

Bruselj, 4. januar 2022
(OR. en)

5030/22

FRONT 3
COMIX 3

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj: za generalno sekretarko Evropske komisije:
direktorica Martine DEPREZ

Datum prejema: 21. december 2021

Prejemnik: generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM-
MIKKELSEN

Št. dok. Kom.: COM(2021) 829 final

Zadeva: **SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU
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 uredb (EU) št. 1052/2013 in (EU)
2016/1624**

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2021) 829 final.

Priloga: COM(2021) 829 final



Bruselj, 21.12.2021
COM(2021) 829 final

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

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 uredb (EU) št. 1052/2013 in (EU) 2016/1624

1. UVOD

Dejavno sodelovanje s tretjimi državami je ključni element evropskega integriranega upravljanja meja¹. Evropska agencija za mejno in obalno stražo (v nadaljnjem besedilu: Agencija), splošno znana kot Frontex, je od sprejetja zdaj že razveljavljene uredbe o evropski mejni in obalni straži iz leta 2016² pooblaščen za napotitev skupin z izvršilnimi pooblastili v tretje države, ki mejijo na Evropsko unijo, in sicer na podlagi sklenitve sporazuma o statusu – mednarodnega sporazuma med Evropsko unijo in tretjo državo, ki ga na podlagi pogajanj podpiše in sklene v skladu s členom 218 Pogodbe o delovanju Evropske unije. Komisija je leta 2016 na podlagi Uredbe (EU) 2016/1624 sprejela vzorec sporazuma o statusu³, ki je bil podlaga za pogajanja z Albanijo, Bosno in Hercegovino, Severno Makedonijo, Črno goro in Srbijo. Trenutno so sklenjeni sporazumi o statusu s Srbijo, Albanijo in Črno goro⁴, v vseh treh državah pa so se že uspešno začele skupne operacije. Postopek sklenitve sporazumov o statusu s Severno Makedonijo ter Bosno in Hercegovino se je začel, vendar še ni dokončan.

Leta 2019 so bila pooblastila Agencije nadalje razširjena z Uredbo (EU) 2019/1896 o evropski mejni in obalni straži⁵ (v nadaljnjem besedilu: uredba). Z uredbo so bili razširjeni naloge Agencije in število potencialnih partnerjev za sklenitev sporazumov o statusu. Natančneje, Agencija lahko zdaj napoti člane skupin z izvršilnimi pooblastili v katero koli tretjo državo, če napotitev prispeva k učinkovitemu izvajanju evropskega integriranega upravljanja meja – napotitev torej ni več omejena na tretje države, ki mejijo na Evropsko unijo. Tako kot prej pa je treba skleniti sporazum o statusu, če se predvideva napotitev članov skupin z izvršilnimi pooblastili v tretjo državo⁶.

To sporočilo vsebuje vzorčni sporazum o statusu, kot ga določa člen 76(1) Uredbe (EU) 2019/1896. Gre za posodobitev vzorca iz leta 2016, pri čemer so upoštevane novosti iz Uredbe (EU) 2019/1896, zlasti okrepitev varstva temeljnih pravic in osebnih podatkov, upoštevane pa so tudi izkušnje, pridobljene v pogajanjih o že sklenjenih sporazumih o statusu.

¹ Evropsko integrirano upravljanje meja, ki temelji na štiristopenjskem modelu varovanja dostopa, zajema ukrepe v tretjih državah, kot so ukrepi v okviru skupne vizumske politike, ukrepe s sosednjimi tretjimi državami, ukrepe za nadzor meja na zunanjih mejah, analizo tveganja in ukrepe znotraj schengenskega območja ter vračanje. Z novo uredbo o evropski mejni in obalni straži se sodelovanje s tretjimi državami priznava kot pomemben element evropskega integriranega upravljanja meja (uvodna izjava 87).

² Uredba (EU) 2016/1624 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. septembra 2016 o evropski mejni in obalni straži ter spremembi Uredbe (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 863/2007 Evropskega parlamenta in Sveta, Uredbe Sveta (ES) št. 2007/2004 in Odločbe Sveta 2005/267/ES (UL L 251, 16.9.2016, str. 1).

³ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu: Vzorec sporazuma o statusu, kakor je naveden v členu 54(5) Uredbe (EU) 2016/1624 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. septembra 2016 o evropski mejni in obalni straži (COM(2016) 747 final).

⁴ Sklep Sveta (EU) 2020/865, Sklep Sveta (EU) 2018/1031 oziroma Sklep Sveta (EU) 2020/729.

⁵ 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).

⁶ Člen 73(3).

2. SODELOVANJE S TRETJIMI DRŽAVAMI V OKVIRU UREDBE O EVROPSKI MEJNI IN OBALNI STRAŽI

Evropski svet je v svojih sklepih z dne 28. junija 2018 pozval, naj se podporna vloga Agencije pri zagotavljanju učinkovitega nadzora zunanjih meja Unije, tudi v sodelovanju s tretjimi državami, še okrepi z dodelitvijo več sredstev in večjimi pristojnostmi⁷.

Dobro strukturirano in stalno sodelovanje s tretjimi državami je ključni dejavnik za doseganje ciljev evropskega integriranega upravljanja meja. V uredbi je „sodelovanje s tretjimi državami na področjih, ki jih zajema ta uredba, osredotočeno zlasti na sosednje tretje države in na tiste tretje države, za katere je bilo na podlagi analize tveganja ugotovljeno, da so države izvora ali tranzita za nezakonito priseljevanje,“ navedeno kot element evropskega integriranega upravljanja meja⁸. Tako sodelovanje bi moralo biti namenjeno spodbujanju standardov upravljanja evropskih meja in vračanja, izmenjavi informacij in analiz tveganja ter lažjemu izvajanju vračanj z namenom povečanja njegove učinkovitosti in podpori tretjim državam na področju upravljanja meja in migracij, vključno z napotitvijo stalne enote, kadar je taka podpora potrebna za varovanje zunanjih meja in učinkovito upravljanje migracijske politike Unije⁹.

Agencija mora v zadevah s področja uredbe sodelovati s tretjimi državami, jim pomagati v okviru tehničnega in operativnega sodelovanja med njimi v nekaterih zadevah, pri usposabljanju organov za upravljanje meja ter pri podpori operacijam iskanja in reševanja v primeru oseb v nevarnosti na morju¹⁰. Uredba omogoča napotitev članov stalne enote Agencije na skupne operacije, hitro posredovanje na mejah, posredovanje za vračanje ali druge zadevne dejavnosti v tretjih državah (z dovoljenjem zadevne tretje države)¹¹. Uredba Agenciji izrecno dovoljuje sodelovanje z organi za upravljanje meja tretjih držav¹², in sicer „v obsegu, potrebnem za izvajanje njenih nalog“¹³.

Agencija mora Evropski parlament, Svet in Komisijo obveščati o vseh dejavnostih, ki jih izvaja v sodelovanju z organi tretjih držav, ter zagotavljati podrobne informacije o skladnosti teh dejavnosti s temeljnimi pravicami¹⁴. Prav tako mora v svoja letna poročila vključiti oceno svojega sodelovanja s tretjimi državami ter javno objaviti svoje sporazume, delovne dogovore, pilotne projekte in projekte tehnične pomoči s tretjimi državami¹⁵.

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/media/35956/28-euco-final-conclusions-sl.pdf>

⁸ Člen 3(1), točka (g).

⁹ Uvodna izjava 87.

¹⁰ Člen 10.

¹¹ Člen 54.

¹² „[O]rgani tretjih držav, ki so pristojni za zadeve, ki jih zajema ta uredba“.

¹³ Člen 73(1).

¹⁴ Člen 73(7).

¹⁵ Člen 73(7) in (8).

Kadar je v okviru sodelovanja med Agencijo in tretjo državo potrebna napotitev skupin za upravljanje meja v tretjo državo, da bi tam izvajale izvršilna pooblastila, se z uredbo zahteva sklenitev sporazuma o statusu med Unijo in zadevno tretjo državo¹⁶. Skupine za upravljanje meja sestavljajo člani stalne enote evropske mejne in obalne straže¹⁷, ki so lahko napoteni v države članice, na zunanje meje in na ozemlje tretje države v času skupnih operacij in hitrih posredovanj na mejah (v vzorčnem sporazumu o statusu skupno imenovane „operativne dejavnosti“)¹⁸. Vsak sporazum o statusu se lahko uporablja kot krovni sporazum, v okviru katerega se lahko izvaja več operativnih dejavnosti.

Kadar Komisija priporoči Svetu, naj jo pooblasti za pogajanja o sporazumu o statusu s tretjo državo, mora oceniti razmere na področju temeljnih pravic v tretji državi, ki so pomembne za področja, zajeta v sporazumu, in o tem obvestiti Evropski parlament¹⁹.

Agencija lahko deluje tudi v okviru delovnega dogovora, sklenjenega z organi zadevne tretje države glede zadev, povezanih z upravljanjem operativnega sodelovanja²⁰.

Vsaka operacija Agencije na ozemlju tretje države mora biti vključena v letni delovni program, ki ga sprejme upravni odbor Agencije, izvaja pa se na podlagi operativnega načrta, o katerem se dogorijo Agencija in zadevni organi tretje države, ob posvetovanju s sodelujočimi državami članicami²¹. Kadar ena ali več držav članic meji na tretjo državo ali operativno območje tretje države, je za operativni načrt in vse morebitne spremembe tega načrta potrebno soglasje te oziroma teh držav članic²².

Glede vračanja uredba Agenciji omogoča (i) zagotavljanje pomoči v vseh fazah procesa vračanja (brez poseganja v utemeljenost odločb o vrnitvi, ki ostanejo v izključni pristojnosti držav članic); (ii) pomoč pri usklajevanju in organizaciji operacij vračanja; (iii) zagotavljanje tehnične in operativne podpore za izvajanje obveznosti vrnitve oseb v postopku vrnitve (iv) ter zagotavljanje tehnične in operativne podpore pri operacijah vračanja in posredovanjih za vračanje²³. Uredba omogoča operativno napotitev v tretjo državo le za skupine za upravljanje meja²⁴ in ne predvideva izvajanja izvršilnih

¹⁶ Člen 73(3).

¹⁷ Stalno enoto sestavljajo naslednje štiri kategorije operativnih uslužbencev: (i) statutarni uslužbenci Agencije; (ii) uslužbenci, ki jih države članice Agenciji dodelijo dolgoročno; (iii) uslužbenci, ki so pripravljene, da se pod okriljem Agencije kratkoročno napotijo in (iv) uslužbenci iz držav članic, ki so pripravljene za napotitev za namene hitrega posredovanja na mejah (člen 54(1) Uredbe). [Opomba: za namene vzorčnega sporazuma o statusu se uslužbenci, ki spadajo v prvo kategorijo, navajajo kot „člani skupin, ki so statutarni uslužbenci Agencije“, uslužbenci, ki spadajo v preostale tri kategorije, pa kot „člani skupin, ki niso statutarni uslužbenci Agencije“.]

¹⁸ Člen 2, točka 18.

¹⁹ Uvodna izjava 88.

²⁰ Člen 73(4).

²¹ Člen 74(3).

²² Člen 74(3).

²³ Člen 10(1), točka (n).

²⁴ Člen 10(1), točka (u).

pooblastil članov stalne enote v tretji državi v okviru vračanja. Sporazum o statusu torej ni ustrezen instrument za organizacijo operacij vračanja²⁵.

3. VZORČNI SPORAZUM O STATUSU

V skladu z uredbo Komisija po posvetovanju z državami članicami, Agencijo, Agencijo Evropske unije za temeljne pravice in Evropskim nadzornikom za varstvo podatkov pripravi vzorčni sporazum o statusu za ukrepe, ki se bodo izvajali na ozemlju tretjih držav²⁶. Tak vzorčni sporazum mora zlasti določati obseg operativnih dejavnosti, določbe o civilni in kazenski odgovornosti, naloge in pooblastila članov skupin, ukrepe za ustanovitev lokalnega urada ter praktične ukrepe v zvezi s spoštovanjem temeljnih pravic²⁷.

Zato vzorec vsebuje naslednje posebne določbe:

- člen 1 določa področje uporabe sporazuma o statusu, kar vključuje vse zadeve, potrebne za napotitev skupin za upravljanje meja z izvršilnimi pooblastili iz stalne enote na ozemlje zadevne tretje države,
- člen 2 vsebuje opredelitve ključnih pojmov iz vzorca (opozoriti je treba, da čeprav se opredelitve pojmov v vzorcu sklicujejo na zadevne določbe zakonodaje Unije, v skladu z uveljavljeno prakso sporazumi o statusu s tretjimi državami vsebujejo besedilo teh določb in ne samo sklice nanje),
- člen 3 opisuje, kako je mogoče začeti operativno dejavnost (tj. skupno operacijo ali hitro posredovanje na mejah) (opozoriti je treba, da sporazum o statusu ureja le medsebojne obveznosti pogodbenic, ne sme pa se razlagati, kot da vpliva na njihove obveznosti na podlagi zadevne zakonodaje, zlasti uredbe o evropski mejni in obalni straži²⁸),
- člen 4 določa, da bi bilo treba za vsako operativno dejavnost sprejeti operativni načrt ter opredeliti njene organizacijske in procesne vidike,
- člen 5 določa, da morajo pogodbenice vzpostaviti mehanizem za poročanje o vseh primerih nezakonitega priseljevanja, čezmejnega kriminala ali ogrožanja življenj migrantov na ali ob zunanjih mejah Evropske unije ali zadevne tretje države ali v njihovi bližini,
- člen 6 Agenciji omogoča vzpostavitev lokalnih uradov v zadevni tretji državi, in sicer v dogovoru s tretjo državo,
- člen 7 opisuje vlogo uradnika za usklajevanje,
- člen 8 zagotavlja, da se pri uporabi sporazuma o statusu ves čas v celoti upoštevajo temeljne pravice, in zahteva vzpostavitev pritožbenega mehanizma, ki omogoča poročanje o domnevnih kršitvah temeljnih pravic in njihovo obravnavo,
- člen 9 opisuje vlogo opazovalcev spoštovanja temeljnih pravic,

²⁵ V uredbi pa sta „povezovanje s tretjimi državami z namenom identifikacije in pridobitve potnih listin za osebe v postopku vrnitve“ in „spremljanje državljanov tretjih držav, ki so v postopku prisilnega vračanja“ opredeljena kot dovoljeni nalogi, za kateri so potrebna izvršilna pooblastila – vendar pa se nobena od teh nalog ne izvaja na ozemlju tretje države.

²⁶ Člen 76.

²⁷ Člen 73(3).

²⁸ Uredba (EU) 2019/1896.

- člen 10 določa naloge in pooblastila članov skupine, med drugim, da lahko opravljajo le naloge in izvajajo le pooblastila, opisana v operativnem načrtu,
- člen 11 določa nedotakljivost premoženja, sredstev in operacij Agencije v zadevni tretji državi,
- člen 12 navaja privilegije in imunitete članov skupin, vključno s civilno in kazensko odgovornostjo,
- člen 13 vsebuje določbe o ranjenih ali umrlih članih skupin,
- člen 14 vsebuje podrobne določbe o akreditacijskih listinah, ki morajo biti izdane vsakemu članu skupine,
- člen 15 določa uporabo členov 12 do 14 za vse uslužbence Agencije, napotene v zadevno tretjo državo,
- člen 16 vsebuje pravila o obdelavi in varstvu osebnih podatkov,
- člen 17 določa temeljne pogoje za izmenjavo tajnih in občutljivih netajnih podatkov med Agencijo in zadevno tretjo državo,
- člen 18 vsebuje pravila o umiku financiranja operativne dejavnosti ali o odlogu oziroma prekinitvi operativne dejavnosti,
- člen 19 določa, da mora zadevna tretja država proaktivno obvestiti zadevne organe Unije, če izve za domnevno goljufijo, korupcijo ali drugo nezakonito dejavnost, ki bi lahko vplivala na interese Evropske unije,
- člen 20 navaja subjekte, ki so odgovorni za izvajanje sporazuma o statusu,
- člen 21 ureja reševanje sporov v zvezi z razlago sporazuma,
- člen 22 opisuje postopek za začetek veljavnosti, spremembo, trajanje, začasno zadržanje izvajanja in odpoved sporazuma.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

Razširjene pristojnosti Agencije za izvajanje operativnih dejavnosti na ozemljih tretjih držav, kadar taka napotitev prispeva k učinkovitemu izvajanju evropskega integriranega upravljanja meja, bodo pomembno prispevale k izboljšanju varnosti meja Unije. S priloženim vzorčnim sporazumom o statusu se vzpostavlja okvir za sodelovanje med Agencijo in njenimi skupinami na eni strani ter zadevnimi organi tretje države na drugi. Čeprav bo Komisija ta vzorec uporabila kot izhodišče pri vsakih pogajanjih o sporazumu o statusu s tretjo državo v imenu Evropske unije, pa bo končno besedilo takega sporazuma nujno sprejeto v skladu s posebnimi okoliščinami posameznega pogajalskega partnerja in različnimi cilji Unije v zvezi z navedenimi partnerji. Kljub temu si bo Komisija med takimi pogajanjmi prizadevala ohraniti bistvo vzorčnega sporazuma o statusu.