



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 2. lokakuuta 2023
(OR. en)

Toimielinten välinen asia:
2023/0102(NLE)

8172/1/23
REV 1

FRONT 114
COWEB 40
MIGR 121

EHDOTUS

Kom:n asiak. nro: COM(2023) 261 final/2

Asia: Ehdotus NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI Euroopan raja- ja merivartioviraston Montenegrossa toteuttamia operatiivisia toimia koskevan Euroopan unionin ja Montenegron välisen sopimuksen tekemisestä

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2023) 261 final/2.

Liite: COM(2023) 261 final/2



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 29.9.2023
COM(2023) 261 final/2

2023/0102 (NLE)

CORRIGENDUM

This document corrects document COM(2023)261 final of 05.04.2023

Concerns all language versions

Addition of the reference to the Commission Staff Working Document SWD(2023) 755
linked to the Proposal

The text shall read as follows

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

**Euroopan raja- ja merivartioviraston Montenegrossa toteuttamia operatiivisia toimia
koskevan Euroopan unionin ja Montenegron välisen sopimuksen tekemisestä**

{SWD(2023) 755 final}

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

- Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet**

Euroopan raja- ja merivartiostoa, jäljempänä 'virasto', tehtäviin kuuluu yhteistyön tekeminen kolmansien maiden kanssa eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen (asetus (EU) 2019/1896), jäljempänä 'asetus', soveltamisalaan kuuluvilla aloilla, "mahdollisesti myös rajaturvallisuusryhmien lähettämällä operatiivisiin tehtäviin kolmansissa maissa"¹. Viraston on osana eurooppalaista raja- ja merivartiostoa erityisesti varmistettava Euroopan yhdenmukainen rajaturvallisuus², jonka yhtenä osatekijänä on yhteistyö kolmansien maiden kanssa asetuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla keskittyen erityisesti naapureina oleviin kolmansiin maihin ja laittoman muuttoliikkeen lähtö- tai kauttakulkumaihin³. Virasto voi tehdä yhteistyötä niiden kolmansien maiden viranomaisien kanssa, jotka ovat toimivaltaisia asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa, siinä määrin kuin sen tehtävien hoitaminen tätä edellyttää⁴, ja se voi toteuttaa Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden liittyviä toimia kolmannen maan alueella kyseisen kolmannen maan suostumuksella.

Asetuksen 73 artiklan 3 kohdan mukaan olosuhteissa, jotka edellyttävät rajaturvallisuusryhmien lähettämistä eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvästä joukosta kolmanteen maahan, jossa ryhmien jäsenet käyttävät toimeenpanovaltuuksia, unioni tekee kyseisen kolmannen maan kanssa asemaa koskevan sopimuksen. Asemaa koskevan sopimuksen olisi perustuttava malliin, jonka komissio on laatinut saman asetuksen 76 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Komissio hyväksyi tämän mallin 21. joulukuuta 2021⁵.

Montenegro sijaitsee Länsi-Balkanin muuttoreitillä, jota pitkin Euroopan unioniin suuntautuu merkittävää laitonta muuttoliikettä sekä maitse että Adrianmeren kautta. Vuonna 2022 virasto rekisteröi Länsi-Balkanin reitillä 144 118 laitonta Euroopan unionin ulkorajojen ylitystä. Ihmissalakuljetukseen osallistuvat järjestäytyneet rikollisryhmät kohdentavat toimintaansa sääntöjenvastaisesti maahan pyrkiviin, ja suurena vaarana on, että heidän ihmisoikeuksiaan loukataan. Sääntöjenvastaisesti maahan tulevien ja turvapaikkahakemusten suuri määrä aiheuttaa myös huomattavia paineita joillekin Euroopan unionin jäsenvaltioille. Sen vuoksi tarvitaan yhteisiä ja koordinoituja unionin tason toimia, jotka perustuvat muuttoliike- ja turvapaikkasopimukseen⁶ kirjattuihin oikeudenmukaisen vastuunjaon ja yhteisvastuun periaatteisiin.

Euroopan komissio aloitti vuonna 2017 Montenegron kanssa neuvottelut asemaa koskevasta sopimuksesta edellisen eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen (asetus

¹ Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta 13 päivänä marraskuuta 2019 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/1896 10 artiklan 1 kohdan u alakohta.

² Asetuksen (EU) 2019/1896 71 artiklan 1 kohta.

³ Asetuksen (EU) 2019/1896 3 artiklan 1 kohdan g alakohta.

⁴ Asetuksen (EU) 2019/1896 73 artiklan 1 kohta.

⁵ Tiedonanto COM(2021) 829 – Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta sekä asetusten (EU) N:o 1052/2013 ja (EU) 2016/1624 kumoamisesta 13 päivänä marraskuuta 2019 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2019/1896 tarkoitettu asemaa koskevan sopimuksen malli.

⁶ [Muuttoliike- ja turvapaikkasopimus: 23. syyskuuta 2020 hyväksytty uusi muuttoliike- ja turvapaikkasopimus | Euroopan komissio \(europa.eu\)](#)

(EU) 2016/1624⁷⁾ perusteella. Sopimus allekirjoitettiin lokakuussa 2019. Neuvosto hyväksyi päätöksen sopimuksen tekemisestä toukokuussa 2020, ja sopimus tuli voimaan 1. heinäkuuta 2020.⁸⁾

Kyseisen asemaa koskevan sopimuksen perusteella voidaan toteuttaa yhteisoperaatioita vain Montenegron Euroopan unionin vastaisilla rajoilla eli tällä hetkellä 14 kilometrin pituisella Kroatian tasavallan vastaisella maarajalla ja osissa Adrianmerta. Virasto on käynnistänyt Montenegrossa kaksi yhteisoperaatiota: *Operation Montenegro Land* Montenegron ja Kroatian välisellä maarajalla (käynnistettiin 15. heinäkuuta 2020) ja *Operation Montenegro Sea* Montenegron Italian vastaisella merirajalla (käynnistettiin 14. lokakuuta 2020).

Montenegron sisäministeriö ilmoitti Euroopan ulkosuhdehallinnolle jo lokakuussa 2021 haluavansa aloittaa neuvottelut asemaa koskevasta sopimuksesta uuden eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevan asetuksen (EU) 2019/1896 perusteella. Se mahdollistaa yhteisoperaatiot myös muilla kuin Euroopan unionin vastaisilla rajoilla, jolloin viraston henkilöstöä voidaan lähettää maan kaikille rajoille. Sen vuoksi komission yksiköt esittelivät 20. toukokuuta 2022 Montenegron viranomaisille vuoden 2019 asetuksen mukaisen asemaa koskevan sopimuksen mallin ja selostivat, miltä osin se eroaa voimassa olevasta asemaa koskevasta sopimuksesta.

Komissio sai 18. marraskuuta 2022 neuvostolta valtuutuksen aloittaa neuvottelut Montenegron sekä Albanian, Serbian ja Bosnia ja Hertsegovinan kanssa Euroopan raja- ja merivartiostoa koskevan asetuksen (EU) 2019/1896 perustuvasta asemaa koskevasta sopimuksesta (eli asetukseen (EU) 2019/1896 perustuvasta asemaa koskevasta sopimuksesta). Komissio järjesti 30. marraskuuta 2022 edellä mainittujen neljän maan kanssa aloituskokouksen, jossa esiteltiin tärkeimpiä asemaa koskevan sopimuksen mallissa olevia uusia seikkoja. Euroopan komissio neuvotteli Euroopan unionin puolesta sopimuksesta Montenegron kanssa Podgoricassa 23. ja 24. helmikuuta 2023. Komissio katsoo, että neuvoston neuvotteluohjeissa asettamat tavoitteet on saavutettu ja että unioni voi hyväksyä sopimuksen.

Oheinen ehdotus neuvoston päätökseksi muodostaa oikeusperustan Euroopan raja- ja merivartiostoa koskevan sopimuksen tekemiselle.

Schengenin säännöstöön osallistuvien maiden tilanne

Tällä ehdotuksella kehitetään Schengenin säännöstöä ulkorajojen turvallisuuden osalta. Unionilla ei kuitenkaan ole toimivaltaa tehdä Montenegron kanssa asemaa koskevaa sopimusta Norjaa, Islantia, Sveitsiä ja Liechtensteiniä sitovalla tavalla. Sen varmistamiseksi, että kyseisten maiden Montenegroon lähettämät rajavartijat ja muu asiaankuuluva henkilöstö saavat saman aseman kuin tulevassa asemaa koskevassa sopimuksessa määrätään, asemaa koskevaan sopimukseen liitetyissä yhteisissä julistuksissa olisi mainittava, että Montenegron ja kunkin mainitun assosioituneen maan välillä olisi suotavaa tehdä vastaava sopimus.

⁷⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2016/1624, annettu 14 päivänä syyskuuta 2016, eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 863/2007, neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 ja neuvoston päätöksen 2005/267/EY kumoamisesta (EUVL L 251, 16.9.2016, s. 1–76).

⁸⁾ Neuvoston päätös (EU) 2020/729, annettu 26 päivänä toukokuuta 2020, Euroopan raja- ja merivartiostoa koskevan sopimuksen tekemisestä Montenegrossa toteuttamia toimia koskevan Euroopan unionin ja Montenegron välisen asemaa koskevan sopimuksen tekemisestä

Tällä päätöksellä kehitetään niitä Schengenin säännöstön määräyksiä, joihin Irlanti ei osallistu neuvoston päätöksen 2002/192/EY⁹ mukaisesti. Irlanti ei sen vuoksi osallistu tämän päätöksen hyväksymiseen, päätös ei sido Irlantia eikä sitä sovelleta Irlantiin. Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitettyssä, Tanskan asemasta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 22 olevien 1 ja 2 artiklan mukaisesti Tanska ei osallistu tämän päätöksen hyväksymiseen, päätös ei sido Tanskaa eikä sitä sovelleta Tanskaan.

- **Yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa**

Tarkastusten tehostaminen Montenegron alueella vaikuttaa myönteisesti unionin ulkorajojen ja Montenegron rajojen rajaturvallisuuden ylläpitämiseen. Asemaa koskevan sopimuksen tekeminen kytkeytyisi Euroopan unionin Montenegron kanssa tekemässä vakautus- ja assosiaatiosopimuksessa¹⁰ vahvistettuihin yhteistyön laajempiin tavoitteisiin ja painopisteisiin.

Asemaa koskevan sopimuksen tekeminen voisi myös tukea Euroopan unionin laajempia pyrkimyksiä ja sitoumuksia kehittää kriisinhallintavalmiuksia ja edistää unionin ja Montenegron lähentymistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä.

2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAISUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

- **Oikeusperusta**

Tämän ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 77 artiklan 2 kohdan b ja d alakohta ja 79 artiklan 2 kohdan c alakohta yhdessä 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan kanssa.

Euroopan unionin toimivallasta tehdä asemaa koskeva sopimus säädetään nimenomaisesti asetuksen (EU) 2019/1896 73 artiklan 3 kohdassa, jonka mukaan ”[o]losuhteissa, jotka edellyttävät rajaturvallisuusryhmien lähettämistä pysyvästä joukosta kolmanteen maahan, jossa ryhmien jäsenet käyttävät toimeenpanovaltuuksia, unioni tekee [...] kyseisen kolmannen maan kanssa asemaa koskevan sopimuksen”.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 3 artiklan 2 kohdan nojalla unionilla on yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus, kun sopimuksen tekemisestä on säädetty lainsäätämisyksessä hyväksytyssä unionin säädöksessä. Asetuksen (EU) 2019/1896 73 artiklan 3 kohdassa säädetään, että ”unioni tekee [...] kyseisen kolmannen maan kanssa asemaa koskevan sopimuksen”. Näin ollen Montenegron kanssa allekirjoitettava ja tehtävä sopimus kuuluu Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Ehdotettu asemaa koskeva sopimus perustuu asetuksen (EU) 2019/1896 73 artiklan 3 kohdan mukaisesti komission joulukuussa 2021 hyväksymään sopimuksen malliin¹¹, ja siinä otetaan huomioon Montenegron kanssa tehty nykyinen asemaa koskeva sopimus¹².

⁹ Neuvoston päätös 2002/192/EY, tehty 28 päivänä helmikuuta 2002, Irlannin pyynnöstä saada osallistua joihinkin Schengenin säännöstön määräyksiin, EYVL L 64, 7.3.2002, s. 20.

¹⁰ EUVL L 108, 29.4.2010, s. 3.

¹¹ Tiedonanto COM(2021) 829.

¹² [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A0603\(01\)&from=FI](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A0603(01)&from=FI)

- **Toissijaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate**

Yhteisen lähestymistavan tarve

Asemaa koskevan sopimuksen ansiosta Euroopan raja- ja merivartiovirasto voi lähettää Montenegroon Euroopan raja- ja merivartioryhmiä ja hyödyntää kaikkia asetuksen (EU) 2019/1896 tarjoamia mahdollisuuksia. Ilman tällaista välinettä jäsenvaltiot voivat Montenegron kanssa tehdyn nykyisen asemaa koskevan sopimuksen hyvin rajallisen maantieteellisen soveltamisalan ulkopuolella lähettää henkilöstöä ainoastaan kahdenvälisen sopimuksen perusteella kehittämään ja ylläpitämään Euroopan yhdenmukaista rajaturvallisuutta sekä tukemaan Montenegroa sen alueen kautta kulkemaan pyrkivien muuttajien huomattavan määrän hallinnassa. Montenegron rajaturvallisuuden parantaminen edellyttää näin ollen yhteistä lähestymistapaa.

3. JÄLKIARVIOINTIEN, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTENARVIOINTIEN TULOKSET

Koska tämä on uusi sopimus, olemassa olevien välineiden arviointia tai toimivuustarkastuksia ei voitu tehdä. Asemaa koskevan sopimuksen neuvottelemisen ei edellyttä vaikutustenarvioinnin tekemistä.

- **Perusoikeudet**

Komissio arvioi asetuksen (EU) 2019/1896 johdanto-osan 88 kappaleen mukaisesti Montenegron kanssa asemasta tehtävän sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien alueiden kannalta merkityksellisen perusoikeustilanteen ja ilmoittaa tästä Euroopan parlamentille.

Suunniteltu sopimus sisältää käytännön toimenpiteitä, jotka liittyvät perusoikeuksien kunnioittamiseen, ja sillä varmistetaan, että sopimuksen perusteella järjestettävissä toiminna perusoikeuksia kunnioitetaan kaikilta osin. Sopimuksessa määrätään asetuksen (EU) 2019/1896 asiaankuuluvien säännösten mukaisesti riippumattomasta ja tehokkaasta valitusmekanismista, jotta voidaan valvoa ja varmistaa, että perusoikeuksia kunnioitetaan kaikissa sopimuksen perusteella toteutettavissa toiminna.

- **Tietosuoja**

Euroopan tietosuojavaltuutettua kuullaan asemaa koskevan sopimuksen tietojensiirtoa koskevista määräyksistä, jos kyseiset määräykset poikkeavat merkittävästi asemaa koskevasta mallisopimuksesta.

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Asemaa koskevasta sopimuksesta ei itsessään aiheudu rahoitusvaikutuksia. Raja- ja merivartioryhmien tosiasiallinen lähettäminen operaatiosuunnitelman perusteella aiheuttaisi kustannuksia, jotka katettaisiin viraston talousarviosta. Asemaa koskevan sopimuksen mukaiset tulevat operaatiot rahoitetaan viraston omista varoista unionin vuotuisen talousarviosyklin mukaisesti.

Unionin rahoitusosuus Euroopan raja- ja merivartiovirastolle on jo osa unionin talousarviota monivuotisesta rahoituskehiksestä annettujen neuvoston päätelmien mukaisesti.

5. LISÄTIEDOT

- **Toteuttamissuunnitelmat, seuranta, arviointi ja raportointijärjestelyt**

Komissio huolehtii asemaa koskevan sopimuksen täytäntöönpanon asianmukaisesta seurannasta.

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

Euroopan raja- ja merivartioviraston Montenegrossa toteuttamia operatiivisia toimia koskevan Euroopan unionin ja Montenegron välisen sopimuksen tekemisestä

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 77 artiklan 2 kohdan b ja d alakohdan ja 79 artiklan 2 kohdan c alakohdan yhdessä sen 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan kanssa,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Neuvoston [...] antaman päätöksen 2023/XXX mukaisesti [...] allekirjoittivat [...] Euroopan raja- ja merivartioviraston Montenegrossa toteuttamia operatiivisia toimia koskevan Euroopan unionin ja Montenegron välisen sopimuksen, jäljempänä 'sopimus', sillä varauksella, että sopimuksen tekeminen saatetaan päätökseen.
- (2) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/1896¹³ 73 artiklan 3 kohdan mukaan olosuhteissa, jotka edellyttävät rajaturvallisuusryhmien lähettämistä eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvästä joukosta kolmanteen maahan, jossa ryhmien jäsenet käyttävät toimeenpanovaltuuksia, unioni tekee perussopimuksen 218 artiklan perusteella kyseisen kolmannen maan kanssa asemaa koskevan sopimuksen.
- (3) Tällä päätöksellä kehitetään niitä Schengenin säännösten määräyksiä, joihin Irlanti ei osallistu neuvoston päätöksen 2002/192/EY¹⁴ mukaisesti; Irlanti ei sen vuoksi osallistu tämän päätöksen hyväksymiseen, päätös ei sido Irlantia eikä sitä sovelleta Irlantiin.
- (4) Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitettyssä, Tanskan asemasta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 22¹⁵ olevien 1 ja 2 artiklan mukaisesti Tanska ei osallistu tämän päätöksen hyväksymiseen, päätös ei sido Tanskaa eikä sitä sovelleta Tanskaan. Koska tällä päätöksellä kehitetään Schengenin säännöstöä, Tanska päättää mainitun pöytäkirjan 4 artiklan mukaisesti

¹³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (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, s. 1).

¹⁴ Neuvoston päätös 2002/192/EY, tehty 28 päivänä helmikuuta 2002, Irlannin pyynnöstä saada osallistua joihinkin Schengenin säännösten määräyksiin (EYVL L 64, 7.3.2002, s. 20).

¹⁵ Tanskan asemasta tehty pöytäkirja (N:o 22) (EUVL C 326, 26.10.2012, s. 299–303).

kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun neuvosto on hyväksynyt tämän päätöksen, saattaako se päätöksen osaksi kansallista lainsäädäntöään.

(5) Sopimus olisi hyväksyttävä unionin puolesta,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Hyväksytään Euroopan raja- ja merivartioviraston Montenegrossa toteuttamia operatiivisia toimia koskeva Euroopan unionin ja Montenegron välinen sopimus, jäljempänä 'sopimus', unionin puolesta.¹⁶

2 artikla

Komissio antaa unionin puolesta Montenegrolle sopimuksen 22 artiklan 1 kohdassa määrätyn ilmoituksen osoitukseksi siitä, että unioni sitoutuu noudattamaan sopimusta.

3 artikla

Tämä päätös tulee voimaan päivänä, jona se hyväksytään.¹⁷

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*

¹⁶ Sopimuksen teksti on julkaistu virallisessa lehdessä EUVL L [...], [...], s. [...].

¹⁷ Neuvoston pääsihteeristö julkaisee sopimuksen voimaantulopäivän Euroopan unionin virallisessa lehdessä.