



Brüsszel, 2024. december 3.
(OR. en)

16475/24

Intézményközi referenciaszám:
2024/0306(NLE)

FRONT 326
COWEB 200
MIGR 450

JAVASLAT

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató
Az átvétel dátuma:	2024. november 28.
Címzett:	Thérèse BLANCHET, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	COM(2024) 546 final
Tárgy:	Javaslat A TANÁCS HATÁROZATA az Európai Unió és Bosznia-Hercegovina közötti, az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség által Bosznia-Hercegovina területén végzett műveleti tevékenységekről szóló megállapodásnak az Unió nevében történő aláírásáról és az ideiglenes alkalmazásáról

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a következő dokumentumot: COM(2024) 546 final.

Melléklet: COM(2024) 546 final



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2024.11.28.
COM(2024) 546 final

2024/0306 (NLE)

Javaslat

A TANÁCS HATÁROZATA

**az Európai Unió és Bosznia-Hercegovina közötti, az Európai Határ- és Partvédelmi
Ügynökség által Bosznia-Hercegovina területén végzett műveleti tevékenységekről szóló
megállapodásnak az Unió nevében történő aláírásáról és az ideiglenes alkalmazásáról**

INDOKOLÁS

1. A JAVASLAT HÁTTERE

• A javaslat indokai és céljai

Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (a továbbiakban: az Ügynökség) egyik feladata az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet ((EU) 2019/1896 rendelet) hatálya alá tartozó területeken való együttműködés a harmadik országokkal, „többek között határigazgatási csapatok harmadik országokban történő lehetséges operatív telepítése révén”¹. Az Ügynökség – az Európai Határ- és Parti Őrség részeként – biztosítja az európai integrált határigazgatást², amelynek egyik eleme az (EU) 2019/1896 rendelet hatálya alá tartozó területeken való együttműködés a harmadik országokkal, különös figyelmet fordítva a szomszédos harmadik országokra és az irreguláris migráció származási vagy tranzitországaira³. Az Ügynökség a feladatai ellátásához szükséges mértékben együttműködhet a rendelet hatálya alá tartozó ügyekben illetékes harmadik országbeli hatóságokkal⁴, és az európai integrált határigazgatással kapcsolatos intézkedéseket hajthat végre egy harmadik ország területén az adott harmadik ország beleegyezésével.

Az (EU) 2019/1896 rendelet 73. cikkének (3) bekezdése szerint az Uniónak jogállásról szóló megállapodást kell kötnie a harmadik országgal, amennyiben szükség van az Európai Határ- és Parti Őrség készenléti alakulatának keretébe tartozó határigazgatási csapatok bevetésére az adott harmadik országban, ahol a csapatok tagjai végrehajtási hatásköröket fognak gyakorolni. Az ilyen jogállásról szóló megállapodásnak a Bizottság által az említett rendelet 76. cikkének (1) bekezdésében előírtak szerint kidolgozott mintán kell alapulnia. A Bizottság 2021. december 21-én elfogadta a megállapodásmintát⁵.

Bosznia-Hercegovina továbbra is fontos tranzitország azon migránsok számára, akik a Nyugat-Balkánon keresztül próbálnak az Európai Unióba utazni. 2024 januárja és szeptembere között közel 17 000 szabálytalan határátlépést regisztráltak az Európai Unió nyugat-balkáni útvonalon húzódó külső határain; e szabálytalan határátlépések mintegy 90 %-a Horvátország Bosznia-Hercegovinával közös határán történt. Bosznia-Hercegovina intézkedései nyomán emellett ugyanebben az időszakban több mint 5 000 további átkelési kísérletet észleltek ezen a szakaszon.

A szabálytalanul utazó személyek változatlanul az embercsempészségben részt vevő bűnszervezetek célpontjai, és az utazás során nagymértékben ki vannak téve az emberi jogi visszaélések kockázatának. Az irregulárisan érkezők számának növekedése és ebből következően a menedékkérelmek iránti kérelmek számának emelkedése jelentős nyomást gyakorol néhány tagállamra, és ebből adódóan uniós szinten olyan közös, összehangolt fellépésre van szükség, amely a szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti igazságos elosztásának a migrációs és menekültügyi paktumban rögzített elvén alapul.

2017-ben a Bizottság tárgyalásokat kezdett Bosznia-Hercegovinával a jogállásról szóló megállapodásról az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló korábbi rendelet ((EU) 2016/1624 rendelet) alapján. A tárgyalások sikeres lezárultával a Bizottság és Bosznia-Hercegovina 2019

¹ Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló, 2019. november 13-i (EU) 2019/1896 európai parlamenti és tanácsi rendelet 10. cikke (1) bekezdésének u) pontja.

² Az (EU) 2019/1896 rendelet 71. cikkének (1) bekezdése.

³ Az (EU) 2019/1896 rendelet 3. cikkének g) pontja.

⁴ Az (EU) 2019/1896 rendelet 73. cikkének (1) bekezdése.

⁵ A Bizottság közleménye – Az Európai Határ- és Parti Őrségről, valamint az 1052/2013/EU és az (EU) 2016/1624 rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2019. november 13-i (EU) 2019/1896 európai parlamenti és tanácsi rendeletben említett, jogállásról szóló megállapodásminta, COM(2021) 829.

januárjában parafálta a jogállásról szóló megállapodás tervezetét. A jogállásról szóló megállapodást azonban nem írták alá azonnal, és néhány hónappal azután, hogy a megállapodás szövegét parafálták, az előzőekben említett rendeletet hatályon kívül helyezték és helyébe az (EU) 2019/1896 rendelet lépett.

Mivel Bosznia-Hercegovina olyan szomszédos harmadik ország, amely az irreguláris migráció továbbra is fontos tranzitországa marad, az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség és Bosznia-Hercegovina határrendészete közötti együttműködés soha nem bírt akkora jelentőséggel, mint manapság. Az (EU) 2019/1896 rendeleten alapuló, jogállásról szóló megállapodás lehetővé tenné az Európai Határ- és Parti Őrség készenléti alakulatainak bevetését Bosznia-Hercegovina többek között olyan országokkal közös határain is, amelyek nem tagjai az Európai Uniónak, és így támogatnák az ország határrendészetét annak biztosításában, hogy az országba belépő személyek ezt a vonatkozó jogszabályokkal összhangban tegyék meg.

A Tanács 2022. november 18-án felhatalmazta a Bizottságot, hogy tárgyalásokat kezdjen Bosznia-Hercegovinával, valamint Montenegróval, Szerbiával és Albániával az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség által az említett országokban végzett műveleti tevékenységekről szóló megállapodásról (vagyis jogállásról szóló megállapodásról az (EU) 2019/1896 rendelet alapján). A Bizottság 2022. november 30-ra találkozót szervezett a fent említett négy országgal, ahol kiemelték a jogállásról szóló megállapodás mintájának főbb újdonságait. 2024. május 23-án, július 16-án és szeptember 6-án videokonferencia keretében, valamint 2024. szeptember 18-án Szarajevóban az Európai Bizottság az Európai Unió nevében hivatalos tárgyalásokat folytatott Bosznia-Hercegovinával a megállapodásról. A Tanács az illetékes munkacsoportokon keresztül rendszeres tájékoztatást kapott a tárgyalások előrehaladásáról. A Bizottság úgy véli, hogy a Tanács tárgyalási irányelveiben rögzített célkitűzések megvalósultak, és a megállapodás elfogadható az Unió számára.

A jogállásról szóló megállapodásmintához képest a megtárgyalt szöveg a következőket is tartalmazza: további rendelkezés a bosznia-hercegovinai határrendészet műveleti terveire vonatkozó belső jóváhagyási eljárásról (4. cikk, (3) bekezdés); azon földrajzi terület korlátozása, amelyen a készenléti alakulat a bosznia-hercegovinai határrendészet területi illetékességének megfelelően elláthatja feladatait (10. cikk, (3) bekezdés); további rendelkezés, amely lehetővé teszi Bosznia-Hercegovina illetékes hatóságai számára, hogy az ügyvezető igazgató engedélyével belépjenek a Frontex helyiségeibe (11. cikk, (5) bekezdés); egy, a kiváltságokról és mentességekről szóló módosított cikket tartalmaz, amely így összhangban van a régió többi országa számára biztosított kiváltságokra és mentességekre vonatkozó rendelkezésekkel, amelyek funkcionális mentességet biztosítanak a Frontex által kiküldött személyzet számára büntető, polgári és közigazgatási ügyekben (12. cikk); rendelkezés arról, hogy az Ügynökség köteles tájékoztatni a határrendészetet, hogy mely személyek részére állított ki akkreditációs igazolványt (14. cikk, (6) bekezdés); olyan rendelkezés, amely lehetővé teszi Bosznia-Hercegovina számára, hogy kérelmezze a jogállásról szóló megállapodást, egy adott műveleti tervet vagy a nemzeti jogot megsértő egyes alkalmazottak kiküldetésének megszüntetését (18. cikk, (7) bekezdés); rendelkezés a megállapodásnak a hatálybalépéséig történő ideiglenes alkalmazásáról (22. cikk, (2) bekezdés). A jogállásról szóló más megállapodásoktól eltérően a Bosznia-Hercegovinával kötendő megállapodás behatárolja azt a területet, amelyen a csapattagok feladataikat végezhetik, és hozzáigazítja a bosznia-hercegovinai határrendészet működési területéhez, nevezetesen a határtól és határátkelőhelyektől számított 10 km-es sávban fekvő szárazföldi övezethez – a 2. és 10. cikk ennek megfelelően módosult.

A tanácsi határozatra irányuló csatolt javaslattal a Bizottság javasolja az Európai Unió és Bosznia-Hercegovina közötti, az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség által Bosznia-Hercegovina területén végzett műveleti tevékenységekről szóló megállapodás aláírását.

A schengeni társult országok helyzete

Ez a javaslat a külső határok igazgatásának területére vonatkozó schengeni vívmányokra épül. Mindazonáltal az Unió nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy olyan, jogállásról szóló megállapodást kössön Bosznia-Hercegovinával, amely jogilag kötelező Norvégiára, Izlandra, Svájcra vagy Liechtensteinre nézve. Annak biztosítása érdekében, hogy az ezen országok által Bosznia-Hercegovinába küldött határőrök és más releváns szakemberek a jogállásról szóló jövőbeli megállapodásban előírtakkal azonos jogállással rendelkezzenek, a jogállásról szóló megállapodáshoz csatolt nyilatkozatba kell belefoglalni, hogy kívánatos hasonló megállapodásokat kötni Bosznia-Hercegovina és a szóban forgó egyes társult országok között.

Ez a határozat a schengeni vívmányok azon rendelkezéseinek továbbfejlesztését képezi, amelyek alkalmazásában Írország a 2002/192/EK tanácsi határozattal⁶ összhangban nem vesz részt. Ennélfogva Írország nem vesz részt e határozat elfogadásában, az rá nézve nem kötelező és nem alkalmazandó. Az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez csatolt, Dánia helyzetéről szóló 22. jegyzőkönyv 1. és 2. cikke értelmében Dánia nem vesz részt ennek a határozatnak az elfogadásában, az rá nézve nem kötelező és nem alkalmazandó.

• **Összhang az Unió egyéb szakpolitikáival**

A Bosznia-Hercegovina határai mentén végzett ellenőrzés megerősítése pozitív hatással lesz mind az Unió külső határainak, mind Bosznia-Hercegovina határainak igazgatására. A jogállásról szóló megállapodás megkötése kapcsolódna az Európai Unió Bosznia-Hercegovinával kötött stabilizációs és társulási megállapodásában⁷ meghatározott tágabb együttműködési célkitűzésekhez és prioritásokhoz.

A jogállásról szóló megállapodás megkötése továbbá támogathatja az Európai Unió arra irányuló szélesebb körű erőfeszítéseit és kötelezettségvállalásait, hogy továbbfejlessze képességeit a válságkezeléshez való hozzájárulás, valamint az Unió és Bosznia-Hercegovina közötti kül- és biztonságpolitikai konvergencia előmozdítása érdekében.

2. JOGALAP, SZUBSZIDIARITÁS ÉS ARÁNYOSSÁG

• **Jogalap**

E javaslat jogalapja az EUMSZ 77. cikke (2) bekezdésének b) és d) pontja, valamint 79. cikke (2) bekezdésének c) pontja, összefüggésben az EUMSZ 218. cikkének (5) bekezdésével.

Az (EU) 2019/1896 rendelet 73. cikkének (3) bekezdése egyértelműen rendelkezik az Európai Uniónak a jogállásról szóló megállapodás megkötésére vonatkozó hatásköréről, mivel kimondja, hogy „az Uniónak [...] jogállásról szóló megállapodást kell kötnie a harmadik országgal, amennyiben szükség van a készenléti alakulat keretébe tartozó határigazgatási csapatok bevetésére az adott harmadik országban, ahol a csapatok tagjai végrehajtási hatásköröket fognak gyakorolni”.

⁶ A Tanács 2002/192/EK határozata (2002. február 28.) Írországnak a schengeni vívmányok egyes rendelkezései alkalmazásában való részvételére vonatkozó kéréséről (HL L 64., 2002.3.7., 20. o.).

⁷ HL L 164., 2015.6.30., 2. o.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 3. cikkének (2) bekezdése szerint az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik nemzetközi megállapodás megkötésére, egyebek mellett ha annak megkötését valamely uniós jogalkotási aktus írja elő. Az (EU) 2019/1896 rendelet 73. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy „az Uniónak [...] jogállásról szóló megállapodást kell kötnie a harmadik országgal”. Következésképpen a Bosznia-Hercegovinával aláírandó és megkötendő megállapodás az Európai Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik. Az (EU) 2019/1896 rendelet 73. cikkének (3) bekezdésével összhangban a jogállásról szóló javasolt megállapodás a Bizottság által 2021 decemberében elfogadott megállapodásmintán alapul⁸.

- **Szubszidiaritás és arányosság**

A közös megközelítés szükségessége

A jogállásról szóló megállapodás lehetővé fogja tenni, hogy az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség európai határ- és partvédelmi csapatokat vessen be Bosznia-Hercegovinában, kihasználva az (EU) 2019/1896 rendelet által kínált valamennyi lehetőséget. Ilyen eszköz hiányában csak a tagállamok által kétoldalú szinten végrehajtott telepítések használhatók fel az európai integrált határigazgatás továbbfejlesztésére és végrehajtására, valamint Bosznia-Hercegovina támogatására a területén áthaladni kívánó migránsok jelentős számának kezelése érdekében. Ezért Bosznia-Hercegovina határainak megfelelőbb igazgatásához közös megközelítésre van szükség.

A javasolt megállapodás rendelkezései nem lépik túl a céljai eléréséhez szükséges mértéket, azaz – a jogállásról szóló megállapodásminta alapján – a készenléti alakulat keretébe tartozó határigazgatási csapatok által egy olyan harmadik országban tett fellépések végrehajtásához szükséges szempontokra terjednek ki, ahol a csapatok tagjai végrehajtási hatásköröket fognak gyakorolni, így a művelet hatókörére, a polgári jogi és büntetőjogi felelősséggel kapcsolatos rendelkezésekre, a csapatok tagjainak feladataira és hatáskörére, a képviseleti iroda létrehozásával kapcsolatos intézkedésekre, valamint az alapvető jogok tiszteletben tartásával kapcsolatos gyakorlati intézkedésekre.

3. AZ UTÓLAGOS ÉRTÉKELESEK, AZ ÉRDEKELT FELEKKEL FOLYTATOTT KONZULTÁCIÓK ÉS A HATÁSVIZSGÁLATOK EREDMÉNYEI

- **A jelenleg hatályban lévő jogszabályok utólagos értékelése / célravezetőségi vizsgálata**

Mivel új megállapodásról van szó, nem volt lehetőség meglévő eszközökre vonatkozó értékelés vagy célravezetőségi vizsgálat elvégzésére. A jogállásról szóló megállapodásra vonatkozó tárgyaláshoz nincs szükség hatásvizsgálatra.

- **Alapjogok**

Az (EU) 2019/1896 rendelet (88) preambulumbekkezdésével összhangban a Bizottság értékelni fogja a jogállásról szóló megállapodás által lefedett területekkel kapcsolatosan az alapvető jogok helyzetét Bosznia-Hercegovinában, és erről tájékoztatja az Európai Parlamentet.

A tervezett megállapodás az alapvető jogok tiszteletben tartásával kapcsolatos gyakorlati intézkedéseket tartalmaz, és biztosítani fogja az alapvető jogok maradéktalan tiszteletben tartását a megállapodás alapján szervezett tevékenységek során. A megállapodás 8.cikkének (5) bekezdése az (EU) 2019/1896 rendelet vonatkozó rendelkezéseivel összhangban független és hatékony panaszkezelési mechanizmust irányoz elő az alapvető jogok tiszteletben

⁸ COM(2021) 829 közlemény.

tartásának nyomon követése és biztosítása érdekében a megállapodás alapján szervezett valamennyi tevékenység során.

- **Adatvédelem**

Mivel a jogállásról szóló megállapodásnak a személyes adatok továbbítására vonatkozó rendelkezései nem térnek el lényegesen a jogállásról szóló megállapodásmintától, és összhangban vannak az (EU) 2019/1896 rendelettel, az európai adatvédelmi biztossal nem történt egyeztetés e jogállásról szóló megállapodás rendelkezéseiről.

4. KÖLTSÉGVETÉSI VONZATOK

A jogállásról szóló megállapodásnak önmagában véve semmilyen pénzügyi vonzata nincs. A határigazgatási csapatok műveleti terv alapján történő tényleges bevetésével járó kiadások az Ügynökség költségvetését terhelik. A jogállásról szóló megállapodás szerinti jövőbeli műveleteket az Ügynökség saját forrásaiból finanszírozzák, az Unió éves költségvetési ciklusában előírtak szerint.

Az Ügynökségnek nyújtott uniós hozzájárulás a többéves pénzügyi keretről szóló megállapodáshoz fűzött tanácsi következtetéseknek megfelelően már jelenleg is az uniós költségvetés részét képezi.

5. EGYÉB ELEMEK

- **Végrehajtási tervek, valamint a nyomon követés, az értékelés és a jelentéstétel szabályai**

A Bizottság gondoskodik a jogállásról szóló megállapodás végrehajtásának megfelelő nyomon követéséről.

Javaslat

A TANÁCS HATÁROZATA

az Európai Unió és Bosznia-Hercegovina közötti, az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség által Bosznia-Hercegovina területén végzett műveleti tevékenységekről szóló megállapodásnak az Unió nevében történő aláírásáról és az ideiglenes alkalmazásáról

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 77. cikke (2) bekezdésének b) és d) pontjára, valamint 79. cikke (2) bekezdésének c) pontjára, összefüggésben annak 218. cikke (5) bekezdésével,

tekintettel az Európai Bizottság javaslatára,

mivel:

- (1) Amennyiben szükség van az Európai Határ- és Parti Őrség készenléti alakulatának keretébe tartozó határigazgatási csapatok bevetésére egy harmadik országban, ahol a csapatok tagjai végrehajtási hatásköröket fognak gyakorolni, az (EU) 2019/1896 rendelet¹ 73. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy az Uniónak jogállásról szóló megállapodást kell kötnie az érintett harmadik országgal az Európai Unió működéséről szóló szerződés 218. cikke alapján.
- (2) 2022. november 18-án a Tanács felhatalmazta a Bizottságot, hogy tárgyalásokat kezdjen Bosznia-Hercegovinával az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség által Bosznia-Hercegovina területén végzett műveleti tevékenységekről szóló megállapodásról (a továbbiakban: a megállapodás)².
- (3) A tárgyalások sikeresen lezárultak.
- (4) Ez a határozat a schengeni vívmányok azon rendelkezéseinek továbbfejlesztését képezi, amelyek alkalmazásában Írország a 2002/192/EK tanácsi határozattal³ összhangban nem vesz részt. Ennélfogva Írország nem vesz részt e határozat elfogadásában, az rá nézve nem kötelező és nem alkalmazandó.
- (5) Az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez csatolt, Dánia helyzetéről szóló 22. jegyzőkönyv⁴ 1. és 2. cikke értelmében Dánia nem vesz részt ennek a határozatnak az elfogadásában, az rá nézve nem kötelező és nem alkalmazandó. Mivel e határozat a schengeni vívmányokon alapul, Dánia az említett jegyzőkönyv 4. cikkének megfelelően az e határozatról szóló tanácsi döntést követő hat hónapos időszakon belül határoz arról, hogy azt nemzeti jogában végrehajtja-e.

¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1896 rendelete (2019. november 13.) az Európai Határ- és Parti Őrségről, valamint az 1052/2013/EU és az (EU) 2016/1624 rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 295., 2019.11.14., 1. o.).

² HL L 300., 2022.11.21., 25. o.

³ A Tanács 2002/192/EK határozata (2002. február 28.) Írországnak a schengeni vívmányok egyes rendelkezései alkalmazásában való részvételére vonatkozó kéréséről (HL L 64., 2002.3.7., 20. o.).

⁴ A Dánia helyzetéről szóló 22. jegyzőkönyv (HL C 326., 2012.10.26., 299. o.).

- (6) A megállapodást ezért – figyelemmel annak egy későbbi időpontban történő megkötésére – az Európai Unió nevében alá kell írni. Az Izland, a Norvég Királyság, a Svájci Államszövetség és a Liechtensteini Hercegség tekintetében készült, csatolt nyilatkozatot az Unió nevében jóvá kell hagyni.
- (7) Annak érdekében, hogy biztosítani lehessen az Európai Határ- és Parti Őrség készenléti alakulatainak Bosznia-Hercegovina területén történő sürgős bevetését, a megállapodást ideiglenesen alkalmazni kell.
- (8) A Szerződésekkel összhangban a Bizottság feladata, hogy biztosítsa a megállapodás aláírását, figyelemmel annak későbbi időpontban történő megkötésére.
- (9) A Szerződésekkel összhangban a Bizottság feladata továbbá, hogy értesítse Bosznia-Hercegovinát arról, hogy az Unió a megállapodás aláírásának napjától annak hatálybalépéséig ideiglenesen alkalmazni kívánja a megállapodást,

ELFOGADTA EZT A HATÁROZATOT:

1. cikk

A Tanács az Unió nevében jóváhagyja az Európai Unió és Bosznia-Hercegovina közötti, az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség által Bosznia-Hercegovina területén végzett műveleti tevékenységekről szóló megállapodás aláírását, figyelemmel az említett megállapodás megkötésére.

A megállapodás szövegét csatolták e határozathoz.

2. cikk

A Tanács az Unió nevében jóváhagyja az e határozathoz csatolt nyilatkozatot.

3. cikk

A megállapodást – a 22. cikke (2) bekezdésének megfelelően – aláírásának napjától a hatálybalépéséig ideiglenesen alkalmazni kell.

4. cikk

Ez a határozat az elfogadásának napján lép hatályba.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

*a Tanács részéről
az elnök*