

Bruxelles, den 3. december 2024
(OR. en)

16475/24

Interinstitutionel sag:
2024/0306(NLE)

FRONT 326
COWEB 200
MIGR 450

FORSLAG

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	28. november 2024
til:	Thérèse BLANCHET, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2024) 546 final
Vedr.:	Forslag til RÅDETS AFGØRELSE om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne og midlertidig anvendelse af aftalen mellem Den Europæiske Union og Bosnien-Hercegovina om operationelle aktiviteter, der gennemføres af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning i Bosnien-Hercegovina

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2024) 546 final.

Bilag: COM(2024) 546 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 28.11.2024
COM(2024) 546 final

2024/0306 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne og midlertidig anvendelse af aftalen mellem Den Europæiske Union og Bosnien-Hercegovina om operationelle aktiviteter, der gennemføres af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning i Bosnien-Hercegovina

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

En af de opgaver, Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning ("agenturet") har, er at samarbejde med tredjelande vedrørende de områder, der er omfattet af forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt (forordning (EU) 2019/1896), "herunder ved en eventuel operationel indsættelse af grænseforvaltningshold i tredjelande"¹. Agenturet skal specifikt som en del af den europæiske grænse- og kystvagt sikre integreret europæisk grænseforvaltning², som bl.a. består i at samarbejde med tredjelande på de områder, der er omfattet af forordning (EU) 2019/1896, med særlig fokus på tilgrænsende tredjelande og oprindelses- eller transitlande for irregulær migration³. Agenturet kan i det omfang, det er nødvendigt, for at det kan udføre sine opgaver, samarbejde med de tredjelandsmyndigheder, der er kompetente på områder, der er omfattet af forordningen⁴, og det kan gennemføre foranstaltninger vedrørende integreret europæisk grænseforvaltning på et tredjeland område efter aftale med det pågældende tredjeland.

I situationer, der kræver indsættelse af grænseforvaltningshold fra den europæiske grænse- og kystvagts stående korps i et tredjeland, hvor holdmedlemmerne vil udøve udøvende beføjelser, skal Unionen i henhold til artikel 73, stk. 3, i forordning (EU) 2019/1896 indgå en statusaftale med det pågældende tredjeland. En sådan statusaftale bør baseres på den model, som Kommissionen har udarbejdet i henhold til samme forordnings artikel 76, stk. 1. Kommissionen vedtog denne model den 21. december 2021⁵.

Bosnien-Hercegovina er fortsat et vigtigt transitland for migranter, der ønsker at rejse til Den Europæiske Union via Vestbalkan. Mellem januar og september 2024 blev der registreret næsten 17 000 tilfælde af irregulær grænsepassage ved Den Europæiske Unions ydre grænser på Vestbalkanruten, hvoraf ca. 90 % fandt sted ved Kroatiens grænse til Bosnien-Hercegovina. Bosnien-Hercegovinas aktiviteter førte i samme periode også til opdagelsen af mere end 5 000 yderligere forsøg på passage ved dette afsnit af grænsen.

Mennesker, der indgår i irregulære bevægelser, er fortsat mål for organiserede kriminelle grupper, der er involveret i menneskesmugling, og er i stor risiko for at få deres menneskerettigheder overtrådt undervejs. Stigningen i antallet af irregulære indrejser og den deraf følgende stigning i antallet af asylansøgninger lægger et betydeligt pres på nogle medlemsstater, hvilket skaber behov for en fælles, koordineret indsats på EU-plan baseret på pagtens principper om rimelig ansvarsfordeling og solidaritet.

I 2017 indledte Europa-Kommissionen forhandlinger med Bosnien-Hercegovina om en statusaftale på grundlag af den tidligere forordning om den europæiske grænse- og kystvagt (forordning (EU) 2016/1624). Forhandlingerne blev afsluttet med Kommissionens og Bosnien-Hercegovinas parafering af udkastet til statusaftale i januar 2019. Statusaftalen blev imidlertid ikke straks undertegnet, og et par måneder efter at aftalen var blevet paraferet, blev førnævnte forordning ophævet og erstattet af forordning (EU) 2019/1896.

¹ Artikel 10, stk. 1, litra u), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1896 af 13. november 2019 om den europæiske grænse- og kystvagt.

² Artikel 71, stk. 1, i forordning (EU) 2019/1896.

³ Artikel 3, stk. 1, litra g), i forordning (EU) 2019/1896.

⁴ Artikel 73, stk. 1, i forordning (EU) 2019/1896.

⁵ Meddelelse COM(2021) 829 – Standardstatusaftale som omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1896 af 13. november 2019 om den europæiske grænse- og kystvagt og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1052/2013 og (EU) 2016/1624.

Eftersom Bosnien-Hercegovina er et tilgrænsende tredjeland, der fortsat er et vigtigt transitland for irregulære migranter, har værdien af samarbejdet mellem Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning og Bosnien-Hercegovinas grænsepoliti aldrig været større. En statusaftale baseret på forordning (EU) 2019/1896 vil gøre det muligt at indsætte hold fra den europæiske grænse- og kystvagts stående korps ved Bosnien-Hercegovinas grænser, bl.a. også i tilgrænsende lande, der ikke er EU-medlemsstater, og dermed støtte landets grænsepoliti for at sikre, at alle, der rejser ind på Bosnien-Hercegovinas område, gør det i overensstemmelse med den relevante lovgivning.

Den 18. november 2022 fik Kommissionen bemyndigelse af Rådet til at indlede forhandlinger med Bosnien-Hercegovina samt Montenegro, Serbien og Albanien om en aftale om operationelle aktiviteter, der skal gennemføres af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning i disse lande (dvs. en statusaftale på grundlag af forordning (EU) 2019/1896). Den 30. november 2022 afholdt Kommissionen et møde med de fire ovennævnte lande, hvor de vigtigste nyskabelser i standardstatusaftalen blev fremhævet. Den 23. maj, 16. juli og 6. september 2024 (per videokonference) og den 18. september 2024 (i Sarajevo) førte Kommissionen på Den Europæiske Unions vegne formelle forhandlinger med Bosnien-Hercegovina med henblik på at indgå en aftale. Rådet blev via de relevante arbejdsgrupper regelmæssigt orienteret om fremskridtene i disse forhandlinger. Kommissionen finder, at de mål, Rådet opstillede i sine forhandlingsdirektiver, er nået, og at aftalen er acceptabel for Unionen.

Sammenlignet med standardstatusaftalen indeholder den forhandlede tekst en yderligere bestemmelse om Bosnien-Hercegovinas grænsepolis interne procedure for godkendelse af operationelle planer (artikel 4, stk. 3), en begrænsning af det geografiske område, hvor det stående korps kan udføre sine opgaver svarende til Bosnien-Hercegovinas grænsepolis territoriale jurisdiktion (artikel 10, stk. 3), en yderligere bestemmelse, der giver de relevante myndigheder i Bosnien-Hercegovina adgang til Frontex' lokaler efter tilladelse fra den administrerende direktør (artikel 11, stk. 5), en ændret artikel om privilegier og immuniteter svarende til de bestemmelser om privilegier og immuniteter, der gælder for andre lande i regionen – personale udsendt af Frontex i strafferetlige, civilretlige og administrative anliggender sikres funktionel immunitet (artikel 12), en bestemmelse om, at agenturet skal underrette grænsepolitiet, til hvem der er udstedt akkrediteringsdokumenter (artikel 14 stk. 6), en bestemmelse, der giver Bosnien-Hercegovina mulighed for at anmode om at bringe udsendelsen af individuelle medarbejdere, der overtræder statusaftalen, en operationel plan eller national lovgivning, til ophør (artikel 18, stk. 7), og en bestemmelse om midlertidig anvendelse af aftalen, indtil den træder i kraft (artikel 22, stk. 2). I modsætning til andre statusaftaler afgrænser aftalen med Bosnien-Hercegovina det område, hvor holdmedlemmer kan udføre deres opgaver, således at det svarer til det område, hvor Bosnien-Hercegovinas grænsepoliti kan operere, nemlig det område, der strækker sig 10 km ind i landet fra grænsen og ved grænseovergangsstederne – artikel 2 og 10 blev tilpasset for at afspejle dette.

Med vedlagte forslag til Rådets afgørelse foreslår Kommissionen, at aftalen mellem Den Europæiske Union og Bosnien-Hercegovina om operationelle aktiviteter, som gennemføres af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning i Bosnien-Hercegovina, undertegnes.

Situationen i de associerede Schengenlande

Nærværende forslag bygger på Schengenreglerne på området forvaltning af de ydre grænser. Unionen har imidlertid ingen beføjelse til at indgå en statusaftale med Bosnien-Hercegovina på en måde, der er bindende for Norge, Island, Schweiz og Liechtenstein. For at sikre, at

grænsevagter og andet relevant personale, som disse lande sender til Bosnien-Hercegovina, har den status, der er fastsat i den fremtidige statusaftale, bør det i fælles erklæringer knyttet til statusaftalen anføres, at det er ønskeligt, at der indgås lignende aftaler mellem Bosnien-Hercegovina og hvert af disse associerede lande.

Denne afgørelse udgør en udvikling af de bestemmelser i Schengenreglerne, som Irland ikke deltager i, jf. Rådets afgørelse 2002/192/EF⁶; Irland deltager derfor ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Irland. I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

En styrkelse af kontrollen langs Bosnien-Hercegovinas grænser vil have en positiv indvirkning på forvaltningen af Unionens ydre grænser og Bosnien-Hercegovinas egne grænser. Indgåelsen af en statusaftale vil ligge i forlængelse af de bredere mål og prioriteter for det samarbejde, der er fastsat i Den Europæiske Unions stabiliserings- og associeringsaftale med Bosnien-Hercegovina⁷.

Indgåelsen af en statusaftale kan også støtte Den Europæiske Unions bredere bestræbelser på og tilsagn om yderligere at udvikle kapaciteter med henblik på at bidrage til krisestyring og fremme konvergens i udenrigs- og sikkerhedsspørgsmål mellem Unionen og Bosnien-Hercegovina.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

- **Retsgrundlag**

Retsgrundlaget for dette forslag er artikel 77, stk. 2, litra b) og d), og artikel 79, stk. 2, litra c), i TEUF sammenholdt med artikel 218, stk. 5, i TEUF.

Den Europæiske Unions kompetence til at indgå en statusaftale er udtrykkeligt fastsat i artikel 73, stk. 3, i forordning (EU) 2019/1896, hvor det hedder, at "[i] situationer, der kræver indsættelse af grænseforvaltningshold fra det stående korps til et tredjeland, hvor holdmedlemmerne vil udøve udøvende beføjelser, indgår Unionen en statusaftale [...] med det pågældende tredjeland".

I henhold til artikel 3, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde har Unionen enekompetence til at indgå internationale aftaler, bl.a. når indgåelsen har hjemmel i en lovgivningsmæssig EU-retsakt. I henhold til artikel 73, stk. 3, i forordning (EU) 2019/1896 skal "Unionen [indgå] en statusaftale [...] med det pågældende tredjeland". Som følge heraf falder den aftale, der skal undertegnes og indgås med Bosnien-Hercegovina, ind under Den Europæiske Unions enekompetence. I overensstemmelse med artikel 73, stk. 3, i forordning (EU) 2019/1896 er den foreslåede statusaftale baseret på den standardstatusaftale, som Kommissionen vedtog i december 2021⁸.

⁶ Rådets afgørelse 2002/192/EF af 28. februar 2002 om anmodningen fra Irland om at deltage i visse bestemmelser i Schengenreglerne (EFT L 64 af 7.3.2002, s. 20).

⁷ EUT L 164 af 30.6.2015, s. 2.

⁸ Meddelelse COM(2021) 829.

- **Nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet**

Behov for en fælles strategi

En statusaftale vil gøre det muligt for Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning at indsætte europæiske grænse- og kystvagthold i Bosnien-Hercegovina under anvendelse af alle de muligheder, som forordning (EU) 2019/1896 giver. Uden et sådant værktøj kan kun bilaterale udsendelser fra medlemsstaterne anvendes til at udvikle og gennemføre integreret europæisk grænseforvaltning og bistå Bosnien-Hercegovina med at forvalte et betydeligt antal migranter, der forsøger at rejse gennem landets område. Der er derfor behov for en fælles tilgang for at forvalte Bosnien-Hercegovinas grænser bedre.

Bestemmelserne i den foreslåede aftale går ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå dens mål, nemlig på grundlag af standardstatusaftalen, som omfatter alle de aspekter, der er nødvendige for, at grænseforvaltningshold fra det stående korps, der indsættes i et tredjeland, hvor holdmedlemmerne vil udøve udøvende beføjelser, kan gennemføre sine aktiviteter, navnlig operationens omfang, bestemmelser om civilretligt og strafferetligt ansvar, holdmedlemmernes opgaver og beføjelser, foranstaltninger vedrørende oprettelse af et lokalkontor og praktiske foranstaltninger vedrørende overholdelse af de grundlæggende rettigheder.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSETER OG KONSEKVENSANALYSER

- **Efterfølgende evalueringer/kvalitetskontrol af gældende lovgivning**

Da dette vil være en ny aftale, har der ikke kunnet gennemføres en evaluering eller kvalitetskontrol af eksisterende instrumenter. Der kræves ingen konsekvensanalyse i forbindelse med forhandlinger om en statusaftale.

- **Grundlæggende rettigheder**

I overensstemmelse med betragtning 88 i forordning (EU) 2019/1896 vil Kommissionen vurdere situationen i Bosnien-Hercegovina med hensyn til de grundlæggende rettigheder vedrørende de områder, der er omfattet af statusaftalen, og underrette Europa-Parlamentet herom.

Den påtænkte aftale vil indeholde praktiske foranstaltninger vedrørende overholdelse af de grundlæggende rettigheder og skal sikre, at de grundlæggende rettigheder overholdes fuldt ud i forbindelse med de aktiviteter, der tilrettelægges på grundlag af aftalen. Aftalens artikel 8, stk. 5, vil indeholde bestemmelser om en uafhængig og effektiv klagemekanisme i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i forordning (EU) 2019/1896 med henblik på at overvåge og sikre overholdelsen af de grundlæggende rettigheder i forbindelse med alle de aktiviteter, der tilrettelægges på grundlag af aftalen.

- **Databeskyttelse**

Da bestemmelserne i statusaftalen vedrørende overførsel af personoplysninger ikke afviger væsentligt fra standardstatusaftalen, er Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse i overensstemmelse med forordning (EU) 2019/1896 ikke blevet hørt om bestemmelserne i denne statusaftale.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Statusaftalen har i sig selv ingen finansielle virkninger. Den faktiske indsættelse af grænseforvaltningshold på grundlag af en operationel plan vil medføre omkostninger, som dækkes over agenturets budget. Fremtidige operationer i henhold til en statusaftale vil blive finansieret via agenturets egne indtægter som fastsat i Unionens årlige budgetcyklus.

Unionens bidrag til agenturet indgår allerede som en del af Unionens budget som fastsat i Rådets konklusioner vedrørende aftalen om den flerårige finansielle ramme.

5. ANDRE FORHOLD

- **Gennemførelsesplaner og overvågnings-, evaluerings- og rapporteringsforanstaltninger**

Kommissionen vil sikre en passende overvågning af gennemførelsen af statusaftalen.

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne og midlertidig anvendelse af aftalen mellem Den Europæiske Union og Bosnien-Hercegovina om operationelle aktiviteter, der gennemføres af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning i Bosnien-Hercegovina

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 77, stk. 2, litra b) og d), og artikel 79, stk. 2, litra c), i TEUF sammenholdt med artikel 218, stk. 5, under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og ud fra følgende betragtninger:

- (1) I situationer, der kræver indsættelse af grænseforvaltningshold fra den europæiske grænse- og kystvagts stående korps i et tredjeland, hvor holdmedlemmerne vil udøve udøvende beføjelser, skal Unionen i henhold til artikel 73, stk. 3, i forordning (EU) 2019/1896¹ indgå en statusaftale med det pågældende tredjeland på grundlag af artikel 218 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.
- (2) Den 18. november 2022 bemyndigede Rådet Kommissionen til at indlede forhandlinger med Bosnien-Hercegovina om en aftale om operationelle aktiviteter, der gennemføres af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning i Bosnien-Hercegovina, ("aftalen")².
- (3) Forhandlingerne blev afsluttet med et positivt resultat.
- (4) Denne afgørelse udgør en udvikling af de bestemmelser i Schengenreglerne, som Irland ikke deltager i, jf. Rådets afgørelse 2002/192/EF³; Irland deltager derfor ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Irland.
- (5) I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling⁴, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark. Inden seks måneder efter at Rådet har truffet foranstaltning om denne afgørelse til udbygning af Schengenreglerne, træffer Danmark afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre denne afgørelse i sin nationale lovgivning, jf. artikel 4 i protokollen.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1896 af 13. november 2019 om den europæiske grænse- og kystvagt og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1052/2013 og (EU) 2016/1624 (EUT L 295 af 14.11.2019, s. 1).

² EUT L 300 af 21.11.2022, s. 25.

³ Rådets afgørelse 2002/192/EF af 28. februar 2002 om anmodningen fra Irland om at deltage i visse bestemmelser i Schengenreglerne (EFT L 64 af 7.3.2002, s. 20).

⁴ Protokol (nr. 22) om Danmarks stilling (EUT C 326 af 26.10.2012, s. 299).

- (6) Aftalen bør derfor undertegnes på Unionens vegne med forbehold af dens indgåelse på et senere tidspunkt. Den tilknyttede erklæring vedrørende Island, Kongeriget Norge, Det Schweiziske Forbund og Fyrstendømmet Liechtenstein bør godkendes på Unionens vegne.
- (7) For at muliggøre en hurtig indsættelse af den europæiske grænse- og kystvagts stående korps på Bosnien-Hercegovinas område bør aftalen anvendes midlertidigt.
- (8) I overensstemmelse med traktaterne påhviler det Kommissionen at sikre undertegnelsen af aftalen med forbehold af dens senere indgåelse.
- (9) I overensstemmelse med traktaterne skal Kommissionen også sikre, at Bosnien-Hercegovina får meddelelse om, at Unionen har til hensigt at anvende aftalen midlertidigt fra datoen for dens undertegnelse, indtil den træder i kraft —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Undertegnelsen af aftalen mellem Den Europæiske Union og Bosnien-Hercegovina om operationelle aktiviteter, der gennemføres af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning i Bosnien-Hercegovina, ("aftalen") godkendes hermed på Unionens vegne med forbehold af nævnte aftales indgåelse.

Teksten til aftalen er knyttet til denne afgørelse.

Artikel 2

Den erklæring, der er knyttet til denne afgørelse, godkendes på Unionens vegne.

Artikel 3

Aftalen anvendes midlertidigt fra datoen for dens undertegnelse, indtil den træder i kraft, jf. dens artikel 22, stk. 2.

Artikel 4

Denne afgørelse træder i kraft på dagen for vedtagelsen.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

*På Rådets vegne
Formand*