EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 18.3.2024.
COM(2024) 160 final

2024/0075 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o potpisivanju, u ime Unije, Sporazuma između Europske unije i Republike Srbije o operativnim aktivnostima koje Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu provodi u Republici Srbiji

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Jedna je od zadaća Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu („Agencija”) surađivati s trećim zemljama u područjima obuhvaćenima Uredbom o europskoj graničnoj i obalnoj straži (Uredba (EU) 2019/1896) („Uredba”), „uključujući suradnju u mogućem operativnom raspoređivanju timova za upravljanje granicama u trećim zemljama”[1]. Konkretnije, Agencija kao dio europske granične i obalne straže ima zadaću osiguravati europsko integrirano upravljanje granicama[2], među čijim je komponentama suradnja s trećim zemljama u područjima koja su obuhvaćena Uredbom, posebno usmjerena na susjedne treće zemlje i zemlje podrijetla ili tranzita za nezakonite migracije[3]. Agencija može surađivati s tijelima trećih zemalja nadležnima u pitanjima obuhvaćenima Uredbom u mjeri u kojoj je to potrebno za izvršavanje njezinih zadaća[4] te može obavljati radnje povezane s europskim integriranim upravljanjem granicama na državnom području treće zemlje uz suglasnost te treće zemlje.

U skladu s člankom 73. stavkom 3. Uredbe u okolnostima zbog kojih se zahtijeva raspoređivanje timova za upravljanje granicama iz stalnih snaga europske granične i obalne straže u treću zemlju u kojoj će članovi timova izvršavati izvršne ovlasti, Unija bi s dotičnom trećom zemljom trebala sklopiti sporazum o statusu. Takav sporazum o statusu trebao bi se temeljiti na predlošku koji je Komisija izradila kako se zahtijeva u članku 76. stavku 1. te uredbe. Komisija je taj predložak donijela 21. prosinca 2021.[5]

Republika Srbija („Srbija”) geografski je smještena na jednoj od glavnih ruta za mješovita nezakonita migracijska kretanja prema Europskoj uniji. Frontex je 2023. zabilježio oko 99 000 nezakonitih prelazaka vanjskih granica Europske unije na zapadnobalkanskoj ruti te više od 25 000 nezakonitih prelazaka granice na granicama Srbije s trećim zemljama. Nezakoniti migranti meta su zločinačkih organizacija koje se bave krijumčarenjem ljudi i izloženi su velikom riziku od kršenja ljudskih prava. S obzirom na to da zbog velikog broja nezakonitih dolazaka i zahtjeva za azil neke države članice Europske unije osjećaju velik pritisak, potreban je zajednički i koordinirani pristup na razini Unije.

Unija i Srbija sklopile su 2020. sporazum o statusu[6] na temelju Uredbe (EU) 2016/1624[7], koja je stavljena izvan snage i zamijenjena Uredbom. Zbog ograničenog područja primjene Uredbe (EU) 2016/1624 zajedničke operacije koje se provode na temelju sporazuma o statusu ograničene su na granice Srbije s Europskom unijom. Frontex djeluje unutar tog ograničenog okvira i provodi *zajedničku operaciju Srbija* (prethodno *zajednička operacija Srbija kopno)*

---

1 Članak 10. stavak 1. točka (u) Uredbe (EU) 2019/1896 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2019. o europskoj graničnoj i obalnoj straži (SL L 295, 14.11.2019., str. 1.).

2 Članak 71. stavak 1. Uredbe (EU) 2019/1896.

3 Članak 3. točka (g) Uredbe (EU) 2019/1896.

4 Članak 73. stavak 1. Uredbe (EU) 2019/1896.

5 Komunikacija COM(2021) 829 – Predložak sporazuma o statusu iz Uredbe (EU) 2019/1896 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2019. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i stavljanju izvan snage uredaba (EU) br. 1052/2013 i (EU) 2016/1624.

6 Odluka Vijeća (EU) 2020/865 od 26. svibnja 2020. o sklapanju Sporazuma o statusu između Europske unije i Republike Srbije o djelovanjima koja provodi Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu u Republici Srbiji (SL L 202, 25.6.2020., str. 1).

7 Uredba (EU) 2016/1624 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2016. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 863/2007 Europskog parlamenta i Vijeća, Uredbe Vijeća (EZ) br. 2007/2004 i Odluke Vijeća 2005/267/EZ (SL L 251, 16.9.2016., str. 1.).

na kopnenim granicama Srbije s Mađarskom i Bugarskom. Za potrebe te operacije 12. veljače 2024. raspoređeno je 99 službenika stalnih snaga, što je rezultiralo boljim nadzorom državne granice zahvaljujući suzbijanju nezakonitih migracija i borbi protiv prekograničnog kriminala.

Nakon stupanja na snagu Uredbe (EU) 2019/1896, kojom je prošireno područje primjene sporazumâ o statusu, Komisija je 18. studenog 2022. dobila odobrenje Vijeća za otvaranje pregovora sa Srbijom[8] te s Crnom Gorom, Albanijom i Bosnom i Hercegovinom o sporazumima o operativnim aktivnostima koje Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu treba provoditi u tim zemljama na temelju te nove uredbe. Komisija je 30. studenog 2022. organizirala sastanak s navedene četiri zemlje, na kojem su istaknute glavne novosti u predlošku sporazuma o statusu. Komisija u ime Europske unije i Srbija održale su 14. rujna i 7. studenog 2023. službene pregovore s ciljem postizanja dogovora. Komisija smatra da su ciljevi koje je Vijeće odredilo u pregovaračkim smjernicama postignuti i da je sporazum prihvatljiv za Uniju.

Nacrt sporazuma odstupa od predloška sporazuma o statusu[9] jer se njime članovima tima osigurava ograničeni imunitet od kaznene nadležnosti[10] i predviđa ograničena iznimka u pogledu nepovredivosti zgrada, prostora i imovine Agencije[11]. Ta odstupanja od predloška prihvatljiva su s obzirom na status Srbije kao priznate zemlje kandidatkinje za pristupanje Europskoj uniji, činjenicu se usporedive odredbe i aktivnosti na temelju postojećeg sporazuma o statusu sa Srbijom uzorno provode te da su slična ili istovjetna odstupanja prihvaćena za sve susjede Srbije koji su nedavno pregovarali o sličnim sporazumima s Unijom. Prijedlog odluke Vijeća u prilogu pravna je osnova za potpisivanje Sporazuma između Europske unije i Republike Srbije o operativnim aktivnostima koje Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu provodi u Republici Srbiji.

Stanje u zemljama pridruženima schengenskom području

Ovaj Prijedlog temelji se na schengenskoj pravnoj stečevini u području upravljanja vanjskim granicama. Međutim, Unija nema ovlasti za sklapanje sporazuma o statusu sa Srbijom na način koji obvezuje Norvešku, Island, Švicarsku i Lihtenštajn. Kako bi se osiguralo da službenici graničnog nadzora i drugo relevantno osoblje koje te zemlje pošalju u Srbiju imaju isti status koji je predviđen budućim sporazumom o statusu, u zajedničkoj izjavi priloženoj Prijedlogu odluke Vijeća o potpisivanju sporazuma o statusu trebalo bi navesti poželjnost sklapanja sličnih sporazuma između Srbije i svake od tih pridruženih zemalja.

Ova Odluka predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u kojima Irska ne sudjeluje, u skladu s Odlukom Vijeća 2002/192/EZ[12]; Irska stoga ne sudjeluje u donošenju ove Odluke te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje. U skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 22 o stajalištu Danske, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Danska ne sudjeluje u donošenju ove Odluke te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje.

---

8 SL L 300, 21.11.2022., str. 29.

9 Komunikacija COM(2021) 829 – Predložak sporazuma o statusu iz Uredbe (EU) 2019/1896 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2019. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i stavljanju izvan snage uredaba (EU) br. 1052/2013 i (EU) 2016/1624.

10 Vidjeti članak 12. stavak 3. nacrta sporazuma.

11 Vidjeti članak 11. stavak 5. nacrta sporazuma.

12 Odluka Vijeća 2002/192/EZ od 28. veljače 2002. o zahtjevu Irske za sudjelovanje u pojedinim odredbama schengenske pravne stečevine (SL L 64, 7.3.2002., str. 20.).

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Jačanje kontrola na državnom području Srbije pozitivno će utjecati na upravljanje vanjskim granicama Unije te granicama same Srbije. Sklapanje sporazuma o statusu bilo bi povezano sa širim ciljevima i prioritetima za suradnju kako su utvrđeni u Sporazumu stabilizaciji i pridruživanju između Europske unije i Srbije[13]..

Sklapanjem sporazuma o statusu mogla bi se poduprijeti šira nastojanja i obveze Europske unije u pogledu daljnjeg razvoja suradnje i kapaciteta[14] za doprinos upravljanju odgovorom na krizu i promicanja konvergencije u vanjskim i sigurnosnim pitanjima između Unije i Srbije.

2. PRAVNA OSNOVA I PROPORCIONALNOST

Pravna su osnova ovog Prijedloga članak 77. stavak 2. točke (b) i (d) te članak 79. stavak 2. točka (c) UFEU-a u vezi s člankom 218. stavkom 5. UFEU-a.

Nadležnost Europske unije za sklapanje sporazuma o statusu isključivo je propisana člankom 73. stavkom 3. Uredbe (EU) 2019/1896, u kojem stoji da „u okolnostima zbog kojih se zahtijeva raspoređivanje timova za upravljanje granicama iz stalnih snaga u treću zemlju u kojoj će članovi timova izvršavati izvršne ovlasti, Unija s dotičnom trećom zemljom […] sklapa sporazum o statusu”.

U skladu s člankom 3. stavkom 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Unija ima isključivu nadležnost za sklapanje međunarodnog sporazuma kad je njegovo sklapanje predviđeno zakonodavnim aktom Unije. Člankom 73. stavkom 3. Uredbe (EU) 2019/1896 predviđa se da „Unija s dotičnom trećom zemljom […] sklapa sporazum o statusu”. U skladu s time, sporazum koji treba potpisati i sklopiti sa Srbijom u isključivoj je nadležnosti Europske unije. U skladu s člankom 73. stavkom 3. Uredbe (EU) 2019/1896 predloženi sporazum o statusu temelji se na predlošku sporazuma koji je Komisija donijela u prosincu 2021.[15], uzimajući u obzir prethodno dogovorene odredbe postojećeg sporazuma o statusu sa Srbijom[16].

Odredbe predloženog sporazuma ne prelaze ono što je potrebno za postizanje njegovih ciljeva, odnosno, na temelju predloška sporazuma o statusu, kojim su obuhvaćeni svi aspekti potrebni za provedbu aktivnosti timova za upravljanje granicama iz stalnih snaga raspoređenih u treću zemlju u kojoj će članovi timova izvršavati izvršne ovlasti, posebice opseg operacije, odredbe o građanskoj i kaznenoj odgovornosti, zadaće i ovlasti članova timova, mjere povezane s uspostavom područnog ureda i praktične mjere povezane s poštovanjem temeljnih prava.

3. REZULTATI *EX POST* EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA

- ***Ex post* evaluacije/provjere primjerenosti postojećeg zakonodavstva**

Budući da je riječ o novom sporazumu, nije se mogla provesti evaluacija ni provjera primjerenosti postojećih instrumenata. Za pregovore o sporazumu o statusu nije potrebna procjena učinka.

---

13 SL L 278, 18.10.2013., str. 16.

14 Kao što su osposobljavanje, informiranost o stanju, oprema, sposobnost reagiranja, raspoređivanje osoblja itd.

15 Komunikacija COM(2021) 829.

16 SL L 202, 25.6.2020., str. 3.

- **Temeljna prava**

Kako je utvrđeno u uvodnoj izjavi 88. Uredbe (EU) 2019/1896 Komisija je ocijenila stanje temeljnih prava relevantno za područja obuhvaćena sporazumom o statusu u Srbiji te će o tome obavijestiti Europski parlament.

Predviđeni sporazum sadržava praktične mjere povezane s poštovanjem temeljnih prava te se njime osigurava potpuno poštovanje temeljnih prava tijekom aktivnosti koje se organiziraju na temelju tog sporazuma. Sporazumom se osigurava neovisan i djelotvoran mehanizam za podnošenje pritužbi u skladu s relevantnim odredbama Uredbe (EU) 2019/1896 kako bi se pratilo i osiguravalo poštovanje temeljnih prava u svim aktivnostima organiziranima na temelju sporazuma.

- **Zaštita podataka**

Budući da se odredbe sporazuma o statusu koje se odnose na prijenos osobnih podataka znatno ne razlikuju od predloška sporazuma o statusu, u skladu s Uredbom (EU) 2019/1896 nije provedeno savjetovanje s Europskim nadzornikom za zaštitu podataka o odredbama tog sporazuma o statusu.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Sporazum o statusu nema financijske implikacije. Stvarno raspoređivanje timova granične straže na temelju operativnog plana uključivalo bi troškove koji bi se namirili iz proračuna Agencije. Buduće operacije na temelju sporazuma o statusu financirat će se iz vlastitih sredstava Agencije kako je predviđeno godišnjim proračunskim ciklusom Unije.

Doprinos Unije Agenciji za europsku graničnu i obalnu stražu već je predviđen u proračunu Unije kako je propisano u Zaključcima Vijeća uz sporazum o višegodišnjem financijskom okviru.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja**

Komisija će osigurati odgovarajuće praćenje provedbe sporazuma o statusu.

2024/0075 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o potpisivanju, u ime Unije, Sporazuma između Europske unije i Republike Srbije o operativnim aktivnostima koje Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu provodi u Republici Srbiji

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 77. stavak 2. točke (b) i (d) te članak 79. stavak 2. točku (c), u vezi s njegovim člankom 218. stavkom 5.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

(1) U okolnostima zbog kojih je potrebno raspoređivanje timova za upravljanje granicama iz stalnih snaga europske granične i obalne straže u treću zemlju u kojoj će članovi timova izvršavati izvršne ovlasti, u članku 73. stavku 3. Uredbe (EU) 2019/1896[1] poziva se na to da Unija s dotičnom trećom zemljom sklopi sporazum o statusu na temelju članka 218. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

(2) Vijeće je 18. studenog 2022. ovlastilo Komisiju za otvaranje pregovora s Republikom Srbijom o sporazumu o operativnim aktivnostima koje provodi Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu u Republici Srbiji („Sporazum”)[2].

(3) Ti pregovori uspješno su završeni.

(4) Ova Odluka predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u kojima Irska ne sudjeluje, u skladu s Odlukom Vijeća 2002/192/EZ[3]; Irska stoga ne sudjeluje u donošenju ove Odluke te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje.

(5) U skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 22 o stajalištu Danske, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Danska ne sudjeluje u donošenju ove Odluke te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje. S obzirom na to da ova Odluka predstavlja daljnji razvoj schengenske pravne stečevine, Danska, u skladu s člankom 4. navedenog protokola, u roku od šest mjeseci nakon što Vijeće odluči o ovoj Odluci odlučuje hoće li je provesti u svojem nacionalnom pravu.

(6) Sporazum bi trebalo potpisati u ime Unije, podložno njegovu kasnijem sklapanju. Priloženu Izjavu u pogledu Islanda, Kraljevine Norveške, Švicarske Konfederacije i Kneževine Lihtenštajna trebalo bi odobriti u ime Unije,

---

1 Uredba (EU) 2019/1896 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2019. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i stavljanju izvan snage uredaba (EU) br. 1052/2013 i (EU) 2016/1624 (SL L 295, 14.11.2019., str. 1.).

2 SL L 300, 21.11.2022., str. 29.

3 Odluka Vijeća 2002/192/EZ od 28. veljače 2002. o zahtjevu Irske za sudjelovanje u pojedinim odredbama schengenske pravne stečevine (SL L 64, 7.3.2002., str. 20.).

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Odobrava se potpisivanje, u ime Unije, Sporazuma između Europske unije i Republike Srbije o operativnim aktivnostima koje Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu provodi u Republici Srbiji („Sporazum”), podložno sklapanju navedenog sporazuma.

Tekst Sporazuma koji treba potpisati priložen je ovoj Odluci.

Članak 2.

Izjava priložena ovoj Odluci odobrava se u ime Unije.

Članak 3.

Glavno tajništvo Vijeća izdaje za osobu ili osobe koje odredi Komisija punomoć za potpisivanje Sporazuma, podložno njegovu sklapanju.

Članak 4.

Ova Odluka stupa na snagu na dan donošenja.

Sastavljeno u Bruxellesu,

Za Vijeće
Predsjednik