

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 13.2.2008
KOM(2008) 67 lopullinen

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

Kertomus EU:n rajaturvallisuusviraston arvioinnista ja jatkokehityksestä

{SEK(2008) 148}
{SEK(2008) 149}
{SEK(2008) 150}

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

Kertomus EU:n rajaturvallisuusviraston arvioinnista ja jatkokehityksestä

I. JOHDANTO

1. Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto (Frontex) perustettiin 26 päivänä lokakuuta 2004 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 2007/2004¹, jäljempänä 'viraston perustamisasetus'. Virasto aloitti toimintansa lokakuussa 2005.
2. EU:n rajaturvallisuusviraston tavoitteena on parantaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden yhdenmukaista ulkorajavalvontaa helpottamalla ja tehostamalla yhteisön nykyisten ja tulevien ulkorajavalvontaan liittyvien toimenpiteiden soveltamista. Ulkorajat kattavat jäsenvaltioiden maa- ja merirajat sekä niiden lentokentät ja satamat, joissa sovelletaan henkilöiden liikkumista jäsenvaltioiden ulkorajojen yli koskevaa yhteisön lainsäädäntöä.
3. Vuoden 2004 Haagin ohjelmassa Euroopan neuvosto pyysi komissiota toimittamaan virastoa koskevan poliittisen arvioinnin vuoden 2007 loppuun mennessä. Arvioinnissa olisi tarkasteltava viraston tehtäviä ja selvitettävä, olisiko viraston syytä huolehtia myös muista rajavalvonnan osa-alueista ja esimerkiksi tehostaa yhteistyötä tullilaitoksen ja muiden toimivaltaisten viranomaisien kanssa tavaraliikenteeseen liittyvissä turvallisuusasioissa. Haagin ohjelman toteuttamiseksi laaditun toimintasuunnitelman² mukaan arvioinnissa olisi käsiteltävä myös kansallisten asiantuntijaryhmien toimintaa ja Euroopan rajavartiolaitoksen toteutettavuutta. Tämä tiedonanto on komission vastaus neuvoston pyyntöön.
4. Tiedonannossa arvioidaan tähänastisia tuloksia viraston perustamisasetuksen³ 2 artiklan 1 kohdan a–g alakohdassa mainittujen viraston päätehtävien yhteydessä, mutta otetaan kuitenkin huomioon viraston lyhyt toiminta-aika. Tiedonannossa myös annetaan toimenpidesuosituksia, joita voidaan toteuttaa lyhyellä aikavälillä viraston nykyisen toimivallan puitteissa, ja esitetään pitkän aikavälin visio viraston jatkokehittämistä varten.

Tarkat tilastotiedot viraston toiminnasta vuosina 2006–2007 on esitetty erillisessä liitteessä, joka sisältää myös tietoja kunkin operaation tavoitteista ja tuloksista sekä lisätietoja viraston eri toimintojen tuloksista. Tiedonannon liitteenä esitetään vaikutustenarviointi.

¹ EUVL L 349, 25.11.2004, s. 1.

² EUVL C 198, 12.8.2005, s. 1.

³ Sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 863/2007 nopeiden rajainterventoryhmien perustamista koskevan mekanismin käyttöön ottamisesta, jäljempänä 'Rabit-asetus', (EUVL L 199, 31.7.2007, s. 30).

5. Viraston hallintoneuvosto aikoo tilata vuonna 2008 riippumattoman ulkopuolisen arvioinnin, joka toteutetaan viraston perustamisasetuksen 33 artiklan mukaisesti. Riippumattoman teknisen ja lakisääteisen arvioinnin tarkoituksena on selvittää, kuinka tehokkaasti virasto täyttää tehtävänsä, arvioida sen vaikutusta ja työtapoja sekä ottaa huomioon eri sidosryhmien näkemykset sekä kansallisella että EU:n tasolla.

II. ARVIOINTI VUOSIEN 2005–2007 SAAVUTUKSISTA

A. Jäsenvaltioiden välisen ulkorajavalvonnan alalla tehtävän operatiivisen yhteistyön koordinointi

Yhteiset operaatiot ja pilottihankkeet

6. Virasto on edistänyt yhteisiä operaatioita kaikilla ulkorajoilla: vuonna 2006 toteutettiin viisi yhteistä operaatiota merirajoilla, kaksi maarajoilla ja kaksi ilmarajoilla sekä lisäksi kolme erityyppisiä rajoja koskevaa operaatiota. Vuoden 2007 vastaavat luvut olivat neljä yhteistä operaatiota merirajoilla, kymmenen maarajoilla, viisi ilmarajoilla ja kaksi erityyppisiä rajoja koskevaa operaatiota. Vuosina 2006–2007 on myös toteutettu yhteensä kymmenen yhteisiä operaatioita täydentävää pilottihanketta.
7. Jäsenvaltioiden osallistuminen yhteisiin operaatioihin voi vaihdella yhden asiantuntijan lähettämisestä kaluston, kuten alusten ja ilma-alusten lähettämiseen. Keskimäärin 7 jäsenvaltiota osallistui merirajoilla toteutettuihin operaatioihin, 9 maarajoilla toteutettuihin operaatioihin ja 11 ilmarajoilla toteutettuihin operaatioihin vuosina 2006–2007. Niistä merirajoilla toteutetuista operaatioista (seitsemän kappaletta), joissa käytettiin rannikkovartiostoa, yhdestä neljään operaatiossa osallistujat tarjosivat käyttöön ilma-aluksia, aluksia tai helikoptereita. Tähän ei ole laskettu mukaan isäntämaan osuutta, joka oli nolasta kahteen alusta jokaisessa operaatiossa.
8. Koska merirajoilla toteutettuihin operaatioihin täytyi lähettää kalustoa, niiden kustannukset – keskimäärin 2,7 miljoonaa euroa – olivat huomattavasti suuremmat kuin maa- ja ilmarajoilla toteutettujen operaatioiden kustannukset, jotka olivat vastaavasti 83 000 ja 194 000 euroa.
9. Yhteisten operaatioiden tuloksia ei voida esittää pelkästään määrällisesti. Operaatioista on myös muuta hyötyä, sillä ne lisäävät tietojenvaihtoa parhaista käytännöistä ja muista seikoista jäsenvaltioiden välillä sekä päivittäistä yhteistyötä kansallisten rajavalvontaviranomaisten välillä. Tästä huolimatta tuloksia on pidettävä vaikuttavina myös määrällisesti: operaatioissa on vuosina 2006–2007 otettu kiinni yli 53 000 henkilöä tai heiltä on evätty maahanpääsy rajalla. Lisäksi on löydetty yli 2 900 väärää tai väärennettyä matkustusasiakirjaa ja 58 laitonta maahanmuuttoa edesauttanutta henkilöä on pidätetty.

Muut aloitteet

10. Euroopan rannikkovartioverkosto aloitti toimintansa toukokuussa 2007 Euroopan neuvoston joulukuussa 2006 esittämän pyynnön perusteella. Virasto ja asianomaiset jäsenvaltiot (Espanja, Italia, Kreikka, Kypros, Malta, Portugali, Ranska ja Slovenia) valmistelevat alueellista kahdenvälistä yhteistyötä naapurivaltioidensa kanssa. Rannikkovartioiden käyttö on rajoitettu kyseisten jäsenvaltioiden rannikoiden lähialueille.
11. Virasto on neuvoston lokakuussa 2006 esittämän pyynnön mukaisesti perustanut keskitetyn luettelon jäsenvaltioille kuuluvasta ulkorajatarkastuksiin ja -valvontaan käytettävästä teknisestä kalustosta (ns. Crate-luettelo, *Central Record of Available Technical Equipment*), kuten viraston perustamisasetuksen 7 artiklassa säädetään. Kyseisessä tietokannassa on tällä hetkellä yli 100 alusta, noin 20 ilma-alusta ja 25 helikopteria sekä satoja rajavalvontaan käytettäviä välineitä, kuten kannettavia tutkalaitteita, ajoneuvoja, lämpökameroita ja kannettavia ilmaisimia. Vaikka kalusto on pääasiassa tarkoitettu jäsenvaltioiden kahdenväliseen yhteistyöhön, tietokanta sisältää luettelon kalustosta, jota voidaan käyttää myös yhteisissä operaatioissa. Tähän mennessä kaluston käyttö jälkimmäiseen tarkoitukseen on ollut vähäistä (kerran on käytetty rajatarkastusvälineitä ja kerran ilma-alusta).
12. EU:n toimielimet, jäsenvaltiot ja suuri yleisö odottavat viraston koordinoivan tehokkaammin laittoman maahanmuuton vastaisia toimia eteläisillä merirajoilla. Kuten tähän mennessä saaduista tuloksista ilmenee, nämä operaatiot ovat olleet viraston toteuttamista operaatioista kalleimpia ja vaatineet eniten resursseja. Jäsenvaltioiden osallistuminen merivartioston käyttöä edellyttäviin operaatioihin on kuitenkin ollut vähäistä muuntyyppisiin operaatioihin verrattuna.

Suosituks

13. Kun otetaan huomioon edellä esitetyt seikat sekä budjettivallan käyttäjän viraston budjettiin tekemä huomattava korotus vuodelle 2008 (tällä hetkellä kokonaisbudjetti 70 miljoonaa euroa), komissio katsoo seuraavien asioiden olevan olennaisia operaatioiden koordinoinnin kehittämisessä lyhyellä aikavälillä:
 - Crate-luettelon ja jäsenvaltioiden tekemien sitoumusten tarjoamia mahdollisuuksia on hyödynnettävä täysimääräisesti, jotta voidaan varmistaa tarvittavan kaluston saatavuus merirajoilla toteutettaviin operaatioihin. Virastoa pyydetään raportoimaan säännöllisesti EU:n toimielimille kaluston todellisesta käytöstä sekä viraston koordinoimissa operaatioissa että jäsenvaltioiden välisissä kahdenvälisissä operaatioissa. Samalla olisi selvitettävä, kuinka hyvin käyttö vastaa todellisia tarpeita, ja ilmoitettava järjestelystä, jolla varmistetaan jäsenvaltioiden tarjoaman kaluston saatavuus. Virasto voisi myös hyödyntää paremmin Crate-luettelon tarjoamia mahdollisuuksia hankkimalla tai vuokraamalla omaa kalustoa.

- Viraston perustamisasetukseen sisältyy mahdollisuus perustaa jäsenvaltioihin viraston erityistoimipisteitä, joiden kautta virasto voi osallistua yhteisten operaatioiden ja pilottihankkeiden käytännön järjestelyihin. Jotta voitaisiin luoda pysyviä operaatioita ja kehittää viraston koko toimintaa, tässä vaiheessa olisi vakavasti harkittava tällaisten toimipisteiden perustamista sopiville alueille ja/tai tietyntyyppisiä rajatarkastuksia varten. Tällöin eteläisiin merirajoihin keskittyvän toimipisteen tulisi olla etusijalla.
- Viraston olisi selvitettävä, kuinka yhteiset operaatiot ja Euroopan rannikkovartioverkosto voitaisiin sulauttaa toisiinsa siten, ettei rakenteellisten toimenpiteiden välille synny päällekkäisyyksiä.
- Koska vuoden 2008 budjettia nostettiin huomattavasti, komissio tarkastaa viraston budjettiin liittyvän monivuotisen ohjelmasuunnittelun nykyisen rahoituskehyksen jäljellä olevan voimassaolokauden ajalta ja toimittaa tarvittavat ehdotukset budjettivallan käyttäjälle.

B. Jäsenvaltioiden avustaminen kansallisten rajavartijoiden kouluttamisessa, mukaan luettuna yhteisten koulutusvaatimusten laatiminen

14. Koulutustoiminta on siirtynyt virastolle sitä edeltäneeltä rajavalvojien tilapäiseltä koulutuskeskukselta, jonka kaikki toiminnot annettiin viraston vastuulle vuonna 2005. Virasto on järjestänyt yhteensä 97 koulutustilaisuutta, kokousta ja seminaaria, joissa on koulutettu sekä rajavartijoita että itse kouluttajia. Näihin tilaisuuksiin on osallistunut yhteensä 1 341 henkilöä. Parhaillaan on tarkasteltavana yhteinen koulutussuunnitelma, jonka tarkoituksena on yhtenäistää rajavartijoiden koulutusta Euroopassa. Vaikka koulutustoiminnan vaikutuksia voidaan arvioida vasta pitkän ajan kuluessa, viraston valitsema lähestymistapa, jossa koordinoidaan yhteistyökumppaneina olevien kansallisten oppilaitosten koulutustoimintaa, on ollut selkeästi onnistunut. Näin ollen sitä olisi hyvä laajentaa.

Suosituks

15. Viraston koulutustoiminnan tärkeimpänä tavoitteena on edelleen oltava kouluttaa päteviä rajavartijoita, jotka osaavat soveltaa Schengenin sopimusta ja erityisesti Schengenin rajasäännöstä oikein ja yhdenmukaisesti. Yhteisistä operaatioista saatujen kokemusten perusteella on kuitenkin käynyt ilmi, että rajavartijat joutuvat työssään usein tekemisiin kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden kanssa tai joutuvat kriisitilanteisiin merellä (katso II.A kohta). Komissio katsoo, että viraston olisi järjestettävä erityiskursseja, joilla käsitellään oleellisia eurooppalaisia ja kansainvälisiä turvapaikkasäädöksiä, merioikeutta ja perusoikeuksia, jotta voitaisiin varmistaa, että näitä säädöksiä noudatetaan kaikilta osin oikein ja että etsintöjen ja pelastustoimien koordinoitua vaativiin tilanteisiin sovelletaan yhdenmukaista lähestymistapaa. Tähän koulutukseen olisi sisällytettävä myös henkilöstövaihto.

C. Riskianalyysien tekeminen

16. Virasto esitti toisen vuotuisen riskiarviointinsa helmikuussa 2007. Vuoden 2007 loppuun mennessä oli tehty tilaustyönä yhteensä 11 arviota, ja valmisteilla on yhdeksän arviota, joiden on määrä valmistua vuoden 2008 alussa. Virasto on osallistunut järjestäytyneen rikollisuuden uhkaa koskevan arviointikertomuksen laatimiseen ja tehnyt yhdessä Europolin kanssa selvityksen reiteistä, joilla laittoman maahanmuuton riski on suurin Länsi-Balkanilla. Nämä arviot auttavat jäsenvaltioita muun muassa reagoimaan uusiin uhkiin ja kohdistamaan resursseja tietyille raja-alueille, minkä lisäksi riskianalyysillä on keskeinen asema viraston useimmissa toiminnoissa, kuten yksittäisten yhteisten operaatioiden ja koulutuksen suunnittelussa. Lisäksi virastolla on ratkaiseva asema Euroopan ulkorajarahastossa, kun jäsenvaltioille jaetaan taloudellisia resursseja.
17. Vuonna 2007 virasto liitettiin ICONet-tieto- ja koordinaatioverkostoon, jossa se voi jäsenvaltioiden kanssa vaihtaa tietoja riskianalyysistä, yhteisten operaatioiden valmistelusta ja palauttamistoimenpiteistä. ICONet-verkosto perustettiin neuvoston päätöksellä 2005/267/EY⁴, ja se on ollut toiminnassa vuodesta 2006. Kyseessä on suojattu internet-pohjainen verkosto, jossa maahanmuuttovirtojen valvonnasta vastaavat viranomaiset voivat vaihtaa tietoja laittomasta maahanmuutosta, laittomasta maahantulosta ja laittomien maahanmuuttajien palauttamisesta.
18. Virasto osallistuu rajojen yli liikkumista ja maahanmuuttoa koskevien asioiden tiedotus-, tarkastelu- ja tietojenvaihtokeskuksen (Cirefi) kokouksiin, joita järjestetään neuvostossa säännöllisesti. Cirefi auttaa jäsenvaltioita vaihtamaan tietoja laillisesta maahanmuutosta, torjumaan laitonta maahanmuuttoa ja luvattonta oleskelua, torjumaan ihmisten salakuljetusta, parantamaan väärin tai väärinennettyjen matkustusasiakirjojen tunnistamista ja kehittämään laittomien maahanmuuttajien palauttamiskäytäntöjä. Cirefin, ICONetin ja viraston laitonta maahanmuuttoa koskevien tietojen keräämiseen, analysointiin ja jakeluun liittyvillä toiminnoilla on selkeästi yhteisvaikutuksia ja niihin sisältyy taloudellisia etuja.

Suosituks

- Europolin, kansainvälisten järjestöjen ja asianomaisten kolmansien maiden kanssa (vastaavien työjärjestelyjen perusteella) tehtäville yhteisille riskianalyysille olisi annettava etusija, mukaan luettuina sopivien kumppanien kanssa useammin tehtävät, tiettyyn maantieteelliseen alueeseen ja/tai aihealueeseen keskittyvät yhteiset riskianalyysit.
- Viraston hoidettavaksi olisi annettava ICONetin ylläpito joko nykyisellä tai muulla teknisellä alustalla, kuten viraston tietojärjestelmässä. Näin päästäisiin paremmin hyödyntämään maahanmuuttoalan yhteyshenkilöverkostoa, joka myös on liitetty ICONetiin. Virastolle pitäisi myös siirtää Cirefin tehtävät.

⁴

EUVL L 83, 1.4.2005, s. 48.

D. Ulkorajatarkastuksiin ja -valvontaan liittyvän tutkimuksen kehityksen seuraaminen

19. Tähän mennessä virasto on toteuttanut kuusi tutkimus- ja kehityshanketta ja seitsemän niihin liittyvää seminaaria. Uusi teknologia on keskeisessä asemassa komission tämän kertomuksen kanssa samanaikaisesti esittämässä kahdessa tiedonannossa, joista toinen koskee maahantulo- ja maastalähtöjärjestelmää ja ulkorajavalvonnan automatisointia ja toinen Euroopan ulkorajavalvontajärjestelmää. Edelliseen kuului tärkeänä osana viraston toteuttama biopassihanke biometriikan käytöstä lentokentillä ja kansallisissa matkustajarekisterijärjestelmissä. Jälkimmäisessä viraston keskeisenä tehtävänä on edistää sopivia tutkimuksia, jotka auttavat tarvittavien täsmätoimenpiteiden suunnittelussa.
20. Virasto osallistuu aktiivisesti myös uuden Euroopan turvallisuustutkimus- ja innovaatiofoorumin työskentelyyn. Foorumin alaisuuteen on jo perustettu erillinen ulkorajojen turvallisuutta tarkasteleva työryhmä.

Suosituks

21. Tulevaisuudessa on ensisijaisen tärkeää varmistaa, että tutkimustoiminnassa otetaan asianmukaisesti huomioon rajavalvontaviranomaisten erityisintressit. Viraston erityistehtävänä on taata, että tulevaisuuden tutkimusprioriteetit määritellään kansallisten rajavalvontaviranomaisten käytännön tarpeiden mukaan ja että näille viranomaisille tiedotetaan uusimmasta kehityksestä järjestämällä koulutusta. Tämän tehtävän olisi myös sisällettävä sellaisten käytännön hankkeiden suunnittelu, joissa testataan uutta teknologiaa todellisissa operaatioissa, jotta voidaan arvioida niiden toteutettavuutta ja vaikutusta nykyisiin menettelyihin ja tehdä yhteistyötä eurooppalaisten standardointilaitosten kanssa.

E. Jäsenvaltioiden avustaminen olosuhteissa, joissa ulkorajoilla tarvitaan teknistä ja operatiivista lisäapua, sekä nopeiden rajainterventioryhmien lähettäminen

22. Nopeita rajainterventioryhmiä koskeva asetus, jäljempänä 'Rabit-asetus', joka tuli voimaan 20. elokuuta 2007, on muuttanut oleellisesti viraston perustamisasetuksen säännöksiä, jotka koskevat jäsenvaltioiden avustamista olosuhteissa, joissa ulkorajoilla tarvitaan teknistä ja operatiivista lisäapua. Rabit-asetus tarjoaa valmiudet reagoida nopeasti, kun jokin jäsenvaltio tarvitsee lisää henkilöresursseja.
23. Virasto sai Rabit-asetuksen toimeenpanon valmistelutyöt päätökseen pian sen hyväksymisen jälkeen. Nopeat rajainterventioryhmät koostuvat yhteensä 500–600 rajavartijasta. Syksyllä 2007 järjestettiin harjoitus. Tähän mennessä yksikään jäsenvaltio ei ole pyytänyt nopean rajainterventioryhmän lähettämistä.

Suosituksset

24. Viraston perustamisasetuksen 8 artiklan mukaan nopeiden rajainterventoryhmien lähettämisen ohella voidaan tarjota teknistä apua. Komissio suosittaa, että virasto panisi tämän säännöksen tehokkaammin täytäntöön hankkimalla omaa rajavalvontakalustoa nopeiden rajainterventoryhmien käyttöön. Näin voitaisiin varmistaa kaluston saatavuus lyhyellä varoitusaajalla. Vaihtoehtoisesti tähän tarkoitukseen voitaisiin käyttää myös Crate-luetteloon sisältyvää kalustoa, mutta sääntöjä olisi tarkistettava, jotta voidaan varmistaa kaluston saatavuus rajainterventoryhmien käyttöön nopeasti ja ilman ehtoja.

F. Tarvittavan tuen antaminen jäsenvaltioille yhteisten palauttamisoperaatioiden järjestämiseksi

25. Virasto on antanut apua yhdeksän yhteisen palauttamisoperaation järjestämiseen. Lisäksi virasto on edistänyt kuutta hanketta, jotka liittyvät muun muassa matkustusasiakirjojen hankintaa koskeviin parhaisiin käytäntöihin ja joissa on pyritty säännöllisesti määrittämään yhteisten palauttamisoperaatioiden tarpeita.
26. Viraston aseman vahvistamista yhteisissä palauttamisoperaatioissa käsiteltiin perusteellisesti Saksan puheenjohtajuuskauden aikana, minkä tuloksena neuvosto antoi asiaa koskevat päätelmänsä kesäkuussa 2007. Päätelmissä kehoitettiin jäsenvaltioita ottamaan virasto mukaan yhteisten palauttamislentojen suunnitteluun ja järjestämiseen sekä yhteisiin palauttamisoperaatioihin liittyvien tarpeiden määrittämiseen. Tämä on yksi viraston avaintehtävistä, mutta tähänastisten tulosten perusteella avunanto ei ole ollut läheskään niin yleistä ja tehokasta kuin operaatioiden koordinoinnissa saavutettu edistyminen.

Suosituksset

27. Komissio antaa täyden tukensa neuvoston kesäkuussa 2007 antamien päätösten toimeenpanolle. Niissä esitetään kattavasti lyhyen ja keskipitkän aikavälin prioriteetit. Tässä tiedonannossa esitetyllä suosituksella (katso II.C kohta), jonka mukaan viraston pitäisi hallinnoida ICONet-tietokantaa, parannetaan viraston valmiuksia myös tältä osalta. Lisäksi olisi tarkistettava viraston perustamisasetuksen Crate-luettelo koskevan 7 artiklan soveltamisalaa, sillä tällä hetkellä Crate-luettelo koskee vain rajatarkastus- ja valvontakalustoa, mutta sitä voitaisiin laajentaa kattamaan myös yhteisiin operaatioihin tarkoitettu kalusto, kuten ilma-alukset, sekä viraston vuokraamat välineet.

III. PITKÄN AIKAVÄLIN VISIO

28. Virastolla on keskeinen asema Euroopan unionin yhdenmukaisen rajavalvontastrategian pitkäaikaisessa kehittämisessä. Sen tehtäviä olisi laajennettava konkreettisten tarpeiden mukaisesti vahvistamalla asteittain viraston hallinnollisia valmiuksia ja arvioimalla jatkuvasti, kuinka se hoitaa tehtävänsä. Pitkän aikavälin visiossa olisi kiinnitettävä huomiota siihen, miten virasto voisi tarjota lisäarvoa yhdenmukaiselle rajavalvontamallille ja sen yksittäisille osille. Erityisesti olisi keskityttävä yhteistyöhön kolmansien maiden kanssa ja rajoilla toteutettaviin toimenpiteisiin. EU:n yhdenmukaisen meripolitiikan yhteydessä viraston odotetaan tehostavan huomattavasti sekä rajat ylittävää että eri alojen yhteistyötä offshore-toimintaan osallistuvien viranomaisten ja EU:n virastojen välillä.
29. Yhdenmukaisessa rajavalvontamallissa viraston mahdollisuuksia olisi hyödynnettävä koko Schengen-yhteistyön edistämiseksi. Vaikka Schengen-arviointijärjestelmän kattamat kysymykset, kuten viisumiasiat, poliisiyhteistyö ja tietosuojat, eivät kuulu viraston toimivaltuuksiin, on kuitenkin selvää, että virasto voisi tarjota lisäarvoa näihin arviointeihin, koska sillä on riippumaton asema ja kokemusta sekä ulkorajatarkastuksista ja -valvonnasta että koulutuksesta ja riskianalyysistä. Vuoden 2008 jälkipuoliskolla komissio aikoo esittää Haagin ohjelmassa esitetyn pyynnön perusteella ehdotuksen täydentävän järjestelmän luomiseksi nykyisten Schengen-valtioiden arviointiin. Tähän sisältyy konkreettisia ehdotuksia viraston mahdollisesta asemasta Schengen-arvioinnissa.

A. Yhteistyö kolmansien maiden kanssa

30. Tehdessään yhteistyötä kolmansien maiden kanssa viraston on varmistettava, että sen toiminnot ovat yhdenmukaisia yleisen ulkopolitiikan kanssa. Viraston toimivalta kolmansien maiden kanssa tehtävässä yhteistyössä on rajallinen, sillä virasto ei voi toteuttaa kolmansissa maissa hankkeita, joiden tarkoituksena on tarjota esimerkiksi teknistä apua. Olisi harkittava, pitäisikö viraston voida toteuttaa pilottihankkeita, joiden edunsaajat ovat kolmansia maita. Tällaiset hankkeet voisivat huomattavasti vahvistaa työjärjestelyjen alaisuudessa käynnistetyn yhteistyön vaikutusta, sillä yhteistyön avulla voidaan määrittää, kuinka paljon tietyissä kolmansissa maissa tarvitaan lisäkapasiteettia ulkorajavalvontaan. Tällainen yhteistyö voi myös täydentää yhteisön ohjelmien kautta annettuja avustuksia. Myöhemmässä vaiheessa pitäisi Lissabonin sopimuksen taustaa vasten tarkastella, miten virasto voisi osallistua kolmansissa maissa toteutettaviin eurooppalaisiin rajavalvontatehtäviin.
31. Virasto on päättänyt työjärjestelyistä, joiden tavoitteena on kehittää teknistä yhteistyötä Venäjän, Ukrainan ja Sveitsin rajavalvontaviranomaisten kanssa. Neuvottelut Kroatian kanssa ovat edistyneet hyvin. Hallintoneuvosto on lisäksi antanut toimivaltuudet neuvotella järjestelyistä Egyptin, entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian, Georgian, Kap Verden, Libyan, Marokon, Mauritanian, Moldovan, Senegalin ja Turkin kanssa. Virasto aikoo pyytää toimivaltuuksia neuvotella lyhyellä tai pitkällä aikavälillä muiden Länsi-Balkanin maiden, Länsi-Afrikan maiden, Yhdysvaltojen ja Kanadan kanssa. Lyhyellä aikavälillä etusija olisi annettava yhteistyön lujittamiselle viraston ja niiden maiden välillä, joille on tarjottu mahdollisuutta hakea EU:n jäsenyyttä, sekä viraston ja niiden kolmansien maiden välillä, jotka on määritelty ongelma-alueiksi viraston yhteisissä operaatioissa ja

riskianalyysissä. Tacis-hankkeiden perusteella voitaisiin selvittää viraston ja Valko-Venäjän välisen yhteistyön kehittämismahdollisuuksia.

B. Toimenpiteet rajoilla

Aihealueiden välinen integraatio

32. Yhdennetyn rajavalvontamallin tärkeimpiä osia on yhteistyön parantaminen jäsenvaltioiden tulliviranomaisten ja muiden rajavalvontaviranomaisten välillä, jotta henkilöitä ja tavaroita valvottaisiin samanlaisin menetelmin ja samanlaista riskinhallintaa soveltaen. Lisäksi yhden luukun periaatetta, jonka tarkoituksena on sulauttaa raja- ja tulliviranomaisten toiminta toisiinsa, olisi tarkasteltava perusteellisemmin ottaen huomioon käynnissä oleva arviointi tullilaitosten tulevaisuudesta.
33. Komissio käynnistää tutkimuksen, jossa selvitetään virastojen väliseen yhteistyöhön liittyviä jäsenvaltioiden parhaita käytäntöjä. Euroopan tasolla toteutettavissa pilottihankkeissa voitaisiin käytännön yhteistyön edistämiseksi selvittää, mitä lisäarvoa saadaan yhteensovittamalla viranomaisten toimintoja tehokkaammin. Komissio suosittelee, että virasto, komissio ja jäsenvaltiot toteuttavat viraston tai komission johtamia yhteisiä operaatioita kansallisten tulliviranomaisten yhteistyöhankkeiden yhteydessä. Toisin sanoen olisi toteutettava kaksi rinnakkaista hanketta, joissa samanaikaisesti ja samalla rajanylityspisteellä tarkastetaan sekä henkilöitä että tavaroita.

Rajavalvonta – Euroopan rajavalvontajärjestelmä (Eurosur)

34. Komissio esittää samanaikaisesti tämän arviointikertomuksen kanssa tiedonannon, joka sisältää pääpiirteittäisen suunnitelman Euroopan rajavalvontajärjestelmän perustamiseksi ja kehittämiseksi. Virastolla on ratkaiseva rooli onnistuneen järjestelmän valmistelussa, johon kuuluu kaikki merenkulun valvontajärjestelmät yhdistävän verkoston luominen, kuten mainittiin tämän kertomuksen tutkimusta ja kehitystä koskevassa osiossa.
35. Operatiivisella tasolla virasto voisi toimia keskuksena, joka edistää operaatioihin liittyvien reaaliaikaisten tietojen vaihtoa jäsenvaltioiden välillä. Jos virastolle lisäksi annettaisiin järjestelmällisemmin valvontatietoja, se voisi näiden perusteella kehittää EU:n ulkorajavalvontaan tarkoitettua tiedustelutietoon perustuvaa tietojärjestelmää.

Operaatioiden koordinointi

36. Operaatioiden koordinointi on jo osoittautunut Euroopan unionin tärkeimmäksi välineeksi, jolla voidaan taata yhteisvastuullinen toiminta jäsenvaltioiden välillä ja kanavoida resursseja niille ulkorajoille, joilla niitä tarvitaan eniten. Kuten Rabbit-ehdotuksen liitteenä olevassa vaikutusten arvioinnissa jo todettiin, komissio aikoo palata kysymykseen itsenäisen Euroopan rajavartiolaitoksen perustamisesta, kun rajainterventoryhmien toiminnasta on kerätty kokemuksia. Jo tässä vaiheessa kuitenkin nousee selkeästi esiin kaksi kysymystä, jotka liittyvät rannikkovartiostojen operaatioiden koordinointiin pitkällä aikavälillä.

37. Ensimmäinen kysymys liittyy siihen, kuinka voitaisiin parantaa nykyistä järjestelmää, jota käytetään resurssien jakamisessa kyseisille osa-alueille. Komissio seuraa tarkasti, missä määrin jäsenvaltiot voivat tarjota kalustoa ja henkilöresursseja nykyisten järjestelyjen kautta sekä sitä, kuinka paljon Euroopan ulkorajarahasto voisi pitkällä aikavälillä tarjota tukea yksittäisille jäsenvaltioille ulkorajoja koskevien riskiarvioiden perusteella.
38. Toiseksi on tarpeen tarkastella nykyisten järjestelmien kustannustehokkuutta pitkällä aikavälillä ja ottaa huomioon esimerkiksi hallintokulut, joita syntyy tilapäisesti lähetetyn avun ja henkilöresurssien yhteensovittamisesta.
39. Tulevista käytännön kokemuksista saadaan palautetta pitkän aikavälin strategian suunnitteluun, jossa on otettava huomioon, missä määrin jäsenvaltioiden resurssien koordinointi pitäisi korvata käyttämällä vakituksia rajavartijoita ja pysyvää kalustoa. Vakituksen henkilöstön lähettäminen voi vaatia lainsäädännön tarkistamista rajainterventioryhmien jäsenten ja vierailevien virkamiesten toimivaltuuksien osalta. Lisäksi voi olla tarpeen arvioida, pitäisikö viraston itse palkata rajavartijoita ja pitäisikö sen lisäksi hankkia ja/tai vuokrata kalustoa pysyviin operaatioihin.

IV. PÄÄTELMÄT

40. Komissio pyytää neuvostoa asettamaan tässä tiedonannossa esitetyt lyhyen aikavälin suositukset etusijalle ja ottamaan huomioon, että viraston tuki etenkin unionin eteläisten merirajojen valvonnalle olisi maksimoitava mahdollisimman pian. Viraston asemaan Eurosurissa liittyvien suositusten edistäminen olisi myös asetettava etusijalle tällaisen järjestelmän perustamista koskevan komission erillisen tiedonannon perusteella.
41. Tällä perusteella olisi aloitettava kattavat keskustelut unionin pitkän aikavälin strategiasta, joka koskee viraston tulevaa asemaa yhdennetyn rajavalvontamallin kehittämisessä, yhteistyön tehostaminen kolmansien maiden kanssa ja muuttovirtojen luotettava valvonta mukaan luettuina.
42. Komissio harkitsee näiden keskustelujen tulosten ja viraston perustamisasetuksen 33 artiklan mukaisesti suoritettavan riippumattoman arvioinnin perusteella säädösehdotusten esittämistä viraston perustamisasetuksen muuttamiseksi. Komissio ottaa pitkällä aikavälillä huomioon rajainterventioryhmien jäsenten ja vierailevien virkamiesten toimivaltuuksia koskevista uusista säännöistä saatavat kokemukset, kun se harkitsee, onko viraston koordinoimiin operaatioihin liittyvän lainsäädännön kokonaisvaltainen uudistaminen tarpeen.