



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 30.11.2006
KOM(2006) 733 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE

Euroopan unionin eteläisten merirajojen hallinnoinnin tehostamisesta

KOMISSIION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE

Euroopan unionin eteläisten merirajojen hallinnoinnin tehostamisesta

1. Ulkorajojen hallinnointi on ollut **vuoden 1999 Tampereen ohjelman hyväksymisestä** lähtien yksi perusasioista, kun Euroopan unionista pyritään asteittain luomaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta. Komission tiedonannossa ”Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmukaista valvontaa” esitetään ulkorajojen yhdenmukaistamisen hallinnoinnin kehittämisen painopisteet, joita ovat erityisesti yhteinen lainsäädäntö, jäsenvaltion operatiivinen yhteistyö ja jäsenvaltioiden ja komission yhteisvastuullisuus. Tämän vuonna 2002 annetun tiedonannon tavoitteet on nyt yleisesti ottaen saavutettu, kun Schengenin rajasäännöstö on tullut voimaan, on perustettu Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto (rajaturvallisuusvirasto eli Frontex) ja ulkorajarahaston perustamisesta tehdään pian hyväksymispäätös, jonka on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2007.
2. **Vuoden 2004 Haagin ohjelma** perustuu Tampereen ohjelmaan, ja siinä kartoitetaan toisen sukupolven toimenpiteet ulkorajojen hallinnoinnin tehostamiseksi yleisesti. Eurooppa-neuvosto hyväksyi vuonna 2005 **maahanmuuttoa koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan**, joka kattaa myös eteläisten ulkoisten merirajojen valvonnan. Siinä esitetään ensisijaiset toimenpiteet, jotka olisi toteutettava ennen vuoden 2006 loppua.
3. Neuvosto kehottaa **5. lokakuuta 2006 tekemissään päätelmissä**¹ ”komissiota yhteistyössä rajaturvallisuusviraston kanssa ja ottaen huomioon jäsenvaltioiden tehtävät, Välimeren rannikkovartioverkoston (Medsea) perustamista koskevan toteutettavuustutkimuksen ja yhteisistä operaatioista saadut kokemukset, esittämään neuvostolle vuoden 2006 loppuun mennessä tiedonannon lyhyen aikavälin uusista operatiivisista toimenpiteistä, joiden avulla unioni kykenisi osaltaan avustamaan maahanmuuttoalan kriisitilanteiden ehkäisemisessä ja hallitsemisessa”.
4. Eteläisten merirajojen hallinnoinnin tehostaminen on **yhdenmukaista rajahallintoa koskevan eurooppalaisen mallin** edelleen kehittämisen kannalta olennaisen tärkeää. Suomen puheenjohtajakaudella on laadittu tätä varten yleiset periaatteet. Niissä korostetaan erityisesti, että Euroopan unionin ulkorajojen hallinnointi perustuu jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen ja yhteisvastuullisuuden periaatteisiin, joiden pohjana on ihmisoikeuksien täysimääräinen kunnioittaminen. Lisäksi painotetaan, että jäsenvaltioiden olisi jatkuvasti huolehdittava siitä, että niillä on käytössään omien rajojensa uskottavaan operatiiviseen valvontaan sekä rajaturvallisuusviraston kanssa toteutettavien yhteisten operaatioiden toteuttamiseen ja hallinnointiin tarvittavat voimavarat. Merirajoihin liittyviä toimenpiteitä olisi tarkasteltava myös EU:n tulevaa meripolitiikkaa käsittelevän vihreän kirjan

¹ Asiakirja 13559/06 JAI 489 MIGR 149 FRONT 199 COMIX 801, 4.10.2006.

laajemmassa yhteydessä. Vihreässä kirjassa pohditaan EU:n jäsenvaltioiden merellä harjoittamien toimintojen järjeistämistä sekä valvontajärjestelmien yhdenmukaistamista.²

5. **Laittomista muuttovirroista** on kohdistunut viime vuosina Välimeren ja Atlantin alueilla sijaitseviin Euroopan unionin jäsenvaltioihin suurempi paine kuin koskaan, mikä edellyttää sekä kansallista että Euroopan tason välitöntä ja päättäväistä toimintaa, jotta voitaisiin suojata Schengen-järjestelmää ja estää EU:n rannikoille laittomasti pyrkivien ihmisten traagiset kuolemat.
6. Tässä yhteydessä on äärimmäisen tärkeää, että kaikki unionin jäsenvaltiot työskentelevät edelleen **yhteisvastuun hengessä**, ei vähiten auttaakseen niitä eteläisiä jäsenvaltioita, joihin Afrikasta tulevien laittomien maahanpyrkijöiden virta kohdistaa suurimman paineen, ja että ne ottavat samalla huomioon toimet, joita jo on toteutettu tai joita on tarkoitus toteuttaa aivan yhtä merkittävien muuttopaineisiin liittyvien ongelmien yhteydessä Euroopan unionin itä- ja kaakkoisrajoilla.

Espanjaan (Kanarian saaret), Italiaan ja Maltaan vuosina 2006 ja 2005 saapuneiden henkilöiden määrä. Luvut on saatu Hera II- ja Nautilus-operaatioiden yhteydessä, ja ne ovat tuoreimmat käytettävissä olevat luvut. Kreikan ja Kyproksen osalta lukuja ei ole saatavilla.

*Lähde:
Frontex*

Illegal migrants arriving by sea			
ITALY - Sicily incl. Lampedusa			
Jan- Aug 06	14,567	total 2005	22,939
SPAIN - the Canaries			
Jan- Jul 06	17,058	total 2005	11,781
MALTA			
Jan- Aug 06	1,502	total 2005	1,822

7. Saharan eteläpuolisesta Afrikasta tuleva tasaisesti kasvava muuttopaine merkitsee Euroopan unionille suurta haastetta. Yhtäältä **yhteistyö Afrikassa ja Lähi-idässä sijaitsevien kauttakulkumaiden** kanssa on selvästikin tarpeen laittomaan maahanmuuttoon liittyvän ongelman hoitamiseksi, mutta toisaalta operatiivisten ja poliittisten yhteistyösriteiden luominen kyseisiin maihin tarvittavassa laajuudessa ei tapahdu yhdessä yössä, vaikka näitä suhteita parhaillaan rakennetaankin muuttoliikkeestä käytävän vuoropuhelun ja Euro-Välimeri-assosiaatiosopimusten ja Euroopan naapuruuspolitiikan toimintasuunnitelmien puitteissa tehtävän yhteistyön pohjalta.
8. Tämän vuoksi on välttämätöntä, että Euroopan unioni soveltaa **merirajojen valvonnassa** kaksitahoista politiikkaa, joka perustuu toisiaan täydentäviin mutta erikseen toteutettaviin toimenpiteisiin:

² KOM(2006) 275 lopullinen.

- operatiiviset toimet, joilla pyritään torjumaan laitonta maahanmuuttoa, suojelemaan pakolaisia ja tehostamaan tarkastuksia ja valvontaa merirajoilla ja jotka voidaan toteuttaa välittömästi, ja
 - kolmansiin maihin jo aiemmin luotujen suhteiden ja niiden kanssa tehtävän käytännön yhteistyön pohjalta jatketaan ja lujitetaan operatiivisista toimista käytävää vuoropuhelua ja niihin liittyvää yhteistyötä assosiaatiosopimusten ja naapuruuspolitiikan toimintasuunnitelmien sekä Cotonoun sopimuksen puitteissa.
9. Tässä tiedonannossa keskitytään **politiikan ensimmäiseen osaan** ja esitetään komission tärkeimmät suositukset eteläisten ulkoisten merirajojen hallinnoinnin parantamiseksi.
10. **Euroopan unionin eteläisten ulkoisten merirajojen kautta tapahtuva sääntöjenvastainen maahanmuutto** on kahtalainen ilmiö, sillä se koskee sekä laittomia maahanpyrkijöitä, joilla ei ole erityistä suojelun tarvetta, sekä kansainvälistä suojelua tarvitsevia pakolaisia. Tämä olisi otettava huomioon EU:n toimien kohdentamisessa. Turvapaikan myöntämisen olisi oltava keskeisillä sijalla EU:n toimissa, ja kansainvälistä suojelua tarvitsevilla henkilöillä olisi oltava todellinen mahdollisuus saada turvapaikka. Tätä varten on tarpeen varmistaa, että jäsenvaltiot täyttävät suojeluveliteensa yhtenäisesti ja tehokkaasti toteuttaessaan toimenpiteitä kansainvälistä suojelua mahdollisesti tarvitsevien henkilöiden pysäyttämiseksi ja pelastamiseksi merellä ja että suojelua tarvitsevien henkilöiden selvitetään ripeästi vastaanottopaikoissa maihinnousun jälkeen. On syytä korostaa, että kolmansilla mailla on tässä suhteessa samat velvoitteet.
11. **Rajaturvallisuusvirasto voi selvästikin olla erittäin tärkeässä osassa** toimittamalla teknistä apua ulkorajoilla tehtävän operatiivisen yhteistyön tehostamiseksi, kun samalla muistetaan, että vastuu tarkastuksista ja valvonnasta ulkorajoilla kuuluu jäsenvaltioille. Näin ollen jäsenvaltioiden on järjestettävä kansalliset yksikkönsä mahdollisimman tehokkaasti ja mietittävä myös mahdollisuuksia perustaa kansallisia koordinoitikeskuksia lujittamaan viranomaisten yhteistyötä, kuten Medsea-selvityksessä ehdotetaan. **Olisi muistettava, että rajaturvallisuusvirasto voi saada aikaan todellisia tuloksia vain, jos jäsenvaltiot sitoutuvat päättäväisesti antamaan sille yhteisiin operaatioihin tarvittavat henkilöresurssit ja tekniset varusteet.** Jäsenvaltioiden aktiivinen osallistuminen rajaturvallisuusviraston hallinnoimiin operatiivisiin toimiin on jo sinänsä ulkorajojen yhteisvastuullista hallinnointia käytännön tasolla.
12. Rajaturvallisuusvirasto aikoo arvioida tähän mennessä koordinoimansa ja hallinnoimansa operaatiot, joista mainittakoon varsinkin Hera II ja Nautilus, voidakseen aiempiin kokemuksiin nojaten **toteuttaa tulevaisuudessa vastaavia operatiivisia toimia tehokkaammin.** Jo nyt on selvää, että rajaturvallisuusviraston tuki on ollut operaatioissa ja kolmansiin maihin luoduissa yhteyksissä hyödyksi. Tältä osin on myös tarpeen tarkastella säännöllisin väliajoin rajaturvallisuusviraston tilannetta henkilöstön ja muiden viraston toimintakykyyn vaikuttavien voimavarojen osalta.
13. Lopuksi olisi vielä kiinnitettävä asiaankuuluvaa huomiota muuttoliikkeisiin liittyviin terveydellisiin näkökohtiin. Ennaltaehkäisevän hoidon ja lääkehoidon järjestäminen maahan saapuville on jäsenvaltioiden vastuulla. Euroopan unionin on varmistettava

kaikissa politiikoissaan – siirtolaispolitiikka mukaan luettuna – korkeatasoinen terveyden suojelu.

1. RAJATURVALLISUUSVIRASTON TOIMINTAKYVYN MAKSIMOINTI

14. **Riskianalyysit** ovat keskeinen osa ulkorajoilla tehtävää operatiivista yhteistyötä ja yksi rajaturvallisuusviraston tärkeimmistä tehtävistä. Voidakseen taata ulkorajojen yhtenäisen hallinnoinnin normaalitilanteissa ja myös voidakseen ehkäistä ja hallita kriisitilanteita nykyistä paremmin viraston täytyy voida käyttää kaikkia sekä kohdennettujen että yleisten riskianalyysien tekemiseen tarvittavia tiedonlähteitä. Tätä nykyä rajaturvallisuusvirasto ei pääse suoraan käyttämään jäsenvaltioiden **maahanmuuttoalan yhteyshenkilöverkostoissa** kerättyjä tietoja. Tämän vuoksi komissio ehdottaa parhaillaan neuvostossa käynnissä olevan yhteyshenkilöverkostojen arvioinnin yhteydessä, että maahanmuuttoalan yhteyshenkilöverkosta annettu asetus (EY) N:o 377/2004 muutetaan niin, että siinä annetaan rajaturvallisuusvirastolle pysyvästi mahdollisuus saada käyttöönsä **yhteyshenkilöiden keräämät tiedot** ja mahdollistetaan viraston osallistuminen maahanmuuttoalan yhteyshenkilöverkoston puitteissa järjestettäviin kokouksiin komission rinnalla. Vaikuttaa välttämättömältä sallia kolmansiin maihin lähetettyjen yhteyshenkilöiden suorittaa tehtäviä suoraan asianomaisille Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen nojalla perustetuille toimielimille ja elimille, erityisesti komissiolle ja rajaturvallisuusvirastolle, sekä muille jäsenvaltioille kuin omalleen. Tätä on kuitenkin vielä pohdittava yhdessä jäsenvaltioiden kanssa.
15. Helpottaakseen tietojenvaihtoa kaikkien asianomaisten toimijoiden välillä komissio on lisäksi tehnyt **rajaturvallisuusviraston kanssa yhteisymmärryspöytäkirjan viraston pääsystä ICONet-verkkoon**. Virastolle annetaan näin mahdollisuus lisätä tietoja verkkoteknologiaan perustuvaan suojattuun tieto- ja koordinoitiverkkoon, joka on tarkoitettu maahanmuuton hallinnasta vastaaville jäsenvaltioiden viranomaisille³, ja myös mahdollisuuden hakea sieltä tietoa. ICONet-sivuston tarkoituksena on helpottaa tietojenvaihtoa sääntöjenvastaisesta muuttoliikkeestä ja laittomasta maahantulosta ja maahanmuutosta sekä helpottaa maassa laittomasti oleskelevien palauttamista. Tämän uudistuksen pitäisi tehostaa huomattavasti jäsenvaltioiden ja rajaturvallisuusviraston välistä tiedonkulkua ja operatiivista yhteistyötä.
16. Rajaturvallisuusviraston olisi toteutettava jäsenvaltioiden kanssa tarvittavat toimenpiteet viraston perustamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 2007/2004 **7 artiklan soveltamisen aloittamiseksi**. Kyseinen säännös mahdollistaa **teknisen kaluston kokoamisen yhteen rajaturvallisuusviraston hallinnoitavaksi**, mikä on tärkeä yhteisvastuutoimi, koska näin kalustoa voidaan antaa väliaikaisesti muiden jäsenvaltioiden käyttöön niiden sitä pyytäessä sen jälkeen, kun virasto on tehnyt asiaa koskevan tarve- ja riskianalyysin. Kyseisen 7 artiklan nojalla perustettava järjestelmä perustuu kuitenkin jäsenvaltioiden vapaaehtoiseen panokseen ja on siten riippuvainen niiden hyvästä tahdosta ja asianomaisen kaluston saatavuudesta. Neuvosto kehottaa eteläisen ulkoisen merirajan vahvistamisesta 5. ja 6. lokakuuta

³ EYVL L 83, 1.4.2005, s. 48.

2006 tekemissään päätelmissä rajaturvallisuusvirastoa aloittamaan 7 artiklan soveltamisen pikimmiten sekä kannustaa lisäksi jäsenvaltioita osallistumaan aktiivisesti käytettävissä olevia varusteita ja kalustoa koskevan laajan keskitetyn luettelon laatimiseen, jotta se olisi käytettävissä erityisesti merirajan operatiivisiin tarpeisiin kesään 2007 mennessä. Komissio katsoo, että rajaturvallisuusviraston olisi vastattava tähän kehotukseen ja raportoitava 7 artiklan soveltamisesta säännöllisesti neuvostolle ja komissiolle.

17. Jos alueella sijaitsevilla jäsenvaltioissa syntyy kriittinen tilanne, esimerkiksi kun maahan pyrkii laittomasti samaan aikaan suuri määrä ihmisiä, on tarpeen vahvistaa tulevan rannikkovartioverkoston (ks. 3.1 kohta) toimintaedellytyksiä, jotta se pystyisi hoitamaan tilanteen. Tämä voidaan toteuttaa komission ehdottaman nopeiden rajainterventoryhmien perustamisesta annettavan asetuksen puitteissa⁴ sekä tehostamalla tavanomaista partiointia ja parantamalla jäsenvaltioiden valmiuksia ihmisten henkilöllisyyden selvittämiseen ja heidän tilanteensa alustavaan kartoitukseen.
18. Tätä tarkoitusta varten viraston olisi luotava päätoimipaikkaansa tarvittavat edellytykset jäsenvaltioiden toiminnan reaaliaikaiselle koordinoinnille, joka kattaisi myös viestiliikenteen ehdotettujen eteläisillä merirajoilla sijaitsevien alueellisten johtokeskusten, komission sekä Euroopan unionin ja yhteisön tällä alalla toimivien elinten sekä mahdollisten ulkopuolisten kumppaneiden, kuten YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) tai kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) kanssa. Rajaturvallisuusvirastoa kannustetaan aloittamaan tekninen yhteistyö asiaan liittyvien eurooppalaisten ja yhteisön tason virastojen ja elinten eli Europolin, Euroopan unionin satelliittikeskuksen, Euroopan puolustusviraston, Euroopan meriturvallisuusviraston, Euroopan avaruusjärjestön ja Euroopan tautien ehkäisy- ja valvontakeskuksen kanssa ottaen asianmukaisesti huomioon näihin sovellettavat säännöt.
19. Kehys **rajaturvallisuusviraston ja edellä mainittujen kansainvälisten järjestöjen yhteistyölle** voitaisiin määritellä rajaturvallisuusviraston perustamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 2007/2004 13 artiklassa tarkoitettujen toimintamenettelyjen mukaisesti. YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun ja kansainvälisen siirtolaisuusviraston tapauksessa kyseiseen menettelyyn voisi kuulua yhteystahojen nimeäminen virastoon liittyviä asioita varten ja siinä olisi ennen kaikkea määriteltävä yhteistyön yksityiskohtaiset säännöt ja yhteistyöalat sekä yhteystahojen tehtävät ja samalla varmistettava päävaltuutetun ja siirtolaisuusviraston kanssa yhteisen tai niille ilmoitetun tiedon luottamuksellisuuden säilyminen.
20. Yhteisten operaatioiden osalta rajaturvallisuusviraston olisi selvitettävä mahdollisuudet toteuttaa eteläisillä merirajoilla **keskeytyksettä tarkastus- ja valvontaoperaatioita** etenkin keväästä myöhäissyksyyn 2007 asti eli sinä aikana, jona Afrikasta veneellä tulevia Euroopan unionin alueelle laittomasti pyrkiviä on eniten. Sen lisäksi, että jatkuvasti käynnissä olevat operaatiot johtavat useamman laittomasti maahan pyrkiviä ihmisiä kuljettavan aluksen pysäyttämiseen ja säästävät ihmishenkiä merellä, ne myös vähentävät kyseisiin ulkorajoihin kohdistuvaa painetta

⁴ KOM(2006) 401 lopullinen, 19.7.2006.

ja estävät mahdollisten kriittisten tilanteiden määrää kohoamasta tämänvuotiselle tasolle.

21. Operaatiot olisi toteutettava ottaen huomioon riski, että ihmisvirrat suuntautuvat uudelle reitille niin, että muuttopaine kohdistuu muihin jäsenvaltioihin tai kolmansiin maihin, jotka eivät ole siihen valmistautuneita. **Kokemus osoittaa, että laittomasta maahanmuutosta aiheutuva jatkuva paine siirtyy ulkorajoilla kohdasta toiseen** eli heti, kun laittomaan maahanmuuttoon käytetty reitti suljetaan, salakuljettajaverkostot yrittävät ottaa käyttöön uusia reittejä tai käyttää muita menetelmiä ja tekniikoita. Näin ollen tarkastuksia ja valvontaa on tarpeen tehostaa myös unionin ulkorajojen muissa osissa. Tämän vuoksi maahanmuuttoalan yhteyshenkilöverkoston (ks. 13 kohta) työ, joka tuottaa jäsenvaltioille, komissiolle ja rajaturvallisuusvirastolle ajantasaista tietoa muuttoreiteistä, on ensiarvoisen tärkeää.

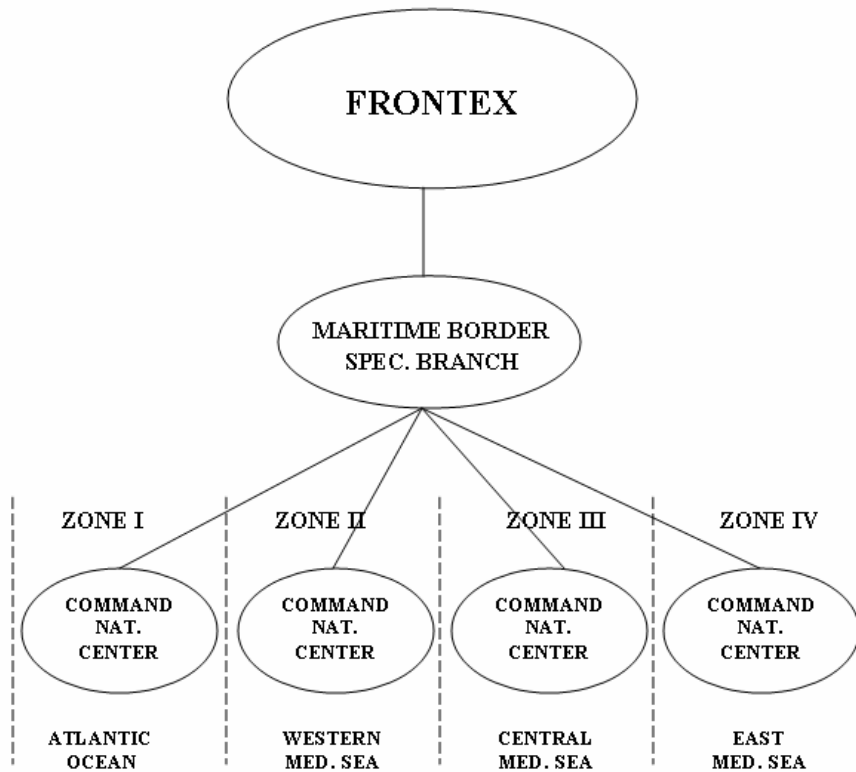
2. UUDET VÄLINEET SEURAAVAN SUKUPOLVEN YHDENNETTYÄ RAJAHALLINTOA VARTEN

2.1. Rannikkovartioverkosto

22. Medsea-toteutettavuustutkimuksessa, jonka rajaturvallisuusvirasto esitteli 14. heinäkuuta 2006 osana maahanmuuttoa koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan soveltamista, korostetaan tarvetta **pysyvään rannikkovartioverkostoon** eteläisillä ulkoisilla merirajoilla. Komissio uskoo, että verkosto toisi todellista lisäarvoa, sillä sen kautta jäsenvaltiot voisivat sovittaa yhteen partiointiohjelmansa, keskittää yhteen siviili- ja sotilasvoimavaransa ja vaihtaa strategista ja taktista tietoa reaaliajassa. Verkosto olisi perustettava mahdollisimman pian, ja rajaturvallisuusviraston olisi hallinnoitava sitä yhdessä alueella sijaitsevien jäsenvaltioiden kanssa. Vaikka verkostoa voitaisiinkin pitää myös täysivaltaisen eurooppalaisen rannikkovartioston edeltäjänä, asia edellyttää vielä perusteellisempaa tarkastelua, ja komissio selvittää parhaillaan laajemmassa yhteydessä mahdollisuuksia kyseisen yksikön perustamiseen (komission 6. kesäkuuta 2006 antama vihreä kirja tulevasta meripolitiikasta).
23. Tässä yhteydessä olisi selvitettävä huolellisesti mahdollisuudet perustaa eteläisille merirajoille useita **alueellisia johtokeskuksia**, joiden henkilöstön palkkaamisesta ja varustamisesta vastaisivat jäsenvaltiot ja koordinoinnista vastaisi rajaturvallisuusvirasto. Käytännössä eteläinen meriraja jaettaisiin Kanarian saarten sekä läntisen, keskisen ja itäisen Välimeren valvontavyöhykkeisiin. Vyöhykkeitä valvoisivat jäsenvaltiot alueellisen johtokeskuksen koordinoinnin mukaisesti. Pidemmällä aikavälillä virasto voisi myös pohtia merirajoista vastaavan erityistoimipisteen perustamista alueelle hallinnoimaan johtokeskuksia. Alueellisia keskuksia käytettäisiin ensi sijassa päivittäiseen valvontaan, mutta ne voisivat osallistua myös rajaturvallisuusviraston hallinnoimiin yhteisiin merioperaatioihin. Tarvittaessa partiointiverkostoon pyydetäisiin mukaan myös ympärillä olevat kolmannet maat. Tällaista toimintamallia ehdotettiin itse asiassa jo *CIVIPOL Conseil'n* komissiolle vuonna 2003 laatimassa Euroopan unionin merirajojen

valvontaa käsittelevässä toteutettavuustutkimuksessa⁵, jota voitaisiin nyt soveltaa tarvittavin muutoksin siten, että huomioon otetaan etenkin unionin laajentuminen vuosina 2004 ja 2007 sekä rajaturvallisuusviraston perustaminen.

Rannikkovartioverkostolle ehdotettu organisaatio



2.2. Eurooppalainen valvontajärjestelmä

24. Eteläisten ulkoisten merirajojen valvonnan tehostamiseksi olisi perustettava yhteinen **Euroopan rajojen valvonnan järjestelmä (Eurosur)** ottaen erityisesti huomioon ”BORTEC”-toteutettavuustutkimukseen sisältyvät suositukset, jotka rajaturvallisuusviraston on tarkoitus esitellä ennen vuoden 2006 loppua. Ensimmäisessä vaiheessa Eurosur-järjestelmässä voitaisiin pyrkiä luomaan synergiaa liittämällä yhteen eteläisillä merirajoilla nykyisin käytössä olevat kansalliset valvontajärjestelmät. Seuraavassa vaiheessa maa- ja merirajoilla käytettävät kansalliset valvontajärjestelmät olisi kuitenkin korvattava taloudellisella ratkaisulla, johon sisältyisi esimerkiksi Euroopan kattava tutka- ja satelliittivalvonta, ottaen huomioon GMES-aloitteen yhteydessä (ympäristön ja turvallisuuden maailmanlaajuinen seuranta) parhaillaan kertyvät kokemukset. Eurosur-järjestelmässä on tarkoitus käyttää hyväksi vastaavista kansallisista ja Euroopan kattavista valvontajärjestelmistä saatuja kokemuksia. Lisäksi olisi selvitettävä,

⁵ Étude de faisabilité relative au contrôle des frontières maritimes de l'Union européenne, rapport final, 1.9.2003.

voitaisiinko muihin tarkoituksiin käytettävien eurooppalaisten valvontajärjestelmien avulla mahdollisesti saavuttaa synergiaetuja. Merenkulkualalla kehitetään parhaillaan jäsenvaltioiden kanssa SafeSeaNet-järjestelmää alusten seurantaan varten. Järjestelmällä on tarkoitus tuottaa tietoa alusten liikkumisesta ja niiden lasteista. Eurosur saattaa parantaa SafeSeaNet-järjestelmän toimivuutta, jos järjestelmät tunnistavat toisensa ja toimivat yhteistyössä. Myös ympäröivien kolmansien maiden mahdollista osallistumista Eurosur-järjestelmään voitaisiin pohtia.

2.3. Parannetaan kykyä hallita erilaisista muuttajista koostuvia muuttovirtoja

25. Yksi suurimmista haasteista erilaisista muuttajista koostuvien laajojen muuttovirtojen tehokkaan hallinnan kannalta on maahantulopaikassa tehtävä **yksittäisten tapausten ripeä alkuarviointi**, jonka yhteydessä selvitetään, kuka voi hakea kansainvälistä suojelua ja kenet voidaan palauttaa takaisin lähtö- tai kauttakulkumaahansa, ja sen jälkeen tapausten asianmukainen käsittely, mihin kuuluu myös maahanmuuttajien ja pakolaisten terveydentilan ja mahdollisten epidemioiden arviointi. Tällaista etenemistapaa sovellettaessa viranomaiset pystyisivät lisäksi ottamaan huomioon ilman huoltajaa saapuvien alaikäisten erityistilanteen.
26. Jäsenvaltioiden, joilla ei ole edellytyksiä alkuarvioinnin suorittamiseen, olisi voitava käyttää hyväkseen muiden jäsenvaltioiden asiantuntemusta ja työvoimaa. Tätä varten olisi luotava mekanismi, jonka avulla toistaiseksi vielä vähäiset voimavarat voitaisiin ottaa yhteiskäyttöön tehokkaalla tavalla. Tällainen mekanismi, jossa voimavarat yhdistetään vapaaehtoisesti, olisi hyvä käytännön esimerkki jäsenvaltioiden yhteisvastuullisuudesta.⁶
27. Tätä varten voitaisiin selvittää mahdollisuudet toimittaa hyvin kohdennettua toiminnallista tukea nopeasti sitä tarvitseville jäsenvaltioille perustamalla **jäsenvaltioiden hallinnossa työskentelevistä asiantuntijoista pooli**, johon kuuluvat asiantuntijat olisivat käytettävissä lyhyellä varoitusajalla. Poolista koottavia turvapaikkakysymysten asiantuntijaryhmiä kutsuttaisiin avustamaan väliaikaisesti asianomaista jäsenvaltiota alkuarvioinnin suorittamisessa. Asiantuntijat voisivat erityisesti tarjota tulkkauspalveluja, analysoida tapauksia ja antaa käyttöön lähtömaata koskevaa asiantuntemusta.
28. Asiantuntijapoolin kokoonpanon olisi oltava joustava niin, että se edustaisi hyvin monenlaista osaamista ja asiantuntemusta, jotta apua tarvitsevien jäsenvaltioiden tarpeisiin voitaisiin vastata mahdollisimman hyvin. Myös alan kansainvälisten järjestöjen (esim. UNHCR) virkamiesten osallistumista pooliin voitaisiin harkita. Asiantuntemuksen tulisi kattaa myös terveystarkastukset. Terveystieteellisten kysymysten määrittelyä varten olisi ehdotettavaan toimiin ja yhteistyöjärjestelyihin sisällyttävä myös tiedottamisen tehostaminen. Tässä yhteydessä jäsenvaltioiden olisi pantava Euroopan tautien ehkäisy- ja valvontakeskuksen tuella täytäntöön

⁶ Vrt. komission tiedonanto käytännön yhteistyön lujittamisesta. Uudet rakenteet, uudet lähestymistavat: päätöksenteon laadun parantaminen yhteisessä eurooppalaisessa turvapaikkajärjestelmässä. KOM(2006) 67 lopullinen, 17.2.2006.

tartuntatautien valvonnasta tehty päätös N:o 2119/98/EY⁷ sekä asianomainen varhaisvaroitus- ja reagointijärjestelmä (päätös N:o 2000/75/EY⁸).

29. Lyhyellä aikavälillä komissio kannustaa jäsenvaltioita ja kansainvälisiä järjestöjä **käyttämään tarkoitukseen sopivia yhteisön rahoitusvälineitä kyseisten asiantuntijaryhmien muodostamiseksi hanke pohjalta**. Hyvin suunnitelluilla hankkeilla voisi tässä yhteydessä olla suuri merkitys kriiseihin valmistautumisessa. Turvapaikkakysymysten asiantuntijaryhmien työ olisi sen vuoksi aina sovittava yhteen rajaturvallisuusviraston eteläisillä merirajoilla toteuttamien operatiivisten toimien kanssa, jotta kriittiset tilanteet saataisiin hoidettua mahdollisimman tehokkaasti. **Tulevaisuutta varten olisi edelleen pohdittava sitä, minkälainen rooli Haagin ohjelmassa tarkoitettulla yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään liittyvällä jäsenvaltioiden yhteistyön eri muotoja tukevalla eurooppalaisella toimistolla** voisi olla kyseisten ryhmien perustamisessa ja koordinoinnissa. Tulevina kuukausina olisi myös pohdittava, voitaisiinko maahanmuuttovirastojen johtajien konferenssia (*General Directors of Immigration Services Conference, GDISC*) käyttää asiantuntijaryhmien koordinointiin siirtymävaiheen aikana.
30. Tässä yhteydessä olisi **selvitettävä, voisiko YK:n pakolaisasiain päävaltuutettu osallistua nykyistä järjestelmällisemmin rajaturvallisuusviraston koordinoimiin toimiin ja operaatioihin**, jotta voitaisiin varmistaa, että EU:n säännöstöstä ja kansainvälisestä pakolais- ja ihmisoikeuslainsäädännöstä johtuvat suojeluvälitteet ovat keskeinen osa kaikkia rajavalvontastrategioita ja tässä yhteydessä toteutettavia toimenpiteitä. Pakolaisasiain päävaltuutettu voisi tukea järjestelmällisesti erilaisia rajavartijoille ja muille maahanmuuttovirkailijoille tarkoitettuja koulutustoimia. UNHCR:n asiantuntijoita voitaisiin myös kutsua mukaan edellä kuvattuihin turvapaikkakysymysten asiantuntijaryhmiin. Ryhmiin osallistuvia asiantuntijoita varten olisi laadittava erityiset ohjeet.

3. KANSAINVÄLISEN MERIOIKEUDEN SOVELTAMINEN KÄYTÄNNÖSSÄ

31. Komissio aikoo julkaista kokonaisvaltaisen lähestymistavan jatkotoimien yhteydessä **kansainvälistä merioikeutta koskevan selvityksen**, jossa kiinnitetään erityistä huomiota Välimeren. Siinä analysoidaan ennen kaikkea merioikeuden puutteita ja määritellään kysymykset, joita voitaisiin selvittää vielä lähemmin. Kansainvälisen oikeuden monimutkaisuus ja sen piirissä maailmanlaajuisesti olevien maiden ja sidosryhmien määrä huomioon ottaen on selvää, etteivät tapauskohtaiset tai lyhyen aikavälin tarkistukset ole mahdollisia. Komissio kuitenkin ehdottaa, että seuraavia kysymyksiä käsiteltäisiin.
32. Olisi erittäin tärkeää, että ne jäsenvaltiot, jotka eivät ole vielä ratifioineet **kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaista Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimusta täydentävää maitse, meritse ja ilmateitse tapahtuvan maahanmuuttajien salakuljetuksen kieltämistä koskevaa Palermon pöytäkirjaa**, sekä Afrikan valtiot ratifioisivat pöytäkirjan. Pöytäkirjan pohjalta olisi

⁷ EYVL L 268, 3.10.1998, s. 1–7.

⁸ EYVL L 21, 26.1.2000, s. 32–35.

selvitettävä mahdollisuudet kahdenvälisiin ja alueellisiin sopimuksiin, jotka mahdollistaisivat käytännön järjestelyt laittomien maahanmuuttajien salakuljetuksen torjumiseksi.

33. Olisi määriteltävä nykyistä tarkemmin sopiva **toimintatapa** pysäyttää alukset, jotka kuljettavat tai joiden oletetaan kuljettavan laittomia maahanmuuttajia Euroopan unioniin. Se tehostaisi kaivatulla tavalla yhteisiä operaatioita, joita toteutetaan meritse laittomasti saapuvien maahanmuuttajien tulon estämiseksi ja muualle suuntaamiseksi ja joihin osallistuu eri jäsenvaltioiden joukkoja ei aina niin yksimielisinä siitä, miten ja milloin alukset olisi pysäytettävä. Yhteisten operaatioiden toteuttamisessa tarvitaan jäsenvaltioiden ryhmätyötä ja sen kautta saavutettavia synergiaetuja. Tässä yhteydessä olisi apua alueellisista sopimuksista, joissa määriteltäisiin oikeus valvoa ja pysäyttää aluksia tiettyjen lähtö- ja kauttakulkumaiden aluevesillä. Rajaturvallisuusviraston olisi helpompi toteuttaa yhteisiä operaatioita, kun jokaista yksittäistä operaatiota varten ei tarvittaisi erillistä sopimusta.

Vielä kannattaisi selvittää ja selventää sitä, kuinka **määritellään tarkoituksenmukaisin mairinnoususatama meripelastuksen tai aluksen pysäyttämisen jälkeen**, ja siihen läheisesti liittyen sitä, kuinka vastuu kansainvälistä suojelua pyytävien pelastettujen henkilöiden suojelusta jaetaan pysäyttämisen-, etsintä- ja pelastusoperaatioihin osallistuneille jäsenvaltioille. Käytännössä mairinnousu johonkin jäsenvaltioon merkitsee sitä, että myös vastuu pelastettujen tai pysäytettyjen henkilöiden joukossa olevien turvapaikanhakijoiden suojelun tarpeen selvittämisestä lankeaa kyseiselle valtiolle.

34. Huomiota kannattaisi kiinnittää erityisesti myös siihen, **mikä on palauttamiskiellon periaatteen noudattamisesta valtioille johtuvien suojeluvaikeuksien laajuus niissä monissa eri tilanteissa, joissa valtion alukset toteuttavat pysäyttämisen- tai etsintä- ja pelastustoimia**. Tarkemmin sanottuna olisi tarpeen analysoida, missä olosuhteissa valtio voidaan kansainvälisen pakolaisoikeuden mukaan velvoittaa ottamaan vastuu turvapaikkahakemuksen tutkimisesta etenkin silloin, kun se osallistuu yhteisiin operaatioihin tai toisen valtion aluevesillä tai aavallamerellä toteutettaviin operaatioihin.

Kysymyksissä, joissa ei voida tehdä kahdenvälisiä tai alueellisia sopimuksia, selkeyttä ja tiettyä ennustettavuutta siitä, kuinka jäsenvaltiot täyttävät kansainvälisen oikeuden mukaiset velvoitteensa, voitaisiin ehkä lisätä **käytännön suuntaviivoilla**. Suuntaviivat olisi sen vuoksi laadittava tiiviissä yhteistyössä Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) ja UNHCR:n kanssa laaja-alaiseen asiantuntemukseen tukeutuen. Suuntaviivoja laadittaessa olisi otettava tarkoin huomioon asiaan liittyvissä IMOn komiteoissa tehty työ, joka käsittelee muun muassa kansainvälisen oikeuden mukaisten etsintä- ja pelastusvelvoitteiden täyttämistä.

35. Komissio käyttää hyväkseen kaikki mahdolliset tilaisuudet keskustelun herättämiseksi edellä mainituista kysymyksistä tukeakseen tätä prosessia ja edistääkseen vuoropuhelua toimivaltansa rajoissa.

4. EUROOPAN YHTEISÖN VAROJEN TEHOKAS KÄYTTÖ

36. Ulkorajoilla jäsenvaltioiden kanssa toteutettavat yhteiset operaatiot ja pilottihankkeet rahoitetaan **rajaturvallisuusviraston talousarviosta**. Siitä rahoitetaan muun muassa rannikkovartioston ja alueellisten johtokeskusten perustaminen ja, jos viraston hallintoneuvosto niin päättää, alueen merirajoihin keskittyvän erityisen toimipisteen perustaminen ja sen toimintamenot. Virasto huolehtii myös nopeiden rajainterventioryhmien käytöstä aiheutuvista kustannuksista. Rajaturvallisuusviraston kokonaistalousarvio vuonna 2007 on Euroopan parlamentin tekemien tarkistusten jälkeen 33,98 miljoonaa euroa (määrä vahvistetaan vuoden 2007 talousarvion lopullisen vahvistamisen yhteydessä).
37. **Uudesta Euroopan ulkorajarahastosta** maksettavien varojen tehokas ja nopea käyttö on suunniteltujen toimenpiteiden toteutusta ajatellen olennaisen tärkeää. Jollei budjettivallan käyttäjän lopullisesta päätöksestä muuta johdu, rahaston käytettävissä on kaudella 2007–2013 yhteensä 1,82 miljardia euroa, josta 170 miljoonaa euroa vuonna 2007 (määrä vahvistetaan vuoden 2007 talousarvion lopullisen vahvistamisen yhteydessä). Vaikka on selvää, että rahastosta voidaan suorittaa yhteisesti hallinnoitavia maksuja aikaisintaan vuoden 2008 alussa, jo vuonna 2007 toteutettujen toimien kustannuksia voidaan rahoittaa.
38. Rahaston **strategisissa suuntaviivoissa** kannustetaan jäsenvaltioita suunnittelemaan kansallinen varojen ohjelmointi siten, että se tukee yleistä yhdennettyä rajavalvontastrategiaa, ja kehittämään pidemmän aikavälin toimintamalleja valmiuksien kehittämiseksi kansallisella tasolla kaikkien edut huomioivalla tavalla. Vaihtamalla tietoja ohjelmoinnin painopisteistä jäsenvaltiot saavuttavat synergiaetuja sekä voivat helpommin lähentää kansallisia näkemyksiään siitä, minkälaisia toimia rahastosta olisi yhteisrahoitettava. Tämän pitäisi/tämä voisi esimerkiksi tarkoittaa Eurosurin eri osien rahoittamiseksi eri jäsenvaltioille myönnettyjen varojen käytön koordinoitua.
39. Yhdennetyn rajahallinnon kokonaisstrategian ja erityisesti kriisinhallintaoperaatioiden yhteydessä olisi otettava huomioon mahdollisuus yhteisrahoittaa ulkorajarahastosta tukitoimintoja määrätyille jäsenvaltioille, jos voidaan asianmukaisesti osoittaa niiden olevan **hätätilanteessa**, joka edellyttää nopeaa toimintaa ulkorajoilla. Tätä varten tarvitaan yksityiskohtainen suunnitelma siitä, kuinka varat käytettäisiin kriisitilanteessa, jossa asianomaisten alueiden tavanomainen toiminta- ja valvontakapasiteetti ei riitä. Lisäksi vuosittain on tarkoitus tehdä 10 miljoonan euron varaus, jonka avulla on mahdollista rahoittaa yksittäisten jäsenvaltioiden toimia viraston riskianalyysillä strategisissa rajakohdissa havaitsemien puutteellisuuden korjaamiseksi. Näiden varojen avulla yhteisö voi auttaa yksittäisiä jäsenvaltioita ennakoimaan tai estämään mahdolliset hätätilanteet ja tällä tavoin täydentää viraston työtä ja valmiuksien kehittämistoimia, joita jäsenvaltiot toteuttavat ulkorajarahastosta rahoitettavien kansallisten ohjelmien yhteydessä.
40. Pidemmällä aikavälillä komissio kaavailee lisäksi seitsemännen tutkimuksen ja teknologian kehittämisen puiteohjelman yhteydessä tutkimusta, jonka tavoitteena on parantaa valmiuksia yhdennetyn rajahallintojärjestelmän täytäntöönpanoon rajaturvallisuusviraston ja kansallisten viranomaisten työtä tukien.

41. Vuoden 2007 alustavan talousarvioesityksen yhteydessä Euroopan parlamentti hyväksyi vuodelle 2007 valmistelutoimen ”**yhteisvastuuta ja muuttoliikkeiden hallintaa**” varten tavoitteena auttaa jäsenvaltioita meritse saapuvien laittomien maahanpyrkijöiden vastaanottamisessa. Tähän toimeen ja palauttamista koskeviin hankkeisiin ja EU:hun suuntautuvan maahanmuuton ehdoista tiedottamiseen on kohdennettu yhteensä 15 miljoonan euron määräraha (määrä vahvistetaan vuoden 2007 talousarvion lopullisen vahvistamisen yhteydessä). Tämän toimen tuloksellisuus riippuu ennen kaikkea siitä, kuinka hyviä jäsenvaltioiden ennakkosuunnitelmat ovat.
42. **Euroopan pakolaisrahastosta rahoitettavilla yhteisön toimilla** voidaan kattaa tässä tiedonannossa kaavailtujen turvapaikkakysymysten asiantuntijaryhmien perustamishankkeiden kustannukset. Pakolaisrahaston myötä mahdollisuudet kyseisten asiantuntijaryhmien käyttöön ennakoimattomissa hätätilanteissa paranevat vuodesta 2008.
43. **Euroopan pakolaisrahastoon** sisältyy myös mekanismi, jonka avulla erityisen kovan paineen kohteeksi joutuneet jäsenvaltiot voivat saada rahastosta nopeasti ja helposti taloudellista hätäapua. Näin voidaan ehkä parantaa niiden kykyä järjestää tarpeelliset edellytykset tulijoiden vastaanottamiseksi ja viedä läpi oikeudenmukaiset ja tehokkaat turvapaikkamenettelyt yhteisön oikeuden sääntöjen ja normien mukaisesti. Tällaista rahoitustukea voidaan myöntää esimerkiksi turvapaikkakysymysten asiantuntijaryhmien toimintaan.

5. PÄÄTELMÄT

44. On olemassa selkeä tarve **tehostaa ulkoisten merirajojen hallintoa etelässä**, jotta yhteisö ja sen jäsenvaltiot pystyisivät paremmin hoitamaan kriittiset tilanteet, joita aiheuttavat esimerkiksi suurin joukoin saapuvat laittomat maahanpyrkijät. Tässä tiedonannossa on esitetty lähinnä käytännön ratkaisuja, joissa on otettu huomioon tarve pikaiseen toimintaan eteläisillä merirajoilla. Joitakin edellä esitetyistä ratkaisuista voidaan kuitenkin soveltaa yhtä hyvin myös muihin Euroopan unionin ulkorajoihin unionin muilla alueilla.
45. **Yhteistyö kolmansien maiden kanssa**, erityisesti ihmisten henkilöllisyyden selvittämisessä ja laittomien maahanpyrkijöiden palauttamisessa sekä myös operatiivisessa yhteistyössä ja laittoman maahanmuuton ehkäisyssä on äärimmäisen tärkeää kriittisten tilanteiden hallitsemiseksi ulkorajoilla. Tällaista yhteistyötä on jo olemassa, esimerkiksi assosiaatiosopimusten ja Euroopan naapuruuspolitiikan toimintasuunnitelmien yhteydessä, mutta sitä on edelleen jatkettava, vahvistettava ja laajennettava.
46. Euroopan unionin ulkopolitiikan yhteydessä rajaturvallisuusviraston olisi sen vuoksi tarjottava tekemiensä riskianalyyseihin pohjalta teknistä apua, kun määritellään, mitkä kolmannet maat olisivat tarkoituksenmukaisimpia yhteistyökumppaneita eteläisten merirajojen hallinnoinnissa, ja sen olisi itse käytävä kyseisten maiden kanssa toimintamenettelyjä koskevat teknisen tason neuvottelut viraston perustamisasetuksen (EY) N:o 2007/2004 14 artiklan mukaisesti.

47. **Operatiiviset toimet**, joita ulkorajoilla toteutetaan laittoman maahanmuuton torjumiseksi, pakolaisten suojelemiseksi ja Schengenin säännösten yhtenäiseksi soveltamiseksi, eivät yksin riitä. Sen vuoksi tätä tiedonantoa olisi tarkasteltava osana laajempaa, **siirtolaisuutta koskevaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa**, joka kattaa muuttoliikkeiden hallinnan kaikki osa-alueet. Suhteita niihin kolmansiin maihin, jotka ovat muuttovirtojen lähtö- ja kauttakulkumaita, sekä sitä, kuinka parhaiten voitaisiin puuttua laittoman maahanmuuton perimmäisiin syihin, käsitellään komission tiedonannossa ”Siirtolaisuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan ensimmäinen soveltamisvuosi: tavoitteena kokonaisvaltainen eurooppalainen siirtolaispolitiikka”.