

Bruksela, 3 grudnia 2024 r.
(OR. en)

16475/24

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2024/0306(NLE)

FRONT 326
COWEB 200
MIGR 450

WNIOSEK

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	28 listopada 2024 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2024) 546 final
Dotyczy:	Wniosek DECYZJA RADY w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, i tymczasowego stosowania Umowy między Unią Europejską a Bośnią i Hercegowiną dotyczącej działań operacyjnych prowadzonych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej w Bośni i Hercegowinie

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2024) 546 final.

Załącznik: COM(2024) 546 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 28.11.2024 r.
COM(2024) 546 final

2024/0306 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, i tymczasowego stosowania Umowy między Unią Europejską a Bośnią i Hercegowiną dotyczącej działań operacyjnych prowadzonych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej w Bośni i Hercegowinie

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Jednym z zadań Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej („Agencja”) jest współpraca z państwami trzecimi w odniesieniu do obszarów objętych rozporządzeniem w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (rozporządzenie (UE) 2019/1896), „w tym w drodze ewentualnego operacyjnego rozmieszczania zespołów zarządzania granicami w państwach trzecich”¹. W szczególności Agencja, jako część Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, ma zapewnić europejskie zintegrowane zarządzanie granicami², którego jednym z elementów jest współpraca z państwami trzecimi w obszarach objętych rozporządzeniem (UE) 2019/1896, koncentrująca się w szczególności na sąsiadujących państwach trzecich oraz na krajach pochodzenia lub tranzytu w odniesieniu do nielegalnej migracji³. Agencja może współpracować z organami państw trzecich właściwymi w kwestiach objętych rozporządzeniem w zakresie niezbędnym do wykonywania swoich zadań⁴ i może prowadzić działania związane z europejskim zintegrowanym zarządzaniem granicami na terytorium państwa trzeciego pod warunkiem uzyskania zgody tego państwa trzeciego.

Zgodnie z art. 73 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2019/1896 w okolicznościach, w których konieczne jest rozmieszczenie w państwach trzecich zespołów zarządzania granicami ze stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, a członkowie zespołów będą wykonywać uprawnienia wykonawcze, Unia zawiera z danym państwem trzecim umowę o statusie. Taka umowa o statusie powinna opierać się na wzorze sporządzonym przez Komisję, o którym mowa w art. 76 ust. 1 tego samego rozporządzenia. Komisja przyjęła wzór umowy 21 grudnia 2021 r.⁵.

Bośnia i Hercegowina jest w dalszym ciągu ważnym krajem tranzytu dla migrantów chcących dostać się do Unii Europejskiej przez Bałkany Zachodnie. Między styczniem a wrześniem 2024 r. na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej na szlaku zachodniobałkańskim zarejestrowano blisko 17 000 przypadków nielegalnego przekroczenia granicy; około 90 procent z nich miało miejsce na granicy Chorwacji z Bośnią i Hercegowiną. Działania Bośni i Hercegowiny doprowadziły też do wykrycia ponad 5 000 dodatkowych prób przekroczenia granicy w tym samym miejscu i okresie.

Osoby uczestniczące w nielegalnych przepływach migracyjnych nadal pozostają celem organizacji przestępczych zajmujących się przemytem ludzi i są wysoce narażone na naruszenia praw człowieka na szlaku migracyjnym. Wzrost liczby przybywających osób o nieuregulowanym statusie oraz związana z tym rosnąca liczba wniosków o udzielenie azylu wywierają znaczną presję na niektóre państwa członkowskie; dlatego istnieje potrzeba wspólnych skoordynowanych działań na szczeblu Unii, opartych na zapisanych w pakiecie zasadach sprawiedliwego podziału odpowiedzialności i solidarności.

¹ Art. 10 ust. 1 lit. u) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

² Art. 71 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2019/1896.

³ Art. 3 lit. g) rozporządzenia (UE) 2019/1896.

⁴ Art. 73 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2019/1896.

⁵ Komunikat COM(2021) 829 – Wzór umowy o statusie, o którym mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylecia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624.

W 2017 r. Komisja rozpoczęła negocjacje z Bośnią i Hercegowiną w sprawie umowy o statusie na podstawie poprzedniego rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (rozporządzenie (UE) 2016/1624). Negocjacje zakończyły się parafowaniem projektu umowy o statusie przez Komisję oraz Bośnię i Hercegowinę w styczniu 2019 r. Umowy o statusie nie podpisano jednak natychmiast, a kilka miesięcy po jej parafowaniu wspomniane rozporządzenie zostało uchylone i zastąpione rozporządzeniem (UE) 2019/1896.

Biorąc pod uwagę, że Bośnia i Hercegowina jest sąsiadującym państwem trzecim, które nadal stanowi ważny kraj tranzytu dla nielegalnej migracji, współpraca między Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej a policją graniczną Bośni i Hercegowiny w dalszym ciągu ma ogromne znaczenie. Umowa o statusie zawarta na podstawie rozporządzenia (UE) 2019/1896 pozwoliłaby na rozmieszczenie zespołów stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej na granicach Bośni i Hercegowiny, w tym na granicach z państwami, które nie są członkami Unii Europejskiej, co zapewniłoby wsparcie dla policji granicznej w celu zagwarantowania, aby osoby wjeżdżające na terytorium kraju podróżowały zgodnie z odpowiednim prawodawstwem.

18 listopada 2022 r. Komisja otrzymała od Rady upoważnienie do rozpoczęcia z Bośnią i Hercegowiną, a także z Czarnogorą, Serbią i Albanią negocjacji dotyczących umowy w sprawie działań operacyjnych, które miałyby być prowadzone przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej w tych państwach (tj. umowy o statusie na podstawie rozporządzenia (UE) 2019/1896). 30 listopada 2022 r. Komisja zorganizowała spotkanie z przedstawicielami czterech wyżej wymienionych państw, podczas którego omówiono najistotniejsze nowe elementy wzoru umowy o statusie. Komisja Europejska, w imieniu Unii Europejskiej, oraz Bośnia i Hercegowina przeprowadziły formalne negocjacje w sprawie umowy w dniach 23 maja, 16 lipca i 6 września 2024 r. w trybie wideokonferencji oraz w dniu 18 września 2024 r. w Sarajewie. Rada była regularnie informowana o postępach w tych negocjacjach za pośrednictwem odpowiednich grup roboczych. Komisja uważa, że osiągnięto cele wyznaczone przez Radę w jej wytycznych negocjacyjnych i że Unia może przyjąć tę umowę o statusie.

W porównaniu ze wzorem umowy o statusie wynegocjowany tekst zawiera: dodatkowe postanowienie dotyczące wewnętrznej procedury zatwierdzania planów operacyjnych przez policję graniczną Bośni i Hercegowiny (art. 4 ust. 3); ograniczenie zasięgu geograficznego, w którym stała służba może wykonywać swoje zadania i który odpowiada właściwości miejscowej policji granicznej Bośni i Hercegowiny (art. 10 ust. 3); dodatkowe postanowienie dające właściwym organom Bośni i Hercegowiny dostęp do pomieszczeń Fronteksu za pozwoleniem dyrektora wykonawczego (art. 11 ust. 5); zmieniony artykuł dotyczący przywilejów i immunitetów, odpowiadający postanowieniom w sprawie przywilejów i immunitetów przyznanych innym państwom w regionie i zapewniający immunitet funkcyjny pracownikom oddelegowanym przez Frontex do spraw karnych, cywilnych i administracyjnych (art. 12); postanowienie przewidujące, że Agencja powinna informować policję graniczną o tym, komu wydano dokumenty akredytacyjne (art. 14 ust. 6); postanowienie umożliwiające Bośni i Hercegowinie występowanie o zakończenie oddelegowania poszczególnych pracowników, którzy naruszają umowę o statusie, plan operacyjny lub prawo krajowe (art. 18 ust. 7); postanowienie dotyczące tymczasowego stosowania umowy do czasu jej wejścia w życie (art. 22 ust. 2). W przeciwieństwie do innych umów o statusie umowa z Bośnią i Hercegowiną ogranicza obszar, na którym członkowie zespołu mogą wykonywać swoje zadania, do obszaru, na którym może działać policja

graniczna Bośni i Hercegowiny, a mianowicie do strefy rozciągającej się na 10 km od granicy w głąb kraju oraz do przejść granicznych – aby to uwzględnić, dostosowano art. 2 i 10.

Przedkładając załączony wniosek dotyczący decyzji Rady, Komisja proponuje podpisanie Umowy między Unią Europejską a Bośnią i Hercegowiną dotyczącej działań operacyjnych prowadzonych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej w Bośni i Hercegowinie.

Sytuacja państw stowarzyszonych w ramach Schengen

Niniejszy wniosek opiera się na dorobku Schengen w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi. Unia nie jest jednak uprawniona do zawarcia umowy o statusie z Bośnią i Hercegowiną w sposób, który byłby wiążący dla Norwegii, Islandii, Szwajcarii i Liechtensteinu. Aby zapewnić funkcjonariuszom straży granicznej i innym odpowiednim członkom personelu wysyłanym przez te państwa do Bośni i Hercegowiny taki sam status, jak ten przewidziany w przyszłej umowie o statusie, w deklaracji załączonej do umowy o statusie należy stwierdzić, że pożądane jest zawarcie podobnych umów między Bośnią i Hercegowiną a każdym z tych krajów stowarzyszonych.

Niniejsza decyzja stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen, które nie mają zastosowania do Irlandii zgodnie z decyzją Rady 2002/192/WE⁶. Irlandia nie uczestniczy w związku z tym w jej przyjęciu i nie jest nią związana ani jej nie stosuje. Zgodnie z art. 1 i 2 Protokołu nr 22 w sprawie stanowiska Danii, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dania nie uczestniczy w przyjęciu niniejszej decyzji i nie jest nią związana ani jej nie stosuje.

• Spójność z innymi politykami Unii

Wzmocnienie kontroli wzdłuż granic Bośni i Hercegowiny będzie miało pozytywny wpływ na zarządzanie granicami zewnętrznymi Unii, a także granicami samej Bośni i Hercegowiny. Zawarcie umowy o statusie wpisywałoby się w szersze cele i priorytety współpracy określone w układzie o stabilizacji i stowarzyszeniu między Unią Europejską a Bośnią i Hercegowiną⁷.

Zawarcie umowy o statusie mogłoby również wesprzeć szerzej zakrojone wysiłki i zobowiązania Unii Europejskiej na rzecz dalszego rozwoju zdolności przyczyniających się do zarządzania reagowaniem kryzysowym i promowania konwergencji w kwestiach zagranicznych i bezpieczeństwa między Unią a Bośnią i Hercegowiną.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

• Podstawa prawna

Podstawą prawną niniejszego wniosku jest art. 77 ust. 2 lit. b) i d) oraz art. 79 ust. 2 lit. c) TFUE w związku z art. 218 ust. 5 TFUE.

Uprawnienie Unii Europejskiej do zawarcia umowy o statusie jest wyraźnie przewidziane w art. 73 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2019/1896, w którym stwierdza się, że „[w] okolicznościach, w których konieczne jest rozmieszczenie w państwach trzecich zespołów zarządzania granicami ze stałej służby, a członkowie zespołów będą wykonywać uprawnienia wykonawcze, Unia zawiera z danym państwem trzecim [...] umowę w sprawie statusu”.

⁶ Decyzja Rady 2002/192/WE z dnia 28 lutego 2002 r. dotycząca wniosku Irlandii o zastosowanie wobec niej niektórych przepisów dorobku Schengen Dz.U. L 64 z 7.3.2002, s. 20.

⁷ Dz.U. L 164 z 30.6.2015, s. 2.

Na podstawie art. 3 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Unia ma wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, między innymi jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie ustawodawczym Unii. Art. 73 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2019/1896 przewiduje, że to „Unia zawiera z danym państwem trzecim” umowę o statusie. W związku z tym umowa, która ma zostać podpisana i zawarta z Bośnią i Hercegowiną, wchodzi w zakres wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 73 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2019/1896 proponowana umowa o statusie opiera się na wzorze umowy przyjętym przez Komisję w grudniu 2021 r.⁸

- **Pomocniczość i proporcjonalność**

Potrzeba wspólnego podejścia

Umowa o statusie umożliwi rozmieszczenie w Bośni i Hercegowinie zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, z wykorzystaniem wszystkich możliwości oferowanych w ramach rozporządzenia (UE) 2019/1896. Bez takiego narzędzia państwa członkowskie mogą jedynie na zasadzie dwustronnej rozmieszczać swoje zespoły, aby rozwijać i wdrażać europejskie zintegrowane zarządzanie granicami i wspierać Bośnię i Hercegowinę w zarządzaniu znaczną liczbą migrantów chcących przejechać przez jej terytorium. Do lepszego zarządzania granicami Bośni i Hercegowiny niezbędne jest zatem wspólne podejście.

Postanowienia proponowanej umowy nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia jej celów, a mianowicie do uregulowania, na podstawie wzoru umowy o statusie, wszystkich kwestii niezbędnych do prowadzenia działań zespołów zarządzania granicami ze stałej służby rozmieszczonych w państwie trzecim, których członkowie będą wykonywać w tym państwie trzecim uprawnienia wykonawcze, w szczególności postanowienia te nie wykraczają poza to, co jest konieczne do uregulowania zakresu operacji, zasad odpowiedzialności cywilnej i karnej, zadań i uprawnień członków zespołów, środków związanych z utworzeniem biura antenowego oraz praktycznych środków związanych z poszanowaniem praw podstawowych.

3. WYNIKI OCEN EX POST, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

- **Oceny ex post/oceny adekwatności obowiązującego prawodawstwa**

Ponieważ będzie to nowa umowa, nie można było przeprowadzić oceny ani kontroli sprawności istniejących instrumentów. Ocena skutków nie jest konieczna do negocjacji umowy o statusie.

- **Prawa podstawowe**

Zgodnie z motywem 88 rozporządzenia (UE) 2019/1896 Komisja oceni sytuację w zakresie praw podstawowych na obszarach objętych umową o statusie w Bośni i Hercegowinie i poinformuje o niej Parlament Europejski.

Planowana umowa zawierać będzie praktyczne środki w zakresie przestrzegania praw podstawowych i zapewni pełne poszanowanie praw podstawowych w czasie działań organizowanych na jej podstawie. Art. 8 ust. 5 umowy zapewni niezależny i skuteczny mechanizm rozpatrywania skarg zgodnie z odpowiednimi przepisami rozporządzenia (UE) 2019/1896 w celu monitorowania i zapewnienia poszanowania praw podstawowych we wszystkich działaniach organizowanych na podstawie umowy.

⁸ Komunikat COM(2021) 829.

- **Ochrona danych**

Ponieważ postanowienia umowy o statusie dotyczące przekazywania danych osobowych nie różnią się znacząco od wzoru umowy o statusie i są zgodne z rozporządzeniem (UE) 2019/1896, nie skonsultowano ich z Europejskim Inspektorem Ochrony Danych.

4. WPLYW NA BUDŻET

Umowa o statusie nie pociąga za sobą żadnych skutków finansowych. Faktyczne rozmieszczenie zespołów zarządzania granicami na podstawie planu operacyjnego wiązałoby się z kosztami ponoszonymi z budżetu Agencji. Przyszłe operacje w ramach umowy o statusie będą finansowane z zasobów własnych Agencji, jak przewidziano w rocznym cyklu budżetowym Unii.

Wkład Unii na rzecz Agencji już stanowi część budżetu Unii, jak określono w konkluzjach Rady dotyczących porozumienia w sprawie wieloletnich ram finansowych.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania**

Komisja zapewni prawidłowe monitorowanie wdrożenia umowy o statusie.

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, i tymczasowego stosowania Umowy między Unią Europejską a Bośnią i Hercegowiną dotyczącej działań operacyjnych prowadzonych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej w Bośni i Hercegowinie

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności art. 77 ust. 2 lit. b) i d) oraz art. 79 ust. 2 lit. c) TFUE, w związku z jego art. 218 ust. 5,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W okolicznościach, w których konieczne jest rozmieszczenie zespołów zarządzania granicami ze stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej w państwach trzecich, w których członkowie tych zespołów będą wykonywać uprawnienia wykonawcze, art. 73 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2019/1896¹ przewiduje, że Unia powinna zawrzeć z danym państwem trzecim umowę o statusie na podstawie art. 218 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
- (2) 18 listopada 2022 r. Rada upoważniła Komisję do rozpoczęcia z Bośnią i Hercegowiną negocjacji dotyczących umowy w sprawie działań operacyjnych prowadzonych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej w Bośni i Hercegowinie („Umowa”)².
- (3) Negocjacje zakończyły się sukcesem.
- (4) Niniejsza decyzja stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen, które nie mają zastosowania do Irlandii zgodnie z decyzją Rady 2002/192/WE³. Irlandia nie uczestniczy w związku z tym w jej przyjęciu i nie jest nią związana ani jej nie stosuje.
- (5) Zgodnie z art. 1 i 2 Protokołu nr 22 w sprawie stanowiska Danii⁴, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dania nie uczestniczy w przyjęciu niniejszej decyzji i nie jest nią związana ani jej nie stosuje. Ponieważ niniejsza decyzja stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen, zgodnie z art. 4 tego protokołu Dania – w terminie sześciu miesięcy po przyjęciu przez Radę niniejszej decyzji – podejmuje decyzję, czy dokona jej transpozycji do swego prawa krajowego.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylenia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624 Dz.U. L 295 z 14.11.2019, s. 1.

² Dz.U. L 300 z 21.11.2022, s. 25.

³ Decyzja Rady 2002/192/WE z dnia 28 lutego 2002 r. dotycząca wniosku Irlandii o zastosowanie wobec niej niektórych przepisów dorobku Schengen Dz.U. L 64 z 7.3.2002, s. 20.

⁴ Protokół (nr 22) w sprawie stanowiska Danii, Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 299.

- (6) Należy zatem podpisać Umowę w imieniu Unii, z zastrzeżeniem jej zawarcia w późniejszym terminie. Załączona deklaracja dotycząca Islandii, Królestwa Norwegii, Konfederacji Szwajcarskiej i Księstwa Liechtensteinu powinna zostać zatwierdzona w imieniu Unii,
- (7) W celu zapewnienia możliwości pilnego rozmieszczenia stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej na terytorium Bośni i Hercegowiny Umowę należy stosować tymczasowo.
- (8) Zgodnie z Traktatami do Komisji należy zapewnienie podpisania Umowy, z zastrzeżeniem jej zawarcia w późniejszym terminie.
- (9) Zgodnie z Traktatami do Komisji należy także dokonanie powiadomienia Bośni i Hercegowiny o zamiarze Unii tymczasowego stosowania Umowy od dnia jej podpisania, w oczekiwaniu na jej wejście w życie,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Niniejszym zatwierdza się, w imieniu Unii Europejskiej, podpisanie Umowy między Unią Europejską a Bośnią i Hercegowiną dotyczącej działań operacyjnych prowadzonych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej w Bośni i Hercegowinie, z zastrzeżeniem zawarcia tej Umowy.

Tekst Umowy dołącza się do niniejszej decyzji.

Artykuł 2

Należy zatwierdzić w imieniu Unii deklarację dołączoną do niniejszej decyzji.

Artykuł 3

Umowę stosuje się tymczasowo, zgodnie z art. 22 ust. 2 Umowy, od dnia jej podpisania, w oczekiwaniu na jej wejście w życie.

Artykuł 4

Niniejsza decyzja wchodzi w życie z dniem jej przyjęcia.

Sporządzono w Brukseli dnia r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*