EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 18.3.2024
COM(2024) 160 final

2024/0075 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om undertegnelse på Unionens vegne af aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Serbien om operationelle aktiviteter, som gennemføres af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning i Republikken Serbien

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

En af opgaverne for Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning ("agenturet") er at samarbejde med tredjelande på de områder, der er omfattet af forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt (forordning (EU) 2019/1896) ("forordningen"), "herunder ved en eventuel operationel indsættelse af grænseforvaltningshold i tredjelande"[1]. Agenturet skal specifikt som en del af den europæiske grænse- og kystvagt sikre integreret europæisk grænseforvaltning[2], som bl.a. består i at samarbejde med tredjelande på de områder, der er omfattet af forordningen, med særlig fokus på tilgrænsende tredjelande og de irregulære migranters oprindelses- eller transitlande[3]. Agenturet kan samarbejde med de myndigheder i tredjelande, der er kompetente inden for de spørgsmål, der er omfattet af forordningen, og i det omfang, det er nødvendigt, for at det kan udføre sine opgaver[4], og kan gennemføre foranstaltninger vedrørende integreret europæisk grænseforvaltning på et tredjelands område efter aftale med det pågældende tredjeland.

I situationer, der kræver indsættelse af grænseforvaltningshold fra den europæiske grænse- og kystvagts stående korps i et tredjeland, hvor holdmedlemmerne vil udøve udøvende beføjelser, skal Unionen i henhold til forordningens artikel 73, stk. 3, indgå en statusaftale med det pågældende tredjeland. En sådan statusaftale bør baseres på den model, som Kommissionen har udarbejdet som krævet i forordningens artikel 76, stk. 1. Kommissionen vedtog denne model den 21. december 2021[5].

Republikken Serbien ("Serbien") ligger geografisk på en af de hovedruter, ad hvilken der ankommer en blandet gruppe af irregulære migranter til Den Europæiske Union. I 2023 registrerede Frontex ca. 99 000 irregulære passager af Den Europæiske Unions ydre grænser langs Vestbalkanruten samt yderligere 25 000 irregulære passager af Serbiens grænse til lande uden for EU. Irregulære migranter er mål for organiserede kriminelle grupper, der er involveret i menneskesmugling, og er i stor risiko for at få deres menneskerettigheder overtrådt. Det store antal irregulære migranter og asylansøgninger lægger også et betydeligt pres på nogle af Den Europæiske Unions medlemsstater, hvilket skaber behov for en fælles koordineret indsats på EU-plan.

I 2020 indgik Unionen og Serbien en statusaftale[6] baseret på forordning (EU) 2016/1624[7], som blev ophævet og erstattet af forordning (EU) 2019/1896. På grund af det begrænsede anvendelsesområde for forordning (EU) 2016/1624 er fælles operationer på grundlag af denne

---

1 Artikel 10, stk. 1, litra u), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1896 af 13. november 2019 om den europæiske grænse- og kystvagt (EUT L 295 af 14.11.2019, s. 1).

2 Artikel 71, stk. 1, i forordning (EU) 2019/1896.

3 Artikel 3, stk. 1, litra g), i forordning (EU) 2019/1896.

4 Artikel 73, stk. 1, i forordning (EU) 2019/1896.

5 Meddelelse COM(2021) 829 – Standardstatusaftale som omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1896 af 13. november 2019 om den europæiske grænse- og kystvagt og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1052/2013 og (EU) 2016/1624.

6 Rådets afgørelse (EU) 2020/865 af 26. maj 2020 om undertegnelse på Unionens vegne af statusaftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Serbien om tiltag, som gennemføres af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning i Republikken Serbien (EUT L 202 af 25.6.2020, s. 1).

7 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1624 af 14. september 2016 om den europæiske grænse- og kystvagt og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 863/2007, Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 og Rådets beslutning 2005/267/EF (EUT L 251 af 16.9.2016, s. 1).

statusaftale begrænset til Serbiens grænser til Den Europæiske Union. Inden for denne begrænsede ramme gennemfører Frontex den fælles operation "Joint Operation Serbia" (tidligere benævnt "Joint Operation Serbia Land") ved Serbiens landgrænser til Ungarn og Bulgarien. Den 12. februar 2024 var der indsat 99 medlemmer af det fælles korps, hvilket har bremset den irregulære migration og bidraget til at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet og dermed forbedret grænsekontrollen.

Efter ikrafttrædelsen af forordning (EU) 2019/1896, der udvidede statusaftalernes anvendelsesområde, fik Kommissionen den 18. november 2022 bemyndigelse af Rådet til at indlede forhandlinger med Republikken Serbien[8] samt Montenegro, Albanien og Bosnien-Hercegovina om en aftale om de operationelle aktiviteter, der på grundlag af den nye forordning skal gennemføres af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning i disse lande. Den 30. november 2022 afholdt Kommissionen et møde med de fire ovennævnte lande, hvor de vigtigste nyskabelser i standardstatusaftalen blev fremhævet. Den 14. september og den 7. november 2023 førte Europa-Kommissionen på vegne af Den Europæiske Union formelle forhandlinger med Serbien med henblik på at indgå en aftale. Kommissionen finder, at de mål, Rådet opstillede i sine forhandlingsdirektiver, er nået, og at aftalen er acceptabel for Unionen.

Udkastet til aftale afviger fra standardstatusaftalen[9] ved at indeholde bestemmelser om, at holdmedlemmerne nyder begrænset immunitet mod strafferetlig forfølgning[10], og at der gælder en begrænset undtagelse fra ukrænkeligheden af agenturets bygninger, lokaler og aktiver[11]. Disse undtagelser fra modellen kan accepteres i betragtning af Serbiens status som anerkendt kandidatland for tiltrædelse af Den Europæiske Union, det forhold, at den nuværende statusaftale med Serbien indeholder sammenlignelige bestemmelser, og at de operationelle foranstaltninger i henhold til den aftale forløber meget tilfredsstillende, samt at lignende eller identiske undtagelser blev accepteret for alle Serbiens nabolande, som for nylig har forhandlet lignende aftaler med Unionen. Vedlagte forslag til Rådets afgørelse udgør retsgrundlaget for undertegnelse af aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Serbien om operationelle aktiviteter, som gennemføres af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning i Republikken Serbien.

Situationen i de associerede Schengenlande

Nærværende forslag bygger på Schengenreglerne på området forvaltning af de ydre grænser. Unionen har imidlertid ingen beføjelse til at indgå en statusaftale med Serbien på en måde, der er bindende for Norge, Island, Schweiz og Liechtenstein. For at sikre, at grænsevagter og andet relevant personale, som disse lande sender til Serbien, har den status, der er fastsat i den fremtidige statusaftale, er der knyttet en fælles erklæring til forslaget til Rådets afgørelse om undertegnelse af statusaftalen, hvori det anføres, at det er ønskeligt, at der indgås lignende aftaler mellem Serbien og hvert af disse associerede lande.

---

8 EUT L 300 af 21.11.2022, s. 29.

9 Meddelelse COM(2021) 829 – Standardstatusaftale som omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1896 af 13. november 2019 om den europæiske grænse- og kystvagt og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1052/2013 og (EU) 2016/1624.

10 Se artikel 12, stk. 3, i udkastet til aftale.

11 Se artikel 11, stk. 5, i udkastet til aftale.

Denne afgørelse udgør en udvikling af de bestemmelser i Schengenreglerne, som Irland ikke deltager i, jf. Rådets afgørelse 2002/192/EF[12]; Irland deltager derfor ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Irland. I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

En styrkelse af kontrollen på Serbiens område vil have en positiv indvirkning på forvaltningen af Unionens ydre grænser og Serbiens egne grænser. Indgåelsen af en statusaftale vil ligge i forlængelse af de bredere mål og prioriteter for det samarbejde, der er fastsat i Den Europæiske Unions stabiliserings- og associeringsaftale med Serbien[13]..

Indgåelsen af en statusaftale kan også støtte Den Europæiske Unions bredere bestræbelser på og tilsagn om at videreudvikle samarbejdet og kapaciteten[14] med henblik på at bidrage til krisestyring og fremme konvergens i udenrigs- og sikkerhedsspørgsmål mellem Unionen og Serbien.

2. RETSGRUNDLAG OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

Retsgrundlaget for dette forslag er artikel 77, stk. 2, litra b) og d), og artikel 79, stk. 2, litra c), i TEUF sammenholdt med artikel 218, stk. 5, i TEUF.

Den Europæiske Unions kompetence til at indgå en statusaftale er udtrykkeligt fastsat i artikel 73, stk. 3, i forordning (EU) 2019/1896, hvor det hedder, at "i situationer, der kræver indsættelse af grænseforvaltningshold fra det stående korps til et tredjeland, hvor holdmedlemmerne vil udøve udøvende beføjelser, indgår Unionen en statusaftale [...] med det pågældende tredjeland".

I henhold til artikel 3, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde har Unionen enekompetence til at indgå internationale aftaler, når indgåelsen har hjemmel i en lovgivningsmæssig EU-retsakt. I henhold til artikel 73, stk. 3, i forordning (EU) 2019/1896 skal Unionen indgå en statusaftale med det pågældende tredjeland. Som følge heraf falder den aftale, der skal undertegnes og indgås med Serbien, ind under Den Europæiske Unions enekompetence. I overensstemmelse med artikel 73, stk. 3, i forordning (EU) 2019/1896 er den foreslåede statusaftale baseret på den standardstatusaftale, som Kommissionen vedtog i december 2021[15], idet der tages hensyn til tidligere vedtagne bestemmelser i den eksisterende statusaftale med Serbien[16].

Bestemmelserne i den foreslåede aftale går ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at opfylde dens formål, nemlig på grundlag af standardstatusaftalen, at medtage alle de aspekter, der er nødvendige for, at grænseforvaltningshold fra det stående korps kan gennemføre deres aktiviteter, når de indsættes i et tredjeland, hvor holdmedlemmerne vil udøve udøvende beføjelser, navnlig aspekter som operationens omfang, bestemmelser om civilretligt og strafferetligt ansvar, holdmedlemmernes opgaver og beføjelser, foranstaltninger vedrørende

---

12 Rådets afgørelse 2002/192/EF af 28. februar 2002 om anmodningen fra Irland om at deltage i visse bestemmelser i Schengenreglerne (EFT L 64 af 7.3.2002, s. 20).

13 EUT L 278 af 18.10.2013, s. 16.

14 Som f.eks. uddannelse, situationsbevidsthed, udstyr, kapacitet til at reagere og indsættelse af personale.

15 Meddelelse COM(2021) 829.

16 EUT L 202 af 25.6.2020, s. 3.

oprettelse af et lokalkontor og praktiske foranstaltninger vedrørende overholdelse af de grundlæggende rettigheder.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSENTER OG KONSEKVENSANALYSER

- **Efterfølgende evalueringer/kvalitetskontrol af gældende lovgivning**

Da dette vil være en ny aftale, har der ikke kunnet gennemføres en evaluering eller kvalitetskontrol af eksisterende instrumenter. Der kræves ingen konsekvensanalyse i forbindelse med forhandlinger om en statusaftale.

- **Grundlæggende rettigheder**

Som fastsat i betragtning 88 i forordning (EU) 2019/1896 har Kommissionen vurderet situationen i Serbien med hensyn til de grundlæggende rettigheder på de områder, der er omfattet af statusaftalen, og den vil underrette Europa-Parlamentet herom.

Den påtænkte aftale skal indeholde praktiske foranstaltninger vedrørende overholdelse af de grundlæggende rettigheder og skal sikre, at de grundlæggende rettigheder overholdes fuldt ud i forbindelse med de aktiviteter, der tilrettelægges på grundlag af aftalen. Aftalen skal indeholde bestemmelser om en uafhængig og effektiv klagemekanisme i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i forordning (EU) 2019/1896 med henblik på at overvåge og sikre overholdelsen af de grundlæggende rettigheder i forbindelse med alle de aktiviteter, der tilrettelægges på grundlag af aftalen.

- **Databeskyttelse**

Da bestemmelserne i statusaftalen vedrørende overførsel af personoplysninger ikke afviger væsentligt fra standardstatusaftalen, er Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse i overensstemmelse med forordning (EU) 2019/1896 ikke blevet hørt om bestemmelserne i denne statusaftale.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Statusaftalen har i sig selv ingen finansielle virkninger. Den faktiske indsættelse af grænsevagthold på grundlag af en operationel plan vil medføre omkostninger, som dækkes over agenturets budget. Fremtidige operationer i henhold til en statusaftale vil blive finansieret via agenturets egne indtægter som fastsat i Unionens årlige budgetcyklus.

Unionens bidrag til Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning indgår allerede som en del af Unionens budget som fastsat i Rådets konklusioner vedrørende aftalen om den flerårige finansielle ramme.

5. ANDRE FORHOLD

- **Planer for gennemførelsen og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

Kommissionen vil sikre en passende overvågning af gennemførelsen af statusaftalen.

2024/0075 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om undertegnelse på Unionens vegne af aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Serbien om operationelle aktiviteter, som gennemføres af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning i Republikken Serbien

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 77, stk. 2, litra b) og d), og artikel 79, stk. 2, litra c), sammenholdt med artikel 218, stk. 5,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen,

ud fra følgende betragtninger:

(1) I situationer, der kræver indsættelse af grænseforvaltningshold fra den europæiske grænse- og kystvagts stående korps i et tredjeland, hvor holdmedlemmerne vil udøve udøvende beføjelser, skal Unionen i henhold til artikel 73, stk. 3, i forordning (EU) 2019/1896[1] indgå en statusaftale med det pågældende tredjeland på grundlag af artikel 218 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

(2) Den 18. november 2022 bemyndigede Rådet Kommissionen til at indlede forhandlinger med Republikken Serbien om en aftale om operationelle aktiviteter, der gennemføres af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning i Republikken Serbien ("aftalen")[2].

(3) Forhandlingerne blev afsluttet med et positivt resultat.

(4) Denne afgørelse udgør en udvikling af de bestemmelser i Schengenreglerne, som Irland ikke deltager i, jf. Rådets afgørelse 2002/192/EF[3]; Irland deltager derfor ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Irland.

(5) I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark. Inden seks måneder efter at Rådet har truffet foranstaltning om denne afgørelse til udbygning af Schengenreglerne, træffer Danmark afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre denne afgørelse i sin nationale lovgivning, jf. artikel 4 i protokollen.

(6) Aftalen bør undertegnes på Unionens vegne med forbehold af dens indgåelse på et senere tidspunkt. Den tilknyttede erklæring vedrørende Island, Kongeriget Norge, Det

---

1 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1896 af 13. november 2019 om den europæiske grænse- og kystvagt og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1052/2013 og (EU) 2016/1624 (EUT L 295 af 14.11.2019, s. 1).

2 EUT L 300 af 21.11.2022, s. 29.

3 Rådets afgørelse 2002/192/EF af 28. februar 2002 om anmodningen fra Irland om at deltage i visse bestemmelser i Schengenreglerne (EFT L 64 af 7.3.2002, s. 20).

Schweiziske Forbund og Fyrstendømmet Liechtensteinbør godkendes på Unionens vegne —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Undertegnelsen af aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Serbien om operationelle aktiviteter, som gennemføres af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning i Republikken Serbien ("aftalen"), godkendes hermed på Unionens vegne med forbehold af nævnte aftales indgåelse.

Teksten til den aftale, der skal undertegnes, er knyttet som bilag til denne afgørelse.

Artikel 2

Den erklæring, der er knyttet til denne afgørelse, godkendes på Unionens vegne.

Artikel 3

Rådets Generalsekretariat udarbejder det relevante fuldmagtsinstrument til undertegnelse af aftalen, med forbehold af dens indgåelse, til den eller de personer, der er udpeget af Kommissionen.

Artikel 4

Denne afgørelse træder i kraft på dagen for vedtagelsen.

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

På Rådets vegne
Formand