



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 4 januari 2022
(OR. en)

5030/22

FRONT 3
COMIX 3

BEGELEIDENDE NOTA

van: de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur

ingekomen: 21 december 2021

aan: de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

nr. Comdoc.: COM(2021) 829 final

Betreft: **MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD Modelstatusovereenkomst als bedoeld in Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1052/2013 en Verordening (EU) 2016/1624**

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2021) 829 final.

Bijlage: COM(2021) 829 final



Brussel, 21.12.2021
COM(2021) 829 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Modelstatusovereenkomst als bedoeld in Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees
Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en
kustwacht en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1052/2013 en Verordening (EU)
2016/1624**

1. INLEIDING

Actieve samenwerking met derde landen is een wezenlijk kenmerk van het Europees geïntegreerd grensbeheer¹. Sinds de inmiddels ingetrokken Verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht van 2016², is het Europees Grens- en kustwachtagentschap (“het Agentschap”), doorgaans Frontex genoemd, gemachtigd om teams met uitvoerende bevoegdheden in te zetten in aan de Europese Unie grenzende derde landen, onder voorbehoud van de sluiting van een statusovereenkomst – een internationale overeenkomst tussen de Europese Unie en het derde land waarover is onderhandeld en die is ondertekend en gesloten overeenkomstig artikel 218 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. In 2016 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan een modelstatusovereenkomst³ op basis van Verordening (EU) 2016/1624, die als basis diende voor de onderhandelingen met Albanië, Bosnië en Herzegovina, Noord-Macedonië, Montenegro en Servië. Momenteel zijn de statusovereenkomsten met Servië, Albanië en Montenegro gesloten⁴ en zijn in elk van de drie landen met succes gezamenlijke operaties gestart. Statusovereenkomsten met Noord-Macedonië en Bosnië en Herzegovina zijn geparafeerd, maar nog niet definitief.

In 2019 is het mandaat van Frontex verder uitgebreid via Verordening (EU) 2019/1896 betreffende de Europese grens- en kustwacht⁵ (“de verordening”). De verordening breidde de taken van het agentschap uit, alsook het aantal potentiële partners voor statusovereenkomsten. Het agentschap kan nu met name teamleden met uitvoerende bevoegdheden inzetten in elk derde land, mits de inzet bijdraagt tot de doeltreffende uitvoering van het Europees geïntegreerd grensbeheer; de inzet is dus niet langer beperkt tot derde landen die aan de Europese Unie grenzen. Zoals voorheen moet een statusovereenkomst worden gesloten wanneer de inzet van teamleden met uitvoerende bevoegdheden in een derde land wordt overwogen⁶.

¹ Het Europees geïntegreerd grensbeheer gaat uit van het op vier niveaus gebaseerde toegangscontrolemodel en omvat maatregelen in derde landen, onder andere in het kader van het gemeenschappelijk visumbeleid, alsook maatregelen met naburige derde landen, grenstoezichtmaatregelen aan de buitengrenzen zelf, risicoanalyse en maatregelen binnen het Schengengebied en op het gebied van terugkeer. In de nieuwe verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht wordt samenwerking met derde landen erkend als een belangrijk onderdeel van het Europees geïntegreerd grensbeheer. (Overweging 87)

² Verordening (EU) 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2016 betreffende de Europese grens- en kustwacht, tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 863/2007 van het Europees Parlement en de Raad, Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad en Besluit 2005/267/EG van de Raad, PB L 251 van 16.9.2016, blz. 1.

³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad “Modelstatusovereenkomst als bedoeld in artikel 54, lid 5, van Verordening (EU) 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2016 betreffende de Europese grens- en kustwacht”, 22.11.2016, COM(2016) 747 final.

⁴ Respectievelijk Besluit (EU) 2020/865 van de Raad, Besluit (EU) 2018/1031 van de Raad en Besluit (EU) 2020/729 van de Raad.

⁵ Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1052/2013 en Verordening (EU) 2016/1624, PB L 295 van 14.11.2019, blz. 1.

⁶ Artikel 73, lid 3.

Deze mededeling bevat de modelstatusovereenkomst als bedoeld in artikel 76, lid 1, van Verordening (EU) 2019/1896. Het is een actualisering van het model dat in 2016 is aangenomen en omvat de bij Verordening (EU) 2019/1896 ingevoerde vernieuwingen, met name de versterking van de bescherming van de grondrechten en van persoonsgegevens. Ook is bij de actualisering geput uit de ervaring die is opgedaan bij de onderhandelingen over de reeds gesloten statusovereenkomsten.

2. SAMENWERKING MET DERDE LANDEN IN HET KADER VAN DE VERORDENING BETREFFENDE DE EUROPESE GRENS- EN KUSTWACHT

In zijn conclusies van 28 juni 2018 riep de Europese Raad ertoe op de ondersteunende rol van Frontex bij het waarborgen van doeltreffende controle van de buitengrenzen van de Unie, ook wat betreft de samenwerking met derde landen, verder te versterken met meer middelen en een ruimer mandaat⁷.

Goed gestructureerde en permanente samenwerking met derde landen is van cruciaal belang voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het Europees geïntegreerd grensbeheer. De verordening noemt “*samenwerking met derde landen op gebieden die onder deze verordening vallen, met bijzondere aandacht voor naburige derde landen en derde landen die volgens de risicoanalyse land van herkomst of doorreis zijn bij illegale immigratie*” als onderdeel van Europees geïntegreerd grensbeheer⁸. Dergelijke samenwerking moet worden aangegrepen om de Europese normen voor grensbeheer en terugkeer te promoten, informatie en risicoanalyses uit te wisselen, en de uitvoering van terugkeeractiviteiten te vergemakkelijken zodat deze efficiënter worden, en derde landen te ondersteunen op het gebied van grensbeheer en migratie, onder meer door de inzet van het permanente korps, wanneer dergelijke steun nodig is om de buitengrenzen te beschermen, en door het effectief beheer van het migratiebeleid van de Unie⁹.

Het Agentschap wordt verzocht samen te werken met derde landen op gebieden die onder de verordening vallen, derde landen bij te staan in het kader van de technische en operationele samenwerking tussen hen op bepaalde gebieden, derde landen bij te staan bij de opleiding van grensbeheerautoriteiten en bijstand te verlenen aan derde landen met betrekking tot opsporings- en reddingsoperaties voor personen die op zee in nood verkeren¹⁰. De verordening biedt de mogelijkheid tot inzet van leden van het permanente korps van het Agentschap bij gezamenlijke operaties, snelle grensinterventies, terugkeerinterventies of andere relevante activiteiten in derde landen (met toestemming van het betrokken derde land)¹¹. De verordening staat het Agentschap

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/media/35951/28-euco-final-conclusions-nl.pdf>

⁸ Artikel 3, punt g).

⁹ Overweging 87.

¹⁰ Artikel 10.

¹¹ Artikel 54.

specifiek toe om met de grensbeheerautoriteiten van derde landen samen te werken¹² “*in de mate waarin die samenwerking nodig is om zijn taken te vervullen*”¹³.

Het Agentschap moet het Europees Parlement, de Raad en de Commissie in kennis stellen van alle activiteiten die het in samenwerking met de autoriteiten van derde landen uitvoert en gedetailleerde informatie verstrekken over de eerbiediging van de grondrechten bij deze activiteiten¹⁴. Voorts is het Agentschap verplicht in zijn jaarverslagen een beoordeling van zijn samenwerking met derde landen op te nemen en zijn overeenkomsten, werkafspraken, proefprojecten en technische bijstandsprojecten met derde landen openbaar te maken¹⁵.

Wanneer voor de samenwerking tussen het Agentschap en een derde land in dat derde land grensbeheerteams moeten worden ingezet die uitvoerende bevoegdheden zullen uitoefenen, moet er op grond van de verordening een statusovereenkomst tussen de Unie en dat derde land zijn¹⁶. Grensbeheerteams bestaan uit leden van het permanente korps van de Europese grens- en kustwacht¹⁷ en kunnen in de lidstaten, aan de buitengrenzen en op het grondgebied van derde landen worden ingezet tijdens gezamenlijke operaties en snelle grensinterventies (in de modelstatusovereenkomst gezamenlijk aangeduid als “operationele activiteiten”)¹⁸. Elke statusovereenkomst kan dienen als overkoepelend kader waarbinnen meerdere operationele activiteiten kunnen worden uitgevoerd.

Wanneer de Commissie de Raad aanbeveelt om haar toestemming te geven over een statusovereenkomst met een derde land te onderhandelen, moet zij de situatie op het gebied van de grondrechten die van belang zijn voor de onder de overeenkomst vallende terreinen in dat derde land beoordelen en het Europees Parlement hiervan op de hoogte stellen¹⁹.

Het Agentschap kan ook optreden in het kader van een werkafpraak met de betrokken autoriteiten van een derde land over aangelegenheden die verband houden met het beheer van de operationele samenwerking²⁰.

¹² “de autoriteiten van derde landen die bevoegd zijn voor onder deze verordening vallende aangelegenheden”.

¹³ Artikel 73, lid 1.

¹⁴ Artikel 73, lid 7.

¹⁵ Artikel 73, leden 7 en 8.

¹⁶ Artikel 73, lid 3.

¹⁷ Het permanente korps telt vier categorieën operationeel personeel: i) statutair personeel van het Agentschap; ii) personeel dat voor lange termijn door de lidstaten bij het Agentschap wordt gedetacheerd; iii) personeel dat klaarstaat om door de lidstaten ter beschikking te worden gesteld van het Agentschap om voor een korte tijd te worden ingezet; en iv) personeel van de lidstaten dat klaarstaat om te worden ingezet voor snelle grensinterventies. Artikel 54, lid 1. [*NB: voor de toepassing van de modelstatusovereenkomst wordt personeel dat in de eerste categorie valt omschreven als “teamleden die statutair personeel van het Agentschap zijn” en wordt personeel dat tot de overige drie categorieën behoort, omschreven als “teamleden die geen statutair personeel van het Agentschap zijn”.*]

¹⁸ Artikel 2, lid 18.

¹⁹ Overweging 88.

²⁰ Artikel 73, lid 4.

Operaties van het Agentschap op het grondgebied van een derde land moeten worden opgenomen in het door de raad van bestuur aangenomen jaarlijkse werkprogramma en worden uitgevoerd op basis van een operationeel plan waarover in overleg met de deelnemende lidstaten overeenstemming is bereikt tussen het Agentschap en de bevoegde autoriteiten van het desbetreffende derde land²¹. Ingeval een lidstaat of lidstaten burelen zijn van het derde land of grenzen aan het operationele gebied van het derde land, is het operationeel plan, alsmede alle wijzigingen hierin, afhankelijk van de instemming hiermee van die lidsta(a)t(en)²².

Wat terugkeer betreft, biedt de verordening het Agentschap de mogelijkheid i) bijstand te verlenen in alle stadia van de terugkeerprocedure (zonder in te gaan op de gegrondheid van terugkeerbesluiten, die uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten blijven vallen); ii) bijstand te leveren bij de coördinatie en organisatie van terugkeeroperaties; iii) technische en operationele ondersteuning te verstrekken voor de uitvoering van de verplichting om terugkeerders te doen terugkeren; iv) en technische en operationele steun te verstrekken voor terugkeeroperaties en terugkeerinterventies²³. De verordening voorziet niet in operationele inzet in derde landen van andere teams dan grensbeheerteams²⁴ en evenmin in de uitoefening van uitvoerende bevoegdheden in een derde land in het kader van terugkeer door leden van het permanente korps. Een statusovereenkomst zou dus niet het geschikte instrument zijn voor de organisatie van terugkeeroperaties²⁵.

3. MODELSTATUSOVEREENKOMST

De verordening bepaalt dat de Commissie na overleg met de lidstaten, het Agentschap, het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming een modelstatusovereenkomst moet opstellen voor acties op het grondgebied van derde landen²⁶. In die modelstatusovereenkomst moeten met name de reikwijdte van de operationele activiteit, bepalingen inzake civielrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid en de taken en bevoegdheden van de teamleden worden omschreven, alsmede de maatregelen met betrekking tot het opzetten van een steunpunt en praktische maatregelen in verband met de eerbiediging van de grondrechten²⁷.

De modelstatusovereenkomst bevat derhalve de volgende specifieke bepalingen:

²¹ Artikel 74, lid 3.

²² Artikel 74, lid 3.

²³ Artikel 10, lid 1, punt n).

²⁴ Artikel 10, lid 1, punt u).

²⁵ Met name worden in de verordening “*contacten leggen met derde landen met het oog op de identificatie van en de verkrijging van reisdocumenten voor onderdanen van derde landen die moeten terugkeren*” en “*begeleiden van onderdanen van derde landen die vallen onder een procedure van gedwongen terugkeer*” genoemd als toegestane taken waarvoor uitvoerende bevoegdheden nodig zijn – geen van beide taken zou echter op het grondgebied van het derde land worden uitgevoerd.

²⁶ Artikel 76.

²⁷ Artikel 73, lid 3.

- Artikel 1 bepaalt het toepassingsgebied van de statusovereenkomst, dat alle zaken omvat die nodig zijn voor de inzet van grensbeheerteams met uitvoerende bevoegdheden van het permanente korps op het grondgebied van het betrokken derde land;
- Artikel 2 bevat definities van de belangrijkste termen die in het model worden gebruikt (hoewel de definities in het model verwijzen naar de relevante bepalingen van de wetgeving van de Unie, zal in de statusovereenkomsten met derde landen, overeenkomstig de gangbare praktijk, de formulering van deze bepalingen worden opgenomen, in plaats van verwijzingen daarnaar);
- Artikel 3 beschrijft de wijze waarop een operationele activiteit (d.w.z. een gezamenlijke operatie of snelle grensinterventie) kan worden gestart (er zij op gewezen dat een statusovereenkomst alleen de verplichtingen van de partijen ten opzichte van elkaar regelt en niet zodanig mag worden geïnterpreteerd dat deze zou afdoen aan hun verplichtingen uit hoofde van de desbetreffende wetgeving, met name de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht²⁸);
- Artikel 4 bepaalt dat voor elke operationele activiteit een operationeel plan moet worden vastgesteld waarin de organisatorische en procedurele aspecten daarvan worden beschreven;
- Artikel 5 vereist dat de partijen beschikken over een mechanisme voor het melden van situaties die verband houden met illegale immigratie, grensoverschrijdende criminaliteit of een risico voor het leven van migranten aan, langs of nabij de buitengrenzen van de Europese Unie of het betrokken derde land;
- Artikel 6 staat het Agentschap toe steunpunten in het betrokken derde land op te zetten, mits het derde land daarmee instemt;
- Artikel 7 beschrijft de rol van de coördinerend functionaris;
- Artikel 8 waarborgt dat bij de toepassing van de statusovereenkomst de grondrechten te allen tijde volledig worden geëerbiedigd en vereist dat er klachtenmechanismen zijn voor het melden en verwerken van beschuldigingen van schendingen van de grondrechten;
- Artikel 9 omschrijft de rol van de toezichthouders voor de grondrechten;
- Artikel 10 bepaalt de taken en bevoegdheden van de teamleden, met inbegrip van het feit dat zij uitsluitend de taken kunnen verrichten en bevoegdheden kunnen uitoefenen die in het operationele plan worden beschreven;
- Artikel 11 voorziet in de onschendbaarheid van de eigendommen, de middelen, het materieel en de operaties van het Agentschap in het betrokken derde land;
- Artikel 12 bevat bepalingen over de voorrechten en immuniteiten van de teamleden, onder meer inzake civielrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid;
- Artikel 13 bevat bepalingen betreffende gewonde of overleden teamleden;

²⁸ Verordening (EU) 2019/1896.

- Artikel 14 beschrijft de bijzonderheden van de accreditatiedocumenten die aan elk teamlid moeten worden verstrekt;
- Artikel 15 verklaart artikel 12 tot en met 14 van toepassing op alle personeelsleden van het Agentschap die in het betrokken derde land worden ingezet;
- Artikel 16 bevat de regels over de verwerking en de bescherming van persoonsgegevens;
- Artikel 17 stelt de voorwaarden vast voor de uitwisseling van gerubriceerde en gevoelige niet-gerubriceerde informatie tussen het Agentschap en het betrokken derde land;
- Artikel 18 bevat regels voor de intrekking van financiering voor of de schorsing of beëindiging van een operationele activiteit;
- Artikel 19 bepaalt dat het betrokken derde land de relevante organen van de Unie proactief moet informeren indien het kennis krijgt van beschuldigingen van fraude, corruptie of andere onwettige activiteiten die de belangen van de Europese Unie kunnen schaden;
- Artikel 20 beschrijft de entiteiten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de statusovereenkomst;
- Artikel 21 regelt hoe geschillen met betrekking tot de uitlegging van de overeenkomst moeten worden beslecht;
- Artikel 22 beschrijft de procedure voor de inwerkingtreding, de duur, de wijziging, de schorsing en de beëindiging van de overeenkomst.

4. CONCLUSIE

De uitgebreide bevoegdheid van het Agentschap om operationele activiteiten uit te voeren op het grondgebied van een derde land, wanneer deze inzet bijdraagt tot de doeltreffende uitvoering van het Europees geïntegreerd grensbeheer, zal aanzienlijk bijdragen tot de verbetering van de grensbeveiliging van de Unie. De modelstatusovereenkomst brengt een kader tot stand voor de samenwerking tussen enerzijds het Agentschap en zijn teams en anderzijds de relevante autoriteiten van derde landen. Hoewel de Commissie dit model steeds als uitgangspunt zal gebruiken wanneer zij namens de Europese Unie met een derde land onderhandelt over een statusovereenkomst, zal de definitieve tekst van dergelijke overeenkomsten noodzakelijkerwijs zijn aangepast aan de specifieke situatie van elke onderhandelingspartner en de verschillende doelstellingen van de Unie met betrekking tot die partners. De Commissie zal er niettemin naar streven om bij de onderhandelingen de strekking van de modelstatusovereenkomst te behouden.