EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 24.5.2022
COM(2022) 303 final

Toimintapoliittinen asiakirja

asetuksen (EU) 2019/1896 8 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevan monivuotisen strategisen toimintapolitiikan kehittämiseksi

1. *JOHDANTO*

Schengen-strategiassa, joka julkaistiin 2. kesäkuuta 2021, yksilöidään kaksi tärkeää edellytystä täysin toimivalle ja kestävälle Schengen-alueelle. Nämä ovat yhdennetty lähestymistapa ulkorajojen valvontaan ja Euroopan raja- ja merivartioviraston, josta käytetään yleisesti nimitystä Frontex, jäljempänä myös 'virasto', uuden toimeksiannon onnistunut toteuttaminen. Strategiassa korostetaan erityisesti tarvetta luoda "*sekä strateginen kehys että operatiiviset osat, joita tarvitaan, jotta voidaan yhdistää politiikat paremmin toisiinsa ja siten poistaa rajavalvontaan, turvallisuuteen, palauttamiseen ja muuttoliikkeeseen liittyvät porsaanreiät varmistaen samalla perusoikeuksien suoja*".

Tämän tavoitteen saavuttamiseksi Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden on tehtävä yhteistyötä erityisesti eurooppalaisen raja- ja merivartioston puitteissa, jotta voitaisiin toteuttaa käytännössä täysin toimiva **Euroopan yhdennetty rajaturvallisuus** (EIBM), jossa ovat mukana kaikki asiaankuuluvat toimijat sekä unionin että jäsenvaltioiden tasolla. Tässä yhteydessä Euroopan yhdennetty rajaturvallisuus olisi myös integroitava kaikilta osin Schengen-sykliin.

Kuten Schengen-strategiassa ilmoitetaan, Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden toteuttamista ohjataan **monivuotisen strategisen toimintapoliittisen syklin** (EIBM:n toimintapoliittinen sykli) avulla. Se valmistellaan eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen (EU) 2019/1896[1] 8 artiklan mukaisesti. Monivuotinen strateginen toimintapoliittinen sykli ohjaa sitä, miten eurooppalaisen raja- ja merivartioston olisi toimittava rakenteena seuraavien viiden vuoden ajan ja toteutettava Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta. **Operatiivisella tasolla** tämän syklin on tarkoitus tarjota yhteiset puitteet työlle, jota yli 120 000 Euroopan raja- ja merivartiossa työskentelevää kansallisten viranomaisten lähettämää ja Frontexin työntekijää päivittäin tekevät.

Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 8 artiklan 4 kohdan ja tämän **toimintapoliittisen asiakirjan** mukaisesti komissio aloittaa Euroopan parlamentin ja neuvoston kuulemisen monivuotisen strategisen toimintapolitiikan kehittämisestä. Kuulemisessa keskitytään erityisesti tämän toimintapoliittisen asiakirjan 5 lukuun, jossa esitetään **viiden vuoden** ajaksi ***toimintapoliittiset painopisteet*** ja ***strategiset suuntaviivat***, jotka liittyvät eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 3 artiklassa vahvistettuihin EIBM:n 15 osatekijään.

Lisäksi siinä pyritään saamaan toimielinten näkemyksiä sellaisen **yhdennetyn, yhtenäisen ja jatkuvan prosessin** vahvistamiseksi, jolla annetaan strategiset suuntaviivat kaikille asiaankuuluville unionin ja kansallisen tason toimijoille Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden johdonmukaisen toteuttamisen varmistamiseksi. Näin varmistetaan, että

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1896, annettu 13 päivänä marraskuuta 2019, eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta sekä asetusten (EU) N:o 1052/2013 ja (EU) 2016/1624 kumoamisesta.

uudet haasteet otetaan asianmukaisesti huomioon ja painopisteitä voidaan mukauttaa muuttuviin tarpeisiin. Myös tästä hallintomekanismista olisi tultava osa monivuotista strategista toimintapoliittista sykliä.

Tämän kuulemisprosessin tulosten pohjalta olisi laadittava **komission tiedonanto Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevasta monivuotisesta strategisesta toimintapolitiikasta**, jolla vahvistetaan vuoden 2022 loppuun mennessä poliittinen ohjaus Euroopan yhdennetylle rajaturvallisuudelle viiden vuoden ajaksi. Syklin toteutusta jatketaan teknisellä ja operatiivisella strategialla, jonka Frontexin hallintoneuvosto hyväksyy, sekä jäsenvaltioiden kansallisten strategioiden kautta.

2. *KATSAUS EUROOPAN YHDENNETTYÄ RAJATURVALLISUUTTA KOSKEVAAN MONIVUOTISEEN STRATEGISEEN TOIMINTAPOLIITTISEEN SYKLIIN*

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (77 artiklan 1 kohdan c alakohdan) mukaan Euroopan unioni kehittää politiikan, jonka tarkoituksena on ”*ottaa vaiheittain käyttöön yhdennetty ulkorajojen valvontajärjestelmä*”. Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden osatekijät, periaatteet ja tärkeimmät sidosryhmät vahvistettiin ensimmäistä kertaa vuonna 2016 eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetussa asetuksessa, ja niitä kehitettiin edelleen, kun asetusta muutettiin[2] vuonna 2019. Tällöin vahvistettiin myös toimintapoliittinen sykli Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden tuloksellisen toteuttamisen strategiseksi hallintokehykseksi. EIBM:n toimintapoliittisen syklin **strategisena tavoitteena** on määrittää, miten eurooppalaisen raja- ja merivartioston tulisi vastata rajaturvallisuuteen ja palauttamiseen liittyviin haasteisiin johdonmukaisella, yhdennetyllä ja järjestelmällisellä tavalla.

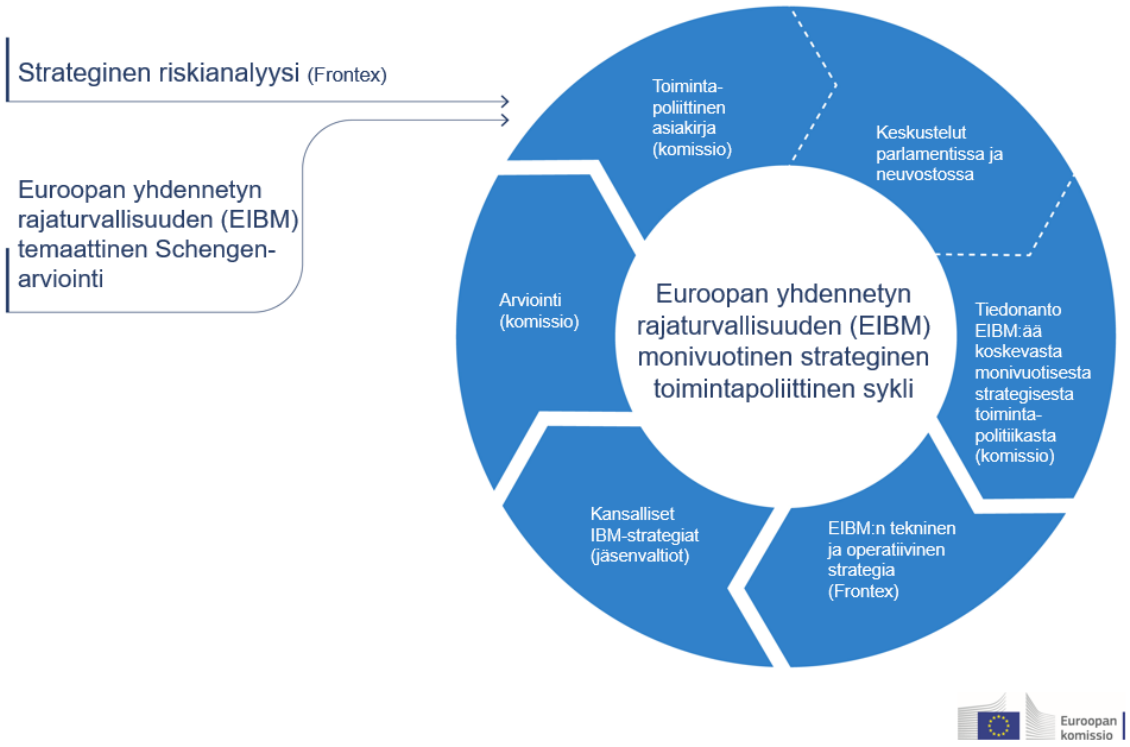
Monivuotisen strategisen toimintapoliittisen syklin rakenne

Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden viisivuotinen strateginen toimintapoliittinen sykli koostuu neljästä päävaiheesta:

1. EU:n toimielinten antama poliittinen ohjaus
2. Frontexin hallintoneuvoston hyväksymä EIBM:n tekninen ja operatiivinen strategia
3. jäsenvaltioiden kansalliset yhdennetyn rajaturvallisuuden strategiat (kansalliset IBM-strategiat)
4. komission suorittama arviointi syklin käynnistämiseksi uudelleen.

[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1896, annettu 13 päivänä marraskuuta 2019, eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta sekä asetusten (EU) N:o 1052/2013 ja (EU) 2016/1624 kumoamisesta (EUVL L 295, 14.11.2019).

Kuvio 1: EIBM:n monivuotinen strateginen toimintapoliittinen sykli



a) *Poliittinen ohjaus*

Frontex toimitti heinäkuussa 2020 komissiolle, Euroopan parlamentille ja neuvostolle **EIBM:ää koskevan strategisen riskianalyysin**, jossa yksilöidään Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden haasteet seuraaviksi kymmeneksi vuodeksi. Komissio on laatinut tämän toimintapoliittisen asiakirjan tuon analyysin perusteella. Komissio on ottanut huomioon myös yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevista kansallisista strategioista vuosina 2019–2020 toteutetun temaattisen Schengen-arvioinnin.

Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuusstrategian kehittäminen on unionin toimielinten vastuulla. Näin ollen on olennaisen tärkeää, että komissio, Euroopan parlamentti ja neuvosto tekevät tuloksellista yhteistyötä luodessaan Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden hallinnoinnin poliittisia puitteita. Nämä puitteet on tarkoitus hyväksyä tiedonantona, jossa esitetään EIBM:n monivuotinen strateginen politiikka.

b) *Frontexin tekninen ja operatiivinen EIBM-strategia*

Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 8 artiklan 5 kohdassa Frontexille annetaan tehtäväksi vahvistaa pääjohtajansa ehdotukseen perustuvalla hallintoneuvoston päätöksellä **tekninen ja operatiivinen strategia Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta varten**. Strategia on määrä laatia tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden ja komission kanssa. Strategian on oltava eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 3 artiklan

mukainen, ja viraston on otettava perustelluissa tapauksissa huomioon jäsenvaltioiden erityistilanne, erityisesti niiden sijainti. Siinä tulisi hyödyntää komission tiedonantoa Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden monivuotisesta strategisesta politiikasta, mutta ottaa huomioon myös voimassa olevan Schengen-lainsäädännön asiaa koskevat vaatimukset.

Frontexin teknisen ja operatiivisen EIBM-strategian vaatimukset
• Frontexin hallintoneuvosto ja EIBM-työryhmä ohjaavat ja valvovat strategian kehittämistä ja toteuttamisprosessia. • Strategia rakentuu eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 3 artiklassa vahvistettujen 15 osatekijän ympärille. • Strategia on EU:n toimielinten antaman poliittisen ohjauksen mukainen. • Eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskeva yhtenäinen strategia koskee sekä Frontexia että jäsenvaltioiden rajavalvontaviranomaisia. • Strategia kattaa sekä unionin että kansallisen tason toimet, joilla muun muassa pyritään yhdenmukaistamaan käytäntöjä sekä standardoimaan teknisiä resursseja ja operatiivista yhteentoimivuutta. • Strategia kattaa viisi vuotta, ja siinä otetaan ihannetapauksessa huomioon monivuotisen rahoituskehyksen ohjelmakausi. • Strategiaan liittyy toimintasuunnitelma, jossa esitetään keskeiset toimenpiteet, aikataulu, välitavoitteet, tarvittavat resurssit ja seurantajärjestelyt.

c) *Yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevat kansalliset strategiat*

Jäsenvaltioilla on edelleen **ensisijainen vastuu ulkorajojensa turvallisuudesta** oman etunsa ja kaikkien jäsenvaltioiden edun vuoksi. Sen vuoksi Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden tuloksellinen toteuttaminen edellyttää EU:n tasolla laadittujen strategioiden sopeuttamista kansalliselle tasolle. Tästä syystä eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 8 artiklan 6 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltiot vahvistavat **kansalliset strategiansa Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta varten**.

Yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevien kansallisten strategioiden vaatimukset
• Kullakin jäsenvaltiolla on yksi yhdennetyn rajaturvallisuuden strategia. • Perustetaan kansallinen keskitetty EIBM-hallintorakenne, jolla koordinoidaan kaikkien rajaturvallisuuteen ja palauttamiseen osallistuvien viranomaisten työtä ja jossa otetaan huomioon muiden sellaisten EU:n politiikkojen vaikutukset, joita toimivaltaiset viranomaiset, kuten tulli- ja terveysvalvontaviranomaiset, toteuttavat toimivaltuuksiensa puitteissa jäsenvaltioiden ulkorajoilla. • Strategia on laadittu EU:n toimielinten päättämän poliittisen strategian, viraston teknisen ja operatiivisen strategian ja Schengen-vaatimusten mukaisesti. • Strategia perustuu eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 3 artiklassa vahvistettuihin 15 osatekijään, mutta ne kattavat myös kansalliseen toimivaltaan kuuluvia asioita, jos se katsotaan aiheelliseksi. • Strategiassa vahvistetaan kansalliset rajaturvallisuusjärjestelyt ja osallistuminen Frontexin ja muiden EU:n toimijoiden koordinoimiin EU:n mekanismeihin. • Strategiassa vahvistetaan selkeästi nykyiset ja suunnitellut henkilöstö- ja taloudelliset resurssit sekä tarvittavan infrastruktuurin kehittämisen tärkeimmät vaiheet. • Strategiassa perustetaan arviointi- ja valvontamekanismi.

- Strategia on monivuotinen ja noudattaa ihannetapauksessa monivuotisen rahoituskehyksen ohjelmakautta.
- Strategiaan liittyy toimintasuunnitelma, jossa esitetään keskeiset toimenpiteet, aikataulu, välitavoitteet, tarvittavat resurssit ja seurantajärjestelyt.

d) *Yhdennetyn rajaturvallisuuden syklin arviointi*

Neljä vuotta sen jälkeen, kun tiedonanto Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevasta monivuotisesta strategisesta toimintapolitiikasta on hyväksytty, komissio tekee seuraavan monivuotisen strategisen toimintapoliittisen syklin valmistelemiseksi perusteellisen arvioinnin siitä, miten kaikki sidosryhmät EU:n ja kansallisella tasolla toteuttavat toimintapolitiikkaa.

Eurooppalaisen raja- ja merivartioston rakenne

Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetulla asetuksella luodaan **eurooppalaiselle raja- ja merivartiostolle** kattava rakenne, joka koostuu Frontexista ja noin 50–60:stä jäsenvaltioiden viranomaisesta, joilla on toimivaltaa rajaturvallisuuden (mm. rajavalvontatehtäviä hoitavat rajavartijat) ja palauttamisen alalla. Lisäksi asetuksessa annetaan eurooppalaisen raja- ja merivartioston tehtäväksi varmistaa Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden tosiasiallinen ylläpitäminen **jaetun vastuun** perusteella. Eurooppalaisen raja- ja merivartioston täyden potentiaalin hyödyntäminen johtaisi todelliseen ja tarpeelliseen muutokseen kentällä. Tätä varten EU:n ja jäsenvaltioiden olisi yhdessä hyödynnettävä tätä uutta rakennetta ja vahvistettava eurooppalaisen raja- ja merivartioston hallintorakenteita samalla kun kohennetaan sen uusia operatiivisia voimavaroja paremman ja nopeamman EU-tason koordinoinnin kautta.

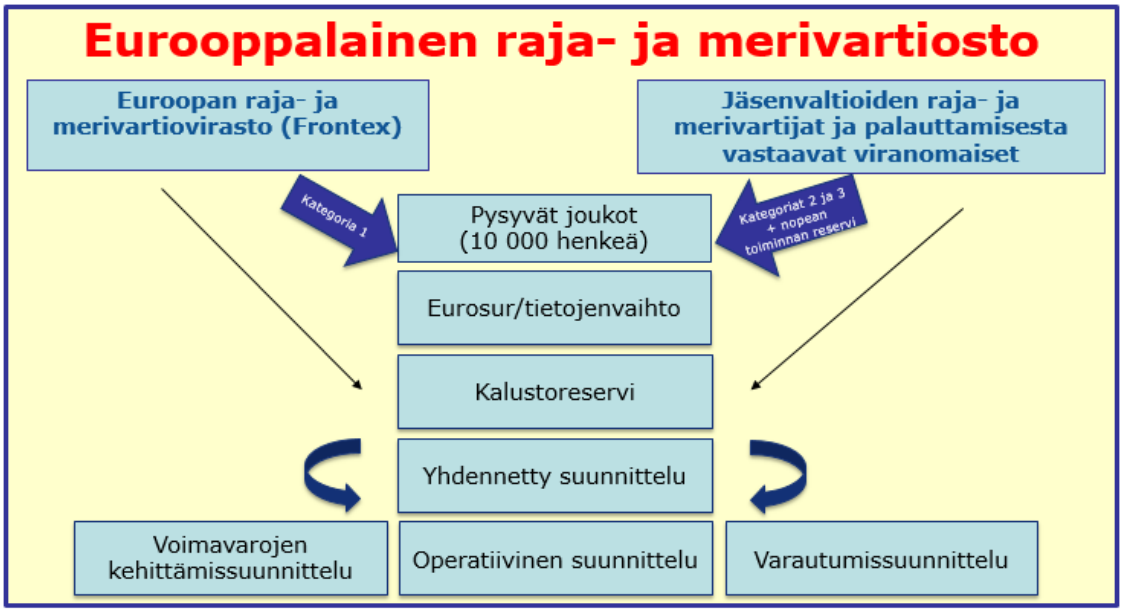
Eurooppalaisen raja- ja merivartioston hallintorakenteen on taattava, että Frontexin ja kansallisten raja- ja merivartioviranomaisten toiminta on täysin linjassa rajaturvallisuutta ja muuttoliikettä koskevien EU:n poliittisten tavoitteiden kanssa ja että ne noudattavat sisäiseen turvallisuuteen liittyvää toimintalinjaa.

Jäsenvaltioilla on edelleen ensisijainen vastuu ja toimivalta rajojensa turvallisuuteen liittyvissä asioissa. Uuden toimeksiantonsa ansiosta Frontexilla on nyt keskeinen rooli eurooppalaisessa raja- ja merivartiostossa, sillä se vahvistaa, arvioi ja koordinoi jäsenvaltioiden toimia ja luo eurooppalaisia voimavaroja.

Euroopan raja- ja merivartiovirasto on alusta alkaen tarjonnut puitteet tietojenvaihdolle ja operatiiviselle yhteistyölle paitsi Frontexin ja jäsenvaltioiden välillä myös jäsenvaltioiden eri viranomaisten välillä. Vuodesta 2019 lähtien näitä välineitä on täydennetty mahdollisuudella tukea jäsenvaltioita vaikuttavammin viraston omien operatiivisten joukkojen eli eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvien joukkojen kautta. Lähetetyt pysyvät joukot toimivat isäntäjäsenvaltion komennossa. Teknologian näkökulmasta eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetulla asetuksella vahvistettiin edelleen eurooppalaisen raja- ja merivartioston asianmukaista toimintaa Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur)

täysimääräisen integroinnin myötä. Tarkoituksena on varmistaa tilannetietoisuus, toimiva tietojenvaihto ja yhdennetty suunnittelu, joka kattaa operatiivisen suunnittelun, varautumissuunnittelun ja voimavarojen kehittämisen suunnittelun. Frontex koordinoi ja tukee kaikkia näitä keskitetysti. Virasto käynnistää, koordinoi ja tukee myös monia muita prosesseja (esim. kaluston standardointi ja tietojenvaihto) tavoitteenaan vahvistaa edelleen eurooppalaista raja- ja merivartiostostoa ja helpottaa rajavartijoiden päivittäistä työtä EU:ssa.

Kuvio 2: Eurooppalainen raja- ja merivartiosto



Komissiolla on myös operatiivinen rooli joidenkin Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden näkökohtien osalta, erityisesti kun on kyse EU-rahoituksesta, Schengen-arviointimekanismista ja virastojen välisestä yhteistyöstä hotspot-alueilla. Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetussa asetuksessa korostetaan myös **eurooppalaisten sidosryhmien**, erityisesti EU:n erillisvirastojen (eu-LISA, Euroopan unionin turvapaikkavirasto, Euroopan unionin perusoikeusvirasto), merkitystä. Näiden sidosryhmien tiivis yhteistyö Frontexin ja jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa on olennaisen tärkeää EIBM:n onnistuneen toteuttamisen kannalta. **Kansallisella tasolla** monet viranomaiset (tulli-, lainvalvonta- ja kansanterveysviranomaiset) tekevät yhteistyötä eurooppalaisen raja- ja merivartioston kansallisten osien kanssa EIBM:n tuloksellisen toteuttamisen varmistamiseksi omalla toimialueellaan.

3. *EUROOPAN YHDENNETYN RAJATURVALLISUUDEN STRATEGISET HAASTEET*

Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 8 artiklan mukaisesti strategisen syklin lähtökohtana on määrittää *rajaturvallisuuteen ja palauttamiseen liittyvät haasteet,* joihin *on tarkoitus vastata johdonmukaisella, yhdennetyllä ja järjestelmällisellä tavalla*. Tässä yhteydessä Frontex on laatinut tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa

ensimmäisen **Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevan strategisen riskianalyysin**, joka kattaa kymmenen vuoden ajanjakson.[3]
Vuoden 2020 strategisessa riskianalyysissä yksilöitiin seuraavat keskeiset haasteet:

Ulkorajat:

a) Paine lisääntyy rajat ylittävän rikollisuuden[4], terrorismin ja hybridiuhkien vuoksi.
b) Matkustaja- ja rahtivirtojen lisääntyessä on tarpeen parantaa tiedonkeruuta, riskinhallintaa ja yhteentoimivuutta.
c) Yhdennetty rajaturvallisuus on digitalisoitava ottamalla käyttöön rajanylitystietojärjestelmä, Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmä, uudistettu Schengenin tietojärjestelmä ja uudistettu viisumitietojärjestelmä.
d) Meri-, maa- ja lentoliikenteeseen kohdistuu muun muassa seuraavat haasteet:
    i. sofistikoidut kyber- ja terrori-iskut kansainvälisiä/kotimaisia matkustajia, aluksia, vaarallista rahtia ja kriittistä meri-infrastruktuuria vastaan,
    ii. lisääntynyt kansainvälinen muuttoliike, (EU:n sisäinen) edelleen liikkuminen ja rajat ylittävä salakuljetus ja
    iii. halpalentojen vaikutus joidenkin EU:n lentoasemien kykyyn selviytyä asiaan liittyvistä, yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevista ongelmista.
e) Laittomat salakuljetusvirrat voimistuvat, mikä vaikuttaa EU:n sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen.
f) Kyberrikolliset osoittavat jatkuvasti joustavuuttaan ja selviytymiskykyään, mutta tukeutuvat myös nykyisiin toimintatapoihin ja kohdistavat iskut tunnettuihin haavoittuvuuksiin ja uusiin uhreihin. He yrittävät hyötyä covid-19-pandemian aikana koetusta toimintojen massiivisesta siirtämisestä verkkoon.
g) Laillisten rajanylitysten helpottamiseksi, myös matkailun ja kaupan hyväksi, rajavalvontaviranomaisten on hyödynnettävä parhaalla mahdollisella tavalla muita kuin henkilöön kajoavia tunnistusteknologioita (esim. sormenjäljet, kasvojentunnistus) kunnioittaen samalla kaikilta osin erityisesti henkilötietojen suojaan liittyviä perusoikeuksia. Tällaisten tietojen tulisi olla käytettävissä kädessä pidettävien laitteiden kautta tarvittavien tietokantahakujen ja turvatarkastusten mahdollistamiseksi.
h) Terrorismin ja hybridiuhkien osalta erilaiset haasteet liittyvät tietojen oikea-aikaiseen jakamiseen tarkastusten ja nopean toiminnan parantamiseksi, ja eurooppalainen raja- ja merivartiosto voi edistää sitä mahdollistamalla rajavartijoiden pääsyn Schengenin tietojärjestelmään (SIS), rajanylitystietojärjestelmään (EES) ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmään (ETIAS) sekä varmistamalla EU:n tietojärjestelmien, myös eurooppalaisen hakuportaalin, yhteentoimivuuden.

---

[3] https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Strategic_Risk_Analysis_2020.pdf.

[4] Frontexin strategisessa riskianalyysissa yksilöitiin myös kyberrikollisuus yhtenä EIBM:n tulevista haasteista. Järjestäytynyttä rikollisuutta koskevaa toimintapoliittista sykliä pidetään kuitenkin sopivampana tämän ongelman käsittelyyn EU:n tasolla.

Muuttoliike ja palauttaminen:

a) Sellaisen tilanteen välttämiseksi, jossa yksittäiset jäsenvaltiot tai rajaosuudet joutuvat huomattavan paineen kohteeksi, tarvitaan hyvin koordinoituja toimia, joihin liittyy asianmukaisia toimenpiteitä rajan tuntumassa, ja tarvittaessa vastaavaa operatiivisen kapasiteetin lisäämistä asianomaisilla rajaosuuksilla.
b) Ulkorajoilla ja Schengen-alueella toteutettavien turvallisuustoimenpiteiden on oltava tasapainossa suhteessa tarpeeseen varmistaa esteettömät matkustajavirrat.
c) Eurooppalaisen raja- ja merivartioviraston palauttamistoimien merkitys kasvaa samalla kun Frontexista voi tulla EU:n palauttamisjärjestelmän operatiivinen väline, joka on mukana toteuttamassa suurinta osaa palauttamisista.
d) Eurooppalaisen raja- ja merivartioston palauttamistoimia on tarkoitus vahvistaa digitalisaation kautta eli käyttämällä Frontexin palauttamissovellusta ja kansallisia palauttamisasioiden hallinnan tietojärjestelmiä, jotka perustuvat Frontexin kehittämään palauttamistapausten hallintajärjestelmien malliin.

Pandemiat:

e) Pandemiat yksilöitiin Frontexin vuoden 2020 analyysissa keskeiseksi haasteeksi Euroopan yhdennetylle rajaturvallisuudelle, sillä ne voivat muuttua nopeasti piilevästä uhkasta ilmeiseksi uhkaksi, kuten covid-19-pandemia on osoittanut.
f) Etulinjan rajavartijat ovat vuorovaikutuksessa matkustajien kanssa ja ovat kosketuksissa matkatavaroihin ja rahtiin, mikä voi altistaa heidät muun muassa toksiineille ja patogeeneille. Tämän uhkan lieventämiseksi on varmistettava, että rajavartijoilla on turvallinen työympäristö, ja viranomaisten on otettava rajavalvontaan liittyvät terveysriskit huomioon.

Nämä Frontexin vuoden 2020 riskianalyysissä yksilöidyt haasteet ovat saaneet vahvistuksen, ja niitä on täydennetty sen jälkeisillä tapahtumilla. Erityisesti tilanne EU:n ja Valko-Venäjän rajalla vuonna 2021 osoitti, miten **muuttoliikkeen** välineellistäminen voi luoda hybridiuhkan EU:n rajoille, joihin voivat vaikuttaa yhä enemmän hybridioperaatiot, joilla pyritään edistämään tiettyjen kolmansien maiden ulko- ja turvallisuuspoliittista agendaa EU:n naapurialueilla ja laajemmin. Hybridiuhkat edellyttävät yhteistyötä ja tietojenvaihtoa (virastojen välillä, jäsenvaltioiden kanssa ja EU:n toimielinten ja elinten kanssa), jotta voidaan tunnistaa varhaisessa vaiheessa eri alojen hybridiuhat – ja niiden strateginen tavoite.

Samoin **Venäjän hyökkäys Ukrainaan**, minkä seurauksena EU:hun on tähän mennessä paennut yli 5,9 miljoonaa ihmistä, on tuonut Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden haasteita näkyviin. Venäjän sotatoimien merkittävä voimistuminen voisi johtaa uuteen laajamittaiseen väestön siirtymiseen pois Ukrainasta. Tätä silmällä pitäen Frontex antaa tukea asianomaisille jäsenvaltioille sekä kolmansille maille, joita tilanne koskettaa. Se valmistelee myös uusien joukkojen lähettämistä sen varmistamiseksi, että Ukrainan ja EU:n välisellä rajalla on riittävä kapasiteetti suorittaa unionin lainsäädännön vaatimusten mukaiset rajatarkastukset kaikille kyseisen rajan ylittäville ihmisille.

4. EUROOPAN YHDENNETTYÄ RAJATURVALLISUUTTA TUKEVAT PERIAATTEET

Monivuotisen strategisen politiikan on pohjauduttava Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden pääperiaatteisiin ja -käsitteisiin, jotka perustuvat suoraan eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annettuun asetukseen ja joiden tavoitteena on antaa eurooppalaiselle raja- ja merivartiostolle mahdollisuus toimia tuloksellisesti ja täysin oikeudellista kehystä noudattaen.

Jaettu vastuu, velvollisuus tehdä yhteistyötä vilpittömässä mielessä ja tietojenvaihtovelvoite

Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen mukaan EIBM:n toteuttamisesta vastaavat yhdessä rajaturvallisuudesta ja palauttamisesta vastaavat jäsenvaltioiden viranomaiset ja Frontex, jotka muodostavat yhdessä eurooppalaisen raja- ja merivartioston. Tämä on eurooppalaisen raja- ja merivartioston rakenteen kulmakivi ja käytännön osoitus EU:n ja jäsenvaltioiden jaetusta toimivallasta perussopimuksessa määrätyn yhdennetyn EU:n ulkorajojen valvonnan toteuttamisessa. Jaettua vastuuta täydentävät kaikkien eurooppalaisen raja- ja merivartioston toimijoiden (Frontex ja kansalliset viranomaiset) velvollisuus tehdä yhteistyötä vilpittömässä mielessä ja vaihtaa tietoja eurooppalaisen raja- ja merivartioston sisällä.

Jatkuva valmius reagoida uusiin uhkiin

EIBM:n toteuttamisen olisi annettava tarvittavat välineet vastata kaikkiin mahdollisiin ulkorajoilla ilmeneviin haasteisiin ja hallita niitä. EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla on oltava **jatkuva valmius** hallita ulkorajat laittomasti ylittävien laittomien muuttajien joukoittaista maahantuloa. Tätä varten tähän yhdennettyyn lähestymistapaan olisi sisällytettävä kattavat, testatut ja jatkuvasti päivitettävät **varautumissuunnitelmat**, mukaan lukien EU:n ja kansallisen kapasiteetin ja välineiden, kuten nopeat rajainterventiot, muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmät ja palauttamisinterventioryhmät, sekä **hotspot-toimintamallin** täysimääräinen käyttö. Varautumissuunnitelmilla olisi helpotettava toimenpiteiden tuloksellista käytännön toteutusta missä tahansa tilanteessa, joka edellyttää kiireellisiä toimia ulkorajoilla ja tarvittaessa toimenpiteitä palautusten tukemiseksi.

Frontexin on toteutettava vuosittain **nopean toiminnan harjoituksia**, jotka mahdollistavat asiaankuuluvien menettelyjen ja mekanismien säännöllisen testaamisen. Näin varmistetaan, että nopean toiminnan kapasiteetti on käytettävissä jäsenvaltioiden tukemiseksi mahdollisessa kriisissä.

Parempi koordinointi ja yhdennetty suunnittelu

Eurooppalaisen raja- ja merivartioston onnistunut toiminta perustuu vakiintuneeseen koordinointi-, viestintä- ja suunnittelujärjestelmään eurooppalaisen osan (Frontex) ja kansallisten osien (yhdennetystä rajaturvallisuudesta vastaavat tai siihen osallistuvat kansalliset viranomaiset) välillä. Keskeisenä tavoitteena on kehittää tiedon, yhteisten voimavarojen ja yhteentoimivien järjestelmien ja välineiden joustavaa ja yhdennettyä käyttöä EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla. Keskeinen edellytys tämän uuden eurooppalaisen rakenteen

toiminnalle on **selkeä kansallinen koordinointi-, viestintä- ja suunnittelujärjestelmä**, jolla taataan toiminnallinen yhteistyö viraston kanssa ja yhdennetyn rajaturvallisuuden alalla toimivien kansallisten viranomaisten välillä. **Kansallisella tasolla tulisi olla yksi johtava viranomainen, joka vastaa yhdennetyn rajaturvallisuuden koordinoinnista** ja **yksi kansallinen yhteyspiste kaikille viraston toimintaan liittyville asioille**. Kansallinen yhdennetyn rajaturvallisuuden konsepti auttaa varmistamaan tehokkaan koordinoinnin johtavan kansallisen viranomaisen ja kaikkien rajaturvallisuudesta vastaavien kansallisten viranomaisten välillä. Jotta voidaan varmistaa jatkuva valmius EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla, Euroopan yhdennetty rajaturvallisuus edellyttää **yhdennettyä suunnittelua** jäsenvaltioiden ja viraston välillä. Tämä on tarpeen paitsi jotta voidaan valmistella reagointia haasteisiin ulkorajoilla, myös varautumissuunnittelussa sekä koordinoinnissa, joka koskee palvelukseenottoon ja koulutukseen samoin kuin kaluston hankintaan ja kehittämiseen suunnattavien voimavarojen pitkän aikavälin kehittämistä. Näin ollen voimavarojen kehittämisen on kansallisella ja viraston tasolla oltava jatkuvaa, siinä on otettava huomioon lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin suunnittelu ja sen on oltava linjassa varautumissuunnittelun kanssa.

Kattava tilannetietoisuus

Lähes kaikki yhdennetyn rajaturvallisuuden toiminnot ja neliportaisen maahanpääsyn valvontamallin[5] portaat kattava lähes reaaliaikainen tietoisuus vallitsevista ja ennakoiduista tilanteista on keskeinen tekijä vastattaessa erilaisiin tilanteisiin asianmukaisesti ja oikea-aikaisesti. Kattavaa **Euroopan tilannekuvaa** olisi pidettävä yllä, jotta taataan eurooppalaisen raja- ja merivartioston tuloksellinen ja nopea reagointi ilmeneviin uhkiin. Tilannekuvan ylläpito on EU:n tasolla Frontexin ja kansallisella tasolla jäsenvaltioiden vastuulla. Tämän on tarkoitus myös parantaa osaltaan muiden rajoilla ja Schengen-alueella tehtäviään hoitavien kansallisten viranomaisten ja EU:n virastojen operatiivisten toimien oikea-aikaisuutta ja tuloksellisuutta. Yhdennetyn rajaturvallisuuden tilannekuvan tärkein perusta, Eurosur, olisi toteutettava tuloksellisesti ja sitä olisi kehitettävä edelleen. Tämä on erityisen tärkeää, koska eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetulla asetuksella on otettu käyttöön uusia Eurosurin ominaisuuksia, joiden on määrä parantaa eurooppalaisen raja- ja merivartioston tilannetietoisuutta ja reagointikykyä sekä operatiivista yhteistyötä jäsenvaltioiden ja Frontexin välillä.

EIBM:n tekniset standardit

Jäsenvaltioiden ja Frontexin ulkorajoilla toteuttamien toimien tuloksellisuuden varmistamiseksi Frontexin, jäsenvaltioiden ja komission olisi kehitettävä yhdessä tietojenvaihtoa ja tarvittavaa välineistöä koskevia teknisiä standardeja, kuten eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 16 ja 64 artiklassa säädetään. Kun tekniset

[5] Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen johdanto-osan 11 kappaleen mukaan *neliportaiseen maahanpääsyn valvontamalliin perustuvaan Euroopan yhdennettyyn rajaturvallisuuteen sisältyvät toimenpiteet kolmansissa maissa, kuten yhteiseen viisumipolitiikkaan kuuluvat toimenpiteet, naapureina olevien kolmansien maiden kanssa toteutettavat toimenpiteet, ulkorajoilla toteutettavat rajavalvontatoimenpiteet, riskianalyysi ja Schengen-alueella toteutettavat toimenpiteet sekä palauttaminen*.

standardit ovat olemassa, eurooppalaisen raja- ja merivartioston on hankittava ja käytettävä välineistöä ja annettava tarvittavia tietoja standardeja noudattaen.

Tietojenvaihdon teknisiä standardeja tarvitaan, jotta jäsenvaltioiden ja Frontexin toimittamia tietoja voidaan vertailla ja analysoida helposti. Tämä on ratkaisevan tärkeää tilannetietoisuuden parantamiseksi ja erityisesti, jotta voidaan täydentää Eurosurin tilannekuvaa ja parantaa kykyä reagoida ulkorajoilla syntyviin tilanteisiin.

Samankaltaisia periaatteita sovelletaan yhtäältä teknisiin standardeihin, jotka koskevat jäsenvaltioiden tai Frontexin omistamasta kalustosta koostuvaa kalustoreserviä, ja toisaalta jäsenvaltioiden ja Frontexin yhdessä omistamaan kalustoon, jota käytetään Frontexin operatiivisessa toiminnassa. Sen vuoksi on tarpeen varmistaa reserviin sisältyvän kaluston yhteentoimivuus ja yhteensopivuus, jotta sitä voidaan käyttää samassa toimintaympäristössä muihin tehtäviin käytettävän kaluston kanssa määrättyjen vaatimusten mukaisesti ja erilaisissa operatiivisissa skenaarioissa. Kaluston osan korvaamisen toisella olisi tapahduttava nopeasti ja sujuvasti, jotta operatiivisten toimien tuloksille ei aiheudu haittaa.

Teknisillä standardeilla edistetään myös Euroopan teollisen ja teknologisen perustan luomista yhdennettyä rajaturvallisuutta varten, mikä voi vähentää ei-toivottua riippuvuutta Euroopan ulkopuolisista tahoista.

Yhteinen rajavartijoiden kulttuuri ja korkeatasoinen ammattilaisuus

Euroopan yhdennetty rajaturvallisuus on käsite, joka edellyttää pitkälle menevää erikoistumista ja ammattilaisuutta. Eurooppalaisen raja- ja merivartioston tulisi moninaisessa toiminnassaan, myös koulutuksessa, edistää perussopimuksissa vahvistettuihin eurooppalaisiin arvoihin perustuvaa rajavartijoiden keskinäistä ymmärtämystä ja yhteistä kulttuuria.

Yleisesti ottaen rajavartiointi- ja palauttamistehtäviä hoitavan henkilöstön olisi oltava rajavalvonta-alan erityiskoulutuksen saaneita ammattilaisia, joilla on korkeatasoiset eettiset arvot ja jotka noudattavat moitteettoman toiminnan periaatteita. Heidän olisi kuuluttava toimivaltaiseen rajavalvonta- tai lainvalvontaviranomaiseen, jolla on vahvat käytännesäännöt. Poikkeuksia ei sallita sellaisten tehtävien osalta, jotka edellyttävät henkilötietojen käyttöä, luottamuksellisten rekistereiden käyttöä tai täytäntöönpanovaltuuksien käyttämistä EU:n tai kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Toimivaltaisten viranomaisten olisi vastattava kaikilta osin kaikista rajavalvontatoimista kaikissa olosuhteissa. Rajavalvontatehtäviä koskevaa vastuuta ei ole mahdollista ulkoistaa, sillä rajavalvonta on luonteeltaan lainvalvontatehtävä. Sotilasvoimavaroja ja -resursseja voidaan pyynnöstä käyttää toimivaltaisten rajavalvontaviranomaisten apuna kansallista lainsäädäntöä noudattaen edellyttäen, että kaikki edellä mainitut edellytykset täytetään.

Toiminnallinen eheys

Kuten eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetussa asetuksessa säädetään, jäsenvaltioiden kansallisilla rajavalvontaviranomaisilla on edelleen ensisijainen vastuu ulkorajojensa turvallisuudesta. Samaa periaatetta olisi sovellettava EU:n palauttamispolitiikan

toteuttamiseen. Euroopan yhdennetty rajaturvallisuus on väline, jossa osa vastuusta on kansallisella tasolla ja viraston vastuualueet ovat rajalliset verrattuna kansallisten viranomaisten vastuualueisiin. Kansallisen politiikan piiriin kuuluvat muun muassa Schengen-alueen sisäiset toimenpiteet (esim. poliisitarkastukset, muuttoliikkeen hallinta ja rajavalvonnan palauttaminen sisärajoille) ja rajat ylittävän järjestäytyneen rikollisuuden torjunta ulkorajoilla. Sen vuoksi näitä aiheita ja tehtäviä olisi käsiteltävä yksityiskohtaisemmin ja yhtenäisellä tavalla yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevissa kansallisissa strategioissa.

5. *EUROOPAN YHDENNETYN RAJATURVALLISUUDEN OSATEKIJÖIDEN PAINOPISTEET JA STRATEGISET SUUNTAVIIVAT*

Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetussa asetuksessa luetellaan **15 osatekijää** Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden toteuttamiseksi. Näihin sisältyy **12 temaattista osatekijää**, jotka kattavat seuraavat: rajavalvonta, etsintä- ja pelastusoperaatiot tilanteissa, joita saattaa syntyä merirajojen valvontaoperaatioiden aikana, riskien analysointi, virastojen välinen yhteistyö kansallisella ja EU:n tasolla, yhteistyö jäsenvaltioiden välillä ja viraston kanssa, yhteistyö kolmansien maiden kanssa, palauttamiset ja muut toimenpiteet Schengen-alueella, Schengenin laadunvalvontamekanismi ja yhteisvastuumekanismit, erityisesti unionin rahoitusvälineet. Lisäksi on määritelty **kolme laaja-alaista osatekijää**: perusoikeudet, tutkimus ja innovointi sekä koulutus. Näistä **perusoikeuksien suojelu** on erityisen tärkeää, jotta voidaan varmistaa, että tuloksellinen rajavalvonta- ja palauttamispolitiikka on EU:n ja jäsenvaltioiden kansainvälisten velvoitteiden ja arvojen mukaista.

Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 8 artiklan 2 kohdassa tarkennetaan, että Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevan monivuotisen strategisen toimintapolitiikan tavoitteena on ”*[vahvistaa]* ***toimintapoliittiset painopisteet*** *ja [antaa]* ***strategiset suuntaviivat*** *viiden vuoden jaksolle [Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen] 3 artiklassa esitetyille* ***[Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden] osatekijöille***”. Tässä yhteydessä komissio ehdottaa Euroopan parlamentin ja neuvoston harkittavaksi seuraavia ohjeita, jotka koskevat monivuotisen strategisen toimintapolitiikan kehittämistä Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden 15 osatekijän suhteen.

Osatekijä 1: *”Rajavalvonta, johon sisältyvät laillista rajanylitystä helpottavat toimenpiteet sekä tarpeen mukaan rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan ja havaitsemiseen liittyvät toimenpiteet ulkorajoilla, erityisesti ihmissalakuljetuksen, ihmiskaupan ja terrorismin torjunta ja havaitseminen, ja mekanismit ja menettelytavat haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden ja ilman huoltajaa olevien alaikäisten tunnistamiseksi ja sellaisten henkilöiden tunnistamiseksi, jotka ovat kansainvälisen suojelun tarpeessa tai haluavat hakea kansainvälistä suojelua, tietojen tarjoamiseksi tällaisille henkilöille ja tällaisten henkilöiden ohjaamiseksi.”*[6]

Toimintapoliittiset painopisteet

Riskianalyysiin perustuva rajavalvonta (rajatarkastukset rajanylityspaikoilla ja rajanylityspaikkojen välinen rajavalvonta) on Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden **ytimessä**. Frontexilla ja jäsenvaltioiden rajavalvontaviranomaisilla, jotka muodostavat yhdessä eurooppalaisen raja- ja merivartioston, olisi oltava oikeudelliset, institutionaaliset, hallinnolliset ja operatiiviset valmiudet ja tarvittavat resurssit, jotta rajavalvontaa voidaan harjoittaa **kaikissa olosuhteissa** vaikuttavalla ja tehokkaalla tavalla. EU:n ja sen kansalaisten turvallisuuden vahvistamiseksi rajavalvonta estää laittoman ulkorajojen ylityksen. Se myös helpottaa **henkilöiden laillisia rajanylityksiä** ja rajat ylittävää liikennettä. Samalla rajavalvonta auttaa ehkäisemään ja torjumaan rajat ylittävän rikollisuuden eri muotoja.

[6] Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 3 artiklan 1 kohdan a alakohta.

Rajavalvonta olisi toteutettava siten, että kunnioitetaan kaikkien ihmisten oikeuksia riippumatta siitä, hakevatko he suojelua vai eivät. Suojelua hakeville henkilöille on myönnettävä pääsy menettelyihin, kun taas niitä, jotka eivät hae suojelua, on suojeltava myös palauttamiskiellon avulla. Rajavalvonta kattaa myös raja-alueella toteutettavat toimenpiteet, jotka kohdistuvat rajanylityspaikkojen ulkopuolella ulkorajan ylittäneisiin henkilöihin (ts. kansallisen lainsäädännön mukaiset seulontatoimenpiteet tai EU:n sääntöjen mukainen seulontavaihe sen jälkeen, kun säännöt on hyväksytty).

Strategiset suuntaviivat

1. Jäsenvaltioilla olisi oltava oikeudelliset, rakenteelliset, hallinnolliset ja tekniset valmiudet suorittaa **rajatarkastuksia** Schengenin rajasäännöstön[7] mukaisesti ja helpottaa henkilöiden ja ajoneuvojen laillisia rajanylityksiä. Ulkorajojen rajanylityspaikkojen määrässä olisi otettava huomioon tarpeet, jotka liittyvät suhteisiin kolmansien maiden kanssa, jotta voidaan varmistaa, että rajavalvonta ei ole este kaupalle, sosiaaliselle ja kulttuuriselle vuorovaikutukselle tai rajat ylittävälle yhteistyölle. Rajavalvonnassa olisi kuitenkin otettava huomioon myös käytettävissä oleva kapasiteetti (resurssit ja infrastruktuuri) ja haasteiden kehitys (kuten muuttoliikkeen välineellistäminen).
2. Jäsenvaltioiden olisi taattava turvalliset ja vapaasti etenevät matkustajien ja ajoneuvojen rajanylitykset rajanylityspaikoilla.
3. Tietojen ennakkokeruuta rajatarkastustoimintoa varten (saapumista edeltävät tiedot rajatarkastustoiminnon keskeisenä osana) olisi kehitettävä edelleen käyttämällä matkustajien ennakkotietoja (API) ja matkustajarekisteritietoja (PNR).
4. **Rajatarkastusmenettelyä** olisi parannettava ja optimoitava toteuttamalla kattavasti uudet ja uudistetut EU:n tietojärjestelmät (EES, ETIAS, VIS, Eurodac ja SIS) ja varmistamalla niiden yhteentoimivuus. Tämä lisää rajatarkastuksia varten saatavilla olevien tietojen määrää ja laatua. Lisäksi rajanylitystä voidaan parantaa entisestään matkustusasiakirjojen mahdollisen tulevan digitalisoinnin myötä.
5. Rajoja koskevan **tilannekuvan** olisi oltava jatkuvasti luotettava ja kattava kaikilla tasoilla, jotta voidaan taata korkeatasoinen kyky ryhtyä tarvittaviin toimiin EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla. Kattavaa lähes reaaliaikaista **eurooppalaista tilannekuvaa** olisi ylläpidettävä, jaettava ja kehitettävä edelleen EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla lainsäädäntökehyksen ja operatiivisten tarpeiden mukaisesti.
6. Jatkuvan (24/7) tilannetietoisuuden olisi oltava perustana asianmukaiselle **reagointikyvylle**, jotta voidaan reagoida asianmukaisesti kaikkiin rajatapahtumiin, ennakoimattomiin muutoksiin ulkorajoilla ja tilanteisiin, joissa laiton maahantulo on laajamittaista. Tällainen reagointikyky olisi varmistettava kaikissa olosuhteissa EU:n ja kansallisella tasolla. Olisi kehitettävä kansallista ja EU:n kapasiteettia, jotta rajavalvontaa voidaan tarvittaessa vahvistaa nopeasti millä tahansa rajanylityspaikalla ja ulkorajaosuudella. Reagointikykyä ja **varautumissuunnitelmia** olisi testattava säännöllisesti ja kehitettävä edelleen, erityisesti jos esiintyy muuttoliikkeen välineellistämistä.

[7] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2016, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö).

7. Riskianalyysiin perustuvalla yhdennetyllä rajavalvontajärjestelmällä olisi oltava vakaat (organisatoriset, hallinnolliset ja tekniset) resurssit ja vakaa kapasiteetti. Tarkoituksena on estää ja havaita luvattomat rajanylitykset, ottaa kiinni henkilöitä ja pysäyttää kulkuvälineitä, kuten rajan laittomasti ylittäneitä aluksia, torjua rajat ylittävää rikollisuutta, kuten salakuljetusta, ihmiskauppaa ja terrorismia, sekä vastata hybridiuhkiin.
8. Kullakin ulkorajaosuudella toteutettavien valvontatoimien olisi vastattava osuudelle osoitettua vaikutustasoa, ja niissä olisi hyödynnettävä yhdennettyjä valvontajärjestelmiä, liikkuvaa kalustoa ja liikkuvia partioita (yksiköitä) sekä riskianalyysin tuloksia. Vaikutustasot olisi määriteltävä yhdenmukaisella tavalla kaikkialla EU:ssa.
9. Ulkorajaa olisi valvottava jatkuvasti (24/7). Rajoilla ja rajan läheisyydessä olisi toteutettava valvontatoimia, joissa hyödynnetään erilaisia välineitä. Tavoitteena on luoda varhaisvaroitusmekanismi, jakaa hyödynnettävissä olevia tietoja ja parantaa reagointikykyä.
10. **Kansallisia yhdennettyjä valvontajärjestelmiä olisi tuettava yhteisillä ja yhteentoimivilla eurooppalaisilla valvontavoimavaroilla.** Rajavalvonta (myös rajan läheisyydessä) olisi järjestettävä eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen ja Schengenin rajasäännöstön mukaisesti. Jos rajavartiointiin osallistuu kansallisella tasolla useampi kuin yksi yksikkö, asianomaisten jäsenvaltioiden olisi nimettävä yleisestä valvonnasta ja tarvittavista johtamis-, yhteistyö- ja koordinointimekanismeista vastaava toimivaltainen kansallinen viranomainen ja varmistettava, että eri elinten ja virastojen vastuita säännellään lainsäädännöllä tai yhteistyösopimuksilla. Eri viranomaisten kansallisten valvontavoimavarojen käytössä olisi noudatettava eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annettua asetusta ja päivitettyä Eurosur-käsikirjaa.
11. Jos eri viranomaisten EU:n ja kansallisella tasolla keräämät tiedot ovat tarpeen muiden jäsenvaltioiden viranomaisille, ne olisi jaettava vastaavan kansallisen koordinointikeskuksen kautta.
12. **Merirajojen valvontajärjestelmän** on kyettävä havaitsemaan, tunnistamaan ja tarvittaessa jäljittämään ja pysäyttämään kaikki aluevesille saapuvat alukset ja varmistamaan ihmishenkien suojelu ja pelastaminen merellä kaikissa sääolosuhteissa. Jäsenvaltioiden olisi hyödynnettävä parhaalla mahdollisella tavalla viraston tarjoamia valvontavoimavaroja kansallisen kapasiteetin ja yleisen tilannetietoisuuden lisäämiseksi ja parantamiseksi.
13. **Maarajojen valvontajärjestelmän** on kyettävä paljastamaan kaikki luvattomat rajanylitykset ja pysäyttämään rajan laittomasti korkean riskin alueilla ylittävät henkilöt missä tahansa olosuhteissa. Maarajojen valvontajärjestelmiin voisi kuulua miehittämättömiä ilma-aluksia (drooneja) ja liiketunnistimia sekä liikkuvia yksiköitä. Tällaisten teknisten keinojen, erityisesti henkilötietojen keräämiseen soveltuvien teknologioiden, käytön on perustuttava EU:n ja kansallisen lainsäädännön selkeästi määriteltyihin säännöksiin, myös henkilötietojen suojaa koskeviin, ja niiden käytössä on noudatettava kyseisiä säännöksiä.
14. Rajavalvontaa olisi täydennettävä **seulonnalla**, joka kohdistuu ulkorajan ilman rajatarkastuksia ylittäneisiin henkilöihin. Seulonnan tavoitteena on tunnistaa henkilöt,

tehdä turvallisuus- ja terveystarkastuksia ja ohjata seulotut henkilöt asianmukaisiin menettelyihin.

15. Kapasiteettia **torjua rajat ylittävää rikollisuutta ja terrorismia** ulkorajoilla olisi vahvistettava EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla. Näin toimivaltaiset rajavalvontaviranomaiset voivat yhteistyössä muiden asiaankuuluvien lainvalvontaviranomaisten kanssa auttaa havaitsemaan ja ehkäisemään rajat ylittävää rikollisuutta ulkorajoilla ja erityisesti paljastamaan terrorismiin syyllistyviä vierastaistelijoita tai rajat ylittävään rikollisuuteen syyllistyneitä, kuten salakuljettajia.
16. Rajavartijoilla olisi myös oltava valmius tunnistaa rikoksen uhrit, erityisesti ihmiskaupan uhrit, antaa heille ensiapua ja ohjata heidät asianmukaisten palvelujen piiriin.
17. Rajavartijoilla olisi oltava riittävä kapasiteetti, mekanismit ja menettelyt haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden ja ilman huoltajaa olevien alaikäisten tunnistamiseksi sekä kansainvälistä suojelua tarvitsevien tai tällaista suojelua hakevien henkilöiden tunnistamiseksi, jotta nämä henkilöt voidaan ohjata asiaankuuluviin menettelyihin ja asiaankuuluvien viranomaisten puheille.

Osatekijä 2: *”Asetuksen (EU) N:o 656/2014 sekä kansainvälisen oikeuden mukaisesti käynnistetyt ja toteutetut merihädässä olevien henkilöiden etsintä- ja pelastusoperaatiot tilanteissa, joita saattaa syntyä merirajojen valvontaoperaatioiden aikana.”*[8]

Toimintapoliittiset painopisteet

Euroopan yhdennetyssä rajaturvallisuudessa on keskeistä suojella ja pelastaa ihmishenkiä EU:n ulkorajoilla. Etsintä- ja pelastusoperaatioiden toteuttamisen edellyttämien kapasiteetin ja operatiivisen valmiuden sekä niihin osallistuvien tahojen välisen yhteistyön tulisi olla tärkeä ja kiinteä osa meriulkorajoilla toteutettavia valvontaoperaatioita.

Strategiset suuntaviivat

1. Yhteistyötä jäsenvaltioiden etsintä- ja pelastusviranomaisten välillä ja muiden etsintä- ja pelastusoperaatioihin mahdollisesti osallistuvien viranomaisten kanssa olisi lisättävä, myös etsintä- ja pelastustoiminnan eurooppalaisen yhteysryhmän kautta. Näin pyritään vähentämään kuolonuhrien määrää merellä, säilyttämään merenkulun turvallisuus ja varmistamaan muuttoliikkeen tuloksellinen hallinta asiaa koskevien oikeudellisten velvoitteiden ja komission suosituksen (EU) 2020/1365[9] mukaisesti.
2. Jäsenvaltioiden etsintä- ja pelastusvastuu olisi otettava kokonaisuudessaan huomioon viraston ja jäsenvaltioiden toteuttamien merirajojen valvontaoperaatioiden operatiivisen suunnittelun ja toteuttamisen kaikissa vaiheissa. Jäsenvaltioiden etsintä- ja pelastusviranomaisten (meripelastuskeskus), kansallisen koordinointikeskuksen ja kansainvälisen koordinointikeskuksen kanssa olisi vahvistettava standardoidut järjestelyt ja vakiotoimintamenettelyt, ja niitä olisi testattava säännöllisesti. Kaikkien merirajojen valvontaan, myös Frontexin koordinoimiin yhteisiin operaatioihin tai nopeisiin merirajainterventioihin, osallistuvien partioiden olisi oltava asianmukaisesti koulutettuja ja niillä olisi oltava asianmukaisesti varustetut tekniset voimavarat mahdollisia etsintä- ja

[8] Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 3 artiklan 1 kohdan b alakohta.

[9] Komission suositus (EU) 2020/1365 yksityisten yhteisöjen omistamien tai käyttämien alusten suorittamaa etsintä- ja pelastustoimintaa koskevasta jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä.

pelastusoperaatioita varten, mukaan lukien kapasiteetti toimia tarvittaessa tapahtumapaikan koordinaattoreina.

3. Kapasiteettia tukea etsintä- ja pelastustoimia olisi edelleen parannettava tarjoamalla tarvittavaa koulutusta henkilöstölle, joka osallistuu merirajojen valvontaoperaatioihin EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla. Frontexin olisi annettava enemmän EU:n toimivaltuuksien mukaista operatiivista ja teknistä tukea ja annettava jäsenvaltioiden käyttöön merikalustoa niiden voimavarojen parantamiseksi ja siten edistettävä ihmishenkien pelastamista merellä.
4. Eurosurin kapasiteetti tukea etsintä- ja pelastusoperaatioita ja ihmishenkien pelastamista merellä tilanteissa, joita voi ilmetä merirajojen valvontaoperaatioiden aikana, olisi toteutettava täysimääräisesti ja niitä olisi sovellettava eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen ja komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2021/581[10] mukaisesti.

Osatekijä 3: *”Sisäisen turvallisuuden riskien analysointi ja ulkorajojen toimintaan tai turvallisuuteen mahdollisesti vaikuttavien uhkien analysointi.”*[11]

Toimintapoliittiset painopisteet

Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden olisi perustuttava riskianalyysiin. EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla olisi oltava saatavilla luotettavia, kattavia ja yhdennettyjä riskianalyysejä, joita voidaan käyttää poliittisessa, strategisessa ja operatiivisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Riskianalyysissä olisi esitettävä analyyttisiä havaintoja ja suosituksia konkreettisiksi (oikeudellisiksi, teknisiksi, operatiivisiksi) konsepteiksi ja toimiksi, jotta voidaan ajoissa lieventää olemassa olevia ja mahdollisia riskejä ja haavoittuvuuksia yhdennetyn rajaturvallisuuden koko laajuudelta EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla.

Strategiset suuntaviivat

1. Frontexin hallintoneuvoston hyväksymää[12] **yhteistä yhdennettyä** eurooppalaista **riskianalyysimallia** on päivitettävä säännöllisesti ja sitä on sovellettava EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla.
2. Jotta voidaan tukea EU:n yhtenäistä toimintaa ulkorajojen valvonnan parantamiseksi ja sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseksi, jäsenvaltioiden olisi luotava tarvittavat kansalliset (organisatoriset, hallinnolliset ja tekniset) valmiudet tehdä yhtenäisiä riskianalyysejä ja haavoittuvuusarviointeja. Frontexin tarjoamat riskianalyysituotteet ja -menettelyt olisi otettava huomioon laadittaessa kansallista yhdennettyyn rajaturvallisuuteen liittyvää riskianalyysia, joka kattaa kaikki neliportaisen maahanpääsyn valvontamallin portaat.
3. Olisi tarpeen perustaa erityisiä riskianalyysin rakenteita, joilla on valtuudet kerätä ja koota asiaankuuluvia tietoja kaikilta yhdennettyyn rajaturvallisuuteen osallistuvilta kansallisilta laitoksilta, ja niiden käytön olisi oltava riittävän monen erikoistuneen ja koulutetun

[10] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2021/581, annettu 9 päivänä huhtikuuta 2021, Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) tilannekuvista.

[11] Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 3 artiklan 1 kohdan c alakohta.

[12] Frontexin hallintoneuvoston päätös 50/2021, annettu 21 päivänä syyskuuta 2021, yhteisen yhdennetyn riskianalyysimallin hyväksymisestä.

työntekijän vastuulla.

4. Yhteistyötä asiaankuuluvien EU:n ja kansallisten elinten välillä, erityisesti Frontexin, Europolin, eu-LISAn, EU:n turvapaikkaviraston, tulliviranomaisten ja komission (tarvittaessa myös OLAFin) välillä, olisi edelleen vahvistettava riskien analysoinnin alalla. Näin varmistetaan kattavampi analyysi riskeistä, jotka kohdistuvat ulkorajojen koskemattomuuteen ja sisäiseen turvallisuuteen, Schengen-alueen moitteeton toiminta mukaan lukien. Europolin ja Frontexin olisi tehtävä tiiviimpää yhteistyötä valmisteltaessa vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskevan Euroopan unionin uhkakuva-arvion päivityksiä.
5. Kun tilannetta tarkastellaan strategisemmassa kontekstissa, kahden vuoden välein laadittava **strateginen riskianalyysi** on keskeinen väline, jonka on määrä auttaa virastoa kehittämään pitkän aikavälin ymmärrystä EU:hun suuntautuvista ja EU:n sisäisistä muuttovirroista trendien, määrien ja reittien osalta. Se auttaa myös tunnistamaan ulkorajoilla ja Schengen-alueella sekä palauttamisessa esiintyviä haasteita ja tukee siten poliittista päätöksentekoa ja pitkän aikavälin voimavarojen kehittämistä. Tunnistetuissa haasteissa olisi myös keskityttävä epätodennäköisiin mutta vaikutuksiltaan merkittäviin ilmiöihin, kuten pandemioihin ja niistä johtuviin terveysuhkiin. Viimeisin saatavilla oleva analyysi olisi otettava huomioon Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevan monivuotisen strategisen toimintapoliittisen syklin toteuttamisessa.
6. Vaikka riskinarvioinnit olisi aina suoritettava ennen Frontexin koordinoimia yhteisiä operatiivisia toimia ja niiden aikana, viraston olisi edelleen kehitettävä kapasiteettiaan laatia tilapäisiä riskianalyysituotteita, jotka kattavat uudet uhat ja tukevat kriisinhallintaprosesseja.
7. Viraston olisi vahvistettava ennakointikykyään käyttämällä mahdollisimman laajoja luotettavien ja merkityksellisten tietojen lähteitä.
8. Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen mukaisesti ja noudattaen kaikilta osin EU:n tietosuojalainsäädännön vaatimuksia olisi perustettava virallinen mekanismi tiedustelu- ja muiden tietojen vaihtamiseksi kolmansien maiden, erityisesti mahdollisten alkuperämaiden ja kauttakulkumaiden kanssa. Jäsenvaltioiden ja Frontexin olisi ylläpidettävä ja kehitettävä mekanismia riskianalyysin ja kohdennetumpien operatiivisten toimien parantamiseksi.

Osatekijä 4: *”Tietojenvaihto ja yhteistyö tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla jäsenvaltioiden välillä sekä tietojenvaihto ja yhteistyö jäsenvaltioiden ja Euroopan raja- ja merivartioviraston välillä, mukaan lukien Euroopan raja- ja merivartioviraston koordinoima tuki.”*[13]

Toimintapoliittiset painopisteet

Jotta voidaan taata eurooppalaisen yhdennetyn rajaturvallisuuden kaikkien näkökohtien tuloksellinen ja yhtenäinen toteuttaminen kaikissa olosuhteissa ja kaikilla neliportaisen maahanpääsyn valvontamallin portailla, olisi luotava eurooppalaisia ja kansallisia voimavaroja ja käytettävä ja kehitettävä niitä koordinoidulla ja yhdennetyllä tavalla. Eurooppalaisella raja- ja merivartiostolla, joka koostuu virastosta sekä jäsenvaltioiden

[13] Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 3 artiklan 1 kohdan d alakohta.

rajavartijoista ja palauttamisviranomaisista, olisi oltava jatkuva ja testattu valmius reagoida kaikkiin mahdollisiin poikkeamiin ulkorajoilla ja uusiin ilmiöihin, jotka vaikuttavat rajavalvonnan ja palauttamisten toimintaan. Käytössä olisi oltava nopean toiminnan kapasiteetti ja tarvittavat voimavarat, jotta erityyppisiä yhteisiä operaatioita voidaan toteuttaa tuloksellisesti kaikilla ulkorajojen osilla.

Strategiset suuntaviivat

1. Jäsenvaltioiden olisi perustettava toimiva **kansallinen koordinointimekanismi** ja työprosessit kaikkia eurooppalaisen raja- ja merivartioston tehtäviä ja toimia varten. Jäsenvaltioilla olisi oltava **kansallinen yhteyspiste** (24/7), joka vastaa kaikista viraston toimintaan liittyvistä asioista. Kansallisen yhteyspisteen olisi edustettava kaikkia rajaturvallisuuteen ja palauttamiseen osallistuvia kansallisia viranomaisia.
2. Tilannetietoisuutta, reaktiokykyä ja **kansallisen koordinointikeskuksen** roolia olisi edelleen vahvistettava ja yhdennettävä eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen ja komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2021/581 mukaisesti. Jokaisella jäsenvaltiolla on oltava täysin toimiva kansallinen koordinointikeskus.
3. Valvontavälineiden avulla kerättyjä ja kansallisten koordinointikeskusten koostamia ja jakamia tietoja olisi käytettävä sekä reaaliaikaisen reaktiokyvyn (esim. telekuuntelun) vahvistamiseen että riskien analysointiin.
4. Jotta jäsenvaltiot voivat täyttää velvollisuutensa, jotka koskevat Frontexin koordinoimiin **yhteisiin eurooppalaisiin voimavaroihin**, erityisesti eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyviin joukkoihin ja kalustoreserviin, annettavia pakollisia ja vapaaehtoisia panoksia, niiden on osoitettava tähän riittävät henkilöstö- ja taloudelliset resurssit ja pidettävä yllä jatkuvaa operatiivista valmiutta.
5. Jäsenvaltioiden ja viraston olisi varmistettava pysyvien joukkojen asteittainen kasvu, jotta ne saavuttaisivat täyden 10 000 hengen kapasiteettinsa vuoteen 2027 mennessä.
6. Viraston tehokkuuden lisäämiseksi Frontexin hallintoneuvoston olisi hyväksyttävä **pysyvien joukkojen toiminta-ajatus** ja tarkistettava sitä säännöllisesti. Tarkoituksena on ohjata paremmin viraston operatiivisten ja teknisten tehtävien toteuttamista erityisesti nopeiden rajainterventioiden käynnistämiseksi tietyissä kriiseissä, mukaan lukien välineellistämistapaukset. Näin varmistetaan, että pysyvät joukot ja kalusto otetaan käyttöön hyvissä ajoin aina kun tällaisia kriisejä ilmenee.
7. Frontexin olisi edelleen parannettava **haavoittuvuusarviointien** tulosten sisällyttämistä valmistautumiseen, varautumissuunnitteluun ja tarvearviointiin. Näin varmistetaan, että jäsenvaltioilla on kapasiteetti paitsi turvata ulkorajansa myös antaa osuutensa pysyviin joukkoihin, mukaan lukien osallistuminen nopeisiin interventioihin ja kalustoreserviin. Tässä prosessissa virasto hyödyntää myös Schengenin arviointimekanismin ja haavoittuvuusarvioinnin välistä synergiaa.
8. Kussakin kansallisessa yhdennetyn rajaturvallisuuden strategiassa olisi otettava käyttöön **keskitetty mekanismi**, jolla varmistetaan tehokas koordinointi yhdennetyn rajaturvallisuuden yleisestä valvonnasta vastaavan kansallisen viranomaisen ja kaikkien rajaturvallisuudesta vastaavien kansallisten viranomaisten ja muiden jäsenvaltioiden vastaavien viranomaisten välillä.

9. Jäsenvaltioiden kahdenvälistä ja monenvälistä operatiivista yhteistyötä olisi kehitettävä edelleen, jos tällainen yhteistyö on yhteensopivaa viraston tehtävien kanssa. Viraston tukea ja eurooppalaisia yhteisiä voimavaroja ja välineitä (esim. Eurosur) olisi hyödynnettävä täysimääräisesti.
10. Tietojenvaihto on yksi jäsenvaltioiden välisen sekä jäsenvaltioiden ja Frontexin välisen operatiivisen yhteistyön keskeisistä osatekijöistä. Se on toteutettava suojatusti **erityisen viestintäverkon** kautta etenkin silloin, kun tietojenvaihto kattaa turvallisuusluokitellut tiedot CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL -tasolle saakka. Jäsenvaltioiden ja Frontexin on varmistettava henkilötietojen suoja ja tietoturva kaikkina aikoina EU:n tietosuojalainsäädännön ja viraston vahvistamien turvallisuussääntöjen mukaisesti.
11. Viraston on varmistettava jatkuva **seuranta ja tilannetietoisuus** ja jaettava nämä tiedot kansallisten koordinointikeskusten kanssa Eurosuria hyödyntäen, erityisesti jotta voidaan raportoida reaaliaikaisesti kriisitilanteeseen liittyvästä raja-alueesta ja vastaavasta rajan läheisestä alueesta. Eurosurin dataa ja tietoja käsitellessään jäsenvaltioiden ja Frontexin on varmistettava, että käytössä on turvallisuustarkastukset, -prosessit ja -suunnitelmat, joilla varmistetaan asianmukainen suojelun taso.
18. Jäsenvaltioilla olisi oltava testattu **vastaanottokapasiteetti**, jotta ne voivat tarvittaessa saada tukea eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvien joukkojen lähettämisen kautta.
19. **Viraston teknisten voimavarojen kehittämistä ja hankintaa koskevan monivuotisen strategian** ja siihen liittyvän toteuttamissuunnitelman on toimittava joustavana välineenä, joka tarjoaa pitkän aikavälin ratkaisuja pysyvien joukkojen varustamiseksi teknisillä voimavaroilla, mukaan lukien mahdollisuus aktivoida vaihtoehtoja kaikkein kriittisimpiin tarpeisiin (ilmavalvonta).
20. Jäsenvaltioilla ja virastolla olisi oltava toimiva suunnittelu-, koordinointi- ja toteuttamiskapasiteetti, jotta ne voivat järjestää riskianalyysiin perustuvia operaatioita ulkorajoilla ja/tai kolmansissa maissa eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetussa asetuksessa säädettyjen edellytysten mukaisesti. Viraston ja jäsenvaltioiden olisi koordinoitava ja synkronoitava tiedusteluun perustuvaa suunnitteluprosessia resurssien tuloksellisen käytön varmistamiseksi.
21. Viraston olisi kehitettävä edelleen yhteisten operaatioiden käsitettä ja varmistettava riittävä joustavuus ja kapasiteetti soveltaa erilaisia malleja kulloisestakin operatiivisesta skenaariosta riippuen.
22. Yhteyspisteiden konseptia olisi kehitettävä edelleen keskittymällä tuloksellisen operatiivisen reagoinnin varmistamiseen, myös kapasiteetin kehittämiseen, erityisesti hotspot-alueilla ulkorajoilla ja rajanylityspaikoilla.
23. Viraston laatimia **teknisiä standardeja**, jotka koskevat kalustoa ja tietojenvaihtoa, mukaan lukien järjestelmien ja verkkojen yhteenliittäminen, olisi sovellettava yhtenäisesti koko eurooppalaisessa raja- ja merivartiostossa. Eurooppalaisen raja- ja merivartioston olisi tehtävä yhteistyötä **standardointiprosessissa**, jolla varmistetaan käytettävän kaluston yhteentoimivuus ja yhteensopivuus asiaankuuluvien tieto- ja viestintäjärjestelmien sekä Eurosurin kanssa.

Osatekijä 5: *”Virastojen välinen yhteistyö rajavalvonnasta tai muista rajalla toteutettavista tehtävistä kussakin jäsenvaltiossa vastaavien kansallisten viranomaisten kesken ja palauttamisesta kussakin jäsenvaltiossa vastaavien viranomaisten välillä, mukaan lukien säännöllinen tietojenvaihto olemassa olevien tietojenvaihtovälineiden kautta, mukaan lukien tarvittaessa yhteistyö perusoikeuksien suojaamisesta vastaavien kansallisten elinten kanssa.”*[14]

Toimintapoliittiset painopisteet

Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden olisi perustuttava yhteistyöhön. Virastojen välisen yhteistyön olisi oltava vakiintunutta kansallisella tasolla, jotta voidaan taata yhdennetyn rajaturvallisuuden kattava, monialainen, yhtenäinen ja kustannustehokas toteuttaminen, myös perusoikeuksien suojelusta vastaavien kansallisten elinten kesken. Työnjako, yhteistyörakenteet, voimavarojen yhteiskäyttö, viestintäkanavat ja synkronoidut työmenetelmät olisi määriteltävä tarkasti ja niitä olisi vahvistettava.

Strategiset suuntaviivat

1. Virastojen välisen yhteistyön EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla eurooppalaisen raja- ja merivartioston ja muita tehtäviä rajalla hoitavien muiden kansallisten viranomaisten välillä olisi perustuttava selkeään oikeusperustaan, myös kansalliseen lainsäädäntöön. Tämän oikeusperustan olisi heijastettava kunkin jäsenvaltion julkishallinnon ja institutionaalisten rakenteiden toimivallan jakoa ja erityispiirteitä, ja se olisi pantava täytäntöön yhteistyösopimuksilla ja konkreettisilla toimilla. Yhteistyön keskeisiä aloja ovat toimiva tietojenvaihto, yhteinen riskien analysointi, yhteiset operaatiot sekä eurooppalaisten ja kansallisten voimavarojen yhteiskäyttö annettujen valtuuksien mukaisesti.
2. Nykyisten ja tulevien tiedonvaihtovälineiden, erityisesti Eurosurin, koko potentiaalin olisi oltava operatiivisessa käytössä EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla. Tässä yhteydessä olisi varmistettava toimiva yhteistyö ja koordinointi eurooppalaisen raja- ja merivartioston toimintaan osallistuvissa kansallisissa viranomaisissa ja niiden kesken sekä itse Frontexissa. Tällainen yhteistyö ja koordinointi olisi järjestettävä Eurosurin puitteissa, erityisesti kussakin kansallisessa koordinointikeskuksessa.
3. Tullivalvonta ei ole osa Schengenin säännöstöä, eivätkä kaikki Schengen-valtiot ole tulliliiton jäseniä. Tullivalvonta ei näin ollen ole suoraan osa EIBM:n konseptia. Tulliviranomaiset ja muut ulkorajoilla työskentelevät viranomaiset osallistuvat kuitenkin Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden toteuttamiseen virastojen välisen yhteistyön kautta. **Rajavartijoiden ja tullin** välistä yhteistyötä strategisina kumppaneina olisi kehitettävä edelleen kaikilla tasoilla, jotta voidaan sovittaa henkilöiden ja tavaroiden valvonta paremmin yhteen ja taata rajanylitysten sujuvuus ja turvallisuus. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että rajavartijoiden ja tulliviranomaisten väliselle yhteistyölle olisi luotava selkeästi vahvistettu oikeudellinen kehys, johon sisältyy tarkoin määritelty työnjako, toiminnalliset yhteistyörakenteet ja yhteentoimiva tekninen ympäristö ja jolla varmistetaan tiivis käytännön yhteistyö kaikilla tasoilla. Komission laatimia tullihallinnon

[14] Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 3 artiklan 1 kohdan e alakohta.

ja rajavartijoiden yhteistyötä koskevia suosituksia[15] olisi käytettävä perustana kehitettäessä tätä yhteistyötä edelleen. Lisäksi tulliliiton haasteita käsittelevä viisaiden ryhmä on todennut edellä mainitun yhteistyön osalta, että yksi vaihtoehto voisi olla tullin yhdennetympi osallistuminen yhteistyöhön.[16]

4. Rajaturvallisuuden tukemiseen ja rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan liittyvää **lainvalvonta- ja sotilasyhteistyötä** olisi kehitettävä edelleen kansallisella tasolla. Näin varmistetaan parempi koordinointi sekä tietojen, voimavarojen ja järjestelmien tuloksellinen ja kustannustehokas käyttö. Tämä on tarpeen rajat ylittävän rikollisuuden, terrorismin ja laittoman maahanmuuton ehkäisemisessä ja maahantulijoiden hengen pelastamisessa. Tällä yhteistyöllä olisi oltava selkeä oikeusperusta, sopimukset ja vakiotoimintamenettelyt. Vastuussa olevien lainvalvontaviranomaisten olisi aina vastattava rajavalvontatoiminnoista.

Osatekijä 6: *"Yhteistyö asiaankuuluvien unionin toimielinten, elinten, toimistojen ja virastojen kesken [Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun] asetuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla, myös säännöllisen tietojenvaihdon kautta."*[17]

Toimintapoliittiset painopisteet

Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden olisi perustuttava yhteistyöhön. Eurooppalaisen raja- ja merivartioston ja muiden eurooppalaisten sidosryhmien välisen yhteistyön olisi oltava vakiintunutta, jotta voidaan taata EIBM:n kattava, monialainen, yhtenäinen ja kustannustehokas toteuttaminen.

Strategiset suuntaviivat

1. Virastojen välinen yhteistyö EU:n tasolla olisi toteutettava **yhteistyösopimuksilla**, erityisesti työjärjestelyillä, joista Frontex on sopinut eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 68 artiklassa tarkoitettujen asiaankuuluvien EU:n toimielinten, elinten ja laitosten kanssa. Yhteistyön keskeiset alat liittyvät toimivaan tietojenvaihtoon, yhteiseen riskien analysointiin, yhteisiin operaatioihin sekä eurooppalaisten voimavarojen yhteiskäyttöön annettujen valtuuksien mukaisesti. Riskianalyysiin perustuvaa EU:n tason **monialaisten operaatioiden** konseptia olisi kehitettävä edelleen ottaen täysin huomioon tällaisiin operaatioihin osallistuvien EU:n tason toimijoiden keskeiset tehtävät ja vastuut.
2. Nykyisten ja tulevien tiedonvaihtovälineiden, erityisesti Eurosurin, koko potentiaalin olisi oltava operatiivisessa käytössä EU:n tasolla. Eurosurin fuusiopalvelujen suorittamaa tiedonkeruuta olisi kehitettävä edelleen soveltamalla Frontexin ja asianomaisten EU:n toimielinten, elinten ja laitosten välisiä työjärjestelyjä, jotta jäsenvaltioille ja Frontexille voidaan tarjota EIBM:ään liittyviä ja lisäarvoa tuottavia tietopalveluja.
3. **Rannikkovartioinnissa tehtävää eurooppalaista yhteistyötä** olisi kehitettävä edelleen, jotta voidaan lisätä meritilannetietoisuutta ja reagointikykyä sekä tukea johdonmukaisia ja

[15] Ares (2018)6193959 – 3.12.2018.

[16] Tulliliiton haasteita käsittelevän viisaiden ryhmän (16. ja 17. joulukuuta 2021 pitämän) neljännen kokouksen pöytäkirja, https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2022-01/Minutes%20of%20fourth%20meeting.pdf.

[17] Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 3 artiklan 1 kohdan f alakohta.

kustannustehokkaita toimia EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla. Rannikkovartioinnissa tehtävää eurooppalaista yhteistyötä koskevaa käsikirjaa[18] olisi sovellettava laajasti tämän yhteistyön yhdenmukaisen toteuttamisen edistämiseksi EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla.

4. Asiaankuuluvien EU:n laajuisten tietojärjestelmien (EES, ETIAS, SIS, VIS) **yhteentoimivuutta** olisi edistettävä ja tarvittaessa kehitettävä edelleen, jotta taataan eri välineiden tuloksellisempi käyttö.
5. **Hotspot-toimintamallia**, mukaan lukien vakiotoimintamenettelyt, olisi sovellettava tarvittaessa. Kaikilla asiaankuuluvilla virastoilla (Frontex, EU:n turvapaikkavirasto, Europol ja perusoikeusvirasto) olisi oltava jatkuva valmius tukea hotspot-alueita hyväksytyn toiminta-ajatuksen mukaisesti. **Jäsenvaltioilla** olisi oltava tarvittavat oikeudelliset puitteet ja operatiivinen valmius perustaa omalle alueelleen eurooppalaisia järjestelykeskuksia (hotspot) tai tukea niitä.
6. Europolin ja Frontexin sekä toimivaltaisten kansallisten viranomaisten välistä koordinointia ja yhteistyötä järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan **EU:n toimintapoliittisen syklin** puitteissa olisi parannettava prosessin kaikissa vaiheissa. Frontexin ja kansallisten rajavartioviranomaisten aktiivisen osallistumisen olisi keskityttävä niihin strategisiin painopisteisiin, jotka liittyvät suoraan ulkorajoihin ja ovat yhteydessä rajavalvontatehtäviin.
7. Frontexin olisi myös tehtävä yhteistyötä komission (ja OLAFin) kanssa, erityisesti neuvojen antamiseksi rajaturvallisuustoimien kehittämisessä kolmansissa maissa, ja tarvittaessa jäsenvaltioiden ja Euroopan ulkosuhdehallinnon kanssa **tullialueeseen** liittyvissä toimissa, mukaan lukien riskinhallinta ja petosten torjunta, jos nämä toimet täydentävät toisiaan.

Osatekijä 7: *”Yhteistyö kolmansien maiden kanssa [eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun] asetuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla keskittyen erityisesti naapureina oleviin kolmansiin maihin ja niihin kolmansiin maihin, jotka on riskianalyysin avulla määritetty laittoman maahanmuuton lähtö- tai kauttakulkumaiksi.”*[19]

Toimintapoliittiset painopisteet

Jäsenvaltioiden ja viraston on tehtävä yhteistyötä kolmansien maiden kanssa Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden ja muuttoliikepolitiikan toteuttamiseksi. Käytännön yhteistyön, jota EU ja jäsenvaltiot tekevät kolmansien maiden kanssa Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden alalla, olisi oltava linjassa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kanssa ja täysin EU:n lainsäädännön mukaista, mukaan lukien perusoikeudet ja palauttamiskiellon periaate, jotta voidaan ehkäistä laitonta maahanmuuttoa, lisätä palauttamisen tuloksellisuutta, ehkäistä rajat ylittävää rikollisuutta ja helpottaa laillista matkustamista.

Yhteistyöllä kolmansien maiden kanssa Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden edistämiseksi pyritään erityisesti kehittämään kolmansien maiden operatiivisia ja yhteistyövalmiuksia rajavalvonnan, riskianalyysin sekä palauttamisen ja takaisinoton aloilla. Tässä yhteydessä eurooppalaisten arvojen ja normien edistäminen kolmansissa maissa on

[18] Commission Recommendation establishing a ‘Practical Handbook’ on European cooperation on coast guard functions (komission suositus rannikkovartioinnissa tehtävää eurooppalaista yhteistyötä koskevan käsikirjan laatimisesta), C(2021) 5310 final.

[19] Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 3 artiklan 1 kohdan g alakohta.

keskeistä. Etusijalle olisi asetettava EU:n ehdokasmaat, EU:n naapurimaat sekä laittoman maahanmuuton lähtö- ja kauttakulkumaat.

Strategiset suuntaviivat

1. Kolmansien maiden kanssa Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden alalla tehtävän yhteistyön olisi perustuttava sopimuksiin, jotka ovat unionin lainsäädännön mukaisia, muun muassa henkilötietojen suojan osalta. Näissä sopimuksissa (mukaan lukien asemaa koskevat sopimukset ja työjärjestelyt) olisi määriteltävä vastuulliset organisaatiot, yhteistyörakenteet ja yhteistyön laajuus sekä vahvistettava vastuunjakoa koskevat säännöt.
2. Jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden väliseen operatiiviseen yhteistyöhön kannustetaan aina, kun tällainen yhteistyö on yhteensopivaa Frontexin tehtävien kanssa. Jäsenvaltioiden on pidättäydyttävä kaikesta toiminnasta, joka saattaisi haitata viraston toimintaa tai sen tavoitteiden saavuttamista.
3. Tietojenvaihdosta, ja erityisesti Eurosur-tietojenvaihdosta, jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä olisi määrättävä kahden- tai monenvälisten sopimusten puitteissa. Tätä varten jäsenvaltioiden olisi noudatettava eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 76 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua komission suositusta mallimääräyksistä Eurosur-puitteissa toteutettavaa tietojenvaihtoa varten[20].
4. Frontexin olisi laadittava EU:n tason katsaus kolmansien maiden kanssa tehtävästä operatiivisesta yhteistyöstä rajaturvallisuus- ja palauttamisasioissa. Sen olisi perustuttava jäsenvaltioilta, komissiolta ja muilta eurooppalaisilta elimiltä saatuihin tietoihin.
5. Laatiessaan kolmansien osapuolten kanssa Eurosurille erityisiä tilannekuvia jäsenvaltioiden ja Frontexin olisi noudatettava ja edistettävä Frontexin kehittämiä tietojenvaihtoa koskevia teknisiä ja operatiivisia standardeja.
6. Frontexin koordinoimat operatiiviset toimet kolmansissa maissa olisi suunniteltava ja toteutettava EU:n ja asianomaisen kolmannen maan välisten **asemaa koskevien sopimusten** mukaisesti ja/tai Frontexin ja kolmansien maiden toimivaltaisten viranomaisten sopimien **työjärjestelyjen** mukaisesti (jos sellaisia on). Sekä asemaa koskevien sopimusten että työjärjestelyjen olisi perustuttava komission hyväksymiin niitä koskeviin malleihin[21].
7. Kolmansien maiden kanssa tehtävässä yhteistyössä on noudatettava EU:n oikeutta, mukaan lukien normit ja standardit, jotka ovat osa EU:n voimassa olevaa lainsäädäntöä, myös silloin, kun kolmansien maiden kanssa tehdään yhteistyötä niiden alueella. Henkilötietojen vaihdossa kolmansien maiden kanssa on noudatettava EU:n tietosuojalainsäädännön vaatimuksia.
8. **Monenvälistä ja alueellista yhteistyötä** kolmansien maiden kanssa olisi vahvistettava. Jäsenvaltioiden kansallisia koordinointikeskuksia olisi käytettävä yhteyspisteinä tietojenvaihdossa naapurimaiden ja muiden asiaankuuluvien maiden kanssa.
9. Jos **yhteyshenkilöiden verkostoilla** on tunnistettavia mahdollisuuksia osallistua erilaisiin yhdennettyyn rajaturvallisuuteen liittyviin tehtäviin EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla, verkostojen työtä olisi koordinoitava tuloksellisesti ja niiden olisi saatava asianmukaista tukea operatiivisten voimavarojen ja vaikuttavuuden maksimoimiseksi. Yhteistyö- ja

[20] C(2022) 300 final.
[21] COM(2021) 829 final ja COM(2021) 830 final.

raportointikanavien ja -muotojen olisi oltava selkeitä kaikilla tasoilla. Operatiivisten tarpeiden ilmetessä olisi oltava pysyvää ja joustavaa kapasiteettia, josta voidaan lähettää paikalle yhteyshenkilöitä tai asiantuntijaryhmiä, joilla on asiaankuuluvaa osaamista. Frontexilla olisi oltava kattava tilannekuva erityyppisistä eurooppalaisista yhteyshenkilöistä (Frontexin yhteyshenkilöt, Euroopan muuttoliikeyhteyshenkilöt, Euroopan palauttamisasioiden yhteyshenkilöt, muiden virastojen yhteyshenkilöt) ja kansallisista maahanmuuttoalan yhteyshenkilöistä jäsenvaltioiden ja muiden asiaankuuluvien eurooppalaisten elinten toimittamien tietojen perusteella. Kerätyt tiedot olisi otettava huomioon riskianalyysissa ja tilannetietoisuudessa EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla, mukaan lukien rajan läheisen alueen tiedustelutilannekuva. Frontexin yhteyshenkilöiden olisi myös vaihdettava kaikkea asiaankuuluvaa tietoa toimintamaassaan sijaitsevan EU:n edustuston kanssa kyseisessä maassa toteutettavan EU:n politiikan yleisen koordinoinnin puitteissa.

10. EU:n olisi koordinoitava ja seurattava huolellisesti **yhdennettyyn rajaturvallisuuteen liittyvien valmiuksien kehittämistä** koskevia työvierailuja kolmansiin maihin, mukaan lukien suora rahoitus, tekninen neuvonta, koulutus tai tuki teknisten laitteiden avulla. Frontexin olisi jatkettava **EU:n rahoittamien yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevien valmiuksien kehittämishankkeiden ja -ohjelmien** toteuttamista EU:n ehdokasmaissa ja muissa ensisijaisissa kolmansissa maissa erityisesti kolmansien maiden valmiuksien kehittämiseksi rajavalvonnan, riskien analysoinnin sekä palauttamisen ja takaisinoton osalta. Frontexin olisi myös tehtävä tiivistä yhteistyötä muiden komission toteutuskumppaneiden kanssa neuvojen antamiseksi koko rajavalvontatoimien toteuttamisen ajan naapurimaissa ja muissa ensisijaisissa kolmansissa maissa. Jäsenvaltioiden johtamat hankkeet olisi toteutettava tiiviissä yhteistyössä Frontexin kanssa, ja viraston asiantuntemusta olisi hyödynnettävä täysimääräisesti hankkeiden kaikissa vaiheissa. Viraston olisi myös laadittava kattava katsaus käynnissä olevista ja suunnitelluista yhdennettyyn rajaturvallisuuteen liittyvistä valmiuksien kehittämishankkeista ja työvierailuista kolmansissa maissa.
11. Rajaturvallisuuteen liittyvien **yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan siviilioperaatioiden** ja Frontexin välistä yhteistyötä olisi kehitettävä edelleen tilannetietoisuuden varmistamiseksi sekä riskien analysoinnin ja EIBM-normien edistämisen tukemiseksi.

Osatekijä 8: *”Schengen-alueella toteutettavat tekniset ja operatiiviset toimenpiteet, jotka liittyvät rajavalvontaan ja joiden tarkoituksena on puuttua laittomaan maahanmuuttoon ja torjua rajat ylittävää rikollisuutta paremmin.”*[22]

Toimintapoliittiset painopisteet

Ulkorajojen valvonnan ja teknisten ja operatiivisten toimenpiteiden välinen toiminnallinen jatkuvuus ja yhteentoimivuus Schengen-alueella olisi vakiinnutettava, jotta voidaan taata luvattoman edelleen liikkumisen, laittoman muuttoliikkeen ja ulkorajoihin liittyvän rajat ylittävän rikollisuuden tuloksellinen torjunta.

[22] Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 3 artiklan 1 kohdan h alakohta.

Otetaan käyttöön kansallista kapasiteettia (valmius) vahvistaa sääntöjenvastaiseen muuttoliikkeeseen liittyviä poliisitarkastuksia alueella, myös sisäraja-alueilla, ja tuetaan tätä muilla jäsenvaltioiden käytettävissä olevilla vaihtoehtoisilla toimenpiteillä, mikä rajoittaa tarvetta ottaa sisärajatarkastukset uudelleen käyttöön.

Strategiset suuntaviivat

1. Sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla olisi laadittava **kattava tilannekuva** ja riskianalyysi kolmansien maiden kansalaisten **sääntöjenvastaisesta maahantulosta ja edelleen liikkumisesta** EU:n sisällä, jotta voidaan toteuttaa kohdennettuja ja oikeasuhteisia toimenpiteitä. Frontexin olisi laadittava eurooppalainen tilannekuva jäsenvaltioiden täydellä tuella ja yhteistyössä muiden asiaankuuluvien EU:n virastojen kanssa. Eurosuria olisi käytettävä tässä pääasiallisena foorumina yhdessä muiden toimivien ja yhtenäisten tiedonkeruujärjestelmien kanssa. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että kansalliset viranomaiset ilmoittavat luvattomaan edelleen liikkumiseen liittyvistä tapahtumista kansalliselle koordinointikeskukselle.
2. Tiivistettyä yhteistyötä ja koordinointia olisi kehitettävä edelleen, mukaan lukien yhteinen riskianalyysi, operatiiviset käytännöt ja sujuva tietojenvaihto rajavartijoiden ja muiden ulkorajoilla työskentelevien viranomaisten välillä. Näitä ovat kansalliset koordinointikeskukset, Schengen-alueella toimivat viranomaiset sekä **poliisi- ja tulliyhteistyökeskukset** ja muut asiaankuuluvat keskukset. EU:n laajuisten tietojärjestelmien olisi oltava kaikkien vastuuviranomaisten käytössä.
3. Frontexin koordinoimien yhteisten operaatioiden ja poliisi- ja tulliyhteistyökeskusten välistä operatiivista yhteistyötä olisi kehitettävä ja vahvistettava edelleen.
4. Kansallisella tasolla olisi oltava riittävä kapasiteetti vahvistaa laittomaan maahanmuuttoon liittyviä poliisitarkastuksia koko alueella ja suorittaa poliisitarkastuksia ja muuttoliikkeen valvontaa tärkeimmillä liikenneväylillä, myös raja-alueilla, riskianalyysin perusteella.

Osatekijä 9: *”Sellaisten laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen, joista jokin jäsenvaltio on tehnyt palautuspäätöksen.”*[23]

Toimintapoliittiset painopisteet

Kolmansien maiden kansalaiset, joista jokin jäsenvaltio on tehnyt palautuspäätöksen, olisi tosiasiallisesti palautettava perusoikeuksia kaikilta osin kunnioittaen. EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla olisi oltava (hallinnollinen, tekninen ja operatiivinen) kapasiteetti toteuttaa palauttamisprosesseja, myös vapaaehtoisia paluita, tuloksellisesti ja yhtenäisellä tavalla olennaisena osana muuttoliikkeen hallintaketjua ja eurooppalaisen yhdennetyn rajaturvallisuuden toimintaa.

Palauttamispäätöksen kohteena olevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamisella olisi varmistettava, että kaikki henkilöt, joilla ei ole oikeutta jäädä EU:hun, todella poistuvat. EIBM:n avulla olisi myös varmistettava, että palauttamismenettelyn toteuttavat asianmukaisesti koulutetut asiantuntijat inhimillisellä, ihmisarvoa kunnioittavalla ja kestävällä tavalla palautettavien henkilöiden perusoikeuksia täysimääräisesti kunnioittaen ja kansainvälisen ja EU:n lainsäädännön mukaisesti.

Strategiset suuntaviivat

[23] Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 3 artiklan 1 kohdan i alakohta.

1. Frontexin kapasiteettia ja roolia jäsenvaltioiden tukemisessa palauttamisprosessin kaikissa vaiheissa olisi edelleen vahvistettava hyödyntämällä täysimääräisesti kaikkia käytettävissä olevia unionin ja kansallisia välineitä.
2. Jäsenvaltioiden kapasiteettia palauttaa laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia yksin tai yhdessä olisi lisättävä kehittämällä yhdennetty ja koordinoitu kansallinen palauttamisjärjestelmä, joka perustuu viraston kehittämään palauttamistapausten hallintajärjestelmään ja on yhteensopiva eurooppalaisen palauttamispolitiikan kanssa. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava kaikilta osin kapasiteettinsa osallistua Frontexin koordinoimiin tai järjestämiin eurooppalaisiin palauttamisoperaatioihin.
3. Laittoman muuttoliikkeen hallintasovellusta (IRMA) olisi kehitettävä edelleen palauttamisia koskevan tilannetietoisuuden, palauttamisoperaatioita koskevien tietojen keruun ja takaisinoton parantamiseksi. Tämä auttaa jäsenvaltioita palauttamis-, takaisinotto- ja uudelleenkotouttamistoimien suunnittelussa ja olennaisten operatiivisten tietojen vaihdossa sekä toimien järjestämisessä ja toteuttamisessa. Lisäksi se antaa Frontexille mahdollisuuden toimia täysin ennakoivasti palauttamisoperaatioiden suunnittelussa ja järjestämisessä, mukaan lukien palauttamisen valmisteluun liittyvä tuki ja uudelleenkotouttaminen.
4. Frontexin olisi laadittava jäsenvaltioiden kapasiteetin ja palauttamistarpeet sisältävä kattava tilannekuva, joka perustuu jäsenvaltioilta, erityyppisiltä (eurooppalaisilta ja kansallisilta) maahanmuuttoasioiden yhteyshenkilöiltä ja kolmansilta mailta kerättyihin tietoihin.
5. Euroopan raja- ja rannikkovartioston, ja erityisesti Frontexin, olisi toteutettava *vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskeva EU:n strategia* vuodelta 2021[24].

Osatekijä 10: *”Uusimman teknologian käyttäminen, mukaan lukien laajat tietojärjestelmät.”*[25]

Toimintapoliittiset painopisteet

Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta, erityisesti rajatarkastuksia ja rajavalvontaa, olisi tuettava **edistyneillä liikkuvilla ja yhteentoimivilla eurooppalaisilla teknisillä järjestelmillä ja ratkaisuilla**, joita sovelletaan EU:n tietojärjestelmiin. Näin varmistetaan tehokkaampi ja luotettavampi rajavalvonta. Eurooppalaisella raja- ja merivartiostolla olisi oltava valmiudet **hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla uusinta teknologiaa**, mukaan lukien tietoturvan mekanismit.

Strategiset suuntaviivat

1. Niiden **tietojen laatua**, joita olemassa olevissa järjestelmissä käytetään rajatarkastuksissa, olisi parannettava toteuttamalla käytännön toimenpiteitä tietojen tarkkuuden

[24] COM(2021) 120 final, 27.4.2021.

[25] Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 3 artiklan 1 kohdan j alakohta.

varmistamiseksi, hyödyntämällä mahdollisuutta arvioida niitä säännöllisin väliajoin ja ottamalla käyttöön uusinta teknologiaa.

2. **Nykyisten ja uusien tietojärjestelmien (EES, VIS, ETIAS, uudistettu SIS) yhteentoimivuus** ja erityisesti äskettäin uudistettujen järjestelmien täysimääräinen ja kattava toteuttaminen olisi varmistettava.
3. Tietojärjestelmien keskeisten osien kehittäminen, ylläpito ja käyttö on vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan Euroopan unionin viraston **eu-LISAn päätavoite**.
4. **Uusien älykkäiden teknisten ratkaisujen** (esim. automaattiset rajatarkastukset / rajatarkastusautomaatit) ja erilaisten raja- ja turvallisuustietojärjestelmien yhteentoimivuuden mahdollisuudet olisi maksimoitava, jotta voidaan parantaa kansalaisten turvallisuutta, helpottaa rajatarkastuksia ja ulkorajojen ylittämistä sekä torjua rajat ylittävää rikollisuutta ja terrorismia.
5. **Nykyaikaisen teknologian** koko potentiaalia olisi hyödynnettävä Euroopan valvonta- ja reagointikyvyn parantamiseksi ulkorajoilla. Eurooppalaisen valvontakapasiteetin (esim. satelliittipalvelujen) käyttöä olisi kehitettävä edelleen kattavan tilannekuvan luomiseksi.
6. Meri- ja maarajoilla käytettävien integroitujen, yhteentoimivien ja mukautettavien teknisten (kiinteiden ja liikkuvien) valvontajärjestelmien **valvontakapasiteettia** olisi kehitettävä edelleen. Tähän olisi sisällyttävä eri operatiivisissa keskuksissa (kansalliset koordinointikeskukset, pelastuskeskukset ja paikalliset koordinointikeskukset) ja liikkuvissa yksiköissä käytettäviä teknisiä ratkaisuja ja työprosesseja.
7. Edistäessään **Euroopan kriittistä teknologista riippumattomuutta**[26] eurooppalaisen raja- ja merivartioston on varmistettava, että sen voimavarojen kehittämissuunnittelussa otetaan huomioon tavoite vähentää riippuvuutta kolmansista maista peräisin olevista kriittisistä teknologioista.
8. Uusimman teknologian käytössä on noudatettava EU:n tietosuojakehyksen vaatimuksia.

Osatekijä 11: *”Laadunvalvontamekanismi ja erityisesti Schengenin arviointimekanismi, haavoittuvuusarviointi ja mahdolliset kansalliset mekanismit, joilla varmistetaan unionin lainsäädännön täytäntöönpano rajaturvallisuuden alalla.”*[27]

Toimintapoliittiset painopisteet

Käytössä olisi oltava kattava **eurooppalainen laadunvalvontajärjestelmä**, jolla taataan jatkuva tietoisuus Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden toteuttamisesta ja laadusta strategisella ja operatiivisella tasolla. Laadunvalvonnan tuloksia olisi käytettävä perustana kehitettäessä edelleen eurooppalaisia ja kansallisia yhdennetyn rajaturvallisuuden järjestelmiä ja toimintoja.

Strategiset suuntaviivat

[26] Eurooppa-neuvoston jäsenten julkilausuma 25. ja 26. helmikuuta 2021 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa.
[27] Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 3 artiklan 1 kohdan k alakohta.

- Eurooppalainen laadunvalvontamekanismi, joka koostuu **Schengenin arviointimekanismista** ja **Frontexin toteuttamista haavoittuvuusarvioinneista**, olisi otettava kokonaisuudessaan käyttöön.
- **Haavoittuvuusarvioinnin ja Schengenin arviointimekanismin väliset synergiat** olisi maksimoitava säännöllisen tietojenvaihdon pohjalta, jotta saataisiin parempi kuva Schengen-alueen toiminnasta. Näin tulisi tiettyyn pisteeseen asti voida välttää jäsenvaltioiden toimien päällekkäisyys ja varmistaa ulkorajojen valvontaa tukevien EU:n rahoitusvälineiden käytön parempi koordinointi.
- Laadunvalvontamekanismin tuloksia olisi hyödynnettävä kehitettäessä kansallista rajavalvontajärjestelmää ja priorisoitaessa asiaankuuluvien EU:n rahoitusvälineiden (esim. kansalliset ohjelmat ja yhdennetyn rajaturvallisuuden rahastoon kuuluvan rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineen (BMVI) temaattiset välineet) käyttöä erityisesti arvioitaessa muita komission rahoitusehdotuksia.
- **Jäsenvaltioiden** olisi perustettava **kansallinen laadunvalvontamekanismi** (kansallinen Schengen-arviointi), joka kattaa kaikki kansallisen yhdennetyn rajaturvallisuuden järjestelmän osat ja toiminnot ja jossa ovat mukana kaikki yhdennettyyn rajaturvallisuuteen osallistuvat viranomaiset.
- Jäsenvaltioiden olisi osallistuttava aktiivisesti komission koordinoimiin Schengen-arviointikäynteihin ja annettava ajoissa laadukas panoksensa Frontexin johtamiin haavoittuvuusarviointeihin.

Osatekijä 12: *”Yhteisvastuumekanismit, erityisesti unionin rahoitusvälineet.”*[28]

Toimintapoliittiset painopisteet

Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden strategian tuloksellista toteuttamista olisi tuettava **erityisistä EU:n rahastoista**, erityisesti BMVI-tukivälineestä ja turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta (AMIF). Jotta EU:n lisäarvo olisi mahdollisimman suuri, **EU:n varoilla** olisi tuettava Euroopan yhdennettyyn rajaturvallisuuteen liittyviä EU:n ja jäsenvaltioiden toimia, jotka kuuluvat **EU:n toimivaltaan ja jotka määritellään EU:n lainsäädännössä** . **Kansallisella lainsäädännöllä säännellyt Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden osat** olisi periaatteessa katettava **kansallisilla varoilla**.

Frontexin toimintaa tuetaan EU:n kokonaistalousarviosta osoitetuin määrärahoin. Virasto voi saada EU:n rahoitusta myös kolmansissa maissa toteutettaviin teknisen avun hankkeisiin EU:n ulkoisen muuttoliikepolitiikan toteuttamista tukevien asiaankuuluvien välineiden mukaisesti.

Strategiset suuntaviivat

- EU:n rahoitusvälineiden (esim. BMVI:n mukaisten kansallisten ohjelmien) käyttö olisi yhdenmukaistettava kansallisten yhdennetyn rajaturvallisuuden strategioiden, toimintasuunnitelmien ja voimavarojen suunnittelun kanssa. Tarvitaan selkeitä ja hyvin

[28] Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 3 artiklan 1 kohdan l alakohta.

yksityiskohtaisia kansallisia painopisteitä (esim. Eurosur, voimavarojen kehittäminen), jotka perustuvat EU:n painopisteisiin.

- Schengenin arviointimekanismin ja haavoittuvuusarvioinnin tulokset olisi otettava huomioon EU:n varojen käytön priorisoimiseksi kansallisella tasolla.
- Komission ja Frontexin välisellä tiiviillä yhteistyöllä olisi varmistettava synergia Frontexin toiminnan ja muista EU:n rahoitusvälineistä rahoitettujen toimien välillä ja vältettävä päällekkäistä rahoitusta.
- Sisäisen turvallisuuden rahastosta (ulkorajat) kohdennetulla EU:n rahoituksella ja BMVI-erityistoimilla olisi tuettava jäsenvaltioita tarvittavan kaluston hankinnassa, jotta se voidaan asettaa Frontexin käyttöön eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 64 artiklan 14 kohdan mukaisesti. Tämä vahvistaa viraston kapasiteettia tukea apua tarvitsevia jäsenvaltioita.

Osatekijä 13: *”Perusoikeudet.”*[29]

Toimintapoliittiset painopisteet

Perusoikeuksien täysimääräinen kunnioittaminen on Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden ytimessä. Toteuttaessaan Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta **eurooppalaisen raja- ja merivartioston on taattava perusoikeuksien suojelu** toimeksiantonsa mukaisia tehtäviä suorittaessaan. EU:n ja kansallisten toimijoiden olisi eurooppalaisessa raja- ja merivartiostossa toimiessaan noudatettava täysimääräisesti asiaankuuluvaa EU:n lainsäädäntöä, Euroopan unionin perusoikeuskirja ja asiaankuuluva kansainvälinen oikeus mukaan lukien. Viimeksi mainittuihin kuuluvat 28. heinäkuuta 1951 tehty pakolaisten oikeusasemaa koskeva Geneven yleissopimus ja sen vuonna 1967 tehty pöytäkirja sekä yleissopimus lapsen oikeuksista. Myös kansainvälisen suojelun saamiseen liittyviä velvoitteita, erityisesti palauttamiskiellon periaatetta, on noudatettava täysimääräisesti. Ehdotuksessaan asetukseksi kolmansien maiden kansalaisten seulonnasta[30] komissio ehdotti, että kunkin jäsenvaltion olisi perustettava riippumaton seurantamekanismi sen varmistamiseksi, että ulkorajoilla tehtävässä seulonnassa noudatetaan perusoikeuksia ja että kaikki perusoikeuksien loukkaamista koskevat väitteet tutkitaan asianmukaisesti. Tämä seurantamekanismi olisi osa muuttoliiketilanteen ohjausta ja seurantaa, joista säädetään ehdotetussa uudessa asetuksessa turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta[31].

Strategiset suuntaviivat

- Frontexin hallintoneuvoston hyväksymää perusoikeusstrategiaa ja siihen liittyvää toimintasuunnitelmaa olisi noudatettava tiukasti kaikissa eurooppalaisen raja- ja merivartioston toimissa EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla.
- Toteuttaessaan kansallisia yhdennetyn rajaturvallisuuden strategioitaan jäsenvaltioiden olisi noudatettava täysimääräisesti perusoikeuksia kaikkien rajaturvallisuuteen ja palauttamiseen liittyvien toimien koko operatiivisen syklin ajan.

[29] Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 3 artiklan 2 kohta.
[30] COM(2020) 612, 23.9.2020.
[31] COM(2020) 610, 23.9.2020.

- Jäsenvaltioiden olisi kehitettävä rajaturvallisuuteen ja palauttamisiin liittyvä kansallinen perusoikeuksien seurantamekanismi ja pidettävä sitä yllä.
- Perusoikeuksien olisi oltava olennainen osa kaikille rajavalvonta- tai palauttamistoimiin osallistuville henkilöille tarkoitettua Euroopan ja kansallisen tason koulutusohjelmaa. Näissä koulutustoimenpiteissä olisi keskityttävä erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten alaikäisten, suojeluun.
- Tarkistetun Schengenin valvonta- ja arviointimekanismin puitteissa tehtävissä arvioinneissa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota sen tarkistamiseen, että perusoikeuksia noudatetaan Schengenin säännöstöä sovellettaessa.

Osatekijä 14: *”Koulutus.”*[32]

Toimintapoliittiset painopisteet

EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla olisi varmistettava, että kaikilla Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden aloilla on **käytettävissä riittävä määrä pätevää ja erityiskoulutettua henkilöstöä**, tekemällä tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden ja Frontexin koulutuslaitosten välillä.

Koulutuksen olisi perustuttava pysyvien joukkojen **yhdenmukaisiin ja laadukkaisiin yhteisiin koulutusvaatimuksiin**, joissa otetaan huomioon operatiiviset tarpeet, tehtävät ja oikeudellinen toimivalta ja painotetaan **perussopimuksissa vahvistettujen arvojen** selkeää ymmärtämistä. Koutuksen olisi edistettävä tiukimpia normeja ja parhaita käytäntöjä unionin rajaturvallisuutta ja palauttamisia koskevan lainsäädännön täytäntöönpanossa ja siinä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten lasten, suojeluun ja perusoikeuksien kunnioittamiseen, ja sillä olisi luotava perusoikeuksien kunnioittamiseen perustuva yhteinen kulttuuri.

Strategiset suuntaviivat

- Rajaturvallisuutta ja palauttamista koskevan **koulutuksen yhteistä ydinsisältöä** ja tarvittavia koulutusvälineitä, mukaan lukien lasten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden suojelua koskeva koulutus, olisi kehitettävä edelleen, ja niiden olisi perustuttava alaa varten kehitettyyn yhteiseen yleiseen tutkintojen viitekehykseen (raja- ja rannikkovartiostojen alakohtainen tutkintojen viitekehys). Näissä koulutustuotteissa olisi otettava huomioon eurooppalaisen raja- ja merivartioston suorituskykyä koskeva kehittämissuunnitelma, jonka hallintoneuvosto hyväksyy vuosittain. Lisäksi olisi tarjottava yhdennettyyn rajaturvallisuuteen liittyviä tehtäviä koskevia täydennyskoulutuskursseja ja -seminaareja, jotka on suunnattu sekä pysyville joukoille että toimivaltaisten kansallisten organisaatioiden henkilöstölle.
- Frontexin olisi edelleen kehitettävä ja jalostettava **eurooppalaista raja- ja merivartiostoa varten erityistä koulutusvälinettä** tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden, komission, asiaankuuluvien EU:n virastojen ja muiden sidosryhmien kanssa ottaen huomioon asiaankuuluvat tutkimustulokset ja parhaat käytännöt.

[32] Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 3 artiklan 2 kohta.

- Operatiivisten tarpeiden täyttämiseksi olisi kehitettävä edelleen **erikoiskoulutustoimenpiteitä**, jotka ovat merkityksellisiä pysyvien joukkojen jäsenten, pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvojien ja perusoikeusvalvojien tehtävien ja valtuuksien kannalta. Näille rajavartijoille ja muille tiimien jäsenille olisi järjestettävä säännöllisesti harjoituksia erikoiskoulutusaikataulun mukaisesti.
- EU:n tasolla ja kansallisella tasolla olisi tarjottava samantasoista rajavartiointiin ja palauttamiseen liittyvää koulutusta kaikille operatiivisiin toimiin lähetettäville pysyvien joukkojen jäsenille riippumatta siitä, mihin kategoriaan he kuuluvat. Näin varmistetaan, että kaikki eurooppalaiset raja- ja merivartijat ovat ammattilaisia ja että heillä on asiaankuuluva, erikoisalansa mukainen koulutus.
- Frontexin olisi otettava käyttöön koulutusta koskevien eurooppalaisten normien ja ohjeiden mukainen **sisäinen laadunvalvontamekanismi**, jotta varmistetaan viraston operatiiviseen toimintaan osallistuvan, henkilöstösääntöjen alaisen henkilöstön korkeatasoinen koulutus, asiantuntemus ja ammattilaisuus. Mekanismin toteuttamisen tilasta olisi raportoitava vuotuisessa arviointikertomuksessa, joka olisi liitettävä vuotuiseen toimintakertomukseen.
- Henkilöstöä olisi kannustettava hankkimaan tietoa tai erityisasiantuntemusta muiden maiden kokemuksista ja hyvistä käytännöistä toisessa jäsenvaltiossa toteutettavien virkamatkojen ja palauttamiseen liittyvien operaatioiden yhteydessä. Tämä olisi toteutettava erityisesti vaihto-ohjelmalla, joka on suunnattu Frontexin palautusinterventioihin osallistuville rajavartijoille.
- **Koulutuskeskuksen perustamista Frontexiin** olisi harkittava edelleen, ja siinä olisi otettava asianmukaisesti huomioon laajempi yhteistyö ja synergia jäsenvaltioiden kansallisten koulutuslaitosten kanssa ja hyödynnettävä sitä. Tavoitteena on koordinoida ja virtaviivaistaa raja- ja merivartioston koulutuksen kehittämistä, toteuttamista ja sertifiointia laadunvarmistusta koskevien eurooppalaisten standardien pohjalta sekä helpottaa edelleen yhteisen eurooppalaisen kulttuurin sisällyttämistä tarjottavaan koulutukseen.

Osatekijä 15: *”Tutkimus ja innovointi.”*[33]

Toimintapoliittiset painopisteet

Yhdennettyä rajaturvallisuutta olisi tuettava uusimmalla teknologialla ja asiaankuuluvien tieteenalojen ennakoivalla tutkimuksella, jolla tuetaan rajavartijan ammattia. Tätä varten olisi varmistettava oikea-aikainen ja hyvin koordinoitu investoiminen tutkimukseen ja innovointiin EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla.

Strategiset suuntaviivat

- Rajavalvontaoperaatioissa olisi hyödynnettävä **tutkimusta ja innovointia**, jotta operaatiot olisivat paremmin yhteentoimivia ja kustannustehokkaampia. Innovatiivisia ratkaisuja olisi edistettävä rajat ylittävän yhteistyön avulla mittakaavaetujen saavuttamiseksi. Frontexin ja jäsenvaltioiden rajaviranomaisten tutkimus- ja innovaatioyksiköiden välistä

[33] Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 3 artiklan 2 kohta.

yhteistyötä olisi kehitettävä edelleen painopistealoilla. Rajavalvontaviranomaisten olisi myös oltava selvillä **uusimmasta teknologian kehityksestä** ja ennakoitava suuntauksia, haasteita ja uhkia, kun otetaan huomioon, että myös salakuljetusverkostot ja terroristit käyttävät uusinta teknologiaa.

- Frontexin olisi **seurattava aktiivisesti tutkimus- ja innovointitoimia**, joita toteuttavat toisaalta jäsenvaltiot, EU ja teollisuus yhdennetyn rajaturvallisuuden piiriin kuuluvilla aloilla ja toisaalta muut asiaankuuluvat toimijat, kuten kolmannet maat ja muut organisaatiot.
- Frontexin olisi avustettava jäsenvaltioita ja komissiota yhdennettyyn rajaturvallisuuteen liittyvien, tutkimus- ja innovointitoimintaa koskevien unionin puiteohjelmien laatimisessa ja toteuttamisessa.
- Tutkimuksen ja innovoinnin käytössä on noudatettava EU:n tietosuojalainsäädännön vaatimuksia.

6. MONIVUOTISEN STRATEGISEN TOIMINTAPOLIITTISEN SYKLIN HALLINNOINTI

EIBM:n toimintapoliittisen syklin päätavoitteena on varmistaa, että seuraavien viiden vuoden aikana EU:n toimintapoliittiset painopisteet muunnetaan asianmukaisesti eurooppalaisen raja- ja merivartioston operatiivisiksi tavoitteiksi ja toimiksi.

Vaikka pitkän aikavälin suunnittelu on tarpeen, EIBM:n erittäin dynaaminen poliittinen ympäristö ja herkkä toimintaympäristö edellyttävät kehityksen jatkuvaa seurantaa ja joustavaa mukautumista muuttuviin tarpeisiin. Sen vuoksi EIBM:ää koskevassa monivuotisessa strategisessa toimintapolitiikassa olisi myös luotava asianmukainen mekanismi, jolla varmistetaan toimiva hallintokehys syklin onnistuneen toteuttamisen tueksi.

Tämä mekanismi olisi sisällytettävä Schengen-sykliin, joka käynnistetään vuotuisella Schengen-alueen tilaa koskevalla kertomuksella. Schengen-alueen tilaa koskeva kertomus hyväksytään yhdessä tämän toimintapoliittisen asiakirjan kanssa. Schengen-sykli mahdollistaa EIBM:n syklin toteuttamisen seurannan eri kokoonpanoissa:

- **Schengen-foorumin** vuosikokous antaa Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle mahdollisuuden tarkastella EIBM:n toteuttamista ja antaa eurooppalaiselle raja- ja merivartiostolle täydentävää poliittista ohjausta.
- Neljännesvuosittain järjestettävien **Schengen-neuvostojen** olisi tarkasteltava Schengen-alueen hallinnointia ja annettava sitä koskevat päätelmät sekä annettava poliittinen sysäys EIBM:n toteuttamiseen liittyvien keskeisten strategisten kysymysten käsittelylle. Schengen-neuvostot tarjoavat tilaisuuden keskustella poliittisella tasolla eurooppalaiseen raja- ja merivartiostoon, myös Frontexiin, liittyvistä asioista ja tarvittaessa antaa strategisia suosituksia ja seurata niiden toteuttamista.
- Myös viraston hallintoneuvoston korkean tason kokous antaa strategista lisäohjausta.

Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 112 artiklassa tarkoitetun **parlamenttien välisen yhteistyön** vuosittaiset kokoukset voisivat tarjota tilaisuuden varmistaa, että Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden toteuttamiseen liittyvä valvonta, jota Euroopan parlamentti harjoittaa viraston suhteen ja kansalliset parlamentit kansallisten viranomaisten suhteen, tosiasiallisesti toteutuu. Kokoukset voitaisiin sovittaa yhteen **Schengen-foorumin** vuosikokouksen valmistelun kanssa.

7. PÄÄTELMÄT

Komissio on laatinut tämän toimintapoliittisen asiakirjan, jotta Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio voisivat päästä yhteisymmärrykseen siitä, miten eurooppalaisen raja- ja merivartioston olisi toteutettava Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta seuraavien viiden vuoden aikana.

Sen vuoksi komissio pyytää Euroopan parlamenttia ja neuvostoa keskustelemaan tästä toimintapoliittisesta asiakirjasta, jossa esitetään EIBM:n **monivuotinen strateginen toimintapolitiikka**, ja esittämään näkemyksensä komissiolle.

Samalla kun otetaan huomioon, että on tärkeää luoda asianmukaiset **mekanismit, joilla varmistetaan** syklin toteuttamista tukeva **toimiva hallintokehys**, komissio pyytää molemmilta toimielimiltä näkemyksiä säännöllisemmästä kohdennetusta ohjauksesta, jolla täydennetään viisivuotisia **toimintapoliittisia painopisteitä** ja **strategisia suuntaviivoja**.

Komissio antaa molempien toimielinten edellä mainittuja näkökohtia koskevan poliittisen panoksen pohjalta tiedonannon, jossa esitetään EIBM:n monivuotinen strateginen toimintapolitiikka ja sen hallinnointi.

EIBM:n syklin aikataulu	
Toimet monivuotisen strategisen toimintapoliittisen syklin toteuttamiseksi	***Alustava aikataulu***
Komissio esittää toimintapoliittisen asiakirjan Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevasta monivuotisesta strategisesta toimintapolitiikasta.	Vuoden 2022 toinen neljännes
Euroopan parlamentti ja **neuvosto** keskustelevat toimintapoliittisesta asiakirjasta, jossa vahvistetaan Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta koskeva monivuotinen strateginen toimintapolitiikka.	Vuoden 2022 kolmas neljännes
Komissio hyväksyy tiedonannon Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevasta monivuotisesta strategisesta toimintapolitiikasta.	Vuoden 2022 neljäs neljännes
Euroopan raja- ja merivartiovirasto hyväksyy Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevan teknisen ja operatiivisen strategian.	Vuoden 2023 toinen neljännes (6 kuukautta komission tiedonannon jälkeen)
Jäsenvaltiot mukauttavat kansallisia yhdennetyn rajaturvallisuuden strategioitaan.	Vuoden 2023 neljäs neljännes (12 kuukautta komission tiedonannon jälkeen)
Komissio arvioi Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevaa monivuotista strategista toimintapolitiikkaa.	Vuoden 2026 neljäs neljännes (48 kuukautta komission tiedonannon jälkeen)
Komissio esittää uuden toimintapoliittisen asiakirjan, jossa käsitellään seuraavaa Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevaa monivuotista strategista toimintapolitiikkaa.	Vuoden 2027 loppu