EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 18.3.2024
COM(2024) 160 final

2024/0075 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

Euroopan raja- ja merivartioviraston Serbian tasavallassa toteuttamia operatiivisia toimia koskevan Euroopan unionin ja Serbian tasavallan välisen sopimuksen allekirjoittamisesta unionin puolesta

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

• Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Euroopan raja- ja merivartioviraston, 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 lähettämisellä operatiivisiin tehtäviin kolmansissa maissa”[1]. Viraston on osana eurooppalaista raja- ja merivartiostoa erityisesti varmistettava Euroopan yhdennetty rajaturvallisuus[2], jonka yhtenä osatekijänä on yhteistyö kolmansien maiden kanssa asetuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla keskittyen erityisesti naapureina oleviin kolmansiin maihin ja laittoman muuttoliikkeen lähtö- tai kauttakulkumaihin[3]. Virasto voi tehdä yhteistyötä niiden kolmansien maiden viranomaisten kanssa, jotka ovat toimivaltaisia asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa, siinä määrin kuin sen tehtävien hoitaminen tätä edellyttää[4], ja se voi toteuttaa Euroopan yhdennettyyn rajaturvallisuuteen 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, unionin olisi tehtävä kyseisen kolmannen maan kanssa asemaa koskeva sopimus. Asemaa koskevan sopimuksen olisi perustuttava malliin, jonka komissio on laatinut asetuksen 76 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Komissio hyväksyi tämän mallin 21. joulukuuta 2021[5].

Serbian tasavalta, jäljempänä ’Serbia’, sijaitsee yhden Euroopan unioniin suuntautuvan erilaisista ryhmistä koostuvan laittoman muuttovirran pääreitin varrella. Frontex rekisteröi vuonna 2023 Länsi-Balkanin reitillä noin 99 000 laitonta Euroopan unionin ulkorajojen ylitystä ja yli 25 000 laitonta rajanylitystä Serbian muilla kuin EU:n vastaisilla rajoilla. 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, minkä vuoksi tarvitaan yhteisiä ja koordinoituja unionin tason toimia.

Unioni ja Serbia tekivät vuonna 2020 asemaa koskevan sopimuksen[6]. Se perustuu asetukseen (EU) 2016/1624[7], joka on kumottu ja korvattu asetuksella (EU) 2019/1896. Koska asetuksen

---

1 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1896, annettu 13 päivänä marraskuuta 2019, eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta (EUVL L 295, 14.11.2019, s. 1), 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 Neuvoston päätös (EU) 2020/865, annettu 26 päivänä toukokuuta 2020, Euroopan raja- ja merivartioviraston Serbian tasavallassa toteuttamia toimia koskevan Euroopan unionin ja Serbian tasavallan välisen asemaa koskevan sopimuksen tekemisestä (EUVL L 202, 25.6.2020, s. 1).

7 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,

(EU) 2016/1624 soveltamisala on rajallinen, kyseisen asemaa koskevan sopimuksen perusteella yhteisoperaatioita voidaan toteuttaa vain Serbian Euroopan unionin vastaisilla rajoilla. Frontex toteuttaa näissä rajallisissa puitteissa parhaillaan Serbian Unkarin ja Bulgarian vastaisilla maarajoilla yhteisoperaatiota *Joint Operation Serbia* (aiemmalta nimeltään *Joint Operation Serbia Land*). Tähän operaatioon oli 12. helmikuuta 2024 lähetettynä 99 pysyvän joukon virkamiestä, mikä on parantanut rajavalvontaa hillitsemällä laitonta muuttoliikettä ja torjumalla rajatylittävää rikollisuutta.

Kun asetus (EU) 2019/1896, jolla laajennettiin asemaa koskevien sopimusten soveltamisalaa, tuli voimaan, komissio sai 18. marraskuuta 2022 neuvostolta valtuutukset aloittaa neuvottelut Serbian[8] sekä Montenegron, Albanian ja Bosnia ja Hertsegovinan kanssa Euroopan raja- ja merivartioviraston kyseisissä maissa tämän uuden asetuksen pohjalta toteuttamia operatiivisia toimia koskevista sopimuksista. Komissio järjesti 30. marraskuuta 2022 edellä mainittujen neljän maan kanssa kokouksen, jossa tuotiin esiin tärkeimpiä asemaa koskevan sopimuksen mallissa olevia uusia seikkoja. Komissio neuvotteli Euroopan unionin puolesta sopimuksesta Serbian kanssa 14. syyskuuta ja 7. marraskuuta 2023. Komissio katsoo, että neuvoston neuvotteluohjeissa asettamat tavoitteet on saavutettu ja että unioni voi hyväksyä sopimuksen.

Sopimusluonnos poikkeaa asemaa koskevan sopimuksen mallista[9] siten, että sen mukaan ryhmän jäsenillä on rajoitettu rikosoikeudellinen koskemattomuus[10] ja viraston rakennusten, toimitilojen ja kaluston loukkaamattomuuteen sovelletaan rajoitettua poikkeusta[11]. Nämä poikkeukset mallista ovat hyväksyttäviä, kun otetaan huomioon, että Serbia on saanut Euroopan unionin ehdokasvaltion aseman, Serbian kanssa tehty nykyinen asemaa koskeva sopimus sisältää vastaavia määräyksiä ja kyseisen sopimuksen mukaiset operaatiot etenevät kiitettävästi ja että vastaavat tai samanlaiset poikkeukset on hyväksytty kaikkien Serbian naapurimaiden kohdalla, jotka ovat äskettäin neuvotelleet samankaltaiset sopimukset unionin kanssa. Oheinen ehdotus neuvoston päätökseksi muodostaa oikeusperustan Euroopan raja- ja merivartioviraston Serbian tasavallassa toteuttamia operatiivisia toimia koskevan Euroopan unionin ja Serbian tasavallan välisen sopimuksen allekirjoittamiselle.

Schengenin säännöstöön osallistuvien maiden tilanne

Tällä ehdotuksella kehitetään Schengenin säännöstöä ulkorajojen turvallisuuden osalta. Unionilla ei kuitenkaan ole toimivaltaa tehdä Serbian kanssa asemaa koskevaa sopimusta Norjaa, Islantia, Sveitsiä ja Liechtensteinia sitovalla tavalla. Sen varmistamiseksi, että kyseisten maiden Serbiaan lähettämät rajavartijat ja muu asiaankuuluva henkilöstö saavat saman aseman kuin tulevassa asemaa koskevassa sopimuksessa määrätään, asemaa koskevan sopimuksen allekirjoittamista koskevaan ehdotukseen neuvoston päätökseksi liitetyssä yhteisessä julistuksessa olisi todettava, että Serbian ja kunkin mainitun Schengenin säännöstöön osallistuvan maan välillä olisi suotavaa tehdä vastaava sopimus.

---

neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 ja neuvoston päätöksen 2005/267/EY kumoamisesta (EUVL L 251, 16.9.2016, s. 1).

8 EUVL L 300, 21.11.2022, s. 29.

9 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.

10 Ks. sopimusluonnoksen 12 artiklan 3 kohta.

11 Ks. sopimusluonnoksen 11 artiklan 5 kohta.

Tällä päätöksellä kehitetään niitä Schengenin säännöstön määräyksiä, joihin Irlanti ei osallistu neuvoston päätöksen 2002/192/EY[12] 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 liitetyssä, 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 Serbian alueella vaikuttaa myönteisesti unionin ulkorajojen ja Serbian rajojen rajaturvallisuuden ylläpitämiseen. Asemaa koskevan sopimuksen tekeminen kytkeytyisi Euroopan unionin Serbian kanssa tekemässä vakautus- ja assosiaatiosopimuksessa[13]. vahvistettuihin yhteistyön laajempiin tavoitteisiin ja painopisteisiin.

Asemaa koskevan sopimuksen tekeminen voisi myös tukea Euroopan unionin laajempia pyrkimyksiä ja sitoumuksia kehittää yhteistyötä ja valmiuksia[14] edistää kriisinhallintaa sekä myötävaikuttaa unionin ja Serbian lähentymiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä.

2. OIKEUSPERUSTA JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

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 5 kohdan 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 lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyssä unionin säädöksessä. Asetuksen (EU) 2019/1896 73 artiklan 3 kohdassa säädetään, että ”unioni tekee [...] kyseisen kolmannen maan kanssa asemaa koskevan sopimuksen”. Näin ollen Serbian 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 malliin[15], ja siinä otetaan huomioon Serbian kanssa tehdyn nykyisen asemaa koskevan sopimuksen[16] aiemmin sovitut määräykset.

Ehdotetun sopimuksen määräykset eivät ylitä sitä, mikä on tarpeen sen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoitteina on kattaa asemaa koskevan sopimuksen mallin perusteella kaikki näkökohdat, jotka ovat tarpeen rajaturvallisuusryhmien toimien toteuttamiseksi, kun ne on lähetetty pysyvästä joukosta kolmanteen maahan, jossa ryhmien jäsenet käyttävät

12 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.
13 EUVL L 278, 18.10.2013, s. 16.
14 Näihin kuuluvat mm. koulutus, tilannetietoisuus, kalusto, reagointikyky ja henkilöstön komennukset.
15 Tiedonanto COM(2021) 829.
16 EUVL L 202, 25.6.2020, s. 3.

toimeenpanovaltuuksia, erityisesti operaation laajuus, siviili- ja rikosoikeudellista vastuuta koskevat määräykset, ryhmien jäsenten tehtävät ja valtuudet, etätoimiston perustamiseen liittyvät toimenpiteet ja perusoikeuksien kunnioittamiseen liittyvät käytännön toimenpiteet.

3. JÄLKIARVIOINTIEN, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTENARVIOINTIEN TULOKSET

- **Jälkiarvioinnit/toimivuustarkastukset**

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

- **Perusoikeudet**

Komissio on arvioinut asetuksen (EU) 2019/1896 johdanto-osan 88 kappaleen mukaisesti Serbian kanssa tehtävän asemaa koskevan 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 toimissa 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 toimissa.

- **Tietosuoja**

Koska asemaa koskevan sopimuksen määräykset, jotka liittyvät henkilötietojen siirtoon, eivät poikkea merkittävästi asemaa koskevan sopimuksen mallista, Euroopan tietosuojavaltuutettua ei asetusta (EU) 2019/1896 noudattaen ole kuultu tämän asemaa koskevan sopimuksen määräyksistä.

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 rahoituskehyksestä annettujen neuvoston päätelmien mukaisesti.

5. LISÄTIEDOT

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

Komissio huolehtii asemaa koskevan sopimuksen täytäntöönpanon asianmukaisesta seurannasta.

2024/0075 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

Euroopan raja- ja merivartioviraston Serbian tasavallassa toteuttamia operatiivisia toimia koskevan Euroopan unionin ja Serbian tasavallan välisen sopimuksen allekirjoittamisesta unionin puolesta

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 5 kohdan kanssa,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

(1) Olosuhteissa, jotka edellyttävät rajaturvallisuusryhmien lähettämistä eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvästä joukosta kolmanteen maahan, jossa ryhmien jäsenet käyttävät toimeenpanovaltuuksia, unioni tekee asetuksen (EU) 2019/1896[1] 73 artiklan 3 kohdan mukaisesti asemaa koskevan sopimuksen kyseisen kolmannen maan kanssa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 218 artiklan perusteella.

(2) Neuvosto valtuutti 18 päivänä marraskuuta 2022 komission aloittamaan Serbian tasavallan kanssa neuvottelut Euroopan raja- ja merivartioviraston Serbian tasavallassa toteuttamia operatiivisia toimia koskevasta sopimuksesta, jäljempänä ’sopimus’.[2]

(3) Neuvottelut on saatu onnistuneesti päätökseen.

(4) Tällä päätöksellä kehitetään niitä Schengenin säännöstön määräyksiä, joihin Irlanti ei osallistu neuvoston päätöksen 2002/192/EY[3] mukaisesti. Irlanti ei sen vuoksi osallistu tämän päätöksen hyväksymiseen, päätös ei sido Irlantia eikä sitä sovelleta Irlantiin.

(5) Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyssä, 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. Koska tällä päätöksellä kehitetään Schengenin säännöstöä, Tanska päättää mainitun pöytäkirjan 4 artiklan mukaisesti kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun neuvosto on hyväksynyt tämän päätöksen, saattaako se päätöksen osaksi kansallista lainsäädäntöään.

(6) Sopimus olisi allekirjoitettava unionin puolesta sillä varauksella, että sen tekeminen saatetaan myöhemmin päätökseen. Tähän päätökseen liitetty Islantia, Norjan

[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 (EUVL L 295, 14.11.2019, s. 1).

[2] EUVL L 300, 21.11.2022, s. 29.

[3] 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).

kuningaskuntaa, Sveitsin valaliittoa ja Liechtensteinin ruhtinaskuntaa koskeva julistus olisi hyväksyttävä unionin puolesta,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Hyväksytään Euroopan raja- ja merivartioviraston Serbian tasavallassa toteuttamia operatiivisia toimia koskevan Euroopan unionin ja Serbian tasavallan välisen sopimuksen, jäljempänä ’sopimus’, allekirjoittaminen unionin puolesta sillä varauksella, että mainitun sopimuksen tekeminen saatetaan päätökseen.

Allekirjoitettavan sopimuksen teksti on liitetty tähän päätökseen.

2 artikla

Hyväksytään unionin puolesta tähän päätökseen liitetty julistus.

3 artikla

Neuvoston pääsihteeristö laatii valtakirjan, jossa komission nimeämä(t) henkilö(t) valtuutetaan allekirjoittamaan sopimus sillä varauksella, että sopimuksen tekeminen saatetaan päätökseen.

4 artikla

Tämä päätös tulee voimaan päivänä, jona se hyväksytään.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja