



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 4. tammikuuta 2022
(OR. en)

5030/22

FRONT 3
COMIX 3

SAATE

Lähtettäjä: Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine
DEPREZ

Saapunut: 21. joulukuuta 2021

Vastaanottaja: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston
pääsihteeri

Kom:n asiak. nro: COM(2021) 829 final

Asia: KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA
NEUVOSTOLLE **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**

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2021) 829 final.

Liite: COM(2021) 829 final



Bryssel 21.12.2021
COM(2021) 829 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

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

1. JOHDANTO

Aktiivinen yhteistyö kolmansien maiden kanssa on keskeinen osa Euroopan yhdenmukaistettua rajaturvallisuutta.¹ Sittemmin kumottu asetus eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta² hyväksyttiin vuonna 2016, ja siitä lähtien Euroopan raja- ja merivartiostolla, jäljempänä 'virasto', jota yleensä kutsutaan nimellä Frontex, on ollut valtuudet lähettää Euroopan unionin naapureina oleviin kolmansiin maihin ryhmiä, joilla on toimeenpanovaltuuksia. Edellytyksenä on, että on tehty asemaa koskeva sopimus – Euroopan unionin ja kolmannen maan välinen kansainvälinen sopimus, josta on neuvoteltu ja joka on allekirjoitettu ja tehty Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 218 artiklan mukaisesti. Komissio hyväksyi vuonna 2016 asetukseen (EU) 2016/1624 perustuvan asemaa koskevan sopimuksen mallin³, jonka pohjalta neuvoteltiin Albanian, Bosnia ja Hertsegovinan, Pohjois-Makedonian, Montenegron ja Serbian kanssa. Tällä hetkellä asemaa koskevat sopimukset on tehty Serbian, Albanian ja Montenegron kanssa,⁴ ja kaikissa kolmessa maassa on käynnistetty menestyksekkäitä yhteisoperaatioita. Pohjois-Makedonian ja Bosnia ja Hertsegovinan kanssa tehdyt asemaa koskevat sopimukset on parafoitu, mutta ne on vielä viimeisteltävä.

Vuonna 2019 Frontexin toimeksiantoa laajennettiin edelleen eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetulla asetuksella (EU) 2019/1896⁵, jäljempänä 'asetus'. Asetuksella laajennettiin viraston tehtäviä sekä lisättiin niiden mahdollisten kumppaneiden määrää, joiden kanssa voidaan tehdä asemaa koskevia sopimuksia. Merkittävää on, että virasto voi nyt lähettää mihin tahansa kolmanteen maahan ryhmän jäseniä, joilla on toimeenpanovaltuuksia, kunhan lähettäminen edistää Euroopan yhdenmukaistettua rajaturvallisuuden tehokasta täytäntöönpanoa. Toisin sanoen lähettämistä ei enää rajoiteta Euroopan unionin naapureina oleviin kolmansiin maihin. Kuten ennenkin, on tehtävä asemaa koskeva sopimus, jossa varaudutaan toimeenpanovaltuuksia käyttävien ryhmän jäsenten lähettämiseen kolmanteen maahan.⁶

¹ Neliportaiseen maahanpääsyn valvontamalliin perustuvaan Euroopan yhdenmukaistettuun 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. Uudessa Euroopan raja- ja merivartiostoa koskevassa asetuksessa tunnustetaan yhteistyö kolmansien maiden kanssa tärkeäksi osaksi Euroopan yhdenmukaistettua rajaturvallisuutta (johdanto-osan 87 kappale).

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (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).

³ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – *Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta 14 päivänä syyskuuta 2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/1624 54 artiklan 5 kohdassa tarkoitettu asemaa koskevan sopimuksen malli*, 22.11.2016 (COM(2016) 747 final).

⁴ Neuvoston päätös (EU) 2020/865, neuvoston päätös (EU) 2018/1031 ja neuvoston päätös (EU) 2020/729.

⁵ 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, s. 1–131).

⁶ 73 artiklan 3 kohta.

Tässä tiedonannossa esitetään asetuksen (EU) 2019/1896 76 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu asemaa koskevan sopimuksen malli. Se on vuonna 2016 hyväksytyin mallin päivitetty versio ja sisältää asetuksella (EU) 2019/1896 käyttöön otetut uudistukset, joihin kuuluu erityisesti perusoikeuksien ja henkilötietojen suojan vahvistaminen. Lisäksi siinä hyödynnetään jo tehtyjen asemaa koskevien sopimusten neuvottelemisesta saatuja kokemuksia.

2. EUROOPPALAISTA RAJA- JA MERIVARTIOSTOA KOSKEVAN ASETUKSEN PUITTEISSA KOLMANSIEN MAIDEN KANSSA TEHTÄVÄ YHTEISTYÖ

Eurooppa-neuvosto kehotti 28. kesäkuuta 2018 antamissaan päätelmissä vahvistamaan edelleen viraston tukiroolia, johon kuuluu yhteistyö kolmansien maiden kanssa, lisäämällä sen voimavaroja ja vahvistamalla sen toimivaltuuksia, jotta voidaan varmistaa unionin ulkorajojen tehokas valvonta.⁷

Hyvin jäsenneily ja pysyvä yhteistyö kolmansien maiden kanssa on keskeinen tekijä Euroopan yhdennetyin rajaturvallisuuden tavoitteiden saavuttamisessa. Asetuksessa mainitaan Euroopan yhdennetyin rajaturvallisuuden osatekijänä ”yhteistyö kolmansien maiden kanssa tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla keskittyen erityisesti naapureina oleviin kolmansiin maihin ja niihin kolmansiin maihin, jotka on riskianalyysin avulla määritetty laittoman maahanmuuton lähtö- tai kauttakulkumaiaksi”⁸. Tällaisen yhteistyön tarkoituksena olisi oltava edistää eurooppalaisia rajaturvallisuutta ja palauttamista koskevia standardeja, vaihtaa tietoja ja riskianalyysseja, helpottaa palauttamista sen tehostamiseksi ja tukea kolmansia maita rajaturvallisuuden ja muuttoliikkeen alalla, pysyvän joukon lähettäminen mukaan lukien, kun tällaista tukea tarvitaan ulkorajojen turvaamista ja unionin muuttoliikepolitiikan tehokasta hallinnointia varten.⁹

Virastoa kehotetaan tekemään yhteistyötä kolmansien maiden kanssa asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa, avustamaan kolmansia maita niiden välisessä teknisessä ja operatiivisessa yhteistyössä tietyissä asioissa, avustamaan kolmansia maita rajavalvontaviranomaisten kouluttamisessa ja antamaan kolmansille maille apua merihädässä olevien henkilöiden etsintä- ja pelastusoperaatioiden tukemiseksi.¹⁰ Asetuksessa sallitaan viraston pysyvän joukon jäsenten lähettäminen yhteisoperaatioihin, nopeisiin rajainterventioihin, palautusinterventioihin tai muihin asiaankuuluviin toimiin kolmansissa maissa (asianomaisen kolmannen maan luvalla).¹¹ Asetuksessa nimenomaan sallitaan viraston tehdä yhteistyötä kolmansien maiden

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/media/35942/28-euco-final-conclusions-fi.pdf>

⁸ 3 artiklan g alakohta.

⁹ Johdanto-osan 87 kappale.

¹⁰ 10 artikla.

¹¹ 54 artikla.

rajavalvontaviranomaisten¹² kanssa ”siinä määrin kuin sen tehtävien hoitaminen tätä edellyttää”¹³.

Viraston on ilmoitettava Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle kaikista toimistaan, joita se toteuttaa yhteistyössä kolmansien maiden viranomaisten kanssa, ja annettava yksityiskohtaiset tiedot perusoikeuksien noudattamisesta näissä toimissa.¹⁴ Virasto on lisäksi velvollinen sisällyttämään vuosikertomuksiinsa arvioinnin kolmansien maiden kanssa tekemästään yhteistyöstä sekä julkistamaan kolmansien maiden kanssa tekemänsä sopimukset, työjärjestelyt, pilottihankkeet ja teknisen avun hankkeet.¹⁵

Kun viraston ja kolmannen maan välinen yhteistyö edellyttää rajaturvallisuusryhmien, joilla on toimeenpanovaltuuksia, lähettämistä kolmanteen maahan, asetuksessa edellytetään, että unionin ja kyseisen kolmannen maan välillä on tehty asemaa koskeva sopimus.¹⁶ Rajaturvallisuusryhmät koostuvat eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvän joukon¹⁷ jäsenistä, ja niitä voidaan lähettää jäsenvaltioihin, ulkorajoille ja kolmansien maiden alueelle yhteisoperaatioiden ja nopeiden rajainterventioiden (sopimuksen mallissa yhdessä ’operatiiviset toimet’) aikana.¹⁸ Kunkin asemaa koskevan sopimuksen puitteissa voidaan toteuttaa useita operatiivisia toimia.

Aina kun komissio suositaa, että neuvosto valtuuttaisi komission neuvottelemaan asemaa koskevan sopimuksen jonkin kolmannen maan kanssa, sen on arvioitava sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien alueiden kannalta merkityksellinen perusoikeustilanne kyseisessä kolmannessa maassa ja ilmoitettava tästä Euroopan parlamentille.¹⁹

Virasto voi myös toimia asiaankuuluvien kolmansien maiden viranomaisten kanssa tehdyn työjärjestelyn puitteissa operatiivisen yhteistyön hallinnointiin liittyvissä asioissa.²⁰

Kaikki kolmannen maan alueella toteutettavat operaatiot on sisällytettävä viraston hallintoneuvoston hyväksymään vuotuisen työohjelmaan, ja ne on toteutettava viraston ja kolmannen maan asiaankuuluvien viranomaisten välillä sovitun

¹² Viranomaisten, ”jotka ovat toimivaltaisia tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa”.

¹³ 73 artiklan 1 kohta.

¹⁴ 73 artiklan 7 kohta.

¹⁵ 73 artiklan 7 ja 8 kohta.

¹⁶ 73 artiklan 3 kohta.

¹⁷ Pysyvä joukko koostuu neljästä operatiivisen henkilöstön luokasta: i) viraston henkilöstösääntöjen alainen henkilöstö; ii) henkilöstö, joka on lähetetty virastoon jäsenvaltioista pitkäaikaisesti; iii) henkilöstö, joka on valmiina asetettavaksi viraston käyttöön jäsenvaltioista lyhytaikaiselle komennukselle, ja iv) henkilöstö, joka on valmiina lähetettäväksi jäsenvaltioista komennukselle nopeita rajainterventioita varten. (Asetuksen 54 artiklan 1 kohta.) [Huom.: Asemaa koskevan sopimuksen mallissa ensimmäiseen luokkaan kuuluvaa henkilöstöä kuvaillaan *ryhmien jäseniksi, jotka ovat viraston henkilöstösääntöjen alaista henkilöstöä*, ja muihin kolmeen luokkaan kuuluvaa henkilöstöä *ryhmien jäseniksi, jotka eivät ole henkilöstösääntöjen alaista henkilöstöä*.]

¹⁸ 2 artiklan 18 kohta.

¹⁹ Johdanto-osan 88 kappale.

²⁰ 73 artiklan 4 kohta.

operaatiosuunnitelman perusteella osallistuvia jäsenvaltioita kuullen.²¹ Jos yksi tai useampi jäsenvaltio on kyseisen kolmannen maan naapurina tai rajoittuu kolmannen maan toiminta-alueeseen, operaatiosuunnitelmaan ja sen mahdollisiin muutoksiin on saatava kyseisen jäsenvaltion tai kyseisten jäsenvaltioiden hyväksyntä.²²

Palauttamisesta asetuksessa säädetään, että virasto voi i) tarjota apua palauttamisprosessin kaikissa vaiheissa (ottamatta kantaa palauttamispäätösten sisältöön, sillä jäsenvaltioilla on edelleen yksinomainen vastuu niistä), ii) avustaa palautusoperaatioiden koordinoinnissa ja järjestämisessä, iii) antaa teknistä ja operatiivista tukea palautusvelvoitteen täytäntöön panemiseksi ja iv) antaa teknistä ja operatiivista tukea palautusoperaatioissa ja -interventioissa.²³ Asetuksessa ei säädetä muiden ryhmien kuin rajaturvallisuusryhmien lähettämisestä operatiivisesti kolmansiin maihin,²⁴ eikä siinä säädetä toimeenpanovaltuuksien käyttämisestä kolmannessa maassa pysyvän joukon jäsenten toteuttamien palautusten puitteissa. Näin ollen asemaa koskeva sopimus ei olisi asianmukainen väline palautusoperaatioiden järjestämiseksi.²⁵

3. ASEMAA KOSKEVAN SOPIMUKSEN MALLI

Asetuksessa kehoitetaan komissiota laatimaan jäsenvaltioita, virastoa, Euroopan unionin perusoikeusvirastoa ja Euroopan tietosuojavaltuutettua kuultuaan asemaa koskeva mallisopimus kolmansien maiden alueella toteutettavia toimia varten.²⁶ Asemaa koskevassa mallisopimuksessa on vahvistettava erityisesti operatiivisen toimen laajuus, määräykset siviili- ja rikosoikeudellisesta vastuusta, ryhmien jäsenten tehtävät ja valtuudet, etätoimiston perustamiseen liittyvät toimenpiteet ja perusoikeuksien kunnioittamiseen liittyvät käytännön toimenpiteet.²⁷

Näin ollen malli sisältää seuraavat määräykset:

- 1 artiklassa määrätään asemaa koskevan sopimuksen soveltamisalasta, johon sisältyvät kaikki seikat, jotka ovat tarpeen pysyvän joukon rajaturvallisuusryhmien lähettämiseksi asianomaisen kolmannen maan alueelle.
- 2 artiklassa luetellaan mallissa käytettyjen keskeisten käsitteiden määritelmät (on huomattava, että mallissa olevat määritelmät viittaavat unionin lainsäädännön asiaa koskeviin säännöksiin, mutta vakiintuneen käytännön mukaisesti kolmansien maiden kanssa tehdyt asemaa koskevat sopimukset sisältävät näiden säännösten sanamuodon niitä koskevien viittausten sijasta).

²¹ 74 artiklan 3 kohta.

²² 74 artiklan 3 kohta.

²³ 10 artiklan 1 kohdan n alakohda.

²⁴ 10 artiklan 1 kohdan u alakohda.

²⁵ Asetuksessa määritellään ”yhteistyö kolmansien maiden kanssa palauttamismenettelyjen kohteena olevien henkilöiden henkilöllisyyden selvittämiseksi ja matkustusasiakirjojen hankkimiseksi heille” ja ”pakkotoimin tapahtuvaa palauttamista koskevien menettelyjen kohteena olevien kolmansien maiden kansalaisten saattaminen” sallituiksi tehtäviksi, jotka edellyttävät toimeenpanovaltuuksia, mutta kumpaakaan näistä ei toteutettaisi kolmannen maan alueella.

²⁶ 76 artikla.

²⁷ 73 artiklan 3 kohta.

- 3 artiklassa kuvaillaan, miten operatiivinen toimi (eli yhteisoperaatio tai nopea rajainterventio) voidaan käynnistää (on huomattava, että asemaa koskevassa sopimuksessa säännellään ainoastaan osapuolten velvoitteita suhteessa toisiinsa; sen ei pitäisi tulkita vaikuttavan niiden asiaa koskevasta lainsäädännöstä, erityisesti eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetusta asetuksesta²⁸, johtuviin velvoitteisiin).
- 4 artiklassa määrätään, että kutakin operatiivista toimea varten olisi hyväksyttävä operaatiosuunnitelma, jossa esitetään yksityiskohtaisesti sen organisatoriset ja menettelylliset näkökohdat.
- 5 artiklassa edellytetään, että osapuolilla on käytössään mekanismi, jonka avulla ne voivat ilmoittaa kaikista tilanteista, jotka liittyvät laittomaan maahanmuuttoon tai rajat ylittävään rikollisuuteen tai joissa muuttajien henki on vaarassa Euroopan unionin tai asianomaisen kolmannen maan ulkorajoilla tai niiden läheisyydessä.
- 6 artiklan mukaan virasto voi perustaa etätoimistoja asianomaiseen kolmanteen maahan kyseisen kolmannen maan suostumuksella.
- 7 artiklassa kuvataan koordinoitavastaavan tehtävä.
- 8 artiklassa varmistetaan, että perusoikeuksia kunnioitetaan kokonaisvaltaisesti aina asemaa koskevan sopimuksen soveltamisen yhteydessä, ja edellytetään, että käytössä on valitusmekanismeja, jotta perusoikeuksien loukkauksia koskevista väitteistä voidaan ilmoittaa ja ne voidaan käsitellä.
- 9 artiklassa kuvataan perusoikeusvalvojien tehtävä.
- 10 artiklassa vahvistetaan ryhmän jäsenten tehtävät ja valtuudet, mukaan lukien se, että he voivat hoitaa vain operaatiosuunnitelmassa kuvattuja tehtäviä ja käyttää siinä kuvattuja valtuuksia.
- 11 artiklassa määrätään viraston omaisuuden, varojen, kaluston ja operaatioiden loukkaamattomuudesta asianomaisessa kolmannessa maassa.
- 12 artiklassa luetellaan ryhmän jäsenten erioikeudet ja vapaudet, mukaan lukien siviili- ja rikosoikeudellinen vastuu.
- 13 artiklassa määrätään loukkaantuneista tai kuolleista ryhmän jäsenistä.
- 14 artiklassa esitetään yksityiskohtaiset tiedot valtuuskirjoista, jotka on annettava kullekin ryhmän jäsenelle.
- 15 artiklassa sovelletaan 12–14 artiklaa kaikkeen asianomaiseen kolmanteen maahan lähetettyyn viraston henkilöstöön.
- 16 artiklassa luetellaan henkilötietojen käsittelyä ja suojaamista koskevat säännöt.
- 17 artiklassa vahvistetaan edellytykset turvallisuusluokiteltujen ja arkaluonteisten turvallisuusluokittelemattomien tietojen vaihdolle viraston ja asianomaisen kolmannen maan välillä.

²⁸ Asetus (EU) 2019/1896.

- 18 artikla sisältää sääntöjä, jotka koskevat operatiivisen toimen rahoituksen peruuttamista tai toimen keskeyttämistä tai lopettamista.
- 19 artiklassa määrätään, että asianomaisen kolmannen maan on ilmoitettava asianomaisille unionin elimille ennakoivasti, jos se saa tietoonsa väitteitä petoksesta, lahjonnasta tai muusta laittomasta toiminnasta, joka voi vaikuttaa Euroopan unionin etuihin.
- 20 artiklassa kuvataan yksiköt, jotka vastaavat asemaa koskevan sopimuksen täytäntöönpanosta.
- 21 artiklassa määrätään, miten sopimuksen tulkintaa koskevat riidat ratkaistaan.
- 22 artiklassa kuvataan sopimuksen voimaantuloon, muuttamiseen, voimassaoloon, soveltamisen keskeyttämiseen ja irtisanomiseen liittyvä menettely.

4. PÄÄTELMÄT

Viraston laajennettu toimivalta toteuttaa operatiivisia toimia minkä tahansa kolmannen maan alueella silloin, kun tällainen lähettäminen edistää Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden tehokasta täytäntöönpanoa, edistää merkittävästi unionin rajaturvallisuuden parantamista. Liitteenä olevassa asemaa koskevan sopimuksen mallissa vahvistetaan puitteet, jotka koskevat viraston ja sen ryhmien yhteistyötä kolmansien maiden asiaankuuluvien viranomaisten kanssa. Vaikka komissio käyttää tätä mallia lähtökohtana kaikissa kolmansien maiden kanssa Euroopan unionin puolesta käytävissä neuvotteluissa asemaa koskevista sopimuksista, tällaisten sopimusten lopullisia tekstejä on mukautettava kunkin neuvottelukumppanin erityisten realiteettien ja niiden erilaisten tavoitteiden mukaisesti, joita unionilla on suhteessa näihin kumppaneihin. Komissio pyrkii kuitenkin säilyttämään asemaa koskevan sopimuksen mallin keskeisen sisällön tällaisten neuvottelujen aikana.