

**Bruxelles, 3. prosinca 2024.
(OR. en)**

16475/24

**Međuinstitucijski predmet:
2024/0306(NLE)**

**FRONT 326
COWEB 200
MIGR 450**

PRIJEDLOG

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	28. studenoga 2024.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2024) 546 final
Predmet:	Prijedlog ODLUKE VIJEĆA o potpisivanju, u ime Europske unije, i privremenoj primjeni Sporazuma između Europske unije i Bosne i Hercegovine o operativnim aktivnostima koje Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu provodi u Bosni i Hercegovini

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2024) 546 final.

Priloženo: COM(2024) 546 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 28.11.2024.

COM(2024) 546 final

2024/0306 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o potpisivanju, u ime Europske unije, i privremenoj primjeni Sporazuma između Europske unije i Bosne i Hercegovine o operativnim aktivnostima koje Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu provodi u Bosni i Hercegovini

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Jedna je od zadaća Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu („Agencija”) surađivati s trećim zemljama u područjima obuhvaćenima Uredbom o europskoj graničnoj i obalnoj straži (Uredba (EU) 2019/1896), „uključujući suradnju u mogućem operativnom raspoređivanju timova za upravljanje granicama u trećim zemljama”¹. Konkretnije, Agencija kao dio europske granične i obalne straže ima zadaću osiguravati europsko integrirano upravljanje granicama², među čijim je komponentama suradnja s trećim zemljama u područjima koja su obuhvaćena Uredbom (EU) 2019/1896, posebno usmjerena na susjedne treće zemlje i zemlje podrijetla ili tranzita za nezakonite migracije³. Agencija može surađivati s tijelima trećih zemalja nadležnima u pitanjima obuhvaćenima Uredbom u mjeri u kojoj je to potrebno za izvršavanje njezinih zadaća⁴ te može obavljati radnje povezane s europskim integriranim upravljanjem granicama na državnom području treće zemlje uz suglasnost te treće zemlje.

U skladu s člankom 73. stavkom 3. Uredbe (EU) 2019/1896 u okolnostima zbog kojih se zahtijeva raspoređivanje timova za upravljanje granicama iz stalnih snaga europske granične i obalne straže u treću zemlju u kojoj će članovi timova izvršavati izvršne ovlasti, Unija s dotičnom trećom zemljom sklapa sporazum o statusu. Takav sporazum o statusu trebao bi se temeljiti na predlošku koji je Komisija sastavila kako je predviđeno u članku 76. stavku 1. te uredbe. Komisija je taj predložak donijela 21. prosinca 2021.⁵

Bosna i Hercegovina i dalje je važna tranzitna zemlja za migrante koji žele putovati u Europsku uniju preko zapadnog Balkana. Od siječnja do rujna 2024. na vanjskim granicama Europske unije na zapadnobalkanskoj ruti registrirano je gotovo 17 000 slučajeva nezakonitih prelazaka granice, od čega je otprilike 90 % bilo na granici Hrvatske s Bosnom i Hercegovinom. Aktivnosti Bosne i Hercegovine dovele su i do otkrivanja više od 5000 dodatnih pokušaja prelaska na tom dijelu granice u istom razdoblju.

Osobe koje se nezakonito kreću prema Uniji i dalje su meta organiziranih kriminalnih skupina koje se bave krijumčarenjem ljudi i izloženi su velikom riziku od kršenja ljudskih prava. Porast broja nezakonitih dolazaka i posljedični porast broja zahtjeva za azil stvaraju znatan pritisak na neke države članice, stoga je potrebno zajedničko i koordinirano djelovanje na razini Unije na temelju načela Pakta o pravednoj podjeli odgovornosti i solidarnosti.

Europska komisija započela je 2017. pregovore s Bosnom i Hercegovinom o sporazumu o statusu na temelju prethodne Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži (Uredba (EU) 2016/1624). Pregovori su uspješno finalizirani i Europska komisija i Bosna i Hercegovina parafirale su u siječnju 2019. nacrt sporazuma o statusu. Međutim, taj sporazum o statusu nije odmah potpisan, a nekoliko mjeseci kasnije prethodno navedena uredba stavljena je izvan snage i zamijenjena Uredbom (EU) 2019/1896.

S obzirom na to da je Bosna i Hercegovina susjedna treća zemlja koja je i dalje važna tranzitna zemlja za nezakonite migracije, vrijednost suradnje između Agencije za europsku

¹ Članak 10. stavak 1. točka (u) Uredbe (EU) 2019/1896 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2019. o europskoj graničnoj i obalnoj straži.

² Članak 71. stavak 1. Uredbe (EU) 2019/1896.

³ Članak 3. točka (g) Uredbe (EU) 2019/1896.

⁴ Članak 73. stavak 1. Uredbe (EU) 2019/1896.

⁵ Komunikacija COM(2021) 829 – Predložak sporazuma o statusu iz Uredbe (EU) 2019/1896 Europskog Parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2019. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i stavljanju izvan snage uredbi (EU) br. 1052/2013 i (EU) 2016/1624.

graničnu i obalnu stražu i Granične policije Bosne i Hercegovine jednako je velika. Sporazum o statusu na temelju Uredbe (EU) 2019/1896 omogućio bi raspoređivanje timova stalnih snaga europske granične i obalne straže na granice Bosne i Hercegovine, među ostalim sa zemljama koje nisu članice Europske unije, čime bi se pružila potpora Graničnoj policiji te zemlje kako bi se osiguralo da svi koji ulaze u tu zemlju to učine u skladu s relevantnim zakonodavstvom.

Komisija je 18. studenog 2022. dobila odobrenje Vijeća za otvaranje pregovora s Bosnom i Hercegovinom, kao i s Crnom Gorom, Srbijom i Albanijom o sporazumu o operativnim aktivnostima koje Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu provodi u tim zemljama (tj. sporazum o statusu na temelju Uredbe (EU) 2019/1896). Komisija je 30. studenog 2022. organizirala sastanak s navedene četiri zemlje, na kojem su istaknute glavne novosti u predlošku sporazuma o statusu. Europska komisija u ime Europske unije i Bosna i Hercegovina održale su službene pregovore s ciljem postizanja dogovora preko videokonferencije 23. svibnja, 16. srpnja i 6. rujna 2024. te 18. rujna 2024. u Sarajevu. Vijeće je preko relevantnih radnih skupina redovito obavješćivano o napretku tih pregovora. Komisija smatra da su ciljevi koje je Vijeće odredilo u pregovaračkim smjernicama postignuti i da je sporazum prihvatljiv za Uniju.

U usporedbi s predloškom sporazuma o statusu dogovoreni tekst sadržava dodatnu odredbu o unutarnjem postupku Granične policije Bosne i Hercegovine za odobravanje operativnih planova (članak 4. stavak 3.); ograničenje geografskog područja na kojem stalne snage mogu obavljati svoje zadaće u skladu s teritorijalnom jurisdikcijom Granične policije Bosne i Hercegovine (članak 10. stavak 3.); dodatnu odredbu koja relevantnim tijelima Bosne i Hercegovine omogućuje pristup prostorima Frontexa uz dopuštenje izvršnog direktora (članak 11. stavak 5.); izmijenjeni članak o povlasticama i imunitetima koji odgovara odredbama o povlasticama i imunitetima dodijeljenima drugim zemljama u regiji – kojim se za osoblje koje je Frontex rasporedio predviđa funkcionalni imunitet u kaznenim, građanskim i upravnim stvarima (članak 12.); odredbu prema kojoj bi Agencija trebala obavijestiti Graničnu policiju kome je izdala akreditacijske isprave (članak 14. stavak 6.); odredbu koja Bosni i Hercegovini omogućuje da zatraži prekid raspoređivanja pojedinačnih članova osoblja koji krše sporazum o statusu, operativni plan ili nacionalno pravo (članak 18. stavak 7.); odredbu o privremenoj primjeni sporazuma do njegova stupanja na snagu (članak 22. stavak 2.). Za razliku od drugih sporazuma o statusu, sporazum s Bosnom i Hercegovinom ograničava područje na kojem članovi tima mogu obavljati svoje zadaće kako bi odgovaralo onom na kojem može djelovati Granična policija Bosne i Hercegovine, konkretno na zonu koja se proteže 10 km prema unutrašnjosti od granice i na granične prijelaze – članci 2. i 10. prilagođeni su kako bi to odražavali.

Priloženim Prijedlogom odluke Vijeća Komisija predlaže potpisivanje Sporazuma između Europske unije i Bosne i Hercegovine o operativnim aktivnostima koje Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu provodi u Bosni i Hercegovini.

Stanje u zemljama pridruženima schengenskom području

Ovaj Prijedlog temelji se na schengenskoj pravnoj stečevini u području upravljanja vanjskim granicama. Međutim, Unija nema ovlasti za sklapanje sporazuma o statusu s Bosnom i Hercegovinom na način koji bi obvezivao Norvešku, Island, Švicarsku ili Lihtenštajn. Kako bi se osiguralo da službenici graničnog nadzora koje te zemlje pošalju u Bosnu i Hercegovinu imaju isti status koji je predviđen budućim sporazumom o statusu, u zajedničkoj izjavi priloženoj sporazumu o statusu trebalo bi navesti poželjnost sklapanja sličnih sporazuma između Bosne i Hercegovine i svake od tih pridruženih zemalja.

Ova Odluka predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u kojima Irska ne sudjeluje, u skladu s Odlukom Vijeća 2002/192/EZ⁶; Irska stoga ne sudjeluje u donošenju ove Odluke te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje. U skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 22 o stajalištu Danske, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Danska ne sudjeluje u donošenju ove Odluke te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Jačanje nadzora na granicama Bosne i Hercegovine pozitivno će utjecati na upravljanje vanjskim granicama Unije te granicama same Bosne i Hercegovine. Sklapanje sporazuma o statusu bilo bi povezano sa širim ciljevima i prioritetima za suradnju kako su utvrđeni u Sporazumu stabilizaciji i pridruživanju između Europske unije i Bosne i Hercegovine⁷.

Sklapanjem sporazuma o statusu mogla bi se poduprijeti šira nastojanja i obveze Europske unije u pogledu daljnjeg razvoja kapaciteta koji doprinose upravljanju odgovorom na krizu i promicanju konvergencije u vanjskim i sigurnosnim pitanjima između Unije i Bosne i Hercegovine.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Pravna su osnova ovog Prijedloga članak 77. stavak 2. točke (b) i (d) te članak 79. stavak 2. točka (c) UFEU-a u vezi s člankom 218. stavkom 5. UFEU-a.

Nadležnost Europske unije za sklapanje sporazuma o statusu isključivo je propisana člankom 73. stavkom 3. Uredbe (EU) 2019/1896, u kojem stoji da „u okolnostima zbog kojih se zahtijeva raspoređivanje timova za upravljanje granicama iz stalnih snaga u treću zemlju u kojoj će članovi timova izvršavati izvršne ovlasti, Unija s dotičnom trećom zemljom [...] sklapa sporazum o statusu”.

U skladu s člankom 3. stavkom 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Unija ima isključivu nadležnost za sklapanje međunarodnog sporazuma, među ostalim kad je njegovo sklapanje predviđeno zakonodavnim aktom Unije. Člankom 73. stavkom 3. Uredbe (EU) 2019/1896 predviđa se da „Unija s dotičnom trećom zemljom [...] sklapa sporazum o statusu”. U skladu s time, sporazum koji treba potpisati i sklopiti s Bosnom i Hercegovinom u isključivoj je nadležnosti Europske unije. U skladu s člankom 73. stavkom 3. Uredbe (EU) 2019/1896 predloženi sporazum o statusu temelji se na predlošku sporazuma koji je Komisija donijela u prosincu 2021.⁸

⁶ Odluka Vijeća 2002/192/EZ od 28. veljače 2002. o zahtjevu Irske za sudjelovanje u pojedinim odredbama schengenske pravne stečevine, SL L 64, 7.3.2002., str. 20.

⁷ SL L 164, 30.6.2015., str. 2.

⁸ Komunikacija COM(2021) 829.

- **Supsidijarnost i proporcionalnost**

Potreba za zajedničkim pristupom

Sporazumom o statusu omogućit će se da Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu rasporedi timove europske granične i obalne straže u Bosni i Hercegovini i koristi sve mogućnosti na temelju Uredbe (EU) 2019/1896. Bez takvog instrumenta, za razvoj i provedbu europskog integriranog upravljanja granicama i potporu Bosni i Hercegovini u nošenju sa znatnim brojem migranata koji žele ući na njezino državno područje države članice mogu se koristiti samo bilateralnim raspoređivanjem. Stoga je potreban zajednički pristup za bolje upravljanje granicama Bosne i Hercegovine.

Odredbe predloženog sporazuma ne prelaze ono što je potrebno za postizanje njegovih ciljeva, odnosno, na temelju predložka sporazuma o statusu, kojim su obuhvaćeni svi aspekti potrebni za provedbu aktivnosti timova za upravljanje granicama iz stalnih snaga raspoređenih u treću zemlju u kojoj će članovi timova izvršavati izvršne ovlasti, posebice opseg operacije, odredbe o građanskoj i kaznenoj odgovornosti, zadaće i ovlasti članova timova, mjere povezane s uspostavom područnog ureda i praktične mjere povezane s poštovanjem temeljnih prava.

3. REZULTATI EX POST EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA

- **Ex post evaluacije/provjere primjerenosti postojećeg zakonodavstva**

Budući da je riječ o novom sporazumu, nije se mogla provesti evaluacija ni provjera primjerenosti postojećih instrumenata. Za pregovore o sporazumu o statusu nije potrebna procjena učinka.

- **Temeljna prava**

U skladu s uvodnom izjavom 88. Uredbe (EU) 2019/1896 Komisija će ocijeniti stanje temeljnih prava relevantno za područja obuhvaćena sporazumom o statusu u Bosni i Hercegovini te o tome obavijestiti Europski parlament.

Predviđeni sporazum sadržavat će praktične mjere povezane s poštovanjem temeljnih prava i osigurati potpuno poštovanje temeljnih prava tijekom aktivnosti koje se organiziraju na temelju tog sporazuma. Člankom 8. stavkom 5. sporazuma osigurat će se neovisan i djelotvoran mehanizam za podnošenje pritužbi u skladu s relevantnim odredbama Uredbe (EU) 2019/1896 kako bi se pratilo i osiguralo poštovanje temeljnih prava u svim aktivnostima organiziranim na temelju sporazuma.

- **Zaštita podataka**

Budući da se odredbe sporazuma o statusu koje se odnose na prijenos osobnih podataka znatno ne razlikuju od predložka sporazuma o statusu, u skladu s Uredbom (EU) 2019/1896 nije provedeno savjetovanje s Europskim nadzornikom za zaštitu podataka o odredbama tog sporazuma o statusu.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Sporazum o statusu nema financijske implikacije. Stvarno raspoređivanje timova za upravljanje državnom granicom na temelju operativnog plana uključivalo bi troškove koji bi se namirili iz proračuna Agencije. Buduće operacije na temelju sporazuma o statusu financirat će se iz vlastitih sredstava Agencije kako je predviđeno godišnjim proračunskim ciklusom Unije.

Doprinos Unije Agenciji već je predviđen u proračunu Unije kako je propisano u Zaključcima Vijeća uz sporazum o višegodišnjem financijskom okviru.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja**

Komisija će osigurati odgovarajuće praćenje provedbe sporazuma o statusu.

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o potpisivanju, u ime Europske unije, i privremenoj primjeni Sporazuma između Europske unije i Bosne i Hercegovine o operativnim aktivnostima koje Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu provodi u Bosni i Hercegovini

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 77. stavak 2. točke (b) i (d) te članak 79. stavak 2. točku (c) u vezi s njegovim člankom 218. stavkom 5.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,
budući da:

- (1) U okolnostima zbog kojih je potrebno raspoređivanje timova za upravljanje granicama iz stalnih snaga europske granične i obalne straže u treću zemlju u kojoj će članovi timova izvršavati izvršne ovlasti, u članku 73. stavku 3. Uredbe (EU) 2019/1896¹ poziva se na to da Unija s dotičnom trećom zemljom sklopi sporazum o statusu na temelju članka 218. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.
- (2) Vijeće je 18. studenog 2022. ovlastilo Komisiju za otvaranje pregovora s Bosnom i Hercegovinom o sporazumu o operativnim aktivnostima koje Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu provodi u Bosni i Hercegovini („Sporazum”)².
- (3) Ti su pregovori uspješno završeni.
- (4) Ova Odluka predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u kojima Irska ne sudjeluje, u skladu s Odlukom Vijeća 2002/192/EZ³; Irska stoga ne sudjeluje u donošenju ove Odluke te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje.
- (5) U skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 22 o stajalištu Danske⁴, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Danska ne sudjeluje u donošenju ove Odluke te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje. S obzirom na to da ova Odluka predstavlja daljnji razvoj schengenske pravne stečevine, Danska, u skladu s člankom 4. navedenog protokola, u roku od šest mjeseci nakon što Vijeće odluči o ovoj Odluci odlučuje hoće li je provesti u svojem nacionalnom pravu.

¹ Uredba (EU) 2019/1896 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2019. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i stavljanju izvan snage uredaba (EU) br. 1052/2013 i (EU) 2016/1624, SL L 295, 14.11.2019., str. 1.

² SL L 300, 21.11.2022., str. 25.

³ Odluka Vijeća 2002/192/EZ od 28. veljače 2002. o zahtjevu Irske za sudjelovanje u pojedinim odredbama schengenske pravne stečevine, SL L 64, 7.3.2002., str. 20.

⁴ Protokol br. 22 o stajalištu Danske, SL C 326, 26.10.2012., str. 299.

- (6) Sporazum bi stoga trebalo potpisati u ime Unije, podložno njegovu kasnijem sklapanju. Priloženu Izjavu u pogledu Islanda, Kraljevine Norveške, Švicarske Konfederacije i Kneževine Lihtenštajna trebalo bi odobriti u ime Unije,
- (7) Kako bi se omogućilo hitno raspoređivanje stalnih snaga europske granične i obalne straže na državno područje Bosne i Hercegovine, Sporazum bi se trebao privremeno primjenjivati.
- (8) U skladu s Ugovorima, na Komisiji je da osigura potpisivanje Sporazuma, podložno njegovu kasnijem sklapanju.
- (9) U skladu s Ugovorima Komisija također treba osigurati da se Bosna i Hercegovina obavijesti o namjeri Unije da privremeno primjenjuje Sporazum od datuma njegova potpisivanja do njegova stupanja na snagu,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Odobrava se potpisivanje, u ime Unije, Sporazuma između Europske unije i Bosne i Hercegovine o operativnim aktivnostima koje Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu provodi u Bosni i Hercegovini, podložno sklapanju navedenog Sporazuma.

Tekst Sporazuma priložen je ovoj Odluci.

Članak 2.

Izjava priložena ovoj Odluci odobrava se u ime Unije.

Članak 3.

Sporazum se primjenjuje privremeno, u skladu s člankom 22. stavkom 2. Sporazuma, od datuma njegova potpisivanja do njegova stupanja na snagu.

Članak 4.

Ova Odluka stupa na snagu na dan donošenja.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Vijeće
Predsjednik*