EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 18.3.2024
COM(2024) 160 final

2024/0075 (NLE)

Predlog

SKLEP SVETA

o podpisu, v imenu Unije, Sporazuma med Evropsko unijo in Republiko Srbijo o operativnih dejavnostih, ki jih Evropska agencija za mejno in obalno stražo izvaja v Republiki Srbiji

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

• Razlogi za predlog in njegovi cilji

Ena od nalog Evropske agencije za mejno in obalno stražo (v nadaljnjem besedilu: Agencija) je sodelovanje s tretjimi državami na področjih, ki jih zajema uredba o evropski mejni in obalni straži (Uredba (EU) 2019/1896, v nadaljnjem besedilu: uredba), „vključno z morebitno operativno napotitvijo skupin za upravljanje meja v tretje države“[1]. Natančneje, Agencija v okviru evropske mejne in obalne straže zagotavlja evropsko integrirano upravljanje meja[2], katerega sestavni del je sodelovanje s tretjimi državami na področjih, ki jih zajema uredba, s poudarkom zlasti na sosednjih tretjih državah in državah izvora ali tranzita za nedovoljene migracije[3]. Agencija lahko v obsegu, potrebnem za izvajanje njenih nalog[4], sodeluje z organi tretjih držav, ki so pristojni za zadeve, zajete z uredbo, in lahko ob soglasju tretje države na njenem ozemlju izvaja ukrepe v zvezi z evropskim integriranim upravljanjem meja.

V skladu s členom 73(3) uredbe bi morala Unija v okoliščinah, ki zahtevajo napotitev skupin za upravljanje meja iz stalne enote evropske mejne in obalne straže v tretjo državo, v kateri bodo člani skupin izvajali izvršilna pooblastila, z zadevno tretjo državo skleniti sporazum o statusu. Tak sporazum o statusu bi moral temeljiti na vzorčnem sporazumu, ki ga je pripravila Komisija v skladu s členom 76(1) uredbe. Komisija je ta vzorčni sporazum sprejela 21. decembra 2021[5].

Republika Srbija (v nadaljnjem besedilu: Srbija) se geografsko nahaja na eni glavnih poti za nedovoljena mešana migracijska gibanja v Evropsko unijo. Agencija Frontex je leta 2023 na zahodnobalkanski poti zabeležila približno 99 000 nezakonitih prehodov meje na zunanjih mejah Evropske unije in več kot 25 000 nezakonitih prehodov meje na mejah Srbije s tretjimi državami. Migranti brez urejenega statusa so tarča organiziranih kriminalnih združb, ki tihotapijo ljudi, in so močno izpostavljeni tveganju, da bodo kršene njihove človekove pravice. Visoka stopnja nedovoljenih prihodov in prošenj za azil povzroča tudi velik pritisk na nekatere države članice Evropske unije, zaradi česar je potrebno skupno in usklajeno ukrepanje na ravni Unije.

Unija in Srbija sta leta 2020 sklenili sporazum o statusu[6] na podlagi Uredbe (EU) 2016/1624[7], ki je bila razveljavljena in nadomeščena z uredbo. Zaradi omejenega področja uporabe Uredbe (EU) 2016/1624 so skupne operacije, ki se izvajajo na podlagi navedenega sporazuma o statusu, omejene na meje Srbije z Evropsko unijo. Agencija Frontex v tem omejenem okviru izvaja skupno operacijo Srbija (prej skupna operacija Srbija kopno) na kopenskih mejah

---

1 Člen 10(1)(u) Uredbe (EU) 2019/1896 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. novembra 2019 o evropski mejni in obalni straži (UL L 295, 14.11.2019, str. 1).

2 Člen 71(1) Uredbe (EU) 2019/1896.

3 Člen 3(g) Uredbe (EU) 2019/1896.

4 Člen 73(1) Uredbe (EU) 2019/1896.

5 Sporočilo COM(2021) 829 – 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.

6 Sklep Sveta (EU) 2020/865 z dne 26. maja 2020 o sklenitvi Sporazuma o statusu med Evropsko unijo in Republiko Srbijo glede ukrepov, ki jih izvaja Evropska agencija za mejno in obalno stražo v Republiki Srbiji (UL L 202, 25.6.2020, str. 1).

7 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).

Srbije z Madžarsko in Bolgarijo. 12. februarja 2024 je bilo za sodelovanje v tej operaciji napotenih 99 uradnikov stalne enote, ki so pripomogli k izboljšanju nadzora meje z omejevanjem nedovoljenih migracij in bojem proti čezmejnemu kriminalu.

Komisija je 18. novembra 2022, to je po začetku veljavnosti Uredbe (EU) 2019/1896, s katero je bilo razširjeno področje uporabe sporazumov o statusu na podlagi te uredbe, prejela pooblastilo Sveta za začetek pogajanj s Srbijo[8] ter s Črno goro, Albanijo in Bosno in Hercegovino o sporazumih o operativnih dejavnostih, ki naj bi jih Evropska agencija za mejno in obalno stražo izvajala v teh državah na podlagi te nove uredbe. Komisija je 30. novembra 2022 organizirala srečanje s štirimi navedenimi državami, na katerem so bile poudarjene glavne novosti vzorčnega sporazuma o statusu. Komisija (v imenu Evropske unije) in Srbija sta 14. septembra in 7. novembra 2023 izvedli formalna pogajanja o sporazumu. Komisija meni, da so bili cilji, ki jih je Svet določil v svojih pogajalskih smernicah, doseženi in da je sporazum sprejemljiv za Unijo.

Osnutek sporazuma odstopa od vzorčnega sporazuma o statusu[9], saj članom skupin zagotavlja omejeno imuniteto pred kazensko jurisdikcijo[10] in omejeno izjemo glede nedotakljivosti stavb, prostorov in sredstev Agencije[11]. Ta odstopanja od vzorčnega sporazuma so sprejemljiva glede na status Srbije kot priznane kandidatke za pristop k Evropski uniji, glede na dejstvo, da sedanji sporazum o statusu s Srbijo vsebuje primerljive določbe in da operacije na podlagi navedenega sporazuma potekajo dobro in glede na to, da so bila podobna ali enaka odstopanja sprejeta za vse sosede Srbije, ki so se nedavno pogajale o podobnih sporazumih z Unijo. Priloženi predlog sklepa Sveta je pravna podlaga za podpis Sporazuma med Evropsko unijo in Republiko Srbijo o operativnih dejavnostih, ki jih Evropska agencija za mejno in obalno stražo izvaja v Republiki Srbiji.

Razmere v pridruženih schengenskih državah

Ta predlog temelji na schengenskem pravnem redu na področju upravljanja zunanjih meja. Unija kljub temu nima pristojnosti za sklenitev sporazuma o statusu s Srbijo, ki bi zavezoval Norveško, Islandijo, Švico in Lihtenštajn. Da se mejnim policistom in drugemu zadevnemu osebju, ki jih te države pošljejo v Srbijo, zagotovi enak status, kot je določen v prihodnjem sporazumu o statusu, bi bilo treba v skupni izjavi, priloženi predlogu sklepa Sveta o podpisu sporazuma o statusu, navesti, da je zaželeno, da se med Srbijo in vsako od teh pridruženih držav sklenejo podobni sporazumi.

Ta sklep predstavlja razvoj določb schengenskega pravnega reda, pri katerih Irska v skladu s Sklepom Sveta 2002/192/ES[12] ne sodeluje; Irska torej ne sodeluje pri sprejetju tega sklepa, ki zato zanjo ni zavezujoč in se v njej ne uporablja. V skladu s členoma 1 in 2 Protokola št. 22 o stališču Danske, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije, Danska ne sodeluje pri sprejetju tega sklepa, ki zato zanjo ni zavezujoč in se v njej ne uporablja.

---

8 UL L 300, 21.11.2022, str. 29.

9 Sporočilo COM(2021) 829 – 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.

10 Glej člen 12(3) osnutka sporazuma.

11 Glej člen 11(5) osnutka sporazuma.

12 Sklep Sveta 2002/192/ES z dne 28. februarja 2002 o prošnji Irske, da sodeluje pri izvajanju nekaterih določb schengenskega pravnega reda (UL L 64, 7.3.2002, str. 20).

- **Skladnost z drugimi politikami Unije**

Okrepljeni nadzor meje na ozemlju Srbije bo pozitivno vplival na upravljanje zunanjih meja Unije in tudi meja Srbije. Sklenitev sporazuma o statusu bi bila del širših ciljev in prednostnih nalog za sodelovanje, kot so določeni v stabilizacijsko-pridružitvenem sporazumu Evropske unije s Srbijo[13].

S sklenitvijo sporazuma o statusu bi se lahko podprla tudi širša prizadevanja in zaveze Evropske unije za nadaljnji razvoj sodelovanja in zmogljivosti[14], da bi prispevala k upravljanju odzivanja na krizne razmere ter spodbujala zbliževanje stališč glede zunanje in varnostne politike med Unijo in Srbijo.

2. PRAVNA PODLAGA IN SORAZMERNOST

Pravna podlaga tega predloga sta člen 77(2)(b) in (d) ter člen 79(2)(c) PDEU v povezavi s členom 218(5) PDEU.

Pristojnost Evropske unije za sklenitev sporazuma o statusu je izrecno določena v členu 73(3) Uredbe (EU) 2019/1896, ki se glasi: „V okoliščinah, ki zahtevajo napotitev skupin za upravljanje meja iz stalne enote v tretjo državo, v kateri bodo člani skupin izvajali izvršilna pooblastila, Unija z zadevno tretjo državo […] sklene sporazum o statusu […]“.

V skladu s členom 3(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije ima Unija izključno pristojnost za sklenitev mednarodnega sporazuma, kadar je ta sklenitev predvidena v zakonodajnem aktu Unije. Člen 73(3) Uredbe (EU) 2019/1896 določa, da „Unija z zadevno tretjo državo […] sklene sporazum o statusu“. Zato sporazum, ki naj bi bil podpisan in sklenjen s Srbijo, spada v izključno pristojnost Evropske unije. V skladu s členom 73(3) Uredbe (EU) 2019/1896 predlagani sporazum o statusu temelji na vzorčnem sporazumu, ki ga je Komisija sprejela decembra 2021[15], pri čemer so upoštevane predhodno dogovorjene določbe obstoječega sporazuma o statusu s Srbijo[16].

Določbe predlaganega sporazuma ne presegajo tistega, kar je potrebno za doseganje njegovih ciljev, in sicer da se na podlagi vzorčnega sporazuma o statusu zajamejo vsi vidiki, ki so potrebni za izvajanje ukrepov skupin za upravljanje meja iz stalne enote, napotenih v tretjo državo, v kateri bodo člani skupin izvajali izvršilna pooblastila, zlasti obseg operacije, določbe o civilni in kazenski odgovornosti, naloge in pooblastila članov skupin, ukrepi v zvezi z ustanovitvijo lokalnega urada in praktični ukrepi v zvezi s spoštovanjem temeljnih pravic.

3. REZULTATI NAKNADNIH OCEN, POSVETOVANJ Z DELEŽNIKI IN OCEN UČINKA

- **Naknadne ocene/preverjanja primernosti obstoječe zakonodaje**

Ker je to nov sporazum, ni bilo mogoče izvesti ocene ali preverjanja primernosti obstoječih aktov. Za pogajanja o sporazumu o statusu ni potrebna ocena učinka.

---

13 UL L 278, 18.10.2013, str. 16.

14 Kot so usposabljanje, situacijsko zavedanje, oprema, sposobnost odzivanja, napotitev osebja itd.

15 Sporočilo COM(2021) 829.

16 UL L 202, 25.6.2020, str. 3.

- **Temeljne pravice**

V skladu z uvodno izjavo 88 Uredbe (EU) 2019/1896 je Komisija ocenila razmere na področju temeljnih pravic v Srbiji, ki so pomembne za področja, zajeta v sporazumu o statusu, in bo o tem obvestila Evropski parlament.

Predvideni sporazum vsebuje praktične ukrepe v zvezi s spoštovanjem temeljnih pravic in zagotavlja popolno spoštovanje temeljnih pravic med dejavnostmi, organiziranimi na podlagi sporazuma. Sporazum zagotavlja neodvisen in učinkovit pritožbeni mehanizem v skladu z ustreznimi določbami Uredbe (EU) 2019/1896 za spremljanje in zagotavljanje spoštovanja temeljnih pravic pri vseh dejavnostih, organiziranih na podlagi sporazuma.

- **Varstvo podatkov**

Ker se določbe sporazuma o statusu v zvezi s prenosom osebnih podatkov ne razlikujejo bistveno od vzorčnega sporazuma o statusu, v skladu z Uredbo (EU) 2019/1896 posvetovanje o določbah tega sporazuma o statusu z Evropskim nadzornikom za varstvo podatkov ni bilo opravljeno.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Sporazum o statusu sam po sebi nima finančnih posledic. Dejanska napotitev skupin mejnih policistov na podlagi operativnega načrta bi povzročila stroške za proračun Agencije. Prihodnje operacije v okviru sporazuma o statusu se bodo financirale iz lastnih sredstev Agencije, kot je določeno v letnem proračunskem ciklu Unije.

Prispevek Unije za Evropsko agencijo za mejno in obalno stražo je že del proračuna Unije, kot je določeno v sklepih Sveta k sporazumu o večletnem finančnem okviru.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Načrti za izvedbo ter ureditev spremljanja, ocenjevanja in poročanja**

Komisija bo zagotovila ustrezno spremljanje izvajanja sporazuma o statusu.

2024/0075 (NLE)

Predlog

SKLEP SVETA

o podpisu, v imenu Unije, Sporazuma med Evropsko unijo in Republiko Srbijo o operativnih dejavnostih, ki jih Evropska agencija za mejno in obalno stražo izvaja v Republiki Srbiji

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 77(2)(b) in (d) ter člena 79(2)(c) v povezavi s členom 218(5) Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Člen 73(3) Uredbe (EU) 2019/1896[1] določa, da v okoliščinah, ki zahtevajo napotitev skupin za upravljanje meja iz stalne enote evropske mejne in obalne straže v tretjo državo, v kateri bodo člani skupin izvajali izvršilna pooblastila, Unija z zadevno tretjo državo sklene sporazum o statusu na podlagi člena 218 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

(2) Svet je 18. novembra 2022 pooblastil Komisijo, da začne pogajanja z Republiko Srbijo o Sporazumu o operativnih dejavnostih, ki jih Evropska agencija za mejno in obalno stražo izvaja v Republiki Srbiji (v nadaljnjem besedilu: Sporazum)[2].

(3) Pogajanja so se uspešno zaključila.

(4) Ta sklep predstavlja razvoj določb schengenskega pravnega reda, pri katerih Irska v skladu s Sklepom Sveta 2002/192/ES[3] ne sodeluje; Irska torej ne sodeluje pri sprejetju tega sklepa, ki zato zanjo ni zavezujoč in se v njej ne uporablja.

(5) V skladu s členoma 1 in 2 Protokola št. 22 o stališču Danske, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije, Danska ne sodeluje pri sprejetju tega sklepa, ki zato zanjo ni zavezujoč in se v njej ne uporablja. Ker ta sklep nadgrajuje schengenski pravni red, se Danska v skladu s členom 4 navedenega protokola v šestih mesecih od dne, ko Svet sprejme ta sklep, odloči, ali ga bo prenesla v svoje nacionalno pravo.

(6) Sporazum bi bilo treba podpisati v imenu Unije s pridržkom njegove poznejše sklenitve. Priloženo izjavo v zvezi z Islandijo, Kraljevino Norveško, Švicarsko konfederacijo in Kneževino Lihtenštajn bi bilo treba odobriti v imenu Unije –

---

1 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).

2 UL L 300, 21.11.2022, str. 29.

3 Sklep Sveta 2002/192/ES z dne 28. februarja 2002 o prošnji Irske, da sodeluje pri izvajanju nekaterih določb schengenskega pravnega reda (UL L 64, 7.3.2002, str. 20).

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Podpis Sporazuma med Evropsko unijo in Republiko Srbijo o operativnih dejavnostih, ki jih Evropska agencija za mejno in obalno stražo izvaja v Republiki Srbiji (v nadaljnjem besedilu: Sporazum), se odobri v imenu Unije s pridržkom sklenitve navedenega sporazuma.

Besedilo Sporazuma, ki se podpiše, je priloženo temu sklepu.

Člen 2

Izjava, priložena temu sklepu, se odobri v imenu Unije.

Člen 3

Generalni sekretariat Sveta podeli polna pooblastila za podpis Sporazuma s pridržkom njegove sklenitve osebi ali osebam, ki jih določi Komisija.

Člen 4

Ta sklep začne veljati na dan sprejetja.

V Bruslju,

Za Svet
predsednik