

KVTR Kekomäki Kalle

29.02.2008

VASTAANOTTAJA

Eduskunta

Suuri valiokunta

Viite

Asia

EU/OSA/Komission rajapaketin tiedonannot

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys komission rajapaketin tiedonannoista. EU-ministerivaliokunta hyväksyi liitteenä olevissa perusmuistioissa esitetyt linjaukset 29.2.2008 pidetyssä kokouksessaan.

Erityisasiantuntija

Kalle Kekomäki

LIITTEET SM2008-00093

SM2008-00095

SM2008-00097

COM(2008) 67 FINAL

COM(2008) 68 FINAL

COM(2008) 69 FINAL

Asiasanat	rajavalvonta, oikeus- ja sisäasiat, laitton maahanmuutto, maahantulo
Hoitaa	OM, SM, UM
Tiedoksi	EUE, OPM, PLM, STM, TEM, TH, VM, VNEUS

RVL Savolainen Jukka

29.02.2008

Asia

EU/OSA; Komission tiedonanto vuonna 2005 toimintansa aloittaneen EU:n rajaturvallisuusviraston toiminnan tulosten arvioinnista, ehdotus Frontexin toiminnan kehittämisestä ja sille mahdollisista annettavista uusista tehtävistä.

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

-

U-tunnus / E-tunnus:

-

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Komissio hyväksyi tiedonannot 13.2.2007. Niiden käsittely EU:n toimielimissä ei ole alkanut. Tiedonannoista keskustellaan Sloveniassa 12.3.2008 järjestettävässä ministeritason rajaturvallisuuskonferenssissa, johon on kutsuttu EU:n jäsenvaltiot sekä eräitä EU:n ulkopuolisia valtioita.

Asiakirjat:

COM(2008) 67 final, 13.2.2008; Komission tiedonanto Euroopan rajaturvallisuusvirasto Frontexin arvioinnista ja kehittämisestä (jäljempänä tiedonanto).

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 62 artiklan 2 kohdan a alakohta ja 66 artikla.
EY 251 artikla, yhteispäätösmenettely, määräenemmistö.
Neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004.

Käsittelijä(t):

Jukka Savolainen SM/RVLE p. 020 410 6654
Mika Rytönen SM/RVLE p. 020 410 6636
Katriina Laitinen SM/RVLE p. 020 410 6605
Eero Koskeniemi SM/MMO p. 160 42 734
Tuomas Koljonen SM/MMO p. 160 42 720
Salla Konsti SM/MMO p. 160 44 553

Suomen kanta/ohje:

Suomi kannattaa EU:n yhdenmukaisen rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämistä niin, että toiminta tehostuu, kansallisten viranomaistoimien läpinäkyvyys paranee, yhteisvastuuta kyetään osoittamaan tarvittaviin suuntiin kohtuuden mukaan ja lisäksi kyetään osoittamaan EU:n yhteistä tahtoa operoimalla kolmansien maiden vastaisella rajalla tai jopa yhdessä niiden kanssa. Nämä toiminnot voivat tapahtua parhaiten kehittämällä EU:n rajavirasto Frontexin koordinoimia operaatioita ja projekteja. Valvonta- ja johtamisjärjestelmiä tulee kehittää, toimintatapoja tulee yhdenmukaistaa ja tietojen sekä tilannekuvan vaihtamiseen tulee luoda edellytykset. Kaikissa tilanteissa tulee säilyttää jäsenvaltion suvereeni toimivalta ja vastuu ulkorajallaan, mutta joitakin tarpeita varten tulee voida kehittää rajavirastolle itsenäiset operatiiviset toimintaedellytykset.

Suomi korostaa kansainvälisen suojeluun liittyvien näkökohtien täysimääräistä huomioimista kehitettäessä EU:n yhdenmukaista rajaturvallisuusjärjestelmää. Suomi on mm. komission yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulevaisuutta käsittelevään Vihreään kirjaan antamissaan vastauksissa todennut, että suojeluvelvoitteiden parempaan huomioimiseen tulee pyrkiä esim. tiivistämällä edelleen jäsenvaltioiden ja Frontexin yhteistyötä erityisesti UNHCR:n kanssa neuvoston (syksyllä 2007 antamien) päätelmien mukaisesti sekä tarkastelemalla yhteistyömuotoja RABIT-ryhmien ja mahdollisten turvapaikka-asiantuntijaryhmien välillä (sekä mahdollisesti perustettavan turvapaikka-asioiden tukiviraston ja Frontexin sekä Europolin välillä). RABIT-ryhmien toimintaan osallistuvilla tulisi olla riittävät perustiedot kv. suojelusta ja ihmisoikeuksista. Suomi on myös pitänyt EU:ssa esillä pakolais- ja turvapaikkaoikeuden velvoitteiden täysimääräistä huomioimista kv. merioikeuden näkökohtien ohella kun pohditaan merellä tapahtuvaa turvapaikanhakua.

Tiedonannossa esitetään harkittavaksi itsenäisen toimintakyvyn luomista rajaturvallisuusvirasto Frontexille. Suomen kanta on, että Frontexin johtamat yhteiset operaatiot ovat osoittautuneet hyödyllisiksi ja niiden tarve on pysyvä. Koska varsinkin merioperaatioihin on ollut vaikeata löytää kalustoa ja henkilöstöä jäsenvaltioista, tulee voida tarvittaessa kehittää virastolle suppea mutta riittävä itsenäinen toimintakyky. Tämä voisi tarkoittaa henkilöstön ja kaluston hankkimista suoraan viraston alaisuuteen. Kuitenkin tulee ehdottomasti välttää kyseenalaistamista jäsenvaltioiden täyttä vastuuta omista ulkorajoistaan. Rajavirasto Frontexille mahdollisesti kehitettävät suppeat resurssit eivät saa mitenkään vaikuttaa jäsenvaltioiden velvollisuuteen hankkia ja ylläpitää oman ulkorajavalvontansa edellyttämä kalusto ja henkilöstö. Frontexin resurssien mitoituksessa tulee lähteä siitä käytännön vähimmäistarpeesta, joka syntyy viraston koordinoimien yhteisoperaatioiden järkevästä ja taloudellisesta hoitamisesta. Tähän ei kuulu kalusto- ja henkilöstöreservin kehittäminen poikkeuksellisen vaikeita rajatilanteita varten, vaan niihin tulee jatkossakin vastata solidaarisesti jäsenvaltioiden kansallisista resursseista.

Kaluston hankkimiseksi voitaisiin soveltaa esimerkiksi Euroopan meriturvallisuusvirasto EMSA:n jo käyttämää mallia, jossa virasto ei itse hallinnoi aluksia, mutta saa ne tarvittaessa käyttöönsä tehtyjen sopimusten perusteella.

Rajavirasto Frontexille esitetään tiedonannossa annettavaksi oikeus toimia itsenäisesti kolmansien maiden kanssa järjestämällä niissä projekteja niiden rajaturvallisuusjärjestelmien kehittämiseksi. Suomi pitää tätä tarpeellisenä, mutta tulee varmistaa Frontexin toimien yhteensopivuus neuvoston johtaman EU:n ulkosuhteisiin liittyvän politiikan kanssa. Pitkällä aikavälillä esitetään tutkittavaksi myös voisiko virastolla olla rooli kolmansien maiden tueksi niiden alueella järjestettävissä rajaturvallisuusoperaatioissa. Suomi ei vastusta tämänkään aloitteen tutkimista, mutta se edellyttää monipuolista oikeudellista, poliittista ja tarkoituksenmukaisuustarkastelua.

Operatiivisen toiminnan käytännöllinen johtaminen edellyttää samanaikaisesti sekä riittävää läheisyyttä valvottavaan alueeseen että eri jäsenvaltioiden viranomaiset saumattomasti yhdistävää yhteistyötä. Parhaassa tapauksessa tällaiseen yhteistyöhön saadaan kytkettyä myös EU:hun kuulumattomat naapurimaat. Johtamisjänne rajavirastosta kaikille ulkorajoille on liian pitkä ja tarvittavien yhteyksien määrä liian suuri, jotta operatiivista johtamistoimintaa voitaisiin keskittää virastolle. Tämä saattaa tulevaisuudessa edellyttää tiettyihin maantieteellisiin alueisiin tai rajatyyppeihin keskittyvien alueellisten johtokeskusten perustamista. Rajavirastoa koskeva asetuksen (Neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004 Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta, jäljempänä virastoasetus) 16 artikla sisältää mahdollisuuden Frontexin alaisten erillisten toimipisteiden perustamiseen. Mikäli tarjoutuu mahdollisuus perustaa Suomenkin kattava alueelliseen toimintaan keskittyvä viraston alainen koordinaatiokeskus, se voisi tarjota mahdollisuuden kytkeä mm. Venäjän rajaviranomaiset hyödylliseen yhteistoimintaan. Suomi tutkii mahdollisuutta toimia aloitteellisesti esimerkiksi ottamalla vetovastuulleen tällainen keskus.

Suomi pitää yllä mainittuja kehityslinjoja periaatteellisesti tarkoituksenmukaisina. Järjestelyn peruskivenä olisivat edelleen Suomen johdonmukaisen kannan edellyttämällä tavalla jäsenvaltioiden kansallinen vastuu ulkorajoistaan ja jäsenvaltion suvereeni toimivalta omalla alueellaan. Kuitenkin yhteistoimintamahdollisuudet ja tietojen jakaminen hyödynnettäisiin täysimääräisesti. Tiivistyvä yhteistoiminta ja tietojen vaihtaminen tukisivat merkittävästi laittoman maahanmuuton torjuntaa tekemällä kansalliset viranomaiset entistä paremmin tilivelvollisiksi omista toimintatavoistaan ja toimintansa tehosta. Rajavirasto Frontexilla olisi tarpeelliset toimivaltuudet ja pienet, mutta riittävät resurssit huolehtia niistä kehitystoimista, tilanneanalyysistä, operaatioista ja muista hankkeista, jotka parhaiten sopivat yhteisön toimielimen hoidettaviksi.

Hankkeiden yksityiskohdat edellyttävät lisäksi aina tarkempaa tarkastelua ainakin toiminnallisuuden, turvallisuuden, tietosuojan, tietoturvan, lainmukaisuuden, kustannustehokkuuden ja rahoitusvastuun kannalta. Ratkaisut eivät myöskään saa poistaa jäsenvaltion vastuuta ja toimivaltaa omien ulkorajojensa valvonnassa eivätkä heikentää kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden asemaa.

Suomi on valmis tukemaan kehitystyötä varsinkin alueellisen johtamisen ja partiotaktiikan, kansallisesti ja alueellisesti sovellettavan käytännön rajavalvonnan riskianalyyysjärjestelmän, yhteisten rajavalvonnan arviointimenetelmien, merialueen valvonta- ja viranomaisyhteistyöjärjestelyiden sekä PTR-yhteistyön kehittämisessä, kouluttamisessa ja käyttöön ottamisessa. Lisäksi Suomi valmistautuu kehittämään mahdollisesti perustettavien alueellisen koordinaatiokeskuksen toimintaa niin, että ne tuottavat lisäarvoa valvontaoperaatioille ja myös ihmiskaupan torjunnalle. Myös meripelastuksen näkökulman esille ottamiseen löytyy Rajavartiolaitokselta Suomen johtavana meripelastusviranomaisena tietotaitoa.

Frontexin koordinoiman operatiivisen toiminnan työkaluja ovat RABIT, FJST ja CRATE. RABIT tarkoittaa nopeita rajainterventoryhmiä (Rapid border intervention teams), FJST tarkoittaa Frontexin koordinoimiin yhteisoperaatioihin osallistuvat ryhmiä (Frontex Joint Support Teams) ja CRATE on keskitetty luettelo jäsenvaltioiden hallussa olevasta operaatioihin käytettävissä olevasta kalustosta (Centralized records of available technical equipments). RABIT-toiminta on jäsenvaltioille parlamentin ja neuvoston 11.7.2007 antamaan asetukseen (EY) N:o 863/2007 nopeiden rajainterventoryhmien perustamista koskevan mekanismin käyttöön ottamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) 2007/2004 muuttamisesta mainitun mekanismin sekä vierailevien virkamiesten tehtävien ja toimivallan osalta perustuen pakollista. Sen sijaan yhteisiin operaatioihin osallistuminen FJST:n tai CRATE:n kautta on vapaaehtoista. RABIT- ja FJST-operaatioihin osallistuvat rajavartijat käyttävät omia univormujaan ja kantavat voimankäyttövälineitä, ase mukaan lukien. Lisäksi he voivat käyttää tehtävissään etukäteen määriteltäviä toimivaltuuksia.

Komissio ehdottaa tiedonannossa tässä vaiheessa CRATE:n tehokkaampaa käyttöä. Suomi kannattaa operatiivisten työkalujen käytön tehostamisen tutkimista. Kehitys ei kuitenkaan saa johtaa osallistumispakon lisäämiseen, vaan yhteistyöhön osallistumisen päättävältä tulee säilyttää jäsenvaltioilla. Tämä realistinen vaatimus voi johtaa ajan myötä siihen tilannearvioon, että riittävästi pitkäaikaisia yhteisoperaatioita voidaan ylläpitää vain, jos Frontexilla itsellään on tähän resursseja. Tämä koskee erityisesti aluksia ja ilma-aluksia

Komission Eurosur-tiedonannon mukaisen Eurooppalaisen rajavalvontajärjestelmän käyttöön otto onnistuu parhaiten, kun keskeinen tiedonvälittäjän ja tilannekuvan ylläpitäjän rooli annetaan Frontexille. Tiedonannossa harkittavaksi esitetty alueellisten keskusten (specialised branches) perustaminen on kannatettavaa, kun keskuksat eivät johda toimintaa vaan niillä on jäsenvaltioita tukeva sekä yhteisoperaatioita koordinoiva rooli. Suomi voi tarjoutua kehittämään alueellisen keskuksen pilottiprojektina alueelle, joka käsittää Suomen ja Baltian maiden maarajat sekä Itämeren alueen.

Nykyisin neuvoston hallinnoimassa CIFERI-järjestelmässä hallinnoidaan tietoa, joka on tarpeellista Frontexin laatiessa kokonaisvaltaisia riskianalyysseja laittoman maahantulon kokonaistilanteesta. ICONet on puolestaan komission hallinnoima muun muassa laittomaan maahantuloon, laittomaan oleskeluun ja palauttamiseen liittyvään tiedonvaihtoon tarkoitettu järjestelmä. Järjestelmissä käsiteltävän tiedon sisällön perusteella sekä nykyisin laittomaan maahantuloon liittyvään tiedonvaihtoon liittyvien päällekkäisyyksien karsimiseksi esitetty järjestelmien (ICONet ja CIREFI) hallinnan keskittäminen Frontexiin on kannatettavaa.

Komissio kritisoi Frontexin toimintaa palautusoperaatioiden kehittämisessä ja esittää sen roolin vahvistamista tällä tehtäväalueella. Palautusoperaatiot kohdistuvat kuitenkin ihmisyksilöihin, joiden palauttamisesta on tapauskohtaisesti sovittava vastaanottavan maan kanssa. Tällä perusteella vaikuttaa mahdottomalta, että Frontex ottaisi hoitaakseen palautusoperaatioita jäsenvaltioiden puolesta. Sinänsä kalliiden palautusoperaatioiden järjestäminen nykyistä halvemmalla, vaikkapa Frontexin koordinoimana, on kuitenkin kannatettavaa. Asiaa koskevia mahdollisia esityksiä käsiteltäessä Suomi edellyttää, että toiminnassa varmistutaan siitä, että suojelun tarpeessa olevat henkilöt identifioidaan ja ettei heidän oikeuttaan hakea turvapaikkaa rajoiteta. On huomioitava, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan jokainen on vapaa lähtemään mistä tahansa maasta. Samoin on huomioitava palautuskiellon noudattaminen Geneven sopimuksen ja EIS:n 3. artiklan mukaisesti. Sen lisäksi Frontexille ei tule luoda itsenäistä roolia, joka puuttuisi kansallisen paluupolitiikan toteuttamiseen.

Rajavartiolaitoksen Raja- ja merivartiokoulu on yksi Frontexin Partnership-akatemiaista. Frontexin tarjoaman ja koordinoiman koulutuksen tulisi keskittyä rajaturvallisuuden ylläpitämisen valmiuksien ja siihen oleellisesti liittyvän osaamisen parantamiseen. Suomi pitää erityisen tärkeänä sitä, että yhteisiin operaatioihin osallistuvalla henkilöstöllä on rajavartijan muihin perustaitoihin liittyen riittävät tiedot kv. suojelusta ja ihmisoikeuksista. Suomi on myös pitänyt EU:ssa esillä pakolais- ja turvapaikkaoikeuden velvoitteiden täysimääräistä huomioimista kv. merioikeuden näkökohtien ohella kun pohditaan merellä tapahtuvaa turvapaikanhakua Turvapaikanhakijoita koskevien säännösten sekä meripelastustilanteiden hallinnan kouluttaminen voidaan nähdä siten tärkeänä osana Frontexin tarjoamaa koulutusta..

Frontexin kustantaman ja koordinoiman tutkimus- ja kehittämistoiminnan tulisi mahdollistaa jäsenvaltioiden rajaturvallisuustoiminnan kehittäminen. Erityisesti parhaiden teknisten sovellusten ja ratkaisujen kokeilu ja kehittäminen sekä erityisesti niiden testaaminen kenttäoloissa on kannattavaa.

Komissio on esittänyt Frontexin roolin lisäämistä Schengenin arviointijärjestelmässä. Mikä tuleva rooli olisi, ei tiedonannosta tarkemmin selviä. Suomi pyrkii pitämään yllä nykyisen järjestelmän, jossa jäsenvaltiot voivat asettaa asiantuntijoitaan tarkastusryhmiin ja sen lisäksi osallistua asiantuntijaraporttien arvioimiseen ja neuvostolle annettavien yhteenvetojen laatimiseen. Näin taataan jäsenvaltion tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuudet parhaiten. Frontexin rooli Schengenin arviointijärjestelmässä tulisi rajoittaa riskianalyysien tekemiseen ja mahdollisesti se voisi tähän liittyen suorittaa yllätystarkastuksia, joista se raportoisi jäsenvaltioiden yhteiselle arviointielimelle.

Pitkän aikavälin tavoitteissa esitetään raja- ja tulliviranomaisten yhteistyön lisäämistä, mihin kuuluisi viranomaisyhteistyön parhaiden käytänteiden kokoaminen. Suomi tarjoaa kokemuksensa Poliisi-, Tulli- ja rajaviranomaisten yhteistyöstä (PTR-yhteistyö) käytettäväksi. Joustava työnjako rajanylityspaikoilla sekä varsinkin rikostiedustelutietojen saumaton yhdistäminen lisäävät tehokkuutta ja säästävät resursseja.

Pääasiallinen sisältö:

Euroopan rajaturvallisuusvirasto Frontex perustettiin 26.10.2004 annetulla Neuvoston asetuksella 2007/2004 ja se aloitti toimintansa lokakuussa 2005.

Frontexin tavoite on parantaa Euroopan unionin ulkorajojen yhdennettyä valvontaa. Vaikka vastuu ulkorajojen valvonnasta on jäsenvaltioilla, virasto helpottaa ja tehostaa ulkorajojen valvontaan liittyvien yhteisön nykyisten ja tulevien toimenpiteiden soveltamista huolehtimalla jäsenvaltioiden toimien yhteensovittamisesta näiden toimenpiteiden täytäntöönpanossa. Tällä tavoin se edistää osaltaan henkilötarkastusten sekä Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajavalvonnan tehokkuutta, korkeaa tasoa ja yhdenmukaisuutta.

Haagin ohjelmassa komissiota pyydettiin aloittamaan Frontexin arviointi vuoden 2007 loppuun mennessä. Arvioinnissa tulee tarkastella sitä, kuinka tehokkaasti virasto toteuttaa tehtävänsä. Siinä tulee myös arvioida viraston vaikutuksia ja sen työmenetelmiä. Arvioinnissa tulee otetaan huomioon eri osapuolten näkökannat sekä eurooppalaisella että kansallisella tasolla. Tämä tiedonanto on komission vastaus esitettyyn pyyntöön.

Frontexin toimintaa arvioidaan vuonna 2008 kolmella eri arvioinnilla. Frontexin perustamisesta annetun asetuksen 33 artiklan mukaan hallintoneuvosto tilaa puolueettoman viraston arvioinnin kolme vuotta sen perustamisesta sekä EU:n henkilöstömääräysten mukaan komissio arvioi Frontexin johtamisen (management). Näiden kahden arvioinnin lisäksi komissio antaa osana vuoden 2008 lainsäädäntö ja työsuunnitelman mukaista Migration-pakettia (tunnetaan myös nimellä Border-package) tiedonannon Frontexin toiminnan tuloksista ja toiminnan kehittamisestä.

Komission tiedonannossa arvioidaan Frontexin toiminnan tähänastisia tuloksia ottaen kuitenkin huomioon sen lyhyen toiminta-ajan operatiivisena virastona. Toisessa luvussa toimintaa arvioidaan Frontex asetuksen tehtäväkokonaisuuksina siten, että jokaisen kokonaisuuden jälkeen esitetään komission suosituksia lyhyen tähtäimen kehitystyölle. Kolmannessa luvussa esitetään pitkän tähtäimen visio.

ARVIOINTI - 2005-2007 TOTEUTUNUT KEHITYS JA LYHYEN TÄHTÄIMEN SUOSITUKSET

Jäsenvaltioiden operatiivisen rajaturvallisuusyhteistoiminnan koordinointi

Frontex on toteuttanut yhteisoperaatioita kaiken tyyppisillä rajoilla. Vuosien 2006 ja 2007 aikana se on toteuttanut 5 ja 4 merirajaoperaatiota, 2 ja 10 maarajaoperaatiota sekä 2 ja 5 lentokenttäoperaatiota. Lisäksi se on toteuttanut 3 ja 2 yhteisoperaatiota, jotka ovat kattaneen useampia rajatyyppejä. Operaatioita ovat täydentäneet kaikkiaan 10 pilottiprojektia.

Jäsenmaiden operaatioihin osallistuminen on vaihdellut yhden ekspertin lähettämisestä alusten ja ilma-alusten lähettämiseen. Keskimäärin yhteen merirajaoperaatioon on osallistunut 7, maarajaoperaatioon 9 ja lentokenttäoperaatioon 11 jäsenmaata. Kalustokuluista johtuen merirajaoperaatiot ovat olleet kalleimpia, keskimäärin 2,7 M€, kuin maaraja- ja lentokenttäoperaatiot; 83 000€ ja 194 000€. Operaatioiden tuloksia ei voida tarkastella pelkästään määrällisesti. Niillä on saavutettu myös muuta hyötyä, kuten parhaiden käytänteiden hakeminen ja jäsenvaltioiden keskinäisen tiedonvaihdon paraneminen. Kuitenkin myös muut tulokset ovat vaikuttavia: yli 53 000 kiinni otettua tai käännytettyä, löydetty yli 2900 väärää tai väärennettyä matkustusasiakirjaa sekä pidätetty 58 laittoman maahantulon järjestäjää.

Neuvoston joulukuussa 2006 tekemän pyynnön perusteella Frontex yhdessä alueen jäsenvaltioiden kanssa aloitti EPN:n (European Patrol Network) kehittämisen EU:n eteläisille merirajoille. EPN:n on toteutettu lähinnä kahdenvälisenä yhteistyönä ja on rajoittunut pääasiassa jäsenvaltioiden rannikoiden läheisille alueille.

Neuvoston lokakuussa 2006 tekemän pyynnön perusteella Frontex on muodostanut keskitetyn luettelon operaatioissa käytettävissä olevasta jäsenvaltioiden teknisestä kalustosta (Central Regord of Available Technical Equipment, CRATE). CRATE perustuu virastoasetuksen artiklaan 7 ja se käsittää tällä hetkellä satoja aluksia, noin 20 lentokonetta ja 25 helikopteria, sekä useita satoja rajavalvonta- ja rajatarkastusvälineitä, kuten tutkia, ajoneuvoja, lämpökameroita ja liiketunnistimia. Vaikka luettelo on tarkoitettu pääasiassa käytettäväksi bi-lateraalaisesti, on niiden käyttö mahdollista myös yhteisoperaatioissa. Toistaiseksi luettelossa olevan kaluston käyttö on ollut hyvin vähäistä.

Ehdotukset:

Jäsenvaltioiden Frontexin kalustoluetteloon ilmoittama kalusto (CRATE) tulisi saada tehokkaampaan käyttöön. Kaluston lähettäminen perustuu jäsenvaltion vapaaehtoisuuteen. Komissio haluaisi, että jäsenvaltioiden antamat sitoumukset saataisiin ulosmitattua nykyistä paremmin.

Komissio ehdottaa harkittavaksi Frontexin johdossa olevien alueellisten keskusten perustamista. Tulisi vakavasti harkita erityisten keskusten (specialised branches) perustamista. Niiden rooli voisi olla alueellinen ja/tai rajatyypin perustuva. Erityisasemassa on keskusten perustaminen eteläisille merirajoille. Myös Välimeren alueella käynnistetty EPN (European patrol network)-toiminta tulisi yhdistää samalla alueella toteutettaviin Frontexin pitkäkestoisiin yhteisoperaatioihin.

Jäsenvaltioiden avustaminen rajavartioiden kouluttamisessa ja koulutussuunnitelmien tekemisessä

Frontex otti aikaisemmin koulutusyhteistyöstä vastanneen Ad hoc-keskuksen tehtävät itselleen 31.12.2005. Sen jälkeen on pidetty kaikkiaan 97 koulutustilaisuutta, sisältäen kouluttajakoulutusta, rajavartioiden koulutusta, kokouksia ja ryhmätöitä, joihin on osallistunut yhteensä 1 341 henkilöä. Yhteinen opetussuunnitelma, jonka tarkoituksena on rajavartioiden koulutuksen yhtenäistäminen, on julkaistu. Vaikka koulutustoimintaa voidaan arvioida vasta lyhyeltä ajalta, voidaan todeta, että valittu linja, jossa koulutus toteutetaan kansallisia kumppaniopetuslaitosten avulla, on osoittautunut menestykselliseksi ja sitä tulisi edelleen laajentaa.

Ehdotukset:

Frontexin antamaa koulutusta halutaan kehittää siten, että se tarjoaisi koulutusta EU:n ja kansainvälisistä määräyksistä koskien turvapaikanhakijoita, merilakia ja perusoikeuksia. Lisäksi tulisi kouluttaa yhdenmukaisia toimintamalleja meripelastustilanteisiin. Pilottiprojektien avulla tulisi lisätä kansallisten raja- ja tulliviranomaisten yhteistyötä. Kehittämistoiminnassa tulisi keskittyä etenkin uusien teknisten järjestelmien ja välineiden testaamiseen kenttäoloissa.

Riskianalyysitoiminta

Frontex julkaisi ensimmäisen vuosittaisen riskianalyysin helmikuussa 2007. Se on julkaissut yhteensä 13 räätälöityä riskianalyysia elokuuhun 2007 mennessä ja 9 uutta räätälöityä analyysia oli työn alla valmistuakseen 2007 lopussa tai 2008 alussa. Frontex on osallistunut organisoidun rikollisuuden uhka-arvion (OCTA) laadintaan ja on julkaissut yhdessä EUROPOL:n kanssa raportin laittoman maahantulon reiteistä Länsi-Balkanin alueelle. Lisäksi Frontexin riskianalyysit ovat tärkeässä roolissa tuettaessa jäsenvaltioita uusiin uhkiin reagoimisessa ja voimien resursoimisessa. Riskianalyysillä on keskeinen rooli useimmissa viraston toimissa, sisältäen yhteisoperaatioiden ja koulutustoiminnan suunnittelun. Lisäksi Frontexin riskianalyysillä on tärkeä merkitys määritettäessä jäsenvaltioiden osuutta ulkorajarahastosta saatavassa rahoituksessa.

Vuonna 2007 Frontex yhdistettiin ICONet-järjestelmään, tarkoituksena on vaihtaa jäsenmaiden välillä tietoa riskianalyysistä sekä valmistautumisesta yhteis- ja palautusoperaatioihin. ICONet perustettiin neuvoston päätöksellä 2005/267/EC ja otettiin käyttöön 2006. Se on suojattu web-perusteinen tietoverkko ulkomaalaisviranomaisten väliseen tietojen vaihtoon koskien laitonta siirtolaisuutta, laitonta maahantuloa ja maassa oleskelua sekä palauttamista. Lisäksi Frontex on osallistunut CIREFI:n (Centre of

Information, Discussion and Exchange on the Crossing and Frontiers and Immigration) kokouksiin. Kokouksia järjestetään neuvoston alaisuudessa yleensä kerran kuussa. CIREFI avustaa jäsenmaita laittomaan siirtolaisuuteen, ihmissalakuljetuksen vastaiseen toimintaan, väärennettyjen matkustusasiakirjojen paljastamiseen ja palauttamiseen liittyvässä tietojen vaihdossa. CIREFI:n ja ICONet:n sekä Frontexin toiminnassa on havaittavissa selvä päällekkäisyys.

Ehdotukset:

Frontexin riskianalyysitoimintaa tulisi kehittää lisäämällä niihin liittyvää yhteistyötä. Frontexin tulisi jatkossa laatia yhteisiä riskianalyysseja Europolin, joidenkin kansainvälisten organisaatioiden ja kolmansien maiden kanssa. Lisäksi tulisi tehdä räätelöityjä analyysseja relevanttien kumppanien kanssa. Muutakin Frontexin yhteistoimintaa kolmansien maiden kanssa halutaan lisätä. Yhteistyön tulisi käsittää muun muassa erilaisia yhteistoiminnan kehittämiseen ja parhaiden käytänteiden luomiseen tähtääviä pilottiprojekteja.

Komissio ehdottaa nykyisin neuvoston omistuksessa olevien laittomaan maahantuloon liittyvien tiedonhallinnan ja -välityksen järjestelmien siirtämistä Frontexin hallintaan. Näitä ovat ainakin ICONet ja CIREFI.

Jäsenmaiden avustaminen lisääntyneen teknisen tai henkilöstöä koskevan avuntarpeen tilanteissa

20.8.2007 annettu parlamentin ja neuvoston RABIT-asetus muutti oleellisesti Frontexin mahdollisuuksia tukea poikkeuksellisen laittoman maahantulon paineeksi ulkorajoillaan joutunutta jäsenvaltiota. Jäsenvaltiot ovat asettaneet 500-600 rajavartijaa käytettäväksi ”RABIT-poolissa”. Pooli mahdollistaa nopean reaktiokyvyn tukea henkilöresursseilla apua tarvitsevaa jäsenvaltiota. Toimintaa on harjoiteltu syksyllä 2007, mutta toistaiseksi jäsenvaltiot eivät ole pyytäneet RABIT-ryhmiä avukseen.

Ehdotukset:

RABIT-ryhmien toimintaan pitäisi yhdistää tekninen apu Frontex asetuksen artiklan 8 mukaisesti. RABIT-ryhmille tulisi taata riittävä kalusto joko muuttamalla CRATE:n käyttöön saamisen määräyksiä tai hankkimalla Frontexille tätä varten omaa kalustoa.

Jäsenvaltioiden avustaminen palautusoperaatioissa

Frontex on avustanut jäsenvaltioita yhdeksässä palautusoperaatioissa, joissa on palautettu yhteensä 361 henkilöä. Lisäksi on aloitettu kuusi käytänteiden kehittämiseen tähtäävää projektia.

Ehdotukset:

Komissio haluaisi vahvistaa Frontexilla palautusoperaatioissa nykyisin olevaa vain avustavaa roolia. Roolin vahvistamisen lisäksi muun muassa CRATE:n käyttöä palautusoperaatioissa tulisi harkita.

Rajaturvallisuustoimintaan liittyvän tutkimus- ja kehittämistoiminnan seuraaminen

Frontex on toteuttanut tutkimus- ja kehittämistoimintaan liittyen 6 projektia ja 7 ryhmätyötä. Tämän julkaisun kanssa samanaikaisesti julkaistuissa tiedonnannoissa EUROSUR- ja entry/exit -järjestelmistä uusi teknologia näyttelee merkittävää osaa. Näiden järjestelmien kehittämisessä Frontexilla on merkittävä rooli.

Ehdotukset:

Tärkein asia jatkossa on, että kehitystyössä varmistetaan rajavartiolaitoksen erityiset tarpeet. Frontexin roolia tässä tulisi laajentaa ja ottaa mukaan projekteja, jossa teknisiä ratkaisuja testataan käytännön toiminnassa.

III PITKÄN AIKAVÄLIN VISIO

Frontex tulee olemaan yhdenmisen rajaturvallisuuden kehittämisen keskus. Sen roolia tulisi vahvistaa vaiheittain ja sen tehtävien onnistumista jatkuvasti arvioiden. Frontexin toiminnan tulisi käsittää yhdenmisen rajaturvallisuuden koko kenttä, etenkin toimenpiteet rajoilla sekä yhteistoiminta kolmansien maiden kanssa. Lisäksi Frontex voi tarjota osaamista Schengen arviointeihin liittyen etenkin koulutukseen ja riskianalyysiin liittyen. Komissio tekee Schengen evaluointeihin liittyvän esityksen vuoden 2008 toisella puoliskolla, jossa otetaan myös Frontexin rooli huomioon.

Nykyisin Frontexin rooli yhteistyössä kolmansien maiden kanssa on rajoitettua. Tulisi harkita, että Frontexille annettaisiin mahdollisuus toteuttaa pilottiprojekteja ja rahoittaa näitä projekteja yhteisön rahoituksella. Myöhemmässä vaiheessa, Lissabonin sopimusta perustana käyttäen, voitaisiin alkaa harkita minkä roolin virasto voisi ottaa rajaturvallisuusoperaatioissa kolmansien maiden alueella.

Kansallisten rajavalvonta- ja tulliviranomaisten yhteistyön parantaminen on keskeinen rajaturvallisuuden elementti. Tulisi pyrkiä kohti ”yhden ikkunan” periaatetta ja ottaa tämä huomioon tulevassa tullin kehittämistyössä. Komissio käynnistää tähän liittyvän tutkimuksen jolla pyritään löytämään kansallisten viranomaisten yhteistyölle parhaita käytänteitä.

Komissio antoi erillisen Euroopan rajavalvontajärjestelmää (EUROSUR) koskevan tiedonannon. Frontexia kaavaillaan EUROSUR:n keskeiseksi tiedonvälittäjäksi ja rajaturvallisuustilannekuvan ylläpitäjäksi.

Operatiivinen yhteistoiminta on jo osoittanut tärkeytensä. Komissio haluaa aloittaa keskustelun pitkän tähtäimen strategia luomiseksi Frontexille, eli keskustelu ”Eurooppalaisen rajavartiolaitoksen” toimintamalleista tulisi aloittaa. Tässä yhteydessä tulisi huomioida rahoitus, kustannustehokkuus sekä nykyisten toimintamallien edelleen kehittäminen. Tulisi myös harkita, tulisiko Frontexilla olla omia rajavartijoita ja mitkä olisivat heidän toimivaltuutensa.

Kansallinen käsittely:

EU-ministerivaliokunta 29.2.2008.

Tiedonantoa on käsitelty EU-alajaosto 6:ssa 14.2. ja 22.2.2008

Eduskuntakäsittely:

-

Käsittely Euroopan parlamentissa:

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

-

Taloudelliset vaikutukset:

Suomelle koituvat kustannusvaikutukset olisivat vaatimattomat. Esitetyn kannan mukaan Suomi voisi tarjoutua kehittämään Frontexin alueellisen keskuksen pilottiprojektina alueelle, joka käsittää Suomen ja Baltian maiden maarajat sekä Itämeren alueen. Keskuksen toimintaa varten tulisi varata tilat ja luoda tietoliikenneyhteydet. Vastaavien keskusten toiminnasta ei ole kokemuksia, eikä toimintamallia ole mahdollista vielä ennakoida. Kyseeseen saattaisi tulla asiantuntijoiden ajoittain kokoontuva verkosto tai pysyvä asiantuntijoiden muodostama elin. Perustamiskustannuksista vastaisi Frontex ja asiantuntijoiden kustannuksista todennäköisesti osallistuvat maat Frontexin osittain korvaamina.

Osallistuminen yhteisiin operaatioihin ja hankkeisiin rahoitetaan pääosin EU:n budjetista Frontexin korvatessa jäsenvaltioiden kuluja. Frontexin korvattaviin kustannuksiin eivät kuitenkaan kuulu operaatioihin osallistuvien jäsenvaltioiden virkamiesten kiinteät palkat ja palkan lisät.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

-

Asiasanat	oikeus- ja sisäasiat, rajavartiolaitos, maahantulo
Hoitaa	OM, SM, UM
Tiedoksi	EUE, PLM, STM, TEM, TH, VM, VNEUS

RVL Savolainen Jukka

29.02.2008

Asia

EU/OSA; Komission tiedonanto Euroopan rajavalvontajärjestelmän (EUROSUR) kehittämisestä. Valvontajärjestelmään sisältyy meri- ja maavalvontajärjestelmien integrointi sekä siihen liittyvä jäsenvaltioiden yhteistoiminnan tiivistäminen.

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

-

U-tunnus / E-tunnus:

-

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Komissio hyväksyi tiedonannot 13.2.2007. Niiden käsittely EU:n toimielimissä ei ole alkanut. Tiedonannoista keskustellaan Sloveniassa 12.3.2008 järjestettävässä ministeritason rajaturvallisuuskonferenssissa, johon on kutsuttu EU:n jäsenvaltiot sekä eräitä EU:n ulkopuolisia valtioita.

Asiakirjat:

COM(2008) 68 final, 13.2.2008; Komission tiedonanto Euroopan rajavalvontajärjestelmän (EUROSUR) kehittämisestä (jäljempänä tiedonanto).

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 62 artiklan 2 kohdan a alakohta ja 66 artikla. EY 251 artikla, yhteispäätösmenettely, määräenemmistö.

Käsittelijä(t):

Jukka Savolainen SM/RVLE p. 020 410 6654
Mika Rytönen SM/RVLE p. 020 410 6636
Tuomas Koljonen SM/MMO p. 160 42 720
Eija Siitari-Vanne OM p. 160 67 674
Antti Peltari SM/KVY p. 160 42290

Suomen kanta/ohje:

Suomi kannattaa EU:n yhdenmukaisen rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämistä niin, että toiminta tehostuu, kansallisten viranomaistoimien läpinäkyvyys paranee, yhteisvastuuta kyetään osoittamaan tarvittaviin suuntiin kohtuuden mukaan ja lisäksi kyetään osoittamaan EU:n yhteistä tahtoa operoimalla kolmansien maiden vastaisella rajalla tai jopa yhdessä niiden kanssa. Nämä toiminnot voivat tapahtua parhaiten kehittämällä EU:n rajavirasto Frontexin koordinoimia operaatioita ja projekteja. Valvonta- ja johtamisjärjestelmiä tulee kehittää, toimintatapoja tulee yhdenmukaistaa ja tietojen sekä tilannekuvan vaihtamiseen tulee luoda edellytykset. Kaikissa tilanteissa tulee säilyttää jäsenvaltion suvereeni toimivalta ja vastuu ulkorajallaan, mutta joitakin tarpeita varten tulee voida kehittää rajavirastolle itsenäiset operatiiviset toimintaedellytykset.

Tiedonannossa esitetään valvonta- ja johtamisjärjestelmien pitkälle menevää integrointia. Suomen kanta on, että nykyisten ja kehittyvien uusien valvontajärjestelmien tehokas hyödyntäminen voi edellyttää yhteisten tilannekuvajärjestelmien kehittämistä tiedonannossa esitetyllä tavalla, joten suhtautuminen niihin on lähtökohtaisesti myönteinen. Yksityiskohtien toimivuutta, taloudellisuutta, tietoturvallisuutta ja tietosuojaa tulee kuitenkin tarkastella tapauskohtaisesti.

Suomi pitää yllä esitettyjä kehityslinjoja periaatteellisesti tarkoituksenmukaisina. Järjestelyn peruskivenä olisivat edelleen Suomen johdonmukaisen kannan edellyttämällä tavalla jäsenvaltioiden kansallinen vastuu ulkorajoistaan ja jäsenvaltion suvereeni toimivalta omalla alueellaan. Kuitenkin yhteistoimintamahdollisuudet ja tietojen jakaminen hyödynnettäisiin täysimääräisesti. Tiivistyvä yhteistoiminta ja tietojen vaihtaminen tukisivat merkittävästi laittoman maahanmuuton torjuntaa tekemällä kansalliset viranomaiset entistä paremmin tilivelvollisiksi omista toimintatavoistaan ja toimintansa tehosta.

Nyt tiedonannossa esitetyt hankkeet eivät vaikuta ongelmallisilta Suomen suvereniteetin kannalta. Tiedonannoissa ei ole sellaisia ehdotuksia, jotka lisäisivät Suomen viranomaisten osallistumispakkoa tai EU:n rajavartioiden toimintamahdollisuuksia Suomen alueella nykyisestä.

Suomi on valmis tukemaan kehitystyötä varsinkin alueellisen johtamisen ja partiotaktiikan, kansallisesti ja alueellisesti sovellettavan käytännön rajavalvonnan riskianalyysijärjestelmän, yhteisten rajavalvonnan arviointimenetelmien, merialueen valvonta- ja viranomaisyhteistyöjärjestelyiden sekä PTR-yhteistyön (poliisi, tulli, rajavartiolaitos) kehittämisessä, kouluttamisessa ja käyttöön ottamisessa. Myös meripelastuksen näkökulman esille ottamiseen löytyy Rajavartiolaitokselta Suomen johtavana meripelastusviranomaisena tietotaitoa.

Tällä hetkellä suurimmalla osalla jäsenvaltioista on puutteita rajaturvallisuuden kansallisessa koordinoinnissa. Vaiheista ensimmäisiksi esitetyt kansallisten koordinaatiokeskusten (24/7) perustaminen ja kansallisten valvontajärjestelmien luominen on välttämätön ensiaskel kohti tehokasta rajojen valvontaa. Toisena vaiheena esitetty yhteyksien luonti kansallisten keskusten välille, sekä niiden ja Frontexin välille tehostaisi jäsenvaltioiden välistä tiedonvaihtoa, ja on jo tästä syytä kannatettava kehityssuunta.

Jäsenvaltioiden tilannetietoisuuden kasvattaminen ja viranomaisten reaktionopeuden lisääminen edellyttää, että jäsenvaltioilla ja Frontexilla on käytössään reaaliaikainen tilannekuva, joka käsittää itse raja-alueen lisäksi myös tilannetietoja laittoman maahantulon kauttakulku- ja lähtöalueina olevista kolmansista maista. Tämä edellyttää toimivaa operatiivista yhteistyötä kolmansien valtioiden kanssa. Yhteistyön luominen ja

lisääminen tukemalla kyseisiä valtioita niiden valvontajärjestelmien rakentamisessa samalla varmistaen järjestelmien hyödynnettävyys EUROSUR-konseptissa on periaatteessa kannatettava kehityssuunta.

EUROSUR-järjestelmän tehokas käyttöönotto edellyttää uusien teknisten ratkaisujen kehittämistä ja hankintaa. On kustannustehokasta tehdä yhteistyötä varsinkin erittäin monimutkaisten ja kalliiden valvontavälineiden (satelliitit, lennokit) kehittämiseksi. Frontexin roolin tulisi olla tässä kehitystyössä keskeinen ja Suomi pitää hyväksyttävänä yhteisörahoituksen suuntaamista näihin kehityshankkeisiin.

Suomi on ollut edelläkävijä merialueen valvonnan ja siihen liittyvän viranomaisyhteistyön kehittämisessä. EUROSUR-konseptissa onkin käytetty esikuvana Suomen kansallista merialueen valvontajärjestelmää ja Suomen käynnistämää Itämeriyhteistyötä. Komission ehdottama kehitys merialueen järjestelmien ja valvontayhteistyön kehittämisessä on jo Suomen kokemuksiinkin perustuen kannatettavaa. Meritilannekuvan muodostamisen kehittämisessä Suomi voisi tarjota jatkossakin asiantuntija-apua ja tilaisuuksia kokemusten vaihtoon.

Eurosur-tiedonanto sisältää pitkälle meneviä visioita erilaisten teknisten ja operatiivisten järjestelmien kehittämisestä. Kaikki esille tulevat ideat eivät ole välttämättä käytännössä toteuttamiskelpoisia näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa. Suomi hyväksyy kaikkien tiedonannossa esitettyjen aloitteiden toteutettavuuden selvittämisen ja on valmis tukemaan soveltuvia hankkeita erityisasiantuntemuksellaan. Hankkeiden tarkempi toteutus edellyttää kuitenkin aina erikseen suoritettavaa toiminnallisuuden, turvallisuuden, tietosuojan, tietoturvan, lainmukaisuuden, kustannustehokkuuden ja rahoitusvastuun tarkastelua ja näiden seikkojen huomioon ottamista mahdollisissa jatkokehittelyissä. Ratkaisut eivät myöskään saa poistaa jäsenvaltion vastuuta ja toimivaltaa omien ulkorajojensa valvonnassa. Niissä tulee myös ottaa huomioon täysimääräisesti jäsenvaltioiden velvoitteet kansainvälisen suojelun osalta.

Pääasiallinen sisältö:

Komission tiedonannossa EU:n eteläisten merirajojen valvonnan vahvistaminen COM(2006)733 marraskuulta 2006 komissio ehdotti kehitettäväksi ulkorajoille Euroopan rajavalvontajärjestelmää (EUROSUR). Neuvosto päätelmissä 14.-15.12.2006 todetaan, että EUROSUR:n kehittäminen eteläisille merirajoille on ensisijainen hanke. Heinäkuussa 2007 komissio esitteli jäsenvaltioille suunnitelmansa EUROSUR:n kehittämiseksi kolmessa vaiheessa vuosina 2008-2013. Kahden valmistelukokouksen jälkeen jäsenvaltiot hyväksyivät suunnitelman ja päättivät, että EUROSUR:n tulisi kattaa merirajojen lisäksi myös EU:n maarajat.

Komission tiedonannossa tarkastellaan Euroopan rajavalvontajärjestelmän (EUROSUR) kehittämistä. Järjestelmän tarkoituksena olisi ehkäistä luvattomia rajanylityksiä, vähän laitonta maahantuloa yrittävien menehtymisiä merialueella ja lisätä EU:n sisäistä turvallisuutta ehkäisemällä rajat ylittävää rikollisuutta.

Nykyisin kansalliset rajavalvontajärjestelmät kattavat vain pienen osan ulkorajoista. Teknisistä ja kustannusta tekijöistä johtuen valvonnalla katetut alueet ovat rajoitettuja kattaen vain kapeita raja-alueita, rannikko ja alueita joilla operaatioita toteutetaan. Jäsenvaltioiden rajavalvonnasta vastaavat viranomaiset tarvitsevat ajantasaisempaa ja luotettavampaa tietoa havaitakseen, tunnistaakseen, jäljittääkseen ja pysäyttääkseen

laittomasti EU:n alueelle pyrkiviä ja vähentääkseen EU:n alueelle laittomasti päässeiden henkilöiden määrää.

Monet laittomat maahantulijat ja kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat henkilöt matkustavat erittäin vaarallisissa olosuhteissa ja ottavat suuria henkilökohtaisia riskejä yrittäessään EU:n alueelle laittomasti piiloutumalla ajoneuvoihin, tavaralaivoihin jne. Matkustaminen merikelvottomilla ja ylilastatuilla aluksilla on moninkertaistanut hukkuneiden siirtolaisten määrää Afrikan ja Kanarian saarten välisellä Atlantilla ja Välimerellä. Tällaiset traagiset kuolonuhrit eivät ole hyväksyttäviä ja niiden määrää tulee merkittävästi vähentää. Kapasiteettia pienten veneiden havaitsemiseksi avomerellä tulee lisätä ja parantaa näin meripelastuskykyä. Näihin haasteisiin voidaan vastata vain kokonaisvaltaisella strategialla joka sisältää myös yhteistyön kolmansien maiden kanssa myös rajavalvonnassa.

Rajavalvonnan tarkoituksena ei ole vain ehkäistä luvattomia rajanylityksiä, vaan myös torjua rajat ylittävää rikollisuutta kuten terrorismia, ihmiskauppaa sekä huumeiden ja aseiden salakuljetusta. Näiden uhkien torjuminen on ensisijaisesti jäsenvaltioiden poliisin ja turvallisuuspalvelujen tehtävä. Kuitenkin tehokas rajaturvallisuusjärjestelmä kansallisella ja Euroopan tasolla tarjoaisi arvokkaan välineen taistelussa rajat ylittävää rikollisuutta vastaan.

Tiedonannossa ehdotetaan etenemistapaa, joilla alussa eteläiselle ja itäiselle ulkorajoille kohdistettu EUROSUR voitaisiin kehittää ja miten järjestelmä rakennettaisiin tulevinä vuosina. EUROSUR parantaisi jäsenvaltioiden tilannekuvaa niiden ulkorajoilla vallitsevasta tilanteesta ja parantaisi turvallisuusviranomaisten reagoitokykyä.

EUROSUR mahdollistaisi yhteisen teknisen perustan jäsenvaltioiden viranomaisten yhteistyön ja tietojen vaihdon järjestämiseksi helpottaa rajavalvontatekniikan kehittämistä. Järjestelmän tärkein tavoite olisi tiedon jakaminen kansallisten valvontajärjestelmien välillä.

EUROSUR voitaisiin rakentaa kolmessa osittain päällekkäisessä vaiheessa:

VAIHE 1: Liitetään yhteen ja virtaviivaistetaan olemassa olevat järjestelmät ja mekanismit kansallisella tasolla.

Ulkorajarahaston tuella tulisi päivittää ja laajentaa kansalliset valvontajärjestelmät sekä perustaa eteläisellä ja itäisellä ulkorajalla sijaitseville jäsenvaltioille kansalliset koordinaatiokeskukset (24/7). Perustettujen koordinaatiokeskusten keskinäiseen ja niiden ja Frontexin väliseen tiedon vaihtoon tulisi rakentaa suojattu tietoverkko.

Lisäksi tulisi tutkia, miten taloudellisesti ja logistisesti voitaisiin tukea valittuja kolmansia maita operatiivisen rajavalvontayhteistyön lisäämiseksi jäsenmaiden kanssa.

VAIHE 2: Kehitetään EU-tasolle parempia valvontavälineitä.

Parannetaan EU:n tutkimus- ja kehitysohjelmien avulla valvontavälineitä ja sensoreita (satelliitteja, miehittämättömiä ilma-aluksia jne). Lisäksi luodaan yhteisiä sovellutuksia ja valvontavälineitä jäsenvaltioille, jotta ne saisivat nykyistä paremmin jatkuvaa ja luotettavaa tietoa ulkorajalta ja myös sen läheiseltä alueelta. Tämän avulla voitaisiin lopulta luoda yhteinen tilannekuva myös rajan läheiseltä alueelta jossa yhdistyisi valvontavälineiden tuottama tieto muuta kautta saatuun informaatioon.

VAIHE 3: Luodaan EU:n merialueelle yhteinen tiedonvaihtoympäristö. Tämä tehtäisiin yhdistämällä nykyiset jäsenvaltioiden merialueen raportointi ja valvontajärjestelmät laajempaan rajavalvontaviranomaisten yhteiseen järjestelmään.

Ottaen huomioon nykyisen laittoman maahan tulon paine, kehitystyö tulisi aloittaa Välimeren, Eteläisen Atlantin ja Mustameren alueilla. Myöhemmässä vaiheessa järjestelmän tulisi kattaa koko EU:n merialue ja sen tulisi kattaa rajavalvonnan lisäksi muut merelliset toiminnot kuten meriturvallisuus, ympäristön suojelu, kalastuksen valvonta ja rikostorjunta.

Vaiheiden 1 ja 2 kattaessa sekä meri- että maaulkorajat, vaihe 3 keskittyy vain merialueelle. Tiedonannon merialuetta koskeva osuus muodostaa samalla osan EU:n yhdenmennyksestä meripolitiikasta.

EUROSUR:n käyttöönotto olisi merkittävä askel EU:n yhdenmennyksen rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämisessä. Kehitystyössä tulisi taloudellista taakkaa jakaa rahoittamalla kustannuksia ulkorajarahastosta.

Kansallinen käsittely:

EU-ministerivaliokunta 29.2.2008.

Tiedonantoa on käsitelty EU-jaosto 6:ssa 14.2. ja 22.2.2008.

Eduskuntakäsittely:

-

Käsittely Euroopan parlamentissa:

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

-

Taloudelliset vaikutukset:

Taloudelliset vaikutukset eivät ole vielä tarkasti arvioitavissa.

Kustannuksia aiheutuu tietojärjestelmien ja tilannekuvan esitysjärjestelmien rakentamisesta. Ensimmäiset ja rakenteellisesti vaativimmat vaiheet (kansallisen integroidun valvontajärjestelmän rakentaminen ja kansallisen johtokeskuksen muodostaminen) on Suomessa jo toteutettu. Mahdollisesti myöhemmin esiin nousee tarpeita järjestelmän ajanmukaistamiseen. Tämän arviointi tulee mahdolliseksi vasta järjestelmävaatimusten kehittyessä. Merkittävä osa, jopa 75% kustannuksista, on katettavissa EU:n ulkorajarahastosta.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

-

Asiasanat Hoitaa	oikeus- ja sisäasiat, rajavalvonta, laiton maahanmuutto, maahantulo OM, SM, UM
Tiedoksi	EUE, OPM, PLM, STM, TEM, TH, VM, VNEUS

RVL Savolainen Jukka

29.02.2008

Asia

EU/OSA; Komission tiedonanto EU:n rajaturvallisuuden seuraavista kehitysaskelista (Euroopan rajanylitystietojärjestelmän (entry/exit), rekisteröityjen matkustajien (bona fide) ohjelmien ja raja-tarkastusautomaatiikasta kehittäminen).

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

-

U-tunnus / E-tunnus:

-

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Komissio hyväksyi tiedonannot 13.2.2007. Niiden käsittely EU:n toimielimissä ei ole alkanut. Tiedonannoista keskustellaan Sloveniassa 12.3.2008 järjestettävässä ministeritason rajaturvallisuuskonferenssissa, johon on kutsuttu EU:n jäsenvaltiot sekä eräitä EU:n ulkopuolisia valtioita.

Asiakirjat:

COM(2008) 69 final, 13.2.2008; Komission tiedonanto Euroopan rajaturvallisuuden seuraavien kehitysaskelten ottamiseksi.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 62 artiklan 2 kohdan a alakohta ja artikla 66. EY 251 artikla, yhteispäätösmenettely, määräenemmistö.

Käsittelijä(t):

Jukka Savolainen SM/RVLE p. 020 410 6654
Mika Rytönen SM/RVLE p. 020 410 6636
Ismo Parviainen SM/RVLE p. 020410 6546
Katriina Laitinen SM/RVLE p. 20410 6605
Eero Koskeniemi SM/MMO p. 160 42 734
Tuomas Koljonen SM/MMO p. 160 42 720
Eija Siitari-Vanne OM p. 160 67 674

Kaisa Männistö VNK p. 160 22 187
 Antti Peltari SM/KVY p. 160 42290

Suomen kanta/ohje:

Komission ehdottamat hankkeet rajanylitystietojärjestelmäksi, luotettujen matkustajien rajanylityksen nopeuttamiseksi ja automatiikan hyödyntämiseksi rajatarkastuksissa edistäisivät toteutuessaan sujuvaa rajanylitystä sekä tehostaisivat laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjuntaa. Hankkeet eivät puutu millään tavalla rajoittavasti kolmansien maiden kansalaisten maahan pääsyn ehtoihin. Näillä perusteilla Suomi pitää hankkeita lähtökohtaisesti kannatettavina.

EU:n yhteinen rajanylitystietojärjestelmä.

Komissio ehdottaa perustettavaksi EU-maiden yhteiskäyttöön rekisterin, johon tallennettaisiin tiedot kolmansien maiden kansalaisten rajanylityksistä EU:n ulkorajalla.

Suomi on johdonmukaisesti edellyttänyt Schengenin säännösten mukaisia järjestelmällisiä tarkastuksia, jotka tulisi suorittaa tehokkaasti. Vain tehokkailla rajatarkastuksilla voidaan esimerkiksi havaita ihmiskaupan uhreja. Ulkomaalaisten EU-alueelle tulon ja alueelta lähdön rekisteröinti on omiaan tukemaan vaatimusta kattavasti suoritetuista tarkastuksista sekä rikostorjuntaa.

Useat jäsenmaat, mukaan luettuna Suomi, rekisteröivät jo nykyisin kolmansien maiden kansalaisten (=muut kuin EU maat ja Pohjoismaat) maahantulot ja maastalähdöt. Tiedot jäävät kuitenkin kansallisiin rekistereihin, vaikka ulkomaan kansalaiset voivat vapaasti liikkua unionin alueella ja esimerkiksi Suomessa maahan tultuaan poistua Schengen alueelta jonkun toisen jäsenvaltion kautta. Ehdotettu tietojärjestelmä olisi tarpeellinen Schengenin rajansäännösten (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä, jäljempänä Schengenin rajasäännöstö) perusajatuksen kannalta: EU-jäsenmaiden tulee kyetä toistensa lukuunkin valvomaan maahantuloa ja maastalähtöä sekä EU:n alueella oleskelemisen laillisuutta. Suomi pitää kuitenkin tärkeänä myös kolmansien maiden kansalaisten oikeusturvaa, kun järjestelmän havaitsemista oleskeluajan ylityksistä aiheutuu seuraamuksia. Tämä ei voi tapahtua automaattisesti, sillä statuksen muuttaminen jäsenvaltiossa oleskelun aikana on yleistä. Tällaisissa tapauksissa ilmenee viivettä - ja järjestelmä ilmoittaisi oleskeluajan ylittymisestä. Järjestelmän tulee kokonaisuutena ottaa tämä huomioon. Tietojen oikeellisuuteen tulee kiinnittää muutoinkin huomiota. Rekisteröityä henkilöä koskevan virheellisen tiedon korjaamisen tulee olla mahdollista ja riittävän helppoa. Tätä varten on määritettävä asiasta vastuulliset ja korjaukseen oikeutetut tahot.

Tietojärjestelmästä voisi olla myös hyötyä terrorismin vastaisessa toiminnassa ja rajat ylittävän järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa, mikäli sen tietoja voitaisiin käyttää hyödyksi rikostutkinnassa ja -tiedustelussa.

Yhteinen rajanylitystietojärjestelmä olisi siis selkeästi hyödyllinen toiminnalliselta kannalta katsottuna. Tietosuoja-asioita pitää tässä yhteydessä tarkastella huolellisesti ja Suomen kanta asiasta esitettäviin säädösaloitteisiin tulee riippumaan myös tietosuoja-asioiden tarkastelusta..

Luotettujen (bona fide) matkustajien rajan ylitysten helpottaminen

Luotettujen matkustajien ohjelmat tarkoittavat sitä, että joillekin matkustajille voitaisiin antaa mahdollisuus hyödyntää nopeutettuja rajatarkastusmenettelyjä esimerkiksi kulkemalla automaattisten rajatarkastuspisteiden läpi. Ohjelmat ovat tutkimisen arvoisia, koska niiden avulla voidaan nopeuttaa riskittömien matkustajien rajanylityksiä. Tämä mahdollistaisi myös viranomaisten resurssien paremman kohdentamisen rajanylityspaikoilla. Todellisen tehon saavuttamiseksi ohjelmien tulisi voida kattaa paitsi rajanylitysmuodollisuudet, myös muut rajanylitys- ja lentokenttätoiminnot. Asiaa kehitettäessä on varmistuttava siitä, että hankkeilla saavutetaan kustannuksia vastaavaa hyötyä ja että niillä ei luoda turvallisuusjärjestelyjä vaarantavia aukkoja. Järjestelmien käyttöönoton ei tulisi johtaa sellaisiin lainsäädännön muutostoihin, joilla kavennettaisiin rajaviranomaisen toimivaltaa suorittaa Schengenin rajasäännösten mukaisia tarkastustoimenpiteitä.

Automaattiset rajatarkastukset

Automaattiset rajatarkastukset lisääisivät rajan ylittämisen sujuvuutta sekä irrottisivat voimavaroja riskittömien rajanylittäjien tarkastamisesta tarkempaa tarkastusta vaativien matkustajien tarkastamiseen. Automaattisten rajatarkastusten perustuminen biotunnisteiden käyttöön on osaltaan lisäämässä väärennettyjen asiakirjojen ja väärällä henkilöllisyydellä matkustavien henkilöiden tunnistamista. Mahdollisesti suurin hyöty voidaankin saavuttaa silloin, kun kaikki EU-kansalaiset voivat halutessaan kulkea automaattisen tarkastuksen läpi, jossa verrataan matkustusasiakirjan biometriset tunnisteet henkilön antamiin tunnisteisiin. Rajanylitysten sujuvuutta saadaan lisättyä myös, kun automaattiset rajatarkastukset voidaan kytkeä osaksi kolmansien maiden luotettuja matkustajia koskevia ohjelmia.

Rajavartiolaitos valmistautuu ottamaan ensi kesänä Helsinki-Vantaan lentoasemalla kokeilukäyttöön rajatarkastusautomaatiikkaa.

Sähköinen matkustuslupajärjestelmä

Järjestelmä liittyy läheisesti luotettuja matkustajia koskeviin ohjelmiin, mutta sillä on liittymiä myös viisumipolitiikkaan ja viisumijärjestelmiin. Ennakkotietojen mukaan tämä tarkoittaa sellaisia sovelluksia, joilla satunnaisestikin matkaileva henkilö asioi kohdemaan viranomaisten kanssa internetissä ennen matkaansa. Viranomaiset arvioivat matkan edellytykset ja antavat matkustajalle sillä perusteella joko matkustusluvan tai kehotuksen kääntyä edustuston puoleen tarkempaa selvittelyä varten. Viisumivollisiin maihin ulotettuna tällainen järjestely tarkoittaisi käytännössä sitä, että viisumeita myönnettäisiin pikamenettelyllä suoraan internetissä. Tämä edellyttäisi huomattavaa resurssien lisäystarvetta taustatarkastuksiin. Mikäli tätä alettaisiin soveltaa vastavuoroisesti EU:n ja sellaisten maiden kanssa, joiden osalta nyt sovelletaan viisumivapautta, voidaan ajatella tämän menettelyn tarkoittavan viisumimenettelyyn palaamista.

Rajatarkastusten kannalta aloitetta voitaisiin pitää sikäli myönteisenä, että se ehkäisee vailla matkustusedellytyksiä olevien henkilöiden pääsemistä matkalle. Suomen kanta liittyy lähinnä viisumipolitiikkaan ja sen muodostuksen ohjaaminen kuuluu lähinnä ulkoasiainministeriön valmisteltavaksi. Asian tässä käsittelyvaiheessa ei ole tarkoituksenmukaista muodostaa Suomen lopullista kantaa asiaan. Jatkossa asian kehittymistä on seurattava huolella ja arvioida muun muassa järjestelmän sisäiselle turvallisuudelle mahdollisesti tuomaa lisäarvoa.

Kaikkien yllä mainittujen hankkeiden yksityiskohdat edellyttävät aina tarkempaa tarkastelua ainakin toiminnallisuuden, turvallisuuden, tietosuojan, tietoturvan, lainmukaisuuden, kustannustehokkuuden ja rahoitusvastuun kannalta. Ratkaisut eivät myöskään saa poistaa jäsenvaltion vastuuta ja toimivaltaa omien ulkorajojensa valvonnessa eivätkä heikentää kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden asemaa.

Pääasiallinen sisältö:

Ihmisten liikkuvuuden lisääntyessä Euroopan unioni on uusien haasteiden edessä: miten mahdollistaa sujuva rajanylitysliikenne samalla turvallisuutta parantaen. Haasteeseen vastaaminen vaatii yhdenmukaisen rajaturvallisuuden edelleen kehittämistä ja uuden teknologian käyttöön ottoa. Tarvitaan järjestelmien vaiheittaista kehittämistä, jo päätettyjen järjestelmien käyttöön ottamista ja pitkän tähtäimen kehitysstrategiaa.

Tiedonannossa esitetään otettavaksi käyttöön uusia EU:n rajaturvallisuuden välineitä:

- Rajanylitystietojärjestelmä (entry/exit), johon tallennetaan kolmansien maiden kansalaisten Schengen rajan ylittämiseen liittyvät tiedot.
- Luotettujen matkustajien rajanylitysten helpottaminen ottamalla käyttöön rajatarkastusautomaatiikkaa. Luotetut rajanylittäjät käsittäisivät EU:n kansalaisten lisäksi tietyt ehdot täyttäviä kolmansien maiden kansalaisia.
- Mahdollinen sähköinen matkustuslupajärjestelmä.

Rajanylitystietojärjestelmä

Rajanylitystietojärjestelmän (entry/exit) ideana on, että kaikkien kolmansien maiden kansalaisten maasta lähtö ja maahan tulo rekisteröidään tietojärjestelmään. Järjestelmään tallennettaisiin rajanylityksen aika ja paikka. Järjestelmä myös antaisi automaattisen hälytyksen, jos henkilö olisi ylittänyt laillisen oleskeluajan Schengen alueella. Järjestelmä tulisi käyttöön kattavasti kaikilla rajanylityspaikoilla. Rekisteröinnissä ja tarkastuksissa käytettäisiin biometrisia tunnisteita.

Kaikkien viisumivelvollisten matkustajien biometriset tunnistetunnukset tallennetaan viisumitietojärjestelmään heidän anossa viisumia jäsenvaltion konsulaatista. Rajanylityspaikat varustetaan lukulaitteilla, joiden avulla viisuvelvollinen tunnistetaan rajan ylityksen yhteydessä. Rajanylitystietojärjestelmä oli täydessä operatiivisessa käytössä vuoteen 2015 mennessä.

Rajanylitystietojärjestelmän ja rajatarkastusautomaatiikan kattava käyttöönotto tekisi passien leimauskäytännöstä tarpeettoman.

Luotettujen (bona fide) matkustajien rajan ylitysten helpottaminen

Ehdotettu järjestelmä mahdollistaisi myös kolmansien maiden kansalaisille rajan ylityksen automaattisen rajatarkastuksen kautta ilman rajavartioiden tapaamista. Matkustusasiakirja luettaisiin koneellisesti ja siinä olevia tietoja verrattaisiin järjestelmässä oleviin tietoihin ja matkustajan biometriikkaan. Matkustajille myönnettäisiin ”rekisteröidyn matkustajan” status erillisen anomuksen ja kriteerien perusteella, joista eräänä tärkeimpänä olisi biometriikan sisältämä matkustusasiakirja.

Automaattiset rajatarkastukset

Automaattiset rajatarkastukset olisivat mahdollisia kaikille EU:n kansalaisille, joilla on biometriset matkustusasiakirjat. Komission ehdotuksen mukaan EU-kansalaisen automaattisen rajatarkastuksen tulisi käsittää Schengenin rajasäännösten mukainen vähimmäistarkastus, eli henkilöllisyyden ja asiakirjan aitouden tarkastamisen. Myös SIS- ja kansallisten rekisterikyselyiden tekeminen EU-kansalaisille satunnaisesti tulisi olla mahdollista.

Elektroninen matkustuslupa (Electronic Travel Authorisation)

Ohjelman kohteina olevien maiden kansalaisilta edellytettäisiin ennakoon sähköisesti tehty hakemus. Tämä hakemus verrattaisiin joihinkin tietokantoihin, kuten SIS. Komission käynnistää tämän järjestelmän mahdollisesta käyttöönotosta tutkimuksen kuluvan vuoden aikana ja antaa asiasta tarkemman selvityksen Neuvostolle ja Parlamentille vuoden 2009 aikana.

Kansallinen käsittely:

EU-ministerivaliokunta 29.2.2008

Tiedonantoa on käsitelty EU-alajaosto 6:ssa 14.2. ja 22.2.2008

Eduskuntakäsittely:

-

Käsittely Euroopan parlamentissa:

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

-

Taloudelliset vaikutukset:

Taloudelliset vaikutukset eivät ole vielä tarkasti arvioitavissa. Entry - exit järjestelmä tulisi tiedonannon mukaan käyttöön vuonna 2015. Järjestelmä joko vaatii kansallisten rajanylitystietojen tietokantojen sulauttamista yhteen muiden jäsenvaltioiden järjestelmien kanssa tai sitten EU:hun perustetaan uusi yhteinen rajanylitystietojen tietokanta. Tätä ei ole vielä päätetty, eikä komissio esitä tiedonannossaan ratkaisumalleja. Mikäli kansallisia järjestelmiä käytetään pohjana, Suomen rajavartiolaitoksen ylläpitämää nykyistä järjestelmää voidaan mukauttaa yhteensopivaksi UM:n tietojärjestelmien kanssa. Mikäli päädytään valmistamaan kokonaan uusi rekisteri, tietojärjestelmien kulut tulevat olemaan isot useiden vanhojen järjestelmien yhteensovittamisen osalta.

Merkittävä tekijä järjestelmän kustannuksissa on biometrinen tunnistamisen tallentamiseen tarvittavat lukulaitteet. Nämä tulevat hankittaviksi jo hyväksytyn uuden viisumitietojärjestelmän (VIS) käyttöönoton myötä vuoden 2011 loppuun mennessä. Näitä lukijoita tarvitaan n 60-70 kpl rajavartiolaitokselle, hinnat ovat n. 3000 euroa/kpl.

Laitteet voidaan hankkia annetun 3v siirtymäajan sisällä (2009-2011). Lukulaitteiden yhteishinta olisi n. 220000 euroa.

Rajanylitystietojärjestelmän tietojärjestelmäosien hintaa ei voi vielä arvioida, koska hinta tulee muodostumaan silloisten (2015) tehtävien teknisten sovelluksien osalta. Tarvittavat laitteistot on hankittu jo viisumitietojärjestelmää varten, joten entry - exit ei tule vaatimaan uusia laitteistoja rajanylityspaikoille. ja osalta, ellei tekniikan tuomia uusia keksintöjä sovelleta vuonna 2015. Viisumitietojärjestelmän vaatimiin laitehankintoihin on jo esitetty käytettäväksi ulkorajarahastosta saatavia varoja, ja korvausosuus voi olla 50-75%. Samaa rahoitusta tullaan käyttämään ainakin EU:n yhteisen rajanylitystietojärjestelmän vaatimiin muihin hankintoihin.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

-

Asiasanat	oikeus- ja sisäasiat, rajavartiolaitos, maahantulo
Hoitaa	OM, SM, UM
Tiedoksi	EUE, PLM, STM, TEM, TH, VM, VNEUS



COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

Brussels, 13.2.2008
COM(2008) 67 final

**COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN
PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL
COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS**

Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency

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

**COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN
PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL
COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS**

Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency

I. INTRODUCTION

1. The European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX) was established by Council Regulation (EC) No 2007/2004¹ (hereinafter the "FRONTEX Regulation"), adopted on 26 October 2004. The Agency became operational in October 2005.
2. The objective of FRONTEX is to improve the integrated management of the external borders of the Member States of the European Union by facilitating and rendering more effective the application of existing and future Community measures related to the management of external borders, i.e. the land and sea borders of the Member States and their airports and seaports, to which the provisions of Community law on the crossing of external borders by persons apply.
3. In the 2004 Hague Programme the European Council requested the Commission to submit a political evaluation of the FRONTEX Agency by the end of 2007. The evaluation should contain a review of the tasks of the Agency and an assessment of whether the Agency should concern itself with other aspects of border management, including enhanced cooperation with customs services and other competent authorities for goods-related security matters. According to the Action Plan implementing the Hague Programme² the evaluation should also cover the functioning of the teams of national experts and the feasibility of a European border guard system. This Communication is the reply from the Commission to this request.
4. It assesses the results so far, while taking into account the short period during which the Agency has been operational, in relation to each of the main tasks of FRONTEX i.e. Article 2(1)(a-g) of the FRONTEX Regulation³. It will make recommendations for measures that can be taken in the short term, within the limits of its current mandate, and outline a long-term vision for the future development of FRONTEX.

Detailed statistical data on the activities of FRONTEX 2006-2007 are presented in a separate annex, including information on objectives and results of each operation and further details on outputs in relation to the different activities of the Agency. An impact assessment is attached to this Communication.

¹ OJ L 349, 25.11.2004, p. 1.

² OJ C 198, 12.8.2005, p. 1.

³ As modified by Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and the Council establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams ("RABITs Regulation") (OJ L 199, 31.7.2007, p. 30).

5. In 2008 the Management Board of FRONTEX will commission an independent external evaluation to be carried out pursuant to Article 33 of the FRONTEX Regulation. That independent technical and regulatory evaluation will examine how effectively the Agency fulfils its mission, assess its impact and working practices, and take into account the views of stakeholders at European and national level.

II. EVALUATION - ACHIEVEMENTS 2005-2007

A. Coordination of operational cooperation between the Member States in the field of management of external borders

Joint operations and pilot projects

6. The Agency has taken forward joint operations at all types of borders, with in 2006 and 2007 respectively 5 and 4 sea border operations, 2 and 10 land border operations, and 2 and 5 air border operations, and an additional 3 and 2 operations in 2006 and 2007 respectively covering several types of borders. A total of 10 pilot projects (2006-2007) have been implemented to complement the joint operations.
7. Participation by Member States in joint operations can range from the deployment of one expert to the deployment of equipment such as vessels and aircraft. On average, 7 Member States participated in sea borders, 9 in land border, and 11 in air border operations (2006-2007 together). For those sea border operations that have involved maritime patrols (7), between 1 and 4 have participated with equipment in the form of aircraft, vessels or helicopters in each of those operations, excluding the contributions of the host state, with between 0 and 2 vessels in each operation.
8. Due to the need for deployment of equipment in sea border operations the costs involved are substantially higher – on average 2,7 million euro – than for land and air borders respectively: 83 000 and 194 000 euro.
9. Results of joint operations cannot be summarised solely in quantifiable terms. There are other benefits such as exchanging best practices and information between Member States and stimulating day-to-day cooperation between national border guard authorities. Nevertheless the quantifiable results so far must be considered impressive: more than 53 000 persons, for 2006 and 2007 together, have been apprehended or denied entry at the border during these operations. More than 2 900 false or falsified travel documents have been detected and 58 facilitators of illegal migration arrested.

Other related initiatives

10. Following a request from the European Council in December 2006, the European Patrols Network (EPN) started in May 2007. FRONTEX and the Member States concerned (Portugal, Spain, France, Italy, Slovenia, Malta, Greece and Cyprus) are working on a regional basis with bilateral cooperation between neighbouring states. Patrols have been limited to areas close to the coasts of the Member States involved.
11. As requested by the Council in October 2006 the Agency has set up a Central Record of Available Technical Equipment (CRATE), as foreseen in Article 7 of the FRONTEX Regulation, for border control and surveillance. The CRATE database

contains for the moment over a hundred vessels, around 20 aircraft and 25 helicopters and several hundreds of border control equipment such as mobile radar units, vehicles, thermal cameras and mobile detectors. While primarily intended to be used on a bilateral basis between Member States, it provides an inventory of equipment that can be used in joint operations also. So far only a modest use of equipment has been made for the latter purpose (one instance of using border check equipment and one using an aircraft).

12. FRONTEX has faced high expectations from EU institutions, Member States and the public at large to take forward operational coordination to counter illegal immigration at the southern maritime borders. As demonstrated by the results so far, these operations are the most cost-intensive and resource demanding of all the operational activities carried out by FRONTEX. The participation of Member States remains however limited in operations involving maritime patrols compared to other types of operations.

Recommendations

13. Against this background and since the budgetary authority has raised the budget of FRONTEX significantly for 2008 (it now totals 70 million euro), the Commission considers the following factors essential as concerns the short-term developments of operational coordination:
 - The potential of CRATE, and the commitments made by Member States, must be exploited to the full to ensure the availability of the necessary equipment for sea border operations. FRONTEX is invited to report regularly to the European Institutions on the actual use made of the equipment (for operations coordinated by FRONTEX as well bilaterally between Member States) and to what extent this use is adequate in relation to the needs as well as to inform about a mechanism to ensure the availability of the equipment offered by Member States. FRONTEX could also increase the potential of CRATE by acquiring or leasing its own equipment.
 - The FRONTEX Regulation provides for the possibility to set up specialised branches of the Agency in the Member States, through which the Agency may operate for the practical organisation of joint operations and pilot projects. In view of the developments towards permanent operations and the evolution of the tasks for the Agency as a whole, serious consideration should now be given to the setting up of such branches in the appropriate regions and/or with regard to types of border control, with a priority given to a branch for the southern maritime borders.
 - FRONTEX should analyse how the joint operations can be merged with the European Patrols Network, as both measures are of a more structural character and overlaps between them must be avoided.
 - The Commission will review, as a consequence of the substantial increase for 2008, the multi-annual programming of the budget of FRONTEX for the remaining period of the current financial framework and submit proposals as appropriate to the budgetary authority.

B. Assistance to Member States on training of their national border guards, including the establishment of common training standards

14. The activities of FRONTEX in training follow from the previous Ad Hoc Centre for Border Guard Training, whose activities were fully taken over by FRONTEX in 2005. A total of 97 trainings, meetings and workshops including training of border guards and "training of trainers" have been organised with a total of 1 341 participants. The common core curriculum, aiming at standardising the training of border guards all over Europe, is currently subject to review. While the impact of training activities can only be assessed in the long-term, it is clear that the approach chosen with FRONTEX acting as the operational coordinator for training based on partnerships with national academies has proven successful and therefore merits to be expanded.

Recommendations

15. The competences of border guards to apply in a correct and consistent manner the Schengen acquis, in particular the Schengen Borders Code, must remain the key objective of the training activities of FRONTEX. However, the experiences gained from joint operations show that border guards are frequently confronted with situations involving persons seeking international protection or crisis situations at sea (see section II.A). The Commission considers that specialised training courses, including the exchange of personnel, should be organised by FRONTEX on relevant provisions of European and international rules on asylum, the law of the sea and fundamental rights, in order to contribute to the full respect of these norms and to a consistent approach to situations involving search and rescue coordination.

C. Carrying out risk analysis

16. FRONTEX presented its second annual risk assessment in February 2007. A total of 11 tailored assessments had been presented by the end of 2007, and a further 9 are under preparation for completion in early 2008. FRONTEX has been contributing to the Organised Crime Threat Assessment Report (OCTA) and has presented together with Europol a report on the high risk routes regarding illegal immigration in the Western Balkans. Beyond these assessments, which i.a. support Member States in reacting to new threats and in focussing resources to specific sections of the border, risk analysis plays a pivotal role in most activities of the Agency, including the planning of individual joint operations and training activities. In addition the role allocated to FRONTEX under the European Borders Fund is crucial for the allocation of financial resources to the Member States.
17. In 2007 FRONTEX has been connected to ICONet, for the purpose of exchanging information with Member States regarding risk analysis, preparation of joint operations and return. The ICONet was established by Council Decision 2005/267/EC⁴ and is operational since 2006. It is a secure web-based network for information exchange between the migration management services on irregular immigration, illegal entry and immigration and return of illegal residents.

⁴ OJ L 83, 1.4.2005, p. 48.

18. FRONTEX participates in the meetings of the CIREFI, the Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration which meets regularly in the Council. CIREFI assists Member States in exchanging information on legal immigration, in preventing illegal immigration and unlawful residence, on combating smuggling of human beings, improving the detection of false or falsified travel documents and on ways of improving return practices. There are clear synergies and economies of scale to be found between the activities covered by CIREFI, the ICONet and the activities carried out by the Agency, with regard to gathering, analysing and disseminating information related to illegal immigration.

Recommendations

- Joint risk analysis with Europol, international organisations and relevant third countries (based on the respective working arrangements) should be given priority, including more frequent geographical and/or theme oriented joint risk analysis, with relevant partners.
- FRONTEX should be entrusted with the management of the ICONet, under the present or another technical platform such as the Frontex Information System; this should also aid in ensuring that better use is made of the immigration liaison officers network, which is also connected to the ICONet; and taking over the activities of CIREFI.

D. Follow up on the development of research relevant for the control and surveillance of external borders

19. FRONTEX has so far implemented 6 projects and 7 workshops/seminars on research and development. New technologies play a vital role for the proposals made in the two Communications presented by the Commission in parallel with this report, on an entry-exit system and measures to automate border control and on a European Border Surveillance System. For the former the BIOPASS project implemented by FRONTEX on the use of biometrics at airports and national registered traveller's schemes provided important input, and for the latter FRONTEX will play an important role in taking forward the relevant studies that will shape the precise actions to be taken.
20. The Agency will also take an active part in the work of the new European Security Research and Innovation Forum, under which a separate working group on border security has been set up.

Recommendations

21. A key priority for the future must be to ensure that the specific interests of border control authorities are duly reflected in research activities. FRONTEX has a unique role in ensuring that the practical needs of national border guard authorities can feed into the definition of future research priorities, as well as for keeping those authorities informed of the latest developments through the organisation of workshops. This role should also extend to the development of practical projects aiming at real life operational testing of new technologies, to assess their feasibility and impact on current procedures and to liaise with the European standardisation institutes.

E. Assisting Member States in circumstances requiring increased technical and operational assistance at external borders, and deploying Rapid Border Intervention Teams

22. The RABITs Regulation, which entered into force on 20 August 2007, has changed in a substantial manner the provisions of the founding Regulation of FRONTEX regarding the support to Member States in circumstances requiring increased technical and operational assistance at the external borders. It provides a "rapid reaction capacity" for a reinforcement of human resources to a Member State in need.
23. The preparatory works for implementing the Regulation were completed by FRONTEX shortly after the Regulation was adopted. 500-600 border guards make up the "RABIT pool". An exercise was conducted during the autumn of 2007. So far no Member State has made a request for the deployment of a RABIT team.

Recommendations

24. The deployment of a RABIT team can be combined with technical assistance in accordance with the provisions of Article 8 of the FRONTEX Regulation. The Commission recommends that this provision be made more operational by FRONTEX acquiring its own equipment for border control and surveillance, to be used by the RABIT teams, in order to ensure the availability of equipment at short notice. Alternatively, equipment listed in CRATE could be used for this purpose also, but the rules would need to be reviewed in order to ensure speedy and unconditional availability of the equipment for the RABIT teams.

F. Providing Member States with the necessary support in organising joint return operations

25. The Agency has provided assistance for the organisation of nine joint return operations. A further 6 projects have been taken forward on issues such as best practices for the acquisition of travel documents and in order to regularly identify common needs for joint return operations.
26. The strengthening of the role of FRONTEX in supporting joint return operations was the subject of an in-depth discussion during the German Presidency, resulting in the adoption by the Council of a set of conclusions in June 2007. The conclusions included a call for Member States to involve FRONTEX when planning and organising joint return flights and to identify needs for joint returns. This is a key task of FRONTEX, but results so far show that the frequency and intensity of that support is lagging behind the progress made with regard to operational coordination.

Recommendations

27. The Commission fully supports the implementation of the Council conclusions of June 2007, which provide an exhaustive set of priorities for the short to medium term. The recommendation put forward in this report (see section II.C) for FRONTEX to manage the ICONet will contribute to enhancing the capacity of FRONTEX for this purpose also. In addition, consideration should be given to reviewing the scope of Article 7 of the FRONTEX Regulation on CRATE, which for

the moment is limited to equipment for border control and surveillance but which could be extended to also cover equipment, including equipment leased by FRONTEX, for joint return operations, such as aircraft.

III. LONG-TERM VISION

28. FRONTEX will be central for the long-term development of the Union's integrated border management strategy. Its role should be expanded as necessary in response to concrete needs, based on a step-by-step approach and a gradual reinforcement of its administrative capacity, and on a continuous evaluation of how it fulfils its tasks. A long-term vision should consider how FRONTEX can provide added value to the integrated border management model as a whole as well as to its individual components, in particular with regard to measures in cooperation with third countries and to measures at the borders. Furthermore, in the context of the integrated EU Maritime Policy, FRONTEX is expected to contribute substantially to achieve more efficient cross-border and cross-sector cooperation between authorities and EU Agencies involved in offshore activities.
29. As concerns the integrated border management model as a whole, the potential of FRONTEX should be exploited for the benefit of the overall Schengen framework. While the scope of issues covered by the mechanism for Schengen evaluations goes beyond the mandate of FRONTEX – covering also visas, police cooperation and data protection - it is clear that FRONTEX could provide added value to these evaluations through its independent status, its expertise on external border control and surveillance and its activities on training and risk analysis. The Commission will present a proposal, as requested by the Hague Programme, in the second half of 2008 for a complementary mechanism for evaluating existing Schengen states, which will include concrete proposals with regard to the possible role of FRONTEX.

A. Measures in cooperation with third countries

30. In the cooperation with third countries, FRONTEX has to ensure coherence between its activities and the overall framework of the external relations policy. The mandate of FRONTEX as concerns cooperation with third countries is limited in the sense that projects aiming, for example, at technical assistance cannot be carried out by FRONTEX in third countries. Consideration should be given to whether FRONTEX should have the possibility of carrying out pilot projects with third countries as beneficiaries. Such projects could significantly strengthen the impact of cooperation launched under the working arrangements, where the latter can serve to identify concrete needs for capacity building with regard to border management in specific third countries, and be complementary to assistance funded through Community programmes. At a later stage, and against the background of the Lisbon Treaty, a reflection could be initiated on what role the Agency can have regarding the participation in European border control missions conducted in third countries.
31. FRONTEX has concluded working arrangements aiming at establishing cooperation at technical level with border guard authorities in Russia, Ukraine and Switzerland. Negotiations are well advanced with Croatia. Mandates have been given by the Management Board to negotiate further arrangements with FYROM, Turkey, Egypt, Libya, Morocco, Mauritania, Senegal, Cape Verde, Republic of Moldova and

Georgia. The Agency foresees requesting mandates in the short/mid-term for the other Western Balkan states, countries of West Africa, the US and Canada. In the short-term, priority should be awarded to strengthened cooperation between FRONTEX and countries which have been offered the perspective of EU membership, as well as those third countries that have been identified as problem areas through the joint operations and the risk analysis carried out by FRONTEX. Building upon the TACIS projects the possibility of developing a cooperation between FRONTEX and Belarus could be explored.

B. Measures at the border

Horizontal integration

32. An improved cooperation between the relevant customs and other border control authorities of the Member States is a key element of the integrated border management model, whereby persons and goods are controlled using similar working methods and risk management approaches. A further analysis of the content of a single window concept, where the activities of border and customs authorities will be fully integrated with each other, should be pursued taking into account the on-going evaluation of the future of customs.
33. The Commission will launch a study for the purpose of identifying best practices in Member States on inter-agency cooperation. To promote cooperation on the ground, pilot projects at European level could further explore the added value of deepened coordination of the activities between these authorities. The Commission recommends FRONTEX, the Commission and Member States to conduct FRONTEX/Commission-led joint operations in coordination with cooperation projects of national customs authorities, ie the implementation of two parallel projects on control of persons and on control of goods respectively at the same time and at the same border crossing points.

Border surveillance - EUROSUR

34. In parallel with this current evaluation report the Commission presents a Communication outlining a roadmap for the development and setting up of a European Border Surveillance System. The role of FRONTEX is crucial for the successful preparation of such a system, including creating a network integrating all maritime surveillance systems, as already noted in the section devoted to research and development in this report.
35. In more operational terms FRONTEX could take on the role as a "hub" for an improved system of exchange of real-time, operational information between Member States. In addition, giving FRONTEX access to surveillance information in a more systematic and structured manner could serve as the basis for the development of a 'FRONTEX intelligence led information system' targeting the external borders of the EU.

Operational coordination

36. Operational coordination has already proved itself the key instrument of the European Union in ensuring operational solidarity between Member States and channelling resources to the sections of the external border with the greatest needs. As stated in the impact assessment accompanying the RABIT proposal, the Commission intends to return to the question of a fully fledged European Border Guard system when experiences have been gathered on the functioning of those teams. It is nevertheless clear that two questions arise already at this stage concerning the organisation of operational coordination in the long term, as concerns maritime patrols.
37. Firstly, how the current system of allocating resources to those sections can be further improved. The Commission will keep under close review the extent to which sufficient equipment and human resources can be put at the disposal by Member States, using current mechanisms, and the degree of reinforcement that the European Borders Fund can provide in the longer term to individual Member States based on the risks at the external borders.
38. Secondly, the cost-effectiveness of the current mechanisms will need to be reviewed in the long-term also having regard to, for example, the administrative costs involved in ensuring the coordination of the deployment of assets and human resources on an ad hoc basis.
39. Further practical experiences will feed into a long-term strategy which will need to consider to what extent coordination of Member States' resources should be replaced with the assignment of border guards and equipment on a permanent basis. A deployment of that nature may call for reviewing the legal framework as concerns the executive powers of the members of RABITs teams and guest officers, and for assessing whether FRONTEX should employ border guards itself and/or whether it should acquire and/or lease equipment for the purpose of permanent operations.

IV. CONCLUSIONS

40. The Commission invites the Council to prioritise a discussion on the recommendations of a short-term nature put forward in this report, having regard to the need to maximise as soon as possible the contribution of FRONTEX for the management of in particular the southern maritime borders of the Union. The recommendations related to the role of FRONTEX in Eurosur should also be taken forward with priority based on the separate Communication presented by the Commission on the establishment of such a system.
41. On that basis an in-depth discussion should be launched on the longer term strategy to be pursued by the Union with regard to the role FRONTEX is expected to play in the development of the integrated border management model, including the reinforced cooperation mechanism with third countries, and in ensuring a sound management of migration flows.

42. Taking into account the outcome of these discussions and the results of the independent evaluation to be carried out pursuant to Article 33 of the FRONTEX Regulation, the Commission will consider presenting legislative proposals to amend the FRONTEX Regulation. In the longer term it will take into account future experiences gained in relation to the new rules on executive powers of members of RABIT teams and guest officers in order to review the need for revisiting the overall legal framework for operations coordinated by FRONTEX.



COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

Brussels, 13.2.2008
COM(2008) 68 final

**COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN
PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL
COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS**

Examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR)

{SEC(2008) 151}
{SEC(2008) 152}

1. INTRODUCTION

In its Communication of 30 November 2006 on Reinforcing the Management of the EU's Southern Maritime Borders¹, the Commission proposed to establish a permanent *Coastal Patrol Network* for the southern maritime external borders and to create a *European Surveillance System for Borders*.

The European Council of 14/15 December 2006 stated that "priority will be given to examining the creation of a European Surveillance System for the southern maritime borders".

Further to the works done for the setting up of the European Patrols Network (EPN) based on the MEDSEA study² and the results of the BORTEC feasibility study³, the objective of this Communication is to examine the parameters within which a European Border Surveillance System (EUROSUR), focussing initially on the southern and eastern external borders of the EU, could be developed and to suggest to Member States a roadmap for the setting up of such a system.

The aspects of this Communication dealing with surveillance of maritime external borders form part of the overall framework set by the Integrated Maritime Policy for the European Union⁴.

As defined in the Schengen Borders Code⁵, border control consists of checks carried out at border crossing points (border checks) and surveillance of borders between border crossing points (border surveillance). This Communication focuses on enhancing border surveillance, with the main purpose of preventing unauthorised border crossings, to counter cross-border criminality and to support measures to be taken against persons who have crossed the border illegally.

It should be seen in the context of the Schengen four-tier access control model⁶, which includes cooperation with third countries, and contribute to improving coordination of EU policies on border control with other policies such as research and development, fisheries and transport.

Once implemented, EUROSUR would constitute a decisive step in the further gradual establishment of a common European integrated border management system. When implementing the different measures described in this Communication, the

¹ COM(2006) 733.

² MEDSEA Feasibility study of 14 July 2006 on Mediterranean Coastal Patrols Network; prepared by FRONTEX.

³ Study on technical feasibility of establishing a surveillance system (European Surveillance System), Warsaw, presented by FRONTEX on 12 January 2007. Compare also the "Feasibility study on the control of the European Union's maritime borders" presented by CIVIPOL on 4 July 2003.

⁴ COM(2007) 575, 10.10.2007.

⁵ Articles 2 and 12 of Regulation (EC) No 562/2006 (OJ L 105, 13.4.2006, p. 1).

⁶ The Schengen access control model consists of the following four tiers: Measures at consulates, cooperation with neighbouring countries, border control, and control measures within the Schengen area, including return.

External Borders Fund⁷ should be the main solidarity mechanism for the Member States in sharing the financial burden in the European Union.

2. CHALLENGES AND OBJECTIVES FOR THE FURTHER DEVELOPMENT OF BORDER SURVEILLANCE

2.1. Challenges

2.1.1. Current surveillance infrastructure and coordination at national level

For the time being, national border surveillance systems are covering only a few, selected parts of the EU external borders. The BORTEC study has shown that in the eight Member States with external borders in the Mediterranean Sea and the southern part of the Atlantic Ocean, about 50 authorities from 30 institutions are involved in border surveillance, sometimes with parallel competencies and systems.

2.1.2. Current coverage of surveillance tools

Due to technical (current performance of radar/optical sensors, limited availability of satellites) and financial limitations, the areas covered by surveillance are currently restricted to certain flat or coastal areas and those areas of the land border or open sea in which operations are carried out.

2.1.3. Cooperation with third countries

The migration pressure presents considerable challenges not only for the Member States on the northern, but also for the third countries located on the southern shores of the Mediterranean Sea in terms of detection, apprehension, reception and further processing and readmission of migrants.

2.2. Objectives

2.2.1. Reduction of the number of illegal immigrants who manage to enter the EU undetected

The authorities responsible for border control in the Member States need to be provided with more timely and reliable information if they are to detect, identify and intercept those attempting to enter the EU illegally, thereby reducing the number of illegal immigrants who manage to cross the external borders of the EU undetected.

2.2.2. Increase internal security of the EU as a whole by contributing to the prevention of cross-border crime

Border surveillance has not only the purpose to prevent unauthorised border crossings, but also to counter cross-border crime such as the prevention of terrorism, trafficking in human beings, drug smuggling, illicit arms trafficking etc.

⁷

Decision No 574/2007/EC of 23 May 2007 (OJ L 144, 6.6.2007, p. 22).

Significant financial means, notably flowing from involvement in different kinds of illegal activities, and the affordability of new technical means provide groups involved in organised crime with a wide range of possibilities and equipment.

To counter these threats is first and foremost a task for the police forces and intelligence services of Member States. However, an effective border management system both at national and European level will provide a valuable tool for fighting cross-border crime.

2.2.3. *Enhancing search and rescue capacity*

Many illegal immigrants and persons in need of international protection are travelling in conditions of extreme hardship and are taking great personal risks in their attempts to enter the EU illegally by hiding in vehicles, on cargo vessels, etc. The recent practice of travelling on board of unseaworthy and overcrowded boats, has multiplied the number of unfortunate migrants who continue to lose their lives by drowning in the Atlantic Ocean between Africa and the Canary Islands and in the Mediterranean Sea.

The tragic death toll resulting from this kind of illegal immigration is unacceptable and must therefore be significantly reduced. The capacity to detect small boats in the open sea must be enhanced, contributing to greater chances of search and rescue and thereby saving more lives at sea. However, long-term solutions to the challenges posed by migration management can only be achieved through a comprehensive strategy that includes cooperation with third countries, also on border surveillance.

3. GENERAL CONCEPT

In order to meet the objectives identified in the previous section it is necessary to envisage a common technical framework to support Member States' authorities to act efficiently at local level, command at national level, coordinate at European level and cooperate with third countries in order to detect, identify, track and intercept persons attempting to enter the EU illegally outside border crossing points.

A European Border Surveillance System – EUROSUR - should support the Member States in reaching full *situational awareness*⁸ on the situation at their external borders and increase the *reaction capability*⁹ of their law enforcement authorities.

Such a framework would be set up without affecting the respective areas of jurisdiction of Member States nor replace any existing systems. A key operational objective should be to use information collected by different systems in a more coherent manner, while paying attention to geographical circumstances and differences between types of borders, in particular between land and maritime borders.

⁸ Situational awareness measures how the authorities are capable of detecting cross-border movements and finding reasoned grounds for control measures.

⁹ The reaction capability measures the lapse of time required to reach any cross-border movement to be controlled and also the time and the means to react adequately to unusual circumstances.

The implementation of EUROSUR should be divided into three phases, of which the first two phases would be carried out in parallel, whereas the third phase would be built upon the two previous ones.

- (1) **PHASE 1:** Upgrading and extending national border surveillance systems and interlinking national infrastructures in a communication network.
- (2) **PHASE 2:** Targeting research and development to improve the performance of surveillance tools and sensors (e.g. satellites, unmanned aerial vehicles / UAVs, etc.), and developing a common application of surveillance tools. A common pre-frontier intelligence picture could be developed to combine intelligence information with that obtained from surveillance tools¹⁰.
- (3) **PHASE 3:** All relevant data from national surveillance, new surveillance tools, European and international reporting systems and intelligence sources should be gathered, analysed and disseminated in a structured manner, to create a common information sharing environment between the relevant national authorities.

Phases 1 and 2 should cover the maritime and land external borders, having regard to changing migration patterns. Phase 3 should focus on the maritime domain, as it concerns putting together the multitude of information sources that are monitoring activities on the open seas; the equivalent challenge of monitoring such a vast space does not arise in relation to land borders. It should be noted that as far as air borders are concerned, illegal immigration by air is a matter of efficient checks at the border crossing points at airports. EUROCONTROL is working on securing the European airspace and air traffic management¹¹.

4. PRESENTATION OF THE DIFFERENT PHASES AND STEPS

This chapter outlines in more detail the three phases and includes the follow-up actions the Commission envisages to take, together with recommendations for action by Member States and FRONTEX. A table giving an overview of the different steps, leading up to Phase 3, is annexed.

4.1. PHASE 1: Interlinking and streamlining existing surveillance systems and mechanisms at Member States level

4.1.1. Step 1: Providing the essential border surveillance infrastructure at national level

In the MEDSEA and BORTEC studies and for the EPN, FRONTEX proposed to set up *National Coordination Centres* in the eight Member States forming the EU southern maritime borders in the Mediterranean Sea and in the southern Atlantic

¹⁰ For example, to identify abroad a vessel utilised for a criminal activity and to track it by using satellites or ship reporting systems until interception on EU territory.

¹¹ Air Traffic Management (ATM) security is concerned with securing the ATM assets and services, to prevent threats and limit their effects on the overall aviation network. Airspace security seeks to safeguard the airspace from unauthorised use, intrusion, illegal activities or any other violation.

Ocean¹². For EUROSUR, such centres should also be set up in the Member States forming the EU eastern land borders and the EU maritime borders in the Black Sea¹³.

Such centres should ensure close to real-time local, regional and national decision-making among *all* national authorities involved in border control tasks. Such centres should have the capacity to provide *situational awareness* of conditions and activities along the external borders as well as all the necessary tools to react accordingly.

The national coordination centre should function as the central part of the national border surveillance system, the latter covering *all* or – based on a risk analysis – *selected* parts of the external borders of the Member State concerned.

4.1.2. *Step 2: Communication network between the national coordination centres including FRONTEX*

A secured computerised communication network should be set up in order to exchange data 24 hours a day in real-time between centres in Member States as well as with FRONTEX.

FRONTEX should receive information from the national coordination centres to the extent relevant for the coordination of joint operations and for risk analysis. FRONTEX could also be involved by serving as a European Situation Centre gathering from and disseminating close to real-time information to these centres with regard to incidents occurring along the EU external borders.

4.1.3. *Step 3: Support to neighbouring third countries for the setting up of border surveillance infrastructure*

As the existing cooperation mechanisms in the Baltic Sea and in the Black Sea have shown, cooperation with neighbouring third countries is a pre-requisite to achieve situational awareness in the maritime domain. While Community financial assistance is already provided to most neighbouring third countries in order to support them in managing their borders, the specific need for developing operational cooperation between those third countries and Member States calls for increased EU financial and logistical support on border surveillance.

Recommendations

Member States located at the southern and eastern external borders of the EU are invited to set up

- *one single national co-ordination centre*, which co-ordinates 24/7 the activities of all national authorities carrying out external border control tasks (detection, identification, tracking and interception) and which is able to exchange information with the centres in other Member States and with FRONTEX;
- *one single national border surveillance system*, which integrates surveillance activities at all or – based on risk analysis – selected parts of the external border

¹² Portugal, Spain, France, Malta, Italy, Slovenia, Greece, Cyprus.

¹³ Norway, Finland, Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, Slovakia, Hungary, Romania, Bulgaria.

and enables the dissemination of information 24/7 between all authorities involved in external border control;

- Member States are encouraged to make full use of the financial support available under the European Borders Fund for the above two actions¹⁴.

FRONTEX should, before the end of 2008, present a risk assessment determining those parts of the external borders of the Member States which should be covered by a national surveillance system, a comparison of this assessment with the plans presented by the Member States, and a report on the existing and needed surveillance infrastructure in selected neighbouring third countries.

The Commission will set up a group of experts from Member States and FRONTEX to elaborate guidelines for the tasks of and the cooperation between the national coordination centres as well as on the role of FRONTEX.

The Commission will launch a technical study under the External Borders Fund and coordinated with other ongoing preparatory works to design the system architecture and to estimate the approximate financial costs, for land and maritime borders and including technical specifications for a secured communication network between the national coordination centres and FRONTEX, making use of existing networks where feasible. The system architecture should be flexible and adaptable to accommodate the application and use of all existing as well as future border surveillance tools (cf also Phase 2). The study will also include an analysis of how to link up EUROCONTROL with EUROSUR for the purpose of covering all relevant threats related to border surveillance in the long-term.

On this basis, the Commission will, in spring 2009,

- report to the Council on the progress made on the guidelines for the national coordination centres, and will assess the need for a legislative initiative in this regard;
- present an estimate on the approximate financial costs for the continued development of national coordination centres and national border surveillance systems;
- present a proposal for the system architecture for the communication network and an estimate of the approximate financial costs for setting it up;
- make an assessment of the border surveillance infrastructure in selected neighbouring third countries based on the evaluation carried by FRONTEX, while using as appropriate this assessment in the programming of relevant financial programmes in the external relations domain, taking into account the means available in the context of the current financial perspectives.

¹⁴ Member States can use the External Borders Fund to co-finance up to 75% of the costs. See priority 2 of the strategic guidelines for 2007 to 2013 for the External Borders Fund as laid down in Commission Decision C(2007) 3925 (OJ L 233, 5.9.2007, p. 3).

4.2. PHASE 2: Development and implementation of common tools and applications for border surveillance at EU level

4.2.1. Step 4: Research and development to improve the performance of surveillance tools

In particular two emerging tools are of interest for border surveillance purposes – satellites and UAVs. Earth observation (EO) satellites offer the possibility of coverage for much of the earth, including the open sea and third country coasts and territories. UAVs can produce detailed images and can be placed over the target area on demand.

EO satellites are useful for monitoring and intelligence gathering with regard to pre-defined areas, but are currently of limited use for tracking. In wide area searches small targets cannot be found, whereas for high resolution imagery the area swept is small and therefore the position of the target has to be known, e.g. on the basis of intelligence given.

UAVs and satellites can track a vessel in European and international waters. However, currently UAVs are not allowed to fly in civil airspace for legal and technological reasons. Extending their operation to coastal areas of third countries of departure would require appropriate agreements with those third countries. In this respect, the overall context of our relations with the third countries concerned will have to be taken into account.

4.2.2. Step 5: Common application of surveillance tools

The application of new surveillance tools could provide Member States' authorities with surveillance information on their external borders and on the pre-frontier area on a more frequent, reliable and cost-efficient basis. Consideration should be given on how the EU can support Member States in developing and using such tools, with regard to investments or by setting up mechanisms allowing for a shared use of capital intensive tools such as satellites. FRONTEX could act as a facilitator e.g. to liaise with service providers in order to procure satellite imagery on behalf of several Member States or co-ordinate the sharing of equipment such as UAVs.

4.2.3. Step 6: Common pre-frontier intelligence picture

The deployment of new tools opens the possibility for strategic information to be gathered by FRONTEX from various sources as well as from Member States' authorities and from third countries in order to recognise patterns and analyse trends, supporting the detection of migration routes and the prediction of risks.

In practice that could serve to establish a common pre-frontier intelligence picture as a complement to the risk analyses currently developed by FRONTEX. Such a common tool could also take on a more operational character and enable a targeted intelligence reaction, coordinated via the situation centre to be set up by FRONTEX.

Recommendations

The 7th Framework Programme for research and development (security and space themes) should be used to improve the performance and use of surveillance tools to increase the area covered, the number of suspicious activities detected as well as to

improve the identification of potentially suspicious targets and the access to high resolution observation satellite data.

Therefore, in spring 2009, the Commission should present to the Council a concept allowing Member States to receive information derived from satellites and other common surveillance tools with regard to their external borders and the pre-frontier area on a more frequent and reliable basis in the context of GMES (Global Monitoring for Environment and Security)¹⁵. This concept should also include an estimate of the approximate financial costs.

In spring 2009, FRONTEX should present, in close cooperation with the GMES Bureau of the Commission, a gap analysis of the current and potential future use of satellites for border surveillance purposes by Member States in order to further define the objectives to be pursued for the common application of such tools at European level.

The Commission will launch a study under the External Borders Fund analysing the concept and approximate financial costs of a "common pre-frontier intelligence picture" and report back to the Council in spring 2009.

4.3. PHASE 3: Creation of a common monitoring and information sharing environment for the EU maritime domain

Phase 3 will focus exclusively on the maritime domain. The objective of this phase is to integrate all existing sectoral systems which are reporting and monitoring traffic and activities in sea areas under the jurisdiction of the Member States and in adjacent high seas into a broader network, thus allowing border control authorities to take advantage of the integrated use of these various systems. This network constitutes also an aim of the integrated Maritime Policy of the EU.

4.3.1. Step 7: Integrated network of reporting and surveillance systems for border control and internal security purposes covering the Mediterranean Sea, the southern Atlantic Ocean (Canary Islands) and the Black Sea

Due to the complexity of developing such a "system of systems", and taking into account the current migratory pressure, in a first step the integrated network should be limited to the areas mentioned above and focus on internal security, linking border control authorities, and other European and national authorities with security interests and responsibilities in the maritime domain together.

To this end, a Maritime Policy pilot project and preparatory action will be launched in 2008 to develop working prototypes that can help to define the appropriate technology and approximate financial costs of cooperation and information sharing between sectoral maritime authorities as well as first components of the final system.

Further actions will be taken to encourage the progressive development of an integrated network of maritime reporting and surveillance systems, in which information from different systems set up to meet European and international organisations (Vessel Monitoring System, Automatic Identification System, Long

¹⁵ See also Annexes 10 and 12 of the impact assessment.

Range Identification and Tracking System, SafeSeaNet, etc.) as well as from national surveillance systems (e.g. SIVE, SPATIONAV, Vessel Traffic Management and Information System etc.), jointly operated surveillance services (e.g. radar satellites, UAVs), and intelligence sources are collected, fused, analysed and disseminated in a structured manner at local, Member States' or European level as appropriate.

The analysis of this data should serve to recognise patterns, analyse trends and detect anomalies and thereby predict risks. The information should be available to all national coordination centres concerned, to facilitate command and control and decision making in near-real-time.

This common environment could also cover activities such as the screening of vessels, people and cargo. Special attention has to be given to the security of these systems and tools, ensuring appropriate confidentiality, integrity and availability.

A study on the legal aspects of the envisaged interoperability of the different surveillance systems will be launched in 2008 within the framework of the EU Maritime Policy.

4.3.2. *Step 8: Integrated network of reporting and surveillance systems for the whole EU maritime domain*

As stated in the action plan¹⁶ accompanying the Communication on an Integrated Maritime Policy for the EU¹⁷, the Commission will announce in the 2nd half of 2008 in the form of a Communication a work plan for further steps towards the integration of all European maritime reporting and surveillance systems. It will go beyond border related aspects, thus covering all maritime activities, such as maritime safety, protection of the marine environment, fisheries control, and law enforcement.

Recommendations

By 2009, the Commission should present to the Council an outline for the system architecture for an integrated network of reporting and surveillance systems for the Mediterranean Sea, the southern Atlantic Ocean (Canary Islands) and the Black Sea, which would allow border control authorities to make full use of the integrated maritime reporting and surveillance systems. This outline should take into account the results of a study to be launched under the External Borders Fund, studies carried out under the 7th Framework Programme for Research and Development, as well as other relevant preparatory work done.

In the framework of the EU Maritime Policy, the Commission will also present a Communication setting out a work plan for further steps towards the integration of all European maritime reporting and surveillance systems covering all maritime activities in the Mediterranean Sea, the southern Atlantic Ocean (Canary Islands) and the Black Sea regions with a view to be extended later to the whole EU maritime domain.

¹⁶ SEC(2007) 1278, 10.10.2007, p. 8.

¹⁷ COM(2007) 575, 10.10.2007, p. 6.

5. PROTECTION OF PERSONAL DATA

The different activities referred to in the previous sections may involve the processing of personal data. Thus the principles of personal data protection law applicable in the European Union are to be observed¹⁸, meaning that personal data must be processed fairly and lawfully, collected for specified, explicit and legitimate purposes and not further processed in a way incompatible with those purposes. The processing of personal data within the context of EUROSUR must therefore be based on appropriate legislative measures, which define the nature of the processing and lay down appropriate safeguards.

6. CONCLUSIONS

- The Commission invites the Council and the European Parliament to discuss the recommendations put forward in this Communication.
- The Commission intends to launch the work on elaborating guidelines, together with the Member States, for the tasks of and the cooperation between the national coordination centres and FRONTEX immediately after having published this Communication.
- In spring 2009, the Commission will report back to the Council on progress made and present concrete proposals for the set up and launch of EUROSUR (Phases 1-3) as outlined in this Communication, including covering the complete system architecture for connecting national border surveillance systems and the common application and use of all relevant tools.

¹⁸ Cf. Directive 95/46/EC (OJ L 281, 23.11.1995, p. 31); Regulation (EC) No 45/2001 (OJ L 8, 12.1.2001, p. 1); Council of Europe Convention of 28.1.1981 (ETS 108).

Phases / Steps		Responsible	EU funding	Timetable					
				2008	2009	2010	2011	2012	2013
I. National infrastructures	1. Setting up of national coordination centres and national surveillance systems	Member States	External Borders Fund (EBF)	Programming. Risk assessment by FRONTEX	Procurement. Report on guidelines	Implementation			Reserve year
	2. Communication network between national centres including FRONTEX	Member States; FRONTEX	EBF for Member States' parts; FRONTEX budget	Study on network architecture	Presentation of study and discussion	Implementation			Reserve year
	3. Support for neighbouring countries in setting up infrastructure	Council, FRONTEX, Commission	FRONTEX budget for study	Study on surveillance infrastructure	Presentation of study and discussion	To extent possible, support to selected third countries			
II. Common tools	4. Research and development to improve surveillance tools	Commission	7 th Framework Programme for research and development (FP7)	Programming and execution of R&D projects to improve performance of surveillance tools					
	5. Common application of surveillance tools	Commission, FRONTEX	FP7	Study on common application of surveillance tools	Presentation of study and discussion	Implementation			
	6. Common pre-frontier intelligence picture	Commission, FRONTEX	EBF for study. FRONTEX for implementation	Development of concept	Presentation of concept	Implementation			
III. Network	7. Integrated network for Mediterranean Sea, Canary Islands and Black Sea	Member States, Commission	EBF and FP7 for studies	Studies on architecture and preparatory action (Maritime Policy of EU)	Presentation of system architecture for EUROSUR part	Implementation of EUROSUR relevant part			
	8. Extension to Atlantic Ocean, North and Baltic Seas	Council, Commission	To be decided	To be determined following 2008 Communication					



COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

Brussels, 13.2.2008
COM(2008) 69 final

**COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN
PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL
COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS**

Preparing the next steps in border management in the European Union

{SEC(2008) 153}
{SEC(2008) 154}

1. INTRODUCTION

1.1. Policy context

The external borders of the EU are crossed every year by more than 300 million travellers, EU citizens and third country nationals combined. Europe is and will continue to be the world's most important tourist destination¹. This mirrors the importance of EU cultural heritage and the success of its political and social-economic model. In order to share its values and support economic growth, the EU must remain open and accessible to others.

The dismantling of the EU's internal border controls is one of the greatest achievements of European integration. An area without internal borders, which has expanded from 7 countries in 1995 to 24 countries at the end of 2007 – a unique, historic accomplishment –, cannot function, however, without shared responsibility and solidarity in managing its external borders.

The ambitious agenda set by the Commission and the Council in 2002, in the plan for management of the external borders of the EU Member States, has now been completed. The legislative framework has been consolidated. The Schengen Borders Code² entered into force in 2006. Simplified rules for local border traffic have been introduced³. An operational dimension has been added with the establishment of the FRONTEX Agency⁴. The concepts of burden-sharing and solidarity have been given real meaning by the European Border Fund which, for the first time, allocates substantial financial resources to these policy areas.

Migratory pressure, as well as the prevention of entry of persons seeking to enter the EU for illegitimate reasons, are obvious challenges facing the Union and, therefore, also its policies on borders and visas. The fundamental challenges of migration management must be addressed from the perspective of a comprehensive immigration policy (cf the Global Approach), including the EU's engagement with third countries in particular. There is therefore also a need to look from the perspective of immigration policy as a whole, at a number of horizontal issues that have an impact on the EU's ability to manage its external borders and to safeguard the Schengen acquis – the external dimension, the medium to long-term budgetary aspects related to financial solidarity and burden-sharing, and the impact of the new Treaty. In this wider context, the Commission will adopt in June a Communication on a comprehensive immigration policy.

While Member States remain responsible for controlling their own border, the Union's common policy in support of Member States' efforts should be continuously developed and strengthened in response to new threats, shifts in migratory pressure and any shortcomings identified, using new technology extensively and proportionately. The social and economic dimensions should be given equal weight. Crossing the external border should be simple and quick for third-country nationals fulfilling the entry conditions set by Community and national law. People-to-people contacts in border regions and between family members should be facilitated. Border management should support, not stifle, economic growth in

¹ World Tourist Organisation (WTO): Vision 2020 Volume 4 p. 48. 'Tourism' also includes travelling for the purposes of improving one's professional qualifications and health.

² Regulation (EC) No 562/2006.

³ Regulation (EC) No 1931/2006.

⁴ Regulation (EC) No 2007/2004.

border regions of neighbouring countries. For the same purpose, the EU has recently concluded visa facilitation agreements with eight neighbouring countries⁵, and is engaging several of them in a dialogue towards removing the visa obligation.

1.2. Integrated border management and current tools

The concept of an integrated border management involves combining control mechanisms and the use of tools based on the flows of persons towards and into the EU. It involves measures taken at the consulates of Member States in third countries, measures in cooperation with neighbouring third countries, measures at the border itself, and measures taken within the Schengen area. The key elements of this concept currently include the following measures, which apply with regard to third country nationals travelling to a Member State taking part in the Schengen cooperation or a country associated to this cooperation.

As defined in Community law travellers from certain third countries are subject to the visa obligation⁶. For this category, a first check of whether they fulfil the conditions of entry and stay takes place in conjunction with the visa application at the consulates of Member States in third countries.

Third country nationals requiring a short stay visa will be checked against the Visa Information System, which will be fully operational in 2012 at the earliest including the roll-out at consulates and border crossing points. The European Parliament and the Council reached a political agreement on the legal bases for the VIS in 2007 and it is expected to be formally adopted in the first half of 2008. The main purposes of the VIS are, on entry, to verify the authenticity of the visa and the identity of its holder. Biometrics – facial image and fingerprints - will be introduced from the start in the VIS. The Commission has presented a proposal to amend the Schengen Borders Code, making compulsory the verification of the identity of the visa holder at each entry.

For persons travelling by air to the EU, before or in relation with boarding data equivalent to what is contained in the passport is transmitted as Advanced Passenger Information (API) at request of the Member State of destination in order to alert the border guard authorities on risky passengers⁷.

API data cannot be used for the purpose of preventing a person from arriving at the border crossing point of the Member State of destination.

According to the Schengen Borders Code⁸, third country nationals must be subject, at entry, to a "thorough check", which in addition to the examination of the travel document involves verifying their purpose and length of stay and whether they possess sufficient means of subsistence, as well as a search in the Schengen Information System and in national databases to verify that they are not a threat to public policy, internal security, public health and the international relations of the Schengen States. Consequently, the checks involve a number of conditions that are verified by the border guard through questions put to the traveller. Also the

⁵ Russia, Ukraine, Serbia, Montenegro, Albania, Bosnia-Herzegovina, FYROM, and Republic of Moldova.

⁶ Regulation (EC) No 539/2001.

⁷ Directive 2004/82/EC.

⁸ OJ L 105, 13.4.2006, p. 1.

validity of the travel document needs to be inspected by the border guard in each case. Checks are the same regardless of whether persons are subject to the visa requirement or not.

Border guards are obliged to manually stamp – indicating the date and place of entry and exit – the travel documents of third country nationals crossing the external border.

At the consulates as well as at the borders the Schengen Information System (SIS) is consulted to verify that the person is not signalled by a Member State for the purpose of denying entry. The SIS and the future SIS II registers alerts, with respect to third country nationals, on persons to be refused entry to the Schengen area, wanted persons, and persons to be put under protection. All third country nationals entering the EU, whether under visa obligation or not, are checked systematically in the SIS.

For checks within the Schengen territory law enforcement authorities will have access to the VIS allowing for identifying undocumented persons if they have been previously issued with a visa.

Finally, reference should also be made to the Commission's proposal on the use of Passenger Name Records for persons arriving by air, essentially equivalent to the information contained in the flight reservation⁹. This information is also transmitted just before or in relation with boarding to law enforcement authorities. This system would apply to all Member States, as it is not linked to the Schengen cooperation as such. The transmission of PNR data takes place for the purpose of preventing terrorism and organised crime, not for border checks.

1.3. Possible new tools for the future development of an integrated border management strategy

If the EU wants to reach the objective of a truly integrated border management, with the aim of meeting the two objectives of enhancing security and facilitating travel for third-country nationals, further steps could be considered.

Starting with the measures taken at the consulates, and from the angle of facilitating travel and access to the EU's territory, the current visa policy is an all-or-nothing approach. While Visa Facilitation Agreements have been concluded with a number of third countries, the common visa policy does not allow for other options than putting the nationals of a given third country under the visa obligation or not.

From a security angle, third-country nationals not requiring a visa are currently not subject to any systematic check for border control purposes before arriving at the border itself.

As concerns measures taken at the borders, and from the angle of facilitating travel, the current legal framework for border checks is a one-size-fits-all approach, meaning that Community law as it stands today does not allow for simplifying checks for certain categories of travellers. The only exception are third-country nationals resident in border areas of neighbouring countries – as a general rule up to 30 km from the border – that can benefit from simplified border checks and an exemption from the visa requirement under the rules of the Local Border Traffic Regulation. Other third-country nationals who frequently travel to and from the Schengen area for legitimate reasons, for example persons travelling on business, and respect the conditions for their length of stay on each occasion, are subject to the same

⁹ COM(2007) 654.

thorough border checks at each entry. This applies also for those, subject to the visa requirement, that are issued with a multiple entry visa. By imposing a thorough check on all persons the current legal framework thereby prevents modernising the way border controls are carried out - new technology could allow for automating, and thereby substantially speeding up, border checks for bona fide travellers.

Looking at the measures that could be taken within the Schengen territory, the Union could reflect on the introduction of an efficient tool for identifying overstayers, as the dates for movements of third-country nationals across the external borders are currently not recorded. Overstayers present by far the biggest category of illegal immigrants in the EU¹⁰. Even if such data would be collected by individual Member States there are no any means for sharing such data between Member States. Border guards are neither able to calculate the length of stay when different travel documents are used to enter and exit the EU or when they are confronted with practical difficulties such as a passport full of stamps or when stamps are illegible. Against this background this Communication puts forward suggestions for new tools that could form an integrated part of the European border management strategy of the future. It proposes ways to look ahead and reflect on the next generation of border management tools, with the objective of preserving the integrity of the Schengen area while simultaneously facilitating the procedures and border crossings for those seeking to enter for legitimate reasons. The possible tools to reflect on, which would apply with regard to third country nationals travelling to a Member State taking part in the Schengen cooperation or to a country associated to this cooperation, could include:

- facilitation of border crossing for bona fide travellers¹¹;
- possible introduction of a registration of entry/exit; and
- examining the introduction of an Electronic System of Travel Authorisation (ESTA).

The Communication is based on an impact assessment which was carried out with the support of two studies from external contractors. A Commission staff working paper to be presented in March will assess in more detail issues related to the technical aspects of the implementation.

2. FACILITATING BORDER CROSSINGS FOR *BONA FIDE* TRAVELLERS

- *Low-risk travellers from third countries, including those that are subject to the visa requirement and those that are not, could be offered a pre-screening process, on a voluntary basis, with a view to being granted Registered Traveller status.*
- *When arriving at the borders of the EU Registered Travellers could benefit from a simplified and automated border check.*

¹⁰ Cf impact assessment on estimated numbers.

¹¹ The Commission included the creation of an entry-exit system and the introduction of a border-crossing facilitation scheme among possible developments in its Communication on enhanced interoperability and synergies among European databases in the area of Justice and Home Affairs - COM(2005) 597, 24.11.2005 - and in its Communication on Policy Priorities in the fight against Illegal Immigration of Third-Country Nationals - COM(2006) 402, 19.7.2006.

The current legal framework regulating checks to be carried out on third-country nationals at the external borders could be amended to provide for relaxing the checks to be carried for certain categories of travellers, to be awarded the status of "Registered Travellers". Applicants for such a status could be subject to a pre-screening and the criteria would be defined so as to compensate for the lighter checks at the borders. The checks to be retained at the border itself could be defined in such a way so as to open the way for the use of automated gates.

In concrete terms, awarding the status of "Registered Traveller" and providing for automated checks for those persons would mean waiving the verification of certain entry conditions at the border (purpose of stay, means of subsistence, absence of threat to public order). Persons could be granted "Registered Traveller" status after appropriate screening on the basis of common vetting criteria. These could as a minimum include a reliable travel history (the person should not have exceeded the authorised stay at previous visits to the EU), proof of sufficient means of subsistence, and holding a biometric passport. Further criteria could be considered and the criteria for awarding Registered Traveller status to those under visa obligation could be aligned to the criteria applicable for the granting of multiple entry visas.

Third country nationals could apply for Registered Traveller status at any Member State. The application process could be organised at the consulates or at future common application centres.

To allow for the use of the same infrastructure and equipment, the same biometric identifiers (facial image and fingerprints) could be used as for visa holders. Information will be shared between Member States on holders of Registered Traveller status, as these persons should be able to benefit from a simplified check at the external borders of the Schengen area regardless of at which border crossing point they choose to enter.

Besides the criteria that have been waived for the purpose of allowing a simplified check of registered travellers at the borders, at the border itself, the introduction of automated gates could enable the automated verification of travellers' identity without the intervention of border guards. A machine would read the biometric data contained in the travel documents or stored in a system or database and compare them against the biometrics of the traveller.

Besides other positive aspects such as the satisfaction of travellers and the symbolic effect of showing the EU as open to the world, Automated Border Control systems could significantly increase cost-effectiveness as more passengers would be processed at the borders by a smaller number of border guards, thereby reducing overall costs for Member States faced with continuously increasing passenger flows. One border guard should be able to oversee up to ten automated border gates in operation. Automated border controls for bona fide travellers would provide major benefits in time savings on crossing the external border and allow border authorities to focus their resources on those groups of third country nationals that require more attention, thus improving overall security at borders.

A decision on the border crossing points at which facilitation measures are introduced should be taken by Member States individually, based on the flow of passengers and the traffic conditions. In practice one additional lane could be arranged at the border crossing point where automated border gates are used.

The use of automated gates by EU citizens

It should also be noted that EU citizens and other persons enjoying the Community right of free movement¹² could benefit from automated gates when crossing the external border. This category is subject to a "minimum check", at both entry and exit, consisting of the examination of the travel document so as to verify the identity of the individual. Border checks under the current legal framework can therefore be automated for EU citizens in possession of an e-passport already today. The automated gate systems envisaged for third-country nationals could be used by EU citizens also when crossing the external borders, performing the same functions, except that only random checks of the SIS and national databases can be carried out in accordance with the Schengen Borders Code¹³.

Member States have begun issuing biometric passports¹⁴ containing the digitised facial image of the holder since August 2006, and will from 28 June 2009 issue passports containing also the holder's fingerprints¹⁵. The introduction of biometrics in passports could be completed by 2016 for one biometric identifier and by 2019 for two identifiers, at the latest (assuming a maximum period of validity of passports of 10 years). All EU citizens would at that time be able to benefit from automated border crossings should they be taken up by Member States in a widespread fashion. Automated border crossings for EU citizens based on the biometric passports would use the same automated gates as for third-country nationals that are registered travellers.

In the run-up to the full introduction of biometric passports, the current legal framework allows for schemes based on voluntary enrolment to be deployed by Member States, under the condition that the criteria for enrolment correspond to those for minimum checks at the borders and that the schemes are open for all persons enjoying the Community right to free movement. Such schemes should be interoperable within the EU, based on common technical standards, which should be defined to support the widespread and coherent use of automated border control systems. The take-up of interoperable schemes by Member States could be promoted through financial support from the External Borders Fund.

3. THE CREATION OF A SYSTEM TO REGISTER THE ENTRY/EXIT OF THIRD COUNTRY NATIONALS

- *The automatic registration of the time and place of entry and exit of third country nationals, both those that require a visa and those that do not, to identify overstayers, could be introduced at the borders.*
- *An alert available to national authorities could be issued once the validity of an individual's stay in the EU has expired, and no exit data had been captured.*

An entry/exit system could apply to third country nationals admitted for a short stay (up to 3 months), covering both those that are subject to the visa requirement and those that are not. The system could include the recording of information on the time and place of entry, the

¹² Family members of EU citizens; other EEA and Swiss nationals, including family members.

¹³ Portuguese RAPID is an example of such system already in operation.

¹⁴ Council Regulation (EC) No 2252/2004 of 13 December 2004 on Biometrics in Passports.

¹⁵ Commission Decision C(2006) 2909 of 28 June 2006.

length of stay authorised, and the transmission of automated alerts directly to the competent authorities, should a person be identified as 'overstayer', both at the time this occurs and upon departure from the EU. In exceptional cases (e.g. a national visa granted due to flight cancellation, illness or other justifiable reason) or of a change of the status of the person (e.g. extended right of residence) the system information should be updated by the authorities responsible for taking the decision.

The alert information would allow for:

- Enabling national authorities to identify overstayers and take the appropriate measures;
- Deterring third-country nationals from overstaying;
- Providing information for operational purposes on patterns of overstaying (e.g. travel route, fraudulent sponsors, country of origin and reasons for travelling) as well as data on migration flows and overstayers for visa policy purposes.

All third country nationals requiring visas could provide their biometric data when applying for a visa at a Member State's consular post for the Visa Information System, and border crossing points could be equipped to allow for the verification of the identity of the visa holder on the basis of that data. In order to take full advantage of these investments and minimize the impacts to border checks, it would be reasonable to await the complete and successful rollout of the VIS to all consular posts and border crossing points before the entry/exit system is implemented in practice.

Third-country nationals not requiring visas could be subject to identical verification procedures as visa holders at the borders, with the help of the same biometric equipment. It would be necessary to enrol their biometric data at the first entry so that subsequent biometric checks on exit as well as within the Schengen area could be performed, which could potentially complicate the management of passenger flows, especially at certain land border crossing points.

An increase in the time required and longer queues due to the introduction of the entry/exit system could be offset by better management of the flow of passengers due to automated border crossings. For Registered Travellers, the enrolment of biometrics at the first entry for the purpose of the entry/exit system should be dispensed since the registration of dates for entry and exit is included in the automated border control process for such travellers.

An element to be considered in the reflection is whether a separate system is required to store the entry/exit data of third-country nationals, as well as their biometric data. This new system could use the same technical platform as SIS II and VIS thereby exploiting synergies with the Biometric Matching System (BMS) currently under development and which could form the common basis for the entry/exit system, the VIS and the SIS II. The Commission will present a more detailed technical analysis of these solutions, including whether the VIS could be extended for the specific purpose of storing the entry/exit data of third-country nationals requiring visas, and whether a separate system is necessary for the Registered Travellers scheme.

Costs flowing from the necessary investments to be made by Member States to equip the border crossing points would, as is the case for the investments currently made in relation to the implementation of the SIS and the VIS, be covered by the External Border Fund.

Estimates are provided in the accompanying impact assessment and will be further detailed in the forthcoming working document from the Commission services. No costs should be incurred by third countries as a result of the implementation of the entry/exit system and the Registered Travellers programme.

4. ELECTRONIC SYSTEM OF TRAVEL AUTHORISATION (ESTA)

The Commission will examine the possibility of introducing an **electronic system of travel authorisation**. Such a system would apply to third-country nationals not subject to the visa requirement who would be requested to make an electronic application supplying, in advance of travelling, data identifying the traveller and specifying the passport and travel details. The data could be used for verifying that a person fulfils the entry conditions before travelling to the EU, while using a lighter and simpler procedure compared to a visa. The Commission intends to launch a study in 2008 to analyse the feasibility, the practical implications and the impacts of such a system.

5. DATA PROTECTION ISSUES

Systems must comply with EU data protection rules including the requirements of necessity, proportionality, purpose limitation and quality of data. Particular care must be taken to ensure full compliance with the requirements of Articles 16 and 17 of Directive 95/46/EC on confidentiality and security, as well as the requirements related to network security and confidentiality laid down by Regulation (EC) No 45/2001.

The data protection rules for the VIS and the status quo including the retention of information for only five years would seem appropriate.

The data generated by the entry/exit system would be used by the competent immigration authorities. Individuals should have the right of access to information held on them and to challenge and correct this information as provided for in Community and national legislation. Provisions should be made for an appeal mechanism in cases where third country nationals are 'forced' to overstay.

The study to be launched by the Commission on the possibility of an electronic travel authorisation will also consider the relevant data protection issues arising from such a system.

6. CONCLUSIONS

Having regard to the progress made in agreeing upon and launching the Visa Information System, the EU should consider building on this achievement by reflecting on the necessary parameters for putting in place an **entry/exit system** for all third-country nationals admitted for a short stay,. Should this reflection conclude on the opportunity to build such a system, it could be operational by 2015 and future proposals would be needed in order to:

- Amend the Schengen Borders Code to ensure that registration of dates of entry and exit is carried out systematically at all crossing points of the external border, and that the enrolment of biometrics at the border for third country nationals not requiring a visa becomes a compulsory entry condition. Also, if a "registered traveller" is created, the

Borders Code would need to allow for a simplified check of travellers awarded such a status at the borders;

- Decide the setting up of the new entry/exit system to register the entry and exit information and store biographic and biometric data of third country nationals. The system could build on the same technical platform as the VIS/SIS II.

Member States could also reflect on the need to use **automated border control systems for EU citizens**, based on the e-passport or national schemes. A discussion on the development of technical standards to achieve interoperability of national schemes not based on the e-passport should take place in the appropriate fora. In a wider perspective, developing global standards could be considered, with a view to coordinating enrolment, eligibility and technical interoperability features of such schemes at international level.

The Commission will report back to the European Parliament and the Council on the outcome of the study on an **electronic travel authorisation system** during 2009.

The Commission therefore invites the European Parliament and the Council to engage in a reflection on the future overall architecture of the EU's integrated border management and the use of systems, from the angle of enhancing security and facilitating travel. On the basis of this reflection, the Commission will assess the further development of these systems, including the presentation of the necessary legislative proposals.