältä rajavalvonnassa ja toisaalta lainvalvonnassa.

Tällainen järjestelmä mahdollistaisi tietojen vertaamisen muihin tietokantoihin ja hakemuksen tarkastamisen tiettyjen kriteerien ja edellytysten perusteella. Tavoitteena olisi varmistaa, että

- hakijalla ei ole viisumitietojärjestelmässä hylättyä viisumihakemusta (kriteeri voimassa vain sellaisten maiden kansalaisten osalta, joille on myönnetty viisumivapaus vasta hiljattain);
- hakijasta ja hänen matkustusasiakirjastaan ei ole kuulutusta Schengenin tietojärjestelmässä;
- hakijasta ei ole kuulutusta Europolin tietojärjestelmässä;
- matkustusasiakirjaa ei ole ilmoitettu Interpolin tietokantaan varastetuksi tai kadonneeksi;
- (tulevaan) rajanylitystietojärjestelmään ei ole kirjattu, että hakija olisi ylittänyt oleskeluajan tai hänen maahantulonsa olisi eväty;
- suunniteltu matka on lyhytaikaista oleskelua koskevien sääntöjen mukainen (aiottu kesto yhdistettynä siihenastiseen matkustushistoriaan ei ylitä 90:ää päivää minkä tahansa 180 päivän jakson aikana);
- hakija täyttää Schengenin rajasäännöstössä määritellyt maahantulon edellytykset.

Olisi myös mahdollista tehdä kytkentä matkustajien ennakotietojen (API-tiedot) tietokantaan ja matkustajarekisteriin<sup>19</sup>. Automaattisessa käsittelyssä hylätyt hakemukset siirrettäisiin esimerkiksi jossakin EU:n virastossa olevalle keskusryhmälle, joka voisi käsitellä yksinkertaiset tapaukset, kuten lyhytaikaista oleskelua koskevien sääntöjen rikkomiset. Hakemukset, joihin liittyy kuulutus jossakin tietokannassa, voitaisiin siirtää sen jäsenvaltion tarkasteltavaksi, joka vastaa kuulutuksesta, ja tämä voisi tehdä lisätarkistuksia esimerkiksi haastatteleamalla hakijaa konsulaatissa.

Komission ehdotuksessa käsitellään lisäksi muun muassa järjestelmän kehittämisen ja käyttämisen kuluja, kerättävien ja arvioitavien tietojen tyyppiä, yhteentoimivuutta muiden nykyisten ja tulevien järjestelmien kanssa, operatiivisia näkökohtia rajoilla, tietojen käsittelyä, oikeudellisia näkökohtia (mukaan lukien tietosuojaan liittyvät näkökohdat), vaikutuksia henkilöresursseihin sekä vaikutuksia matkailuun ja liike-elämään.

#### ***Seuraavat vaiheet:***

##### ***Komissio aikoo***

- suorittaa lisäkuulemisia ja esittää lainsäädäntöehdotuksen EU:n matkustustieto- ja lupajärjestelmän perustamisesta marraskuuhun 2016 mennessä.

### **3.4 Henkilöllisyyden hallinnan parantaminen ja asiakirjapetosten torjunnan tehostaminen: asiakirjaturvallisuus**

<sup>19</sup> Vaikka matkustajarekisteri ei sinänsä ole rajavalvonnan väline, se tuo tärkeää uutta tietoa, josta on apua terrorismin ja vakavan rikollisuuden ehkäisemisessä, havaitsemisessa ja tutkimisessa ja näistä rikoksista syytteenpanossa.

Luotettavat matkustus- ja henkilöllisyysasiakirjat ovat ratkaisevan tärkeitä, kun halutaan varmistua henkilön henkilöllisyydestä. Vapaan liikkuvuuden ja muuttoliikkeen parempi hallinta perustuu vakaisiin järjestelmiin, joilla ehkäistään asiakirjaturvallisuuden puutteista johtuvia väärinkäytöksiä ja sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia.

EU on kehittänyt johdonmukaisen lähestymistavan matkustusasiakirjojen turvallisuuden varmistamiseen muun muassa siirtymällä käyttämään biometrisiä tietoja. Tämä on johtanut yhdenmukaisiin ratkaisuihin EU:n kansalaisten passeissa<sup>20</sup>, kolmansien maiden kansalaisten asiakirjoissa<sup>21</sup> ja tietojärjestelmissä<sup>22</sup>. Henkilötietojen tiukasta suojelusta on huolehdittu.

On kuitenkin näyttöä siitä, että asiakirjapetokset ovat lisääntyneet riskialttiilla alueilla.<sup>23</sup> Lisäksi asiakirjapetosten luonne muuttuu nopeasti. Henkilöllisyys- ja matkustusasiakirjojen väärentämiseen osallistuvat rikollisverkostot ovat aiempaa erikoistuneempia ja kehittävät jatkuvasti uusia tekniikoita, joilla muun muassa harhautetaan väärennösten havaitsemiseen käytettäviä laitteita ja kierretään biometrisiä tarkastuksia. Vaikka entistä kehittyneempien turvaominaisuuksien, tuotantomenetelmien ja asiakirjojen tarkastusjärjestelmien käyttöönotto on vaikeuttanut henkilöllisyys- ja matkustusasiakirjojen väärentämistä, huijarit etsivät muita tapoja välttää paljastuminen. He myös kohdistavat toimintansa muihin asiakirjoihin, kuten kansallisiin henkilökortteihin ja lähdeasiakirjoihin (syntymä-, vihki- ja kuolintodistukset), joita käytetään todisteina hankittaessa aitoja henkilöllisyys-, oleskelu- ja matkustusasiakirjoja.

EU:n virastot ovat jo vahvasti mukana pyrkimyksissä torjua asiakirjojen väärentämistä. Frontex tarjoaa jäsenvaltioille asiakirja-asiantuntijoiden ryhmiä ja välineitä, joilla voidaan tarkastaa järjestelykeskuksiin tulijat jäsenvaltioissa, joihin maahantulijat EU:ssa ensimmäiseksi saapuvat. Se tarjoaa myös koulutusta ja riskianalyysijä. Europolin yhteydessä toimiva Euroopan terrorismintorjuntakeskus tutkii väärien asiakirjojen ja terrorismin yhteyttä, ja asiakirjaturvallisuus on keskeinen asia Europoliin kuuluvan ihmisten salakuljetusta tutkivan eurooppalaisen keskuksen työssä.

Komissio seuraa jatkuvasti jäsenvaltioiden myöntämien viisumien, kolmansien maiden kansalaisten oleskelulupien ja passien turvaominaisuuksien teknistä kehitystä ja parannuksia kiinnittäen erityistä huomiota perusoikeuksiin ja henkilötietojen suojaan. Hiljattain on tehty kaksi ehdotusta viisumien ja oleskelulupien parantamisesta ja muuttamisesta<sup>24</sup>. Näiden ehdotusten nopea hyväksyminen on tärkeä askel eteenpäin.

Lisäksi komissio tarkasteli tiedonannossaan ”Vahvemmat ja älykkäämmät tietojärjestelmät rajaturvallisuuden ja sisäisen turvallisuuden tueksi” uusia tapoja parantaa sähköisten asiakirjojen turvallisuutta ja henkilöllisyyden hallintaa. Se aikoo esittää toimintasuunnitelman

---

<sup>20</sup> Asetus (EY) 2252/2004 jäsenvaltioiden myöntämien passien ja matkustusasiakirjojen turvatekijöitä ja biometriikkaa koskevista vaatimuksista.

<sup>21</sup> Kuten viisumi (asetus (EY) 1683/95), oleskeluluvat kolmansien maiden kansalaisille (asetus (EY) 1030/2002) ja rautateitse tapahtuvaa kauttakulkua helpottava asiakirja (asetus (EY) 693/2003).

<sup>22</sup> Viisumitietojärjestelmä ja Schengenin tietojärjestelmä.

<sup>23</sup> Europol on tuonut esiin huolensa siitä, että rikollisryhmät ovat kahden viime vuoden aikana panostaneet entistä enemmän väärien asiakirjojen tuotantoon muuttoliikekriisiin liittyvien rikollisten markkinoiden kasvun tueksi. Asiakirjaväärennöksillä on nykyään erittäin tärkeä merkitys sellaisten ryhmien järjestäytyneessä rikollisuudessa, jotka varastavat tai väärentävät passeja ja muita matkustusasiakirjoja (31. toukokuuta 2016 annettu lausunto).

<sup>24</sup> Muutokset asetukseen (EY) 1683/95, COM(2015) 303 final, 24.6.2015, ja asetukseen (EY) 1030/2002, COM(2016) 434 final, 30.6.2016.

prosessissa havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Siinä erotetaan toimet, jotka olisi toteutettava EU:n tasolla, jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvista asioista.

Frontexin tuoreiden raporttien mukaan useimmin havaittuja vääriä asiakirjoja ovat alhaisen turvatason kansalliset henkilökortit. Jatkotoimena ”Katsaukselle Euroopan unionin kansalaisuuteen vuonna 2013” komissio käynnisti vuoden 2015 lopussa tutkimuksen, jossa selvitetään tarkemmin, miten voitaisiin puuttua oleskelukortteja ja henkilöllisyysasiakirjoja koskeviin turvallisuusongelmiin ja vaikeuksiin, joita EU:n kansalaiset ovat kohdanneet. Julkisen kuulemisen jälkeen tehdään vaikutustenarviointi, jossa tarkastellaan vaihtoehtoja mahdolliseksi lainsäädäntöaloitteeksi. Komissio tekee myös työtä tilapäisten matkustusasiakirjojen turvallisuuden parantamiseksi.

#### ***Seuraavat vaiheet:***

##### ***Euroopan parlamentin ja neuvoston olisi***

- hyväksyttävä ehdotukset viisumien ja oleskelulupien yhtenäisen kaavan uudistamisesta ja turvaominaisuuksien parantamisesta vuoden 2016 loppuun mennessä.

##### ***Komissio aikoo***

- laatia joulukuuhun 2016 mennessä toimintasuunnitelman asiakirjaturvallisuudesta sekä selvittää tilapäisten matkustusasiakirjojen turvaominaisuuksien parantamismahdollisuuksia.

### **3.5 Turvallisuusunionin kehittäminen: Europolin vahvistaminen**

Toistuvat terrori-iskut ovat tuoneet esiin nyky-Euroopan monimutkaisen ja muuttuvan terrorismin uhan. Vaikuttaa selvältä, että puutteet tietojen vaihdossa ja käytössä ovat vaikuttaneet siihen, ettei iskuja ole onnistuttu estämään eikä terroriepäiltyjä ole saatu kiinni. Tehokas ja nopea tiedonvaihto toimivaltaisten viranomaisten kesken (turvallisuus- ja lainvalvontaviranomaiset, mukaan lukien tarvittaessa tulliviranomaiset ja rajavartijat) on ratkaiseva ennakkoehto terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnan onnistumiselle. Edistyminen tällä alalla on kuitenkin osoittautunut vaikeaksi, ja sekä kansallisella että EU:n tasolla esiintyy edelleen hajanaisuutta, josta saattaa aiheutua vaarallisia turvallisuuspuutteita. Myös muuttoliikekriisi on osoittanut, miten järjestäytyneet rikollisryhmät ovat nopeita tarttumaan uusiin mahdollisuuksiin, vaikka se johtaisi inhimilliseen tragediaan. Koska Europol on EU:n keskeinen väline, jolla yhteistyö saadaan operatiiviseen muotoon, Europolia on kehitetty viime aikoina merkittävästi perustamalla Euroopan terrorismintorjuntakeskus<sup>25</sup>, ihmisten salakuljetusta tutkiva eurooppalainen keskus<sup>26</sup> ja Euroopan

<sup>25</sup> Keskus aloitti toimintansa 1. tammikuuta 2016. Siihen kuuluu erilaisia osia, kuten internetsisällöstä ilmoittamista käsittelevä yksikkö, EU:n ja Yhdysvaltojen välinen terrorismin rahoituksen jäljittämisholjelma (TFTP), Europolin analyysitietokantoja ja kansallisia yhteyspisteitä (kuten matkustajia koskeva Europolin yhteyspiste, jonka kohteena ovat ulkomaiset terroristitaistelijat) ja Euroopan pommitietojärjestelmä. Sillä on pääsy EU:n tietojärjestelmiin ja rahanpesun selvittelykeskusten verkostoon. Sen tueksi on perustettu kansallisten terrorismintorjunnan asiantuntijoiden yhteinen yhteysryhmä. Keskuksessa on tällä hetkellä 64 työtökijää.

<sup>26</sup> Ihmisten salakuljetusta tutkivan eurooppalaisen keskuksen toiminta käynnistettiin 22. helmikuuta 2016. Keskuksen tarkoituksena on antaa EU:n jäsenvaltioille ennakoivaa tukea järjestäytyneeseen ihmisalakuljetukseen osallistuvien rikollisverkostojen hajottamiseksi. Keskus keskittyy rikollisuuden

verkkorikostorjuntakeskus<sup>27</sup>. Uusia tehtäviä varten on osoitettu lisäresursseja<sup>28</sup>. Uusien turvallisuushaasteiden suuruus edellyttää kuitenkin lisää edistystä. Kuten turvallisuusunionia koskevassa tiedonannossa suunniteltiin, tässä tiedonannossa esitetään konkreettisia toimia, joilla parannetaan Euroopan terrorismintorjuntakeskusta ja tehostetaan Europolin toimintaa.

Vaikka viime aikoina on ollut havaittavissa jonkin verran edistystä ja lainvalvonnan terrorismintorjuntayksiköt tekevät yhä enemmän yhteistyötä Europoliin kuuluvan Euroopan terrorismintorjuntakeskuksen kanssa, yhteistyö lainvalvonta- ja turvallisuuspalvelujen välillä on kuitenkin vaihtelevaa.<sup>29</sup> Turvallisuuspalveluilla on säännöllisempää vuorovaikutusta EU:n puitteiden ulkopuolella terrorisminvastaisessa työryhmässä<sup>30</sup>, ja nämä kaksi yhteisöä ovat edelleen operatiivisesti erillisiä.

Keskeinen haaste on, miten tiedon, myös tiedustelutiedon, jakamisen mahdolliset hyödyt voidaan valjastaa todellisten käytännön tulosten aikaansaamiseen. Tämä ei edellytä institutionaalisia uudistuksia. Hyödyntämällä täysimääräisesti EU:n perussopimusten tarjoamia yhteistyömahdollisuuksia voidaan saada aikaan muutos tietojen jakamisessa ja yhdistämisessä monialaisen yhteistyön kautta. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi käytettävissä olevia vaihtoehtoja rajaavat perussopimuksissa määritellyt toimivaltuudet, sillä vastuu kansallisesta turvallisuudesta kuuluu jäsenvaltioille. Komissio tarkastelee tässä yhteydessä käytännön ratkaisuja tiedonvaihdon parantamiseksi.

Vaikka Europol on osoittanut lisäarvonsa ja saavuttanut uskottavuutta kansallisten viranomaisten keskuudessa, sen valmiuksia torjua terrorismia on lisättävä, jotta se voisi täyttää tehtävänsä. Europoliin kuuluva Euroopan terrorismintorjuntakeskus on EU:n terrorismin vastaisen toiminnan tukipylväs. Se tukee jäsenvaltioita tiedon ja yhteistyön keskuksena ja analysoi terrorismia, arvioi uhkia ja tukee terrorismin torjunnan toimintasuunnitelmien kehittämistä. Se on jo auttanut lisäämään tiedonkulkua terrorismin torjunnan parissa työskentelevien lainvalvontaviranomaisten välillä mukauttamalla rakenteita terrorismin torjunnan tarpeisiin. Europolin tietokantoihin<sup>31</sup> toimitettujen tietojen määrä on kasvanut. Tietojen hallinnan ja analysoinnin yhteyspisteenä sen tehokkuus riippuu kuitenkin

---

kannalta maantieteellisesti merkittäviin alueisiin, ja sillä parannetaan koko EU:n valmiuksia torjua ihmisten salakuljetusta harjoittavia verkostoja. Keskukseksa on tällä hetkellä 39 työntekijää.

<sup>27</sup> Euroopan verkkorikostorjuntakeskus on ollut toiminnassa tammikuusta 2013 alkaen. Sen tarkoituksena on lujittaa kyberrikollisuuteen liittyviä lainvalvontatoimia EU:ssa ja auttaa suojelemaan EU:n kansalaisia, yrityksiä ja viranomaisia.

<sup>28</sup> Uuteen Europol-asetukseen liittyvät lisäykset, jotka on tarkoitus toteuttaa vuoden 2017 talousarviosta, tuovat noin 90 uutta virkaa.

<sup>29</sup> Tämä hajanaisuus on yleisesti tunnettu puute, kuten Eurooppa-neuvosto korosti jo maaliskuussa 2004 antamassaan julkilausumassa terrorismin torjunnasta. Ongelman ratkaisemiseksi ei ole tehty toistaiseksi mitään.

<sup>30</sup> Terrorisminvastainen työryhmä on epävirallinen EU:n ulkopuolinen ryhmä, jossa kokoontuvat EU:n jäsenvaltioiden, Norjan ja Sveitsin turvallisuuspalvelut yhteistyön ja tiedustelutietojen operatiivisen vaihdon tukemiseksi. Se myös laatii yhteisiä arvioita terrorismin uhasta kansallisten turvallisuuspalvelujen toimittamien tietojen perusteella ja tekee yhteistyötä EU:n tiedusteluanalyysikeskuksen (EU INTCEN) kanssa.

<sup>31</sup> Kuten matkustajia koskeva Europolin yhteyspiste tai Europolin tietojärjestelmä. Käytännön esimerkiksi sopii Fraternité-toimintaryhmä, joka perustettiin tukemaan Pariisin ja Brysselin terrori-iskujen tutkintaa ja johon on koottu yhteen Europolin analyttikkoja ja terrorismintorjunnan asiantuntijoita jäsenvaltioista. Se on käsitellyt ennennäkemättömän määrän tietoa tutkiakseen tarkemmin iskuihin osallistuneiden terroristien kansainvälisiä yhteyksiä analysoimalla viestintää, rahoitusta, internetin käyttöä ja rikosteknisiä tietoja. Europolin Fraternité-toimintaryhmän kautta antama jälkikäteistuki on osoittautunut tehokkaaksi, ja se on saanut laajalti tunnustusta. Euroopan terrorismintorjuntakeskuksen on kuitenkin saatava täydet valmiudet proaktiivisempaa roolia varten, jotta se voisi myös ennakoida uhkia.

sen kyvystä käsitellä nopeasti tietoa, jota saattaa kertyä ratkaisevina hetkinä yhtäkkiä hyvin paljon.

Euroopan terrorismintorjuntakeskusta lujittamalla sille voitaisiin antaa ennakoivampi rooli, jotta se voisi auttaa terroritoiminnan ehkäisemisessä ja estämisessä. Toiminta kohdistuisi epäilyttävien henkilöiden ja verkostojen havaitsemiseen ajoissa, uusien tutkintalinjojen löytämiseen, terrorismin rahoituksen ja laittomien ampuma-aseiden kansainvälisten virtojen paljastamiseen sekä internetsisällöstä ilmoittamisen ja internetsisällön tutkimisen tuen tehostamiseen internetsisällöstä ilmoittamista käsittelevän yksikön kautta. Tällä voitaisiin maksimoida mahdollisuudet kytkeä tietoja yhteen, jotta riskejä voitaisiin tunnistaa paremmin ja syytteenpano rikoksista tehostuisi. Europol on esimerkiksi osoittanut, että osa ihmisten salakuljetuksesta epäillyistä on osallistunut myös muihin rikoksiin, kuten huumekauppaan, asiakirjojen väärentämiseen, omaisuusrikoksiin ja ihmiskauppaan.<sup>32</sup> Myös siitä ollaan huolissaan, että maahanmuuttajien salakuljetusreittejä ja -verkostoja saatetaan käyttää mahdollisten terroristien (erityisesti ulkomaisten terroristitaistelijoiden) soluttamiseen EU:hun ja siitä, että terroristiryhmät käyttävät siirtolaisten salakuljetusta rahoituslähteenä.

Euroopan terrorismintorjuntakeskuksen valmiuksia parannetaan seuraavilla aloilla:

- *Parannetaan Europolin pääsyä EU:n tietokantoihin.* Tämä koskee viisumitietojärjestelmää ja Eurodac-järjestelmää<sup>33</sup>, tulevia järjestelmiä, kuten rajanylitystietojärjestelmää tai ETIASta, sekä Europolin nykyisiin valtuuksiin sisältyvän Schengenin tietojärjestelmään pääsyn täysimääräistä hyödyntämistä. Komissio aikoo ehdottaa Schengenin tietojärjestelmän oikeusperustan tarkistamisen yhteydessä, että Europolin pääsy laajennetaan kaikkiin järjestelmään kirjattuihin kuulusluokkiin ja niihin liittyviin toimintoihin. Europolin olisi myös hyödynnettävä mahdollisuutta pyytää matkustajarekisteritietoja jäsenvaltioiden matkustajatietoyksiköiltä. Osana komission aloitteesta käynnistettyä prosessia, jolla tietojärjestelmät pyritään saamaan yhteentoimiviksi, tietojärjestelmiä ja niiden yhteentoimivuutta käsittelevän korkean tason asiantuntijaryhmän olisi tarkasteltava mahdollisuuksia optimoida samanaikaiset haut, joita Europol tekee EU:n tietokantoihin, jos se on tarpeen sen tehtävien suorittamiseksi.
- *Vahvistetaan Euroopan terrorismintorjuntakeskuksen sisäistä hallintoa.* Komissio ehdottaa Europolin yhteydessä toimivasta Euroopan verkkorikostorjuntakeskuksesta saatujen myönteisten kokemusten pohjalta, että lisäavuksi Euroopan terrorismintorjuntakeskuksen sisäisen toiminnan hallinnointia varten perustetaan johtoryhmä. Se toimisi sisäisenä toiminnanohjausmekanismina, jossa käsitellään esimerkiksi keskuksen työohjelmaa, työmenetelmiä ja parhaita toimintatapoja. Se kokoaisi yhteen jäsenvaltioiden terrorismin torjunnasta vastaavia viranomaisia, komission ja tarvittaessa muita asiaankuuluvia kumppaneita, mukaan lukien EU:n virastot ja elimet, kuten Eurojust, Frontex ja Euroopan ulkosuhdehallinto/EU INTCEN. On tehtävä selväksi, että tämä elin ei rajoita millään tavalla Europolin hallintoneuvoston toimivaltaa.
- *Maksimoidaan yhteistyön hyödyt.* Europol on perustanut operatiivisten yhteistyökumppaneiden kanssa verkoston, johon kuuluvat EU:sta Eurojust ja Frontex ja EU:n ulkopuolelta useita tärkeitä kumppaneita, kuten Yhdysvallat, Australia, Norja,

<sup>32</sup> Siirtolaisten salakuljetusta EU:ssa käsittelevä Europolin kertomus, helmikuu 2016.

<sup>33</sup> Europolilla on pääsy VIS- ja Eurodac-järjestelmiin mutta sen pitäisi vauhdittaa käynnissä olevaa työtä yhteyden luomiseksi kyseisiin tietokantoihin.

Sveitsi sekä Interpol. Komissio ja Europol aikovat tarkastella tiiviissä yhteistyössä Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) kanssa mahdollisuuksia tehostaa yhteistyötä muiden kolmansien maiden kanssa muun muassa osana pyrkimyksiä kehittää terrorisminvastaisia kumppanuuksia Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan maiden kanssa. Tähän liittyen olisi myös selvitetävä EU:n edustustoihin lähetettyjen turvallisuusasiantuntijoiden osallistumismahdollisuuksia sekä mahdollisuuksia parantaa tietojen saantia kolmansilta mailta (muun muassa Interpolin välityksellä).

- *Lisätään taloudellisia ja henkilöresursseja.* Pariisin ja Brysselin terrori-iskut osoittivat, että Euroopan terrorismintorjuntakeskus tarvitsee lisää taloudellisia, teknisiä ja henkilöresursseja, jotta se voi käsitellä kasvavaa tietomäärää ja rikostiedustelutietoa. Tarpeet kasvavat entisestään, kun Europolin pääsy tietoihin ja tietokantoihin laajenee. Jo nyt tilanne on se, ettei keskuksella ole resursseja ympärivuorokautiseen tukeen jäsenvaltioille, mikä on merkittävä puute esimerkiksi suuren terrorihyökkäyksen sattuessa. Komissio aikoo tehdä perusteellisen tarvearvioinnin ja toteuttaa tarvittavat toimet, jotta keskusta saadaan lujitettua merkittävästi, mukaan lukien kielellisellä ja tietoteknisellä erityisosaamisella ja pitkäaikaisilla lähetetyillä työntekijöillä jäsenvaltioiden viranomaisista.

Nämä parannukset eivät edellytä muutoksia Europolin oikeudelliseen kehykseen, joka vasta hyväksyttiin vuonna 2016, mutta niiden yhteydessä saatetaan hyödyntää tilaisuus panna samanaikaisesti uusi Europol-asetus täysimääräisesti täytäntöön toukokuusta 2017 alkaen.

On myös kiireesti löydettävä käytännön ratkaisu, jolla lainvalvontayhteisöä ja tiedustelupalveluja sekä Euroopan terrorismintorjuntakeskusta ja terrorisminvastaista työryhmää voidaan tuoda tahoiltaan lähemmäs toisiaan järjestelmällisemmän vuorovaikutuksen lisäämiseksi ja sen myötä operatiivisen yhteistyön tehostamiseksi. Euroopan terrorismintorjuntakeskusta ja terrorisminvastaista työryhmää olisi lujitettava tahoillaan ja ne olisi pidettävä erillään, mutta niiden välille olisi luotava yhteys, jotta terrorisminvastaisella yhteistyöllä Euroopassa olisi toimivat puitteet. Uusia rakenteita ei tarvita.

Samaan aikaan kun Europoliin kuuluva Euroopan terrorismintorjuntakeskus on kehittynyt, myös terrorisminvastaista työryhmää on hiljattain parannettu ottamalla käyttöön yhteinen foorumi, jossa voidaan vaihtaa tietoja jäsenvaltioiden turvallisuuspalvelujen välillä. Siihen liittyy turvattu infrastruktuuri nopeaa ja suojattua viestintää varten. Tämä tarjoaa mahdollisuuden määrittää uudelleen, missä määrin tämän foorumin ja Europolin Euroopan terrorismintorjuntakeskuksessa yhteistyötä tekevien lainvalvontaviranomaisten välillä tarvitaan vuorovaikutusta.

Komissio kannustaa tämän vuoksi jäsenvaltioita harkitsemaan terrorisminvastaisen työryhmän, joka on hallitustenvälinen tiedustelualan foorumi, avaamista vuorovaikutukselle Europolin (Euroopan terrorismintorjuntakeskuksen) puitteissa yhteistyötä tekevien lainvalvontaviranomaisten kanssa. Tietojen välisten kytkösten löytämiseksi jonkinlaiset tietojenvaihtokeskukset voisivat tarjota foorumin, jolla terrorismista ja muista vakavista rajat ylittävistä rikoksista tietoa saaneet viranomaiset voisivat jakaa nuo tietonsa lainvalvontaviranomaisten kanssa.

Tällainen tietojenvaihtokeskus ei olisi kokonaan uutta turvallisuusalalla Euroopassa. Useilla jäsenvaltioilla on kansallisella tasolla terrorismintorjunnan koordinoitiprosesseja tai

fuusiokeskuksia, joissa kansalliset turvallisuuspalvelut ja lainvalvontaviranomaiset kohtaavat. Tällaiset mekanismit vaihtelevat kuitenkin suuresti institutionaaliselta rakenteeltaan (erityinen yksikkö tai tarkoitusta varten perustettu elin) ja toimeksiannoltaan (strategisesta uhkakuva-arvioinnista operatiiviseen koordinointiin). Jäsenvaltioita pyydetään jakamaan tiedonvaihtorakenteiden perustamisesta kansallisella tasolla saamia onnistuneita kokemuksia ja opetuksia.

#### ***Seuraavat vaiheet:***

##### ***Jäsenvaltioiden olisi***

- helpotettava tietojen vaihtoa, joka perustuu lainvalvontayhteisön ja tiedustelupalvelujen väliseen vuorovaikutukseen terrorisminvastaisen työryhmän ja Euroopan terrorismintorjuntakeskuksen puitteissa noudattaen asiaankuuluvia EU:n ja kansallisia sääntöjä ja menettelytapoja.

##### ***Komissio aikoo***

- tehdä Europolin, neuvoston ja Euroopan parlamentin kanssa yhteistyötä kaikkien tarvittavien toimien toteuttamiseksi, jotta Europolin valmiuksia saadaan parannettua uuden asetuksen voimaantuloon toukokuussa 2017 mennessä.

#### **4. PÄÄTELMÄT**

Rajavalvonnan parantaminen, käytettävissä olevien välineiden ja tietokantojen käytön parantaminen ja uusien välineiden ja yhteistyömekanismien kehittäminen tulevaisuutta varten ovat avainasemassa, jotta rajoista saadaan vahvat ja kansalaisia saadaan suojeltua tehokkaasti maailmassa, jossa liikkuvuus on arkipäivää. Tämä voi vaikuttaa ratkaisevasti EU:n sekä sen jäsenvaltioiden ja kansalaisten turvallisuuteen.

Tässä tiedonannossa esitetään toimet, joita tarvitaan välittömästi sekä EU:n että kansallisella tasolla, jotta ulkorajoja saadaan vahvistettua ja kansalaisten turvallisuutta parannettua.

EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden on nyt osoitettava samaa ripeyttä ja määrätietoisuutta kuin varmistaessaan Euroopan raja- ja rannikkovartioston nopean perustamisen, kun on kyse täytäntöönpanosta ja operatiivisista kysymyksistä, esitettyjen ehdotusten käsittelystä ja toimivan ja todellisen turvallisuusunionin käytännön valmisteluista.