EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 18.3.2024
COM(2024) 160 final

2024/0075 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om undertecknande på unionens vägnar av avtalet mellan Europeiska unionen och Republiken Serbien om Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns operativa verksamhet i Republiken Serbien

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

En av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns (*byrån*) uppgifter är att samarbeta med tredjeländer med avseende på de områden som omfattas av förordning (EU) 2019/1896 om den europeiska gräns- och kustbevakningen (*förordningen*), ”bland annat genom att eventuellt operativt utplacera gränsförvaltningsenheter i tredjeländer”[1]. Närmare bestämt ska byrån som en del av den europeiska gräns- och kustbevakningen säkerställa europeisk integrerad gränsförvaltning[2], varav en komponent är samarbete med tredjeländer på de områden som omfattas av förordningen, med särskild inriktning på angränsande tredjeländer och länder som är ursprungsländer eller transiteringsländer för irreguljär migration[3]. Byrån får samarbeta med de myndigheter i tredjeländer som är behöriga i frågor som omfattas av förordningen i den utsträckning som krävs för att byrån ska kunna fullgöra sina uppgifter[4], och får genomföra åtgärder avseende europeisk integrerad gränsförvaltning på ett tredjelands territorium, förutsatt att tredjelandet har lämnat sitt samtycke.

Enligt artikel 73.3 i förordningen ska unionen, under omständigheter som kräver utplacering av gränsförvaltningsenheter från den europeiska gräns- och kustbevakningens stående styrka i ett tredjeland där medlemmarna i enheterna kommer att utöva verkställande befogenheter, ingå ett statusavtal med det berörda tredjelandet. Sådana statusavtal bör bygga på den mall som kommissionen utarbetat i enlighet med artikel 76.1 i förordningen. Kommissionen antog mallen den 21 december 2021[5].

Republiken Serbien (*Serbien*) är belägen på en av de främsta rutterna för irreguljära blandade migrationsströmmar mot Europeiska unionen. Under 2023 registrerade Frontex omkring 99 000 irreguljära gränspassager vid Europeiska unionens yttre gränser längs västra Balkanrutten och mer än 25 000 irreguljära gränspassager vid Serbiens gränser mot tredjeland. Irreguljära migranter är måltavlor för organiserade kriminella grupper som ägnar sig åt människosmuggling och de löper stor risk för kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Det stora antalet irreguljära inresor och asylansökningar sätter också ett betydande tryck på vissa EU-medlemsstater, vilket gör att det behövs gemensamma, samordnade åtgärder på unionsnivå.

År 2020 ingick unionen och Serbien ett statusavtal[6] på grundval av förordning (EU) 2016/1624[7], som upphävdes och ersattes av förordningen. På grund av det begränsade tillämpningsområdet för förordning (EU) 2016/1624 kan gemensamma insatser på grundval

---

1 Artikel 10.1 u i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen (EUT L 295, 14.11.2019, s. 1).

2 Artikel 71.1 i förordning (EU) 2019/1896.

3 Artikel 3 g i förordning (EU) 2019/1896.

4 Artikel 73.1 i förordning (EU) 2019/1896.

5 Kommissionens meddelande COM(2021) 829 - Mall för det statusavtal som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624.

6 Rådets beslut (EU) 2020/865 av den 26 maj 2020 om undertecknande på unionens vägnar av statusavtalet mellan Europeiska unionen och Republiken Serbien om åtgärder som utförs av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån i Republiken Serbien (EUT L 202, 25.6.2020, s. 1).

7 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1624 av den 14 september 2016 om en europeisk gräns- och kustbevakning och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 och upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 863/2007, rådets förordning (EG) nr 2007/2004 och rådets beslut 2005/267/EG, EUT L 251, 16.9.2016, s. 1.

av statusavtalet endast genomföras vid Serbiens gränser mot Europeiska unionen. Inom denna begränsade ram genomför Frontex den gemensamma insatsen *Serbia* (tidigare *Serbia Land*) vid Serbiens landgränser mot Ungern och Bulgarien. Den 12 februari 2024 var omkring 99 tjänstemän från den stående styrkan utplacerade i denna insats, som har lett till att gränskontrollen har förbättrats genom att den irreguljära migrationen hejdats och gränsöverskridande brottslighet bekämpats.

Den 18 november 2022 – efter ikraftträdandet av förordning (EU) 2019/1896, genom vilken tillämpningsområdet för statusavtal utvidgades – fick kommissionen rådets bemyndigande att inleda förhandlingar med Serbien[8], liksom med Montenegro, Albanien och Bosnien och Hercegovina, om ett avtal om Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns operativa verksamhet i dessa länder på grundval av den nya förordningen. Den 30 november 2022 anordnade kommissionen ett möte med de fyra ovannämnda länderna, där de viktigaste nyheterna i mallen för statusavtal framhölls. Den 14 september och 7 november 2023 höll kommissionen på Europeiska unionens vägnar formella förhandlingar med Serbien om ett framtida avtal. Kommissionen anser att målen i rådets förhandlingsdirektiv har uppnåtts och att unionen kan godta avtalet.

Utkastet till avtal avviker från mallen för statusavtal[9] genom att det ger medlemmarna i enheterna en begränsad immunitet mot domsrätt i brottmål[10] och genom att det föreskriver ett begränsat undantag från okränkbarheten hos byråns byggnader, lokaler och tillgångar[11]. Undantagen från mallen är godtagbara med tanke på Serbiens status som erkänt kandidatland för anslutning till Europeiska unionen, det faktum att det nuvarande statusavtalet med Serbien innehåller jämförbara bestämmelser och att insatserna inom ramen för det avtalet fortskrider på ett berömvärt sätt, samt det faktum att liknande eller identiska undantag har godtagits för alla grannländer till Serbien som nyligen har förhandlat fram liknande avtal med unionen. Det bifogade förslaget till rådets beslut utgör den rättsliga grunden för undertecknande av avtalet mellan Europeiska unionen och Republiken Serbien om Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns operativa verksamhet i Republiken Serbien.

De Schengenassocierade ländernas situation

Detta förslag utgör en utveckling av Schengenregelverket om förvaltningen av de yttre gränserna. Men unionen är inte behörig att ingå statusavtal med Serbien som är bindande även för Norge, Island, Schweiz och Liechtenstein. För att säkerställa att gränsbevakningstjänstemän och annan relevant personal som dessa länder skickar till Serbien åtnjuter samma status som i det kommande statusavtalet bör det i en gemensam förklaring som bifogas förslaget till rådets beslut om undertecknande av statusavtalet anges att det är önskvärt att liknande avtal ingås mellan Serbien och vart och ett av dessa associerade länder.

Detta beslut utgör en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket i vilka Irland inte deltar i enlighet med rådets beslut 2002/192/EG[12]. Irland deltar därför inte i antagandet av detta beslut, som inte är bindande för eller tillämpligt på Irland. I enlighet med artiklarna 1

---

8 EUT L 300, 21.11.2022, s. 29.

9 Kommissionens meddelande COM(2021) 829 - Mall för det statusavtal som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624.

10 Se artikel 12.3 i utkastet till avtal.

11 Se artikel 11.5 i utkastet till avtal.

12 Rådets beslut 2002/192/EG av den 28 februari 2002 om Irlands begäran om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket (EGT L 64, 7.3.2002, s. 20).

och 2 i protokoll nr 22 om Danmarks ställning, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, deltar Danmark inte i antagandet av detta beslut, som inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark.

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

Stärkta kontroller på Serbiens territorium kommer att ha en positiv inverkan på förvaltningen av unionens yttre gränser och Serbiens egna gränser. Ingåendet av ett statusavtal skulle vara förenligt med de bredare målsättningar och prioriteringar för samarbetet som beskrivs i Europeiska unionens stabiliserings- och associeringsavtal med Serbien[13]..

Ingåendet av ett statusavtal skulle också kunna stödja Europeiska unionens allmänna ansträngningar och åtaganden att vidareutveckla samarbete och kapacitet[14] för att bidra till förvaltningen av krishantering och främja konvergensen mellan unionen och Serbien i utrikes frågor och säkerhetsfrågor.

2. RÄTTSLIG GRUND OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

Den rättsliga grunden för detta förslag är artiklarna 77.2 b och d samt 79.2 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EUF-fördraget*), jämförda med artikel 218.5 i EUF-fördraget.

Europeiska unionens befogenhet att ingå ett statusavtal framgår uttryckligen av artikel 73.3 i förordning (EU) 2019/1896, där det anges att unionen under ”omständigheter som kräver utplacering av gränsförvaltningsenheter från den stående styrkan i ett tredjeland där medlemmarna i enheterna kommer att utöva verkställande befogenheter” ska ”ingå ett statusavtal [...] med det berörda tredjelandet”.

Enligt artikel 3.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska unionen ha exklusiv befogenhet att ingå ett internationellt avtal, om ingåendet av avtalet föreskrivs i en unionslagstiftningsakt. I artikel 73.3 i förordning (EU) 2019/1896 föreskrivs att unionen ska ”ingå ett statusavtal med det berörda tredjelandet”. Det avtal som ska undertecknas och ingås med Serbien omfattas därför av Europeiska unionens exklusiva befogenhet. I enlighet med artikel 73.3 i förordning (EU) 2019/1896 grundar sig det föreslagna statusavtalet på den mall för avtal som kommissionen antog i december 2021[15], med beaktande av de tidigare överenskomna bestämmelserna i det befintliga statusavtalet med Serbien[16].

Bestämmelserna i det föreslagna avtalet går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå avtalets mål, dvs. att på grundval av mallen för statusavtal omfatta alla aspekter som är nödvändiga för att gränsförvaltningsenheterna från den stående styrkan som utplacerats i ett tredjeland där medlemmarna i enheterna kommer att utöva verkställande befogenheter ska kunna utföra sina åtgärder, i synnerhet en beskrivning av insatsens omfattning, bestämmelser om civilrättsligt och straffrättsligt ansvar, de uppgifter och befogenheter som medlemmarna i enheterna har, åtgärder i samband med inrättandet av ett lokalkontor och praktiska åtgärder avseende respekten för grundläggande rättigheter.

---

13 EUT L 278, 18.10.2013, s. 16.

14 Såsom utbildning, situationsmedvetenhet, utrustning, reaktionsförmåga, utplacering av personal osv.

15 Meddelandet COM(2021) 829.

16 EUT L 202, 25.6.2020, s. 3.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Efterhandsutvärderingar/kontroller av ändamålsenligheten med befintlig lagstiftning**

Eftersom detta är ett nytt avtal har ingen utvärdering eller kontroll av ändamålsenligheten hos befintliga instrument kunnat göras. Ingen konsekvensbedömning behövs för att förhandla om ett statusavtal.

- **Grundläggande rättigheter**

Som anges i skäl 88 i förordning (EU) 2019/1896 har kommissionen bedömt situationen vad gäller de grundläggande rättigheterna i de områden som omfattas av statusavtalet i Serbien och kommer att informera Europaparlamentet om detta.

Det planerade avtalet innehåller praktiska åtgärder avseende de grundläggande rättigheterna och säkerställer att de respekteras till fullo inom ramen för den avtalsenliga verksamheten. Avtalet innehåller bestämmelser om ett oberoende och effektivt system för klagomål i enlighet med relevanta bestämmelser i förordning (EU) 2019/1896 för att kontrollera och säkerställa att de grundläggande rättigheterna respekteras vid all avtalsenlig verksamhet.

- **Dataskydd**

Eftersom bestämmelserna i statusavtalet om överföring av personuppgifter inte väsentligen avviker från mallen för statusavtal har Europeiska datatillsynsmannen, i enlighet med förordning (EU) 2019/1896, inte rådfrågats om bestämmelserna i detta statusavtal.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Statusavtalet medför i sig inga budgetkonsekvenser. Den faktiska utplaceringen av gränsbevakningsenheter enligt en operativ plan skulle generera kostnader som belastar byråns budget. Framtida verksamhet inom ramen för statusavtalet kommer att finansieras med byråns egna medel i enlighet med unionens årliga budgetförfarande.

Unionens bidrag till Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån omfattas redan av unionens budget i enlighet med rådets slutsatser om den fleråriga budgetramen.

5. ÖVRIGA INSLAG

- **Genomförandeplaner samt åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

Kommissionen kommer att säkerställa att genomförandet av statusavtalet övervakas på lämpligt sätt.

2024/0075 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om undertecknande på unionens vägnar av avtalet mellan Europeiska unionen och Republiken Serbien om Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns operativa verksamhet i Republiken Serbien

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 77.2 b och d och 79.2 c jämförda med artikel 218.5,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

(1) Under omständigheter som kräver utplacering av gränsförvaltningsenheter från den europeiska gräns- och kustbevakningens stående styrka i ett tredjeland där medlemmarna i enheterna kommer att utöva verkställande befogenheter, ska unionen i enlighet med artikel 73.3. i förordning (EU) 2019/1896[1] ingå ett statusavtal med det berörda tredjelandet på grundval av artikel 218 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

(2) Den 18 november 2022 bemyndigade rådet kommissionen att inleda förhandlingar med Republiken Serbien om ett avtal om Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns operativa verksamhet i Republiken Serbien (*avtalet*)[2].

(3) Förhandlingarna har slutförts med framgång.

(4) Detta beslut utgör en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket i vilka Irland inte deltar i enlighet med rådets beslut 2002/192/EG[3]. Irland deltar därför inte i antagandet av detta beslut, som inte är bindande för eller tillämpligt på Irland.

(5) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 22 om Danmarks ställning, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, deltar Danmark inte i antagandet av detta beslut, som inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark. Eftersom detta beslut är en utveckling av Schengenregelverket ska Danmark, i enlighet med artikel 4 i det protokollet, inom sex månader efter det att rådet har beslutat om detta beslut, besluta huruvida landet ska genomföra det i sin nationella lagstiftning.

(6) Avtalet bör undertecknas på unionens vägnar, med förbehåll för att det ingås vid en senare tidpunkt. Den bifogade förklaringen angående Island, Konungariket Norge,

---

1 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624 (EUT L 295, 14.11.2019, s. 1).

2 EUT L 300, 21.11.2022, s. 29.

3 Rådets beslut 2002/192/EG av den 28 februari 2002 om Irlands begäran om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket (EGT L 64, 7.3.2002, s. 20).

Schweiziska edsförbundet och Furstendömet Liechtenstein bör godkännas på unionens vägnar.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Undertecknandet av avtalet mellan Europeiska unionen och Republiken Serbien om Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns operativa verksamhet i Republiken Serbien (*avtalet*) godkänns härmed på unionens vägnar, med förbehåll för att avtalet ingås.

Texten till det avtal som ska undertecknas åtföljer detta beslut.

Artikel 2

Förklaringen som åtföljer detta beslut godkänns härmed på unionens vägnar.

Artikel 3

Rådets generalsekretariat ska utfärda det instrument som ger den eller de personer som anges av kommissionen full befogenhet att underteckna avtalet, med förbehåll för att det ingås.

Artikel 4

Detta beslut träder i kraft samma dag som det antas.

Utfärdat i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande