



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 4. jaanuar 2022
(OR. en)

5030/22

FRONT 3
COMIX 3

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	21. detsember 2021
Saaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2021) 829 final
Teema:	KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. novembri 2019. aasta määruses (EL) 2019/1896, mis käsitleb Euroopa piiri- ja rannikuvalvet ning millega tunnistatakse kehtetuks määrused (EL) nr 1052/2013 ning (EL) 2016/1624, osutatud staatust käsitlev näidiskokkulepe

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2021) 829 final.

Lisatud: COM(2021) 829 final



Brüssel, 21.12.2021
COM(2021) 829 final

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. novembri 2019. aasta määruses (EL) 2019/1896, mis käsitleb Euroopa piiri- ja rannikuvalvet ning millega tunnistatakse kehtetuks määrused (EL) nr 1052/2013 ning (EL) 2016/1624, osutatud staatust käsitlev näidiskokkulepe

1. SISSEJUHATUS

Euroopa integreeritud piirihalduse oluline osa on aktiivne koostöö kolmandate riikidega¹. Alates 2016. aasta määrusest, mis käsitleb Euroopa piiri- ja rannikuvalvet² (praeguseks kehtetuks tunnistatud), on Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ametil (edaspidi „amet“), mida tavaliselt nimetatakse Frontexiks, olnud pädevus suunata täitevvolitustega rühmasid Euroopa Liidu naaberriikidesse, tingimusel et on sõlmitud staatust käsitlev kokkulepe – Euroopa Liidu ja kolmanda riigi vaheline rahvusvaheline kokkulepe, mille üle on läbi räägitud ning mis on allkirjastatud ja sõlmitud vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 218. 2016. aastal võttis komisjon määruse (EL) 2016/1624 alusel vastu staatust käsitleva näidiskokkuleppe³, mis võeti Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Põhja-Makedoonia, Montenegro ja Serbiaga peetavatel läbirääkimistel aluseks. Serbia, Albaania ja Montenegroga on staatust käsitlevad kokkulepped sõlmitud⁴ ning kõigis kolmes riigis on ühisoperatsioonid edukalt käivitatud. Staatust käsitlevad kokkulepped Põhja-Makedoonia ning Bosnia ja Hertsegoviinaga on parafeeritud, kuid ootavad lõplikku vormistamist.

2019. aastal laiendati Frontexi volitusi veelgi määrusega (EL) 2019/1896, mis käsitleb Euroopa piiri- ja rannikuvalvet⁵ (edaspidi „määrus“). Määrusega laiendati ameti ülesandeid ja suurendati staatust käsitlevate kokkulepete potentsiaalsete partnerite arvu. Eelkõige võib amet nüüd suunata täitevvolitustega rühmaliikmeid igasse kolmandasse riiki, kui see aitab kaasa Euroopa integreeritud piirihalduse tõhusale rakendamisele, st suunamine ei piirdu enam Euroopa Liidu naabruses asuvate kolmandate riikidega. Nagu varemgi, tuleb juhul, kui kavandatakse täitevvolitustega rühmaliikmete suunamist kolmandasse riiki, sõlmida staatust käsitlev kokkulepe⁶.

Käesolevas teatises esitatakse määruse (EL) 2019/1896 artikli 76 lõikega 1 ette nähtud staatust käsitlev näidiskokkulepe. Tegemist on 2016. aastal vastu võetud näidise ajakohastamisega, mis hõlmab määrusega (EL) 2019/1896 kehtestatud uuendusi,

¹ Euroopa integreeritud piirihaldus, mis põhineb neljatasandilisel riiki sissepääsu kontrolli mudelil, hõlmab meetmeid kolmandates riikides, näiteks ühine viisapoliitika, naabruses asuvate kolmandate riikidega võetavaid meetmeid, piirikontrolli meetmeid välispiiridel, riskianalüüsi ning meetmeid Schengeni ala piires ja tagasisaatmist. Uues Euroopa piiri- ja rannikuvalve määrukses tunnistatakse, et koostöö kolmandate riikidega on Euroopa integreeritud piirihalduse oluline osa. (põhjendus 87).

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. septembri 2016. aasta määrus (EL) 2016/1624, mis käsitleb Euroopa piiri- ja rannikuvalvet ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 2016/399 ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 863/2007, nõukogu määrus (EÜ) nr 2007/2004 ning nõukogu otsus 2005/267/EÜ (*ELT L 251, 16.9.2016, lk 1–76*).

³ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. septembri 2016. aasta määruse (EL) 2016/1624, mis käsitleb Euroopa piiri- ja rannikuvalvet, artikli 54 lõikes 4 osutatud staatust käsitleva näidiskokkuleppe kohta, 22.11.2016 (COM(2016) 747 final).

⁴ Vastavalt nõukogu otsused (EL) 2020/865, (EL) 2018/1031 ja (EL) 2020/729.

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. novembri 2019. aasta määrus (EL) 2019/1896, mis käsitleb Euroopa piiri- ja rannikuvalvet ning millega tunnistatakse kehtetuks määrused (EL) nr 1052/2013 ning (EL) 2016/1624 (*ELT L 295, 14.11.2019, lk 1–131*).

⁶ Artikli 73 lõige 3.

eelkõige põhiõiguste ja isikuandmete kaitse tugevdamist, tuginedes samas juba sõlmitud staatust käsitlevate kokkulepete läbirääkimistel saadud kogemustele.

2. KOOSTÖÖ KOLMANDATE RIIKIDEGA EUROOPA PIIRI- JA RANNIKUVALVE MÄÄRUSE RAAMES

Euroopa Ülemkogu kutsus oma 28. juuni 2018. aasta järeldustes üles veelgi tugevdama ameti toetavat rolli liidu välispiiride tõhusa kontrolli tagamisel, sealhulgas koostöös kolmandate riikidega, eraldades selleks rohkem vahendeid ja tõhustades volitusi⁷.

Hästi struktureeritud ja alaline koostöö kolmandate riikidega on Euroopa integreeritud piirihalduse eesmärkide saavutamisel otsustava tähtsusega. Määruses on Euroopa integreeritud piirihalduse osana loetletud „*koostöö kolmandate riikidega käesoleva määrusega hõlmatud valdkondades, keskendudes eelkõige naabruses asuvatele kolmandatele riikidele ning nendele kolmandatele riikidele, mis on riskianalüüsi alusel tuvastatud kui päritoluriigid või ebaseadusliku rände transiidiriigid*“⁸. See koostöö peaks aitama edendada Euroopa piirihalduse ja tagasisaatmise standardeid, vahetada teavet ja riskianalüüsi ning hõlbustada tagasisaatmiste elluviimist, et suurendada nende tulemuslikkust ja toetada kolmandaid riike piirihalduse ja rände valdkonnas, sealhulgas alalise korpuse suunamine kohapeale, kui sellist toetust on vaja välispiiride kaitseks ja liidu rändepoliitika tõhusaks haldamiseks⁹.

Ametil palutakse teha koostööd kolmandate riikidega määrusega hõlmatud küsimustes, abistada kolmandaid riike teatavates küsimustes tehtavas tehnilises ja operatiivkoostöös, abistada kolmandaid riike piirivalveametnike koolitamisel ning abistada kolmandaid riike merehädaliste otsingu- ja päästetööde toetamisel¹⁰. Määrus võimaldab ameti alalise korpuse liikmete suunamist ühisoperatsioonide, piirivalve kiirreageerimisoperatsioonide, tagasisaatmisega seotud sekkumiste liikmetena või muuks asjakohaseks tegevuseks kolmandates riikides (asjaomase kolmanda riigi loal)¹¹. Määrus võimaldab ametil teha koostööd kolmandate riikide piirihaldusametustega¹² „*oma ülesannete täitmiseks vajalikus ulatuses*“¹³.

Amet peab teavitama Euroopa Parlamenti, nõukogu ja komisjoni mis tahes tegevusest, mida ta viib läbi koostöös kolmandate riikide ametiasutustega, ning esitama üksikasjalikku teavet selle kohta, kas kõnealune tegevus on kooskõlas põhiõigustega¹⁴. Lisaks on amet kohustatud lisama oma aastaaruannetesse hinnangu koostööle

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/media/35936/28-euco-final-conclusions-en.pdf>

⁸ Artikli 3 punkt g.

⁹ Põhjendus 87.

¹⁰ Artikkel 10.

¹¹ Artikkel 54.

¹² „kolmandate riikide asutustega, mis on pädevad käesoleva määrusega reguleeritud küsimustes“.

¹³ Artikli 73 lõige 1.

¹⁴ Artikli 73 lõige 7.

kolmandate riikidega ning avalikustama kolmandate riikidega sõlmitud kokkulepped, töökorrad, katseprojektid ja tehnilise abi projektid¹⁵.

Kui ameti ja kolmanda riigi vahelise koostöö jaoks on vaja suunata kolmandasse riiki piirihaldusrühmad, kes kasutavad täitevvolitusi, on määruses sätestatud, et liidu ja asjaomase kolmanda riigi vahel tuleb sõlmida staatust käsitlev kokkulepe¹⁶. Piirihaldusrühmad koosnevad Euroopa piiri- ja rannikuvalve alalise korpuse liikmetest¹⁷ ning neid võib ühisoperatsioonide ja piirivalve kiirreageerimisoperatsioonide käigus suunata liikmesriikidesse, välispiiridele ja kolmandate riikide territooriumile (mida staatust käsitlevas näidiskokkuleppes nimetatakse ühiselt operatiivtegevuseks)¹⁸. Iga staatust käsitlev kokkulepe võib olla raamistik, mille alusel saab ellu viia mitut operatiivtegevust.

Kui komisjon soovib, et nõukogu annaks talle loa pidada kolmanda riigiga läbirääkimisi staatust käsitleva kokkuleppe üle, peab komisjon hindama põhiõiguste olukorda staatust käsitleva kokkuleppega hõlmatud valdkondades asjaomases kolmandas riigis ning teavitama sellest Euroopa Parlamenti¹⁹.

Amet võib tegutseda ka asjaomaste kolmandate riikide asutustega kokku lepitud töökorra raames küsimustes, mis on seotud operatiivkoostöö juhtimisega²⁰.

Kõik kolmanda riigi territooriumil toimuvad ameti operatsioonid tuleb lisada haldusnõukogu poolt vastu võetavasse iga-aastasesse tööprogrammi ning viia läbi ameti ja asjaomase kolmanda riigi vahel kokku lepitud operatsiooniplaani alusel, konsulteerides osalevate liikmesriikidega²¹. Kui liikmesriik asub või liikmesriigid asuvad kolmanda riigi naabruses või kolmanda riigi operatsioonipiirkonna piirialal, on vaja operatsiooniplaani ja kõigi selle muudatuste kohta asjaomase liikmesriigi või asjaomaste liikmesriikide nõusolekut²².

Tagasisaatmisega seoses võimaldab määrus ametil i) anda abi tagasisaatmismenetluse kõigis etappides (võtmata seejuures seisukohta tagasisaatmisotsuste küsimuses, mis jääb liikmesriikide ainupädevusse); ii) aidata tagasisaatmisoperatsioonide koordineerimisel ja korraldamisel; iii) pakkuda tehnilist ja operatiivabi tagasisaadetavate tagasisaatmise kohustuse täitmiseks iv) ning anda tehnilist ja operatiivtuge

¹⁵ Artikli 73 lõiked 7–8.

¹⁶ Artikli 73 lõige 3.

¹⁷ Alaline korpus koosneb neljast operatiivtöötajate kategooriast: i) ameti koosseisulised töötajad; ii) liikmesriikidest ameti juurde pikaajaliselt lähetatud töötajad; iii) liikmesriikide töötajad, kes on valmis lühiajaliseks suunamiseks ameti juurde, ning iv) liikmesriikide töötajad, kes on suunamisvalmis piirivalve kiirreageerimisoperatsioonide eesmärgil. (Määruse artikli 54 lõige 1). [NB: staatust käsitleva näidiskokkuleppe tähenduses nimetatakse esimesse kategooriasse kuuluvaid töötajaid „rühmaliiikmeteks, kes on ameti koosseisulised töötajad“ ja ülejäänud kolme kategooriasse kuuluvaid töötajaid „rühmaliiikmeteks, kes ei ole ameti koosseisulised töötajad“.]

¹⁸ Artikli 2 lõige 18.

¹⁹ Põhjendus 88.

²⁰ Artikli 73 lõige 4.

²¹ Artikli 74 lõige 3.

²² Artikli 74 lõige 3.

tagasisaatmisoperatsioonidele ja tagasisaatmisega seotud sekkumistele²³. Määruses ei ole ette nähtud muude rühmade peale piirihaldusrühmade suunamist operatiivtegevuse käigus kolmandatesse riikidesse²⁴ ning sellega ei ole ette nähtud täitevvolituste teostamist kolmandas riigis tagasisaatmise raames alalise korpuse liikmete poolt. Staatust käsitlev kokkulepe ei oleks seega asjakohane vahend tagasisaatmisoperatsioonide korraldamiseks²⁵.

3. STAATUST KÄSITLEV NÄIDISKOKKULEPE

Määruses kutsutakse komisjoni üles koostama pärast liikmesriikide, ameti, Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti ja Euroopa Andmekaitseinspektoriga konsulteerimist staatust käsitlev näidiskokkulepe kolmandate riikide territooriumil võetavate meetmete jaoks²⁶. Staatust käsitlevas näidiskokkuleppes määratakse eelkõige kindlaks operatiivtegevuse ulatus, tsiviil- ja kriminaalvastutus ning rühmeliikmete ülesanded ja volitused, esinduse loomisega seotud meetmed ning põhiõiguste järgimisega seotud praktilised meetmed²⁷.

Sellest lähtuvalt sisaldab näidiskokkulepe järgmisi erisätteid.

- Artiklis 1 sätestatakse staatust käsitleva kokkuleppe kohaldamisala, mis hõlmab kõiki küsimusi, mis on vajalikud täitevvolitustega piirihaldusrühmade suunamiseks alalisest korpusest asjaomase kolmanda riigi territooriumile.
- Artiklis 2 on loetletud näidiskokkuleppes kasutatud põhimõistete määratlused (olgu märgitud, et kui näidiskokkulepe määratlused viitavad liidu õigusaktide asjakohastele sätetele, siis vastavalt tavapraktikale sisaldavad kolmandate riikidega sõlmitud staatust käsitlevad kokkulepped pigem nende sätete sõnastust kui viiteid nendele).
- Artiklis 3 kirjeldatakse, kuidas saab operatiivtegevust (st ühisoperatsiooni või piirivalve kiirreageerimisoperatsiooni) alustada (olgu märgitud, et staatust käsitlev kokkulepe reguleerib ainult poolte kohustusi teineteise suhtes; seda ei tohiks tõlgendada nii, et see mõjutab kohustusi, mis neil on asjaomaste õigusaktide, eelkõige Euroopa piiri- ja rannikuvalve määruse²⁸ alusel).
- Artiklis 4 sätestatakse, et iga operatiivtegevuse kohta tuleb vastu võtta operatsiooniplaan, milles on üksikasjalikult kirjeldatud selle korralduslikke ja menetluslikke aspekte.
- Artiklis 5 nõutakse, et pooltel oleks mehhanism, mille kaudu teatada olukordadest, mis on seotud ebaseadusliku sissetände, piiriülese kuritegevuse või ohuga rändajate elule Euroopa Liidu või asjaomase kolmanda riigi välispiiril või selle ümbruses.

²³ Artikli 10 lõike 1 punkt n.

²⁴ Artikli 10 lõike 1 punkt u.

²⁵ Eelkõige määratletakse määruses täitevvolitusi eeldavate lubatud ülesannetena „suhtlemine kolmandate riikidega tagasisaadetavate isikusamasuse tuvastamiseks ja neile reisidokumentide hankimiseks“ ja „sunniviisiliselt tagasi saadetavate kolmandate riikide kodanike eskortimine“ – kumbagi neist ei täideta aga kolmanda riigi territooriumil.

²⁶ Artikkel 76.

²⁷ Artikli 73 lõige 3.

²⁸ Määrus (EL) 2019/1896.

- Artikkel 6 võimaldab ametil luua asjaomases kolmandas riigis esindusi, kui kolmas riik on sellega nõus.
- Artiklis 7 kirjeldatakse koordineeriva ametniku rolli.
- Artikliga 8 tagatakse, et staatust käsitleva kokkuleppe kohaldamisel austatakse alati täielikult põhiõigusi, ning nõutakse, et olemas oleks kaebuste esitamise mehhanismid, mille kaudu on võimalik teada väidetavatest põhiõiguste rikkumistest ja neid menetleda.
- Artiklis 9 kirjeldatakse põhiõiguste vaatljate rolli.
- Artiklis 10 sätestatakse rühmaliikmete ülesanded ja volitused, sealhulgas see, et nad saavad täita üksnes neid ülesandeid ja teostada neid volitusi, mida on kirjeldatud operatsiooniplaanis.
- Artiklis 11 sätestatakse ameti omandi, vara ja tegevuse puutumatus asjaomases kolmandas riigis.
- Artiklis 12 esitatakse rühmaliikmete privileegide ja immunitetide loetelu, sealhulgas tsiviil- ja kriminaalvastutus.
- Artikliga 13 nähakse ette sätted vigastatud või hukkunud rühmaliikmete kohta.
- Artiklis 14 kirjeldatakse igale rühmaliikmele väljastatavate akrediteerimisdokumentide üksikasju.
- Artikli 15 kohaselt kohaldatakse artikleid 12–14 kõigi asjaomasesse kolmandasse riiki suunatud ameti töötajate suhtes.
- Artikkel 16 sisaldab isikuandmete töötlemise ja kaitse norme.
- Artiklis 17 sätestatakse eeltingimused salastatud ja tundliku salastamata teabe vahetamiseks ameti ja asjaomase kolmanda riigi vahel.
- Artikkel 18 sisaldab norme operatiivtegevuse peatamise või lõpetamise või selle rahastamisest loobumise kohta.
- Artiklis 19 on sätestatud, et asjaomane kolmas riik peab teavitama ennetavalt asjaomaseid liidu asutusi, kui ta saab teada väidetavast pettusest, korrupsioonist või muust ebaseaduslikust tegevusest, mis võib mõjutada Euroopa Liidu huve.
- Artiklis 20 kirjeldatakse staatust käsitleva kokkuleppe rakendamise eest vastutavaid üksusi.
- Artikliga 21 reguleeritakse kokkuleppe tõlgendamisega seotud vaidluste lahendamist.
- Artiklis 22 kirjeldatakse kokkuleppe jõustumise, selle kestuse, peatamise ja lõpetamise menetlust.

4. JÄRELDUSED

Ameti laiendatud pädevus teostada operatiivtegevust mis tahes kolmanda riigi territooriumil, kui selline suunamine aitab kaasa Euroopa integreeritud piirihalduse

tõhusale rakendamisele, aitab märkimisväärselt kaasa liidu piirijulgeoleku parandamisele. Lisatud staatust käsitleva näidiskokkuleppega kehtestatakse raamistik ühelt poolt ameti ja selle rühmade ja teiselt poolt asjaomase kolmanda riigi ametiasutuste vaheliseks koostööks. Kuigi komisjon peaks seda näidist kasutama iga kolmanda riigiga peetava staatust käsitleva kokkuleppe üle peetavatel läbirääkimistel lähtealusena, kohandatakse kokkuleppe lõplikke tekste igal juhul lähtuvalt sellest, milline on iga läbirääkimispartneri konkreetne olukord ja millised on nende partneritega seotud liidu erinevad eesmärgid. Läbirääkimiste käigus üritab komisjon staatust käsitleva näidiskokkuleppe põhisisu siiski säilitada.