



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 4 януари 2022 г.
(OR. en)

5030/22

FRONT 3
COMIX 3

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор

Дата на получаване: 21 декември 2021 г.

До: Г-н Јерре TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз

№ док. Ком.: COM(2021) 829 final

Относно: **СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА**
Образец на споразумение за статута в съответствие с Регламент (ЕС) 2019/1896 на Европейския парламент и на Съвета от 13 ноември 2019 г. за европейската гранична и брегова охрана и за отмяна на регламенти (ЕС) № 1052/2013 и (ЕС) 2016/1624

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2021) 829 final.

Приложение: COM(2021) 829 final



Брюксел, 21.12.2021 г.
COM(2021) 829 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

**Образец на споразумение за статута в съответствие с Регламент (ЕС) 2019/1896 на
Европейския парламент и на Съвета от 13 ноември 2019 г. за европейската
гранична и брегова охрана и за отмяна на регламенти (ЕС) № 1052/2013 и (ЕС)
2016/1624**

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Активното сътрудничество с трети държави е основен елемент на европейското интегрирано управление на границите¹. От приемането на вече отменения Регламент от 2016 г. за европейската гранична и брегова охрана² Европейската агенция за гранична и брегова охрана („Агенцията“), обикновено наричана Frontex, е оправомощена да разполага екипи с изпълнителни правомощия в съседни на Европейския съюз трети държави, ако е сключено споразумение за статуса — международно споразумение между Европейския съюз и третата държава, което е договорено, подписано и сключено съгласно член 218 от Договора за функционирането на Европейския съюз. През 2016 г. Комисията прие модел на споразумение за статуса³ въз основа на Регламент (ЕС) 2016/1624, който послужи като основа за преговорите с Албания, Босна и Херцеговина, Северна Македония, Черна гора и Сърбия. Понастоящем споразуменията за статуса със Сърбия, Албания и Черна гора са сключени⁴ и в трите държави успешно започнаха съвместни операции. Споразуменията за статуса със Северна Македония и Босна и Херцеговина са парафирани, но се изчаква финализирането им.

През 2019 г. мандатът на Frontex беше допълнително разширен с Регламент (ЕС) 2019/1896 за европейската гранична и брегова охрана⁵ („Регламента“). Регламентът разшири задачите на Агенцията, както и броя на потенциалните партньори за споразумения за статуса. По-специално Агенцията вече може да разполага членове на екипи с изпълнителни правомощия в която и да е трета държава, при условие че разполагането допринася за ефективното прилагане на европейското интегрирано управление на границите, с други думи, разполагането вече не е ограничено само до трети държави, съседни на Европейския съюз. Както и преди, трябва да се сключи споразумение за статута, когато се предвижда разполагане на членове на екипи с изпълнителни правомощия в трета държава⁶.

¹ Европейското интегрирано управление на границите, основано на модела за контрол на достъпа на четири нива, обхваща мерки в трети държави, като например мерки в рамките на общата визова политика, мерки със съседни трети държави, мерки за граничен контрол на външните граници, анализ на риска и мерки в Шенгенското пространство, както и връщане. В новия Регламент за европейската гранична и брегова охрана сътрудничеството с трети държави се признава като важен елемент на европейското интегрирано управление на границите. (Съображение 87).

² Регламент (ЕС) 2016/1624 на Европейския парламент и на Съвета от 14 септември 2016 г. за европейската гранична и брегова охрана, за изменение на Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕО) № 863/2007 на Европейския парламент и на Съвета, Регламент (ЕО) № 2007/2004 на Съвета и Решение 2005/267/ЕО на Съвета (*ОВ L 251, 16.9.2016 г., стр. 1—76*).

³ Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета „Модел на споразумение за статуса в съответствие с член 54, параграф 5 от Регламент (ЕС) № 2016/1624 на Европейския парламент и на Съвета от 14 септември 2016 г. за европейската гранична и брегова охрана“, 22.11.2016 г., COM(2016) 747 final.

⁴ Съответно Решение (ЕС) 2020/865 на Съвета, Решение (ЕС) 2018/1031 на Съвета и Решение (ЕС) 2020/729 на Съвета.

⁵ Регламент (ЕС) 2019/1896 на Европейския парламент и на Съвета от 13 ноември 2019 г. за европейската гранична и брегова охрана и за отмяна на регламенти (ЕС) № 1052/2013 и (ЕС) 2016/1624 (*ОВ L 295, 14.11.2019 г., стр. 1—131*).

⁶ Член 73, параграф 3.

В настоящото съобщение се определя образецът на споразумение за статута, предвиден в член 76, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2019/1896. Това е актуализация на приетия през 2016 г. модел, която включва нововъведенията, въведени с Регламент (ЕС) 2019/1896, по-специално укрепването на защитата на основните права и на личните данни, като същевременно се използва опитът, натрупан при договарянето на вече сключените споразумения за статуса.

2. СЪТРУДНИЧЕСТВО С ТРЕТИ ДЪРЖАВИ В РАМКИТЕ НА РЕГЛАМЕНТА ЗА ЕВРОПЕЙСКАТА ГРАНИЧНА И БРЕГОВА ОХРАНА

В заключенията си от 28 юни 2018 г. Европейският съвет призова подкрепящата роля на Агенцията по отношение на гарантирането на ефективен контрол на външните граници на Съюза, включително в сътрудничество с трети държави, да бъде допълнително засилена чрез увеличаване на ресурсите и подсилен мандат⁷.

Добре структурираното и постоянно сътрудничество с трети държави е ключов фактор за постигане на целите на европейското интегрирано управление на границите. Като компонент на европейското интегрирано управление на границите в Регламента се посочва *„сътрудничество с трети държави в областите, обхванати от настоящия регламент, като се обръща внимание по-специално върху съседните трети държави и третите държави, определени чрез анализ на риска като държави на произход или на транзитно преминаване с цел незаконна имиграция“*⁸. Такова сътрудничество следва да служи за популяризиране на европейски стандарти в областта на управлението на границите и на връщането, за обмен на информация и анализ на риска и за улесняване на осъществяването на връщанията с цел увеличаване на ефикасността им и оказване на подкрепа на трети държави в областта на управлението на границите и на миграцията, включително чрез разполагане на постоянния корпус, когато такава подкрепа е необходима за защитата на външните граници и за ефективното управление на политиката на Съюза в областта на миграцията⁹.

Агенцията се призовава да си сътрудничи с трети държави във връзка с областите, обхванати от Регламента, да подпомага трети държави в контекста на техническото и оперативното сътрудничество между тях по определени въпроси, да подпомага трети държави в обучението на органите за управление на границите и да предоставя помощ на трети държави в подкрепа на операции по търсене и спасяване на бедстващи в морето лица¹⁰. Регламентът дава възможност за разполагане на членове на постоянния корпус на Агенцията за съвместни операции, бърза гранична намеса, действия за намеса в областта на връщането

⁷ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9-2018-INIT/bg/pdf>.

⁸ Член 3, буква ж).

⁹ Съображение 87.

¹⁰ Член 10.

или други уместни действия в третите държави (с разрешението на съответната трета държава)¹¹. Регламентът изрично позволява на Агенцията да си сътрудничи с органите за управление на границите на трети държави¹² „в рамките на необходимото за изпълнението на нейните задачи“¹³.

Агенцията трябва да информира Европейския парламент, Съвета и Комисията относно всички дейности, които провежда в сътрудничество с органите на трети държави, и да предоставя подробна информация относно спазването на основните права в контекста на тези дейности¹⁴. Освен това Агенцията е задължена да включва в своите годишни доклади оценка на сътрудничеството с трети държави, както и да оповестява публично споразуменията, работните договорености, пилотните проекти и проектите за техническа помощ с трети държави¹⁵.

Когато сътрудничеството между Агенцията и трета държава изисква разполагането в тази трета държава на екипи за управление на границите, които ще упражняват изпълнителни правомощия, Регламентът изисква наличието на споразумение за статута между Съюза и тази трета държава¹⁶. Екипите за управление на границите са сформирани от членове на Постоянния корпус на европейската гранична и брегова охрана¹⁷ и могат да бъдат разположени в държавите членки, по външните граници и на територията на трети държави по време на съвместни операции и бърза гранична намеса (наричани общо в образеца на споразумение за статута „оперативни дейности“)¹⁸. Всяко споразумение за статута може да служи като рамка, в която могат да се извършват множество оперативни дейности.

По-специално, когато Комисията препоръчва Съветът да я упълномощи да договори споразумение за статута с трета държава, тя следва да направи оценка на положението с основните права, свързано с областите, обхванати от споразумението, и да информира Европейския парламент за това¹⁹.

¹¹ Член 54.

¹² „органите на трети държави, компетентни по въпросите, които са уредени с настоящия регламент“.

¹³ Член 73, параграф 1.

¹⁴ Член 73, параграф 7.

¹⁵ Член 73, параграфи 7 и 8.

¹⁶ Член 73, параграф 3.

¹⁷ Постоянният корпус се състои от четири категории оперативен персонал: i) постоянен персонал на Агенцията; ii) персонал, дълготрайно командирован от държавите членки към Агенцията; iii) персонал от държавите членки, който има готовност да бъде предоставен на Агенцията за краткосрочно разполагане; и iv) персонал от държавите членки, който има готовност да бъде разположен за бърза гранична намеса. (член 54, параграф 1 от Регламента). [NB: за целите на образеца на споразумение за статута персоналят, попадащ в първата категория, се описва като „членове на екипите, които са членове на редовния персонал на Агенцията“, а персоналят, попадащ в останалите три категории, се описва като „членове на екипите, които не са членове на редовния персонал на Агенцията“.]

¹⁸ Член 2, точка 18.

¹⁹ Съображение 88.

Агенцията може също така да действа в рамките на работно споразумение, сключено със съответните органи на трети държави, по въпроси, свързани с управлението на оперативното сътрудничество²⁰.

Всички операции на Агенцията на територията на трета държава трябва да са включени в годишната работна програма, приета от управителния съвет на Агенцията, и да се извършват въз основа на оперативен план, съгласуван между Агенцията и съответните органи на третата държава, и след консултация с участващите държави членки²¹. Когато държава членка (държави членки) е(са) съседна(съседни) на третата държава или граничат с оперативната зона на третата държава, оперативният план и всички негови изменения се одобряват от тази държава членка (тези държави членки)²².

Що се отнася до връщането, регламентът позволява на Агенцията да i) оказва помощ на всички етапи от процеса на връщане (без да разглежда по същество решенията за връщане, които остават от изключителната компетентност на държавите членки); ii) подпомага координирането и организирането на операции по връщане; iii) предоставя техническа и оперативна подкрепа за изпълнение на задължението за връщане на подлежащи на връщане лица; iv) и да предоставя техническа и оперативна подкрепа за операции за връщане и действия за намеса в областта на връщането²³. Освен екипите за управление на границите регламентът не предвижда други екипи, които да бъдат разполагани оперативно в трети държави²⁴, и не предвижда упражняването на изпълнителни правомощия в трета държава в рамките на връщането от членове на постоянния корпус. Следователно споразумение за статута не би било подходящият инструмент за организиране на операции по връщане²⁵.

3. ОБРАЗЕЦ НА СПОРАЗУМЕНИЕ ЗА СТАТУТА

С регламента се приканва Комисията, след като се консултира с държавите членки, Агенцията, Агенцията на Европейския съюз за основните права и Европейския надзорен орган по защита на данните, да изготви образец на споразумение за статута за действията, осъществявани на територията на трети държави²⁶. По-специално образецът на споразумение за статута трябва да включва описание на обхвата на оперативната дейност, разпоредби относно

²⁰ Член 73, параграф 4.

²¹ Член 74, параграф 3.

²² Член 74, параграф 3.

²³ Член 10, параграф 1, буква н).

²⁴ Член 10, параграф 1, буква ф).

²⁵ По-специално в регламента се посочва, че „осъществяване на връзка с трети държави с оглед на установяването на самоличността и получаването на пътни документи за подлежащи на връщане лица“ и „ескортиране на граждани на трети държави, по отношение на които са предприети процедури по принудително връщане“ са допустими задачи, изискващи изпълнителни правомощия — нито една от тези задачи обаче не би могла да се изпълнява на територията на третата държава.

²⁶ Член 76.

гражданската и наказателната отговорност, задачите и правомощията на членовете на екипите, мерките, свързани със създаването на местен офис, и практическите мерки, свързани със зачитането на основните права²⁷.

Следователно образецът включва следните конкретни разпоредби:

- В член 1 се определя обхватът на споразумението за статута, в който влизат всички аспекти, необходими за разполагането на екипи за управление на границите с изпълнителни правомощия от постоянния корпус на територията на съответната трета държава;
- В член 2 се дават определения на основните термини, използвани в образеца (трябва да се отбележи, че макар в определенията в образеца да се прави позоваване на съответните разпоредби на законодателството на Съюза, съгласно стандартната практика споразуменията за статута с трети държави ще съдържат формулировката на тези разпоредби, а не позоваване на тях);
- В член 3 се описва начинът, по който оперативната дейност (т.е. съвместна операция или бърза гранична намеса) може да бъде започната (трябва да се отбележи, че споразумението за статута урежда само задълженията на страните една спрямо друга; не следва да се тълкува като засягащо техните задължения съгласно съответното законодателство, по-специално Регламента за европейската гранична и брегова охрана²⁸);
- В член 4 се предвижда, че за всяка оперативна дейност следва да бъде приет оперативен план, в който подробно се описват организационните и процедурните аспекти на тази дейност;
- Член 5 изисква страните да въведат механизъм за докладване на всички ситуации, свързани с незаконна имиграция, трансгранични престъпления или опасност за живота на мигранти по външните граници на Европейския съюз или съответната трета държава, по протежение на тези граници или в близост до тях;
- Член 6 позволява на Агенцията да създава местни офиси в съответната трета държава, при условие че е налице съгласието на третата държава;
- В член 7 се описва ролята на координиращия служител;
- Член 8 гарантира, че основните права винаги се спазват в пълна степен във връзка с прилагането на споразумението за статута, и изисква да бъдат въведени механизми за подаване на жалби, които да позволяват докладването и обработването на твърдения за нарушения на основните права;
- В член 9 се описва ролята на наблюдателите на основните права;
- В член 10 се определят задачите и правомощията на членовете на екипите, в това число, че те могат единствено да изпълняват задачите и да упражняват правомощията, описани в оперативния план;

²⁷ Член 73, параграф 3.

²⁸ Регламент (ЕС) 2019/1896.

- В член 11 се предвижда неприкосновеността на собствеността, средствата, активите и операциите на Агенцията в съответната трета държава;
- В член 12 се съдържа списък на привилегиите и имунитетите на членовете на екипите, включително гражданската и наказателната отговорност;
- Член 13 предвижда разпоредби за ранените или починалите членове на екипи;
- В член 14 се описват специфичните характеристики на документите за акредитация, които трябва да бъдат издадени на всеки член на екип;
- С член 15 членове 12—14 се прилагат за целия персонал на Агенцията, разположен в съответната трета държава;
- Член 16 съдържа правила относно обработката и защитата на личните данни;
- В член 17 се определят предпоставките за обмен на класифицирана и чувствителна неклассифицирана информация между Агенцията и съответната трета държава;
- Член 18 съдържа правила относно оттеглянето на финансирането на дадена оперативна дейност или нейното спиране или прекратяване;
- В член 19 се предвижда съответната трета държава да информира проактивно съответните органи на Съюза, в случай че узнае за твърдения за измама, корупция или други незаконни дейности, които могат да засегнат интересите на Европейския съюз;
- В член 20 се описват субектите, отговорни за изпълнението на споразумението за статута;
- Член 21 урежда начина на разрешаване на споровете относно тълкуването на споразумението;
- В член 22 се описва процедурата за влизане в сила, изменение, срок на действие, спиране и прекратяване на споразумението.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Разширената компетентност на Агенцията да извършва оперативни дейности на територията на трети държави, когато такова разполагане допринася за ефективното прилагане на европейското интегрирано управление на границите, ще допринесе значително за подобряването на сигурността на границите на Съюза. С приложения образец на споразумение за статута се създава рамка за сътрудничеството между Агенцията и нейните екипи, от една страна, и компетентните органи на третите държави, от друга страна. Макар че Комисията ще използва този образец като отправна точка за всяко договаряне на споразумение за статута с трета държава от името на Европейския съюз, окончателните текстове на тези споразумения задължително ще бъдат адаптирани в съответствие със специфичните реалности на всеки преговарящ партньор и с различните цели на Съюза по отношение на тези партньори. При все това Комисията ще се стреми да запази същността на образца на споразумение за статута по време на тези преговори.