

Bruksela, 2 października 2023 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2023/0102(NLE)

8172/1/23
REV 1

FRONT 114
COWEB 40
MIGR 121

WNIOSEK

Nr dok. Kom.:	COM(2023) 261 final/2
Dotyczy:	Wniosek-DECYZJA RADY w sprawie zawarcia Umowy między Unią Europejską a Czarnogórą dotyczącej działań operacyjnych prowadzonych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej w Czarnogórze

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2023) 261 final/2.

Załącznik: COM(2023) 261 final/2



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 29.9.2023 r.
COM(2023) 261 final/2

2023/0102 (NLE)

CORRIGENDUM

This document corrects document COM(2023)261 final of 05.04.2023

Concerns all language versions

Addition of the reference to the Commission Staff Working Document SWD(2023) 755
linked to the Proposal

The text shall read as follows

Wniosek

DECYZJA RADY

**w sprawie zawarcia Umowy między Unią Europejską a Czarnogórą dotyczącej działań
operacyjnych prowadzonych przez Europejską Agencję Straży Granicznej
i Przybrzeżnej w Czarnogórze**

{SWD(2023) 755 final}

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 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

Czarnogóra leży na zachodniobałkańskim szlaku migracyjnym, na którym odbywa się na znaczną skalę nieuregulowana migracja do Unii Europejskiej, zarówno drogą lądową, jak i przez Morze Adriatyckie. W 2022 r. Agencja zarejestrowała 144 118 przypadków niedozwolonego przekroczenia zewnętrznej granicy Unii Europejskiej szlakiem zachodniobałkańskim. 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 opartych na zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, zapisanej w pakiecie o migracji i azylu⁶.

Od 2017 r. Komisja Europejska prowadziła negocjacje z Czarnogórą w sprawie umowy o statusie na podstawie poprzedniego rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży

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

⁶ [Pakiet o migracji i azylu: dokumenty dotyczące nowego paktu o migracji i azylu przyjętego 23 września 2020 r. | Komisja Europejska \(europa.eu\).](#)

Granicznej i Przybrzeżnej (rozporządzenie (UE) 2016/1624⁷). Umowę tę podpisano w październiku 2019 r., Rada przyjęła odnośną decyzję w sprawie jej zawarcia w maju 2020 r., a umowa weszła w życie 1 lipca 2020 r.⁸

Wspólne operacje na podstawie tej umowy o statusie prowadzone są tylko na granicach Czarnogóry z Unią Europejską, a więc obecnie na 14-kilometrowej granicy lądowej z Republiką Chorwacji oraz na pewnych obszarach Morza Adriatyckiego. Agencja rozpoczęła w Czarnogórze dwie wspólne operacje: „Montenegro Land” na granicy lądowej Czarnogóry z Chorwacją (rozpoczęta w dniu 15 lipca 2020 r.) oraz „Montenegro Sea” wzdłuż granicy morskiej z Włochami (rozpoczęta 14 października 2020 r.).

Już w październiku 2021 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Czarnogóry zwróciło się do Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych o rozpoczęcie negocjacji w sprawie umowy o statusie na podstawie nowego rozporządzenia (UE) 2019/1896 w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej – umożliwiającego prowadzenie wspólnych operacji również na granicach innych niż z Unią Europejską – co umożliwiłoby rozmieszczanie zespołów Agencji na całej długości granic Czarnogóry. W związku z tym 20 maja 2022 r. służby Komisji przedstawiły władzom Czarnogóry wzór umowy o statusie na podstawie rozporządzenia z 2019 r. i podkreśliły różnice między tym wzorem a obecnie obowiązującą umową o statusie.

18 listopada 2022 r. Komisja otrzymała od Rady upoważnienie do rozpoczęcia z Czarnogórą, a także Albanią, Serbią oraz Bośnią i Hercegowiną, 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 inauguracyjne z przedstawicielami czterech wyżej wymienionych państw, podczas którego przedstawiono najistotniejsze nowe elementy wzoru umowy o statusie. 23 i 24 lutego 2023 r. Komisja Europejska, w imieniu Unii Europejskiej, i Czarnogóra przeprowadziły w Podgoricy formalne negocjacje w sprawie umowy. Komisja uważa, że osiągnięto cele, które Rada wyznaczyła w swoich wytycznych negocjacyjnych, i że umowa o statusie może zostać przyjęta przez Unię.

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

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 Czarnogórą 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 Czarnogóry taki sam status, jak ten przewidziany w przyszłej

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 Decyzja Rady (UE) 2020/729 z dnia 26 maja 2020 r. w sprawie zawarcia Umowy o statusie między Unią Europejską a Czarnogórą dotyczącej działań prowadzonych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej na terytorium Czarnogóry.

umowie o statusie, wspólne deklaracje załączone do umowy o statusie powinny wskazywać, że pożądane jest zawarcie podobnych umów między Czarnogórą 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/WE⁹; 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 Czarnogóry będzie miało pozytywny wpływ na zarządzanie granicami zewnętrznymi Unii, a także granicami samej Czarnogóry. Zawarcie umowy o statusie wpisawałoby się w szersze cele i priorytety współpracy określone w układzie o stabilizacji i stowarzyszeniu między Unią Europejską a Czarnogórą¹⁰.

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

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

- **Podstawa prawna**

Podstawę prawną niniejszego wniosku stanowi 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 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”.

Na podstawie art. 3 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Unia ma wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, 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 Czarnogórą, 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.¹¹, z uwzględnieniem obowiązującej obecnie umowy o statusie zawartej z Czarnogórą¹².

⁹ 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.

¹⁰ Dz.U. L 108 z 29.4.2010, s. 3.

¹¹ Komunikat COM(2021) 829.

¹² [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:22020A0603\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:22020A0603(01))

- **Pomocniczość i proporcjonalność**

Potrzeba wspólnego podejścia

Umowa o statusie umożliwi rozmieszczenie w Czarnogórze 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 jedyną możliwością – wykraczającą poza bardzo ograniczony zakres geograficzny obecnej umowy o statusie z Czarnogórą – jaką dysponują państwa członkowskie, aby rozwijać i wdrażać europejskie zintegrowane zarządzanie granicami i wspierać Czarnogórę w zarządzaniu znaczną liczbą migrantów pragnących przejechać przez jej terytorium, jest rozmieszczanie zasobów na zasadzie porozumień dwustronnych. Do lepszego zarządzania granicami Czarnogóry niezbędne jest zatem wspólne podejście.

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**

Zgodnie z motywem 88 rozporządzenia (UE) 2019/1896 Komisja oceni sytuację w zakresie praw podstawowych odnoszącą się do obszarów objętych umową o statusie w Czarnogórze i poinformuje o tym Parlament Europejski.

Planowana umowa będzie zawierać praktyczne środki w zakresie przestrzegania praw podstawowych i musi zapewniać pełne poszanowanie praw podstawowych w czasie działań organizowanych na jej podstawie. Umowa zapewni 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**

Jeżeli postanowienia umowy o statusie związane z przekazywaniem danych znacznie odbiegają od wzoru umowy o statusie, zasięga się w tym zakresie opinii Europejskiego Inspektora Ochrony Danych.

4. WPLYW 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.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

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

Komisja zapewni prawidłowe monitorowanie wdrożenia umowy o statusie.

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie zawarcia Umowy między Unią Europejską a Czarnogórą dotyczącej działań operacyjnych prowadzonych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej w Czarnogórze

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,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Zgodnie z decyzją Rady 2023/XXX z dnia [...] r. Umowa między Unią Europejską a Czarnogórą dotycząca działań operacyjnych prowadzonych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej w Czarnogórze („Umowa”) została podpisana przez [...] dnia [...] z zastrzeżeniem jej zawarcia w późniejszym terminie.
- (2) Zgodnie z art. 73 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896¹³ 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.
- (3) Niniejsza decyzja stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen, które nie mają zastosowania do Irlandii zgodnie z decyzją Rady 2002/192/WE¹⁴; 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 Danii¹⁵, 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,

¹³ 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).

¹⁴ 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).

¹⁵ Protokół (nr 22) w sprawie stanowiska Danii, Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 299.

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Niniejszym zatwierdza się w imieniu Unii Umowę między Unią Europejską a Czarnogórą dotyczącą działań operacyjnych prowadzonych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej w Czarnogórze („Umowa”)¹⁶.

Artykuł 2

Komisja w imieniu Unii powiadamia Czarnogórę, zgodnie z art. 22 ust. 1 Umowy, w celu wyrażenia zgody Unii na związanie się Umową.

Artykuł 3

Niniejsza decyzja wchodzi w życie z dniem jej przyjęcia¹⁷.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*

¹⁶ Tekst umowy został opublikowany w Dz.U. L, s. .

¹⁷ Data wejścia w życie umowy zostanie opublikowana przez Sekretariat Generalny Rady w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.