



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 11.11.2003  
KOM(2003) 687 lopullinen

2003/0273 (CNS)

Ehdotus:

**NEUVOSTON ASETUS**

**Euroopan operatiivisen ulkorajayhteistyön hallintaviraston perustamisesta**

(komission esittämä)

## PERUSTELUT

### 1. JOHDANTO

Yhteisön politiikalla EU:n ulkorajojen alalla pyritään yhdenmukaisuuteen valvontaan ja tätä kautta korkeatasoiseen ja yhdenmukaiseen henkilötarkastukseen sekä ulkorajavalvontaan. Tämä on perusedellytys vapautteen, turvallisuuden ja oikeuden perustavalle alueelle. Yhdenmukainen rajavalvonta edellyttää Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 62 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti yhteisiä vaatimuksia ja menettelyjä, joita jäsenvaltioiden on noudatettava ulkorajoilla tehtävissä tarkastuksissa.

Koska jäsenvaltiot vastaavat operatiivisella tasolla tällaisten yhteisten sääntöjen täytäntöönpanosta, hyödyttää niiden ulkorajavalvontaan liittyvän toiminnan koordinoimisen lisääntyminen yhteisön politiikkaa.

Komissio on antanut 7. toukokuuta 2002 neuvostolle ja Euroopan parlamentille tiedonannon, jonka otsikko on *Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmukainen valvonta*<sup>1</sup>. Siinä se esittää rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän perustamista. Kyseisen ryhmän tehtävänä olisi jäsenvaltioiden ulkorajojen operatiivisen yhteistyön hallinta.

Suunnitelma Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen valvonnasta, jonka neuvosto hyväksyi 13. kesäkuuta 2002<sup>2</sup> ('suunnitelma'), sisälsi rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän ('yhteisen ohjausryhmän') perustamisen maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisen komitean (SCIFA) puitteissa. Ryhmän tehtävänä ulkorajojen yhdenmukainen valvonta.

Suunnitelman mukaan yhteinen ohjausryhmä, joka aloitti työnsä nimellä SCIFA+ vuoden 2002 loppupuoliskolla, saisi pääasiallisesti hoitaakseen ulkorajojen valvontaa koskevan yhteisen politiikan johtamisen sekä operatiivisen kenttätoiminnan koordinoimisen ja valvonnan vetämisen.

Neuvostolle osoitetussa raportissa ohjelmien, ad hoc -keskusten, kokeiluhankkeiden ja yhteisten operaatioiden toteuttamisesta, jonka puheenjohtajavaltio Kreikka esitti 11. kesäkuuta 2003<sup>3</sup>, todetaan, että kokeiluhankkeiden ja yhteisten operaatioiden seurantajärjestelmä sekä menettelyt riippumatonta ja perusteellista arviointia sekä tulosten käsittelyä ja käyttöä varten puuttuvat selkeästi. Puheenjohtajavaltio kehottikin tarkastelemaan uuden institutionaalisen rakenteen tarpeellisuutta operatiivisen yhteistyön tehostamiseksi ulkorajojen valvonnassa.

Komission esitti 3. kesäkuuta 2003 Euroopan parlamentille ja neuvostolle tiedonannon Thessalonikin Eurooppa-neuvostoa varten laitonta maahanmuuttoa koskevan yhteisen politiikan kehittämisestä, ihmisten salakuljetuksesta ja ihmiskaupasta, ulkorajoista ja laittomien maahanmuuttajien palauttamisesta<sup>4</sup>. Siinä korostettiin, että yhteinen ohjausryhmä on osoittautunut rakenteiltaan rajalliseksi ulkorajojen operatiivisen yhteistyön koordinoimisen suhteen. Tämän vuoksi komissio ehdotti, että vain jotkut strategisemmat koordinointitehtävät jäisivät yhteiselle ohjausryhmälle, ja operatiivisemmat tehtävät uskottaisiin pysyvämmälle

---

<sup>1</sup> KOM(2002) 233 lopull.

<sup>2</sup> Asiak. 10019/02 FRONT 58 COMIX 398.

<sup>3</sup> Asiak. 10058/1/03 REV 1 FRONT 70 COMIX 354.

<sup>4</sup> KOM(2003) 323 lopull.

yhteisön elimelle, joka pystyisi hoitamaan tehtävien päivittäisen hallinnon ja koordinaation sekä reagoimaan nopeasti kiireellisiä toimia vaativiin tilanteisiin.

Päätelmissään EU:n jäsenvaltioiden ulkorajojen valvonnan tehostamisesta, jotka se esitti 5. kesäkuuta 2003<sup>5</sup>, neuvosto suosittaa yhteisen ohjausryhmän toiminnan tehostamista neuvoston työryhmänä, joka koostuu neuvoston pääsihteeristön palveluksessa olevista kansallisista asiantuntijoista.

Thessalonikin Eurooppa-neuvosto vahvisti kokouksessaan 19. ja 20. kesäkuuta 2003 edellä mainitut, neuvoston 5. kesäkuuta 2003 esittämät päätelmät. Se kehotti myös komissiota tarkastelemaan, onko tarvetta luoda uusia toimielinjärjestelmiä, kuten yhteisön operatiivinen elin, jotta tehostettaisiin operatiivista yhteistyötä ulkorajojen valvonnassa.

Lokakuun 16.–17. päivänä 2003 järjestetyn Eurooppa-neuvoston päätelmissä tuetaan komission aikeita esittää ulkorajojen valvontavirastoa koskeva ehdotus niin, että sen pääkohdista voidaan päästä poliittiseen yhteisymmärrykseen neuvostossa vuoden loppuun mennessä.

Käsillä oleva ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan operatiivisen ulkorajayhteistyön hallintaviraston perustamisesta on vastaus Eurooppa-neuvoston kehotukseen. Siinä otetaan huomioon kokemukset, jotka on saatu jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä yhteisen ohjausryhmän puitteissa. Operatiivisen yhteistyön koordinointi siirtyy kyseiseltä ohjausryhmältä perustettavalle virastolle.

Verrattuna yhteiseen ohjausryhmään virastolle on annettu lisätehtäviä. Näitä ovat jäsenvaltioiden palauttamistoimien koordinointi ja järjestäminen sekä parhaiden käytäntöjen tunnistaminen matkustusasiakirjojen hankkimiseksi ja kolmansien maiden kansalaisten poistamiseksi jäsenvaltioiden alueelta. Tämä on perusteltua, koska useimmissa jäsenvaltioissa kolmansien maiden kansalaisten poistamiseen liittyvät operatiiviset näkökohdat kuuluvat ulkorajavalvonnasta vastaavien viranomaisten toimivaltaan.

Jotta voitaisiin harjoittaa uskottavaa maahanmuuttopolitiikkaa, on voitava palauttaa jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset. Neuvosto on hyväksynyt maassa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevasta yhteisön politiikasta neuvostolle ja Euroopan parlamentille annetun komission tiedonannon<sup>6</sup> pohjalta toimintasuunnitelman yhteisön palauttamispolitiikasta. Komissio on liikkeelle paneva voima yhteisön palauttamispolitiikan toteuttamisessa. Se on jo esittänyt ehdotuksen palauttamisen hallinnan rahoitusvälineestä ja esittää vuoden 2004 alussa ehdotuksen neuvoston direktiiviksi palauttamismenettelyjä koskevista vähimmäisvaatimuksista ja palauttamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta. Lisäksi yhteisö on jo tehnyt takaisinottosopimuksia tai neuvottelee sellaisista monien tärkeiden kolmansien maiden kanssa. Viraston harjoittama koordinointi jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamisen operatiivisten näkökohtien alalla onkin tärkeä osa yhteisön palauttamispolitiikan täytäntöönpanoa.

---

<sup>5</sup> Asiak. 10059/03 FRONT 71 COMIX 355.

<sup>6</sup> KOM(2002) 564 lopull.

## 2. TAVOITE

EU:n ulkorajoihin liittyvän yhteisön politiikan tärkein tavoite on saada aikaan yhdennetty rajavalvonta, joka takaa korkeatasoisen ja yhdenmukaisen valvonnan. Tämä on perusedellytys vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella. Tavoite edellyttää Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 62 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti yhteisiä sääntöjä vaatimuksille ja menettelyille, joita jäsenvaltioiden on noudatettava ulkorajoilla tehtävissä tarkastuksissa.

Schengenin säännösten sisällyttäminen osaksi Euroopan unionia on tuonut tällaiset ulkorajavalvonnan yhteiset säännöt yhteisön tasolle.

Toimivaltaiset viranomaiset soveltavat yhteisiä sääntöjä operatiivisella tasolla jäsenvaltioissa, jotka muodostavat alueen ilman sisärajoja. Kokemus on kuitenkin osoittanut, ettei toiminnan tehostamiseksi riitä, että kansalliset viranomaiset vain soveltavat yhteisiä sääntöjä. Heidän tulee soveltaa sääntöjä yhdenmukaisella tavalla, jolloin kaikkia ulkorajoja valvotaan yhtä tehokkaasti. Onkin yhä yleisemmin tunnustettua, että yhteisön politiikka ulkorajavalvonnan alalla hyötyisi lisääntyvästä yhteistyöstä toimivaltaisten kansallisten viranomaisten välillä.

Tämän asetuksen tarkoituksena onkin tehostaa yhteisön politiikan toteuttamista ulkorajavalvonnan alalla parantamalla jäsenvaltioiden välisen operatiivisen yhteistyön koordinoitua siten, että perustetaan virasto, jonka tehtävänä olisi helpottaa nykyisten ja tulevien yhteisön ulkorajavalvonnan toimenpiteiden soveltamista varmistamalla jäsenvaltioiden kyseisten toimenpiteiden toteuttamistoimien koordinointi.

Virasto ei näin ollen päättä alan politiikasta, eikä se tee ehdotuksia lainsäädännöksi tai käytä täytäntöönpanotoimivaltaa EY:n perustamissopimuksen 202 artiklan mukaisesti. Se avustaa jäsenvaltioita yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanossa ulkorajojen valvonnan ja kolmansien valtioiden kansalaisten maastapoistamisen alalla.

Virasto kehittää ja soveltaa tähän liittyen suuntaviivoja muun muassa rajavartioiden koulutukseen, mutta ne eivät ole oikeudellisesti sitovia.

Ulkorajavalvontaa ja kolmansien maiden kansalaisten maastapoistamista koskevaa yhteisön lainsäädäntöä laaditaan luonnollisesti tulevaisuudessakin yhteisön menettelyjä noudattaen.

Komissio on edustettuna viraston hallintoneuvostossa, ja se antaa neuvoja ja ohjeita yhteisön lainsäädännön suhteen.

Viraston toiminta täydentää ulkorajojen valvonnasta ja kolmansien valtioiden kansalaisten maastapoistamisesta vastaavien jäsenvaltioiden kansallisten yksiköiden toimintaa.

Viraston tärkeimmät tehtävät ovat

- jäsenvaltioiden välisen operatiivisen yhteistyön koordinointi ulkorajavalvonnan alalla
- jäsenvaltioiden avustaminen kansallisten rajavartioiden koulutuksessa kouluttamalla Euroopan tasolla rajavartioiden kouluttajia sekä järjestämällä seminaareja ja tarjoamalla täydennyskoulutusta rajavalvontaviranomaisille
- yleisten ja erityisten riskianalyyysien tekeminen

- ulkorajavalvontaan liittyvän tutkimuksen kehityksen seuranta
- jäsenvaltioiden avustaminen olosuhteissa, jotka edellyttävät operatiivista ja teknistä lisäapua ulkorajoilla
- jäsenvaltioiden välisen operatiivisen yhteistyön koordinointi poistettaessa maasta jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevia kolmansien valtioiden kansalaisia.

Edellä luetellut tehtävät vastaavat olennaisesti yhteisen ohjausryhmän tehtäviä.

Hoitaessaan tehtäviään viraston tulisi ottaa huomioon muiden ulkorajavalvontaan osallistuvien yksiköiden ja erityisesti tullin toiminta, sillä se vastaa pääosin tavaroiden tarkastuksista ulkorajoilla, ja tehdä näiden kanssa yhteistyötä. Tullin roolista ulkorajojen yhdennetyssä valvonnassa äskettäin annetun tiedonannon valossa olisikin tarkasteltava säännöllisesti viraston, tullin ja muiden rajavalvontaan liittyvien yksiköiden mahdollisen yhteistyön synnyttämiä etuja.

Komissio voi ehdottaa viraston toiminnasta saatujen kokemusten pohjalta viraston toimialan laajentamista kattamaan muita ulkorajojen valvontaa koskevia tehtäviä.

Kuten edellä esitetyistä tehtävistä käy ilmi, virasto ottaa hoidettavakseen tehtävät, joita hoidetaan tällä hetkellä useiden hankkeiden kautta. Näitä ovat yhteisen yhdennetyn riskianalyysimallin kehittäminen (CIRAM), rajavartijoiden yhteisten koulutusvaatimusten laatiminen sekä ulkorajavalvonnassa käytettäviin teknologioihin liittyvä tutkimus.

Kyseiset toiminnot ovat horisontaalisia ja näin ollen olennainen osa ulkorajojen yhdennettyä valvontaa. Ne eivät liity tiettyyn rajatyyppiin, ja tämän vuoksi niitä tulisi hallinnoida keskitetysti. Tällöin varmistetaan kaikissa jäsenvaltioissa sovellettavien käsitteiden ja perusteiden yhdenmukaisuus.

Ulkorajojen valvonnan operatiivisten näkökohtien koordinoinnista vastaavan viraston perustaminen on konkreettinen ja tärkeä askel kohti jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuullisuutta ulkorajojen hallinnoinnissa.

Virasto laatii ja pitää keskitetysti yllä luetteloja teknisistä rajavalvontalaitteista, jotka jäsenvaltiot ovat valmiit antamaan toistensa käyttöön väliaikaisesti viraston suorittaman tarve- ja riskianalyysin perusteella.

Virasto hankkii itse tekniset laitteet asiantuntijoilleen, mutta nämä laitteet voidaan antaa yhteisiin operaatioihin ja kokeiluhankkeisiin osallistuvien jäsenvaltioiden käyttöön. Näin virasto osallistuu merkittävällä tavalla kustannusten jakamiseen.

Yksi keskitetyn rakenteen kuten operatiivisen rajavalvontaviraston perustamisen huomattavimmista eduista on valmiuksien parantuminen ulkorajojen mahdollisten kriittisten tilanteiden selvittämiseksi Euroopan tasolla.

Lähimenneisyydestä tiedämme, että tällaisia kriisejä syntyy aika ajoin erityisesti Välimeren alueella. Kun suuri määrä laittomia maahanmuuttajia yrittää ylittää tiettyjä Euroopan unionin ulkorajoja oloissa, joissa vaaditaan kyseisten ulkorajojen valvonnasta vastaavan jäsenvaltion / vastaavien jäsenvaltioiden erityisponnistuksia, tarvitaan koordinointia ja yhteistyötä paikallis- ja aluetason lisäksi Euroopan tasolla.

Tällöin virasto voisi avustaa asianomaisia jäsenvaltioita koordinoititehtävissä. Virasto voisi myös antaa väliaikaisesti asiantuntijansa laitteineen kansallisten toimivaltaisten viranomaisten käyttöön.

### **3. TÄYTÄNTÖÖNPANO**

Virasto on yhteistyössä suoraan jäsenvaltioiden kanssa ja koordinoi kaikkia ulkorajojen yhteisiä operaatioita ja kokeiluhankkeita.

Virasto perustaa omat erityistoimipisteensä, jotka hoitavat maa-, ilma- ja merirajojen valvonnan erityisiä näkökohtia, muuttamalla nykyiset epäviralliset rakenteet yhteisön rakenteiksi.

Erytyistoimipisteet ovat viraston paikallistoimistoja ja sen erottamaton osa. Ne raportoivat virastolle ja saavat siltä ohjeensa.

Jäsenvaltiot voivat esittää ehdotuksia yhteisistä operaatioista ja kokeiluhankkeista virastolle tämän arviointia ja hyväksyntää varten. Päätöksessään ehdotuksista virasto painottaa niiden tärkeyttä ja yhteensopivuutta sekä niiden tuomaa lisäarvoa. Lisäksi virasto voi päättää itse käynnistää aloitteita yhteisiksi operaatioiksi ja kokeiluhankkeiksi jäsenvaltioiden kanssa. Virasto hoitaa tällaisten yhteisten operaatioiden ja kokeiluhankkeiden operatiiviset järjestelyt erityistoimipisteidensä kautta.

On korostettava, että viraston henkilökunnalla, mukaan lukien jäsenvaltioiden kansalliset asiantuntijat, ei ole lähtökohtaisesti lainvalvonnan toimivaltuuksia jäsenvaltioissa, ja sen vuoksi se ei suorita varsinaista ulkorajojen valvontaa.

Virasto voi päättää osallistua jäsenvaltioiden ehdottamien ja toteuttamien yhteisten operaatioiden rahoitukseen. Se arvioi operaatioiden ja hankkeiden tuloksia ja tekee niitä koskevan vertailevan analyysin tulevien toimien laatua parantaakseen.

Virasto hoitaa horisontaaliset asiat (rajavartijoiden koulutus, riskianalyysi ja tutkimuksen seuranta) yksin.

Virasto antaa yhteisten palauttamisoperaatioiden koordinoinnin ja järjestämisen osalta jäsenvaltioille tarvittavaa teknistä tukea, esim. kehittämällä alan yhteysviranomaisten verkoston, pitämällä yllä luetteloa käytössä olevista resursseista ja laitteistoista tai laatimalla yhteisiä palauttamisoperaatioita koskevia erityisiä ohjeita ja suosituksia.

Kuten edellä mainittiin, virasto avustaa jäsenvaltioita koordinoinnissa ulkorajoilla ilmenevissä poikkeuksellisissa tai odottamattomissa olosuhteissa. Virasto voi myös antaa asiantuntijansa ja tekniset laitteensa kyseisten jäsenvaltioiden käyttöön. Asiantuntijat toimivat kuitenkin vain neuvoo-antavissa tehtävissä eivätkä osallistu aktiivisesti puhtaasti lainvalvontaan liittyviin toimiin.

### **4. RAHOITUS**

Virasto voi osallistua ulkorajojen yhteisiin operaatioihin ja kokeiluhankkeisiin myöntämällä avustuksia talousarviostaan oman varainhoitoasetuksensa mukaisesti. Virasto voi esittää ehdotuksensa vuosittaiseksi työohjelmaksi joitakin näistä operaatioista ja hankkeista ja pyytää jäsenvaltioita osallistumaan niiden toteuttamiseen.

## 5. YHTEISÖN RAKENTEEN VALINTA

Viraston perustaminen operatiivisen ulkorajayhteistyön hallintaa varten on perusteltua, koska yhteisön itsenäisen ja erikoistuneen operatiivisen rakenteet luomiselle on selkeä tarve, kuten Thessalonikin Eurooppa-neuvosto totesi, jotta voidaan parantaa jäsenvaltioiden operatiivista yhteistyötä.

Esittäessään viraston perustamista komissio on korostanut sitä, että virasto pystyy komissiotaikin paremmin keräämään hyvin teknistä tietoa ulkorajojen valvonnasta. Tätä tietoa tarvitaan, jotta virasto toisi lisäarvoa alan operatiiviselle yhteistyölle. Lisäksi viraston perustamisen odotetaan lisäävän ulkorajojen valvonnan näkyvyyttä julkisuudessa ja tuovan kustannussäästöjä sen toimivaltaan kuuluvassa operatiivisessa yhteistyössä.

Tämä ehdotus asetukseksi Euroopan operatiivisen ulkorajayhteistyön hallintaviraston perustamisesta on laadittu ottaen huomioon eurooppalaista hallintotapaa koskeva valkoinen kirja,<sup>7</sup> joka julkaistiin 25. heinäkuuta 2001. Samoin otetaan huomioon komission tekemä yhteisön virastojärjestelmän meta-arviointi<sup>8</sup>, Euroopan unionin sääntelyvirastojen toimintakehyksestä annettu tiedonanto<sup>9</sup> sekä Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 185 artiklassa tarkoitettuja elimiä koskevasta varainhoidon puiteasetuksesta 23 päivänä joulukuuta 2002 annettu komission aset<sup>10</sup>.

Tässä yhteydessä on kiinnitettävä erityisesti huomiota viraston tehokkuuden lisäksi yhdenmukaisuuteen yhteisön politiikan kanssa ja viraston todelliseen osuuteen kyseisen politiikan toteuttamisessa. On mietittävä myös viraston tuomaa lisäarvoa yhteisöpolitiikan täytäntöönpanon organisointiin osallistuvana tahona sekä viraston toiminnan pitkän aikavälin vaikutuksia lopullisten edunsaajien eli jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten näkökulmasta. Lainsäädäntömenettelyn ohessa tehdään tätä koskeva sisällöllinen analyysi.

Tällä asetuksella perustettu virasto on sääntelyvirasto, jonka tehtävänä on avustaa jäsenvaltioita yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanossa ulkorajayhteistyön operatiivisten näkökohtien koordinoinnin alalla.

## 6. OIKEUSPERUSTAN VALINTA

Tämän asetuksen oikeusperusta on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 66 artikla, ja sen välittömänä tavoitteena on tukea vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen asteittaista perustamista vahvistamalla kunkin jäsenvaltion ja komission asianmukaisten yksikköjen välistä hallinnollista yhteistyötä Schengenin säännösten täytäntöönpanemiseksi ulkorajojen valvonnan ja palauttamisen alalla.

Koska asetusehdotuksen oikeusperusta kuuluu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen IV osastoon, siihen vaikuttavat Yhdistyneen kuningaskunnan, Irlannin ja Tanska asemaa koskevista pöytäkirjoista johtuvat vaihtelut. Ulkorajojen yhdennettyä valvontaa koskeva yhteisön politiikka perustuu Schengenin säännöstöön, ja tämä asetusehdotus perustuu

---

<sup>7</sup> KOM(2001) 428 lopull.

<sup>8</sup> Komission loppuraportti, 15. syyskuuta 2003.

<sup>9</sup> KOM(2002) 718 lopull.

<sup>10</sup> Komission aset<sup>10</sup> (EY, Euratom) N:o 2343/2002, annettu 23 päivänä joulukuuta 2002.

vastaavasti Schengenin säännöstön määräyksiin. Sen vuoksi on tarkasteltava joitain eri pöytäkirjoista johtuvia seurauksia.

#### *Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti*

Schengenin säännöstön sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionia tehdyn pöytäkirjan 4 ja 5 artiklan nojalla Irlanti sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, joita Schengenin säännöstö ei sido, voivat milloin tahansa pyytää saada osallistua säännöstöön kokonaisuudessaan tai sen osiin.

Tämä ehdotus kehittää sellaisia Schengenin säännöstön määräyksiä, joihin Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti eivät osallistu Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan pyynnöstä saada osallistua joihinkin Schengenin säännöstön määräyksiin 29 päivänä toukokuuta 2000 tehdyn neuvoston päätöksen 2000/365/EY ja Irlannin pyynnöstä saada osallistua joihinkin Schengenin säännöstön määräyksiin 28 päivänä helmikuuta 2002 tehdyn neuvoston päätöksen 2002/192/EY nojalla. Siksi Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti eivät osallistu asetuksen antamiseen, asetus ei sido niitä, eikä asetusta sovelleta niihin.

#### *Tanska*

Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen liitetyn, Tanskan asemasta tehdyn pöytäkirjan nojalla Tanska ei osallistu neuvostossa sellaisten toimenpiteiden antamiseen, joita ehdotetaan EY:n perustamissopimuksen IV osaston nojalla, lukuun ottamatta toimenpiteitä, joilla määritetään ne kolmannet maat, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ylittäessään jäsenvaltioiden ulkorajat, tai yhtenäistä viisumin kaavaa koskevia toimenpiteitä (Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ent. 100 c artikla).

Koska asetusehdotus tässä tapauksessa koskee Schengenin säännöstön kehittämistä, Tanskan asemasta tehdyn pöytäkirjan 5 artiklan mukaisesti Tanska päättää kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun neuvosto on tehnyt Euroopan yhteisön perustamissopimuksen IV osaston määräysten nojalla päätöksen Schengenin säännöstöön perustuvasta ehdotuksesta tai aloitteesta, saattaako Tanska kyseisen päätöksen osaksi kansallista lainsäädäntöään.

#### *Norja ja Islanti*

Schengenin säännöstöstä tehdyn pöytäkirjan 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti neuvosto, Islanti ja Norja ovat allekirjoittaneet 18 päivänä toukokuuta 1999 sopimuksen, jonka nojalla kyseiset maat osallistuvat Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen<sup>11</sup>.

Sopimuksen 1 artiklan mukaan Islanti ja Norja osallistuvat Euroopan yhteisön ja Euroopan unionin toimintaan ja sen edelleen kehittämiseen tämän sopimuksen liitteissä A (Schengenin säännöstön määräykset) ja B (Euroopan yhteisön säädösten säännökset, joilla on korvattu vastaavia Schengenin yleissopimuksen määräyksiä tai jotka on hyväksytty kyseisen yleissopimuksen nojalla) tarkoitettujen määräysten piiriin kuuluvilla aloilla.

Sopimuksen 2 artiklan mukaan Islanti ja Norja soveltavat ja panevat täytäntöön Euroopan unionin hyväksymät säädökset ja toimenpiteet, jotka muuttavat perustamissopimukseen sisällytetyssä Schengenin säännöstössä (liitteet A ja B) mainittuja säännöksiä tai perustuvat niihin.

---

<sup>11</sup> EYVL L 176, 10.7.1999, s. 35.



Tässä asiakirjassa esitetty ehdotus täydentää ja kehittää Schengenin säännöstöä sopimuksen liitteessä A tarkoitettulla tavalla.

Sopimuksen 4 artiklan nojalla asiasta on näin ollen keskusteltava sekakomiteassa, jotta voidaan varmistaa, että Norjan ja Islannin edustajilla on mahdollisuus selvittää säädöksen suhteen kohtaamiaan ongelmia ja kertoa käsityksensä niiden kannalta tärkeiden säännösten kehittämistä ja täytäntöönpanoa koskevista kysymyksistä.

#### *Unioniin liittyvät valtiot*

Tämä aloite kuuluu säädöksiin, jotka perustuvat Schengenin säännöstöön tai muutoin liittyvät siihen liittymissopimuksen 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettussa merkityksessä, ja sen vuoksi sitä sovelletaan uusissa jäsenvaltioissa niiden liittymisestä lähtien.

## **7. TOISSIJAISUUS JA SUHTEELLISUUS**

Viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa sekä muuta henkilöiden vapaaseen liikkumiseen liittyvää politiikkaa koskevassa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen IV osastossa säädetään yhteisön vastuusta näillä aloilla. Tätä vastuuta tulee kuitenkin harjoittaa EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan mukaisesti. Tällöin yhteisön tasolla harjoitetun toiminnan tulee tarjota selvää etua toiminnan mittakaavan tai vaikutusten perusteella suhteessa jäsenvaltion tasolla harjoitettuun toimintaan. Asetusehdotus on näiden kriteerien mukainen.

#### *Toissijaisuus*

Yksittäiset kansalliset hallintoelimet eivät pysty harjoittamaan kattavaa ja yhdennettyä Euroopan tason hallinnointia operatiivisessa yhteistyössä, joka liittyy ulkorajojen valvomiseen ja kolmansien maiden kansalaisten poistamiseen jäsenvaltioiden alueelta. Yhteisön rakenne on sen vuoksi tarpeen niiden välisen operatiivisen yhteistyön parantamiseksi. Jäsenvaltiot hoitavat varsinaisen yhteisten operaatioiden ja kokeiluhankkeiden toteuttamisen.

#### *Suhteellisuus*

Asetuksella perustetaan yhteisön virasto, joka koordinoi operatiivista yhteistyötä, rahoittaa sekä hoitaa koulutusta ja muita horisontaalisia kysymyksiä ulkorajavalvonnan sekä kolmansien maiden kansalaisten jäsenvaltioiden alueelta poistamisen alalla. Yhteisön rakenteena virastolla on oltava neuvoston asetuksella annetut selkeät ja yhdenmukaiset säännöt, koska tällainen asetus on sopiva väline perustettaessa yhteisön virastoja.

## **8. ARTIKLAKOHTAISET PERUSTELUT**

### **1 artikla**

Artikla käsittelee viraston perustamista. Siinä määritellään viraston toiminnan tavoitteet.

### **2 artikla**

Artiklassa määritellään viraston pääasialliset tehtävät.

### **3 artikla**

Artiklassa esitellään viraston toimivalta ulkorajojen yhteisissä operaatioissa ja kokeiluhankkeissa.

Yhteisillä operaatioilla tarkoitetaan kahden tai useamman jäsenvaltion mahdollisesti viraston kanssa yhteistyössä toteuttamia operatiivisia toimia, joiden tarkoituksena on tehostaa valvontaa tietyllä ulkorajan osalla.

Kokeiluhankkeilla tarkoitetaan operatiivisia toimia, jotka liittyvät ulkorajojen valvontaan tarkasteltaessa tiettyjen operatiivisten menetelmien ja/tai teknisten laitteiden soveltamisen toteutettavuutta.

Ehdotuksen 3 artiklan operatiiviset toimet vastaavat ulkorajavalvonnan toimia, joita on tällä hetkellä rahoitettu Argo-ohjelmasta. Virasto korvaa Argon operatiivisen ulkorajayhteistyön osalta.

Virasto valitsee jäsenvaltioiden ehdotusten pohjalta rahoitettavat operaatiot ja hankkeet, joita se koordinoi. Se voi myös käynnistää hankkeita ja operaatioita yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Virasto voi antaa tekniset laitteensa hankkeisiin ja operaatioihin osallistuvien jäsenvaltioiden käyttöön. Virasto arvioi kaikkien operaatioiden ja hankkeiden tuloksia ja julkaisee vertailevan analyysin tuloksista yleisessä vuosikertomuksessaan Euroopan parlamentille, neuvostolle, komissiolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä tilintarkastustuomioistuimelle (vrt. 17 artiklan 2 kohdan b alakohta).

### **4 artikla**

Artiklassa esitetään, että virasto tekee yleisiä ja erityisiä riskianalyyskejä.

Yleistä riskianalyysiä käytetään määrittämään riskit, joita laitton maahanmuutto aiheuttaa EU:n ulkorajoilla. Erityinen riskianalyysi keskittyy paikallisiin erityispiirteisiin jollain tietyllä osalla ulkorajaa tai tiettyihin suuntauksiin laittoman maahanmuuton toimintatavoissa. Esimerkki riskianalyysistä on arvio riskistä, joka aiheutuu laittomien maahanmuuttajien yrittäessä ylittää ulkorajan tietyssä kohdassa. Siinä otetaan huomioon tiedot valvonnasta kyseisessä kohdassa, alueen maatiieteelliset piirteet sekä kyseisen alueen laittoman maahanmuuton toimintamuodot. Analyysin pohjalta voidaan määritellä mahdollisia korjauskeinoja. Riskianalyysi kuuluu horisontaalisiin tehtäviin ja on olennainen osa ulkorajojen yhdenmukaista hallinnointia, ja virasto ottaa sen vastuulleen aiemmin arviointia hoitaneelta, Suomessa toimivalta riskianalyysikeskukselta (RAC). Kehittäessään yhteistä yhdenmukaista riskianalyysimallia virasto pohjaa työnsä jo olemassa olevaan CIRAM-järjestelmään.

### **5 artikla**

Artiklan mukaan virasto vastaa kansallisten kouluttajien kouluttamisesta sekä järjestää seminaareja ja täydennyskoulutusta rajavalvontaviranomaisille. Se kuuluu horisontaalisiin tehtäviin ja on olennainen osa ulkorajojen yhdenmukaista hallinnointia, ja virasto ottaa sen vastuulleen aiemmin koulutuksesta vastanneelta Itävallan tilapäiseltä rajavartijakoulutuksen keskukselta (ATC). Kehittäessään yhteisiä rajavartijakoulutuksen vaatimuksia virasto pohjaa työnsä jo olemassa oleviin yhteisiin koulutusvaatimuksiin. Yhteiset vaatimukset sisältävät suuntaviivoja siitä, kuinka rajavalvontaviranomaisten tehtävät hoidetaan. Tällöin keskitytään lainvalvonnan toimenpiteisiin ja seuraamuksiin, valvontaan, tutkintaan, hallintoon, operaatioissa käytettäviin laitteisiin ja menetelmiin sekä henkilöstön kehittämiseen.

## **6 artikla**

Tämän artiklan nojalla virasto seuraa tarkasti ulkorajavalvontaan liittyvän tieteellisen tutkimuksen kehittymistä.

Esimerkki tutkimuksesta, jota viraston tulisi seurata, on tutkimus menetelmistä, joilla havaitaan autoihin, kuorma-autoihin ja juniin piiloutuneet laittomat maahanmuuttajat, sekä riippumattomat tieteelliset tutkimukset laittoman maahanmuuton ominaispiirteistä.

Virasto toimittaa saamansa tiedon komissiolle ja jäsenvaltioille esimerkiksi seminaarien ja raporttien avulla.

## **7 artikla**

Lisätäkseen yhteisvastuullisuutta jäsenvaltioiden välillä virasto laatii keskitetysti luettelon jäsenvaltioiden ulkorajavalvontaan käyttämistä teknisistä laitteista ja ylläpitää sitä. Virasto pyytää tarve- ja riskianalyysin perusteella jäsenvaltiota, joka omistaa kyseiset laitteet, antamaan ne väliaikaisesti toisen jäsenvaltion käyttöön.

## **8 artikla**

Jäsenvaltio, joka tarvitsee teknistä ja operatiivista lisäapua ulkorajavalvonnassa, voi pyytää virastolta apua.

Virasto voi järjestää asianmukaista operatiivista ja teknistä apua. Tällaiseksi voidaan katsoa muiden jäsenvaltioiden kanssa tapahtuvan koordinoinnin tukeminen sekä ulkorajavalvonnan asiantuntijoiden käyttöön antaminen teknisine laitteineen. Asiantuntijat voivat ainoastaan avustaa kansallisia viranomaisia, eikä heillä ole kyseisessä maassa / kyseisissä maissa lainvalvonnan toimivaltuuksia.

On korostettava, että olosuhteet, joissa tarvitaan tämän asetuksen 8 artiklan mukaisesti teknistä ja operatiivista lisäapua, eivät vastaa EY:n perustamissopimuksen 64 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua kolmansien maiden kansalaisten äkillisen ja joukoittaisen maahantulon aiheuttamaa hätätilannetta. Lisäksi neuvoston 64 artiklan 2 kohdan nojalla toteuttamat väliaikaiset toimet ovat lainsäädännöllisiä ja poliittisia. Toimet, jotka voidaan toteuttaa 8 artiklan nojalla, ovat selkeästi operatiivisia ja teknisiä, ja ne toteutetaan paikan päällä. Toimien tarkoituksena on palauttaa korkeatasoinen valvonta kyseisellä ulkorajan osalla.

## **9 artikla**

Virasto antaa yhteisten palauttamisoperaatioiden yhteydessä jäsenvaltioille tarpeellista teknistä tukea kyseisten operaatioiden järjestämiseen, esim. perustamalla alan yhteysviranomaisten verkoston, pitämällä yllä luetteloa käytössä olevista resursseista ja laitteistoista tai laatimalla erityisiä yhteisiä palauttamisoperaatioita koskevia ohjeita ja suosituksia.

## **10 artikla**

Artiklassa valtuutetaan virasto ottamaan käyttöön järjestelmä komission ja jäsenvaltioiden väliseen tiedonvaihtoon. Virasto voi päättää käyttää tarkoitukseen jo olemassa olevia keinoja, kuten Iconet-järjestelmää.

## **11 artikla**

Viraston tulisi voida vaihtaa strategisia tietoja, henkilötietoja lukuun ottamatta, sekä Europolin (toimittaessa yhteisön kolmannen pilarin puitteissa ja torjuttaessa laittomia maahanmuuttoverkostoja ja ihmiskauppaa) että vastaavien kolmansien maiden kansallisten viranomaisten sekä kansainvälisten järjestöjen, kuten Interpolin kanssa. Tällaiset tiedot ovat olennaisia virastolle, jotta se voisi kerätä tarvittavat tiedot riskianalyysiinsä. Jo tällä hetkellä Europol on voimakkaasti mukana yhteisen ohjausryhmän kanssa tehtävässä työssä.

Kuten edellä on todettu, viraston ja asianomaisten toimijoiden välillä vaihdetun tiedot eivät saa sisältää henkilötietoja vaan ainoastaan yleistä tietoa laittoman maahanmuuton viimeaikaisista suuntauksista ja toimintatavoista.

Artiklassa valtuutetaan virasto tekemään yhteistyötä muita kuin henkilötietoja koskevan tiedon strategisen tiedon vaihtamiseksi edellä mainittujen toimijoiden kanssa. Vaihdetun tiedon on liityttävä viraston tehtäviin.

## **12 artikla**

Artikla käsittelee viraston oikeudellista asemaa ja sijaintia.

## **13 artikla**

Tässä kohdassa säädetyt erityistoimipisteet perustuvat jäsenvaltioiden rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän puitteissa perustamiin maa-, ilma- ja merirajakeskuksiin, joista tulee osa virastoa. Viraston erityistoimipisteiden henkilöstö koostuu jäsenvaltioiden kansallisista asiantuntijoista ja mahdollisuuksien mukaan olemassa olevien rajakeskusten asiantuntijoista.

## **14 artikla**

Artikla sisältää viraston henkilöstöä koskevat yleiset säännöt.

## **15 artikla**

Artikla koskee viraston henkilöstön erioikeuksia ja vapauksia.

## **16 artikla**

Artiklassa säädetään viraston vastuusta.

## **17 artikla**

Artikla käsittelee viraston hallintoneuvoston valtuuksia.

## **18 artikla**

Artikla käsittelee viraston hallintoneuvoston kokoonpanoa.

## **19 artikla**

Artikla käsittelee viraston hallintoneuvoston puheenjohtajuutta.

## **20 artikla**

Artikla sisältää viraston hallintoneuvoston kokouksia koskevat määräykset.

## **21 artikla**

Artikla sisältää viraston hallintoneuvoston äänestyksiä koskevat määräykset.

## **22 artikla**

Artikla käsittelee viraston pääjohtajan tehtäviä ja valtuuksia.

## **23 artikla**

Artiklassa säädetään menettelystä viraston johtavien virkamiesten nimittämiseksi ja erottamiseksi sekä esitetään yleiset kelpoisuusvaatimukset, jotka heidän tulee täyttää. Siinä määritellään johtavien virkamiesten toimikausi.

## **24 artikla**

Artikla käsittelee viraston asiakirjojen kääntämistä ja kirjeenvaihtoa.

## **25 artikla**

Artikla koskee viraston toiminnan avoimuutta ja sen tiedottamista koskevia sääntöjä.

## **26 artikla**

Artikla koskee viraston talousarviota.

## **27 artikla**

Artikla käsittelee viraston talousarvion toteuttamista ja valvontaa.

## **28 artikla**

Artiklassa säädetään petostentorjunnasta.

## **29 artikla**

Artikla sisältää arviointia koskevan lausekkeen, jonka mukaan virastosta tehdään itsenäinen ulkopuolinen arviointi kolmen vuoden kuluttua sen toiminnan aloittamisesta ja sen jälkeen viiden vuoden välein.

## **30 artikla**

Artikla käsittelee viraston varainhoitoa koskevia sääntöjä.

## **31 artikla**

Artiklassa annetaan asetuksen voimaantulopäivä. Siinä säädetään, että virasto aloittaa toimintansa 1. päivänä tammikuuta 2005.

Ehdotus:

## NEUVOSTON ASETUS

### **Euroopan operatiivisen ulkorajayhteistyön hallintaviraston perustamisesta**

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 66 artiklan,

ottaa huomioon komission ehdotuksen<sup>12</sup>,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin lausunnon<sup>13</sup>,

ottaa huomioon Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon<sup>14</sup>,

ottaa huomioon alueiden komitean lausunnon<sup>15</sup>,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Yhteisön politiikka EU:n ulkorajojen alalla tähtää yhdennettyyn valvontaan, joka avulla taataan korkeatasoinen ja yhtenäinen rajavalvonta, joka täydentää henkilöiden vapaata liikkuvuutta Euroopan unionissa ja on olennainen osa vapauten, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta. Tämän vuoksi on annettava yhteiset säännöt vaatimuksista ja menettelyistä ulkorajojen valvomiseksi.
- (2) Yhteisten sääntöjen tehokas täytäntöönpano edellyttää jäsenvaltioiden välisen operatiivisen yhteistyön lisäkoordinointia.
- (3) Kun otetaan huomioon neuvostossa toimivan rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän toiminnasta saadut kokemukset<sup>16</sup>, olisi perustettava erityinen asiantuntijaelin, jonka tehtävänä on parantaa jäsenvaltioiden välisen operatiivisen yhteistyön koordinointia ulkorajavalvonnan alalla, eli Euroopan operatiivisen ulkorajayhteistyön hallintavirasto.
- (4) Virasto olisi helpotettava nykyisten ja tulevien yhteisön ulkorajavalvontaan liittyvien toimenpiteiden soveltamista varmistamalla jäsenvaltioiden toimien koordinoinnin pantaessa toimenpiteitä täytäntöön.
- (5) Viraston tulisi tehdä yhteisen yhdennetyn riskianalyysimallin perusteella riskianalyysejä, jotta se voi toimittaa yhteisölle ja jäsenvaltioille tarvittavia tietoja,

---

<sup>12</sup> EUVL C [...], [...], s. [...].

<sup>13</sup> EUVL C [...], [...], s. [...].

<sup>14</sup> EUVL C [...], [...], s. [...].

<sup>15</sup> EUVL C [...], [...], s. [...].

<sup>16</sup> Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdennettyä valvontaa (KOM(2002) 233 lopull.).

joiden avulla voidaan toteuttaa asianmukaisia toimenpiteitä tai puuttua havaittuihin uhkatekijöihin ja riskeihin yhdenmukaisen ulkorajavalvonnan parantamiseksi.

- (6) Viraston tulisi tarjota Euroopan tasolla koulutusta kansallisille rajavartijakouluttajille sekä täydennyskoulutusta ja seminaareja toimivaltaisten kansallisten yksiköiden virkamiehille ulkorajavalvonnasta ja jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten maastapoistamisesta.
- (7) Viraston tulisi seurata alan tieteellisen tutkimuksen kehitystä ja levittää tätä tietoa komissiolle ja jäsenvaltioille.
- (8) Viraston olisi hallinnoitava jäsenvaltioiden teknisten laitteiden luetteloa ja osallistuttava tällä tavoin laitteiston yhteiskäyttöön.
- (9) Viraston tulisi myös avustaa jäsenvaltioita olosuhteissa, jotka edellyttävät teknistä ja operatiivista lisäapua ulkorajoilla.
- (10) Useimmissa jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten poistamisen operatiiviset näkökohdat kuuluvat ulkorajavalvonnasta vastaavien viranomaisten toimivaltaan. Koska näiden tehtävien hoitamisesta Euroopan tasolla syntyy selvää lisäarvoa, viraston olisi koordinoitava ja järjestettävä vastaavasti jäsenvaltioiden palautusoperaatioita ja kehitettävä parhaita käytäntöjä matkustusasiakirjojen hankkimiseksi ja kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi jäsenvaltioiden alueelta yhteisön palauttamispolitiikan mukaisesti.
- (11) Tehtäviensä täyttämiseksi viraston olisi tehtävä yhteistyötä muita kuin henkilötietoja koskevien strategisten tietojen vaihtamiseksi Europolin ja kolmansien maiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa sekä sellaisten kansainvälisten järjestöjen kanssa, jotka ovat toimivaltaisia tämän asetuksen kattamilla aloilla, kyseisten elinten kanssa sovittujen toimintamenettelyjen puitteissa ja perustamissopimuksen vastaavien määräysten mukaisesti.
- (12) Rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän kokemuksiin sekä jäsenvaltioiden perustamien, maa-, ilma- ja merirajojen valvonnan eri näkökohtiin erikoistuneiden keskusten toimintaan pohjaten virasto voi perustaa itse erityistoimipisteitä, jotka vastaavat maa-, ilma- ja merirajoihin liittyvistä kysymyksistä.
- (13) Viraston tulisi olla itsenäinen teknisissä kysymyksissä, ja sillä tulisi olla oikeudellinen, hallinnollinen ja taloudellinen itsemääräämisoikeus. Tämän vuoksi on tarpeen ja asianmukaista, että viraston on yhteisön elin, joka on oikeushenkilö ja joka käyttää sille tällä asetuksella annettuja toimeenpanovaltuuksia.
- (14) Viraston täydellisen itsemääräämisoikeuden ja riippumattomuuden varmistamiseksi sille pitäisi myöntää oma talousarvio, jonka varat tulisivat suurimmaksi osaksi yhteisön rahoitusosuudesta. Yhteisön talousarviomenettelyä olisi sovellettava yhteisön rahoitusosuuteen ja muihin Euroopan unionin yleisestä talousarviosta maksettaviin avustuksiin. Tilintarkastustuomioistuimen olisi suoritettava viraston tilintarkastus.
- (15) Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista 25 päivänä toukokuuta 1999 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 1073/1999<sup>17</sup> olisi

---

<sup>17</sup> EYVL L 136, 31.5.1999, s. 1.

sovellettava rajoituksetta virastoon, ja viraston olisi liityttävä 25 päivänä toukokuuta 1999 Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan yhteisöjen komission välillä tehtyyn toimielinten väliseen sopimukseen Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) sisäisistä tutkimuksista<sup>18</sup>.

- (16) Virastoon olisi sovellettava rajoituksetta Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annettua asetusta (EY) N:o 1049/2001<sup>19</sup>.
- (17) Komission ja jäsenvaltioiden olisi oltava edustettuina hallintoneuvostossa, jotta ne voivat tehokkaasti valvoa viraston toimintaa. Hallintoneuvostolla olisi oltava tarvittavat valtuudet vahvistaa talousarvio, valvoa sen toteuttamista, hyväksyä tarvittavat varainhoitoa koskevat säännöt, vahvistaa avoimet toimintamenettelyt viraston päätöksentekoa varten ja nimittää pääjohtaja.
- (18) Perustamissopimuksen 5 artiklassa vahvistettujen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisesti ehdotettujen toimien tavoitteita ei voida saavuttaa riittävällä tavalla jäsenvaltioiden tasolla, vaan nämä tavoitteet voidaan saavuttaa paremmin yhteisön tasolla, koska on tarve saada aikaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmety valvonta. Asetuksessa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.
- (19) Koska tehokkaan ulkorajavalvonnan haasteet muuttuvat jatkuvasti, olisi säädettävä viraston toiminnan mahdollisesta asteittaisesta laajentamisesta. Tällainen laajentaminen voisi koskea esimerkiksi ulkorajalla tehtävien tarkastusten toteuttamisen antamista virastolle sekä asianomaisten kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa tehtävän operatiivisen yhteistyön helpottamista Euroopan yhteisön toimielinkehys huomioon ottaen. Tätä asetusta tulisi soveltaa muihin ulkorajojen valvontaan liittyviin aloihin Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti aikanaan tehtävän ehdotuksen perusteella.
- (20) Ulkorajojen tehokas valvonta on erittäin tärkeää jäsenvaltioille niiden maantieteellisestä sijainnista riippumatta. Samoin on tarpeen edistää jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuullisuutta ulkorajavalvonnassa. Viraston perustaminen avustamaan jäsenvaltioita ulkorajavalvonnan operatiivisissa näkökohdissa jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten maastapoistaminen mukaan luettuna on tärkeä askel tähän suuntaan.
- (21) Islannin ja Norjan osalta tällä asetuksella kehitetään Schengenin säännöstöä tietyistä Euroopan unionin neuvoston, Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välillä näiden kahden valtion osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen tehdyn sopimuksen yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä tehdyn neuvoston päätöksen 1999/437/EY<sup>20</sup> 1 artiklan A ja E kohdassa tarkoitettulla alalla.
- (22) Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitetyn, Tanskan asemaa koskevan pöytäkirjan 1 ja 2 artiklan mukaisesti Tanska ei osallistu tämän asetuksen antamiseen eikä se siten sido Tanskaa

---

<sup>18</sup> EYVL L 136, 31.5.1999, s. 15.

<sup>19</sup> EYVL L 145, 31.5.2001, s. 43.

<sup>20</sup> EYVL L 176, 10.7.1999, s. 31.



eikä sitä sovelleta Tanskaan. Koska kuitenkin tämän asetuksen tarkoituksena on kehittää Schengenin säännöstöä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen kolmannen osan IV osaston määräysten nojalla, Tanska päättää edellä mainitun pöytäkirjan 5 artiklan mukaisesti kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun neuvosto on antanut tämän asetuksen, saattaako se sen osaksi kansallista lainsäädäntöään.

- (23) Tämä asetus kehittää sellaisia Schengenin säännöstön määräyksiä, joihin Yhdistynyt kuningaskunta ei osallistu Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan pyynnöstä saada osallistua joihinkin Schengenin säännöstön määräyksiin 29 päivänä toukokuuta 2000 tehdyn neuvoston päätöksen 2000/365/EY<sup>21</sup> mukaisesti. Siksi Yhdistynyt kuningaskunta ei osallistu asetuksen antamiseen, asetus ei sido sitä, eikä asetusta sovelleta siihen.
- (24) Tämä asetus kehittää sellaisia Schengenin säännöstön määräyksiä, joihin Irlanti ei osallistu Irlannin pyynnöstä saada osallistua joihinkin Schengenin säännöstön määräyksiin 28 päivänä helmikuuta 2002 tehdyn neuvoston päätöksen 2002/192/EY<sup>22</sup> mukaisesti. Siksi Irlanti ei osallistu asetuksen antamiseen, asetus ei sido sitä, eikä asetusta sovelleta siihen.
- (25) Tämä asetus kuuluu säädöksiin, jotka perustuvat Schengenin säännöstöön tai muutoin liittyvät siihen liittymissopimuksen 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettussa merkityksessä.
- (26) Tässä asetuksessa kunnioitetaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohdassa tunnustettuja ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa esitettyjä perusoikeuksia ja periaatteita,

ON ANTANUT TÄMÄN ASETUKSEN:

## I LUKU

### *Aihe*

#### *1 artikla*

#### *Viraston perustaminen*

1. Perustetaan Euroopan operatiivisen ulkorajayhteistyön hallintavirasto (jäljempänä 'virasto'), jonka tarkoituksena on Euroopan unionin ulkorajojen yhdennetty valvonta.
2. Virasto helpottaa nykyisten ja tulevien yhteisön ulkorajavalvontaan liittyvien toimenpiteiden soveltamista huolehtimalla jäsenvaltioiden toimien koordinoinnista toimenpiteiden täytäntöönpanossa. Tällä tavoin se edistää osaltaan henkilötarkastusten sekä ulkorajavalvonnan tehokkuutta, korkeatasoisuutta ja yhdenmukaisuutta.
3. Virasto antaa lisäksi komissiolle ja jäsenvaltioille tarvittavaa teknistä ja asiantuntija-apua ulkorajojen valvonnassa ja edistää yhteisvastuullisuutta jäsenvaltioiden välillä.

---

<sup>21</sup> EYVL L 131, 1.6.2000, p. 43.

<sup>22</sup> EYVL L 64, 7.3.2002, p. 20.

## II LUKU Tehtävät

### *2 artikla Pääasialliset tehtävät*

Virasto hoitaa seuraavia tehtäviä:

- a) jäsenvaltioiden välisen operatiivisen yhteistyön koordinointi ulkorajavalvonnan alalla;
- b) jäsenvaltioiden avustaminen kansallisten rajavartijoiden kouluttamisessa;
- c) riskianalyyysien tekeminen;
- d) ulkorajavalvontaan liittyvän tutkimuksen kehityksen seuraaminen;
- e) jäsenvaltioiden avustaminen olosuhteissa, joissa ulkorajoilla tarvitaan teknistä ja operatiivista lisäapua;
- f) jäsenvaltioiden välisen operatiivisen yhteistyön koordinoitijäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten maastapoistamisen alalla.

### *3 artikla Ulkorajoilla toteutettavat yhteiset operaatiot ja kokeiluhankkeet*

1. Virasto arvioi, hyväksyy ja koordinoi jäsenvaltioiden tekemiä ehdotuksia yhteisistä operaatioista ja kokeiluhankkeista.  
  
Virasto voi itse tehdä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa aloitteita yhteisiksi operaatioiksi ja kokeiluhankkeiksi.  
  
Virasto voi myös päättää antaa tekniset laitteensa yhteisiin operaatioihin tai kokeiluhankkeisiin osallistuvien jäsenvaltioiden käyttöön.
2. Virasto voi hoitaa yhteisten operaatioiden ja kokeiluhankkeiden käytännön järjestelyt 13 artiklassa säädettyjen erityistoimipisteidensä kautta.
3. Virasto arvioi yhteisten operaatioiden ja kokeiluhankkeiden tuloksia ja tekee niitä koskevan vertailevan analyysin parantaakseen sellaisten tulevien operaatioiden ja hankkeiden laatua, yhdenmukaisuutta ja tehokkuutta, joita se käsittelee 17 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädettyssä vuosikertomuksessa.
4. Virasto voi päättää osallistua 1 kohdassa tarkoitettuihin operaatioihin ja hankkeisiin myöntämällä avustuksia talousarviostaan virastoon sovellettavien varainhoitosäännösten mukaisesti.

*4 artikla*  
*Riskianalyysi*

Virasto kehittää ja soveltaa yhteistä yhdenmukaista riskianalyysimallia.

Se valmistelee sekä yleisiä että erityisiä riskianalyysijärjestelmiä, jotka se esittää neuvostolle ja komissiolle.

Virasto ottaa yleisestä yhdenmukaistamisesta riskianalyysimallista saadut tulokset huomioon kehittäessään 5 artiklassa tarkoitettuja rajavartijakoulutuksen yhteisiä vaatimuksia.

*5 artikla*  
*Koulutus*

Virasto laatii ja kehittää edelleen rajavartijakoulutuksen yhteisiä vaatimuksia ja tarjoaa Euroopan tason koulutusta jäsenvaltioiden kansallisten rajavartijoiden kouluttajille.

Virasto tarjoaa myös ulkorajavalvontaa ja kolmansien maiden kansalaisten palauttamista koskevia täydennyskoulutuskursseja ja -seminaareja jäsenvaltioiden toimivaltaisten kansallisten yksiköiden virkamiehille.

*6 artikla*  
*Tutkimustoiminnan seuranta*

Virasto seuraa ulkorajavalvontaan liittyvän tutkimuksen kehitystä ja levittää tietoa siitä komissiolle ja jäsenvaltioille.

*7 artikla*  
*Teknisten laitteiden hallinnointi*

Virasto laatii keskitetysti luettelon jäsenvaltioiden ulkorajavalvontaan käyttämistä teknisistä laitteista, jotka ne ovat halukkaita antamaan vapaaehtoisesti ja väliaikaisesti toisensa käyttöön viraston tekemän riski- ja tarveanalyysin perusteella, ja ylläpitää kyseistä luetteloa.

*8 artikla*  
*Jäsenvaltioiden avustaminen teknistä ja operatiivista lisäapua ulkorajoilla edellyttävissä olosuhteissa*

1. Jollei Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 64 artiklan 2 kohdasta muuta johdu, yksi tai useampi jäsenvaltio, joka olosuhteiden vuoksi tarvitsee teknistä ja operatiivista lisäapua ulkorajavalvontaa koskevien velvoitteidensa täyttämiseksi, voi pyytää virastolta apua. Virasto voi järjestää asianmukaista teknistä ja operatiivista apua pyynnön esittäneelle jäsenvaltiolle / esittäneille jäsenvaltioille.
2. Virasto voi 1 kohdassa tarkoitetuissa olosuhteissa:
  - a) antaa apua kahden tai useamman jäsenvaltion toimien koordinoinnissa ulkorajoilla kohdattujen ongelmien ratkaisemiseksi;

- b) antaa asiantuntijansa asianomaisen jäsenvaltion / asianomaisten jäsenvaltioiden käyttöön avustamaan toimivaltaisia kansallisia viranomaisia.
3. Virasto voi hankkia ulkorajavalvonnassa tarvittavia teknisiä laitteita, joita sen asiantuntijat käyttävät komennuksellaan kyseisessä jäsenvaltiossa / kyseisissä jäsenvaltioissa.

*9 artikla*  
*Palauttamisyhteistyö*

1. Virasto koordinoi ja järjestää jäsenvaltioiden yhteisiä palauttamisoperaatioita yhteisön palauttamispolitiikan mukaisesti. Virasto voi käyttää palauttamiseen tarkoitettuja yhteisön rahoituskeinoja.
2. Virasto selvittää parhaat käytännöt, jotka koskevat matkustusasiakirjojen hankkimista ja laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten poistamista jäsenvaltioiden alueelta.

*10 artikla*  
*Tiedonvaihtojärjestelmät*

Virasto voi toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet helpottaakseen sen tehtäviin liittyvää tiedonvaihtoa komissiossa ja jäsenvaltioiden kanssa.

*11 artikla*  
*Muiden kuin henkilötietoja koskevien strategisten tietojen vaihtaminen, Europolin, kansainvälisten järjestöjen ja kolmansien maiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa*

Virasto voi tehdä yhteistyötä muiden kuin henkilötietoja koskevien strategisten tietojen vaihtamiseksi Europolin ja kolmansien maiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa sekä sellaisten kansainvälisten järjestöjen kanssa, jotka ovat toimivaltaisia tämän asetuksen kattamilla aloilla, kyseisten elinten kanssa sovittujen toimintamenettelyjen puitteissa ja perustamissopimuksen vastaavien määräysten mukaisesti.

## **III LUKU**

### **Rakenne**

*12 artikla*  
*Oikeudellinen asema ja sijainti*

Virasto on yhteisön elin. Se on oikeushenkilö.

Virastolla on kussakin jäsenvaltiossa laajin kansallisen lainsäädännön mukainen oikeushenkilöllä oleva oikeuskelpoisuus. Se voi erityisesti hankkia tai luovuttaa irtainta ja kiinteää omaisuutta sekä esiintyä kantajana ja vastaajana oikeudenkäynneissä.

Virasto toimii itsenäisesti teknisissä kysymyksissä.

Virastoa edustaa sen pääjohtaja.

Viraston toimipaikka on [...].

### *13 artikla* *Erityistoimipisteet*

Virasto arvioi tarvetta perustaa erityistoimipisteitä jäsenvaltioihin ja päättää niiden perustamisesta, jos jäsenvaltiot siihen suostuvat.

Viraston erityistoimipisteet kehittävät parhaita käytäntöjä niiden vastuulle kuuluvien ulkorajojen erityistyyppit huomioon ottaen. Virasto varmistaa, että tällaiset parhaat käytännöt ovat yhdenmukaisia ja yhtäläisiä.

Kukin erityistoimipiste esittää virastolle toimintaansa koskevan yksityiskohtaisen vuosikertomuksen ja antaa sille muuta operatiivisen yhteistyön koordinointiin liittyvää tietoa.

### *14 artikla* *Henkilöstö*

1. Viraston henkilöstöön sovelletaan Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavia henkilöstösääntöjä, Euroopan yhteisöjen muuhun henkilöstöön sovellettavia palvelussuhteen ehtoja ja Euroopan yhteisöjen toimielinten näiden henkilöstösääntöjen ja palvelussuhteen ehtojen soveltamiseksi yhteisesti antamia sääntöjä.
2. Virasto käyttää henkilöstönsä suhteen niitä valtuuksia, jotka on henkilöstösäännöissä ja muuhun henkilöstöön sovellettavissa palvelussuhteen ehdoissa uskottu nimittävälle viranomaiselle.
3. Viraston henkilöstö koostuu rajallisesta joukosta ulkorajavalvonnan alan virkamiehiä sekä kansallisia asiantuntijoita, jotka jäsenvaltiot ovat tilapäisesti siirtäneet suorittamaan hallintotehtäviä. Muu henkilöstö koostuu muista työntekijöistä, jotka virasto ottaa palvelukseensa sikäli kuin sen tehtävien kannalta on tarpeen.

### *15 artikla* *Erioikeudet ja vapaudet*

Virastoon sovelletaan Euroopan yhteisöjen erioikeuksia ja vapauksia koskevaa pöytäkirjaa.

### *16 artikla* *Vastuu*

1. Viraston sopimussuhteeseen perustuva vastuu määräytyy kyseiseen sopimukseen sovellettavan lain mukaan.
2. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta antaa ratkaisu viraston tekemässä sopimuksessa mahdollisesti olevan välityslausekkeen nojalla.

3. Jos kyseessä on sopimukseen perustumaton vastuu, viraston on korvattava jäsenvaltioiden lainsäädäntöön sisältyvien yhteisten peruseriaatteiden mukaisesti vahinko, jonka viraston yksiköt tai henkilöstön jäsenet ovat tehtäviään suorittaessaan aiheuttaneet.
4. Yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta ratkaista riidat, jotka koskevat 3 kohdassa tarkoitettujen vahinkojen korvaamista.
5. Viraston henkilöstöön kuuluvien henkilökohtaisesta vastuusta virastoa kohtaan määrätään heihin sovellettavissa henkilöstösäännöissä tai palvelussuhteen ehdoissa.

*17 artikla*  
*Hallintoneuvoston toimivalta*

1. Virastolla on hallintoneuvosto.
2. Hallintoneuvosto
  - a) nimittää pääjohtajan komission ehdotuksesta 23 artiklan mukaisesti;
  - b) hyväksyy ennen kunkin vuoden maaliskuun 31. päivää viraston edellisen vuoden toimintaa koskevan yleiskertomuksen ja toimittaa sen Euroopan parlamentille, neuvostolle, komissiolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja tilintarkastustuomioistuimelle viimeistään 15. päivänä kesäkuuta; yleiskertomus on julkistettava;
  - c) hyväksyy ennen kunkin vuoden syyskuun 30. päivää ja komission lausunnon saatuaan jäsentensä kolmen neljäsosan enemmistöllä viraston seuraavan vuoden toimintaohjelman ja toimittaa sen Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle; toimintaohjelma hyväksytään yhteisön vuotuisten talousarviomenettelyjen ja asianomaisia ulkorajavalvonnan aloja koskevan yhteisön lainsäädäntöohjelman mukaisesti;
  - d) vahvistaa menettelyt, joiden mukaisesti pääjohtaja voi tehdä viraston operatiiviseen tehtävään liittyviä päätöksiä;
  - e) hoitaa 25 artiklan, 26 artiklan 3 kohdan ja 29 artiklan mukaisesti viraston talousarvioon liittyvät tehtävänsä;
  - f) käyttää kurinpidollista toimivaltaa pääjohtajan sekä, yhteisymmärryksessä pääjohtajan kanssa, varapääjohtajan suhteen;
  - g) vahvistaa oman työjärjestyksensä;
  - h) vahvistaa viraston organisaatorakenteen ja hyväksyy viraston henkilöstöpolitiikan.
3. Hallintoneuvosto voi antaa pääjohtajalle neuvoja kaikista ulkorajojen operatiivisen valvonnan strategiseen kehittämiseen läheisesti liittyvistä asioista, myös 6 artiklassa määritellystä tutkimustoiminnan seuraamisesta.

4. Se toimittaa vuosittain budjettivallan käyttäjälle kaikki arviointimenettelyjen tuloksiin liittyvät tiedot.

#### *18 artikla*

##### *Hallintoneuvoston kokoonpano*

1. Hallintoneuvosto koostuu kahdestatoista jäsenestä ja kahdesta komission edustajasta. Neuvosto nimeää hallintoneuvoston jäsenet sekä varajäsenet, jotka edustavat jäseniä näiden poissaollessa. Komissio nimeää kaksi edustajaa sekä heidän varaedustajansa. Jäsenten toimikausi on neljä vuotta. Sama henkilö voidaan nimittää tehtäväänsä yhdeksi lisätoimikaudeksi.
2. Viraston toimintaan voivat osallistua Euroopassa sijaitsevat kolmannet maat, jotka ovat tehneet Euroopan yhteisön kanssa sopimuksen, jossa ne hyväksyvät ja soveltavat yhteisön lainsäädäntöä tämän asetuksen ja sen täytäntöönpanosäännösten kattamalla alalla. Näiden sopimusten määräysten mukaisesti kehitetään järjestelyjä, joilla muun muassa määritellään miten ja missä määrin kyseiset maat osallistuvat viraston toimintaan ja annetaan tätä koskevat yksityiskohtaiset säännöt mukaan luettuna säännökset rahoitukseen osallistumisesta ja henkilöstöstä.

#### *19 artikla*

##### *Hallintoneuvoston puheenjohtaja*

1. Hallintoneuvosto valitsee jäsentensä keskuudesta puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Varapuheenjohtaja toimii viran puolesta puheenjohtajan sijaisena tämän ollessa estyneenä.
2. Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan toimikausi päättyy, kun heidän jäsenyytensä hallintoneuvostossa päättyy. Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan toimikausi on kaksi vuotta, jollei tästä säännöksestä muuta johdu. Sama henkilö voidaan valita tehtäväänsä yhdeksi lisätoimikaudeksi.

#### *20 artikla*

##### *Kokoukset*

1. Hallintoneuvosto kokoontuu puheenjohtajansa kutsusta.
2. Viraston pääjohtaja osallistuu kokouksiin.
3. Hallintoneuvosto pitää vähintään kaksi sääntömääräistä kokousta vuodessa. Lisäksi se kokoontuu puheenjohtajan aloitteesta tai jos vähintään kolmannes sen jäsenistä sitä pyytää.
4. Hallintoneuvosto voi kutsua kokouksiinsa tarkkailijoiksi henkilöitä, joiden lausunnoilla voi olla merkitystä.
5. Hallintoneuvoston jäsenillä voi olla avustajinaan neuvonantajia tai asiantuntijoita, jollei sen työjärjestyksen määräyksistä muuta johdu.
6. Virasto huolehtii hallintoneuvoston sihteeristön tehtävistä.

*21 artikla*  
*Äänestäminen*

1. Hallintoneuvosto tekee päätöksensä jäsentensä ehdottomalla enemmistöllä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 17 artiklan 2 kohdan c alakohdan ja 23 artiklan 2 kohdan soveltamista.
2. Kullakin jäsenellä on yksi ääni. Viraston pääjohtajalla ei ole äänioikeutta. Jäsenen poissa ollessa hänen varajäsenellään on oikeus käyttää äänioikeutta.
3. Työjärjestyksessä määritellään yksityiskohtaiset äänestysjärjestelyt, erityisesti edellytykset, joiden mukaan jäsen voi toimia toisen jäsenen puolesta, sekä tarvittaessa päätösvaltaisuutta koskevat vaatimukset.

*22 artikla*  
*Pääjohtajan tehtävät ja toimivalta*

1. Virastoa johtaa sen pääjohtaja, joka hoitaa tehtäväänsä täysin riippumattomasti. Pääjohtaja ei saa pyytää eikä ottaa vastaan ohjeita miltään hallitukselta eikä miltään muulta elimeltä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta komission ja hallintoneuvoston toimivaltaa.
2. Euroopan parlamentti tai neuvosto voi pyytää pääjohtajaa raportoimaan tehtäviensä hoidosta.
3. Pääjohtajan tehtävät ja toimivaltuudet ovat seuraavat:
  - a) hän valmistelee ja panee täytäntöön viraston hallintoneuvoston vahvistamat päätökset, ohjelmat ja toimet tässä asetuksessa, sen täytäntöönpanosäännöissä tai muussa sovellettavassa lainsäädännössä asetetuissa rajoissa;
  - b) hän toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, mukaan lukien sisäisten hallinnollisten ohjeiden antaminen ja tiedonantojen julkaiseminen, varmistaakseen viraston tämän asetuksen säännösten mukaisen toiminnan;
  - c) hän valmistelee vuosittain luonnoksen työohjelmaksi ja toimintakertomuksen sekä toimittaa ne hallintoneuvostolle;
  - d) hän käyttää henkilöstön suhteen 14 artiklan 2 kohdassa säädettyä toimivaltaa;
  - e) hän laatii arvion viraston tuloista ja menoista 26 artiklan mukaisesti ja huolehtii talousarvion toteuttamisesta 27 artiklan mukaisesti;
  - f) hän voi siirtää toimivaltaansa muille viraston henkilöstön jäsenille 17 artiklan 2 kohdan g alakohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen annettujen säännösten mukaisesti.
4. Pääjohtaja vastaa toimistaan hallintoneuvostolle.



*23 artikla*  
*Johtavien virkamiesten nimittäminen*

1. Komissio esittää ehdokkaita pääjohtajaksi laatimalla heistä luettelon sen jälkeen, kun tointa koskeva ilmoitus on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä ja tarvittaessa muissa lehdissä ja Internet-sivustoilla.
2. Hallintoneuvosto nimittää viraston pääjohtajan ansioiden ja todistuksin osoitetun, hallinnollisen ja johtamiseen liittyvän pätevyyden sekä ulkorajavalvonnan kannalta merkityksellisen kokemuksen perusteella. Hallintoneuvosto tekee päätöksensä äänivaltaisten jäsentensä kahden kolmasosan enemmistöllä.

Hallintoneuvosto voi erottaa pääjohtajan samaa menettelyä noudattaen.

3. Pääjohtajaa avustaa varapääjohtaja. Pääjohtajan ollessa poissa tai estynyt varapääjohtaja hoitaa hänen tehtäviään.
4. Hallintoneuvosto nimittää viraston varapääjohtajan pääjohtajan ehdotuksesta ansioiden ja todistuksin osoitetun, hallinnollisen ja johtamiseen liittyvän pätevyyden sekä ulkorajavalvonnan kannalta merkityksellisen ammatillisen pätevyyden perusteella. Hallintoneuvosto tekee päätöksensä äänivaltaisten jäsentensä kahden kolmasosan enemmistöllä.

Hallintoneuvosto voi erottaa varapääjohtajan samaa menettelyä noudattaen.

5. Pääjohtajan ja varapääjohtajan toimikausi on viisi vuotta. Toimikautta voidaan pidentää komission ehdotuksesta yhdellä, enintään 5 vuoden jatkokaudella.

*24 artikla*  
*Kääntäminen*

1. Vuosittainen toimintakertomus ja työohjelma, joista säädetään 17 artiklan 2 kohdan b ja c alakohdassa, laaditaan kaikilla yhteisön virallisilla kielillä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 290 artiklan nojalla tehtyjen päätösten soveltamista.
2. Euroopan unionin elinten käännöskeskus huolehtii viraston toiminnassa tarvittavista käännöspalveluista.

*25 artikla*  
*Avoimuus ja tiedottaminen*

1. Viraston on sovellettava kuuden kuukauden kuluttua tämän asetuksen voimaantulosta asetusta (EY) N:o 1049/2001 käsitellessään hakemuksia, joilla pyydetään saada tutustua sen hallussa oleviin asiakirjoihin.
2. Virasto voi harjoittaa omasta aloitteestaan tiedottamista toimivaltaansa kuuluvilla aloilla. Se varmistaa erityisesti, että 17 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettun julkaisun lisäksi yleisölle ja asianomaisille osapuolille annetaan nopeasti objektiivista, luotettavaa ja helppotajuista tietoa sen työstä.

3. Hallintoneuvosto päättää 1 ja 2 kohdan soveltamisen käytännön järjestelyistä.
4. Luonnollisilla ja oikeushenkilöillä on oikeus kääntyä viraston puoleen kirjallisesti millä tahansa perustamissopimuksen 314 artiklassa tarkoitetulla kielellä. Heillä on oikeus saada vastaus samalla kielellä.
5. Päätöksistä, jotka virasto on tehnyt asetuksen (EY) N:o 1049/2001 8 artiklan mukaisesti, voidaan tehdä kantelu Euroopan oikeusasiamiehelle perustamissopimuksen 195 artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti tai nostaa kante Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa perustamissopimuksen 230 artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti.

## IV LUKU

### Varainhoitoa koskevat vaatimukset

#### *26 artikla* *Talousarvio*

1. Viraston tulot koostuvat seuraavista eristä, sanotun rajoittamatta muita tulonlähteitä:
  - Euroopan unionin yleiseen talousarvioon (pääluokka "Komissio") otettu yhteisön avustus
  - maksuosuudet kolmansista maista, jotka osallistuvat Schengenin säännösten täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen
  - suoritetuista palveluista saadut maksut
  - jäsenvaltioiden mahdollinen vapaaehtoinen maksuosuus.
2. Viraston menoihin kuuluvat henkilöstöstä, hallinnosta, infrastruktuurista ja toiminnasta aiheutuvat kulut.
3. Pääjohtaja laatii arvion viraston seuraavan varainhoitovuoden tuloista ja menoista. Hän toimittaa hallintoneuvostolle tämän arvion, johon on liitetty henkilöstötaulukko.
4. Tulojen ja menojen on oltava tasapainossa.
5. Hallintoneuvosto hyväksyy viimeistään 31. päivänä maaliskuuta alustavat arviot, joihin kuuluu alustava henkilöstötaulukko ja työohjelma, sekä toimittaa ne komissiolle ja kolmansille maille, jotka osallistuvat Schengenin säännösten täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen.
6. Komissio toimittaa ennakoarvion Euroopan unionin yleistä talousarviota koskevan alustavan esityksen yhteydessä Euroopan parlamentille ja neuvostolle (jäljempänä yhteisesti 'budjettivallan käyttäjä').
7. Komissio sisällyttää ennakoarvion perusteella arviot, jotka se katsoo henkilöstöluettelon ja yleisestä talousarviosta suoritettavan avustuksen määrän osalta välttämättömiksi, Euroopan unionin yleistä talousarviota koskevaan alustavaan

esitykseen ja toimittaa alustavan talousarvioesityksen budjettivallan käyttäjälle EY:n perustamissopimuksen 272 artiklan mukaisesti.

8. Budjettivallan käyttäjä hyväksyy viraston avustusta koskevat määrärahat.

Budjettivallan käyttäjä vahvistaa viraston henkilöstöluettelon.

9. Hallintoneuvosto vahvistaa viraston talousarvion. Siitä tulee lopullinen, kun Euroopan unionin yleinen talousarvio on lopullisesti vahvistettu. Sitä mukautetaan tarvittaessa vastaavasti.
10. Muutokset talousarvioon tai henkilöstötaulukkaan tehdään samaa menettelyä noudattaen.
11. Hallintoneuvosto ilmoittaa budjettivallan käyttäjälle mahdollisimman pian aikomuksestaan toteuttaa hankkeita, joilla voi olla huomattavaa taloudellista vaikutusta talousarvion rahoittamiseen, erityisesti kiinteistöihin liittyviä hankkeita kuten kiinteistöjen vuokraus tai hankinta. Hallintoneuvosto ilmoittaa asiasta komissiolle.

Kun toinen budjettivallan käyttäjä on ilmoittanut aikomuksestaan antaa lausunto, se toimittaa sen hallintoneuvostolle kuuden viikon kuluessa hankkeesta ilmoittamisesta.

#### *27 artikla*

##### *Talousarvion toteuttaminen ja valvonta*

1. Pääjohtaja huolehtii viraston talousarvion toteuttamisesta.
2. Viraston tilinpitäjä toimittaa alustavan tilinpäätöksen ja selvityksen varainhoitovuoden talousarvio- ja varainhallinnosta komission tilinpitäjälle viimeistään varainhoitovuoden päättymistä seuraavan maaliskuun 1. päivänä. Komission tilinpitäjä konsolidoi toimielinten ja hajautettujen elinten alustavat tilinpäätökset yleisen varainhoitoasetuksen 128 artiklan mukaisesti.
3. Komission tilinpitäjä toimittaa viraston alustavan tilinpäätöksen ja selvityksen varainhoitovuoden talousarvio- ja varainhallinnosta tilintarkastustuomioistuimelle viimeistään varainhoitovuoden päättymistä seuraavan maaliskuun 31. päivänä. Kyseinen selvitys varainhoitovuoden talousarvio- ja varainhallinnosta toimitetaan myös Euroopan parlamentille ja neuvostolle.
4. Saatuaan viraston alustavaa tilinpäätöstä koskevat huomautukset, jotka tilintarkastustuomioistuin on laatinut yleisen varainhoitoasetuksen 129 artiklan mukaisesti, pääjohtaja laatii viraston lopullisen tilinpäätöksen omalla vastuullaan ja toimittaa sen hallintoneuvostolle lausuntoa varten.
5. Hallintoneuvosto antaa lausunnon viraston lopullisesta tilinpäätöksestä.
6. Pääjohtaja toimittaa lopullisen tilinpäätöksen ja hallintoneuvoston lausunnon komissiolle, tilintarkastustuomioistuimelle, Euroopan parlamentille ja neuvostolle viimeistään varainhoitovuoden päättymistä seuraavan heinäkuun 1. päivänä.
7. Lopullinen tilinpäätös julkaistaan.

8. Pääjohtaja toimittaa tilintarkastustuomioistuimelle vastauksen tämän huomautuksiin viimeistään 30. päivänä syyskuuta. Hän toimittaa vastauksen myös hallintoneuvostolle.
9. Euroopan parlamentti myöntää ennen vuoden N+2 huhtikuun 30. päivää neuvoston antamasta suosituksesta viraston pääjohtajalle vastuuvapauden varainhoitovuoden N talousarvion toteuttamisesta.

*28 artikla*  
*Petostentorjunta*

1. Petosten, lahjonnan ja muiden säännönvastaisuuksien torjumiseksi sovelletaan rajoituksetta Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista 25 päivänä toukokuuta 1999 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999 säännöksiä.
2. Virasto noudattaa Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) sisäisistä tutkimuksista 25 päivänä toukokuuta 1999 tehtyä toimielinten välistä sopimusta ja antaa välittömästi määräykset, jotka koskevat kaikkia viraston työntekijöitä.
3. Rahoituspäätöksissä ja niistä johtuvissa täytäntöönpanoa koskevissa sopimuksissa tai välineissä määrätään nimenomaisesti, että tilintarkastustuomioistuin ja OLAF voivat tarvittaessa tehdä paikalla suoritettavia tarkastuksia, jotka koskevat viraston antaman rahoituksen edunsaajia ja niiden jakamisesta vastaavia tahoja.

*29 artikla*  
*Arviointi*

1. Hallintoneuvosto teettää kolmen vuoden kuluessa viraston toiminnan alkamisesta ja sen jälkeen viiden vuoden välein riippumattoman ulkoisen arvioinnin tämän asetuksen täytäntöönpanosta.
2. Arvioinnissa tarkastellaan sitä, kuinka tehokkaasti virasto toteuttaa tehtävänsä. Siinä arvioidaan myös viraston vaikutuksia ja sen työmenetelmiä. Arvioinnissa otetaan huomioon eri osapuolten näkökannat sekä eurooppalaisella että kansallisella tasolla.
3. Arvioinnin tulokset toimitetaan hallintoneuvostolle, joka antaa tämän asetuksen muuttamista, virastoa ja sen toimintatapoja koskevia suosituksia komissiolle, joka voi toimittaa ne oman lausuntonsa sekä asiaa koskevien ehdotusten kanssa neuvostolle. Tarvittaessa niihin sisällytetään toimintasuunnitelma ja sen aikataulu. Sekä arvioinnin tulokset että suositukset julkaistaan.

*30 artikla*  
*Rahoitussäännökset*

Hallintoneuvosto hyväksyy viraston varainhoitoa koskevat säännöt kuultuaan ensin komissiota. Ne eivät saa poiketa Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 185 artiklassa tarkoitettuja elimiä koskevasta varainhoidon puiteasetuksesta 19 päivänä marraskuuta 2002 annetusta komission asetuksista (EY, Euratom) N:o 2343/2002, paitsi jos

se on välttämätöntä viraston toiminnasta johtuvien erityisvaatimusten vuoksi ja jos komissio antaa siihen suostumuksensa.

*31 artikla*  
*Voimaantulo*

Tämä asetus tulee voimaan [...] päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

Virasto aloittaa toimintansa 1. päivänä tammikuuta 2005.

Tämä asetus on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta*  
*Puheenjohtaja*

**LIITE**

## SÄÄDÖKSEEN LIITTYVÄ RAHOITUSSELVITYS

**Politiikan ala(t): 18 Oikeus- ja sisäasiat (YOS)**

Toimi/toimet: 18 02 ULKORAJAT, VIISUMIPOLITIikka JA HENKILÖIDEN VAPAA  
LIKKUVUUS

**TOIMENPITEEN NIMI: EHDOTUS NEUVOSTON ASETUKSEKSI EUROOPAN OPERATIIVISEN  
ULKORAJAYHTEISTYÖN HALLINTAVIRASTON PERUSTAMISESTA**

### **1. BUDJETTIKOHTA/-KOHDAT**

Vuodesta 2005 luodaan uusi budjettikohta, jossa on kaksi alamomenttia

- 18 02 XX 01: hallintomenot (osastot 1 & 2)
- 18 02 XX 02: toimintamenot (osasto 3)

### **2. NUMEROTIEDOT**

#### **2.1. Toimenpiteen kokonaismäärärahat: XX milj. euroa maksusitoumusmäärärahoina**

Käytettävissä on enintään 15 miljoonaa euroa vuodessa kaudelle 2005–2006 sen sopimuksen perusteella, jonka komissio teki hyväksyessään 3. kesäkuuta 2003 annetun tiedonannon, joka koskee laitonta maahanmuuttoa koskevan yhteisen politiikan kehittämistä, ihmisten salakuljetusta ja ihmiskauppaa, ulkorajoja ja laittomien maahanmuuttajien palauttamista<sup>23</sup>.

Vuodesta 2007 määrärahat riippuvat uusista rahoitusnäkymistä.

#### **2.2. Toimenpiteen soveltamisaika: 2004–2009**

Viraston perustamisen alustava aikataulu on seuraava:

- asetuksen oletettu hyväksyminen ja voimaantulo: vuoden 2004 ensimmäinen puolisko
- siirtymäkausi: asetuksen voimaantulosta viraston toiminnan alkamiseen, jolloin komissio toteuttaa viraston perustamiseen tarvittavat toimet
- toimintavaihe: virasto on perustettu ja valmis aloittamaan toiminnan asetuksen mukaisesti.

---

<sup>23</sup> KOM(2003) 323 lopull.

### 2.3. Monivuotinen kokonaismenoarvio:

- (a) **Toimintamenot (osasto 3)** : Maksusitoumusmäärärahojen aikataulu (*vrt. kohdat 6.2.1 ja 6.2.2, toimintamenot*).

*Maksusitoumusmäärärahat* milj. euroa

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	[n+5 ja seur. vuodet]	Yhteensä
Vuosittaiset ja toistuvat kustannukset		5,000	6,440	6,440	6,440	6,440	6,440	
Tekniset erityislaitteet			1,000	7,000	7,000			
Yhteensä		5,000	7,440	13,440	13,440	6,440	6,440	

- (b) **Toimintamenot (osastot 1 & 2)** : Maksusitoumusmäärärahojen aikataulu (*vrt. kohdat 6.1.1 ja 6.1.2*)

*Maksusitoumusmäärärahat* milj. euroa

		1,157	2,314	2,314	2,314	2,314	2,314	
--	--	-------	-------	-------	-------	-------	-------	--

- (c) **Kaikki yhteensä**: Maksusitoumusmäärärahojen ja maksumäärärahojen aikataulu

YHTEENSÄ a+b	2004	2005	2006	2007	2008	2009	[n+5 ja seur. vuodet]	Yht.
Sitoumukset		6,157	9,754	15,754	15,754	8,754	8,754	
Maksut		6,157	9,754	15,754	15,754	8,754	8,754	

- (d) Henkilöstö- ja muiden hallintomenojen kokonaisvaikutus komission muihin toimintamenoihin (*vrt. kohdat 7.2 ja 7.3*)

Sitoumukset/ Maksut	0,343							
------------------------	-------	--	--	--	--	--	--	--

YHTEENSÄ c+d	2004	2005	2006	2007	2008	2009	[n+5 ja seur. vuodet]	Yht.
Sitoumukset	0,343	6,157	9,754	15,754	15,754	8,754	8,754	
Maksut	0,343	6,157	9,754	15,754	15,754	8,754	8,754	



## 2.4. Yhteensopivuus ohjelmasuunnitelman ja rahoitusnäkymien kanssa

[X] Ehdotus on tehdyn ohjelmasuunnitelman mukainen (vuoteen 2006).

Ehdotus edellyttää rahoitusnäkymien kyseisen otsakkeen ohjelmasuunnitelman muuttamista.

Ehdotus voi edellyttää toimielinten välisen sopimuksen määräysten soveltamista.

## 2.5. Vaikutukset tuloihin<sup>24</sup>:

Ehdotus ei vaikuta tuloihin (kyse on toimenpiteen toteuttamiseen liittyvistä teknisistä näkökohdista).

Tai

[X] Ehdotuksella on taloudellisia vaikutuksia - vaikutukset tuloihin ovat seuraavat:

Tämä ehdotuksen tarkoituksena on täydentää ja kehittää Schengenin säännöstöä neuvoston, Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välillä näiden kahden valtion osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen 18 päivänä toukokuuta 1999 tehdyn sopimuksen<sup>25</sup> liitteessä A tarkoitettulla tavalla. Sopimuksen 12 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

Islanti ja Norja osallistuvat Euroopan yhteisöjen yleisestä talousarviosta suoritettavien toimintakulujen kattamiseen maksamalla vuosittain mainittuun talousarvioon rahoitusosuuden, joka määräytyy sen perusteella, mikä on niiden bruttokansantuotteen osuus kaikkien osallistuvien valtioiden yhteenlasketusta bruttokansantuotteesta.

*Islannin/Norjan osuus: 2,128 % (vuonna 2002)*

(miljoonaa euroa yhden desimaalin tarkkuudella)

Budjetti-kohta	Tulot	Ennen toimenpidettä (v. n-1)	Tilanne toimenpiteen jälkeen					
			2005	2006	2007	2008	2009	[n+5]
Uusi budjettikohta luvussa 1802	a) Absoluuttiset tulot		0,1	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
	b) Tulojen muutokset							

Muiden kolmansien maiden, jotka osallistuvat Schengenin säännöstön kehittämiseen ja siten myös viraston toimintaan, on myös osallistuttava yhteisön talousarvion rahoittamiseen.

<sup>24</sup> Lisätietoja erillisessä selvennyksessä.

<sup>25</sup> EYVL L 176, 10.7.1999, s. 35.

### 3. BUDJETTITIEDOT

Menolaji		Uusi	EFTA osallistuu	Ehdokasmaiden rahoitusosuus	Rahoitusnäkymien otsake
Ei-pakoll.	Jaksotettu	Kyllä	Ei	Ei	Nro [3]

### 4. OIKEUSPERUSTA:

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 66 artikla.

### 5. KUVAUS JA PERUSTELUT

#### 5.1. Yhteisön toiminnan tarve

##### 5.1.1. Toiminnan tavoitteet

Viraston päätavoitteena on parantaa jäsenvaltioiden operatiivista yhteistyötä ulkorajoilla, edistää alan yhteisvastuullisuutta sekä taata yhtenäinen suoja EU:n kaikilla ulkorajoilla. Kyseiset tavoitteet eivät ole uusia, sillä toukokuussa 2002 annetussa komission tiedonannossa<sup>26</sup> viitattiin ulkorajojen yhdenmetyen valvonnan olennaisiin tekijöihin. Samoilla linjoilla olivat Sevillan Eurooppa-neuvosto sekä neuvosto esittäessään suunnitelmansa<sup>27</sup>. Ehdotus perustuslaiksi sisältää erityismääräyksiä vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamisesta (I-41 artikla), joilla tunnustetaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välisen operatiivisen yhteistyön tärkeys luotaessa kyseistä aluetta.

Virasto hoitaa erityisesti seuraavia tehtäviä:

- jäsenvaltioiden sekä jäsenvaltioiden ja yhteisön välisten yhteisten operaatioiden ja kokeiluhankkeiden koordinointi EU:n ulkorajojen valvonnan parantamiseksi
- jäsenvaltioiden kansallisten rajavartijakouluttajien koulutuksen sekä kansallisten rajavalvontaviranomaisten täydennyskoulutuksen tarjoaminen
- yleisten ja erityisten riskianalyyysien tekeminen
- EU:n ulkorajavalvontaan liittyvien tutkimusten seuranta sekä teknisen asiantuntija-avun tarjoaminen komissiolle ja jäsenvaltioille
- jäsenvaltioiden toimien koordinointi jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten maastapoistamisen alalla
- apu jäsenvaltioille, jotka joutuvat hoitamaan EU:n ulkorajavalvontaa poikkeuksellisissa ja odottamattomissa olosuhteissa

<sup>26</sup> Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille - Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmetyä valvontaa, 7. toukokuuta 2002 (KOM(2002) 233 lopull.).

<sup>27</sup> YOS-neuvoston 13.6.2002 hyväksymä suunnitelma Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen valvonnasta (Asiak. 10019/02 FRONT 58 COMIX 398).

- jäsenvaltioiden teknisten laitteiden hallinnointi (yhteiset laiteluettelot ja jäsenvaltioiden käyttöön annettavien uusien laitteiden hankinta).

Näistä tehtävistä ensimmäisissä neljässä luetelmakohdassa mainittuja hoitavat tällä hetkellä jäsenvaltiot, jotka saavat monissa tapauksissa avustusta yhteisön Argo-ohjelmasta. Niiden koordinoinnista vastaa neuvostossa toimiva rajavalvonnan yhteinen ohjausryhmä. Viimeisissä kolmessa luetelmakohdassa luetellaan viraston uudet toiminnot tai tehtävät, jotka jäävät ohjausryhmän toimialan ulkopuolelle.

Viraston lisäarvo syntyy kansallisten hankkeiden, kuten yhteisen riskianalyysimallin (CIRAM), yhteisten rajavartijakoulutuksen vaatimusten ja ulkorajavalvonnassa käytettävää teknologiaa koskevan tutkimuksen siirtämisestä sille. Kyseiset toimet ovat horisontaalisia ja olennainen osa ulkorajojen yhdenmukaista hallinnointia. Ne eivät liity mihinkään tiettyyn rajatyyppiin, ja niitä tulisi näin ollen hallinnoida keskitetysti, jotta varmistetaan kaikissa jäsenvaltioissa sovellettavien käsitteiden ja perusteiden yhdenmukaisuus ja yhtäläisyys.

Virasto, jonka tehtävänä on ulkorajavalvonnan operatiivisten näkökohtien koordinointi ja tiettyjen toimien rahoitukseen osallistumisesta päättäminen, on tärkeä askel yhteisvastuullisuuden saavuttamiseksi jäsenvaltioiden välillä ulkorajavalvonnassa. Virasto laatii myös luettelon jäsenvaltioiden teknisistä laitteista, jotka jäsenvaltiot ovat halukkaita antamaan toistensa käyttöön väliaikaisesti viraston tekemän tarve- ja riskianalyysin perusteella, ja ylläpitää luetteloa keskitetysti. Tämä lisää valmiuksia ottaa käyttöön jäsenvaltioiden tarjoamia voimavaroja ja mahdollisuuksia.

Virasto hankkii asiantuntijoilleen tekniset laitteet, jotka voidaan antaa yhteisiin operaatioihin ja kokeiluhankkeisiin osallistuvien jäsenvaltioiden käyttöön. Tällä tavoin virasto osallistuu merkittävästi kustannusten jakamiseen.

Yksi tärkeimpiä etuja, joita viraston kaltaisen keskitetyn rakenteen perustamisesta syntyy operatiivisen rajavalvonnan alalla, on avun antaminen ulkorajoilla ilmenevän kriittisen ja odottamattoman tilanteen ratkaisemiseksi Euroopan tasolla. Uusi virasto parantaakin jäsenvaltioiden riskien ehkäisyn ja hallinnan valmiuksia.

Itsenäisesti toimiva virasto voisi myös tehdä tulevaisuudessa tarkastuksia jäsenvaltioiden ulkorajoilla ja toimia välittäjänä jäsenvaltioiden sekä kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen välillä, mikä vahvistaa yhteisön toiminnan uskottavuutta ja näkyvyyttä alalla.

#### *5.1.2. Ennakkoarviointiin liittyvät toimenpiteet*

Komissio on tehnyt ennakkoarvioinnin ehdotuksesta Euroopan operatiivisen ulkorajayhteistyön hallintaviraston perustamiseksi.

Yhteisen ohjausryhmän toiminnasta saadut kokemukset osoittavat, että kyseisen ryhmän toiminnassa kohdattujen ongelmien ratkaisemiseksi on tarvetta perustaa itsenäinen ja erittäin ammattitaitoinen koordinoitirakenne.

Ennakkoarvioinnista on käynyt ilmi, että virasto perustaminen on parempi ja kustannustehokkaampi vaihtoehto operatiivisen ulkorajayhteistyön tehostamiseksi kuin mikään muista tarkastelluista järjestelyistä (tehostettu ohjausryhmä tai komissio itse).

Lisätietoja tästä on saatavissa komission ennakkoarvioinnista.

### 5.1.3. Jälkiarvioinnin perusteella toteutetut toimenpiteet

Brysselissä viimeksi (16.-17. lokakuuta 2003) kokoontunut Eurooppa-neuvosto oli tyytyväinen komission suunnitelmiin ehdottaa rajavalvontaviraston perustamista ja totesi, että kyseisen ehdotuksen tulee perustua ulkorajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän toiminnasta saatuihin kokemuksiin.

Komissio onkin ottanut ehdotuksessaan huomioon neuvoston<sup>28</sup> ja komission<sup>29</sup> Thessalonikin Eurooppa-neuvostoa varten esittämät arviot. Yhteisten operaatioiden, kokeiluhankkeiden ja eri erityiskeskusten arvioinnissa tarkasteltiin myös yhteisen ohjausryhmän tekemää työtä. Yksi suurimmista puutteista on tehokkaan operatiivisen koordinoinnin puuttuminen. Tämä käy ilmi myös YOS-neuvoston päätelmistä, jotka koskevat EU:n jäsenvaltioiden ulkorajojen tehokkaampaa valvontaa<sup>30</sup>. Lisäksi aiemmin mainitussa neuvoston raportissa ohjelmien, ad hoc -keskusten, kokeiluhankkeiden ja yhteisten operaatioiden toteuttamisesta esitettiin johtopäätelmiä myös nykyisten toimielimiä koskevien järjestelyjen puutteista toimintasuunnitelman täytäntöönpanon koordinoinnissa. Erityisesti päätelmissä todettiin seuraavaa:

- seuranta-, arviointi- ja vaikutustenarviointijärjestelmät puuttuvat
- toteuttamista koskevat suuntaviivat ja sopiva oikeuskehys puuttuvat yhteisiä operaatioita valmisteltaessa
- tarkkoja ja objektiivisia tavoitteita ei ole määritelty ja riittävät puitteet operaatioiden yhtenäiselle suunnittelulle yhteisön tasolla puuttuvat.

Tämän vuoksi puheenjohtajavaltio Kreikka suositti, että SCIFA+:n koordinoivaa ja operatiivista asemaa parannetaan, koska se on ehdoton edellytys keskusten sekä muiden hankkeiden ja yhteisten operaatioiden onnistuneelle kehittämiselle.

Lisäksi raportissa suositetaan keskusten vakiinnuttamista. Lisäksi kehoitetaan tarkastelemaan uuden institutionaalisen rakenteen tarpeellisuutta operatiivisen yhteistyön tehostamiseksi ulkorajojen valvonnassa.

Argo-ohjelmasta on myönnetty rahoitusta (avustuksia) usealle edellä mainitulle yhteiselle operaatiolle ja kokeiluhankkeelle. Komissio esittää ensimmäiseen Argoa koskevan täytäntöönpanokertomuksen ennen vuoden 2003 loppua. Nyt jo voidaan todeta, että ulkorajavalvonnan alalla esitettyjen ehdotusten tai toteutettujen toimien tulosten yleinen taso ei ole riittävä. Virasto, joka kokoaa alan asiantuntemuksen ja vastaa toimien hyväksymisestä, koordinoinnista ja arvioimisesta sekä tekee mahdolliset päätökset tuen myöntämisestä tietyille ehdotuksille, parantaa osaltaan toimien laatua ja tuloksia.

---

<sup>28</sup> Puheenjohtajavaltion 3.6.2003 esittämä raportti pysyvien edustajien komitealle ja neuvostolle ohjelmien, ad hoc -keskusten, kokeiluhankkeiden ja yhteisten operaatioiden toteuttamisesta (Asiak. 10058/03 FRONT 70 COMIX 354).

<sup>29</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle Thessalonikin Eurooppa-neuvostoa varten laitonta maahanmuuttoa koskevan yhteisen politiikan kehittämisestä, ihmisten salakuljetuksesta ja ihmiskaupasta, ulkorajoista ja laittomien maahanmuuttajien palauttamisesta, 23.5.2003 (KOM(2003) 323 lopull.).

<sup>30</sup> Asiak. 10274/03 FRONT 76, 6.6.2003.

## 5.2. Suunnitellut toimet ja yhteisön rahoitustukea koskevat yksityiskohtaiset säännöt

**Siirtymävaihe (2004):** Kun asetus on annettu, ja se tulee voimaan, komissio ryhtyy tarvittaviin toimiin viraston perustamiseksi. Se kokoaa hallintoneuvoston ja antaa sille hallinnollista apua, valmistelee tarvittavat säädökset sekä julkaisee pääjohtajaa ja varapääjohtajaa koskevat hakuilmoitukset ja hoitaa näihin liittyvät rekrytointimenettelyt. Nämä toimet vaikuttavat ainoastaan komission henkilöstö- ja hallintomenoihin (vrt. kohta 7).

**Operatiivinen vaihe (vuodesta 2005):** Määrärahatarpeita koskevissa arvioissa ensimmäisen operatiivisen vaiheen aikana (2005–2006) otetaan huomioon rahoitusta koskevat rajoitteet (rahoitusnäkymissä vahvistetut enimmäismäärät). Laskelmat perustuvat olettamukseen itsenäisestä yksiköstä (komission infrastruktuurista ja henkilöstöstä riippumattomasta yksiköstä). Kustannukset voidaan jakaa kahteen eri luokkaan.

### Henkilöstö- ja hallintokustannukset:

Viraston henkilöstö koostuu rajallisesta joukosta ulkorajavalvonnan alan virkamiehiä ja kansallisia asiantuntijoita, jotka jäsenvaltiot ovat tilapäisesti siirtäneet hoitamaan viraston hallintotehtäviä. Muu henkilöstö koostuu muista työntekijöistä, jotka virasto ottaa palvelukseensa sikäli kuin sen tehtävien kannalta on tarpeen. Henkilöstömenot esitetään 12 kuukauden ajalta, ja henkilöstö- ja hallintomenot ovat 0,108 miljoonaa euroa vuodessa henkilöä (yhteisön virkamiestä) kohden mukaan luettuna rakennukset ja niihin liittyvät hallintokustannukset (tietotekniikka, televiestintä jne.).

Henkilöstötarve ensimmäisessä operatiivisessa vaiheessa (2005–2006) on arviolta 27 henkeä. Työvoima koostuu 15:stä A-virasta (josta 10 komennuksella olevaa kansallista asiantuntijaa), 5:stä B-virasta, 5:stä C-virasta ja 2:sta D-virasta. Henkilöstön määrä voi kasvaa, jos neuvosto osoittaa virastolle uusia tehtäviä budjettivallan käyttäjän virastolle vuoden 2007 jälkeiselle ajalle myöntämän rahoituksen mukaisesti. Rakennusten ja infrastruktuurien turvallisuudesta vastaava henkilöstö ei kuulu viraston henkilöstöön, eikä seuraava taulukko koske sitä. Turvallisuuspalvelut ulkoistetaan.

**TAULUKKO: Arvio henkilöresursseista - jakautuminen toimialoittain ja palkkaluokittain**

TOIMET	A	B	C	D
<b>Hallinto</b>	5	3	3	2
Johto (mukaan luettuna pääjohtaja ja varapääjohtaja)	2	0	2	
Henkilöresurssit ja rahoitus	1	2	1	
Tiedotus/tietotekniikka	1	1		
Lainsäädännölliset tehtävät	1			
<b>Operatiiviset tehtävät:</b>	10	2	2	
Ulkorajojen yhteisten operaatioiden ja kokeiluhankkeiden koordinointi	2		1	
Yleiset ja erityiset riskianalyysit	2			
Kansallisten kouluttajien koulutus ja rajavartijoiden erityiskoulutus	2			
EU:n ulkorajavalvontaan liittyvän tutkimuksen seuranta sekä tekninen asiantuntija-apu komissiolle ja jäsenvaltioille	1			
Jäsenvaltioiden avustaminen oloissa, jotka edellyttävät teknistä ja operatiivista lisäapua EU:n ulkorajoilla	2			
Jäsenvaltioiden toimien koordinointi jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten maastapoistamisen alalla	1		1	
Jäsenvaltioiden teknisiä laitteita koskeva kirjanpito ja uusien laitteiden hankinta		2		
<b>YHTEENSÄ</b>	15	5	5	2

Toimintamenot

Kustannukset voidaan jakaa viraston eri tehtävien mukaan seuraavasti:

- (1) Jäsenvaltioiden ehdottamien yhteisten operaatioiden ja kokeiluhankkeiden koordinointi ulkorajoilla (viraston harjoittama koordinointi ja arviointi). Virasto voi myöntää avustuksia tietyille operaatioille ja hankkeille. Kustannuksia syntyy myös viraston henkilöstön virkamatkoista ulkorajoille taikka hankkeiden tai operaatioiden koordinoinnista, seurannasta tai arvioinnista vastaaviin kansallisiin yksiköihin. Kustannukset Eurooppaan suuntautuvalla virkamatkalla ovat arviolta 800 euroa vuorokaudessa ja muualla maailmassa 1 200 euroa vuorokaudessa. Koordinointia ja arviointia käsitteleviä kokouksia voidaan järjestää myös viraston tiloissa.
- (2) Riskianalyysien tekeminen voi edellyttää tapaamisia jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kanssa. Nämä laskelmat perustuvat seuraaviin olettamuksiin: matka- ja oleskelukulut: kokoukset 800 euroa henkilöä kohden vuorokaudessa ja 1 150 euroa henkilöä kohden

kaksipäiväisten kokousten osalta. On myös tarpeen kehittää turvallisia sähköisiä kanavia alan tiedon keräämiseksi ja vaihtamiseksi jäsenvaltioiden kanssa.

- (3) Koulutus edellyttää kuukausittaisia tapaamisia, seminaareja ja työpajoja kansallisten rajavartijakouluttajien kanssa.
- (4) Tutkimuksen seuranta ja teknisen asiantuntija-avun tarjoaminen tuottaa ulkoistettavia viraston tutkimusjulkaisuja sekä kokouksia ja henkilöstön virkamatkoja, samoin kuin raporttien ja arviointien valmistelua.
- (5) Jäsenvaltioiden avustaminen oloissa, jotka edellyttävät teknistä ja operatiivista lisäapua ulkorajoilla: Viraston on hankittava tai vuokrattava liikkuvia laitteita ulkorajavalvontaan, mikä aiheuttaa eniten kustannuksia. Myös henkilöstön virkamatkat ja erikoislaitteiden kuljetukset on ennakoitava.
- (6) Palauttamisyhteistyö, kolmansien maiden kansalaisten yhteisten palauttamisoperaatioiden toimintakustannukset (kuljetukset, saattaminen jne.) voitaisiin rahoittaa palauttamisen alalla tulevaisuudessa käytettävissä olevista yhteisön varoista. Lisäksi saatetaan järjestää joitakin henkilöstön virkamatkoja ja koordinaatiokokouksia.
- (7) Teknisten laitteiden hallinta (jäsenvaltioiden laitteita koskeva kirjaapito) ja tiedonvaihtojärjestelmät. Viraston on kehitettävä sopivat tietokannat ja tietojärjestelmät tietojen vaihtoon jäsenvaltioiden ja komission välillä.

### 5.3. Täytäntöönpanomenetelmät

Viraston ydintoiminnot, kuten koulutus, riskianalyysi, tekninen tuki ja asiantuntija-apu, hoidetaan pysyvän henkilöstön voimin, eikä siitä näin ollen aiheudu lisäkustannuksia henkilöstön virkamatkojen ja kokousten (seminaarien ja työpajojen) muodossa.

Virasto osallistuu myös tiettyjen jäsenvaltioiden yhteisiä operaatioita ja kokeiluhankkeita koskevien ehdotusten rahoittamiseen, kun näiden katsotaan olevan erityisesti sen edun mukaisia tai tuovan lisäarvoa viraston työohjelman puitteissa. Yhteisön varoja myönnetään avustussopimusten muodossa viraston varainhoitoasetuksessa vahvistettuja sääntöjä noudattaen.

Virasto käynnistää julkisia hankintamenettelyjä varainhoitoasetuksensa mukaisesti hankkiakseen operaatioihin tarvittavia laitteistoja tai palveluita (esim. tutkimukset ja konsultointi) tehtäviensä täyttämiseksi.

## 6. VIRASTOA KOSKEVIEN BUDJETTIKOHTIEN TALOUSVAIKUTUKSET

### 6.1. Hallintomenot (osastot 1 & 2)

#### 6.1.1 Talousvaikutukset henkilöresursseihin

Määrät koskevat kokonaismenoja vuoden aikana ja sisältävät **henkilöstökustannukset ja hallintomenot (rakennukset, tietotekniikka jne.)**. Vuoden 2005 osalta kustannukset koskevat vain kuutta kuukautta, koska virasto palkkaa henkilöstönsä asteittain kyseisen vuoden aikana (vrt. kohta 2.3).

Toimen laji	Henkilöstöä	Määrä	Laskentamenetelmä
Virkamiehet tai väliaikainen henkilöstö	17	1 836 000	17* 108 000
Ulkopuolinen henkilöstö	10	450 000	10 * 45 000
Yhteensä	27	2 286 000	

### 6.1.2 Muut hallintomenot

Tähän kohtaan kuuluvat ainoastaan hallintoneuvoston kokoukset. Muut virkamatkoista, konferensseista ja seminaareista syntyvät kustannukset on eritelty tehtävän yhteyteen kunkin viraston vuosittaisten toimintamenojen alle.

Kokoukset	Määrä (euroa)	Laskentamenetelmä
Hallintoneuvoston kokoukset	28 800	12 (jäsentä) * 800 (henk./päivä)*3 kokousta/v
Yhteensä	28 800	

## 6.2. Toimintamenot (osastot 3)

Seuraavissa taulukoissa esitetään viraston toimintamenojen jakautuminen tehtävien ja toiminnan luonteen mukaan.

### 6.2.1. Vuosittaiset ja toistuvat kustannukset

Jäljempänä olevassa taulukossa mainitut kulut vastaavat täysin toimintakykyisen viraston kuluja. Virasto saavuttaa asteittaisen toimintakapasiteetin vuodesta 2005, joten sen pääasiallinen tehtävä kyseisenä vuonna on tukea yhteisiä operaatioita ja kokeiluhankkeita myöntämällä niille määrärahat, jotka vastaavat Argo-ohjelmasta aiempina vuosina saatuja määrärahoja (vrt. kohta 2.3).

Viraston tehtävät	Menolaji (yksikkökustannukset)	Lukumäärä	Yhteensä
Ulkorajojen yhteiset operaatiot ja kokeiluhankkeet	Hankeavustukset ( 200 000 euroa)	* 25	5 000 000
	Henkilöstön virkamatkat (800 euroa)	* 30	24 000
	Koordinointi-/arviointikokoukset (20 000 euroa)	* 4	80 000
Riskianalyysi	Yleisen ja erityisen riskianalyysin kokoukset (20 000 euroa)	* 4	80 000
Koulutus	Kuukausittaiset kaksipäiväiset kokoukset (28 750 euroa)	*12	345 000



Tutkimuksen seuranta	Tutkimukset (200 000 euroa)	* 4	800 000
	Kokoukset (20 000 euroa)	* 2	40 000
Jäsenvaltioiden avustaminen (operatiivista ja teknistä lisäapua edellyttävät olot)	Virkamatkat (800 euroa)	*5	4 000
	Laitteiden kuljetus (1 000 euroa)	*5	5 000
Teknisten laitteiden hallinnointi, tietokannan perustaminen	Kustannukset sisältyvät kohtaan 6.2.2 (laitteiden hankinta / ylläpito)		0
Jäsenvaltioiden välinen koordinointi palautuksissa	Virkamatkat (800 euroa)	*3	2 400
	Koordinointikokoukset (20 000 euroa)	*3	60 000
Yhteensä (vuodessa)			6 440 400

## 6.2.2 Tekniset erityislaitteet

Viraston on ensivaiheessa (2005) määritettävä operatiiviset tarpeensa ja tavoitteensa sekä tarkasteltava viraston mahdollisuuksia ottaa käyttöön ja yhdistää olemassa olevia resursseja ja erityisesti jäsenvaltioissa käytössä olevia laitteita, jotka voitaisiin antaa muiden jäsenvaltioiden käyttöön.

Virasto käynnistää tällaisen alustavan arvion jälkeen ja toissijaisuusperiaatteen mukaisesti menettelyt omien teknisten laitteidensa hankkimiseksi avustaakseen jäsenvaltioita poikkeuksellisissa olosuhteissa tai muiden toimien kuten yhteisten operaatioiden toteuttamisessa. Laitteet hankintaan asteittain vuodesta 2006 (vrt. kohta 2.3).

Laite	Hankinta	Yhteensä
Erityinen kuljetuskalusto	Julkinen hankinta (osto/vuokraus) ja ylläpito	6 000 000
Valvontalaitteet	Julkinen hankinta (osto/vuokraus) ja ylläpito	4 000 000
Erityiset viestintälaitteet	Julkinen hankinta (osto/vuokraus) ja ylläpito	4 000 000
Tietojärjestelmät	Julkinen hankinta (osto/vuokraus) ja ylläpito	1 000 000
Yhteensä		15 000 000

## 7. VAIKUTUKSET KOMISSION HENKILÖSTÖ- JA HALLINTOMENOIHIN

### 7.1. Vaikutus henkilöresursseihin

Kyseessä ovat komission nykyiset virat viraston toiminnan koordinoimiseksi ja valvomiseksi. Virkojen tulisi olla käytössä ennen viraston toiminnan aloittamista vuonna 2004, jotta voitaisiin hoitaa komissiolle siirtymäkauden ajan osoitetut tehtävät (vrt. kohta 2.2).

Virat		Toimen hallinnointiin osoitettu henkilöstö olemassa olevista ja/tai lisäresursseista		Yht.	Toimenkuva
		Vakinaisia virkoja	Väliaikaisia virkoja		
Virkamiehet tai väliaikainen henkilöstö	A	1 A		3	<i>A-virka: politiikasta ja lainsäädännöstä vastaaminen, koordinointi viraston kanssa</i> <i>B-virka: rahoitusasioissa avustaminen</i> <i>C-virka: hallintoasioissa avustaminen</i>
	B	1 B			
	C	1 C			
Yhteensä				3	

**Henkilöstötarpeet katetaan toimenpiteestä vastaavalle pääosastolle myönnettyistä varoista vuotuisen talousarvion puitteissa.**

## 7.2. Rahoituksen kokonaisvaikutukset henkilöresursseihin

Henkilöressurssityyppi	Määrä (euroa)	Laskutapa *
Virkamiehet Väliaikainen henkilöstö	324 000	3 * 108 000
Muut henkilöressurssit (budjettikohta)		
Yhteensä	324 000	

## 7.3. Muut toiminnasta johtuvat hallintomenot

Hallintoneuvoston kokoukset 2004

Budjettikohta (numero ja otsikko)	Määrä euroa	Laskutapa
<b>1801021102 – Kokoukset</b> Hallintoneuvoston kokoukset	19 200	12 (jäsentä) * 800 (henkilöä/vrk) * 2 kokousta/vuosi
Yhteensä	19 200	

I.	Vuodessa yhteensä (7.2 + 7.3) – 2004	343 200
II.	Kokonaiskustannukset toimelle	343 200

## 8. SEURANTA JA ARVIOINTI

### 8.1. Seurantajärjestelmä

Viraston seuranta perustuu vuosittaisiin toimintakertomuksiin, jotka hallintoneuvosto hyväksyy edellisen vuoden osalta, sekä seuraavan vuoden työohjelmaan. Molemmat toimitetaan komissiolle, neuvostolle ja Euroopan parlamentille.

## **8.2. Arvioinnin yksityiskohtaiset säännöt ja arviointijaksot**

Hallintoneuvoston on teetettävä kolmen vuoden kuluessa viraston toiminnan aloittamisesta ja sen jälkeen viiden vuoden välein riippumaton ulkoinen arviointi tämän asetuksen täytäntöönpanosta.

Arvioinnissa tarkastellaan sitä, kuinka tehokkaasti virasto toteuttaa tehtävänsä. Lisäksi siinä arvioidaan viraston ja sen toimintatapojen vaikutuksia. Arvioinnissa otetaan huomioon osapuolten näkökannat sekä eurooppalaisella että kansallisella tasolla.

Arvioinnin tulokset toimitetaan hallintoneuvostolle, joka antaa tämän asetuksen muuttamista, virastoa ja sen toimintatapoja koskevia suosituksia komissiolle, joka välittää ne Euroopan parlamentille omien kommenttiansa ja asiaa koskevien ehdotustensa kanssa. Tarvittaessa niihin sisällytetään toimintasuunnitelma ja aikataulu. Sekä arvioinnin tulokset että suositukset julkaistaan.

## **9. PETOSTENTORJUNTATOIMET**

Suunnitellut valvontatoimenpiteet:

### **9.1. Virasto**

Pääjohtaja toteuttaa viraston talousarvion. Pääjohtaja antaa komissiolle, hallintoneuvostolle ja tilintarkastustuomioistuimelle vuosittain edellisen varainhoitovuoden kaikki tulot ja menot sisältävän yksityiskohtaisen tilinpäätöksen. Lisäksi komission sisäisen tarkastuksen osasto (IAS) avustaa viraston rahoitusoperaatioiden hallinnoinnissa valvomalla riskejä, seuraamalla vaatimustenmukaisuutta, antamalla riippumattoman lausunnon hallinnointi- ja valvontajärjestelmien laadusta sekä antamalla suosituksia toimintojen tehostamiseksi ja viraston resurssien käytön taloudellisuuden varmistamiseksi.

Virasto vahvistaa varainhoitoasetuksensa komission asetuksen N:o 2343/2002<sup>31</sup> perusteella saatuaan sille komission ja tilintarkastustuomioistuimen hyväksynnän. Virasto luo sisäisen tarkastusjärjestelmän, joka vastaa järjestelmää, jonka komissio on luonut oman rakennemuutoksensa yhteydessä.

### **9.2. Yhteistyö OLAFin kanssa**

Komission henkilösääntöjen alainen henkilöstö tekee yhteistyötä OLAFin kanssa petosten torjumiseksi.

### **9.3. Tilintarkastustuomioistuin**

Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa tilit perustamissopimuksen 248 artiklan mukaisesti ja julkaisee vuosittain kertomuksen viraston toiminnasta.

---

<sup>31</sup> Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen 185 artiklassa tarkoitettuja elimiä koskeva varainhoidon puiteasetus.