



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 18 marca 2024 r.
(OR. en)

7900/24

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2024/0074(NLE)

FRONT 94
COWEB 37
MIGR 130

WNIOSEK

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	18 marca 2024 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2024) 161 final
Dotyczy:	Wniosek - DECYZJA RADY w sprawie zawarcia, w imieniu Unii, Umowy między Unią Europejską a Republiką Serbii dotyczącej działań operacyjnych prowadzonych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej w Republice Serbii

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2024) 161 final.

Zał.: COM(2024) 161 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 18.3.2024 r.
COM(2024) 161 final

2024/0074 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie zawarcia, w imieniu Unii, Umowy między Unią Europejską a Republiką Serbii dotyczącej działań operacyjnych prowadzonych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej w Republice Serbii

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, dalej zwane „rozporządzeniem”), „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, koncentrująca się w szczególności na sąsiadujących państwach trzecich oraz państwach pochodzenia lub państwach 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 – 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 powinna zawrzeć 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 rozporządzenia. Komisja przyjęła wzór umowy 21 grudnia 2021 r.⁵.

Przez Republikę Serbii (zwaną dalej „Serbią”) przebiega jeden z głównych mieszanych szlaków nieuregulowanych ruchów migracyjnych w kierunku Unii Europejskiej. W 2023 r. Frontex odnotował około 99 000 przypadków nielegalnego przekroczenia zewnętrznych granic Unii Europejskiej szlakiem zachodniobałkańskim, a także ponad 25 000 przypadków nielegalnego przekroczenia granic Serbii niebędących granicami UE. Migranci o nieuregulowanym statusie padają ofiarą zorganizowanych grup przestępczych zajmujących się przemytem ludzi i są wysoce narażeni na łamanie praw człowieka. Duża liczba przybywających osób o nieuregulowanym statusie i wniosków o udzielenie azylu skutkuje również znaczną presją na niektóre państwa członkowskie Unii Europejskiej, z czego wynika potrzeba wspólnych, skoordynowanych działań na szczeblu Unii.

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 (Dz.U. L 295 z 14.11.2019, s. 1).

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 uchylenia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624.

W 2020 r. Unia i Serbia zawarły umowę o statusie⁶ na podstawie rozporządzenia (UE) 2016/1624⁷, które zostało uchylone i zastąpione rozporządzeniem (UE) 2019/1896. Ze względu na ograniczony zakres rozporządzenia (UE) 2016/1624 wspólne operacje prowadzone na podstawie tej umowy o statusie ograniczają się do granic między Serbią a Unią Europejską. W oparciu o te ograniczone ramy Frontex prowadzi „wspólną operację Serbia” (zwaną wcześniej „wspólną operacją Serbia – ląd”) na granicach lądowych Serbii z Węgrami i Bułgarią. W ramach tej operacji 12 lutego 2024 r. rozmieszczonych było 99 funkcjonariuszy stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, co usprawniło kontrole graniczne, ograniczyło nielegalną migrację i przyczyniło się do zwalczania przestępczości transgranicznej.

18 listopada 2022 r., po wejściu w życie rozporządzenia (UE) 2019/1896 rozszerzającego zakres umów o statusie, Rada upoważniła Komisję do rozpoczęcia z Serbią⁸, a także z Czarnogorą, Republiką Albanii oraz Bośnią i Hercegowiną negocjacji w sprawie umów o działaniach operacyjnych, które Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej ma prowadzić w tych państwach na podstawie nowego rozporządzenia. 30 listopada 2022 r. Komisja zorganizowała spotkanie z przedstawicielami czterech wyżej wymienionych państw, podczas którego omówiono najistotniejsze nowe elementy wzoru umowy o statusie. 14 września i 7 listopada 2023 r. Komisja Europejska, w imieniu Unii Europejskiej, i Serbia przeprowadziły formalne negocjacje w sprawie nowej umowy. Komisja uważa, że osiągnięto cele wyznaczone przez Radę w jej wytycznych negocjacyjnych i że Unia może przyjąć tę umowę o statusie.

Projekt umowy odbiega od wzoru umowy o statusie⁹, gdyż przewidziano w nim ograniczony immunitet członków zespołu od jurysdykcji karnej¹⁰ oraz ograniczony wyjątek od nienaruszalności budynków, pomieszczeń i majątku Agencji¹¹. Są to akceptowalne odstępstwa od wzoru z uwagi na (i) status Serbii jako kraju uznanego za kandydujący do przystąpienia do Unii Europejskiej, (ii) fakt, że obecna umowa o statusie z Serbią zawiera podobne postanowienia, a operacje na jej podstawie prowadzone są wzorowo oraz (iii) fakt, że podobne lub takie same odstępstwa przyjęto w odniesieniu do wszystkich państw sąsiedzkich Serbii, które niedawno wynegocjowały podobne umowy z Unią.

Załączony wniosek dotyczący decyzji Rady stanowi podstawę prawną dla zawarcia Umowy między Unią Europejską a Republiką Serbii dotyczącej działań operacyjnych prowadzonych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej w Republice Serbii.

Sytuacja państw stowarzyszonych w ramach Schengen

⁶ Decyzja Rady (UE) 2020/865 z dnia 26 maja 2020 r. w sprawie zawarcia Umowy o statusie między Unią Europejską a Republiką Serbii dotyczącej działań prowadzonych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej na terytorium Republiki Serbii (Dz.U. L 202 z 25.6.2020, s. 1).

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE (Dz.U. L 251 z 16.9.2016, s. 1).

⁸ Dz.U. L 300 z 21.11.2022, s. 29.

⁹ 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 uchylenia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624.

¹⁰ Zob. art. 12 ust. 3 projektu umowy.

¹¹ Zob. art. 11 ust. 5 projektu umowy.

Niniejszy wniosek opiera się na dorobku Schengen w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi. Unia nie jest jednak uprawniona do zawarcia umowy o statusie z Serbią 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 Serbii taki sam status, jak ten przewidziany w przyszłej umowie o statusie, do wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie podpisania umowy o statusie załączono wspólną deklarację wskazującą na to, że pożądane jest zawarcie podobnych umów między Serbią 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/WE¹². 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 na terytorium Serbii wpłynie pozytywnie na zarządzanie granicami zewnętrznymi Unii, a także granicami samej Serbii. Zawarcie umowy o statusie wpisowałoby się w szersze cele i priorytety współpracy określone w układzie o stabilizacji i stowarzyszeniu między Unią Europejską a Serbią¹³.

Zawarcie umowy o statusie mogłoby również wesprzeć szerzej zakrojone wysiłki i zobowiązania Unii Europejskiej na rzecz dalszego rozwijania współpracy i zdolności¹⁴ w celu ułatwienia zarządzania reagowaniem kryzysowym i promowania konwergencji w kwestiach zagranicznych i bezpieczeństwa między Unią a Serbią.

2. PODSTAWA PRAWNA I PROPORCJONALNOŚĆ

Podstawę prawną niniejszego wniosku stanowią art. 77 ust. 2 lit. b) i d) oraz art. 79 ust. 2 lit. c) TFUE w związku z art. 218 ust. 6 lit. a) TFUE.

Uprawnienie Unii Europejskiej do zawarcia umowy o statusie wyraźnie przewidziano w art. 73 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2019/1896, w którym stwierdzono, 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”.

Na podstawie art. 3 ust. 2 TFUE Unia ma wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie przewidziano 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 Republiką Serbii, 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.¹⁵, z uwzględnieniem

¹² 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).

¹³ Dz.U. L 278 z 18.10.2013, s. 16.

¹⁴ Takich jak szkolenia, orientacja sytuacyjna, sprzęt, zdolność reagowania, rozmieszczenie personelu itp.

¹⁵ Komunikat COM(2021) 829.

uzgodnionych wcześniej postanowień obowiązującej obecnie umowy o statusie z Republiką Serbii¹⁶.

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

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

Jako określono w motywie 88 rozporządzenia (UE) 2019/1896 Komisja oceniła sytuację w zakresie praw podstawowych na obszarach objętych umową o statusie w Serbii i poinformuje o niej Parlament Europejski.

Planowana umowa zawiera praktyczne środki w zakresie przestrzegania praw podstawowych i zapewnia pełne poszanowanie praw podstawowych w czasie działań organizowanych na jej podstawie. Umowa zapewnia niezależny i skuteczny mechanizm składania skarg zgodnie z odpowiednimi przepisami rozporządzenia (UE) 2019/1896 w celu monitorowania i zapewnienia poszanowania praw podstawowych we wszystkich działaniach organizowanych na podstawie umowy.

• 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. WPŁYW NA BUDŻET

Umowa o statusie nie pociąga za sobą żadnych skutków finansowych. Faktyczne rozmieszczenie zespołów straży granicznej 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 Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej już stanowi część budżetu Unii, jak określono w konkluzjach Rady dotyczących porozumienia w sprawie wieloletnich ram finansowych.

¹⁶ Dz.U. L 202 z 25.6.2020, s. 3.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

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

Komisja zapewni prawidłowe monitorowanie wdrożenia umowy o statusie.

Wniosek

DECYZJA RADY**w sprawie zawarcia, w imieniu Unii, Umowy między Unią Europejską a Republiką Serbii dotyczącej działań operacyjnych prowadzonych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej w Republice Serbii**

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 77 ust. 2 lit. b) i d) oraz art. 79 ust. 2 lit. c), w związku z art. 218 ust. 6 lit. a),

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

uwzględniając zgodę Parlamentu Europejskiego¹,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Zgodnie z decyzją Rady (UE) 2024/XXX² Umowę między Unią Europejską a Republiką Serbii dotyczącą działań operacyjnych prowadzonych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej w Republice Serbii (zwana dalej „Umową”) podpisano dnia [...] r., z zastrzeżeniem jej zawarcia w późniejszym terminie.
- (2) Zgodnie z art. 73 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896³ 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 powinna zawrzeć z danym państwem trzecim umowę o statusie na podstawie art. 218 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
- (3) Niniejsza decyzja stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen, które nie mają zastosowania do Irlandii zgodnie z decyzją Rady 2002/192/WE⁴. Irlandia nie uczestniczy w związku z tym w jej przyjęciu i nie jest nią związana ani jej nie stosuje.
- (4) 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. 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.
- (5) Umowę należy zatwierdzić w imieniu Unii,

¹ Dz.U. C, s. . .

² Decyzja Rady (UE) 2024/XXX z dnia XXX r.

³ 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).

⁴ 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).

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Niniejszym zatwierdza się w imieniu Unii Umowę między Unią Europejską a Republiką Serbii dotyczącą działań operacyjnych prowadzonych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej w Republice Serbii (zwaną dalej „Umową”)⁵.

Artykuł 2

Komisja, w imieniu Unii, dokonuje powiadomienia, o którym mowa w art. 22 ust. 1 Umowy, w celu wyrażenia zgody Unii na związanie się Umową.

Artykuł 3

Niniejsza decyzja wchodzi w życie z dniem jej przyjęcia⁶.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*

⁵ Tekst Umowy opublikowano w Dz.U. L, s. . .

⁶ Data wejścia w życie Umowy zostanie opublikowana przez Sekretariat Generalny Rady w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.