

Eduskunta
Suuri valiokunta

PERUSTUSLAIN 97 §:N MUKAINEN VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Sisäasiainministeriö lähettää oheisena suurelle valiokunnalle perustuslain 97 §:ssä tarkoitetun valtioneuvoston selvityksen koskien komission tiedonantoa neuvostolle ja Euroopan parlamentille ”Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmukaista valvontaa” KOM (2002) 233 lopullinen.

Hallitusneuvos

Pekka Järviö

LIITTEET

Perusmuistio 24.5.2002
Komission tiedonanto suomeksi ja ruotsiksi

TIEDOKSI

EU-asioiden komitean jaosto 6/maahanmuutto ja turvapaikka
VNEUS VNK

24.5.2002

ASIA:

**KOMMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA PARLAMENTILLE:
KOHTI YHDENETTYÄ RAJAVALVONTAA EUROOPAN UNIONIN
JÄSENVALTIOIDEN ULKORAJOILLA**

EURODOC NRO:

U-TUNNUS /E-TUNNUS:

KÄSITTELYVAIHE JA KÄSITTELYN LUONNE:

Komissio on antanut rajavaltontaa koskevan tiedonannon 7.5.2002.
Komissio esittelee tiedonannon seuraavassa oikeus- ja sisäasiain neuvostossa
13.-14.6.2002.

ASIAKIRJAVIITTEET:

KOM(2002) 233 lopullinen, Bryssel, 7.5.2002

AIKAISEMMAT OHJEET:

**EU:N OIKEUDEN MUKAINEN
OIKEUSPERUSTA/PÄÄTÖKSENTEKOMENETTELY:**

KÄSITTELIJÄ(T):

SM/RVLE/Matti Sandqvist, p. 020 410 6540
SM/PO/Kari Rantama, p. 160 42909
SM/UO/Pentti Visanen, p. 160 42700
TH/Juha Niskanen, p. 614 2472
UM/OIK-33/Juhani Niemelä, p. 160 55221

SUOMEN KANTA/OHJE:

Yleistä:

Komission rajavaltontaa koskeva tiedonanto antaa hyvän pohjan EU:n jäsenvaltioiden rajavaltontayhteistyön organisoidulle kehittämiselle. Tiedonanto on asiantuntevasti laadittu ja se kattaa systemaattisesti kaikki Schengenin säännöstöön perustuvan rajaturvallisuusmallin osa-alueet. Komission esittämät ajatukset rajavaltontaan horisontaalisesta ja monialaisesta luonteesta vastaavat pitkälti Suomen käsityksiä asiasta. Suomi katsoo, että pääosa komission

esittämistä toimenpiteistä merkitsee toteutuessaan unionin rajaturvallisuustason nousua.

Tiedonannon soveltamisala rajoitetaan koskemaan ainoastaan Schengen -järjestelmää soveltavia valtioita. Suomi pitää tavoiteltavana sisällyttää Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti esitettyyn rakennelmaan mukaan mahdollisuuksien puitteissa.

Suomen lähtökohtana on kehittää EU:n rajaturvallisuutta operatiivisista lähtökohdista. Rajavalvonnan tehokkuus on avainasemassa. Suomi ei pidä komission esittämää ylikansallisesti toimivaltaista Euroopan rajavartiolaitosta tarpeellisenä eikä sitä nähdä vallitsevissa olosuhteissa toteuttamiskelpoisena. Asia edellyttäisi perustuslaillista tarkastelua. Suomi ei näe, mitä käytännön hyötyjä ylikansallisesti toimivaltainen Euroopan rajavartiolaitos voisi toteutuessaan tuoda. Euroopan unionin rajaturvallisuuden kehittämisen tulee siis lähteä liikkeelle siitä, että jäsenvaltiot huolehtivat rajavalvonnasta kansallisin voimin ja siitä, että sen lisäksi yhteisistä turvallisuusintresseistä huolehditaan järjestäytyneen yhteistyön avulla.

Suomi kannattaa kaikkia niitä toimenpiteitä, joilla tähdätään EU:n jäsenvaltioiden, Norjan ja Islannin kansallisten rajaturvallisuusviranomaisten yhteistyön tehostamiseen Tampereen ja Laekenin Eurooppa-neuvostojen päätelmien mukaisesti. EU:n laajentumisen vaikutukset on tiedonannossa esitetty osuvasti. Hakijavaltioiden kytkeminen yhteistyömekanismiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa nähdään vastavuoroisen luottamuksen nimissä ensiarvoisen tärkeänä. Suomi voi siis lähtökohtaisesti yhtyä komission näkemyksiin yhteisen lainsäädännön kehittämisestä, operatiivista toimintaa koskevan yhteisen koordinaatio- ja yhteistyömekanismin muodostamisesta, rajavalvontaviranomaisten koulutusyhteistyön lisäämisestä ja rajavalvontavälineistön yhteensopivuuden lisäämisestä. Komission ajatukset jäsenvaltioiden taakan jakamisesta taloudellisin keinoin ovat niin ikään kehittämisen arvoisia.

Yhteinen lainsäädäntö:

Komission esittämät toimenpiteet yhteisen lainsäädännön kehittämiseksi ovat pääosin kannatettavia. Yhteisen käsikirjan kattava ja systemaattinen tarkistaminen vastaa täysin jo Suomen puheenjohtajakaudelle asetettuja tavoitteita ja toimenpiteitä. Komission esittämä aloite käytännön oppaan laatimiseksi rajavartijoille nähdään tarpeellisenä erityisesti koulutusta ja laajentumista silmällä pitäen.

Paikallista rajaliikennettä koskeva EU-säännöstö on puutteellinen. Siksi komission esitys EU-säännösten täydentämisestä tältä osin nähdään Suomen pysyvien tavoitteiden mukaisina, eikä pelkästään Kaliningradin kysymyksen valossa. Suomen puheenjohtajakaudella paikallisen rajaliikenteen säännösten täydentäminen nähtiin kiireellisimpänä EU-säännösten tarkistustarpeista.

Komission esitystä mahdollisen Euroopan rajavartiolaitoksen henkilöstön oikeudellisen ja institutionaalisen aseman määrittämiseksi ei nähdä tarpeellisenä, koska ylikansallisen rajavalvontaviranomaisen muodostamista ei pidetä toteuttamiskelpoisena vaihtoehtona. Mikäli selvitystyö aloitetaan, sitä ei

pidä missään tapauksessa nähdä kannanottona ylikansallisen rajavalvontaviranomaisen puolesta.

Turvapaikanhakijoiden kohtelu:

Rajavalvontatiedonannon perusteella tapahtuvassa jatkokäsittelyssä tulee ottaa voimakkaammin esille turvapaikanhakijoiden kohtelu. Oikeus hakea turvapaikkaa on keskeinen osa pakolaisoikeutta, joka perustuu ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen. Kun rajavalvonnan tehostamista valmistellaan, on keskeistä nostaa esille oikeus hakea turvapaikkaa, jotta ei rikottaisi pakolaissopimuksen palautuskieltoa eikä myöskään muista ihmisoikeussopimuksista johtuvia palautuskielloja. Tässä rajaviranomaiset ovat keskeisellä sijalla.

Kaikissa rajavalvontaa koskevissa asiakirjoissa ja erityisesti rajaviranomaisten koulutuksessa on otettava tämä asia esille. Yksityiskohtaisemmissa ohjeissa tulee määritellä tarkasti, millä tavalla eri tilanteissa tulisi toimia, jotta tahdonilmaisu kansainvälisen suojelun saamiseksi tulee aina huomioon otetuksi ja hakemus toimitetuksi edelleen toimivaltaiselle keskusviranomaiselle, joka käsittelee turvapaikkahakemukset.

Operatiivista toimintaa koskeva yhteinen koordinaatio- ja yhteistyömekanismi:

Komission esitys *rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän* muodostamisesta vastaa lähes yhtenevästi Suomen pääministerin ylimääräisessä Eurooppa-neuvostossa 20.9.2001 tekemää esitystä EU:n ulkorajafoorumista. Komission esittämät ajatukset ohjausryhmän tehtäviksi ovat siten hyväksyttävissä. Suomi kannattaa komission esittämää ajatusta elimen tehtäväkentän ulottamista koskemaan koko rajaturvallisuuskenttää – ei siis pelkästään ulkorajoilla suoritettavia rajatarkastuksia ja rajavalvontaa. Samalla tulisi kuitenkin pitää kiinni siitä periaatteesta, että ohjausryhmä muodostuu Suomen ulkorajafoorumialoitteen mukaisesti kansallisten rajavalvontaviranomaisten johtajista.

Komission esityksen (tiedonannon kohta 29) mukaan ohjausryhmälle kuuluisi myös vastuu jäsenvaltioiden muiden rajaturvallisuudesta vastaavien tahojen yhteen saattamisesta (yhteistoiminnan koordinoinnista). Kohdassa on lueteltu viisumien myöntämisestä vastaavat viranomaiset, poliisi-, tulli ja oikeusviranomaiset sekä Europol. Suomi kannattaa ehdotusta sillä edellytyksellä, ettei ohjausryhmän muodostaminen ja toiminta merkitse muutoksia EU:n toimielinten toimivaltaan lainsäädäntöaloitteita ja yhteistä politiikkaa koskevissa asioissa eikä toisaalta muutoksia Suomen kansallisten viranomaisten tehtäviin ja toimivaltaan. Suomen tulkinnan mukaan tämä on ollut myös komission lähtökohtana.

Tarvittava synergia niiden viranomaisten kanssa, joiden tehtävän liittyvät osittain rajaturvallisuusrakenteeseen, tulisi pääsääntöisesti varmistaa kansallisella koordinaatiolla. Samoin ohjausryhmän yhteistyö poliisi- ja tulliviranomaisten suuntaan voidaan EU:n tasolla organisoida muodostamalla toimivat yhteydet poliisipäälliköiden toimintaryhmän ja tullijohtajien foorumin suuntiin. Yhteistyössä otetaan huomioon komission antama tullistrategiatiedonanto ja tuleva tavaroiden tullitarkastuksia koskeva tiedonanto, jonka tavoitteena on parantaa henkilöiden ja tavaroiden tarkastusten

yhteensopivuutta. Suomen toimiva ja järjestäytynyt yhteistyö poliisi-, rajavaltio- ja tulliviranomaisten kesken voi antaa hyvän pohjan myös EU:n tason kehitystyölle.

Yhteiselle ohjausryhmälle esitetyt tehtävät edellyttävät mitä todennäköisimmin tarkoituksenmukaisen tukiorganisaation muodostamista. Pelkkä kokousjärjestelyjen tuki ei riittäne esitettyjen tehtävien vaatimaan valmistelu- ja seurantatyöhön, vaan tarvitaan henkilöstöä operatiivisten tietojen käsittelyyn ja seurantaan, sekä ohjausryhmän kokousten sisällön valmisteluun. Alkuvaiheessa tämä valmistelutyö voidaan hoitaa kansallisten yhteyspisteiden kautta. Jatkossa on kuitenkin nähtävissä ohjausryhmän tarve saada tuekseen muutama henkilö. Suomi pitää tarpeellisena tarkastella kaikkia mahdollisuuksia hyödyntää olemassa olevia rakenteita.

Suomi pitää komission ehdottamaa yleisten ja yksittäistapauksia koskevien tietojen pysyvää vaihto- ja käsittelyjärjestelmää (PROSECUR) hyvin perusteltuna keinona järjestää toimiva ja operatiivisista lähtökohdista lähtevä jäsenvaltioiden välinen tietojenvaihto niin strategisella, operatiivisella kuin taktisellakin tasolla. Komission esittämä järjestelmä tulee ymmärtää yhteisenä käytännestännöstönä – ei teknisenä tietojärjestelmänä. Suomen näkemyksen mukaan liikkeellelähdön tulee tapahtua määrittämällä kansalliset rajaturvallisuusyhteyspisteet, jotka toimisivat yhteisen rajavaltioaelimen ohjauksessa. Suomi pitää tavoiteltavana saattaa PROSECUR ensi tilassa sitovaksi niin jäsenvaltioiden oikeuksien kuin velvollisuuksienkin puolesta.

Yhteinen riskien arviointi:

Komission esittämä yhteinen ja yhdennetty riskianalyysijärjestelmä nähdään keskeisenä elementtinä EU:n ulkorajojen turvallisuuden turvaamisessa. Sen tulee kattaa koko rajaturvallisuusjärjestelmä – ei pelkästään ulkorajoilla toteutettavat rajatarkastukset ja rajavaltio. Järjestelmän muodostaminen nähdään yhtenä rajavaltion yhteisen ohjausryhmän ensi vaiheen tärkeimmistä tehtävistä. Jäsenvaltioiden kriisitilanteissa toteutettavat ja riskianalyysiin perustuvat tarkastukset ovat niin ikään hyvin sopivia tehtäviä yhteiselle ohjausryhmälle.

Harmonisoitu koulutus ja yhteensopivat laitteistot:

Suomi kannattaa jäsenvaltioiden henkilöstö- ja välineresurssien yhteensopivuuden vaiheittaista parantamista. Tässä mielessä koulutusyhteistyötä pidetään tärkeimpänä ja kiireellisimpänä. Komission ajatus siitä, että rajavaltion yhteinen ohjausryhmä vahvistaisi yhteisesti hyväksytyt perusteet rajavaltioviranomaisten koulutukselle, on kannatettava. Tämän lisäksi tulisi perusteellisesti tutkia teknisten strategisten valvontainstrumenttien (esim. Galileo-järjestelmä ja yhteiset satelliitit) käytettävyys.

EU:n yhteisen rajavaltio-akatemian muodostamisessa tulee tarkoin harkita saatavaa lisäarvoa. Suomi pitää rajavaltio-akatemian toteuttamisessa tavoitteena kansallisten rajavaltio-oppilaitosten koulutusyhteistyön lisäämistä ja yhteisiä koulutusohjelmia.

Jäsenvaltioiden välisen taakan jakaminen:

Suomi kannattaa jäsenvaltioiden välistä taakanjakoa taloudellisin keinoin. Liikkeellelähtö tulee tapahtua olemassa olevien rahoitusmekanismien (esim. ARGO-ohjelma) tehokkaalla hyväksikäytöllä. Operatiivisen yhteistyön lisääminen tulee lähteä liikkeelle toiminnallisista tarpeista. Tässä mielessä yhteinen ohjausryhmä ja yhteinen riskianalyysi ovat avainasemassa.

Henkilöstön käytöllä toteutettavaa taakanjakoa ei nähdä tällä hetkellä ensisijaisena ratkaisuna rajaturvallisuusongelmiin. Suomi voi tukea sellaisten yhteisten asiantuntijaryhmien muodostamista ja kouluttamista, joita voidaan esitetyn pyynnön perusteella nopeasti saattaa toimintaan ongelma-alueella. Näiden ryhmien koulutus ja harjoittaminen tulee pyrkiä toteuttamaan yhteisesti. Tällaiset nopean toiminnan ryhmät toimivat kuitenkin toisen jäsenvaltion tai kolmannen valtion alueella kyseisen maan viranomaisten apuna ja heidän toimivaltansa puitteissa.

Lopuksi:

Euroopan rajavartiolaitos tulee nähdä työnimenä jäsenvaltioiden järjestäytyneelle yhteistyölle, jonka ydin on kansalliseen toimivaltaan ja vastuuseen perustuvassa rajavalvonnassa, olemassa olevaan EU-säännöstöön perustuvassa järjestäytyneessä operatiivisessa yhteistyössä, yhteisen rajavalvontakulttuurin aikaansaamisessa koulutusyhteistyötä lisäämällä ja taakan jakamisessa lisäämällä vaihteittain käytettävissä olemassa olevaa yhteisörahoitusta. Suomi pitää kannatettavana tutkia rajavalvonta- ja tulliviranomaisten rahoitusjärjestelyjä yhtenä kokonaisuutena.

PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ:

Komission rajavalvontaa koskeva tiedonanto on jatkoa komission EU:n yhteistä maahanmuutto- ja turvapaikkaa koskeville sekä laittoman maahanmuuton vastaista yhteistä politiikkaan koskeville tiedonannoille. Viimeksi mainitusta on laadittu laitonta maahantuloa koskeva toimintasuunnitelma, jonka neuvosto hyväksyi 28.2.2002.

Euroopan unionin ulkorajarajavalvonta, ja erityisesti sen operatiivinen kyky on ollut voimakkaan kehittämisen kohteena Tampereen Eurooppa-neuvostosta lähtien. Keskustelu on viime aikoina kulminoitunut ajatukseen Eurooppalaisesta rajavartiolaitoksesta. Laekenin Eurooppa-neuvoston päätelmä 42 käsittelee rajavalvontaa kaksijakoisesti. Se pyysi neuvostoa ja komissiota määrittelemään jäsenvaltioiden rajavalvontaviranomaisten väliset yhteistyömekanismit ja selvittämään edellytykset yhteiselle rajavalvontajärjestelmälle tai yhteisille rajavalvontayksiköille.

Parhaillaan on käynnissä kaksi hanketta, joiden odotetaan vastaavan Laekenin päätelmään 42. Italian johdolla on valmistumassa toteutettavuustutkimus koskien Eurooppalaista rajavartiolaitosta. Itävallan, Suomen ja Belgian voimin on puolestaan selvitetty käytännön yhteistyömenetelmiä Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyön tiivistämiseksi. Kahden mainitun selvitystyön tulokset on määrä esitellä Roomassa 30.5.2002 pidettävässä ministeritapaamisessa.

Nyt julkaistu komission rajavalvontatiedonanto on nähtävä kolmantena osana EU:n rajaturvallisuuden kehittämiseen tähtäävästä kokonaisuudesta.

Tiedonanto on jaettu kolmeen osaan. Tiedonannon johdannossa selvitetään komission näkemykset EU:n jäsenvaltioiden haasteet ja tavoitteet. Toisessa osassa luodaan katsaus nykyiseen yhteisölainsäädäntöön, jota kautta kehittämistarve osoitetaan. Kolmas luku antaa vastauksen, johon päädytään vertaamalla tarpeita ja olemassa olevaan nykytilaa. Neljäs luku esittää yhdistelmän komission esittämistä kehittämissesityksistä, joiden kautta tavoitellaan ylikansallista eurooppalaista rajavartiolaitosta.

Haasteiksi komissio luettelee jäsenvaltioiden välisen vastavuoroisen luottamuksen saavuttamisen erityisesti sisärajatarkastusten poistamisen jälkeen. Toisena haasteena komissio näkee tarpeen saada lisätehoa laittoman maahantulon, ihmiskaupan ja muun järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan. Kolmanneksi haasteeksi komissio kirjaa löytää keinot taistella sisäisiä uhkia, erityisesti kansainvälistä terrorismia vastaan. EU:n laajentumiseen liittyvänä haasteena komissio näkee sen, että kansalaisille varmistetaan riittävä turvallisuustaso laajentumisen jälkeen.

Komission tulkinnan mukaan EU:n rajaturvallisuudella nähdään kolme erityistä heikkoutta. Ensimmäisenä heikkoutena nähdään pelkästään kansallisista lähtökohdista lähtevä rajavalvonta, joka ilmenee jäsenvaltioiden eristäytymisenä EU-tason yhteistyöstä. Toisena heikkona lenkinä pidetään kykenemättömyyttä ottaa vastaan yhteisörahoitusta. Kolmantena heikkoutena pidetään eristäytymistä muilla keinoin tapahtuvasta laittoman maahantulon torjunnasta; erityisesti niistä keinoista, joita voidaan toteuttaa osana yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.

Tavoitteiksi komissio kirjaa EU-tason ohjausmekanismin aikaan saamisen. Tämän mekanismin tulisi kattaa koko (Schengenin säännöstöön perustuvan) rajaturvallisuusmallin – ei pelkästään ulkorajoilla tapahtuvia rajatarkastuksia ja rajavalvontaa. Komissio tavoittelee lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä yhtenäistä toimintarakennetta yhteisiä rajavalvontatoimenpiteitä varten.

Komission lähtökohtana tiedonannossa on Schengenin säännöstö, joka integroitiin EU:iin Amsterdamin sopimuksella. Komissio muistuttaa lisäksi siitä, että se on valmistelemassa tavaroiden rajanylityksiä koskevaa selvitystyötä.

Komissio esittää viisi kokonaisuutta, joiden toteutuessa katsotaan täyttyvän perimmäinen tavoite ylikansallisen Euroopan rajavartiolaitoksen muodostamiselle. Nämä ovat:

- yhteinen lainsäädäntö
- yhteinen operatiivinen yhteistyömekanismi
- yhteinen ja yhdenmukainen riskien arviointi
- harmonisoitu koulutus ja välineistö
- taloudellinen ja henkilöstön käyttöön liittyvä taakan jakaminen

Yhteisen lainsäädännön katsotaan sisältävän yhteisen (Schengen) käsikirjan kokonaisvaltaisen uudistamisen. Lisäksi komissio tavoittelee erikseen koottujen parhaiden Schengen -käytäntöiden siirtämistä sitoviksi normeiksi. Käytännön rajavartioloille tarvitaan komission mielestä sähköisesti käytettävissä oleva opas,

jonka avulla normisto saadaan nopeasti esille käytännön tarkastustilanteessa. Komissio katsoo lisäksi tarpeelliseksi saattaa paikallista rajaliikennettä koskevan säännösten ajan tasalle. Lopuksi komissio näkee aiheellisena selvittää hypoteettisen Euroopan rajavartiolaitoksen henkilöstön oikeudellisen ja institutionaalisen perustan.

Toisena kokonaisuutena on ehdotus yhteisestä, kaksiosaisesta operatiivisesta yhteistyömekanismista. Esitetyt elementit ovat yhteinen rajavalvonnan ohjausryhmä ja yhteinen operatiivinen yhteistyömekanismi. Komissio esittää muodostettavaksi jäsenvaltioiden rajavalvontaviranomaisten johtajista koostuva yhteinen rajavalvonnan ohjausryhmä. Sen katsotaan todennäköisesti kehittyvän olemassa olevasta maahanmuutto-, rajavalvonta- ja turvapaikka-asioiden strategisen komitea puitteissa kokoontuvasta rajapääällikkökokouksesta. Se toimisi komission mukaan yhteisen rajavalvontapolitiikan johtona, erityisesti yhteisen riskianalyysin ylläpitäjänä. Toisena tehtävänä komissio näkee yhteisten, erityisesti kriittisissä tilanteissa toimeenpantavien rajavalvontaoperaatioiden johtamisen. Yhteinen ohjausryhmä nähdään lisäksi avainasemassa niiltä osin, jotka koskevat jäsenvaltioiden välineiden ja henkilöstön keskinäistä yhteensopivuutta. Komissio esittää lisäksi yhteiselle ohjausryhmälle mahdollisuutta käyttää toimivaltaa jäsenvaltioiden alueella toteutettavissa tarkastuksissa erityisesti erityistilanteissa. Uusien jäsenvaltioiden kattavien Schengen-arviointien nähdään edelleen kuuluvan Schengenin arviointityöryhmän tehtäviin.

Komissio määrittää yhteisen ohjausryhmän toimivallan koskemaan koko EU-säännöstöön kuuluvaa rajaturvallisuuskenttää. Tehtävät eivät siten rajoittuisi pelkästään ulkorajoilla suoritettaviin rajatarkastuksiin tai valvontaan. Näiden lisäksi elimen tulisi huolehtia sellaisten asioiden ja tahojen yhteensovittamisesta, jotka liittyvät viisumikäytäntöihin ja jäsenvaltioiden alueella oleskelevien ulkomaalaisten valvontaan ja lisäksi rajaturvallisuuteen liittyviä ns. korvaavia toimenpiteitä. Tässä yhteydessä viitataan operatiivisiin poliisi-, tulli- ja ulkomaalaisviranomaisiin.

Komissio esittää näkemyksensä siitä, miten yhteinen ohjausryhmä voitaisiin muodostaa olemassa olevista rakenteista. Perimmäisenä tavoitteena on neuvostorakenteista uloskasvanut, mahdollisena nähdyn Euroopan rajavartiolaitoksen johtoryhmä, jonka apuna toimisi operatiivisesti toimivaltainen esikunta. Komissio korostaa sitä, etteivät ohjausryhmän tehtävät liity mitenkään lainsäädäntö- tai toimeenpanomääräyksiin, joiden osalta komissio varaa tiedonannossaan sille perustamissopimuksissa kuuluvan toimivallan.

Yhteinen pysyvä tietojen vaihto- ja käsittelyjärjestelmä (PROSECUR) esitetään yhteisen ohjausryhmän kehitettävänä ja sen ohjauksessa toimivana menettely- ja käytännesäännöstenä, jonka osat ovat jo olemassa ja jonka eräät osat kaipaavat muodostamista. Järjestelmä esitetään rakentuvaksi sellaisten kansallisten yhteispisteiden varaan, jotka koordinoivat kaikkia rajaturvallisuuteen liittyviä viranomaisia, ml. Kansalliset tiedustelupalvelut. Komissio tavoittelee esittämälleen järjestelmälle EU:n oikeusperustaa, joka takaisi järjestelmän käytön sitovuuden.

Yhteinen ja yhdenmukainen riskien arviointi kattaa operatiiviset toimenpiteet kaikilla rajaturvallisuusrakenteen osa-alueilla: kolmansissa maissa, ulkorajoilla ja jäsenvaltioiden alueilla. Tämän järjestelmän muodostamista ja ylläpitämistä esitetään yhteisen ohjausryhmän tehtäväksi. Järjestelmän tulisi keskipitkällä aikavälillä käsittää pysyvän riskien arvioinnin ja sen perusteella toteutettavat operatiiviset toimenpiteet, ml. suoritettavat tarkastukset.

Henkilöstön ja välineiden yhteensopivuuden kehittämisessä komissio lähtee liikkeelle harmonisoidusta koulutuksesta. Yhteisen koulutusohjelman laatiminen esitetään yhteisen ohjausryhmän tehtäväksi. Komissio esittää tiedonannossaan eräitä keskeisiä koulutusteemoja. Ennen yhteisen eurooppalaisen rajavartija-akatemian muodostamista komissio esittää kansallisten rajavartio-oppilaitosten muodostamaa verkostoa.

Rajavalvonnasta aiheutuvan taakan jakamisessa komissio näkee kaksi vaihetta. Ensinnäkin valtioille voidaan antaa taloudellista tukea ulkorajan valvontaa varten ja toiseksi voitaisiin tukea yksittäisen valtion rajavalvontaa henkilöstöllä ja kalustolla. Rahoituksen osalta tavoitteena ei ole kattava ulkorajavalvonnan yhteisörahoitus, vaan toiminta perustuisi pääasiassa edelleen kansalliseen rahoitukseen. Sen sijaan mekanismeja tulisi kehittää kustannusten tasaamiseen, erityisvälineistön hankintaan ja yhteiseen koulutukseen. Näitä varten komissio esittää yhteisörahoitusta. Yhteisörahoituksella pyritään lisäksi välttämään monimutkaisten kahdenvälisten tukijärjestelmien syntyminen. Komissio ilmoittaa ryhtyvänsä perusteellisesti selvittämään kaikkia rahoituksellisia, institutionaalisia ja oikeudellisia vaikutuksia, joita eri vaihtoehdot edellyttävät.

Komission tavoitteena on Euroopan rajavartiolaitos (European Corps of Border Guards). Tämä voisi toteutua sen jälkeen, kun perustuslailliset vaikeudet on voitettu. Ensivaiheessa muodostettaisiin yhteinen reservi poikkeuksellisia tilanteita varten. Tämä reservi asetettaisiin yhteisen rajavalvontaelimen ohjaukseen. Sen käyttöperiaatteena olisi rajavalvonnan tukeminen apua tarvitsevassa jäsenvaltiossa. Alkuvaiheissa keskityttäisiin maastorajan ja merialueen valvontatehtäviin. Lopullisena tavoitteena olisi kuitenkin toimiminen myös rajatarkastustehtävissä rajanylityspaikoilla. Komission kannan mukaan Euroopan rajavartiolaitos ei voisi missään nimessä välittömästi korvata kansallisia viranomaisia jäsenvaltion sisäisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen säilyttämiseen liittyvissä tehtävissä (tämä olisi vastoin EY:n perustamissopimuksen 64 artiklan 1 kohtaa).

Esitetyjä tehtäviä varten yhteisiin toimiin osallistuvat rajavartijat tarvitsisivat täyden toimivallan rajatarkastuksia varten: valtuudet henkilötietojen kysymiseen, maahantulopuhutteluun, alukseen nousemiseen ja henkilöiden kiinni ottamiseen. Nämä valtuudet rajoitettaisiin koskemaan vain rajan läheistä, tarkasti määritettyä vyöhykettä.

KANSALLINEN KÄSITTELY:

Rajavalvonta kuuluu sisäasiainministeriön hallinnonalalle (rajavartiolaitos).
EU-asioiden Jaosto 6/Maahanmuutto ja turvapaikka/21.5.2002
SM:n turvallisuusasiain johtoryhmä/22.5.2002
EU-asiain komitea/23.5.2002

KANSALLINEN LAINSÄÄDÄNTÖ:

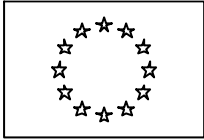
Tiedonanto ei välittömästi merkitse säädösmuutosten tarvetta (kyseessä ei ole lainsäädäntöaloite).

Osa tiedonannossa esitetyistä toimenpiteistä merkitsee toteutuessaan komission säädösehdotuksen antamista.

Osa toimenpiteistä edellyttäisi lainsäädäntömuutoksia. Osa edellyttäisi perustuslaillista tarkastelua (ylikansallisesti toimivaltaisen rajavartiolaitoksen toiminta Suomessa).

TALOUDELLISET VAIKUTUKSET:

Kyseessä on komission tiedonanto.



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 7.5.2002
KOM(2002) 233 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

**KOHTI EUROOPAN UNIONIN JÄSENVALTIOIDEN ULKORAJOJEN
YHDENNETTYÄ VALVONTAA**

KOMISSIION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

KOHTI EUROOPAN UNIONIN JÄSENVALTIOIDEN ULKORAJOJEN YHDENNETTYÄ VALVONTAA

I JOHDANTO

Poliittinen ja institutionaalinen tausta:

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

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

Tämä Eurooppa-neuvoston päätelmä muistuttaa siitä, että EU:n jäsenvaltioiden ulkorajojen johdonmukainen ja tehokas yhteinen valvonta lujittaa turvallisuutta ja kansalaisten tunnetta kuulumisesta yhteiseen alueeseen, jolla on yhteinen tulevaisuus. Päätelmä on osa jatkuvaa toimintaa terrorismin, laittomien maahanmuuttovirtojen ja ihmiskaupan torjumiseksi.²

Eurooppa-neuvosto myös korostaa ulkorajojen ylittämiseen liittyvien tarkastus- ja valvontatehtävien yhteydessä suoritettavien toimien keskinäistä täydentävyyttä, vaikka unionin kannalta osa näistä toimista jakautuu institutionaalisesti joko ensimmäiseen tai kolmanteen pilariin.

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

2. Amsterdamin sopimuksen ja siihen liitettyjen pöytäkirjojen tietyt määräykset on muotoiltu Euroopan yhtenäisasiakirjaan, Maastrichtin sopimukseen ja "Schengen-kokeiluun" sisältyneiden vaihtoehtojen perusteella. Amsterdamin sopimuksen tullessa voimaan

1. toukokuuta 1999 Schengenin säännöstöön perustuvat säännökset ja käytännön kokemus sisällytettiin osaksi Euroopan unionin toimielinkehystä. Ulkorajojen ylittämistä koskevan säännösten keskeiset määräykset on sisällytetty EY:n perustamissopimuksen IV osastoon ja eräät muut, turvallisuuspolitiikan täydentäviä toimenpiteitä koskevat määräykset Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastoon. Olivatpa kyseessä ensimmäiseen pilariin kuuluvat turvallisuustoimenpiteet, kuten yhteisillä ulkorajoilla tehtävien tarkastusten vahvistaminen³, tai kolmanteen pilariin kuuluvat toimenpiteet, kuten oikeudellinen yhteistyö ja poliisiyhteistyö vapaan liikkuvuuden alueella⁴, ne ovat luonteeltaan toisiaan täydentäviä ja niitä on kehitettävä

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

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

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

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

samaan tahtiin. Juuri tämä on Amsterdamin sopimuksella luodun vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen tarkoitus.

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

- Säännöstöön kuuluvien määräysten ja päätösten oikeudellinen ja institutionaalinen merkitys perustuu nyt niiden uuteen oikeusperustaan, joka on joko EY:n perustamissopimuksen IV osastossa tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastossa.
- Schengenin säännöstöön muuttamiseen tai kehittämiseen vaadittavat institutionaaliset menettelyt määräytyvät sen mukaan, onko asianomaisen määräyksen tai päätöksen oikeusperusta EY:n perustamissopimuksen IV osastossa vai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastossa. Jaottelu ei kuitenkaan vaikuta niiden kansallisten yksiköiden luonteeseen, asemaan eikä organisaatioon, jotka kukin jäsenvaltio nimeää soveltamaan Schengenin säännöstöön yksittäisiä määräyksiä tai päätöksiä ulkorajojen valvonnan alalla. Toisinaan esiintyvien väärinkäsitysten poistamiseksi on syytä korostaa, että on erotettava toisistaan yhtäältä oikeudelliset säännöt ja toisaalta niitä soveltavien kansallisten viranomaisten työtä koskevat käytännön järjestelyt.

3. Ulkorajoja koskeva voimassa oleva unionin säännöstö perustuu suurelta osin Schengenin säännöstöön ja EY:n perustamissopimuksen IV osastoon. Kun tavoitteena on kokonaisuutensa strategian luominen unionin ulkorajojen valvontaa varten, onkin otettava huomioon se, että Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti eivät automaattisesti osallistu Schengenin säännöstöön ja EY:n perustamissopimuksen IV osaston soveltamiseen ja että niillä on oikeus tehdä edelleen maahantulotarkastuksia henkilöille, jotka pyrkivät niiden alueelle muista jäsenvaltioista. Muut jäsenvaltiot voivat vastaavasti tehdä edelleen tarkastuksia henkilöille, jotka pyrkivät niiden alueelle "Yhdistyneestä kuningaskunnasta tai muilta alueilta, joiden suhteista ulkovaltioihin se huolehtii", sekä Irlannista tuleville henkilöille. Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti osallistuvat kuitenkin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston perusteella tehtävään yhteistyöhön ja ovat päättäneet osallistua myös Schengenin säännöstöön perusteella tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön ja poliisiyhteistyöhön, eräät laittoman maahanmuuton torjumiseksi toteutettavat toimenpiteet mukaan luettuina. Ne ovat myös ilmoittaneet haluavansa osallistua toimiin, joita yhteisö toteuttaa tällä alalla IV osaston perusteella ja jotka koskevat mm. liikenteenharjoittajan vastuuta, laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen ehkäisemistä, kolmansien maiden kanssa tehtäviä takaisinottosopimuksia sekä toimenpiteitä viisumien turvallisuuden parantamiseksi.

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

Haasteet:

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

Neuvoston päätös N:o 1999/436/EY, tehty 20 päivänä toukokuuta 1999, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen asiaa koskevien määräysten mukaisen oikeusperustan vahvistamisesta kullekin Schengenin säännöstöön kuuluvalla määräyksellä ja päätöksellä (EYVL L 176, 10.7.1999, ss. 17-30).

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

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

- on varmistettava jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus nyt kun sisärajoilla tehtävistä henkilöiden ja tavaroiden tarkastuksista on luovuttu⁶ ja helpotettava henkilöiden liikkuvuutta,
- on tehostettava laittoman maahanmuuton torjuntaa, turvapaikkaoikeuden periaatteita kuitenkin noudattaen, sekä ihmiskaupan ja kaikenlaisen järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja huumausaineisiin liittyvän salakuljetuksen torjuntaa,
- on hankittava keinot torjua kaikenlaisia sisäisiä ja ulkoisia uhkakuvia, joita terrorismi aiheuttaa jäsenvaltioiden ja henkilöiden turvallisuudelle,
- on taattava korkea sisäisen turvallisuuden taso myös Euroopan unionin laajentumisen jälkeen ja erityisesti sitten kun uudet jäsenmaat saavat oikeuden soveltaa Schengenin säännöstöä⁷, sillä siinä vaiheessa ulkoraja on nykyistä huomattavasti pidempi ja maantieteellinen toimintaympäristö hankalampi.

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

Hakijamaiden institutionaalisen ja oikeudellisen järjestelmän mukauttaminen sekä ulkorajojen

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

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

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

valvontaan liittyvän infrastruktuurin ja laitteistojen modernisointi etenevät luottamusta herättävällä tavalla.

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

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

- Jos ulkorajojen valvontaa toteutetaan pelkästään kansallisella tasolla tai rajanaapurien keskinäisten sopimusten perusteella, se ei edistä jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen muodostumista, mikä on kuitenkin välttämätöntä, jos halutaan pitää kiinni siitä, että niiden välisillä sisärajoilla ei tehdä henkilötarkastuksia.
- Ulkorajojen valvonnasta puuttuu jäsennelty budjettirakenne, jonka avulla toimintaa voitaisiin suunnitella etukäteen ja joka takaisi sen jatkuvuuden: tämä on kuitenkin yksi edellytys sille, että Euroopan unioni voi saavuttaa kunnianhimoisempia tavoitteita yksittäisten toimien toteuttamisen sijasta. Tältä osin haasteena on se, pystyvätkö jäsenvaltiot ja unioni luomaan järjestelmän, jonka mukaan rahoitusvastuu jakautuu tasapuolisesti, ja pystytäänkö luomaan uusia yhteisvaikutuksia, joiden avulla voidaan saavuttaa mittakaavaetuja ja tehostaa eri keinojen käyttöä.
- Ulkorajoilla toteutettavia tarkastuksia ja valvontaa koskevasta politiikasta ei ole mahdollista ilmaista yhtenäisiä kannanottoja ulkosuhteiden alalla, minkä vuoksi unionin kyky vahvistaa oma politiikkansa joutuu koetukselle kolmansien maiden kanssa käytävissä neuvotteluissa ja keskusteluissa sekä kansainvälisten organisaatioiden kanssa tehtävien teknisten töiden yhteydessä aloilla, jotka suoraan tai epäsuorasti liittyvät rajatarkastuksiin.

Tavoitteet:

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

Myös laajentuminen asettaa ulkorajojen suojaamiselle uusia haasteita. Uudet jäsenvaltiot joutuvat suurelta osin vastuuseen unionin sisäisestä turvallisuudesta ollessaan itse vielä siirtymävaiheessa talouden ja sosiaalipolitiikan alalla. Uusien ulkorajojen valvonnalla on ratkaiseva merkitys siinä, miten unionin suhteet uusiin naapurimaihin, kuten Valko-Venäjään

ja Ukraina, kehittyvät. Tämän vuoksi on syytä omaksua johdonmukainen lähestymistapa tiiviissä yhteistyössä tulevien jäsenvaltioiden kanssa niiden toimien pohjalta, joita Euroopan unioni on toteuttanut jo vuosia.

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

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

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

II a) Ulkorajojen valvontaa koskeva oikeudellinen ja institutionaalinen kehys

8. Yhteisön säännöstö ja voimassa olevat positiivisen oikeuden lähteet.

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

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

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

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että rajavalvonnan taso on kaikilla ulkorajoilla yhtä korkea.

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

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

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

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

¹² Ks. liite 1, jossa määritellään käytetyt termit.

- Schengenin säännöstöön kuuluvat yleissopimuksen 26 artiklan (liikenteenharjoittajien vastuu) ja 27 artiklan (laittomassa maahanmuutossa avustaminen hyötymistarkoituksessa) säännökset sekä niiden täydentämiseksi annetut säännökset¹³ laitton maahanmuuton torjumiseksi,
- 71 artiklan 3 kohdan määräykset, jotka koskevat henkilöiden, tavaroiden ja ajoneuvojen liikkumista koskevien tarkastusten tehostamista ulkorajoilla, jotta voidaan taistella "huumausaineiden ja kaikenlaisten psykotrooppisten aineiden [...] laitonta kauppaa vastaan".
- horisontaaliset säännökset, kuten Schengenin tietojärjestelmä (SIS¹⁴), joita sovelletaan myös ulkorajoilla.

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

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

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

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

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

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

Schengenin säännöstöä soveltavien jäsenvaltioiden osalta käynneistä laaditaan kertomus. Kertomusten perusteella ei kuitenkaan voida toteuttaa kaikkia toimenpiteitä, jotka sinänsä

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

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

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

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

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

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

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

olisivat johdonmukaisia, kuten esimerkiksi seuraamusten määrääminen tai käytännön avun tai rahallisen tuen antaminen yhdelle tai useammalle jäsenvaltiolle. *Schengenin säännöstön arviointia ja soveltamista käsittelevän pysyvän komitean* avulla toimiva arviointiväline on kuitenkin arvokas lähtökohta, jonka perusteella ulkorajojen valvonnan arviointia voidaan vahvistaa sisäisen turvallisuuden lujittamiseksi. Sen käyttöä on syytä kehittää noudattaen julistusta, jonka komissio antoi Schengenin säännöstön Euroopan unioniin sisällyttämisen yhteydessä²⁰, sekä totuttua institutionaalista tapaa, jota noudatetaan, jos jokin jäsenvaltio ei sovelta yhteisön oikeutta asianmukaisella tavalla.

II b) Nykyiset käytänteet

12. Ketkä nykyään vartioivat Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajoja?

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

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

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

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

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

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

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

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

Kansallisten lainsäädäntöjen ja hallintokäytäntöjen eroavuudet saattavat aiheuttaa turvallisuustason vaihtelua eri jäsenvaltioiden valvontaan kuuluvilla ulkorajan osuuksilla. Myös SIS-tietojärjestelmän ilmoituksia koskevia sääntöjä saatetaan tulkita eri jäsenvaltioissa eri tavoin. Lisäksi rajatarkastuksista ja -valvonnasta vastaavien yksiköiden oikeudet käyttää SIS-tietojärjestelmää vaihtelevat. Nämä tekijät vaikuttavat pakostakin ulkorajojen valvonnan yhdenmukaisuuteen ja sisäiseen turvallisuuteen yhteisellä vapaan liikkuvuuden alueella. Lisäksi Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 6 artiklassa määrätään, että kaikille ulkorajan ylittävälle henkilölle on tehtävä joko tulo- tai lähtötarkastus, mutta artiklan sanamuotoa²⁵ voidaan tulkita siten, että lähtötarkastukset ovat toissijaisia. Tätä tilannetta on syytä tarkastella perusteellisesti suhteessa niiden toimenpiteiden asianmukaiseen soveltamiseen, joiden mukaan mahdollisen turvallisuushkan muodostavien henkilöiden maastalähtö on estettävä tai heitä on tarkkailtava. Erityisesti lähtötarkastusten täydentävyyttä voitaisiin parantaa lisäämällä yhteistyötä henkilötarkastuksista ja toisaalta tulleihin tai verotukseen liittyvistä tarkastuksista vastaavien yksiköiden välillä.

16. Jäsenvaltioiden keskinäisen yhteistyön muodot EU:n ulkorajoilla

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

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

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

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

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

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

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

II c) Ensisijaiset tarpeet

18. Eri puheenjohtajavaltioiden ja muiden jäsenvaltioiden esittämien aloitteiden perusteella näyttäisi siltä, että tarvitaan nykyistä operatiivisempi yhteistyö- ja koordinoituihin ohjaamaan ulkorajoilla tehtävistä tarkastuksista ja rajavalvonnasta vastaavan henkilöstön toimintaa.²⁹

Aloitteissa on myös esitetty, että ulkorajoilla suoritettavat tehtävät olisi integroitava paremmin niihin tehtäviin, joita muut viranomaiset suorittavat vapaan liikkuvuuden alueen sisällä.³⁰

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

- Miten voitaisiin yhdenmukaistaa ja kehittää ulkorajoilla suoritettavista rajatarkastuksista ja -valvonnasta vastaavien kansallisten yksiköiden käytäntöjä?
- Miten voitaisiin lisätä ulkorajoilla ja toisaalta vapaan liikkuvuuden alueen sisällä toteutettujen käytännön toimien johdonmukaisuutta?
- Missä ja miten voitaisiin toteuttaa säännöllinen seuranta yhtäältä hallinnoinnista ja toisaalta käytännön toimien suunnittelusta vastaavien tahojen välillä, niin että käytössä olisi aina oikea määrä henkilöstöä ja laitteistoa?
- Miten operatiiviset yksiköt voisivat saada käyttöönsä uhkakuvia koskevan yhteisen analyysin, jotta käytännön toimia voitaisiin asettaa tärkeysjärjestykseen ja koordinoita paremmin EU:n tasolla?

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

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

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

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

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

- Onko tarpeen muuttaa voimassa olevia säädöksiä, jotka koskevat ulkorajoilla suoritettavia tarkastuksia ja valvontaa?
- Miten toiminnasta aiheutuvat taloudelliset ja operatiiviset seuraukset voitaisiin jakaa oikeudenmukaisella tavalla?
- Miten voitaisiin järjestää rajavartijoiden yhteinen peruskoulutus?

III ULKORAJOJEN VALVONTAA KOSKEVA YHTEINEN POLITIIKKA: KOHTI EUROOPAN RAJAVARTIOLAITOSTA

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

- yhteinen lainsäädäntö
- operatiivista toimintaa koskeva yhteinen koordinaatio- ja yhteistyömekanismi
- yhteinen, yhdenmukainen riskien arviointi
- eurooppalaisen ulottuvuuden huomioimiseen koulutettu henkilöstö ja yhteensopivat laitteistot
- toiminnasta aiheutuvien rasitusten jakaminen jäsenvaltioiden kesken Euroopan rajavartiolaitoksen perustamista silmällä pitäen.

On myös varmistettava näiden toimien demokraattinen ja oikeudellinen valvonta.

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

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

III a) Yhteinen lainsäädäntö

22. EY:n perustamissopimuksen IV osasto ja erityisesti sen 62 ja 66 artikla tarjoavat monipuoliset oikeudelliset mahdollisuudet strategian muotoiluun sekä ulkorajojen yhdenmukaisesti valvontaa koskevan yhteisen politiikan eri tekijöiden luomista ja niiden yhteistoiminnan varmistamista varten.

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

- Uudistetaan *Ulkorajoja koskeva yhteinen käsikirja*, niin että voidaan selkeyttää sen määräysten oikeudellista luonnetta ja tehdä siitä oikeuslähde, joka täydentää muita voimassa olevia oikeusvälineitä, kuten säädöksiä, joilla säännellään unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta, ja kehitetään Schengenin säännöstöä tai kansainvälisen yksityisoikeuden alaan kuuluvia rajatarkastuksia koskevia yleissopimuksia; komissio aikoo esittää tätä koskevan säädösehdotuksen.

- Sisällytetään yhteiseen käsikirjaan eräitä *Schengenin suosituksia ja parhaita käytäntöjä koskevassa luettelossa* mainittuja hyviä käytäntöjä ja tehdään niistä sitovia.

- Laaditaan rajavartijoille *käytännön ohjeet*, jotka ovat saatavissa myös sähköisessä muodossa: tavoitteena on antaa kaikille rajavartijoille muistin tueksi helppokäyttöiset ohjeet, joista asioita voi tarkistaa nopeasti. Ohjeet eivät olisi itsessään oikeuslähde, vaan muodostaisivat järjestelmällisen ja johdonmukaisen koornelman asiaa koskeviin säädöksiin perustuvista tarkastus- ja valvontasäännöistä.

- Täsmennetään "*paikallista rajaliikennettä*"³¹ koskevat periaatteet ja hyväksytään sitä koskevat yhteiset toimenpiteet erityisesti laajentumista silmällä pitäen. Komissio aikoo tehdä aloitteen, jonka tarkoituksena on määritellä täsmällisemmin tällaisen järjestelmän

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

perusperiaatteet ja toimintasäännöt, ja esittää tarvittaessa sopimusten tekemistä yhteisön ja sen naapurina olevien kolmansien maiden välillä.

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

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

25. Jotta alueella ilman sisärajoja voidaan taata objektiivisesti määritelty sisäisen turvallisuuden taso, näyttäisi niin ikään tarpeelliselta laatia oikeudellinen kehys *ulkorajojen valvonnan tarkastamista* varten. Rajavalvonnan tarkastusjärjestelmä olisi luonteeltaan operatiivinen, ja sen tulisi voida toimia joko jonkun jäsenvaltion pyynnöstä tai omasta aloitteestaan, erityisesti silloin kun on ilmeistä, että kaikkien jäsenvaltioiden tulisi yhteisin ponnistuksin vahvistaa jotakin tiettyä ulkorajan osuutta, jolla on tilapäisesti ja objektiivisesti ilmennyt rajatarkastuksiin tai -valvontaan liittyviä vaikeuksia.

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

III b) Operatiivista toimintaa koskeva yhteinen koordinaatio- ja yhteistyömekanismi

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

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

28. Rajavalvonnan yhteinen ohjausryhmä

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

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

29. *Rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän* ensisijaisena tehtävänä olisi saattaa yhteen rajatarkastuksista ja -valvonnasta vastaavat tahot ja operatiivinen henkilöstö, mutta se voisi hoitaa myös muita kuin tiukasti EY:n perustamissopimuksen 62 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuihin aloihin liittyviä toimia³⁴. *Yhteisen ohjausryhmän* tulisi hoitaa

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

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

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

täysipainoisesti monialaista ja horisontaalista tehtävää, niin että se voi saattaa yhteen vastuuhenkilöt ja käytännön toimista vastaavan henkilöstön, joiden tehtävät saattavat liittyä ulkorajojen turvallisuuteen:

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

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

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

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

Rajavalvonnan tarkastamiseen liittyvissä tehtävissä *Yhteinen ohjausryhmä* nojautuisi Schengenin säännöstöön arviointia ja soveltamista käsittelevän pysyvän komitean toimivaltaan; se kuuluu Schengenin säännöstöön piiriin, mutta sitä olisi kenties syytä kehittää ja vahvistaa katkaisematta kuitenkaan sen ensimmäisen ja kolmannen pilarin välille luomia horisontaalisia yhteyksiä. Tämä näyttäisi käytännöllisimmältä lähestymistavalta, sillä nykyään toimivaltaa käyttää neuvoston yhteydessä toimiva *Schengenin sopimuksen täytäntöönpanon arviointityöryhmä* (SCH/EVAL), joka itse asiassa toimii SCIFAn alaisuudessa (jonka pohjalta *Rajavalvonnan yhteinen ohjausryhmä* olisi tarkoitus perustaa). Näin välttyttäisiin

³⁵ "Viisumia myönnettäessä jäsenvaltioissa noudatettavat menettelyt ja edellytykset."

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

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

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

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

organisaation päällekkäisyydeltä: kriisitilanteissa rajavalvonnan tarkastamisesta huolehtisivat käytännössä rajavartiolaitoksen päälystötehtävissä toimivat henkilöt, joka nykyäänkin vastaa Schengenin sopimuksen täytäntöönpanon arviointiryhmän esittämistä rutiiniluonteisista arvioinneista.

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

perustamissopimuksen 202 artiklassa tarkoitetuksi täytäntöönpanotoimenpiteiksi.

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

31. *Rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän* toimintaa on pidettävä Schengenin säännöstön kehittämisenä, ja se olisi myös ihanteellinen kehys ottaa vähitellen vastaan hakijamaat.

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

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

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

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

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

34. PROSECURin välityksellä voitaisiin myös pyytää jotakin yksikköä siirtämään kaikki tiettyä tapausta (ulkorajalla todettua rikkomusta, rikosta tai uhkaa) koskevat tiedot ja todistusasiakirjat toiselle yksikölle, jotta tämä voisi käsitellä tapauksen kokonaisuudessaan. Näin voitaisiin toimia esimerkiksi silloin, kun jokin yksikkö ei oikeudellisista tai aineellisista

⁴⁰ Jäljempänä käytetään tätä lyhennettä.

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

syistä pystyisi vastaamaan tapauksen käsittelystä ja seurannasta kokonaisuudessaan. PROSECURin avulla voitaisiin näin ylittää yksiköiden väliset raja-aidat puuttumatta kuitenkaan niille kansallisen lainsäädännön mukaan kuuluvaan toimivaltaan. PROSECURiin tulisi sisällyttää myös tulliviranomaisten varoitusjärjestelmät ja kasvinsuojeluyksiköiden tai tutkimuslaboratorioiden luovutusmenettelyt. Vastaavasti jäsenvaltion tiedusteluyksiköiden tulisi voida toimittaa viipymättä kaikille *rajavartiostoyksiköille* ja jäsenvaltioiden konsuliedustustoille yksittäistapauksista riittävän yksilöidyt ja täsmälliset tiedot, joiden perusteella ne voivat kiinnittää tiettyä aikana kohdennetusti huomiota tiettytyyppisiin henkilöihin, esineisiin, lähtöalueisiin ja kuljetusmuotoihin.

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

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

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

III c) Yhteisen, yhdennetyn riskien arvioinnin organisointi

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

Ajallisesti olisi erotettava kaksi peräkkäistä vaihetta:

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

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

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

Jotta EU:n *ulkorajojen turvallisuustaso* voidaan pitää korkeana, kolmansissa maissa suoritettavaa riskianalyysia voitaisiin jakaa kahden akselin suuntaisesti, niin että toimista vastaisivat yhtäältä jäsenvaltioiden konsuliedustustot⁴³ ja toisaalta yhteyshenkilöt ja poliisiattaseat. EU:n jäsenvaltioiden ulkorajojen suojelua on voitava tukea myös *Yhteiseen*

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

⁴³ Tarvittaessa toiminta voitaisiin osoittaa jäsenvaltioiden yhteisille viisumivirastoille.

*konsuliohjeistoon*⁴⁴ perustuvan paikallisen konsuliyhteistyön ja viisumipolitiikan avulla. Yhteyshenkilöitä voitaisiin lähettää kolmansiin maihin nykyistä säännöllisemmin. Olisi kaikkien jäsenvaltioiden edun mukaista vahvistaa tiettyjen jäsenvaltioiden suurlähetystöissä toimivien yhteyshenkilöiden ja poliisiattaseoiden asemaa, koska näin konsuliyhteistyö kattaisi laajempia asiakokonaisuuksia ja ehkäisisi terrorismiuhkaa tehokkaammin.

38. Ulkorajoilla esiintyvien riskien toteaminen

Rajanylityspaikoilla toteutettavassa riskien analysoinnissa voitaisiin noudattaa mm. seuraavia suuntaviivoja:

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

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

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

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

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

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

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

a) valittava tehtävätyypit, joissa olisi hyötyä yhteistyöstä ja jotka kuuluvat sekä rajavartioiden että sisämaassa toimivien yksiköiden tehtäväkenttään,

b) määriteltävä, minkä tyyppisiä yksittäistapauksiin liittyviä tietoja rajalla ja sisämaassa toimivien yksiköiden olisi vaihdettava keskenään, jotta ne voisivat torjua, ehkäistä ja tutkia riskejä, jotka ovat riittävän täsmällisiä ja jotka todennäköisesti voivat ilmetä ulkorajoilla.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

43. Miten voitaisiin kehittää laitteistoon sovellettavien kansallisten politiikkojen täydentävyyttä?

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

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

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

⁴⁶

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

tuoda ulkorajoilla toteutettavaan yhteiseen valvonta- ja tarkastuspolitiikkaan uusia ulottuvuuksia.⁴⁷

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

III e) Kustannustenjaosta Euroopan rajavartiolaitoksen perustamiseen

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

46. EU:n talousarviosta myönnettävä tuki kustannusten jakamiseen.

Ulkorajojen yhdenmukaista valvontaa koskevan yhteisen politiikan tavoitteeksi olisi vahvistettava paitsi rajavalvonnasta aiheutuvien kustannusten jakaminen myös valvonnassa tarvittavan henkilöstön ja laitteistojen varustaminen jäsenvaltioiden yhteisin voimin. Nykyään nämä kustannukset eivät jakaudu jäsenvaltioiden kesken tasapuolisesti. Osa jäsenvaltioista joutuu maantieteellisen sijaintinsa vuoksi tarkastamaan ja valvomaan yhteisen edun nimissä erittäin riskialttiita ja pitkiä meri- tai maarajoja, kun taas toisten jäsenvaltioiden ulkorajat rajoittuvat lentokenttiin. Kuitenkin on myös näiden viimeksi mainittujen jäsenvaltioiden edun mukaista osallistua yhteisiin suojelutoimiin kaikilla ulkorajoilla, koska niistä riippuu turvallisuus koko alueella ilman sisärajoja. Kustannustenjaon tavoitteena ei ole se, että kaikki ulkorajoilla suoritettaviin rajatarkastuksiin ja -valvontaan liittyvät kustannukset rahoitettaisiin unionin talousarviosta, vaan menot rahoitettaisiin edelleen ensisijaisesti kansallisista talousarvioista. Yksi vaihtoehto voisi olla se, että unionin talousarviosta saatavan rahoituksen avulla luotaisiin järjestelmä, jonka perusteella ulkorajojen valvontaan tarvittava rahoitus jaettaisiin uudelleen jäsenvaltioiden kesken ja josta pidemmällä aikavälillä rahoitettaisiin myös yhteiseen käyttöön tulevia laitteistoja, etenkin Euroopan rajavartiolaitoksen perustamista silmällä pitäen. Lyhyellä aikavälillä voitaisiin esimerkiksi yhteiseen koulutukseen liittyviä kiireellisimpiä menoja rahoittaa ARGO-ohjelmasta. On myös syytä muistaa, että hakijamaat saavat jo nyt PHARE-ohjelmasta huomattavaa rahoitusta voidakseen hankkia ulkorajoilla tehtäviä rajatarkastuksia ja -valvontaa varten välineitä, jotka ovat tehokkaita ja laajentumista silmällä pitäen yhteensopivia EU:n käyttämien välineiden kanssa. Mihin unionin talousarviosta myönnettävää tukea sitten päätetäänkin käyttää, sen avulla voitaisiin kuitenkin ennen muuta välttää se, että rahoitusta jaettaisiin jäsenvaltioiden kahdenvälisten sopimusten perusteella, mistä tulisi hyvin monimutkainen eikä välttämättä tasapuolinen järjestelmä. EU:n talousarviosta myönnettävä tuki olisi myös jäsenvaltioiden kannalta vakaa ja ennakoitavissa oleva järjestely, jota Euroopan parlamentin olisi helppo valvoa ja jota voitaisiin hallinnoida järkevästi tilintarkastustuomioistuimen valvonnassa. Sen jälkeen kun kustannukset on jaettu jäsenvaltioiden kesken, voitaisiin myös harkita kustannusten jakamista eri yksiköiden välillä siten, että samasta budjettirakenteesta rahoitettaisiin seuraavat toimet:

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

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

- sekä henkilöihin että tavaroihin kohdistuvat tarkastus- ja valvontatoimet ulkorajojen liittämisen yhteydessä⁴⁹,

- välineet yleisten ja yksittäistapauksia koskevien tietojen pysyvää vaihto- ja käsittelyjärjestelmää varten, joka mahdollisesti perustetaan yhtäältä ulkorajoilla ja toisaalta yhteisen vapaan liikkuvuuden alueen sisällä toimivien viranomaisten välille.

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

47. Kohti Euroopan rajavartiolaitosta

Komissio esittää, että jäsenvaltioiden kansallisten rajavartiokeskien tueksi voitaisiin perustaa Euroopan rajavartiolaitos. Aluksi yhteinen rajavartiolaitos voisi toteuttaa *ulkorajojen valvontaa* eri kansallisuuksien edustajista muodostettujen joukkojen avulla esimerkiksi merirajoilla. Yhteisiä kokemuksia näyttäisi tällä hetkellä olevan kaikkein vähiten juuri tällä alalla, sillä maa- ja ilmarajoilla jäsenvaltioiden välillä on jo toteutettu jonkin verran kahdenvälistä yhteistyötä. Operatiivisista tehtävistä on tietenkin ensin annettava tarvittavat säädökset, sillä kyseessä on Euroopan rajavartiolaitokselle annettavien toimeksiantojen selkeys ja oikeusvarmuus, niihin kohdistuvaa oikeudellista ja demokraattista valvontaa unohtamatta. Euroopan rajavartiolaitos ei voisi missään nimessä välittömästi korvata kansallisia viranomaisia vastaanottavan jäsenvaltion sisäisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen säilyttämiseen liittyvissä tehtävissä, sillä tämä olisi vastoin EY:n perustamissopimuksen 64 artiklan 1 kohtaa.

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

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

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

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

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

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

⁵³ "Tulliyhteistyö".

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

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

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

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

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

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

IV LUETTELO ENSISIJAISESTI TOTEUTETTAVISTA TOIMISTA

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

Suunniteltuja toimia on tarkoitus myöhemmin kehittää ja luoda ulkorajojen valvontaa koskeva yhteinen politiikka. Eräitä tässä esitetyistä toimista voidaan toteuttaa jo nykyisen

toimielinkehyksen puitteissa ilman että perussopimuksia tarvitsee muuttaa. Osa toimista taas edellyttää todennäköisesti perussopimusten muuttamista tietyiltä osin, ennen kuin niitä voidaan kehittää täysipainoisesti. Komission edellä esittämien toimenpiteiden toteuttamisaikataulua voidaan täsmentää toteamalla, että "lyhyt aikaväli" tarkoittaa tässä noin vuotta. "Keskipitkällä aikavälillä" taas tarkoitetaan sitä, että olisi suotavaa jos toimenpide voitaisiin toteuttaa ennen kuin uudet jäsenvaltiot alkavat soveltaa Schengenin säännöstöä. Komissio katsoo, että lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä olisi toteutettava ensisijaisesti seuraavat toimet:

a) Yhteinen lainsäädäntö

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

b) Operatiivista toimintaa koskeva yhteinen koordinaatio- ja yhteistyömekanismi

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

c) Yhteinen, yhdenmukainen riskien arviointi

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

d) Yhteistyökykyinen henkilöstö ja yhteensopivat laitteistot

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

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

LIITE 1

TÄSSÄ TIEDONANNOSSA KÄYTETYT TERMIT

Ulkorajoilla tehtävät tarkastukset:

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

Rajanylityspaikkojen välisten

ulkorajojen valvonta:

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

Sisäinen turvallisuus yhteisellä vapaan

liikkuvuuden alueella:

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

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

Turvallisuus ulkorajoilla:

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

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

Rajavartija:

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

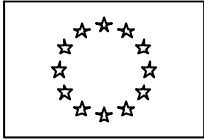
- rajatarkastusten tai rajavalvonnan suorittaminen ulkorajoilla,
- tarvittavien ehkäisy- tai torjuntatoimenpiteiden toteuttaminen ulkorajalla, jotta voidaan varmistaa yhteisön lainsäädännön noudattaminen tai sisäinen turvallisuus yhteisellä vapaan liikkuvuuden alueella ja säilyttää yleinen järjestys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

Ulkorajojen valvonta:

Kaikki jäsenvaltioiden julkisten viranomaisten toteuttamat toimet, joiden tarkoituksena on:

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

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 7.5.2002
KOM(2002) 233 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

**EN FRAMTIDA INTEGRERAD FÖRVALTNING AV EU-MEDLEMSSTATERNAS
YTTRE GRÄNSER**

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

EN FRAMTIDA INTEGRERAD FÖRVALTNING AV EU-MEDLEMSSTATERNAS YTTRE GRÄNSER

I. INLEDNING

Politiska och institutionella förutsättningar

1. I Europeiska rådets slutsatser från mötet i Laeken den 14–15 december 2001 anges:
*"En bättre förvaltning av kontrollen vid unionens yttre gränser kommer att bidra till kampen mot terrorism, människosmuggling och människohandel. Europeiska rådet uppmanar rådet och kommissionen att fastställa mekanismer för samarbete mellan de myndigheter som har i uppgift att kontrollera de yttre gränserna i syfte att utreda förutsättningarna för att inrätta en mekanism eller gemensamma myndigheter för kontroll av de yttre gränserna".*⁵⁵

Denna slutsats erinrar om att en sammanhållen, effektiv och gemensam kontroll av EU-medlemsstaternas yttre gränser kommer att ge en ökad trygghet och en känsla hos medborgarna av att verkligen höra samman. Slutsatsen är också ett uttryck för viljan att fortsätta insatserna för att bekämpa terrorism, människosmuggling och människohandel⁵⁶. Europeiska rådet underströk i detta sammanhang den mycket starka koppling som finns mellan olika uppgifter som utövas i samband med kontroll och bevakning vid de yttre gränserna, även om vissa av dessa uppgifter ur EU-rättslig synvinkel är uppdelade mellan första och tredje pelaren.

Det råder till exempel inget tvivel om att personers passage av de yttre gränserna är en fråga som regleras i de gemenskapsrättsliga bestämmelserna i avdelning IV i EG-fördraget. Vidare är det tveklöst så att ett gripande av en efterlyst person eller ett krav på att en person som bedöms som ett hot mot den allmänna säkerheten skall legitimera sig är frågor som faller under den tredje pelaren. I det dagliga arbetet kan det dock hända att de myndigheter som ansvarar för kontrollen vid de yttre gränserna måste utöva två uppgifter samtidigt: kontrollen av inresa på territoriet inleds alltid med en kontroll av pass och viseringar (uppgifter som fastställs i gemenskapsrätten), men inresekontrollen kan leda vidare till uppgifter av polisiär eller rättslig natur om det framkommer att en person är efterlyst eller utgör ett hot mot säkerheten.

2. De utvecklingsmöjligheter som tillkom genom Europeiska enhetsakten, Maastrichtfördraget och Schengensamarbetet ledde fram till Amsterdamfördraget och dess protokoll. Den 1 maj 1999 införlivades de rättsliga framsteg och de operationella erfarenheter som sprungit ur Schengenregelverket med Europeiska unionens institutionella ram. Regelverkets viktigaste bestämmelser om personers passage av de yttre gränserna har integrerats i avdelning IV i EG-fördraget, medan andra bestämmelser om kompletterande åtgärder på säkerhetsområdet har integrerats i avdelning VI i EU-fördraget. Oavsett om det gäller säkerhetsåtgärder inom första pelaren, till exempel förstärkning av kontrollen vid de gemensamma yttre gränserna⁵⁷, eller inom tredje pelaren, till exempel polissamarbete och straffrättsligt samarbete inom området med fri rörlighet⁵⁸, är åtgärderna ömsesidigt

⁵⁵ Slutsats nr 42 från Europeiska rådet Laeken den 14–15 december 2001.

⁵⁶ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om en gemensam politik om olaglig invandring (KOM(2001) 672, 15.11.2001) och Romano Prodis tal vid Collège d'Europe i Brügge i november 2001.

⁵⁷ På grundval av avdelning IV i EG-fördraget, särskilt artikel 62.

⁵⁸ I artikel 61 i EG-fördraget hänvisas det till "åtgärder som rör polissamarbete och straffrättsligt samarbete (...) i enlighet med bestämmelserna i Fördraget om Europeiska unionen". Vidare föreskrivs i artikel 29 i EU-fördraget "en hög säkerhetsnivå inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa", bland annat genom

kompletterande och måste utvecklas gemensamt. Detta är själva syftet med området för frihet, säkerhet och rättvisa som inrättades genom Amsterdamfördraget.

Som en del av den europeiska unionens regelverk har de bestämmelser och förfaranden inom ramen för Schengensamarbetet varken anpassats eller ändrats, utan endast försetts med nya rättsliga grunder⁵⁹. Detta innebär i praktiken följande:

- Regelverkets bestämmelser har för närvarande den rättsliga och institutionella ställning som följer av den nya rättsliga grunden, antingen avdelning IV i EG-fördraget eller avdelning VI i EU-fördraget.
- Fördelningen av Schengenregelverket mellan avdelning IV i EG-fördraget och avdelning VI i EU-fördraget avgör vilka institutionella förfaranden som krävs för att ändra eller utveckla regelverket. Denna fördelning har dock ingen inverkan på vilken utformning, ställning eller organisation som ges de nationella myndigheter som varje medlemsstat utser för att tillämpa den ena eller andra bestämmelsen i Schengenregelverket om kontrollen av de yttre gränserna. För att undvika eventuella missförstånd är det viktigt att hålla isär dessa två saker; å ena sidan rättsreglernas källa, å andra sidan de berörda nationella myndigheternas organisering av arbetet.

3. Unionens nu gällande bestämmelser har till stor del utvecklats inom ramen för Schengensamarbetet och avdelning IV i EG-fördraget. I samband med arbetet med att utveckla en samlad strategi för Europeiska unionens yttre gränser är det viktigt att komma ihåg att Förenade kungariket och Irland inte deltar automatiskt i Schengensamarbetet eller samarbetet enligt avdelning IV, och att dessa länder får fortsätta att kontrollera personer som reser in på deras territorier från andra medlemsstater. På motsvarande sätt får de andra medlemsstaterna genomföra kontroller av personer som kommer till deras territorium från Förenade kungariket eller andra territorier för vars yttre förbindelser det landet ansvarar, eller från Irland.

Dessa båda medlemsstater deltar emellertid i allt samarbete enligt avdelning VI i EU-fördraget och har hittills valt att delta i de delar av Schengensamarbetet som rör polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Förenade kungariket och Irland har även önskat delta i gemenskapens åtgärder enligt avdelning IV, till exempel åtgärder som rör transportörers ansvar, åtgärder mot medhjälp till olovlig inresa, olovlig genomresa och olovlig invandring på territoriet, återtagandeavtal med tredje länder och åtgärder för att stärka säkerheten på viseringsområdet.

Trots Förenade kungarikets och Irlands särskilda ställning är det ett erkänt faktum att åtgärder för att stärka unionens yttre gränser är av intresse för alla unionens 15 medlemsstater. Sårbara gränser, behovet av att utveckla infrastrukturer i kandidatländerna och i andra tredje länder för att bemöta den illegala invandringen samt risken för organiserad brottslighet och terrorism återverkar på alla medlemsstater, oavsett om de tillämpar Schengenregelverket i dess helhet eller inte. Med hänsyn till detta bör tonvikten läggas på ett operativt samarbete, som inledningsvis inte kräver någon formell rättslig grund, kring frågor som avslöjande av dokumentförfälskning och förstärkning av myndighetsstrukturen i tredje länder. Detta arbete underlättas om alla medlemsstater deltar med sina samlade erfarenheter.

Utmaningarna:

4. Säkerheten vid de yttre gränserna är en central fråga för unionsmedborgarna. Ibland förefaller Europeiska unionens yttre gränser, med eller utan fog, som en bräcklig kätting vars

ett "närmare samarbete mellanpolismyndigheter, tullmyndigheter och andra behöriga myndigheter i medlemsstaterna (...)"

⁵⁹ I rådets beslut nr 1999/435/EG av den 20 maj 1999 om fastställande av Schengenregelverket (EGT L 176, 10.7.1999, s. 1–16) uppräknas alla gällande bestämmelser som i rättsligt hänseende anses utgöra en del av Schengenregelverket.

I rådets beslut nr 1999/436/EG av den 20 maj 1999 fastställs, i enlighet med relevanta bestämmelser i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och Fördraget om Europeiska unionen, den rättsliga grunden för var och en av de bestämmelser och beslut som bildar Schengenregelverket (EGT L 176, 10.7.1999, s. 17–30).

svaga punkter riskerar att inverka menligt på medlemsstaternas inre säkerhet, i synnerhet inom ett område utan inre gränser. Europeiska unionen har redan precisa gemenskapsbestämmelser vad gäller de yttre gränserna, men det största problemet för närvarande är att koordinera alla de operativa synergier som skulle möjliggöra mer samordnade insatser och därmed en mer enhetlig säkerhetsnivå vid alla yttre gränser. Trots de allt fler urskillningslösa hot som riktas mot gränsöverskridande person- och varutransporter, är det tack vare de nationella myndigheternas ökade öppenhet möjligt att åstadkomma synergier, effektivitetvinster och bättre resursallokering och samtidigt respektera den institutionella och den geografiska verkligheten.

De nya utmaningarna när det gäller att upprätthålla den inre säkerheten driver unionen att behandla de yttre gränserna som en prioriterad fråga. Det gäller att uppfylla fyra omedelbara krav:

- Se till att det finns ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna som har övergivit kontrollen av personer och varor⁶⁰ vid de inre gränserna och i konsekvens med detta underlätta rörligheten för personer.
- Öka effektiviteten i kampen mot olaglig invandring, människohandel och alla former av smuggling som hänger samman med organiserad brottslighet och narkotika.
- Skaffa de medel som krävs för att bekämpa alla former av inre och yttre hot som terrorismen innebär för medlemsstaterna och de enskildas säkerhet.
- Garantera en hög säkerhetsnivå i Europeiska unionen efter utvidgningen, särskilt efter det att de nya medlemsstaterna fått möjlighet att tillämpa Schengenregelverket⁶¹, eftersom detta kommer att leda till avsevärt längre yttre landgränser och på vissa håll långt mer komplicerade regionala förhållanden.

Här kan man även erinra om att de nya medlemsstaternas genomförande av Schengenreglerna kommer att ske i två etapper, på samma sätt som tidigare varit fallet för övriga medlemsstater.⁶² En ny medlemsstats anslutning till Europeiska unionen innebär inte automatiskt att denna har rätt att tillämpa Schengenreglerna fullt ut. Detta kräver ett särskilt beslut av rådet sedan det kunnat konstateras att medlemsstaten uppfyller bland annat de säkerhetskrav som gäller för de yttre gränserna. Kandidatländerna förbereder sig sedan flera år tillbaka för att uppfylla kraven enligt reglerna om rättsliga och inrikes frågor. För detta ändamål erhåller de betydande finansiering och experthjälp från Europeiska unionen. Anpassningen av deras institutionella och rättsliga system, liksom moderniseringen av den infrastruktur och utrustning som behövs för förvaltningen av kandidatländernas yttre gränser, gör uppmuntrande framsteg.

I detta sammanhang bör det även erinras om att effektivare kontroller vid de yttre gränserna inte bara kommer att öka medlemsstaternas nationella säkerhet, utan även skynda på utvecklingen när det gäller personers och varors rörlighet mellan Europeiska unionen och

⁶⁰ Gemenskapens tullområde omfattar alla EU-medlemsstaters territorium. Det omfattar bland annat vissa mycket avlägsna delar av medlemsstaternas territorium som enligt artikel 138 i Schengenkonventionen och de förklaringar som avgavs vid undertecknandet av Amsterdamfördraget är undantagna från tillämpningen av Schengenregelverket. Gemenskapens tullområde omfattar däremot inte Norge och Island och inte heller vissa avlägsna eller autonoma territorier som ingick i den nordiska passunionen och som uttryckligen omfattas av tillämpningen av Schengenregelverket.

⁶¹ Enligt artikel 8 i protokollet om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar skall "Schengenregelverket samt ytterligare åtgärder som institutionerna beslutar på detta regelverks tillämpningsområde betraktas som ett regelverk som måste godtas fullt ut av alla stater som ansöker om tillträde". Schengenreglerna är dock, till skillnad från gemenskapens regelverk på tullområdet, inte omedelbart tillämpliga för de nya medlemsstaterna från det att de anslutit sig till Europeiska unionen.

⁶² De senaste, och därför för en jämförelse med de aktuella kandidatländerna mest relevanta exemplen, är Österrike, Finland och Sverige, som blev medlemmar i Europeiska unionen den 1 januari 1995. Österrike tillträdde Schengenkonventionen den 28 april 1996, men fick rätt att tillämpa Schengenreglerna fullt ut först den 31 mars 1998. Finland och Sverige tillträdde Schengenkonventionen den 19 december 1996 men gavs rätt att tillämpa Schengenreglerna fullt ut först den 26 mars 2001.

andra länder. Ekonomiskt och kulturellt utbyte, särskilt med geografiskt närliggande tredje länder kommer således att främjas i ömsesidigt intresse.

5. Europeiska unionens yttre gränser är också en fråga som belyser vikten av en gemensam syn på den inre säkerheten. Avsaknad av en klart uttalad gemensam politik i fråga om de yttre gränserna kommer att medföra stora politiska och strategiska risker, något som på sikt skulle kunna hindra Europeiska unionen från att nå fram till en fungerande politik på området för rättsliga och inrikes frågor. Man skulle kunna peka på flera typer av svagheter:

- En förvaltning av de yttre gränserna som bygger på rent nationella lösningar eller på avtal med angränsande länder: detta scenario skulle vara till föga gagn för det ömsesidiga förtroende som måste till för att man skall kunna upprätthålla ett system med avskaffade kontroller vid de inre gränserna.

- Det näst intill omöjliga i att skapa en budgetram som är strukturerad, förutsägbar och garanterar en viss kontinuitet: att lösa detta problem är ett villkor för att Europeiska unionen skall kunna uppnå några mer ambitiösa målsättningar än punktvisa insatser. Svårigheten här är att få medlemsstaterna att enas om en rättvis fördelning av den finansiella bördan och att skapa nya synergier som leder till skalfördelar och besparingar.

- Svårigheterna med att hitta lösningar för den "yttre dimensionen" av politiken för kontroll och övervakning av de yttre gränserna: unionens förmåga att föra sin egen politik sätts på prov vid förhandlingar eller diskussioner med tredje länder eller i samband med arbete av teknisk karaktär inom ramen för internationella organisationer på områden som direkt eller indirekt rör gränskontroll.

Målsättningar:

6. En av ambitionerna med detta meddelande är att föreslå mekanismer för insatser och samarbete på EU-nivå, så att personer som ansvarar för kontroller vid de yttre gränserna kan enas om att samordna sina operativa insatser inom ramen för en integrerad strategi som i allt större utsträckning beaktar de många olika dimensioner som finns att ta fasta på när det gäller förvaltningen av de yttre gränserna. Det gäller att enas om en sammanhängande ram för gemensamma insatser på medellång till lång sikt. Meddelandet är i första hand inriktat på personer och stödjer sig därvid på Schengenregelverket, som är den enda gemenskapsrättsliga källan på området. De riktlinjer och åtgärder som förespråkas i detta meddelande har en dynamisk karaktär. Tanken är att de i ett inledande skede skall fungera som en utveckling av Schengenregelverket inom de nuvarande fördragens ramar. Det är inte fråga om att bortse ifrån unionens institutionella verklighet (med tre pelare), som inte kan kringgå när rättsregler skall skapas. Vad det framför allt handlar om är att skapa en dynamik i de operativa insatserna som bygger på det samarbete i rättsliga och inrikes frågor som rör de yttre gränserna.

Efterhand som denna dynamik sätter igång, kommer den med säkerhet att visa på nya institutionella behov, en fråga som torde vara av intresse för konventet om EU:s framtid.

Oavsett hur det blir med den saken kommer detta meddelande att följas av ytterligare ett, som i första hand är tänkt att behandla läget när det gäller varor och tillgångar av olika slag, i syfte att komplettera övervägandena om de yttre gränserna inom den befintliga ramen. Även om de båda meddelandena bygger på skilda erfarenheter kommer de sammantaget att bidra till en övergripande strategi för ökad effektivitet i den gemensamma kontrollen av de yttre gränserna.

Utvidgningen kommer att skapa nya utmaningar för skyddet av de yttre gränserna. De framtida medlemsstaterna kommer att få ett stort ansvar för unionens inre säkerhet, trots att de fortfarande befinner sig i en period av ekonomisk och social övergång. Förvaltningen av dessa framtida yttre gränser kommer att spela en avgörande roll för utvecklingen av unionens förbindelser med sina framtida grannar, till exempel Vitryssland och Ukraina. Därför är det nödvändigt att i nära samarbete med de framtida medlemsstaterna anta en gemensam strategi, som en vidareutveckling av de insatser som Europeiska unionen gör sedan flera år tillbaka.

7. Meddelandet inleds med ett konstaterande (del II). I det avsnittet ges en beskrivning av gemenskapens regelverk och befintliga praxis på området som leder fram till en analys av

Europeiska unionens behov med hänsyn till utvidgningen. På grundval av denna analys föreslås (del III) att det utvecklas en gemensam politik för kontroll av EU-medlemsstaternas yttre gränser, en politik som omfattar alla de komponenter som anses vara omöjliga att behandla separat.

II. ETT KONSTATERANDE: GEMENSKAPENS REGLER OM PASSAGE AV DE YTTRE GRÄNSERNA SAKNAR FORTFARANDE VERKLIG EN SAMORDNING PÅ DET OPERATIVA PLANET.

Inledningsvis är det viktigt att kortfattat beskriva den rättsliga och institutionella ram som vuxit fram under Schengensamarbetet och de arbetsmetoder som för närvarande tillämpas, i syfte att kunna gå vidare med en analys av behoven.

II. a) Den rättsliga och institutionella ramen för förvaltning av de yttre gränserna

8. Gemenskapens regelverk och gällande rätt.

Sedan Schengenkonventionen trädde i kraft den 26 mars 1995⁶³ har kontrollen och övervakningen av medlemsstaternas yttre gränser styrts av gemensamma och enhetliga principer. Dessa fastställs i kapitel 2 av avdelning II i Schengenkonventionen. Hur principerna skall tillämpas mer i detalj fastställs i handboken för de yttre gränserna⁶⁴. De samlade bestämmelserna har fått en ny rättslig grund genom avdelning IV i Fördraget om inrättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget)⁶⁵.

I artikel 3 i Schengenkonventionen föreskrivs att "*[d]e yttre gränserna får passeras i princip endast vid gränsövergångsställen och under fastställda öppethållandetider*". I konventionens artikel 5 fastställs principerna för gemenskapsbestämmelser om utlänningars inresa på de avtalsslutande parternas territorier för vistelser som inte överstiger tre månader, samt för bestämmelser om de förfaranden som gränsbevakningen skall följa när personer skall vägras rätt till inresa på grundval av artikel 96 i Schengenkonventionen.

I artikel 6 i Schengenkonventionen fastslås medlemsstaternas skyldigheter när det gäller kontroll och övervakning av medlemsstaternas yttre gränser⁶⁶. Kontroller utförs på personer som lagligen passerar de yttre gränserna. När det gäller kontroll av personer är medlemsstaternas skyldigheter relativt omfattande. Systematisk identitetskontroll är obligatorisk, även för unionsmedborgare och andra som omfattas av gemenskapsrätten. Den bevakning som bedrivs mellan gränsövergångsställena är till för att avskräcka från olaglig passage av de yttre gränserna och det är medlemsstaternas ansvar att se till att de ligger på samma nivå utmed alla de yttre gränserna.

9. Vissa andra delar av Schengenregelverket är med nödvändighet sammankopplade med kontrollen och bevakningen av de yttre gränserna:

- Artiklarna 26 (transportörers ansvar) och 27 (ansvar för hjälp till olaglig inresa och vistelse i vinstsyfte) i konventionen och de bestämmelser som tillkommit efter dessa⁶⁷ för att förebygga olaglig invandring.
- Artikel 71.3 om förstärkt kontroll av person- och varutrafik samt transportmedel vid de yttre gränserna "[f]ör att bekämpa olaglig import av narkotika och psykotropa ämnen...".

⁶³ Av praktiska skäl talar man om "Schengenkonventionen", men den korrekta beteckningen är "Konvention om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna, undertecknad i Schengen den 19 juni 1990". Den fullständiga konventionstexten har offentliggjorts i EGT L 239, 22.9.2000, s. 19–62.

⁶⁴ Den verkställande kommitténs beslut av den 28 april 1999 om antagandet av denna handbok offentliggjordes i EGT 239, 22.9.2000, s. 317. Den fick en EU-rättslig grund genom rådets beslut 1999/436/EG av den 20 maj 1999.

⁶⁵ Se rådets beslut 1999/436/EG av den 20 maj 1999, EGT L 176, 10.7.1999.

⁶⁶ Se bilaga 1 för en definition av den terminologi som används.

⁶⁷ Rådets direktiv nr 2001/51/EG av den 28 juni 2001 om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (EGT L 187, 10.7.2001, s. 45–46).

- Övergripande bestämmelser som Schengens informationssystem (SIS⁶⁸), som också de finner tillämpning i fråga om de yttre gränserna.

I artikel 101.1 a) i Schengenkonventionen föreskrivs att "*myndigheter som har behörighet för gränskontroller*" skall ha tillgång till "*i Schengens informationssystem registrerade uppgifter och rätt att söka fram dessa direkt*". Denna bestämmelse åsyftar att den yttre gränsen, genom den personkontroll som utförs vid in- och utresa, fyller en funktion som hinder eller filter vad avser den inre säkerheten i stort. Konsulära myndigheter skall ha tillgång till uppgifter som registrerats enligt artikel 96 i Schengenkonventionen för att kunna hindra vissa utlännningar från att resa in och vistas på territoriet. De är skyldiga att kontrollera i SIS innan de utfärdar visering till en utlännings⁶⁹.

10. Hur kan man garantera en korrekt tillämpning av gemenskapens bestämmelser om passage av de yttre gränserna?

Genom det mellanstatliga Schengensamarbetet infördes den *Ständiga kommittén för genomförande av Schengenkonventionen*. Kommittén är ett verktyg för ömsesidig övervakning och har ett väl definierat mandat⁷⁰. Detta mandat ger i normala fall möjlighet att för respektive medlemsstat bedöma kopplingar och samspel mellan metoderna för att bedriva kontroll och bevakning av de yttre gränserna, förfarandena för utfärdande av viseringar, rättsligt samarbete och polissamarbete vid de inre gränserna och användningen av SIS. Denna bedömning har två tydliga funktioner:

- Att bedöma nya medlemsstater i syfte att förbereda det rådsbeslut som gör det möjligt för dem att tillämpa Schengenregelverket⁷¹.

- Att kontrollera att medlemsstaterna tillämpar Schengenregelverket korrekt.⁷²

Denna bedömningsmekanism har en dubbel rättslig grund, dels artikel 66 i EG-fördraget, dels artiklarna 30 och 31 i Fördraget om Europeiska unionen⁷³.

11. För närvarande ger denna bedömningsmekanism inget utrymme för oannonserade besök, och de besök som förekommer har inte karaktären av egentliga inspektioner. Därmed finns det inte heller någon möjlighet att observera problem eller felfunktioner som påverkar flera medlemsstater samtidigt: det kan till exempel röra sig om vissa typer av yttre gränser (sjö-, land- eller luftgränser) eller flera medlemsstaters konsulat i samma region av världen.

När det gäller medlemsstater som tillämpar Schengenregelverket skall kontrollbesöket leda fram till en rapport. Det går dock inte alltid att dra de konsekvenser av denna rapport som skulle förefalla logiska, till exempel i form av påföljder mot eller praktiskt eller finansiellt stöd till en eller flera medlemsstater. *Ständiga kommittén för genomförande av Schengenkonventionen* erbjuder dock en värdefull utgångspunkt för att med tanke på den inre säkerheten stärka möjligheterna att utvärdera kontrollen och bevakningen av de yttre gränserna. Denna funktion bör utvecklas med hänsyn till den förklaring som kommissionen lämnade i samband med Schengenregelverkets införlivande med Europeiska unionens regler⁷⁴, och med respekt för de normala institutionella förfaranden som tillämpas när en medlemsstat har underlåtit att tillämpa gemenskapsrätten korrekt.

⁶⁸ Se artiklarna 92–101 i Schengenkonventionen.

⁶⁹ Unionsmedborgare, medborgare i EES-länder och familjemedlemmar till personer som omfattas av gemenskapsrätten får, oavsett nationalitet, i princip inte registreras (artikel 96).

⁷⁰ Se Verkställande kommitténs beslut SCH/Com-ex (98) 26 slutlig av den 16 september 1998, EGT L 239, 22.9.2000, s. 138.

⁷¹ Den senaste utvärderingen av denna typ avsåg Danmark, Finland, Sverige, Norge och Island (första kvartalet 2000 till första kvartalet 2001).

⁷² Den senaste utvärderingen av denna typ avsåg Frankrike (första kvartalet 2002).

⁷³ Se rådets beslut 1999/436/EG av den 20 maj 1999, EGT L 176, 10.7.1999.

⁷⁴ "*I enlighet med artikel 1 i protokollet om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar skall det närmare Schengensamarbetet 'genomföras inom Europeiska unionens institutionella och rättsliga ramar och med iakttagande av de relevanta bestämmelserna i Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen'. Kommissionen anser därför att införlivandet av Verkställande kommitténs beslut om att inrätta en ständig kommitté för genomförande av Schengenkonventionen (SCH/Com-ex (98) 26 slutlig av den 16 september 1998) inom unionens ram*

II. b) De operativa förfaranden som tillämpas

12. Vem står idag för medlemsstaternas gränsbevakning?

I artikel 6 i Schengenkonventionen anges att de gemensamma kontrollerna skall utföras *"inom ramen för de avtalsslutande parternas egna befogenheter och deras respektive lagar, varvid hänsyn skall tas till alla avtalsslutande parter intressen..."*. Därav följer att varje medlemsstat får överlåta kontrollen och bevakningen av de yttre gränserna på de myndigheter som de väljer för ändamålet beroende på hur systemet är utformat. Uppdragen läggs i vissa medlemsstater på en enda myndighet och i andra på flera myndigheter som lyder under olika ministerier. Samordningen mellan dessa olika avdelningar sker centralt på nationell nivå enligt rekommendationerna i katalogen över rekommendationer för en korrekt tillämpning av Schengenregelverket och bästa metoder⁷⁵.

13. De uppdrag som medlemsstaterna anförtrot olika myndigheter som arbetar med gränskontroll täcker en rad olika verksamheter. En medlemsstats myndighet saknar ibland en exakt motsvarighet i en annan medlemsstat, med samma uppdrag och samma repressiva, förebyggande eller utredande befogenheter. Dessa skillnader mellan nationella myndigheter är givetvis helt legitima, men bör likväl inte komma till praktiskt uttryck inom ramen för en gemensam strategi för förvaltning av EU:s yttre gränser. Av detta skäl bör man göra de ansvariga och personalen vid de olika myndigheterna mer medvetna om att de numera bevakar gränsen för alla unionens medlemsstater och inte bara för det egna landets räkning. Myndigheterna i fråga bör se sitt arbete som ett bidrag till ett europeiskt nätverk för kontroll och övervakning. Sammantaget torde dessa myndigheters uppdrag och arbete garantera en enhetlig tillämpning av Schengenregelverket, gemenskapens tullkodex och alla andra EG-/EU-bestämmelser som kan komma att tillämpas i samband med de yttre gränserna. Det handlar om att öka samordningen mellan de olika inblandade myndigheterna och, vilket kan ge ett mervärde, till exempel genom utbyte av metoder för riskanalys.

14. På det finansiella planet bärs kostnader för personal och utrustning av respektive medlemsstat via den nationella budgeten vilket, med hänsyn till de geografiska förhållandena, kan leda till en särskilt tung finansiell börda för vissa medlemsstater, bland annat för att täcka kostnader för bevakning av sjögränserna. Arbetsmetoderna, sätten att använda personal och utrustning samt förvaltningsreglerna är i huvudsak utformade på grundval av nationella överväganden, trots bestämmelserna i artikel 6 i Schengenkonventionen⁷⁶. Man kan dock notera att läget är annorlunda på tullområdet. Medlemsstaterna förbehåller sig 25 % av de egna medel som uppbärs genom tullavgifter för att täcka behoven av nödvändig infrastruktur vid de yttre tullgränserna⁷⁷. Gemenskapsstöd finns att tillgå för åtgärder längs med unionens yttre gränser, inklusive sjögränserna, inom ramen för polissamarbetet, tullsamarbetet och det straffrättsliga samarbetet. Från unionens sida kan sådana åtgärder berättiga till stöd via gemenskapsinitiativet Interreg, som stödjer gränsöverskridande, transnationellt och interregionalt samarbete. Denna möjlighet kan samordnas med åtgärder på andra sidan gränsen genom utnyttjande av olika instrument beroende på de geografiska förutsättningarna (Taxis, Phare, Cards, Media). Interreg-programmet kommer att utvidgas så att det täcker de nya medlemsstaterna efter utvidgningen.

inte på något sätt påverkar de befogenheter som genom fördragen tillkommer kommissionen, särskilt dess ansvar som övervakare av fördragen" (se EGT L 176, 10.7. 1999, s. 30).

⁷⁵ Katalog över rekommendationer för en korrekt tillämpning av Schengenregelverket och bästa metoder; gränser, utvisning och återtagande (dokumentet antaget av rådet den 28 februari 2002 och offentliggjort av Europeiska unionens råds generalsekretariat).

⁷⁶ "[Medlemsstaterna] förbinder sig att sätta in lämplig personal i tillräckligt antal för genomförandet av denna kontroll och bevakningen av de yttre gränserna. (...) Samma grad av kontroll skall äga rum vid yttre gränserna".

⁷⁷ Enligt beslut 2000/597/EG, Euratom, om systemet för Europeiska gemenskapernas egna medel, vilket trädde i kraft den 1 mars 2002, har medlemsstaterna rätt att behålla 25 % för att täcka kostnaderna för uppbörd av traditionella egna medel.

15. Vari ligger svårigheterna när det gäller att tillämpa gemenskapens bestämmelser om personers passage av de yttre gränserna?

I artikel 5 Schengenkonventionen anges att en utlänning, för att kunna beviljas inresa, inte får *"anses utgöra en risk för den allmänna ordningen, statens säkerhet eller någon av de avtalsslutande parternas internationella förbindelser"*. Denna regel förefaller svår att genomföra på ett enhetligt sätt vid de yttre gränserna, eftersom de berörda personernas situation bedöms utifrån nationella kriterier som skiljer sig åt från medlemsstat till medlemsstat. Samma svårighet kan uppstå beträffande tillämpningen av bestämmelserna i Schengenkonventionens artikel 6 om efterspaning och förhindrande av hot⁷⁸. Eventuella skillnader i medlemsstaternas lagstiftning och administrativa praxis kan skapa "säkerhetsglapp" mellan sträckningar av de yttre gränserna som kontrolleras av olika medlemsstater. Tolkningen av reglerna om rapportering till SIS kan variera från en medlemsstat till en annan. Det finns också skillnader i tillgången till SIS för de olika myndigheter som berörs av kontrollen och bevakningen av de yttre gränserna. Dessa faktorer påverkar självklart möjligheterna till en enhetlig förvaltning av de yttre gränserna som syftar till inre säkerhet inom det gemensamma området med fri rörlighet.

Vidare föreskrivs i artikel 6 i Schengenkonventionen att alla personer skall kontrolleras vid passage av de yttre gränserna, både vid in- och utresa, men bestämmelsen har avfattats på ett sätt⁷⁹ som kan leda till tolkningen att kontrollen vid utresa är mindre viktig. Detta förhållande förtjänar att granskas mer ingående mot bakgrund av en korrekt tillämpning av bestämmelser om förbud mot utresa för eller hemlig övervakning av personer som kan utgöra ett hot mot säkerheten. Särskilt vad gäller kontrollen av utresa från territoriet tycks det finnas utrymme för förbättringar av samordningen mellan de myndigheter som ansvarar för personkontrollen och de som ansvarar för tull- eller skattekontroller.

16. Former av samarbete mellan medlemsstaterna på plats vid Europeiska unionens yttre gränser.

På området för kontroll och bevakning av medlemsstaternas yttre gränser använder medlemsstaterna idag två typer av samarbetsramar vid tillämpningen av Schengenreglerna:

- Det utbyte av kontaktpersoner som föreskrivs i artikel 7 i Schengenkonventionen⁸⁰: syftet är att få medlemsstaterna att bistå varandra och samarbeta på permanent basis *"för att uppnå en effektiv kontroll och bevakning"* och *"främja en enhetlig utbildning och fortbildning av den personal som ansvarar för kontrollernas genomförande"*.
- De bilaterala avtal om polissamarbete som medlemsstaterna ingår på grundval av artikel 47 i Schengenkonventionen⁸¹: när det gäller de yttre gränserna är avtalens främsta syfte att bekämpa olaglig invandring och förebygga den organiserade brottsligheten, i enlighet med de riktlinjer som fastställts av Verkställande kommittén⁸².

⁷⁸ *"Personkontroll skall inte endast omfatta (...) utan även efterspaning och förhindrande av hot mot [medlemsstaternas] inre säkerhet och allmänna ordning. Dessutom skall fordon och föremål som medförs av personer vid passerandet av gränsen kontrolleras"*.

⁷⁹ *"(...) d) Vid utresa skall i samtliga avtalsslutande parter intresse utföras nödvändig kontroll i enlighet med utlänningars rättigheter och med hänsyn till behov av spaningsverksamhet och förhindrande av hot mot de avtalsslutande parternas inre säkerhet och allmänna ordning. Denna kontroll skall utföras i samtliga fall vad gäller utlänningar. e) Om sådana kontroller inte kan utföras på grund av särskilda omständigheter, skall en prioritering ske. I detta avseende skall i princip inresekontroll ges företräde framför kontroll vid utresa. (...)"*.

⁸⁰ Artikel 7 i Schengenkonventionen har fått en rättslig grund i artikel 66 i EG-fördraget i den utsträckning som dessa bestämmelser inte utgör polisiärt samarbete i den mening som avses i avdelning III i Schengenkonventionen, i enlighet med rådets beslut 1999/436/EG av den 20 maj 1999, EGT L 176, 10.7.1999.

⁸¹ Dessa bestämmelser erhöll en rättslig grund genom artiklarna 34 och 30.1 i Fördraget om Europeiska unionen, i enlighet med rådets beslut 1999/436/EG av den 20 maj 1999. Schengenkonventionens artikel 47 finns i kapitlet "Polisiärt samarbete", medan artikel 7 som nämnts ovan finns i kapitlet "Passerandet av de yttre gränserna".

⁸² Se Verkställande kommitténs beslut SCH/Com-ex (99) 7, rev. 2 av den 28 april 1999, EGT L 239, 22.9.2000.

17. Vissa bilaterala avtal om polissamarbete används ibland som grund för försök med blandade team, där personal från två medlemsstater arbetar tillsammans vid de yttre gränserna. Dessa grupper storlek, uppdrag och befogenheter är fortfarande begränsade. Det tycks vara svårt att släppa den bilaterala inramningen och verkligen uppnå en europeisk dimension. För närvarande kan tjänstemän som utplacerats på en annan medlemsstats territorium inte utöva den myndighetsmakt som skulle behövas för att verkligen kunna kontrollera och bevaka de yttre gränserna. Vidare tycks dessa former av bilateralt samarbete mellan medlemsstaterna på grundval av Schengenreglerna sakna samordning med andra samarbetsformer, exempelvis förvaltningen av de yttre gränserna ur ett tullperspektiv.

II. c) De viktigaste behoven.

18. De förslag som lagts fram av flera ordförandeskap och av medlemsstaterna tycks återspegla behovet av en instans för samarbete och samordning på ett mer praktiskt plan för dem som arbetar på fältet⁸³ med kontroll och bevakning av de yttre gränserna. De tycks även eftersträva en bättre integrering mellan det arbete som utförs vid de yttre gränserna och det arbete som bedrivs av andra myndigheter inom det gemensamma området med fri rörlighet.⁸⁴

19. Kommissionen vill peka på flera behov som behöver åtgärdas på EU-nivå, i enlighet med vad som framgått av de senaste månadernas komplexa diskussioner i rådet:

- Hur kan man i större utsträckning harmonisera och förbättra de arbetsmetoder som används vid nationella myndigheter som ansvarar för att utföra kontroller och organisera bevakning vid de yttre gränserna?
- Hur kan man säkerställa större operativ överensstämmelse mellan åtgärder vid de yttre gränserna och åtgärder inne i det gemensamma området med fri rörlighet?
- Var och hur kan man inrätta en regelbunden uppföljning mellan de förvaltningsansvariga och de ansvariga för allokeringen av personal och utrustning?
- Hur kan man göra det möjligt för de operativt ansvariga att utgå från en gemensam analys av hoten, för att kunna hierarkiskt ordna och samordna sina operativa mål på EU-nivå?
- Är det nödvändigt att ändra viss lagstiftning om kontroll och bevakning av de yttre gränserna?
- Hur skall bördan fördelas finansiellt och praktiskt?
- Hur skulle en gemensam utbildning för gränsbevakningspersonal kunna organiseras?

III. EN GEMENSAM POLITIK FÖR FÖRVALTNING AV DE YTTRE GRÄNSERNA , MED SIKTE PÅ EN EUROPEISK GRÄNSFÖRVALTNINGSMYNDIGHET

20. För att på ett samlat sätt kunna svara på de behov som varit föremål för vissa spridda påpekanden från medlemsstaternas sida och som beskrivits ovan, rekommenderar kommissionen att man utformar åtgärderna och säkerställer deras kontinuitet inom ramen för en gemensam politik för en integrerad förvaltning av de yttre gränserna. Denna gemensamma politik bör åtminstone omfatta följande fem, till varandra kopplade, element:

- a) Ett gemensamt regelverk.
 - b) En gemensam mekanism för samråd och operativt samarbete.
 - c) En gemensam och integrerad riskanalys.
 - d) Personal vars kompetens motsvarar kraven på en europeisk dimension och utrustning som fungerar i samarbetet mellan myndigheter.
 - e) Fördelning av bördan mellan medlemsstaterna med sikte på en europeisk gränsförvaltningsmyndighet.
- Samtliga dessa åtgärder skall vara föremål för demokratisk och rättslig kontroll.

⁸³ Det belgiska ordförandeskapets meddelande till rådet av den 27 november 2001 om en modell för gränsförvaltning ("Border management concept", rådets dokument 14570/01 FRONT 69)

⁸⁴ Se "Workshop Police and Border Security" som organiserades i Neusiedl/See (Österrike) den 10–11 januari 2002 och finansierades genom OISIN-programmet.

21. För var och en av dessa komponenter behöver man fastställa vilka riktlinjer som krävs och vilka åtgärder som behöver vidtas.

I förtydligande syfte ges i bilaga I en definition av den terminologi som används genomgående i del III, dock utan att bestämma det juridiska värdet av dessa begrepp, nämligen kontroll vid de yttre gränserna, bevakning av de yttre gränserna, inre säkerhet i det gemensamma området med fri rörlighet, säkerhet vid de yttre gränserna, gränsbevakningspersonal, förvaltning av de yttre gränserna.

III. a) Ett gemensamt regelverk

22. I avdelning IV, särskilt artiklarna 62 och 66 i EG-fördraget, erbjuder stora juridiska möjligheter att utforma en strategi och få alla delar av den gemensamma politiken för en integrerad förvaltning av de yttre gränserna att fungera.

23. Kommissionen planerar fyra åtgärder rörande passage av de yttre gränserna som kommer att kunna genomföras **på kort sikt**:

- Göra vissa omarbetningar av *Den gemensamma handboken för de yttre gränserna* i syfte att klargöra de olika bestämmelsernas rättsliga natur och göra dem till en rättskälla, som komplement till andra rättsliga instrument på området, till exempel reglerna om unionsmedborgares fria rörlighet eller utvecklingen av Schengenregelverket eller folkrättsliga konventioner av betydelse för skyddet av de yttre gränserna. För det sistnämnda fallet avser kommissionen att lägga fram ett förslag till lagstiftning.
- I den gemensamma handboken ange vissa "*bästa metoder*" hämtade från katalogen över rekommendationer för en korrekt tillämpning av Schengenregelverket och bästa metoder och därmed göra dessa bindande.
- Utarbeta en *praktisk handledning* för gränsbevakningen som är tillgänglig även elektroniskt: syftet är att förse varje tjänsteman med en praktisk handledning som alltid finns tillgänglig. Det skulle inte vara fråga om en rättskälla, utan en systematisk och tydlig sammanställning av kontroll- och bevakningsbestämmelser i relevanta rättsakter.
- Utforma principer och anta gemensamma bestämmelser om "*lokal gränstrafik*"⁸⁵, särskilt med avseende på utvidgningen. Kommissionen avser att lägga fram ett förslag till bättre definitioner av de grundläggande principerna och bestämmelserna i ett sådant system och, om så behövs, bereda väg för avtal mellan gemenskapen och angränsande tredje länder.

24. Kommissionen planerar på **medellång sikt** att komplettera åtgärder som avser passage av de yttre gränserna med "normer och förfaranden som medlemsstaterna skall följa när de utför personkontroller vid sådana gränser"⁸⁶. Detta innebär följande:

- Till de normer och förfaranden som medlemsstaterna skall följa när de utför personkontroller vid de yttre gränserna lägga ett förfarande för utbyte och behandling av information och upplysningar. Denna verksamhet skall bygga på en formell koppling mellan de myndigheter som verkar vid de yttre gränserna och de som verkar inne i området med fri rörlighet. Kompletteringen skall ske med hänsyn till artikel 64.1 i EG-fördraget.
- Fastställa de befogenheter som kan tilldelas en europeisk gränsbevakningsmyndighet.
- Fastställa inom vilka geografiska gränser en sådan myndighet skall vara behörig.

25. För att garantera en viss objektiv nivå av säkerhet inom ett område utan inre gränser torde det även vara nödvändigt att införa en rättslig ram för utövandet av en verklig *inspektionsfunktion för de yttre gränserna*. En sådan för arbete på fältet avsedd inspektionsmekanism bör kunna träda in antingen på begäran av en medlemsstat eller på en medlemsstats eget initiativ, bland annat när medlemsstaterna gemensamt behöver stärka en yttre gräns som tillfälligt och objektivt sett är svår att kontrollera eller bevaka.

⁸⁵ I artikel 3 i Schengenkonventionen föreskrivs att "*Närmare bestämmelser samt undantag och bestämmelser om lokal gränstrafik (...) skall fastställas av den verkställande kommittén (Verkställande kommittén).*" Varken den verkställande kommittén eller rådet, som efterträdde kommittén efter det att *Amsterdamfördraget* trädde i kraft har någonsin tillämpat denna bestämmelse.

⁸⁶ Formuleringen hämtat ur artikel 62.2.a i EG-fördraget.

26. Det behövs även regler om hur denna gemensamma politik skall finansieras (utöver medlemsstaternas bidrag). Här finns bland annat artikel 66 i EG-fördraget att tillgå, om administrativt samarbete mellan relevanta enheter i medlemsstaternas förvaltningar samt mellan dessa enheter och Europeiska kommissionen.

III. b) Hur kan man inrätta en gemensam mekanism för löpande samråd och samarbete?

27. En gemensam mekanism för löpande samråd och samarbete skulle kunna baseras på två instrument:

- En *gemensam instans för personer som arbetar med frågor om de yttre gränserna* som bör inrättas.
- Ett *permanent system för utbyte och behandling av information* och upplysningar, som bör inrättas successivt och på medellång sikt mellan de olika medlemsstaternas myndigheter som verkar vid de yttre gränserna och de som verkar inom det gemensamma området med fri rörlighet.

28. *En gemensam instans för personer som arbetar med frågor om de yttre gränserna*

Kommissionen förespråkar att det inrättas en *gemensam instans för personer som arbetar med frågor om de yttre gränserna*⁸⁷ med följande uppgifter:

- Att som "ledare" för den gemensamma politiken för förvaltning av de yttre gränserna utföra gemensamma och integrerade riskanalyser.
- Att samordna och leda operativa insatser på marken, särskilt i krissituationer.
- Att fylla en förvaltande och strategisk funktion och därigenom säkra större enhetlighet i fråga om personal och utrustning i medlemsstaterna.
- Att utöva en form av kontrollbefogenhet, särskilt i krissituationer eller om riskanalysen så skulle kräva.

29. Den gemensamma instansen för personer som arbetar med frågor om de yttre gränserna, som inrättats i första hand som en kontaktpunkt för de ansvariga och de yrkesverksamma på området för kontroll och bevakning av de yttre gränserna, kommer inte att vara helt hänvisad till de ansvarsområden som anges i artikel 62.2 a i EG-fördraget⁸⁸. Instansen bör ha en funktion som omfattar flera ämnen och områden så att den kan skapa förbindelser mellan de ansvariga och yrkesverksamma som arbetar med frågor om säkerhet vid de yttre gränserna:

- Myndigheter som utfärdar viseringar för kortare eller längre tid, vilkas verksamhet omfattas av artikel 62.2 b ii)⁸⁹ respektive artikel 63.3 a⁹⁰ i EG-fördraget.
- Myndigheter med ansvar för tillämpningen av de kompletterande åtgärder som avses i artikel 61 e⁹¹ och 62.1⁹² i EG-fördraget, och som syftar till upprättandet av ett "område med frihet, säkerhet och rättvisa": konkreta exempel är polis, domstolar, tull och Europol, i enlighet med Fördraget om Europeiska unionen⁹³.

⁸⁷ Finland hade redan vid Europeiska rådets extra möte den 21 september 2001 och rådets (RIF) möte den 16 november 2001 väckt idén om ett "forum för de yttre gränserna".

⁸⁸ "[n]ormer och förfaranden som medlemsstaterna skall följa när de utför personkontroller vid sådana gränser".

⁸⁹ "[f]örfaranden och villkor för medlemsstaternas utfärdande av viseringar".

⁹⁰ "Villkor för inresa och bosättning, normer för medlemsstaternas förfaranden för att utfärda visering för längre tid och uppehållstillstånd, inbegripet sådana som avser familjeåterförening".

⁹¹ "[å]tgärder som rör polissamarbete och straffrättsligt samarbete för att uppnå en hög säkerhetsnivå genom att förebygga och bekämpa brottslighet inom unionen i enlighet med bestämmelserna i Fördraget om Europeiska unionen".

⁹² "Åtgärder i syfte att i överensstämmelse med artikel 14 [i EG-fördraget] säkerställa att det inte förekommer någon kontroll av personer, vare sig dessa är unionsmedborgare eller medborgare i tredje land, när de passerar inre gränser".

⁹³ I artikel 61 e i EG-fördraget hänvisas till bestämmelser i Fördraget om Europeiska unionen, vars artikel 29 lyder enligt följande: "Utan att det påverkar Europeiska gemenskapens befogenheter skall unionens mål vara att ge medborgarna en hög säkerhetsnivå inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa

30. De allmänna politiska riktlinjerna för *den gemensamma instansen för personer som arbetar med frågor om de yttre gränserna* kommer att fastställas av rådet, eftersom de med största sannolikhet torde komma att utvecklas av arbetsgruppen Scifa (Strategic Committee for Immigration, Frontiers and Asylum) i sin sammansättning av deltagare i ansvarig ställning vid medlemsstaternas myndigheter som ansvarar för kontrollen vid de yttre gränserna. Under den första verksamhetsfasen skulle instansens arbete basera sig på artikel 66 i EG-fördraget, eftersom det är fråga om deltagare på chefsnivå som kan ålägga de nationella myndigheterna att delta i konkreta åtgärder för administrativt samarbete kring kontrollen och bevakningen vid de yttre gränserna på de områden som omfattas av Schengenregelverket och avdelning IV i EG-fördraget. Det framstår dock som uppenbart att enbart Scifa, kanske även artikel 66, ganska snart kommer att visa sig otillräckliga för att instansen verkligen skall kunna fungera områdesöverskridande och uppnå den eftersträlvade synergien med tullsamarbetet och, i synnerhet, polissamarbetet inom ramen för tredje pelaren.

Därför bör *den gemensamma instansen*, åtminstone vad gäller en del av sina uppgifter, successivt kunna utvidga sitt arbete utöver artikel 66 i EG-fördraget och, om nödvändigt, föra det utanför ramarna för rådets arbetsgrupper, i synnerhet om inrättandet av en europeisk gränsbevakningsmyndighet skulle leda till att det behövs en permanent central funktion med ansvar för den operativa ledningen och förvaltningen av personal och utrustning.

För att kunna utöva sin kontrollfunktion skulle instansen basera sig på det mandat som tilldelats den ständiga kommittén för genomförande av Schengenkonventionen och som omfattas av Schengenreglerna, men som eventuellt kan behöva förbättras och förstärkas utan att man klipper av det horisontella band som detta mandat skapar mellan verksamhet som regleras via första pelaren och verksamhet som regleras via tredje pelaren. Detta tillvägagångssätt förefaller vara det mest praktiska, eftersom mandatet i nuläget utövas av rådets arbetsgrupp för utvärdering av Schengensamarbetet (Schengen-evaluation eller SCH/EVAL), som faktiskt är underställd Scifa, den arbetsgrupp som skulle kunna vara startpunkten för en *gemensam instans för personer som arbetar med frågor om de yttre gränserna*. Det kommer dock inte i fråga att skapa några fler strukturer; kontrollfunktionen i krissituationer skulle i praktiken fyllas av överordnade till de personer som idag utför "rutinmässiga" kontrollbesök inom ramen för arbetsgruppen SCH/EVAL.

Under alla omständigheter kommer *den gemensamma instansens* uppgifter både på kortare och längre sikt att inbegripa verksamhet som syftar till att effektivisera tillämpningen av unionens lagstiftning på området, men däremot inte något framläggande av lagförslag eller några genomförandeåtgärder i den mening som avses i artikel 202 i EG-fördraget.

Kommissionen kommer att delta i inrättandet av *den gemensamma instansen* och utöva sin initiativ- och kontrollrätt i enlighet med EG-fördraget.

31. *Den gemensamma instansens* verksamhet (som kan ses som en vidareutveckling av Schengenregelverket) kommer också att vara den ideala ramen för ett successivt mottagande av de nya kandidatländerna. De nya medlemsstaterna kommer att börja delta fullt ut i instansens verksamhet och i den samlade politiken för en gemensam förvaltning av de yttre gränserna i samma takt som respektive medlemsstat börjar tillämpa bestämmelserna i Schengenregelverket. Det skulle emellertid vara önskvärt att kunna föregripa tidsplanen och redan nu göra en insats vad gäller samordningen av personal- och utrustningsfrågor samt vidta eventuella särskilda åtgärder för att dra in de nya medlemsstaterna eller kandidatländerna i samarbete på vissa bestämda områden.

32. *Den gemensamma instansen* skall ha till uppgift att utföra riskanalyser och inom ramen för detta kunde den åläggas att utföra en analys för att klarlägga det andra instrumentet inom *den gemensamma mekanismen för löpande samråd och samarbete*, nämligen det permanenta systemet för utbyte och behandling av information och upplysningar, som kommer att beskrivas närmare i det följande.

(...), genom närmare samarbete mellan polismyndigheter, tullmyndigheter och andra behöriga myndigheter i medlemsstaterna, både direkt och genom Europeiska polisbyrån (Europol)...."

33. Ett permanent system för utbyte och behandling av information och upplysningar

Det permanenta system för utbyte och behandling av information och upplysningar som planeras är inte en databas eller ett informationsnätverk och inte heller en administrativ struktur. Vad det handlar om är ett förfarande eller en uppförandekod som, beroende på typen av information eller risker, skulle ha till syfte att skapa direkta förbindelser och utbyten mellan de myndigheter som ansvarar för säkerheten vid de yttre gränserna. Detta säkerhetssystem – Prosecur⁹⁴ (står för "PROcédure de SECURité" eller "PROcedure of SECURity") baserar sig på en rad instrument och tekniska metoder för utbyte. Vissa av dessa finns redan, medan andra kommer att skapas under processens gång. För att ge några konkreta exempel skulle Prosecur kunna omfatta följande verktyg, som skulle komplettera varandra för att om möjligt täcka alla aspekter på säkerhet vid de yttre gränserna:

- SIS, för att hämta information vid kontroller vid de yttre gränserna.
- Olika databaser under utveckling (till exempel över beviljade och avslagna ansökningar om visering) som skall ge tillgång till information som ställs till förfogande av andra myndigheter.
- Kanaler för utbyte av information som kan bidra till att förebygga narkotikahandel.
- Ett intranät (krypterat) som förbinder nationella kontaktpunkter så att informationsutbyte och samråd kan ske om det behövs mycket precisa åtgärder med kort varsel i samband med personers passage av de yttre gränserna.
- Klassiska kommunikationssätt som telefon eller radio, om nödvändigt via nationella kontaktpunkter⁹⁵.

34. Det skulle inom ramen för Prosecur även vara möjligt för en myndighet att av en annan myndighet begära överföring av de uppgifter och handlingar som behövs för att effektivt kunna behandla ärenden om överträdelse eller hot som konstaterats vid en yttre gräns. En sådan situation kan uppstå när en myndighet av rättsliga eller sakliga skäl inte klarar av att sköta hela handläggningen och uppföljningen själv. Förhoppningen är att Prosecur i en sådan situation kan bidra till att överbrygga barriärer mellan myndigheterna utan att inkräkta på deras behörighet och befogenheter enligt nationell lagstiftning. Prosecur bör även tillhandahålla förfaranden för att varna tullmyndigheter och för att begära insatser av växtskyddsmyndigheter och laboratorier. En medlemsstats underrättelsemyndigheter bör vidare till alla gränsbevakningsenheter och konsulat i medlemsstaterna utan tidsutdräkt kunna tillhandahålla upplysningar som är tillräckligt klara och precisa för att de senare under en given period skall kunna ägna särskild uppmärksamhet åt vissa personprofiler, föremål, geografiska ursprung eller transportsätt.

35. För att kunna fungera på rätt sätt bör Prosecur på sikt formaliseras genom en rättsakt⁹⁶ som anger de ömsesidiga rättigheter och skyldigheter på unionsnivå som gäller mellan

- de olika gränsbevakningsmyndigheter som ansvarar för kontroll och bevakning när det gäller passage av de yttre gränserna (varor och personer), och
- mellan dessa gränsbevakningsmyndigheter och andra administrativa, polisiära eller rättsliga myndigheter i unionen vilka deltar i säkerhetsarbetet i det gemensamma området med fri rörlighet.

Det utbyte av information och upplysningar som regleras i uppförandekoden Prosecur bör i största möjliga utsträckning tillämpas på samma sätt såväl mellan myndigheterna i en och samma medlemsstat som mellan myndigheter i olika medlemsstater. Beroende på typen av information och de risker som är inblandade, de former för utbyte som tillämpas och hur

⁹⁴ Av praktiska skäl används denna beteckning även i fortsättningen.

⁹⁵ Av språkskäl eller om det rör sig om upplysningar av intresse för de nationella säkerhetstjänsterna.

⁹⁶ Detta rättsinstrument skulle kunna antas på grundval av artikel 62.1 och 62.2 a i EG-fördraget eftersom det skulle vara fråga om kompletterande bestämmelser om kontroll av personer vid de yttre gränserna av hänsyn till säkerheten inom det gemensamma området med fri rörlighet, i den mening som avses i artikel 6 i Schengenkonventionen.

brådskande informationen är bör Prosecur upprätta prioriterade förbindelser med Europol och med andra befintliga organ för samarbete på polis-, tull- och domstolsområden.

III. c) Hur skall en gemensam och integrerad riskanalys vara utformad?

36. En gemensam och integrerad riskanalys är också en viktig komponent för att kunna göra en samlad bedömning av de tre strategiska huvudlinjerna när det gäller skydd av de yttre gränserna, nämligen tredje länder, den yttre gränsen och det gemensamma området med fri rörlighet.

Två på varandra följande etapper måste urskiljas:

- Det inledande fastställandet av vilka faktorer som är nödvändiga för riskanalys och riskutvärdering.
- Efter fastställandet av dessa gemensamma indikatorer, en konstant och fortlöpande uppföljning av hur dessa utvecklas för att därur dra slutsatser om vilka åtgärder som skall vidtas på fältet.

För att uppnå detta mål behöver *den gemensamma instansen för personer som arbetar med frågor om de yttre gränserna* åläggas att organisera verksamheten och analysera de omedelbara operativa behoven. Den *gemensamma instansens* övergripande roll torde dessutom medföra att den kan skapa alla de synergier i samarbetet med Europol och samarbetsorganen på det polisära området som behövs för att kunna urskilja de risker som är av särskilt intresse när det gäller de yttre gränserna.

37. Insatser i och i samarbete med tredje länder för att identifiera risker som hotar de yttre gränserna från det hållet.

Riskanalysen i tredje länder för att säkra en hög nivå av *säkerhet vid Europeiska unionens yttre gränser* kan byggas kring två fundament: en åtgärd riktad till medlemsstaternas konsulat⁹⁷ och en åtgärd riktad till polisens kontaktpersoner och attachéer. De lokala konsulära samarbete som fastställs i *den gemensamma konsulära instruktionen*⁹⁸ och viseringspolitiken måste bidra till skyddet av EU-medlemsstaternas yttre gränser.

Utplacerandet av kontaktpersoner i tredje länder kunde vara mindre bundet till vissa tider och platser. De kontaktpersoner och polisattachéer som finns vid vissa medlemsstaters ambassader kunde få en utvidgad roll, med möjlighet att verka i alla medlemsstaters intresse, så att det konsulära samarbete täcker större områden och bidrar bättre till skyddet mot riskerna för terrorism.

38. Hur kan man identifiera risker på plats vid de yttre gränserna?

Här finns flera faktorer som kan ligga till grund för riskanalysarbetet vid gränsövergångar:

- a) Så långt som möjligt utveckla lämpliga rutiner för kontroll och bevakning: *Förteckningen över lämpliga rutiner för tillämpningen av Schengenregelverket* torde underlätta riskanalysen, särskilt när det gäller sjögränserna. De olika sätten att organisera arbetet skulle kunna analyseras utifrån deras tillförlitlighet i samband med *säkerheten vid de yttre gränserna* och deras flexibilitet när det gäller anpassning till ökningar och minskningar i arbetsbördan.
- b) Teknisk utveckling: det är viktigt att vid riskanalysen kunna ta vara på de tekniska framstegen på *gränsbevakningsområdet*, till exempel genom att använda elektroniska databaser, elektroniskt lagrade biometrisk uppgifter och metoder för gränsbevakning med hjälp av fjärrutrustning. När unionen nu har beslutat sig för att utveckla ett instrument som *Galileo*, kan man uppmärksamma möjligheterna att använda detta för att övervaka flödena över de yttre gränserna.
- c) Ett försök till lösning av de praktiska frågor som uppstår kring det dagliga samarbetet med tredje länder som har landgräns mot unionen skulle kunna innebära att man i riskanalysarbetet eftersträvar en organisation av *kontrollerna* som skulle betyda besparingar i tid och

⁹⁷ Eventuellt riktad till de gemensamma kontoren för utfärdande av viseringar.

⁹⁸ Verkställande kommitténs beslut om antagande av den gemensamma handboken offentliggjordes i EGT L 239, 22.9.2000, s. 317. Den erhöll en EU-rättslig grund genom rådets beslut 1999/436/EG av den 20 maj 1999.

infrastruktur⁹⁹, och som främjar det gränsöverskridande samarbetet. Snarare än att i praktiken delegera en del av *bevakningen* eller *kontrollen* av den yttre gränsen till ett tredje land, handlar det om att identifiera migrationsströmmar som innebär risker redan vid gränspassagen eller när de uppstår i ibland avlägsna tredje länder eller territorier, och därvid ta hjälp av dessa tredje länder eller territorier.

d) "Säkerhetsproblem" som hänger samman med gränsens topografi och de regionala förhållandena.

e) Förbättring och utveckling av ett system för insamling av uppgifter: tanken är att riskanalysen skall leda fram till hur man på effektivaste sätt kan använda den yttre gränsen som "infångare" av uppgifter om rörelsemönstren för personer, varor, föremål och fordon, eventuellt även risken för narkotikahandel.

39. Hur kan man identifiera och behandla risker som kräver kontinuerligt samarbete mellan gränsbevakningen och andra myndigheter inom territoriet.

Under den inledande fasen, som består i att fastställa vilka indikatorer som är nödvändiga för riskanalysen, skulle den nya *gemensamma instansen för personer som arbetar med frågor om de yttre gränserna* undersöka vilka typer av upplysningar som lämpligen kan samlas in vid de yttre gränserna. Analysen bör även inriktas på hur upplysningarna kan bearbetas för att främja säkerheten inom det gemensamma området med fri rörlighet. Det handlar om att

a) välja ut de typer av insatser som utförs dels av *gränsbevakningsmyndigheterna*, dels av myndigheter inom EU:s territorium, som skulle främjas av samverkan, och

b) fastställa vilka kategorier av upplysningar som bör utbytas mellan *gränsbevakningsmyndigheterna* och de myndigheter som verkar inne i medlemsstaterna, så att insatser som görs för att bekämpa, förebygga eller utreda problem baseras på tillräckliga kunskaper om vilka risker som kan manifesteras sig vid de yttre gränserna.

Efter analysen bör den *gemensamma instansen* vara i stånd att precisera vad Prosecur skall ha för innehåll.

III. d) En gemensam förvaltning av de yttre gränserna - personal och utrustning som fungerar i samarbetssituationer

40. Den personal och den utrustning som används för kontroll och bevakning är den mest påtagliga faktorn i den gemensamma politiken för en integrerad förvaltning av de yttre gränserna. Användningen av dessa resurser behöver effektiviseras i jakten på ökad förenlighet mellan medlemsstaternas politik på detta område.

41. Att skapa större enhetlighet i fråga om medlemsstaternas syn på personalresurserna och personalens utbildning.

Medlemsstaternas personalpolitik bör syfta till att successivt minska kvantitativa och kvalitativa skillnader som kan skapa säkerhetsproblem vid de yttre gränserna som påverkar medlemsstaterna.

Redan på mycket kort sikt skulle det vara möjligt att inrätta *en gemensam utbildning för gränsbevakningspersonal* och chefer på mellannivå samt att arrangera återkommande fortbildning i form av praktikperioder i fortbildningssyfte. Insatser för att utbilda *gränsbevakningspersonal* i frågor som rör arbetets EU-dimension bör uppmärksammas särskilt, bland annat språkkunskaper, grundläggande kunskaper om kompetens och ställning för andra medlemsstaters *gränsbevakningspersonal* samt utveckling av praktikplatser vid gränsbevakningsmyndigheter i andra medlemsstater¹⁰⁰. Utbildning av tjänstemän skulle också kunna bidra till ökad integrering av förvaltningen av de yttre gränserna, genom att dessa personer får insikter om de uppgifter som åligger myndigheter som ansvarar för *den inre säkerheten inom det gemensamma området med fri rörlighet* och om det arbete som utförs av konsulat och kontaktpersoner som utplaceras i tredje länder. Det är också viktigt att en

⁹⁹ Idén att lägga nationella kontrollkontor intill varandra tilltalar medlemsstaterna, som sinsemellan använt sig av detta system i årtionden innan Schengenkonventionen började tillämpas och som fortsätter att utveckla dessa kontor vid landgränserna med tredje länder.

¹⁰⁰ Det nya Argo-programmet kommer utan tvekan att fungera som ett stöd under den första tiden.

utbildning av gränsbevakningspersonal utformas så att den borgar för respekt för de asylsökandes rättigheter och behov av skydd.

42. *Den gemensamma instansen för personer som arbetar med frågor om de yttre gränserna* bör således få i uppdrag att utforma en särskild plan för utbildning av gränsbevakningspersonal, och därvid stödja sig på nätverket av nationella utbildningsinstitut, med målsättningen att skapa en *europaisk akademi för gränsbevakningspersonal*.

43. Större enhetlighet mellan medlemsstaternas politik vad gäller operativ utrustning

Det behövs också större enhetlighet i fråga om medlemsstaternas syn på hur *gränsbevakningsmyndigheterna* skall vara utrustade och vilka former av fast infrastruktur, rörlig utrustning och telekommunikationsutrustning de skall förfoga över.

Inrättandet av godkända gränsövergångar vid de yttre landgränserna (väg- och järnvägsposter), i hamnar och på flygplatser är framför allt beroende av hur flödena av personer, varor och tjänster utvecklar sig. Väl fungerande kontakter mellan myndigheter och privata ekonomiska aktörer när det gäller att inrätta nya godkända gränsövergångar skulle vara önskvärt, liksom större förenlighet med den övergripande transportpolitik som fastslås på EU-nivå. Med tanke på att de nya medlemsstaterna snart kommer att få tillämpa Schengenregelverket fullt ut, skulle medlemsstaternas och kandidatländernas investeringsstrategier behöva ändras och bringas i överensstämmelse med den gemensamma politiken för gemensam förvaltning av de yttre gränserna.

44. En gemensam politik när det gäller fasta infrastrukturer skulle även kunna innefatta utveckling av ny teknologi för att underlätta *kontrollerna* vid och *bevakningen* mellan gränsövergångarna. Radar- och satellitbevakningen av kusterna skulle behöva samordnas bättre från medlemsstaternas håll, för att säkra en mer enhetlig säkerhetsnivå. Vissa medlemsstaters geografiska läge gör det angeläget med en fördelning av kostnaderna för en väl fungerande rörlig och fast infrastruktur för kontroll och bevakning, en lösning som skulle gynna alla medlemsstater. *Galileo*-systemet är ett exempel på ett europeiskt högteknologiskt verktyg som kan ge en ny dimension åt den gemensamma politiken för en integrerad förvaltning av de yttre gränserna.¹⁰¹

En ökad harmonisering mellan medlemsstaternas politik bör även eftersträva en ökad överensstämmelse mellan den rörliga utrustning som används i de olika medlemsstaterna¹⁰². Utrustningen bör även kunna användas över ett så stort geografiskt område som möjligt och kunna flyttas från en medlemsstat till en annan beroende på var behoven är som störst. Eventuellt kunde särskilt dyrbar utrustning, till exempel system för satellitövervakning av sjögränser, vara gemensam.

III. e) Från delade kostnader till en europeisk gränsbevakningsmyndighet

45. Kommissionen anser att det på sikt måste inrättas ett system för kostnadsdelning mellan medlemsstaterna, med ianspråktagande av den finansiering som medlemsstaterna för närvarande ställer till förfogande på området och med budgetstöd från unionen. Denna kostnadsdelning behöver på sikt kompletteras med en fördelning av den börda i personal- och utrustningshänseende som inrättandet av en europeisk gränsbevakningsmyndighet ger upphov till, men först sedan eventuella konstitutionella problem i medlemsstaterna har överbryggats. Kommissionen kommer att göra en första analys av de finansiella konsekvenserna när det står helt klart vad som skall göras.

46. Budgetstöd till en fördelning av kostnaderna.

Den gemensamma politiken för en integrerad förvaltning av de yttre gränserna bör även ha som mål att nå en faktisk fördelning av den ekonomiska bördan, liksom en fördelning av bördan i fråga om resurser och personal. För närvarande är denna börda ojämnt fördelad

¹⁰¹ Unionen håller för närvarande på att införa *Galileo*-systemet för radionavigering via satellit, som torde vara fullt operationellt 2008. Detta system, som kommer att förstärkas med landstationer, kommer bland annat att vara försett med en krypterad och skyddad signal reserverad för statliga myndigheter.

¹⁰² Fordon för patrullering vid landgränserna, patrullbåtar för kustbevakning, bevakningshelikoptrar eller -flygplan som kan förmedla information till landfordon och bevakningsfartyg.

mellan medlemsstaterna. Vissa medlemsstater måste, på grund av sin geografiska situation och i alla medlemsstaters intresse, kontrollera och bevaka yttre sjö- och landgränser som är mycket utsatta och långsträckta, medan andra medlemsstater har yttre gränser endast vid sina flygplatser. Det ligger således i de senares intresse att delta i det gemensamma arbetet för att skydda alla yttre gränser, eftersom säkerheten inom området utan inre gränser överlag är beroende av detta. En fördelning av bördan behöver inte innebära att all finansiering av kontroller och bevakning vid de yttre gränserna skall komma från gemenskapsbudgeten. Medlemsstaternas budgetar kommer även i fortsättningen att stå för huvuddelen av de medel som anslås för ändamålet. En möjlighet skulle dock kunna vara att använda gemenskapsstöd för att skapa en mekanism för finansiell omfördelning mellan medlemsstaterna och för att åstadkomma en mer långsiktig finansiering av inköp av gemensam utrustning, särskilt om det kommer att inrättas en europeisk gränsbevakningsmyndighet. På kortare sikt kommer programmet Argo att kunna finansiera de mest akuta behoven av till exempel gemensam utbildning. Det bör också erinras om att kandidatländerna inom ramen för Phare-programmen redan erhåller betydande finansiering för att kunna skaffa de effektiva resurser för kontroll och bevakning av de yttre gränserna som behövs inför anslutningen till Europeiska unionen. Oavsett vilka alternativ som står till buds för användningen av medel ur gemenskapsbudgeten, måste målet vara att undvika finansiella bidrag som fastställs i bilaterala avtal mellan medlemsstaterna, som tenderar att snabbt bli oöverskådliga och är föga rättvisa. Detta skulle även kunna vara en garanti för stabilitet och förutsebarhet för medlemsstaterna, för ökad insyn för Europaparlamentet och för en rationell förvaltning under revisionsrättens överinseende. På sikt skulle en fördelning av bördan mellan medlemsstaterna även kunna lägga grunden för en fördelning av bördan mellan olika myndigheter, genom att inom samma budgetram förena finansieringen av

- kontroll och bevakning av passage av de yttre gränserna för personer och varor¹⁰³,
- de system som används för utbyte och behandling av information och upplysningar vilka kan komma att inrättas mellan de myndigheter som verkar vid de yttre gränserna och de som verkar inom det gemensamma området med fri rörlighet.

När tiden är mogen kommer kommissionen att gå vidare med en mer ingående analys av de budgetmässiga, rättsliga och institutionella frågor som kan uppkomma i detta sammanhang.

47. En europeisk gränsbevakningsmyndighet

Kommissionen förordar att en europeisk gränsbevakningsmyndighet inrättas till stöd för medlemsstaternas myndigheter. I ett första skede skulle en sådan myndighet kunna utföra faktiska *bevakningsuppgifter* vid de yttre gränserna genom särskilda team sammansatta av olika nationaliteter, eventuellt till en början med inriktning på sjögränserna. Erfarenheterna av samarbete tycks vara mindre på detta område, om man jämför med det bilaterala samarbete som förekommer mellan medlemsstaterna när det gäller gränserna till lands och i luftrummet. De operativa uppgifterna måste naturligtvis regleras i rättsakter. Det står dock klart att myndigheten inte omedelbart kommer att kunna överta de nationella myndigheternas roll när det gäller att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerhetens i den mottagande medlemsstaten, i den mening som avses i artikel 64.1 i EG-fördraget.

48. I rådande läge kan en europeisk gränsbevakningsmyndighet tänkas fungera enligt följande grundläggande principer¹⁰⁴:

¹⁰³ Det kunde undersökas om det finns möjlighet till synergier med finansieringen av förvaltningen av de yttre gränserna på tullområdet, även om det inte uttryckligen har avsatts några medel för detta i gemenskapsbudgeten, eftersom medlemsstaterna behåller 25 % av de egna medel som uppbärs av tullmyndigheterna.

¹⁰⁴ Den genomförbarhetsstudie som Italien givits i uppdrag att utföra på temat "en europeisk gränspolis" erbjuder ett idéunderlag och flera relevanta uppslag när det gäller att skapa vad som skulle kunna kallas en "europeisk gränsbevakningsmyndighet". Denna terminologi gör det möjligt att överbrygga skillnaderna i de beteckningar och i den ställning och den kompetens som tillkommer dem som för närvarande bedriver kontroll- och bevakningsarbete.

- Inledningsvis stå för *bevakningsinsatser* vid EU-medlemsstaternas yttre gränser¹⁰⁵, för att i ett senare skede även utföra kontrolluppgifter vid gränsövergångarna.
- Vara sammansatt av tjänstemän som har alla de befogenheter som krävs för de nämnda insatserna, oberoende av nationalitet och tjänstgöringsort.
- Stå under operativ ledning av *den gemensamma instansen för personer som arbetar med frågor om de yttre gränserna*.
- Respektera att de nationella myndigheterna på platsen ansvarar för frågor som inte regleras i avdelning IV¹⁰⁶ eller avdelning X¹⁰⁷ i EG-fördraget eller någon annan direkt tillämplig gemenskapsrättslig bestämmelse.
- På alla nivåer stå öppna för alla unionsmedborgare¹⁰⁸, med förbehåll för yrkesmässiga och yrkesetiska krav.

49. Den största svårigheten med att skapa en europeisk gränsbevakningsmyndighet tycks höra samman med frågan om vilka befogenheter som skall tilldelas de av myndighetens tjänstemän som inte är medborgare i den medlemsstat där de har sitt tjänstgöringsställe. Av konstitutionella skäl är detta en mycket viktig fråga. Ett annat hinder kan vara rekryteringsförfaranden, anställningsvillkor och disciplinsystem. Sannolikt kommer huvuddelen av personalstyrkan att utgöras av tillfälligt anställda personer som medlemsstaterna ställer till förfogande för en begränsad period. Vid en krissituation skulle denna kärna av etablerad personal om nödvändigt kunna kompletteras av nationella tjänstemän som genomgått en särskilt urvalsprocess. Dessa skulle betraktas som en rörlig reserv som *den gemensamma instansen för personer som arbetar med frågor om de yttre gränserna* kan sätta in på kort varsel.

Den europeiska myndighetens utrustning måste täckas genom gemenskapens budget så att *den gemensamma instansen* inte ställs inför svåra val mellan medlemsstaternas och unionens prioriteringar när det gäller användningen av viss rörlig utrustning.

50. Uppgifter som hör samman med ett effektivt genomförande av de gemensamma bevakningsinsatserna bör kräva tillstånd att

- *kontrollera* identitetshandlingar samt rese- och viseringshandlingar för personer som lagligen eller olagligen passerar den yttre gränsen,
- utfråga utlänningar om motiven för deras vistelse inom det gemensamma området med fri rörlighet, eller om skälen för att de har passerat den yttre gränsen på annat sätt än via de godkända gränsövergångarna,
- borda civila fartyg och mindre båtar inom en medlemsstats territorialvatten för att förhöra kaptenen om färdvägen och kontrollera eventuella passagerares identitet,
- delge en person beslut om beviljad eller vägrad inresa i det gemensamma området med fri rörlighet,
- kontrollera personers identitet för att de nationella myndigheterna om så behövs skall kunna vidta lämpliga preventiva eller repressiva åtgärder, vare sig dessa är av administrativ eller polisiär natur eller faller under tull- eller domstolsväsendet.

51. De befogenheter som tilldelas den europeiska myndighetens personal skulle kunna begränsas territoriellt till vad som krävs för sådan kontroll och bevakning som anges i artikel 62 i EG-fördraget, utan att det påverkar polissamarbete enligt avtal som grundar sig på artiklarna 7 och 47 i Schengenkonventionen. Det skulle vara möjligt att begränsa befogenheterna i fråga om bevakning till ett territoriellt band på några hundra meters bredd

¹⁰⁵ Det handlar inledningsvis om att bevaka eller kontrollera de yttre gränserna i de medlemsstater som har rätt att tillämpa Schengenregelverket fullt ut. I en därpå följande etapp kunde modeller för ett utökat samarbete eventuellt göra det möjligt att sätta in den europeiska gränsbevakningsmyndigheten för bevakning av de yttre gränserna i gemenskapens tullområde, inklusive de medlemsstater som inte tillämpas Schengenregelverket fullt ut.

¹⁰⁶ "Visering, asyl, invandring och andra politikområden i förbindelse med den fria rörligheten för personer".

¹⁰⁷ "Tullsamarbetet".

¹⁰⁸ Även Norge och Island bör delta i den del av den europeiska gränsbevakningsmyndighetens arbete som följer av tillämpningen av Schengenregelverket.

längs de yttre landgränserna samt till en viss del av territorialvattnet. Man skulle eventuellt också kunna låta befogenheterna omfatta vissa land-, sjö- och luftgränsövergångar, för kontrolländamål. Dessa territoriella avsnitt med undantagsställning bör anges uttömmande och vara precist avgränsade genom kartor och ritningar, vilka skulle kunna fogas som bilagor till den gemensamma handboken för de yttre gränserna.

IV. SAMMANFATTNING AV DE PRIORITERADE ÅTGÄRDERNA

52. Europeiska unionen har en relativt fullständig detaljerad lagstiftning när det gäller kontroll av personers passage av de yttre gränserna. Dessa gemenskapsrättsliga bestämmelser utgörs i första hand av Schengenregelverket, som nyligen försetts med nya rättsliga grunder genom avsnitt IV i EG-fördraget. Svårigheten ligger för närvarande snarast i att skapa bättre operativ samordning mellan de nationella myndigheter som ansvarar för de yttre gränserna och se till att insatser som genomförs kompletterar varandra. Man kan också notera att det finns ett verkligt behov av att ta större hänsyn till de olika aspekter på säkerhet vid de yttre gränserna som kan påverka den inre säkerheten inom det gemensamma området med fri rörlighet där kontrollerna av personer har avskaffats mellan medlemsstaterna.

De planerade åtgärderna är en del av en löpande dynamisk utveckling, där syftet är att utveckla en gemensam politik för förvaltning av de yttre gränserna. Vissa av dessa åtgärder kan påbörjas med nuvarande institutionella ram, utan ändring av fördragen. Andra åtgärder kommer troligen att kräva vissa ändringar av fördragen för att kunna genomföras fullt ut. För att ge en idé om kommissionens tidsperspektiv för de beskrivna åtgärderna kan det påpekas att "kort sikt" avser ungefär ett år. "Medellång sikt" innebär att det är önskvärt att åtgärden har tagits i bruk innan de nya medlemsstaterna har rätt att börja tillämpa Schengenregelverket. Kommissionen anser att följande åtgärder bör vidtas på kort och på medellång sikt:

a) Ett gemensamt regelverk

- *På kort sikt, och med oförändrade fördrag*, att fortsätta med en omarbetning av den gemensamma handboken för de yttre gränserna, i enlighet med ett förslag som kommissionen avser att lägga fram inom rimlig tid.
- Att göra vissa rekommendationer i förteckningen över lämpliga rutiner för tillämpningen av Schengenregelverket bindande.
- Att skapa en praktisk handledning för gränsbevakningspersonal; denna skall utgöra en fullständig sammanställning av bestämmelserna om kontroll och bevakning i relevanta rättsakter.
- Precisera den rättsliga ramen och de praktiska metoderna i fråga om "lokal gränstrafik", på grundval av ett initiativ som kommissionen avser att lägga fram inom kort.
- Att *på medellång sikt, om nödvändigt efter ändring av fördragen*, fastställa den institutionella och rättsliga ramen för tjänstemän vid en framtida europeisk gränsbevakningsmyndighet.

b) Ett gemensamt, operativt system för samarbete och samråd

- Att *på kort sikt* inrätta en *gemensam instans* för personer som arbetar med frågor om de yttre gränserna som förbinder ansvariga inom medlemsstaternas gränsbevakningsmyndigheter med varandra samt, i en önskan att skapa en helhetssyn, företrädare för olika andra myndigheter vilkas arbete också bidrar till säkerheten vid de yttre gränserna. Därför måste instansen fungera som "lots" när det gäller att utföra integrerade riskanalyser, samordna insatser på fältet, främja större enhetlighet vad gäller personal och utrustning, genomföra inspektioner och föreslå brådskande operativa insatser. Kommissionen kommer när tiden är mogen att utvärdera de rättsliga och institutionella aspekterna på denna *gemensamma instans*, särskilt för att fastställa vilka åtgärder som skulle kräva en ändring av fördragen.
- *På medellång sikt, med oförändrade fördrag*, bör det åligga den *gemensamma instansen* att undersöka om det är en bra och relevant lösning med avseende på säkerheten vid de yttre gränserna att skapa vägar för informationsutbyte och informationsbehandling mellan myndigheter som ansvarar för de yttre gränserna, eventuellt genom att inrätta permanenta kontaktpunkter.

c) En gemensam och integrerad riskanalys

- *På kort sikt, med oförändrade fördrag*, bör det åligga den *gemensamma instansen* att utforma den gemensamma modellen för riskanalyser.
- *På medellång sikt, med oförändrade fördrag*, bör det åligga den *gemensamma instansen* att säkerställa en permanent uppföljning av riskutvecklingen för att man skall kunna dra de praktiska konsekvenserna när det gäller att sätta in personal och utrustning för skyddet av de yttre gränserna.

d) Personal och utrustning som fungerar mellan de olika myndigheterna

- *På kort sikt, med oförändrade fördrag*, bör det åligga den *gemensamma instansen* att utveckla en gemensam fortbildning för gränsbevakningspersonal i Europeiska unionen.
- Instansen skulle kunna främja gemensam användning av rörlig bevakningsutrustning.
- *På medellång sikt, med oförändrade fördrag*, skulle ett gemensamt nätverk för radar- eller satellitövervakning av de yttre gränserna (särskilt genom *Galileo*-systemet) kunna skapas, liksom bättre samordning på EU-nivå av fasta infrastrukturer för kontroller vid de yttre gränserna.
- Med utgångspunkt i de nationella nätverken av utbildningsinstitut bör man överväga att inrätta en europeisk akademi för gränsbevakningspersonal.

e) Fördelning av bördan mellan medlemsstaterna och unionen

- Att *på kort sikt, och med oförändrade fördrag*, lägga grunden för en gemenskapsfinansiering av verksamhet som genomförs inom ramen för politiken för förvaltning av de yttre gränserna som omfattas av avdelning IV i EG-fördraget. Kommissionen kommer att göra en första utvärdering av de planerade åtgärdernas konsekvenser för gemenskapsbudgeten.
- Att *på medellång sikt, och med oförändrade fördrag*, skapa en europeisk gränsbevakningsmyndighet som inledningsvis skulle ha "gemensam bevakning" av de mest känsliga platserna, särskilt sjögränserna, som främsta uppgift, innan den övergår till att även utföra kontroller vid gränsövergångar. Kommissionen kommer när tiden är mogen att utvärdera de rättsliga och institutionella aspekterna på denna struktur.
- Att *på medellång sikt* samordna insatserna med tullmyndigheterna och eftersträva synergier för att åstadkomma skalfördelar när det gäller gemenskapens finansiering av förvaltningen av de yttre gränserna i den utsträckning detta är möjligt med hänsyn till fördragen.

BILAGA 1

TERMINOLOGIN I DETTA MEDDELANDE:

Kontroll vid de yttre gränserna:

De samlade arbetsinsatser som medlemsstaternas myndigheter utför vid gränsövergångarna för att i enlighet med *artikel 6 i Schengenkonventionen* försäkra sig om att personer, deras fordon och föremål i deras besittning kan tillåtas att resa in i det gemensamma området med fri rörlighet eller att lämna detta område.

Bevakning av de yttre gränserna:

De samlade arbetsinsatser och åtgärder som medlemsstaternas myndigheter utför vid de yttre land-, sjö- och luftgränserna för att i enlighet med *artikel 6 i Schengenkonventionen* hindra att personer kringgår de godkända gränsövergångarna för att undgå kontroller och olagligen resa in i det gemensamma området med fri rörlighet.

Inre säkerhet i det gemensamma området med fri rörlighet:

Den skyddsnivå som i det gemensamma området med fri rörlighet tillkommer personer (fysiska och juridiska), varor och tillgångar av olika slag, kapital, tjänster och alla former av lagliga affärstransaktioner samt intellektuell och industriell äganderätt för att avvärja hot mot deras intressen respektive integritet som orsakas av

- underlåtelse att följa gemenskapsbestämmelser eller nationella bestämmelser,
- brottslighet, terrorism, människohandel, brott mot barn, olaglig vapenhandel, korruption och bedrägeri, in den mening som avses i artikel 29 EU-fördraget, samt narkotikahandel.

Säkerhet vid de yttre gränserna:

Frågan om i vilken utsträckning de yttre gränserna kan utgöra ett hinder, eller åtminstone ett tillförlitligt filter, som skyddar medlemsstaterna mot hot som kan påverka

- kontrollernas och bevakningens effektivitet,
 - respekten för gemenskapsrätten och den nationella lagstiftningen,
 - säkerhetsnivån i det gemensamma området med fri rörlighet,
 - den allmänna ordningen och säkerheten i medlemsstaterna, med undantag för militärt förvar av
- Europeiska unionens yttre gränser mot en aggression som ett eller flera tredje länder begår öppet eller tar på sig ansvaret för.

Gränsbevakningspersonal:

Offentliganställda tjänstemän som tjänstgör vid antingen vid en gränsövergång (vid land-, sjö- eller luftgräns) eller längs med den yttre land- eller sjögränsen eller i omedelbar närhet av en sådan gräns, och som har befogenhet att utföra en eller flera av följande uppgifter:

- Att utföra kontroller vid eller bevaka de yttre gränserna.
- Att vid de yttre gränserna vidta de preventiva eller repressiva åtgärder som krävs för följa gemenskapsbestämmelser, för att upprätthålla den inre säkerheten i det gemensamma området med fri rörlighet eller för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i medlemsstaterna.
- Att genomföra utredningar som aktualiserats i samband med kontroller vid eller bevakning av de yttre gränserna.

Förvaltning av de yttre gränserna:

Den samlade offentliga verksamhet i medlemsstaterna som syftar till att

- utföra sådan kontroll och bevakning vid de yttre gränserna som föreskrivs i artiklarna 5 och 6 i *Schengenkonventionen*,
- samla in, analysera och utbyta alla specifika upplysningar och all information av allmän karaktär som kan göra det möjligt för gränsbevakningspersonalen att bedöma vilken risk en person, ett föremål eller en tillgång utgör för den inre säkerheten i det gemensamma området med fri rörlighet, för den allmänna ordningen och säkerheten i medlemsstaterna och för efterlevnaden av gemenskapslagstiftningen i allmänhet,
- analysera utvecklingen av hot som kan påverka säkerheten vid de yttre gränserna och i konsekvens med detta fastställa vilka åtgärder som bör vidtas av gränsbevakningen,
- förutse vilka personalresurser och vilken utrustning som krävs för att garantera säkerheten vid de yttre gränserna.