

Bruselj, 3. december 2024
(OR. en)

16475/24

Medinstitucionalna zadeva:
2024/0306(NLE)

FRONT 326
COWEB 200
MIGR 450

PREDLOG

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	28. november 2024
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	COM(2024) 546 final
Zadeva:	Predlog SKLEP SVETA o podpisu, v imenu Evropske unije, in začasni uporabi Sporazuma med Evropsko unijo in Bosno in Hercegovino o operativnih dejavnostih, ki jih Evropska agencija za mejno in obalno stražo izvaja v Bosni in Hercegovini

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2024) 546 final.

Priloga: COM(2024) 546 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 28.11.2024
COM(2024) 546 final

2024/0306 (NLE)

Predlog

SKLEP SVETA

o podpisu, v imenu Evropske unije, in začasni uporabi Sporazuma med Evropsko unijo in Bosno in Hercegovino o operativnih dejavnostih, ki jih Evropska agencija za mejno in obalno stražo izvaja v Bosni in Hercegovini

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

• Razlogi za predlog in njegovi cilji

Ena od nalog Evropske agencije za mejno in obalno stražo (v nadaljnjem besedilu: Agencija) je sodelovanje s tretjimi državami na področjih, ki jih zajema uredba o evropski mejni in obalni straži (Uredba (EU) 2019/1896), „vključno z morebitno operativno napotitvijo skupin za upravljanje meja v tretje države“¹. Natančneje, Agencija v okviru evropske mejne in obalne straže zagotavlja evropsko integrirano upravljanje meja², katerega sestavni del je sodelovanje s tretjimi državami na področjih, ki jih zajema Uredba (EU) 2019/1896, s poudarkom zlasti na sosednjih tretjih državah in državah izvora ali tranzita za nedovoljene migracije.³ Agencija lahko v obsegu, potrebnem za izvajanje njenih nalog⁴, sodeluje z organi tretjih držav, ki so pristojni za zadeve, zajete z uredbo, in lahko ob soglasju tretje države na njenem ozemlju izvaja ukrepe v zvezi z evropskim integriranim upravljanjem meja.

V skladu s členom 73(3) Uredbe (EU) 2019/1896 Unija v okoliščinah, ki zahtevajo napotitev skupin za upravljanje meja iz stalne enote evropske mejne in obalne straže v tretjo državo, v kateri bodo člani skupin izvajali izvršilna pooblastila, z zadevno tretjo državo sklene sporazum o statusu. Tak sporazum o statusu bi moral temeljiti na vzorčnem sporazumu, ki ga je pripravila Komisija v skladu s členom 76(1) navedene uredbe. Komisija je ta vzorčni sporazum sprejela 21. decembra 2021⁵.

Bosna in Hercegovina je še naprej pomembna tranzitna država za migrante, ki želijo potovati v Evropsko unijo prek Zahodnega Balkana. Med januarjem in septembrom 2024 je bilo na zunanjih mejah Evropske unije na zahodnobalkanski poti evidentiranih skoraj 17 000 primerov nezakonitih prehodov meje, od tega približno 90 % na hrvaški meji z Bosno in Hercegovino. Prav tako so v istem obdobju tudi dejavnosti Bosne in Hercegovine privedle tudi do odkritja več kot 5 000 dodatnih poskusov prečkanja na tem odseku.

Ljudje, ki se zatekajo k nedovoljenemu gibanju, ostajajo tarča organiziranih kriminalnih združb, ki tihotapijo ljudi, in so močno izpostavljeni tveganju, da bodo na poti kršene njihove človekove pravice. Povečanje števila nedovoljenih prihodov in posledično tudi števila prošenj za azil povzroča velik pritisk na nekatere države članice, zaradi česar je potrebno skupno in usklajeno ukrepanje na ravni Unije na podlagi načel pravične delitve odgovornosti in solidarnosti, vzpostavljenih s paktom.

Komisija je leta 2017 z Bosno in Hercegovino začela pogajanja o sporazumu o statusu na podlagi prejšnje uredbe o evropski mejni in obalni straži (Uredba (EU) 2016/1624). Pogajanja so bila uspešno zaključena s parafiranjem osnutka sporazuma o statusu s strani Komisije in Bosne in Hercegovine januarja 2019. Vendar sporazum o statusu ni bil takoj podpisan, nekaj mesecev po njegovem parafiranju pa je bila navedena uredba razveljavljena in nadomeščena z Uredbo (EU) 2019/1896.

Glede na to, da je Bosna in Hercegovina sosednja tretja država, ki še naprej predstavlja pomembno tranzitno državo za nedovoljene migracije, sodelovanje med Evropsko agencijo za

¹ Člen 10(1)(u) Uredbe (EU) 2019/1896 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. novembra 2019 o evropski mejni in obalni straži.

² Člen 71(1) Uredbe (EU) 2019/1896.

³ Člen 3(g) Uredbe (EU) 2019/1896.

⁴ Člen 73(1) Uredbe (EU) 2019/1896.

⁵ Sporočilo COM(2021) 829 – Vzorčni sporazum o statusu iz Uredbe (EU) 2019/1896 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. novembra 2019 o evropski mejni in obalni straži ter razveljavitvi uredbe (EU) št. 1052/2013 in (EU) 2016/1624.

mejno in obalno stražo ter mejno policijo Bosne in Hercegovine še vedno prinaša izredno visoko vrednost. Sporazum o statusu na podlagi Uredbe (EU) 2019/1896 bi omogočil napotitev skupin stalne enote evropske mejne in obalne straže na meje Bosne in Hercegovine, tudi z državami, ki niso članice Evropske unije, s tem pa bi podprl njeno mejno policijo, da se zagotovi, da vsi, ki vstopajo v državo, to storijo v skladu z ustrežno zakonodajo.

Komisija je 18. novembra 2022 prejela pooblastilo Sveta za začetek pogajanj z Bosno in Hercegovino ter s Črno goro, Srbijo in Albanijo o sporazumih o operativnih dejavnostih, ki naj bi jih v teh državah izvajala Evropska agencija za mejno in obalno stražo (tj. sporazumi o statusu na podlagi Uredbe (EU) 2019/1896). Komisija je 30. novembra 2022 organizirala srečanje s štirimi navedenimi državami, na katerem so bile poudarjene glavne novosti vzorčnega sporazuma o statusu. Evropska komisija v imenu Evropske unije ter Bosna in Hercegovina sta 23. maja, 16. julija in 6. septembra 2024 prek videokonference ter 18. septembra 2024 v Sarajevu opravili uradna pogajanja za sklenitev sporazuma. Ustrezne delovne skupine so Svet redno obveščale o napredku teh pogajanj. Komisija meni, da so bili cilji, ki jih je Svet določil v svojih pogajalskih smernicah, doseženi in da je sporazum sprejemljiv za Unijo.

V primerjavi z vzorčnim sporazumom o statusu izpogajano besedilo vključuje dodatno določbo o notranjem postopku odobritve operativnih načrtov mejne policije Bosne in Hercegovine (člen 4(3)); omejitev geografskega obsega, znotraj katerega lahko stalna enota opravlja svoje naloge in ki ustreza krajevni pristojnosti mejne policije Bosne in Hercegovine (člen 10(3)); dodatno določbo, ki ustreznim organom Bosne in Hercegovine omogoča dostop do prostorov agencije Frontex z dovoljenjem izvršnega direktorja (člen 11(5)); spremenjeni člen o privilegijih in imunitetah, ki ustreza določbam o privilegijih in imunitetah, dodeljenih drugim državam v regiji, in za osebje, ki ga napoti Frontex, določa funkcionalno imuniteto v kazenskih, civilnih in upravnih zadevah (člen 12); določbo, da mora Agencija mejno policijo obvestiti o tem, komu je bila izdana akreditacijska listina (člen 14(6)); določbo, ki Bosni in Hercegovini omogoča, da zahteva prekinitev napotitve posameznih članov osebja, ki kršijo sporazum o statusu, operativni načrt ali nacionalno zakonodajo (člen 18(7)); določbo o začasni uporabi sporazuma do začetka njegove veljavnosti (člen 22(2)). V nasprotju z drugimi sporazumi o statusu sporazum z Bosno in Hercegovino območje, na katerem lahko člani skupin opravljajo svoje naloge, omejuje tako, da ustreza območju, na katerem lahko deluje mejna policija Bosne in Hercegovine, in sicer na območje, ki se od meje razteza 10 km v notranjost, ter na mejne prehode – temu sta bila prilagojena člena 2 in 10.

Komisija s priloženim predlogom sklepa Sveta predlaga podpis Sporazuma med Evropsko unijo in Bosno in Hercegovino o operativnih dejavnostih, ki jih Evropska agencija za mejno in obalno stražo izvaja v Bosni in Hercegovini.

Razmere v pridruženih schengenskih državah

Ta predlog temelji na schengenskem pravnem redu na področju upravljanja zunanjih meja. Unija kljub temu nima pristojnosti za sklenitev sporazuma o statusu z Bosno in Hercegovino, ki bi zavezoval Norveško, Islandijo, Švico oziroma Lihtenštajn. Da se mejnim policistom in drugemu ustreznemu osebju, ki jih te države pošljejo v Bosno in Hercegovino, zagotovi enak status, kot je določen v prihodnjem sporazumu o statusu, bi morale biti v izjavi, priloženi sporazumu o statusu, navedeno, da je zaželeno, da se med Bosno in Hercegovino ter vsako od teh pridruženih držav sklenejo podobni sporazumi.

Ta sklep predstavlja razvoj določb schengenskega pravnega reda, pri katerih Irska v skladu s Sklepom Sveta 2002/192/ES⁶ ne sodeluje; Irska torej ne sodeluje pri sprejetju tega sklepa, ki zato zanj ni zavezujoč in se v njej ne uporablja. V skladu s členoma 1 in 2 Protokola št. 22 o stališču Danske, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije, Danska ne sodeluje pri sprejetju tega sklepa, ki zato zanj ni zavezujoč in se v njej ne uporablja.

- **Skladnost z drugimi politikami Unije**

Okrepitev nadzora na mejah Bosne in Hercegovine bo pozitivno vplivala na upravljanje zunanjih meja Unije in meja Bosne in Hercegovine. Sklenitev sporazuma o statusu bi bila del širših ciljev in prednostnih nalog za sodelovanje, kot so določeni v stabilizacijsko-pridružitvenem sporazumu Evropske unije z Bosno in Hercegovino⁷.

S sklenitvijo sporazuma o statusu bi se lahko podprla tudi širša prizadevanja in zaveze Evropske unije za nadaljnji razvoj zmogljivosti, ki bi prispevale k upravljanju odzivanja na krizne razmere ter spodbujale zbliževanje stališč glede zunanje in varnostne politike med Unijo in Bosno in Hercegovino.

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

- **Pravna podlaga**

Pravna podlaga tega predloga sta člen 77(2)(b) in (d) ter člen 79(2)(c) PDEU v povezavi s členom 218(5) PDEU.

Pristojnost Evropske unije za sklenitev sporazuma o statusu je izrecno določena v členu 73(3) Uredbe (EU) 2019/1896, ki določa, da: „[v] okoliščinah, ki zahtevajo napotitev skupin za upravljanje meja iz stalne enote v tretjo državo, v kateri bodo člani skupin izvajali izvršilna pooblastila, Unija z zadevno tretjo državo [...] sklene sporazum o statusu [...]“.

V skladu s členom 3(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije ima Unija izključno pristojnost za sklenitev mednarodnega sporazuma, med drugim kadar je ta sklenitev predvidena v zakonodajnem aktu Unije. Člen 73(3) Uredbe (EU) 2019/1896 določa, da „Unija z zadevno tretjo državo [...] sklene sporazum o statusu“. Zato sporazum, ki naj bi bil podpisan in sklenjen z Bosno in Hercegovino, spada v izključno pristojnost Evropske unije. V skladu s členom 73(3) Uredbe (EU) 2019/1896 predlagani sporazum o statusu temelji na vzorčnem sporazumu, ki ga je Komisija sprejela decembra 2021⁸.

- **Subsidiarnost in sorazmernost**

Potreba po skupnem pristopu

Sporazum o statusu bo Evropski agenciji za mejno in obalno stražo omogočil napotitev evropskih skupin mejne in obalne straže v Bosno in Hercegovino z uporabo vseh možnosti, ki jih ponuja Uredba (EU) 2019/1896. Brez takega orodja so za razvoj in izvajanje evropskega integriranega upravljanja meja ter podporo Bosni in Hercegovini pri upravljanju velikega števila migrantov, ki želijo prečkati njeno ozemlje, mogoče le dvostranske napotitve držav članic. Potreben je torej skupni pristop za boljše upravljanje meja Bosne in Hercegovine.

Določbe predlaganega sporazuma ne presegajo tistega, kar je potrebno za doseganje njegovih ciljev, in sicer da se na podlagi vzorčnega sporazuma o statusu zajamejo vsi vidiki, ki so

⁶ Sklep Sveta 2002/192/ES z dne 28. februarja 2002 o prošnji Irske, da sodeluje pri izvajanju nekaterih določb schengenskega pravnega reda (UL L 64, 7.3.2002, str. 20).

⁷ UL L 164, 30.6.2015, str. 2.

⁸ Sporočilo COM(2021) 829.

potrebni za izvajanje ukrepov skupin za upravljanje meja iz stalne enote, napoteni v tretjo državo, v kateri bodo člani skupin izvajali izvršilna pooblastila, zlasti obseg operacije, določbe o civilni in kazenski odgovornosti, naloge in pooblastila članov skupin, ukrepi v zvezi z ustanovitvijo lokalnega urada in praktični ukrepi v zvezi s spoštovanjem temeljnih pravic.

3. REZULTATI NAKNADNIH OCEN, POSVETOVANJ Z DELEŽNIKI IN OCEN UČINKA

- **Naknadne ocene/preverjanja primernosti obstoječe zakonodaje**

Ker je to nov sporazum, ni bilo mogoče izvesti ocene ali preverjanja primernosti obstoječih aktov. Za pogajanja o sporazumu o statusu ni potrebna ocena učinka.

- **Temeljne pravice**

V skladu z uvodno izjavo 88 Uredbe (EU) 2019/1896 bo Komisija ocenila razmere na področju temeljnih pravic v Bosni in Hercegovini, ki so pomembne za področja, zajeta v sporazumu o statusu, ter o tem obvestila Evropski parlament.

Predvideni sporazum bo vseboval praktične ukrepe v zvezi s spoštovanjem temeljnih pravic in zagotavljal popolno spoštovanje temeljnih pravic med dejavnostmi, organiziranimi na podlagi sporazuma. Člen 8(5) sporazuma bo zagotavljal neodvisen in učinkovit pritožbeni mehanizem v skladu z ustreznimi določbami Uredbe (EU) 2019/1896 za spremljanje in zagotavljanje spoštovanja temeljnih pravic pri vseh dejavnostih, organiziranih na podlagi sporazuma.

- **Varstvo podatkov**

Ker se določbe sporazuma o statusu v zvezi s prenosom osebnih podatkov ne razlikujejo bistveno od vzorčnega sporazuma o statusu, v skladu z Uredbo (EU) 2019/1896 posvetovanje o določbah tega sporazuma o statusu z Evropskim nadzornikom za varstvo podatkov ni bilo opravljeno.

4. PRORAČUNSKÉ POSLEDICE

Sporazum o statusu sam po sebi nima finančnih posledic. Dejanska napotitev skupin za upravljanje meja na podlagi operativnega načrta bi povzročila stroške za proračun Agencije. Prihodnje operacije v okviru sporazuma o statusu se bodo financirale iz lastnih sredstev Agencije, kot je določeno v letnem proračunskem ciklu Unije.

Prispevek Unije za Agencijo je že del proračuna Unije, kot je določeno v sklepih Sveta k sporazumu o večletnem finančnem okviru.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Načrti za izvedbo ter ureditev spremljanja, ocenjevanja in poročanja**

Komisija bo zagotovila ustrezno spremljanje izvajanja sporazuma o statusu.

Predlog

SKLEP SVETA

o podpisu, v imenu Evropske unije, in začasni uporabi Sporazuma med Evropsko unijo in Bosno in Hercegovino o operativnih dejavnostih, ki jih Evropska agencija za mejno in obalno stražo izvaja v Bosni in Hercegovini

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 77(2)(b) in (d) ter člena 79(2)(c) PDEU v povezavi s členom 218(5) Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Člen 73(3) Uredbe (EU) 2019/1896¹ določa, da v okoliščinah, ki zahtevajo napotitev skupin za upravljanje meja iz stalne enote evropske mejne in obalne straže v tretjo državo, v kateri bodo člani skupin izvajali izvršilna pooblastila, zahteva, Unija z zadevno tretjo državo sklene sporazum o statusu na podlagi člena 218 Pogodbe o delovanju Evropske unije.
- (2) Svet je 18. novembra 2022 pooblastil Komisijo za začetek pogajanj z Bosno in Hercegovino za sporazum o operativnih dejavnostih, ki jih Evropska agencija za mejno in obalno stražo izvaja v Bosni in Hercegovini (v nadaljnjem besedilu: Sporazum)².
- (3) Pogajanja so se uspešno zaključila.
- (4) Ta sklep predstavlja razvoj določb schengenskega pravnega reda, pri katerih Irska v skladu s Sklepom Sveta 2002/192/ES³ ne sodeluje; Irska torej ne sodeluje pri sprejetju tega sklepa, ki zato zanjo ni zavezujoč in se v njej ne uporablja.
- (5) V skladu s členoma 1 in 2 Protokola št. 22 o stališču Danske⁴, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije, Danska ne sodeluje pri sprejetju tega sklepa, ki zato zanjo ni zavezujoč in se v njej ne uporablja. Ker ta sklep nadgrajuje schengenski pravni red, se Danska v skladu s členom 4 navedenega protokola v šestih mesecih od dne, ko Svet sprejme ta sklep, odloči, ali ga bo prenesla v svoje nacionalno pravo.
- (6) Zato bi bilo treba Sporazum podpisati v imenu Unije pod pogojem njegove poznejše sklenitve. Priloženo izjavo v zvezi z Islandijo, Kraljevino Norveško, Švicarsko konfederacijo in Kneževino Lihtenštajn bi bilo treba odobriti v imenu Unije.

¹ Uredba (EU) 2019/1896 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. novembra 2019 o evropski mejni in obalni straži ter razveljavitvi uredb (EU) št. 1052/2013 in (EU) 2016/1624 (UL L 295, 14.11.2019, str. 1).

² UL L 300, 21.11.2022, str. 25.

³ Sklep Sveta 2002/192/ES z dne 28. februarja 2002 o prošnji Irske, da sodeluje pri izvajanju nekaterih določb schengenskega pravnega reda (UL L 64, 7.3.2002, str. 20).

⁴ Protokol št. 22 o stališču Danske (UL C 326, 26.10.2012, str. 299).

- (7) Da bi se zagotovila možnost nujne napotitve stalne enote evropske mejne in obalne straže na ozemlje Bosne in Hercegovine, bi bilo treba Sporazum začasno uporabljati.
- (8) V skladu s Pogodbama Komisija zagotovi podpis Sporazuma s pridržkom njegove poznejše sklenitve.
- (9) V skladu s Pogodbama Komisija zagotovi tudi, da se Bosna in Hercegovina uradno obvesti o nameri Unije po začasni uporabi Sporazuma od datuma njegovega podpisa do začetka njegove veljavnosti –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Podpis Sporazuma med Evropsko unijo in Bosno in Hercegovino o operativnih dejavnostih, ki jih Evropska agencija za mejno in obalno stražo izvaja v Bosni in Hercegovini, se odobri v imenu Unije s pridržkom sklenitve navedenega sporazuma.

Besedilo Sporazuma je priloženo temu sklepu.

Člen 2

Izjava, priložena temu sklepu, se odobri v imenu Unije.

Člen 3

Sporazum se v skladu s členom 22(2) Sporazuma začasno uporablja od datuma podpisa do začetka veljavnosti.

Člen 4

Ta sklep začne veljati na datum sprejetja.

V Bruslju,

*Za Svet
predsednik*