

**Bryssel den 3 december 2024
(OR. en)**

16475/24

**Interinstitutionellt ärende:
2024/0306(NLE)**

**FRONT 326
COWEB 200
MIGR 450**

FÖRSLAG

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	28 november 2024
till:	Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2024) 546 final
Ärende:	Förslag till RÅDETS BESLUT om undertecknande på Europeiska unionens vägnar och provisorisk tillämpning av avtalet mellan Europeiska unionen och Bosnien och Hercegovina om operativ verksamhet som genomförs av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån i Bosnien och Hercegovina

För delegationerna bifogas dokument – COM(2024) 546 final.

Bilaga: COM(2024) 546 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 28.11.2024
COM(2024) 546 final

2024/0306 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

**om undertecknande på Europeiska unionens vägnar och provisorisk tillämpning av
avtalet mellan Europeiska unionen och Bosnien och Hercegovina om operativ
verksamhet som genomförs av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrå i Bosnien
och Hercegovina**

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

En av de uppgifter som åligger Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (*byrån*) är att samarbeta med tredjeländer på de områden som omfattas av förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen (*förordning (EU) 2019/1896*) ”bland annat genom att eventuellt operativt utplacera gränsförvaltningsenheter i tredjeländer”¹. Närmare bestämt ska byrån som en del av den europeiska gräns- och kustbevakningen säkerställa europeisk integrerad gränsförvaltning², varav en komponent är samarbete med tredjeländer på de områden som omfattas av förordning (EU) 2019/1896, med särskild inriktning på angränsande tredjeländer och länder som är ursprungsländer eller transiteringsländer för irreguljär migration³. Byrån får samarbeta med de myndigheter i tredjeländer som är behöriga i frågor som omfattas av förordningen i den utsträckning som krävs för att byrån ska kunna fullgöra sina uppgifter⁴, och får genomföra åtgärder avseende europeisk integrerad gränsförvaltning på ett tredjelandets territorium, förutsatt att tredjelandet har lämnat sitt samtycke.

I kraft av artikel 73.3 i förordning (EU) 2019/1896 ska unionen, när omständigheter kräver att gränsförvaltningsenheter från den europeiska gräns- och kustbevakningens stående styrka utplaceras i ett tredjeland där medlemmarna i enheterna kommer att utöva verkställande befogenheter, ingå ett statusavtal med det berörda tredjelandet. Sådana statusavtal bör bygga på den mall som kommissionen utarbetat i enlighet med artikel 76.1 i den nämnda förordningen. Kommissionen antog mallen den 21 december 2021⁵.

Bosnien och Hercegovina är fortfarande ett viktigt transitland för migranter som vill resa till Europeiska unionen via västra Balkan. Mellan januari och september 2024 registrerades nästan 17 000 fall av irreguljära gränspassager vid inresa vid Europeiska unionens yttre gränser längs västra Balkanruten, varav omkring 90 procent vid Kroatens gräns mot Bosnien och Hercegovina. Bosnien och Hercegovinas verksamhet ledde också till att fler än 5 000 ytterligare försök att passera denna sträcka upptäcktes under samma period.

Människor som reser irreguljärt är fortsatt måltavlor för organiserade kriminella grupper som ägnar sig åt människosmuggling och de löper stor risk för kränkningar av de mänskliga rättigheterna längs vägen. Ökningen av antalet irreguljära inresor och den därav följande ökningen av antalet asylansökningar sätter ett betydande tryck på vissa medlemsstater, vilket gör att det behövs gemensamma, samordnade åtgärder på unionsnivå på grundval av paktens principer om rättvis ansvarsfördelning och solidaritet.

År 2017 inledde Europeiska kommissionen förhandlingar med Bosnien och Hercegovina om ett statusavtal med utgångspunkt i den tidigare förordningen om en europeisk gräns- och kustbevakning (*förordning (EU) 2016/1624*). Förhandlingarna avslutades framgångsrikt genom att kommissionen och Bosnien och Hercegovina paraferade ett utkast till statusavtal i januari 2019. Men statusavtalet undertecknades inte omedelbart och några månader efter det

¹ Artikel 10.1 u i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen.

² Artikel 71.1 i förordning (EU) 2019/1896.

³ Artikel 3 g i förordning (EU) 2019/1896.

⁴ Artikel 73.1 i förordning (EU) 2019/1896.

⁵ Kommissionens meddelande COM(2021) 829 - Mall för det statusavtal som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624.

att avtalet paraferades upphävdes den tidigare nämnda förordningen, för att ersättas av förordning (EU) 2019/1896.

Med tanke på att Bosnien och Hercegovina är ett angränsande tredjeland som fortfarande är ett viktigt transitland för irreguljär migration är vikten av samarbete mellan Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån och Bosnien och Hercegovinas gränspolis lika stor som någonsin. Ett statusavtal som grundar sig på förordning (EU) 2019/1896 skulle göra det möjligt att utplacera enheter ur den europeiska gräns- och kustbevakningens stående styrka vid Bosnien och Hercegovinas gränser, även vid gränsen mot länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen, och därmed stödja landets gränspolis för att säkerställa att alla som reser in i landet gör det i enlighet med relevant lagstiftning.

Den 18 november 2022 fick kommissionen rådets bemyndigande att inleda förhandlingar med Bosnien och Hercegovina, liksom med Montenegro, Serbien och Albanien, om ett avtal om Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns operativa verksamhet i dessa länder (dvs. ett statusavtal på grundval av förordning (EU) 2019/1896). Den 30 november 2022 anordnade kommissionen ett möte med de fyra ovannämnda länderna, där de viktigaste nyheterna i mallen för statusavtal framhölls. Europeiska kommissionen, på Europeiska unionens vägnar, och Bosnien och Hercegovina höll formella förhandlingar om ett avtal den 16 juli, den 23 maj och den 6 september 2024 via videokonferens och den 18 september 2024 på plats i Sarajevo. Rådet informerades regelbundet om framstegen i dessa förhandlingar via de berörda arbetsgrupperna. Kommissionen anser att målen i rådets förhandlingsdirektiv har uppnåtts och att unionen kan godta avtalet.

Jämfört med mallen för statusavtal innehåller den framförhandlade texten en kompletterande bestämmelse rörande Bosnien och Hercegovinas gränspolis interna godkännandeförfarande för operativa planer (artikel 4.3), en begränsning av det geografiska område inom vilket den stående styrkan får utföra sina uppgifter, i enlighet med Bosnien och Hercegovinas gränspolis territoriella behörighet (artikel 10.3), en kompletterande bestämmelse som ger berörda myndigheter i Bosnien och Hercegovina tillträde till Frontex lokaler med tillstånd från den verkställande direktören (artikel 11.5), en ändrad artikel om immunitet som motsvarar bestämmelserna om immunitet och privilegier för övriga länder i regionen och ger funktionell immunitet för personal som utplaceras av Frontex i straffrättsliga, civilrättsliga och administrativa sammanhang (artikel 12), en bestämmelse om att byrån ska informera gränspoliserna om till vem ackrediteringshandlingar har utfärdats (artikel 14.6), en bestämmelse som gör det möjligt för Bosnien och Hercegovina att begära avslutande av utplaceringen av enskilda anställda som agerar i strid med statusavtalet, en operativ plan eller nationell lagstiftning (artikel 18.7), en bestämmelse om provisorisk tillämpning av avtalet i avvaktan på dess ikraftträdande (artikel 22.2). Till skillnad från andra statusavtal avgränsar avtalet med Bosnien och Hercegovina det område där medlemmarna i enheterna får utföra sina uppgifter till det område där Bosnien och Hercegovinas gränspolis får verka, nämligen den zon som sträcker sig 10 km in i landet från gränsen samt gränsövergångsställena – artiklarna 2 och 10 har anpassats för att återspegla detta.

Genom det bifogade förslaget till rådets beslut föreslår kommissionen ett undertecknande av avtalet mellan Europeiska unionen och Bosnien och Hercegovina om åtgärder som genomförs av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån i Bosnien och Hercegovina.

De Schengenassocierade ländernas situation

Detta förslag utgör en utveckling av Schengenregelverket om förvaltningen av de yttre gränserna. Men unionen är inte behörig att ingå statusavtal med Bosnien och Hercegovina

som är bindande även för Norge, Island, Schweiz och Liechtenstein. För att säkerställa att gränsbevakningstjänstemän och annan relevant personal som dessa länder skickar till Bosnien och Hercegovina åtnjuter samma status som i det kommande statusavtalet bör man i en förklaring bifogad till statusavtalet ange att det är önskvärt att liknande avtal ingås mellan Bosnien och Hercegovina och vart och ett av dessa associerade länder.

Detta beslut utgör en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket i vilka Irland inte deltar i enlighet med rådets beslut 2002/192/EG⁶; Irland deltar därför inte i antagandet av detta beslut, som inte är bindande för eller tillämpligt på Irland. I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 22 om Danmarks ställning, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, deltar Danmark inte i antagandet av detta beslut, som inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark.

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

Stärkta kontroller längs gränserna till Bosnien och Hercegovina kommer att ha en positiv inverkan på förvaltningen av unionens yttre gränser och Bosnien och Hercegovinas egna gränser. Ingåendet av ett statusavtal skulle vara förenligt med de bredare målsättningar och prioriteringar för samarbetet som beskrivs i Europeiska unionens stabiliserings- och associeringsavtal med Bosnien och Hercegovina⁷.

Ingåendet av ett statusavtal skulle också kunna stödja Europeiska unionens allmänna ansträngningar och åtaganden att vidareutveckla kapacitet som bidrar till förvaltningen av krishantering och att främja konvergens mellan unionen och Bosnien och Hercegovina i utrikes frågor och säkerhetsfrågor.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

- **Rättslig grund**

Den rättsliga grunden för detta förslag är artiklarna 77.2 b och d samt 79.2 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), jämförda med artikel 218.5 i EUF-fördraget.

Europeiska unionens befogenhet att ingå ett statusavtal framgår uttryckligen av artikel 73.3 i förordning (EU) 2019/1896, där det anges att unionen under ”omständigheter som kräver utplacering av gränsförvaltningsenheter från den stående styrkan i ett tredjeland där medlemmarna i enheterna kommer att utöva verkställande befogenheter” ska ”ingå ett statusavtal [...] med det berörda tredjelandet”.

Enligt artikel 3.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska unionen ha exklusiv befogenhet att ingå ett internationellt avtal, bland annat om ingåendet av avtalet föreskrivs i en unionslagstiftningsakt. I artikel 73.3 i förordning (EU) 2019/1896 föreskrivs att unionen ska ”ingå ett statusavtal med det berörda tredjelandet”. Det avtal som ska undertecknas och ingås med Bosnien och Hercegovina omfattas därför av Europeiska unionens exklusiva befogenhet. I enlighet med artikel 73.3 i förordning (EU) 2019/1896 grundar sig det föreslagna statusavtalet på den mall för avtal som kommissionen antog i december 2021⁸.

⁶ Rådets beslut 2002/192/EG av den 28 februari 2002 om Irlands begäran om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket (EGT L 64, 7.3.2002, s. 20).

⁷ EUT L 164, 30.6.2015, s. 2.

⁸ Meddelandet COM(2021) 829.

- **Subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen**

Behovet av en gemensam strategi

Ett statusavtal kommer att ge Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån möjlighet att placera ut europeiska gräns- och kustbevakningsenheter i Bosnien och Hercegovina och utnyttja alla möjligheter som förordning (EU) 2019/1896 erbjuder. Utan detta redskap är det bara möjligt för enskilda medlemsstater att bilateralt avtala om utplacering för att utveckla och genomföra en europeisk integrerad gränsförvaltning och stödja Bosnien och Hercegovinas arbete för att hantera en situation där ett stort antal migranter försöker transitera genom landets territorium. Det behövs därför en gemensam strategi för bättre förvaltning av Bosnien och Hercegovinas gränser.

Bestämmelserna i det föreslagna avtalet går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå avtalets mål, dvs. att på grundval av mallen för statusavtal omfatta alla aspekter som är nödvändiga för att gränsförvaltningsenheterna från den stående styrkan som utplaceras i ett tredjeland där medlemmarna i enheterna kommer att utöva verkställande befogenheter ska kunna utföra sina åtgärder, i synnerhet en beskrivning av insatsens omfattning, bestämmelser om civilrättsligt och straffrättsligt ansvar, de uppgifter och befogenheter som medlemmarna i enheterna har, åtgärder i samband med inrättandet av ett lokalkontor och praktiska åtgärder avseende respekten för grundläggande rättigheter.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Efterhandsutvärderingar/kontroller av ändamålsenligheten med befintlig lagstiftning**

Eftersom detta är ett nytt avtal har ingen utvärdering eller kontroll av ändamålsenligheten hos befintliga instrument kunnat göras. Ingen konsekvensbedömning behövs för att förhandla om ett statusavtal.

- **Grundläggande rättigheter**

I enlighet med skäl 88 i förordning (EU) 2019/1896 kommer kommissionen att bedöma situationen vad gäller de grundläggande rättigheterna i de områden som omfattas av statusavtalet i Bosnien och Hercegovina och informera Europaparlamentet om detta.

Det planerade avtalet kommer att innehålla praktiska åtgärder avseende de grundläggande rättigheterna och säkerställa att de respekteras till fullo inom ramen för den avtalsenliga verksamheten. Artikel 8.5 i avtalet innehåller bestämmelser om ett oberoende och effektivt system för klagomål i enlighet med relevanta bestämmelser i förordning (EU) 2019/1896 för att kontrollera och säkerställa att de grundläggande rättigheterna respekteras vid all avtalsenlig verksamhet.

- **Dataskydd**

Eftersom bestämmelserna i statusavtalet om överföring av personuppgifter inte väsentligen avviker från mallen för statusavtal har Europeiska datatillsynsmannen, i enlighet med förordning (EU) 2019/1896, inte rådfrågats om bestämmelserna i detta statusavtal.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Statusavtalet medför i sig inga budgetkonsekvenser. Den faktiska utplaceringen av gränsförvaltningsenheter enligt en operativ plan skulle generera kostnader som belastar

byråns budget. Framtida verksamhet inom ramen för statusavtalet kommer att finansieras med byråns egna medel i enlighet med unionens årliga budgetförfarande.

Unionens bidrag till byrån omfattas redan av unionens budget i enlighet med rådets slutsatser om den fleråriga budgetramen.

5. ÖVRIGA INSLAG

- **Genomförandeplaner samt åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

Kommissionen kommer att säkerställa att genomförandet av statusavtalet övervakas på lämpligt sätt.

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om undertecknande på Europeiska unionens vägnar och provisorisk tillämpning av avtalet mellan Europeiska unionen och Bosnien och Hercegovina om operativ verksamhet som genomförs av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån i Bosnien och Hercegovina

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 77.2 b och d och 79.2 c i EUF-fördraget jämförda med artikel 218.5,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och
av följande skäl:

- (1) Under omständigheter som kräver utplacering av gränsförvaltningsenheter från den europeiska gräns- och kustbevakningens stående styrka i ett tredjeland där medlemmarna i enheterna kommer att utöva verkställande befogenheter, ska unionen i enlighet med artikel 73.3. i förordning (EU) 2019/1896¹ ingå ett statusavtal med det berörda tredjelandet på grundval av artikel 218 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.
- (2) Den 18 november 2022 bemyndigade rådet kommissionen att inleda förhandlingar med Bosnien och Hercegovina om ett avtal om Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns operativa verksamhet i Bosnien och Hercegovina (avtalet)².
- (3) Förhandlingarna har slutförts med framgång.
- (4) Detta beslut utgör en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket i vilka Irland inte deltar i enlighet med rådets beslut 2002/192/EG³; Irland deltar därför inte i antagandet av detta beslut, som inte är bindande för eller tillämpligt på Irland.
- (5) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 22 om Danmarks ställning⁴, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, deltar Danmark inte i antagandet av detta beslut, som inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark. Eftersom detta beslut är en utveckling av Schengenregelverket ska Danmark, i enlighet med artikel 4 i det protokollet, inom sex månader efter det att rådet har beslutat om detta beslut, besluta huruvida landet ska genomföra det i sin nationella lagstiftning.
- (6) Avtalet bör därför undertecknas på unionens vägnar, med förbehåll för att det ingås vid en senare tidpunkt. Den bifogade förklaringen angående Island, Konungariket

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624 (EUT L 295, 14.11.2019, s. 1).

² EUT L 300, 21.11.2022, s. 25.

³ Rådets beslut 2002/192/EG av den 28 februari 2002 om Irlands begäran om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket (EGT L 64, 7.3.2002, s. 20).

⁴ Protokoll (nr 22) om Danmarks ställning (EUT C 326, 26.10.2012, s. 299).

Norge, Schweiziska edsförbundet och Furstendömet Liechtenstein bör godkännas på unionens vägnar.

- (7) För att säkerställa möjligheten att snabbt utplacera den europeiska gräns- och kustbevakningens stående styrka på Bosnien och Hercegovinas territorium, bör avtalet tillämpas provisoriskt.
- (8) I enlighet med fördragen är det kommissionen som ska säkerställa att avtalet undertecknas, med förbehåll för att det ingås vid en senare tidpunkt.
- (9) I enlighet med fördragen är det också kommissionens som ska säkerställa att Bosnien och Hercegovina underrättas om unionens avsikt att provisoriskt tillämpa avtalet från och med dagen för dess undertecknande, i avvaktan på att det träder i kraft.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Undertecknandet av avtalet mellan Europeiska unionen och Bosnien och Hercegovina om Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns operativa verksamhet i Bosnien och Hercegovina godkänns härmed på unionens vägnar, med förbehåll för att avtalet ingås.

Texten till avtalet åtföljer detta beslut.

Artikel 2

Förklaringen som åtföljer detta beslut godkänns härmed på unionens vägnar.

Artikel 3

Avtalet ska i enlighet med artikel 22.2 i avtalet tillämpas provisoriskt från och med dagen för undertecknandet, i avvaktan på att det träder i kraft.

Artikel 4

Detta beslut träder i kraft samma dag som det antas.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*