



Conselho da  
União Europeia

Bruxelas, 2 de outubro de 2023  
(OR. en)

---

---

**Dossiê interinstitucional:  
2023/0102(NLE)**

---

---

**8172/1/23  
REV 1**

**FRONT 114  
COWEB 40  
MIGR 121**

## **PROPOSTA**

|                |                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| n.º doc. Com.: | COM(2023) 261 final/2                                                                                                                                                                                                       |
| Assunto:       | Proposta de DECISÃO DO CONSELHO relativa à celebração de um acordo entre a União Europeia e o Montenegro sobre as atividades operacionais realizadas pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira no Montenegro |

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2023) 261 final/2.

\_\_\_\_\_

Anexo: COM(2023) 261 final/2



COMISSÃO  
EUROPEIA

Bruxelas, 29.9.2023  
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

Proposta de

#### **DECISÃO DO CONSELHO**

**relativa à celebração de um acordo entre a União Europeia e o Montenegro sobre as  
atividades operacionais realizadas pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e  
Costeira no Montenegro**

{SWD(2023) 755 final}

## **EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS**

### **1. CONTEXTO DA PROPOSTA**

#### **• Razões e objetivos da proposta**

Uma das atribuições da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (a seguir designada por «Agência») consiste em cooperar com países terceiros no que respeita aos domínios abrangidos pelo Regulamento relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira [Regulamento (UE) 2019/1896] (a seguir designado por «Regulamento»), «incluindo através do eventual destacamento operacional de equipas de gestão das fronteiras em países terceiros»<sup>1</sup>. Especificamente, a Agência, enquanto parte da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, deve assegurar a gestão europeia integrada das fronteiras<sup>2</sup>. Um dos seus elementos é a cooperação com países terceiros nos domínios abrangidos pelo Regulamento, centrando-se em especial nos países terceiros vizinhos e nos países de origem ou de trânsito da imigração irregular<sup>3</sup>. A Agência pode cooperar, na medida do necessário para o exercício das suas atribuições, com as autoridades de países terceiros competentes nos domínios abrangidos pelo Regulamento<sup>4</sup>, e pode realizar ações relacionadas com a gestão europeia integrada das fronteiras no território de um país terceiro, sob reserva do consentimento desse país terceiro.

Nos termos do artigo 73.º, n.º 3, do Regulamento, em circunstâncias que exijam o destacamento de equipas de gestão de fronteiras do corpo permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira para um país terceiro em que os membros da equipa exercerão poderes executivos, a União celebra um acordo relativo ao estatuto com o país terceiro em causa. Esse acordo relativo ao estatuto deve basear-se no modelo que a Comissão elaborou nos termos do artigo 76.º, n.º 1, do mesmo regulamento. A Comissão adotou o referido modelo em 21 de dezembro de 2021<sup>5</sup>.

O Montenegro fica situado na rota migratória dos Balcãs Ocidentais, que regista um fluxo de migração irregular considerável para a União Europeia, tanto por via terrestre como através do mar Adriático. Em 2022, a Agência registou 144 118 passagens irregulares das fronteiras externas da União Europeia na rota dos Balcãs Ocidentais. Os migrantes em situação irregular são visados por grupos de criminalidade organizada envolvidos na introdução clandestina de migrantes e correm um grande risco de serem vítimas de violações dos direitos humanos. O grande número de chegadas irregulares e de pedidos de asilo está também a exercer uma pressão significativa sobre alguns Estados-Membros da União Europeia, o que torna necessária uma ação comum e coordenada a nível da União, com base nos princípios da partilha equitativa de responsabilidades e da solidariedade consagrados no Pacto em matéria de Migração e Asilo<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Artigo 10.º, n.º 1, alínea u), do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira.

<sup>2</sup> Artigo 71.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2019/1896.

<sup>3</sup> Artigo 3.º, alínea g), do Regulamento (UE) 2019/1896.

<sup>4</sup> Artigo 73.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2019/1896.

<sup>5</sup> COM(2021) 829 - Modelo de acordo relativo ao estatuto referido no Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1052/2013 e (UE) 2016/1624.

<sup>6</sup> [Pacote em matéria de migração e asilo: documentos relativos ao Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo adotados em 23 de setembro de 2020 |Comissão Europeia \(europa.eu\)](#)

Em 2017, a Comissão Europeia encetou negociações com o Montenegro tendo em vista a celebração de um acordo relativo ao estatuto com base no anterior Regulamento relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira [Regulamento (UE) 2016/1624<sup>7</sup>]. O acordo foi assinado em outubro de 2019. O Conselho adotou a decisão relativa à sua celebração em maio de 2020, e o acordo entrou em vigor em 1 de julho de 2020<sup>8</sup>.

As operações conjuntas realizadas com base neste acordo relativo ao estatuto limitam-se às fronteiras do Montenegro com a União Europeia – atualmente, 14 km de fronteira terrestre com a República da Croácia e partes do mar Adriático. A Agência lançou duas operações conjuntas no Montenegro: a *Operation Montenegro Land* na fronteira terrestre do Montenegro com a Croácia (lançada em 15 de julho de 2020) e a *Operation Montenegro Sea* ao longo da sua fronteira marítima com a Itália (lançada em 14 de outubro de 2020).

Já em outubro de 2021, o Ministério do Interior montenegrino informou o Serviço Europeu para a Ação Externa do seu desejo de encetar negociações sobre um acordo relativo ao estatuto com base no novo Regulamento (UE) 2019/1896 relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que permite igualmente a realização de operações conjuntas nas fronteiras que não as fronteiras com a União Europeia, a fim de permitir destacamentos da Agência para toda a extensão das fronteiras do país. Por conseguinte, em 20 de maio de 2022, os serviços da Comissão apresentaram às autoridades montenegrinas o modelo de acordo relativo ao estatuto ao abrigo do Regulamento de 2019, pondo em destaque as diferenças em relação ao acordo relativo ao estatuto em vigor.

Em 18 de novembro de 2022, a Comissão recebeu a autorização do Conselho para encetar negociações com o Montenegro, bem como com a Albânia, a Sérvia e a Bósnia-Herzegovina, tendo em vista a celebração de um acordo sobre as atividades operacionais a realizar pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira nesses países [ou seja, um acordo relativo ao estatuto com base no Regulamento (UE) 2019/1896]. Em 30 de novembro de 2022, a Comissão organizou uma primeira reunião com os quatro países acima referidos, durante a qual foram apresentadas as principais novidades do modelo de acordo relativo ao estatuto. A Comissão Europeia, em nome da União Europeia, e o Montenegro reuniram-se oficialmente para negociar o acordo em 23 e 24 de fevereiro de 2023 em Podgoritza. A Comissão considera que os objetivos fixados pelo Conselho nas suas diretrizes de negociação foram alcançados e que o acordo pode ser aceite pela União.

A proposta de decisão do Conselho em anexo constitui a base jurídica para a celebração do Acordo entre a União Europeia e o Montenegro sobre as atividades operacionais realizadas pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira no Montenegro.

### *Situação dos países associados a Schengen*

A presente proposta baseia-se no acervo de Schengen no domínio da gestão das fronteiras externas. No entanto, a União não tem competência para celebrar um acordo relativo ao

---

<sup>7</sup> Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.º 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho (JO L 251 de 16.9.2016, p. 1).

<sup>8</sup> Decisão (UE) 2020/729 do Conselho, de 26 de maio de 2020, relativa à celebração do Acordo relativo ao Estatuto entre a União Europeia e o Montenegro no quadro das ações realizadas pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira no Montenegro.

estatuto com o Montenegro de uma forma que vincule a Noruega, a Islândia, a Suíça e o Listenstaine. A fim de assegurar que os guardas de fronteira e outro pessoal competente enviados por esses países para o Montenegro beneficiam do mesmo estatuto que o previsto no futuro acordo relativo ao estatuto, as declarações conjuntas anexas ao acordo relativo ao estatuto devem indicar a conveniência de celebrar acordos semelhantes entre o Montenegro e cada um desses países associados a Schengen.

A presente decisão constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen nas quais a Irlanda não participa, em conformidade com a Decisão 2002/192/CE do Conselho<sup>9</sup>. Por conseguinte, a Irlanda não participa na adoção da presente decisão, não ficando por ela vinculada nem sujeita à sua aplicação. Nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Protocolo n.º 22, relativo à posição da Dinamarca, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Dinamarca não participa na adoção da presente decisão, não ficando por ela vinculada nem sujeita à sua aplicação.

- **Coerência com outras políticas da União**

O reforço dos controlos no território do Montenegro terá um impacto positivo na gestão das fronteiras externas da União, bem como nas fronteiras do próprio Montenegro. A celebração de um acordo relativo ao estatuto articula-se com os objetivos e as prioridades da cooperação mais vastos estabelecidos no Acordo de Estabilização e de Associação da União Europeia com o Montenegro<sup>10</sup>.

A celebração de um acordo relativo ao estatuto poderá também apoiar os esforços e os compromissos mais amplos da União Europeia no sentido de continuar a desenvolver as capacidades, a fim de contribuir para a gestão da resposta a situações de crise e para a promoção da convergência em matéria de política externa e de segurança entre a União e o Montenegro.

## **2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE**

- **Base jurídica**

A base jurídica da presente proposta é o artigo 77.º, n.º 2, alíneas b) e d), e o artigo 79.º, n.º 2, alínea c), do TFUE, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 6, alínea a), do TFUE.

A competência da União Europeia para celebrar um acordo relativo ao estatuto está expressamente prevista no artigo 73.º, n.º 3, do Regulamento (UE) 2019/1896, que estabelece que, «em circunstâncias que exijam o destacamento de equipas de gestão de fronteiras do corpo permanente para um país terceiro em que os membros da equipa exercerão poderes executivos, a União celebra um acordo relativo ao estatuto com o país terceiro em causa».

Em conformidade com o artigo 3.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a União dispõe de competência exclusiva para celebrar acordos internacionais quando tal celebração esteja prevista num ato legislativo da União. O artigo 73.º, n.º 3, do Regulamento (UE) 2019/1896 prevê que «a União celebra um acordo relativo ao estatuto com

---

<sup>9</sup> Decisão 2002/192/CE do Conselho, de 28 de fevereiro de 2002, sobre o pedido da Irlanda para participar em algumas das disposições do acervo de Schengen (JO L 64 de 7.3.2002, p. 20).

<sup>10</sup> JO L 108 de 29.4.2010, p. 3.

o país terceiro em causa». Por conseguinte, o acordo a assinar e a celebrar com o Montenegro é da competência exclusiva da União Europeia. Em conformidade com o artigo 73.º, n.º 3, do Regulamento (UE) 2019/1896, o acordo relativo ao estatuto proposto baseia-se no modelo de acordo adotado pela Comissão em dezembro de 2021<sup>11</sup>, tendo em conta o acordo relativo ao estatuto com o Montenegro em vigor<sup>12</sup>.

- **Subsidiariedade e proporcionalidade**

*Necessidade de uma abordagem comum*

Um acordo relativo ao estatuto permitirá o destacamento de equipas da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira para o Montenegro pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, utilizando todas as possibilidades oferecidas pelo Regulamento (UE) 2019/1896. Na ausência de tal instrumento, os Estados-Membros só podem recorrer aos destacamentos bilaterais para desenvolver e aplicar a gestão europeia integrada das fronteiras e ajudar o Montenegro a gerir um número significativo de migrantes que procuram transitar pelo seu território, fora do alcance geográfico muito limitado do acordo relativo ao estatuto atualmente em vigor com o Montenegro. É, pois, necessária uma abordagem comum para gerir melhor as fronteiras do Montenegro.

### **3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO**

Uma vez que se trata de um novo acordo, não pôde ser efetuada qualquer avaliação ou balanço de qualidade dos instrumentos existentes. Não é necessária uma avaliação de impacto para as negociações do acordo relativo ao estatuto.

- **Direitos fundamentais**

Em conformidade com o considerando 88 do Regulamento (UE) 2019/1896, a Comissão deve avaliar a situação dos direitos fundamentais no Montenegro relevante para os domínios abrangidos pelo acordo relativo ao estatuto e informar desse facto o Parlamento Europeu.

O acordo previsto incluirá medidas práticas relacionadas com o respeito dos direitos fundamentais e assegurará o pleno respeito destes direitos durante as atividades organizadas com base no acordo. A fim de controlar e assegurar o respeito dos direitos fundamentais em todas as atividades organizadas com base no acordo, este preverá um procedimento de apresentação de queixas independente e eficaz, em conformidade com as disposições pertinentes do Regulamento (UE) 2019/1896.

- **Proteção de dados**

A Autoridade Europeia para a Proteção de Dados será consultada sobre as disposições do acordo relativo ao estatuto relacionadas com a transferência de dados, se essas disposições diferirem substancialmente do modelo de acordo relativo ao estatuto.

---

<sup>11</sup> COM(2021) 829.

<sup>12</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A0603\(01\)&rid=2](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A0603(01)&rid=2)

#### **4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL**

O acordo relativo ao estatuto em si mesmo não tem repercussões financeiras. O destacamento efetivo de equipas de guardas de fronteira com base num plano operacional acarretará custos para o orçamento da Agência. As futuras operações ao abrigo de um acordo relativo ao estatuto serão financiadas com os recursos próprios da Agência, tal como previsto no ciclo orçamental anual da União.

A contribuição da União para a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira já faz parte do orçamento da União, como estabelecido nas conclusões do Conselho relativas ao Acordo sobre o Quadro Financeiro Plurianual.

#### **5. OUTROS ELEMENTOS**

- **Planos de execução e acompanhamento, avaliação e prestação de informações**

A Comissão assegurará um acompanhamento adequado da aplicação do acordo relativo ao estatuto.

Proposta de

## **DECISÃO DO CONSELHO**

**relativa à celebração de um acordo entre a União Europeia e o Montenegro sobre as atividades operacionais realizadas pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira no Montenegro**

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 77.º, n.º 2, alíneas b) e d), e o artigo 79.º, n.º 2, alínea c), em conjugação com o artigo 218.º, n.º 6, alínea a),

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) Em conformidade com a Decisão 2023/XXX do Conselho, de [...], o Acordo relativo ao Estatuto entre a União Europeia e o Montenegro no quadro das ações realizadas pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira no Montenegro (a seguir designado por «Acordo») foi assinado por [...] em [...], sob reserva da sua celebração em data ulterior.
- (2) Nos termos do artigo 73.º, n.º 3, do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>13</sup>, em circunstâncias que exijam o destacamento de equipas de gestão de fronteiras do corpo permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira para um país terceiro em que os membros da equipa exercerão poderes executivos, a União celebra um acordo relativo ao estatuto com o país terceiro em causa nos termos do artigo 218.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.
- (3) A presente decisão constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen nas quais a Irlanda não participa, em conformidade com a Decisão 2002/192/CE do Conselho<sup>14</sup>. Por conseguinte, a Irlanda não participa na adoção da presente decisão, não ficando por ela vinculada nem sujeita à sua aplicação.
- (4) Nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Protocolo n.º 22, relativo à posição da Dinamarca<sup>15</sup>, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Dinamarca não participa na adoção da presente decisão, não ficando por

---

<sup>13</sup> Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1052/2013 e (UE) 2016/1624 (JO L 295 de 14.11.2019, p. 1).

<sup>14</sup> Decisão 2002/192/CE do Conselho, de 28 de fevereiro de 2002, sobre o pedido da Irlanda para participar em algumas das disposições do acervo de Schengen (JO L 64 de 7.3.2002, p. 20).

<sup>15</sup> Protocolo n.º 22 relativo à posição da Dinamarca (JO C 326 de 26.10.2012, p. 299).

ela vinculada nem sujeita à sua aplicação. Uma vez que a presente decisão se baseia no acervo de Schengen, a Dinamarca decide, nos termos do artigo 4.º do referido Protocolo, no prazo de seis meses a contar da decisão do Conselho relativa à presente decisão, se procede à sua transposição para o seu direito interno.

(5) O Acordo deve ser aprovado em nome da União,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

*Artigo 1.º*

É aprovado, em nome da União, o Acordo entre a União Europeia e o Montenegro sobre as atividades operacionais realizadas pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira no Montenegro (a seguir designado por «Acordo»)<sup>16</sup>.

*Artigo 2.º*

A Comissão procede, em nome da União Europeia, à notificação do Montenegro, como previsto no artigo 22.º, n.º 1, do Acordo, a fim de expressar o consentimento da União em ficar vinculada pelo Acordo.

*Artigo 3.º*

A presente decisão entra em vigor no dia da sua adoção<sup>17</sup>.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho  
O Presidente*

---

<sup>16</sup> O texto do Acordo é publicado no JO L [...] de [...], p. [...].

<sup>17</sup> A data de entrada em vigor do Acordo será publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* pelo Secretariado-Geral do Conselho.