



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 4. siječnja 2022.
(OR. en)

5030/22

FRONT 3
COMIX 3

POP RATNA BILJEŠKA

Od: Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ

Datum primitka: 21. prosinca 2021.

Za: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije

Br. dok. Kom.: COM(2021) 829 final

Predmet: KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU
**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 uredaba (EU)
br. 1052/2013 i (EU) 2016/1624**

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2021) 829 final.

Priloženo: COM(2021) 829 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 21.12.2021.
COM(2021) 829 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

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 uredaba (EU) br. 1052/2013 i (EU) 2016/1624

1. UVOD

Aktivna suradnja s trećim zemljama ključan je element europskog integriranog upravljanja granicama¹. Od Uredbe iz 2016. o europskoj graničnoj i obalnoj straži², koja je stavljena izvan snage, Europska agencija za europsku graničnu i obalnu stražu („Agencija”), koja se uobičajeno naziva Frontex, ovlaštena je raspoređivati timove s izvršnim ovlastima u treće zemlje koje graniče s Europskom unijom, podložno sklapanju sporazuma o statusu – međunarodnog sporazuma između Europske unije i treće zemlje o kojem se pregovara i koji se potpisuje i sklapa na temelju članka 218. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Komisija je 2016. donijela predložak sporazuma o statusu³ na temelju Uredbe (EU) 2016/1624, koji je poslužio kao osnova za pregovore s Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Sjevernom Makedonijom, Crnom Gorom i Srbijom. Trenutačno su sporazumi o statusu sklopljeni sa Srbijom, Albanijom i Crnom Gorom⁴, a zajedničke operacije uspješno su pokrenute u sve tri zemlje. Sporazumi o statusu sa Sjevernom Makedonijom i Bosnom i Hercegovinom parafirani su, ali još nisu finalizirani.

Mandat Frontexa proširen je 2019. Uredbom (EU) 2019/1896 o europskoj graničnoj i obalnoj straži⁵ („Uredba”). Uredbom su proširene zadaće Agencije, kao i broj potencijalnih partnera za sporazume o statusu. Točnije, Agencija sad može rasporediti članove timova s izvršnim ovlastima u svaku treću zemlju sve dok raspoređivanje doprinosi djelotvornoj provedbi europskog integriranog upravljanja granicama, drugim riječima raspoređivanje više nije ograničeno na treće zemlje koje graniče s Europskom unijom. Kao i prije, ako je predviđeno raspoređivanje članova timova s izvršnim ovlastima u treću zemlju, mora se sklopiti sporazum o statusu⁶.

Ovom Komunikacijom utvrđuje se predložak sporazuma o statusu predviđen člankom 76. stavkom 1. Uredbe (EU) 2019/1896. Riječ je o ažuriranju modela donesenog 2016., koje uključuje novosti uvedene Uredbom (EU) 2019/1896, posebice jačanje zaštite temeljnih prava i osobnih podataka, uz istodobno korištenje iskustva stečenog u pregovorima o već sklopljenim sporazumima o statusu.

¹ Europsko integrirano upravljanje granicama, koje se temelji na četverorazinskom modelu za nadzor pristupa, obuhvaća mjere u trećim zemljama, kao što su one u okviru zajedničke vizne politike, mjere sa susjednim trećim zemljama, mjere nadzora državne granice na vanjskim granicama, analiza rizika te mjere unutar schengenskog područja i vraćanje. Novom Uredbom o europskoj graničnoj i obalnoj straži suradnja s trećim zemljama prepoznaje se kao važan element europskog integriranog upravljanja granicama (uvodna izjava 87.).

² Uredba (EU) 2016/1624 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2016. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 863/2007 Europskog parlamenta i Vijeća, Uredbe Vijeća (EZ) br. 2007/2004 i Odluke Vijeća 2005/267/EZ, *SL L 251, 16.9.2016., str. 1.–76.*

³ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o predlošku sporazuma o statusu iz članka 54. stavka 5. Uredbe (EU) 2016/1624 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2016. o europskoj graničnoj i obalnoj straži, 22.11.2016., COM(2016) 747 final.

⁴ Odluka Vijeća (EU) 2020/865, Odluka Vijeća (EU) 2018/1031 odnosno Odluka Vijeća (EU) 2020/729.

⁵ Uredba (EU) 2019/1896 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2019. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i stavljanju izvan snage uređaba (EU) br. 1052/2013 i (EU) 2016/1624, *SL L 295, 14.11.2019., str. 1.–131.*

⁶ Članak 73. stavak 3.

2. SURADNJA S TREĆIM ZEMLJAMA U OKVIRU UREDBE O EUROPSKOJ GRANIČNOJ I OBALNOJ STRAŽI

U zaključcima od 28. lipnja 2018. Europsko vijeće pozvalo je na daljnje jačanje uloge pružanja potpore koju ima Agencija s obzirom na osiguravanje djelotvornog nadzora vanjskih granica Unije, među ostalim pri suradnji s trećim zemljama, s pomoću većih resursa i proširenog mandata⁷.

Dobro strukturirana i trajna suradnja s trećim zemljama ključan je čimbenik za postizanje ciljeva europskog integriranog upravljanja granicama. U Uredbi se „suradnj[a] s trećim zemljama u područjima obuhvaćenima ovom Uredbom, posebno usmjeren[a] na susjedne treće zemlje i one treće zemlje koje su u analizi rizika prepoznate kao zemlje podrijetla ili tranzita za nezakonito useljavanje” navodi kao element europskog integriranog upravljanja granicama⁸. Takva suradnja trebala bi služiti promicanju standarda europskog upravljanja granicama i vraćanja, razmjeni informacija i analizi rizika te olakšavanju provedbe vraćanja radi povećanja njihove učinkovitosti i potpore trećim zemljama u području upravljanja granicama i migracija, među ostalim raspoređivanjem stalnih snaga kad je ta potpora potrebna za zaštitu vanjskih granica i djelotvorno upravljanje migracijskom politikom Unije⁹.

Agencija se poziva da surađuje s trećim zemljama u područjima obuhvaćenima Uredbom, da im pomaže u kontekstu njihove tehničke i operativne suradnje u određenim područjima, da im pomaže u osposobljavanju tijela za upravljanje granicama i da im pruža pomoć kao potporu u operacijama traganja i spašavanja osoba u nevolji na moru¹⁰. Uredbom se omogućuje raspoređivanje članova stalnih snaga Agencije u zajedničkim operacijama, brzim intervencijama na granicama, intervencijama vraćanja ili drugim relevantnim aktivnostima u trećim zemljama (uz odobrenje predmetne treće zemlje)¹¹. Uredbom se posebno dopušta Agenciji da surađuje s tijelima trećih zemalja za upravljanje granicama¹² „u mjeri u kojoj je to potrebno za izvršavanje njezinih zadaća”¹³.

Agencija je dužna obavijestiti Europski parlament, Vijeće i Komisiju o svim aktivnostima koje provodi u suradnji s tijelima trećih zemalja i pružiti detaljne informacije o poštovanju temeljnih prava za vrijeme tih aktivnosti¹⁴. Agencija je nadalje obvezna u godišnja izvješća uvrstiti ocjenu o svojoj suradnji s trećim zemljama te

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/media/35936/28-euco-final-conclusions-en.pdf>

⁸ Članak 3. točka (g).

⁹ Uvodna izjava 87.

¹⁰ Članak 10.

¹¹ Članak 54.

¹² „[T]ijel[a] trećih zemalja nadležn[a] za pitanja obuhvaćena ovom Uredbom”.

¹³ Članak 73. stavak 1.

¹⁴ Članak 73. stavak 7.

objaviti svoje sporazume, radne dogovore, pilot-projekte i projekte tehničke pomoći s trećim zemljama¹⁵.

Ako je za suradnju između Agencije i treće zemlje potrebno rasporediti timove za upravljanje granicama koji će izvršavati izvršne ovlasti u treću zemlju, Uredbom se zahtijeva da je sklopljen sporazum o statusu između Unije i te treće zemlje¹⁶. Timovi za upravljanje granicama sastavljeni su od pripadnika stalnih snaga europske granične i obalne straže¹⁷ i mogu se rasporediti u države članice, na vanjskim granicama i na državnom području trećih zemalja za vrijeme zajedničkih operacija i brzih intervencija na granicama (u predlošku sporazuma o statusu zajednički nazvane „operativne aktivnosti”)¹⁸. Svaki sporazum o statusu može poslužiti kao krovni sporazum u okviru kojeg se može provesti više operativnih aktivnosti.

Posebno, kad god Komisija preporuči Vijeću da joj odobri pregovaranje o sporazumu o statusu s trećom zemljom, mora ocijeniti stanje temeljnih prava u toj trećoj zemlji relevantno za područja obuhvaćena sporazumom te o tome obavijestiti Europski parlament¹⁹.

Agencija može djelovati i u okviru radnog dogovora sklopljenog s relevantnim tijelima trećih zemalja o pitanjima povezanima s upravljanjem operativnom suradnjom²⁰.

Svaka operacija Agencije na državnom području treće zemlje mora biti uključena u godišnji radni program koji donosi upravni odbor Agencije te se provesti na temelju operativnog plana koji su dogovorile Agencija i relevantna tijela treće zemlje uz savjetovanje s državama članicama sudionicama²¹. Ako država članica ili države članice graniče s trećom zemljom ili operativnim područjem treće zemlje, operativni plan i sve njegove izmjene podliježu dobivanju suglasnosti te države članice ili tih država članica²².

Kad je riječ o vraćanju, Uredbom se omogućuje Agenciji da i. pruža pomoć u svim fazama postupka vraćanja (ne preispitujući utemeljenost odluka o vraćanju, koje su i dalje u isključivoj nadležnosti država članica), ii. pomaže pri koordinaciji i organizaciji operacija vraćanja, iii. pruža tehničku i operativnu potporu za provedbu obveze vraćanja

¹⁵ Članak 73. stavci 7. i 8.

¹⁶ Članak 73. stavak 3.

¹⁷ Stalne snage sastoje se od četiriju kategorija operativnog osoblja: i. statutarnog osoblja Agencije, ii. osoblja dugoročno upućenog u Agenciju iz država članica, iii. osoblja iz država članica koje je spremno da se Agenciji stavi na raspolaganje za kratkoročno raspoređivanje i iv. osoblja iz država članica spremnog da bude raspoređeno za brze intervencije na granicama (članak 54. stavak 1. Uredbe). [Napomena: za potrebe predložka sporazuma o statusu osoblje koje spada u prvu kategoriju opisano je kao „članovi timova koji su statutarno osoblje Agencije”, a osoblje koje spada u preostale tri kategorije opisano je kao „članovi timova koji nisu statutarno osoblje Agencije”.]

¹⁸ Članak 2. stavak 18.

¹⁹ Uvodna izjava 88.

²⁰ Članak 73. stavak 4.

²¹ Članak 74. stavak 3.

²² Članak 74. stavak 3.

vraćenika i iv. pruža tehničku i operativnu potporu za operacije vraćanja i intervencije²³. Uredbom se ne propisuje operativno raspoređivanje drugih timova koji nisu timovi za upravljanje granicama u treće zemlje²⁴ i ne predviđa se da pripadnici stalnih snaga izvršavaju izvršne ovlasti u trećoj zemlji u okviru vraćanja. Sporazum o statusu stoga ne bi bio prikladan instrument za organizaciju operacija vraćanja²⁵.

3. PREDLOŽAK SPORAZUMA O STATUSU

Uredbom se Komisija poziva da nakon savjetovanja s državama članicama, Agencijom, Agencijom Europske unije za temeljna prava i Europskim nadzornikom za zaštitu podataka sastavi predložak sporazuma o statusu za djelovanja koja se provode na državnom području trećih zemalja²⁶. Predloškom sporazuma o statusu posebno se moraju odrediti opseg operativne aktivnosti, odredbe o građanskopravnoj i kaznenopravnoj odgovornosti, zadaće i ovlasti članova timova, mjere povezane s uspostavom područnog ureda te praktične mjere povezane s poštovanjem temeljnih prava²⁷.

Stoga predložak sadržava sljedeće posebne odredbe:

- u članku 1. utvrđuje se područje primjene sporazuma o statusu, koje uključuje sva pitanja potrebna za raspoređivanje timova za upravljanje granicama s izvršnim ovlastima iz stalnih snaga na državno područje relevantne treće zemlje;
- u članku 2. navode se definicije ključnih pojmova koji se upotrebljavaju u predlošku (treba napomenuti da, premda se definicije u predlošku odnose na relevantne odredbe zakonodavstva Unije, u skladu sa standardnom praksom sporazumi o statusu s trećim zemljama sadržavat će tekst tih odredbi, a ne upućivanja na njih);
- u članku 3. opisuje se način na koji se operativna aktivnost (tj. zajednička operacija ili brza intervencija na granicama) može pokrenuti (valja napomenuti da se sporazumom o statusu propisuju samo međusobne obveze stranaka; sporazum se ne smije tumačiti kao da utječe na njihove obveze na temelju relevantnog zakonodavstva, posebno Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži²⁸);
- u članku 4. navodi se da je za svaku operativnu aktivnost potrebno donijeti operativni plan, u kojem se detaljno opisuju svi njezini organizacijski i postupovni aspekti;
- člankom 5. od stranaka se traži da imaju uspostavljen mehanizam za prijavljivanje svake situacije koja se odnosi na nezakonito useljavanje, prekogranični kriminal ili

²³ Članak 10. stavak 1. točka (n).

²⁴ Članak 10. stavak 1. točka (u).

²⁵ Posebno, Uredbom se „povezivanje s trećim zemljama s ciljem identificiranja i pribavljanja putnih isprava za vraćenike” i „praćenje državljana trećih zemalja koji podliježu postupcima prisilnog vraćanja” utvrđuju kao dopuštene zadaće za koje su nužne izvršne ovlasti – međutim, nijedna se ne bi izvršavala na državnom području treće zemlje.

²⁶ Članak 76.

²⁷ Članak 73. stavak 3.

²⁸ Uredba (EU) 2019/1896.

- ugrozu života migranata na vanjskim granicama Europske unije ili relevantne treće zemlje, duž njih ili u njihovoj blizini;
- člankom 6. Agenciji se omogućuje da uspostavi područne urede u relevantnoj trećoj zemlji, podložno suglasnosti treće zemlje;
 - u članku 7. opisuje se uloga koordinatora;
 - člankom 8. osigurava se puno poštovanje temeljnih prava u svakom trenutku u pogledu primjene sporazuma o statusu i traži se uspostavljanje mehanizama za podnošenje pritužbi kako bi se omogućilo prijavljivanje i obrada navoda o kršenju temeljnih prava;
 - u članku 9. opisuje se uloga promatrača za temeljna prava;
 - u članku 10. navode se zadaće i ovlasti članova tima te se napominje da oni mogu obavljati samo one zadaće i izvršavati samo one ovlasti koje su opisane u operativnom planu;
 - člankom 11. predviđa se nepovredivost vlasništva, sredstava, imovine i operacija Agencije u relevantnoj trećoj zemlji;
 - u članku 12. navode se povlastice i imuniteti članova tima, uključujući građanskopravnu i kaznenopravnu odgovornost;
 - u članku 13. navode se odredbe za ozlijeđene ili preminule članove tima;
 - u članku 14. opisuju se pojedini akreditacijski isprava koje se moraju izdati svim članovima tima;
 - člankom 15. primjenjuju se članci od 12. do 14. na sve osoblje Agencije raspoređeno u relevantnu treću zemlju;
 - u članku 16. navode se pravila o obradi i zaštiti osobnih podataka;
 - u članku 17. navode se preduvjeti za razmjenu klasificiranih podataka i osjetljivih neklasificiranih podataka između Agencije i relevantne treće zemlje;
 - članak 18. sadržava pravila o opozivanju financiranja operativne aktivnosti ili njezinoj suspenziji ili prekidu;
 - člankom 19. predviđa se da relevantna treća zemlja proaktivno obavještava relevantna tijela Unije ako postane svjesna navoda o prijevarama, korupciji ili drugim nezakonitim aktivnostima koje mogu utjecati na interese Europske unije;
 - u članku 20. opisuju se tijela odgovorna za provedbu sporazuma o statusu;
 - člankom 21. uređuje se način rješavanja sporova koji se odnose na tumačenje sporazuma;
 - u članku 22. opisuje se postupak za stupanje na snagu, izmjenu, trajanje, suspenziju i otkazivanje sporazuma.

4. ZAKLJUČCI

Proširivanjem nadležnosti Agencije za izvršavanje operativnih aktivnosti na državnom području svake treće zemlje na kojem takvo raspoređivanje doprinosi djelotvornoj provedbi europskog integriranog upravljanja granicama znatno će se doprinijeti poboljšanju sigurnosti granica Unije. Priloženim predloškom sporazuma o statusu utvrđuje se okvir za suradnju između Agencije i njezinih timova, s jedne strane, i relevantnih tijela trećih zemalja, s druge strane. Premda će taj predložak biti polazna točka Komisije za svako pregovaranje o sporazumu o statusu s trećom zemljom u ime Europske unije, konačan tekst tih sporazuma nužno će biti prilagođen u skladu sa specifičnim okolnostima svakog partnera s kojim se pregovara i različitim ciljevima Unije u vezi s tim partnerima. Ipak, Komisija će za vrijeme takvih pregovora nastojati očuvati bit predloška sporazuma o statusu.