



Rada  
Unii Europejskiej

Bruksela, 4 stycznia 2022 r.  
(OR. en)

5030/22

FRONT 3  
COMIX 3

**PISMO PRZEWODNIE**

---

Od: Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)

Data otrzymania: 21 grudnia 2021 r.

Do: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej

---

Nr dok. Kom.: COM(2021) 829 final

---

Dotyczy: **KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY  
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**

---

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2021) 829 final.

Zał.: COM(2021) 829 final



Bruksela, dnia 21.12.2021 r.  
COM(2021) 829 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**

**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**

## 1. WPROWADZENIE

Aktywna współpraca z państwami trzecimi jest kluczowym elementem europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami<sup>1</sup>. Od czasu uchylonego już rozporządzenia z 2016 r. dotyczącego Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej<sup>2</sup> Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (zwana dalej „Agencją”), powszechnie znana pod nazwą Frontex, jest upoważniona do rozmieszczania w państwach trzecich sąsiadujących z Unią Europejską zespołów, którym przyznano uprawnienia wykonawcze, pod warunkiem zawarcia z takim państwem trzecim umowy o statusie, czyli międzynarodowej umowy między Unią Europejską a państwem trzecim negocjowanej, podpisanej i zawartej zgodnie z art. 218 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W 2016 r., na mocy rozporządzenia (UE) 2016/1624, Komisja przyjęła wzór porozumienia o statusie<sup>3</sup>, który posłużył za podstawę negocjacji z Albanią, Bośnią i Hercegowiną, Macedonią Północną, Czarnogórą oraz Serbią. Umowy o statusie z Serbią, Albanią i Czarnogórą zostały już zawarte<sup>4</sup>, a wspólne operacje we wszystkich trzech krajach pomyślnie rozpoczęte. Umowy o statusie z Macedonią Północną oraz Bośnią i Hercegowiną zostały parafowane i oczekują na finalizację.

W 2019 r. mandat Fronteksu został dodatkowo poszerzony rozporządzeniem (UE) 2019/1896 w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej<sup>5</sup> (zwanym dalej „rozporządzeniem”). Rozporządzenie to rozszerzyło katalog zadań Agencji, a także liczbę potencjalnych partnerów umów o statusie. Agencja otrzymała w szczególności prawo do rozmieszczania w dowolnym państwie trzecim członków zespołu posiadających uprawnienia wykonawcze, o ile takie rozmieszczenie przyczynia się do skutecznego wdrażania europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami. Innymi słowy, rozmieszczenie zespołów nie jest już ograniczone do państw trzecich sąsiadujących z Unią Europejską. Tak jak poprzednio, jeżeli przewidywane jest rozmieszczenie w państwie trzecim członków zespołów posiadających uprawnienia wykonawcze, konieczne jest zawarcie umowy o statusie<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Europejskie zintegrowane zarządzanie granicami, oparte na czteropoziomowym modelu kontroli dostępu, obejmuje środki w państwach trzecich, na przykład w ramach wspólnej polityki wizowej, środki w sąsiadujących państwach trzecich, środki kontroli granicznej na granicach zewnętrznych, analizę ryzyka oraz środki w obrębie strefy Schengen i powroty. W nowym rozporządzeniu w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej uznano współpracę z państwami trzecimi za istotny element europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami (motyw 87).

<sup>2</sup> 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*.

<sup>3</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Wzór porozumienia o statusie, o którym mowa w art. 54 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, 22.11.2016 r., COM(2016) 747 final.

<sup>4</sup> Odpowiednio decyzja Rady (UE) 2020/865, decyzja Rady (UE) 2018/1031 i decyzja Rady (UE) 2020/729.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchyleń rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624, *Dz.U. L 295 z 14.11.2019, s. 1*.

<sup>6</sup> Art. 73 ust. 3.

W niniejszym komunikacie ustanawia się wzór umowy o statusie przewidziany w art. 76 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2019/1896. Jest to aktualizacja modelu przyjętego w 2016 r., uwzględniająca zmiany wprowadzone rozporządzeniem (UE) 2019/1896, w szczególności wzmocnienie gwarancji praw podstawowych i ochrony danych osobowych, przy jednoczesnym wykorzystaniu doświadczenia zdobytego podczas negocjowania zawartych już umów o statusie.

## **2. WSPÓLPRACA Z PAŃSTWAMI TRZECIMI W RAMACH ROZPORZĄDZENIA W SPRAWIE EUROPEJSKIEJ STRAŻY GRANICZNEJ I PRZYBRZEŻNEJ**

W konkluzjach z dnia 28 czerwca 2018 r. Rada Europejska wezwała, by jeszcze bardziej wzmocnić wspierającą rolę Agencji w zapewnianiu skutecznej kontroli granic zewnętrznych Unii, w tym we współpracy z państwami trzecimi, poprzez rozszerzenie mandatu Agencji i zwiększenie zasobów, którymi dysponuje<sup>7</sup>.

Stała i dobrze zorganizowana współpraca z państwami trzecimi ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami. W rozporządzeniu wymienia się „współpracę z państwami trzecimi w dziedzinach objętych [jego] zakresem, koncentrującą się w szczególności na sąsiadujących państwach trzecich i tych państwach trzecich, które w wyniku analizy ryzyka wskazano jako państwa pochodzenia lub państwa tranzytu w odniesieniu do nielegalnej imigracji” jako element europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami<sup>8</sup>. Taka współpraca powinna służyć propagowaniu europejskich standardów w obszarze zarządzania granicami i powrotów, wymianie informacji i analiz ryzyka, a także ułatwianiu wdrażania metod usprawniających powroty i wspieraniu państw trzecich w dziedzinie zarządzania granicami i migracji, w tym poprzez rozmieszczanie stałej służby – jeżeli takie wsparcie jest wymagane, by chronić granice zewnętrzne – oraz poprzez skuteczne zarządzanie unijną polityką migracyjną<sup>9</sup>.

Wzywa się Agencję do współpracy z państwami trzecimi w kwestiach objętych rozporządzeniem, do wspomagania państw trzecich w ramach współpracy technicznej i operacyjnej w niektórych kwestiach, do wspierania państw trzecich w szkoleniu organów zarządzania granicami oraz do udzielania pomocy państwom trzecim w zakresie wsparcia operacji poszukiwania i ratowania osób znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu<sup>10</sup>. Rozporządzenie umożliwia rozmieszczenie członków stałej służby Agencji w ramach wspólnych operacji, szybkich interwencji na granicy, interwencji powrotowych lub innych stosownych działań w państwach trzecich (za zgodą danego państwa trzeciego)<sup>11</sup>. Rozporządzenie wyraźnie zezwala Agencji na

---

<sup>7</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9-2018-INIT/pl/pdf>

<sup>8</sup> Art. 3 lit. g).

<sup>9</sup> Motyw 87.

<sup>10</sup> Art. 10.

<sup>11</sup> Art. 54.

współpracę z organami zarządzania granicami państw trzecich<sup>12</sup> „w zakresie niezbędnym do wykonywania jej zajęć”<sup>13</sup>.

Agencja jest zobowiązana do informowania Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji o wszelkich działaniach prowadzonych we współpracy z organami państw trzecich oraz do przekazywania szczegółowych informacji na temat przestrzegania w ramach tych działań praw podstawowych<sup>14</sup>.

Agencja jest ponadto zobligowana do zamieszczania w swoich sprawozdaniach rocznych oceny współpracy z państwami trzecimi, a także do podawania do wiadomości publicznej umów i porozumień roboczych z państwami trzecimi oraz projektów pilotażowych i projektów pomocy technicznej prowadzonych we współpracy z nimi<sup>15</sup>.

W przypadku gdy współpraca między Agencją a państwem trzecim wymaga rozmieszczenia w państwie trzecim zespołów zarządzania granicami, które będą realizować uprawnienia wykonawcze, w rozporządzeniu przewidziano obowiązek zawarcia umowy o statusie między Unią a tym państwem trzecim<sup>16</sup>. Zespoły zarządzania granicami składają się z członków stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej<sup>17</sup> i mogą być rozmieszczane w państwach członkowskich, na granicach zewnętrznych i na terytorium państw trzecich podczas wspólnych operacji i w ramach szybkich interwencji na granicy<sup>18</sup> (we wzorze umowy o statusie zwanych łącznie „działaniami operacyjnymi”). Każda umowa o statusie może stanowić ramy dla wielu działań operacyjnych.

Zawsze, gdy Komisja zaleca, aby Rada upoważniła ją do negocjowania umowy o statusie z państwem trzecim, zobowiązana jest ocenić sytuację w zakresie praw podstawowych w tym państwie trzecim w odniesieniu do obszarów objętych umową i poinformować o niej Parlament Europejski<sup>19</sup>.

Agencja może również działać w ramach porozumienia roboczego zawartego z odpowiednimi organami państw trzecich w kwestiach związanych z zarządzaniem współpracą operacyjną<sup>20</sup>.

---

<sup>12</sup> „Organy państw trzecich właściwe w kwestiach objętych niniejszym rozporządzeniem”.

<sup>13</sup> Art. 73 ust. 1.

<sup>14</sup> Art. 73 ust. 7.

<sup>15</sup> Art. 73 ust. 7–8.

<sup>16</sup> Art. 73 ust. 3.

<sup>17</sup> W skład stałej służby wchodzi następujące cztery kategorie personelu operacyjnego: (i) personel statutowy Agencji; (ii) personel oddelegowany do Agencji przez państwa członkowskie na długi okres; (iii) personel z państw członkowskich gotowy do udostępnienia go Agencji na potrzeby rozmieszczenia krótkoterminowego; (iv) personel z państw członkowskich gotowy do rozmieszczenia na potrzeby szybkich interwencji na granicy (art. 54 ust. 1 rozporządzenia). [UWAGA: na potrzeby wzoru umowy o statusie pracowników należących do pierwszej kategorii określa się jako „członków zespołów będących pracownikami statutowymi Agencji”, a pracowników należących do pozostałych trzech kategorii określa się jako „członków zespołów niebędących pracownikami statutowymi Agencji”.]

<sup>18</sup> Art. 2 ust. 18.

<sup>19</sup> Motyw 88.

<sup>20</sup> Art. 73 ust. 4.

Działania Agencji na terytorium państwa trzeciego są uwzględniane w rocznym programie prac, przyjmowanym przez zarząd Agencji, i są prowadzone na podstawie planu operacyjnego uzgodnionego między Agencją a odpowiednimi organami państwa trzeciego, po zasięgnięciu opinii uczestniczących państw członkowskich<sup>21</sup>. Jeżeli państwo członkowskie lub państwa członkowskie sąsiadują z państwem trzecim lub graniczą z obszarem operacyjnym państwa trzeciego, plan operacyjny i zmiany do tego planu wymagają zgody tego państwa członkowskiego lub tych państw członkowskich<sup>22</sup>.

W zakresie powrotów rozporządzenie umożliwia Agencji (i) udzielanie pomocy na wszystkich etapach procesu powrotu (bez dokonywania kontroli merytorycznej decyzji nakazujących powrót, które pozostają w wyłącznej właściwości państw członkowskich); (ii) pomaganie w koordynacji i organizacji operacji powrotowych; (iii) udzielanie wsparcia technicznego i operacyjnego w realizacji zobowiązania osób powracających do powrotu oraz (iv) zapewnienie wsparcia technicznego i operacyjnego w operacjach i interwencjach powrotowych<sup>23</sup>. Rozporządzenie nie przewiduje operacyjnego rozmieszczania w państwach trzecich zespołów innych niż zespoły zarządzania granicami<sup>24</sup> ani wykonywania w ramach powrotów uprawnień wykonawczych członków stałej służby w państwie trzecim. Umowa o statusie nie stanowiłaby zatem stosownej podstawy organizowania operacji powrotowych<sup>25</sup>.

### 3. WZÓR UMOWY O STATUSIE

W rozporządzeniu wzywa się Komisję – po konsultacjach z państwami członkowskimi, Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej, Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej i Europejskim Inspektorem Ochrony Danych – do sporządzenia wzoru umowy o statusie na potrzeby działań prowadzonych na terytorium państw trzecich<sup>26</sup>. Wzór musi określać w szczególności zakres działań operacyjnych, postanowienia dotyczące odpowiedzialności karnej i cywilnej, zadania i uprawnienia członków zespołu, a także środki związane z utworzeniem biura antenowego i praktyczne środki w zakresie przestrzegania praw podstawowych<sup>27</sup>.

W związku z tym wzór zawiera następujące przepisy szczególne:

- art. 1 określa zakres stosowania umowy o statusie, który obejmuje wszystkie kwestie niezbędne do rozmieszczenia na terytorium danego państwa trzeciego

---

<sup>21</sup> Art. 74 ust. 3.

<sup>22</sup> Art. 74 ust. 3.

<sup>23</sup> Art. 10 ust. 1 lit. n).

<sup>24</sup> Art. 10 ust. 1 lit. u).

<sup>25</sup> W szczególności w rozporządzeniu określono „nawiązywanie kontaktów z państwami trzecimi w celu zidentyfikowania osób powracających i uzyskania dla nich dokumentów podróży” oraz „eskortowanie obywateli państwa trzeciego, którzy podlegają procedurom przymusowego powrotu” jako dopuszczalne zadania wymagające uprawnień wykonawczych – żadne z nich nie byłoby jednak realizowane na terytorium państwa trzeciego.

<sup>26</sup> Art. 76.

<sup>27</sup> Art. 73 ust. 3.

zespołów zarządzania granicami ze stałej służby, posiadających uprawnienia wykonawcze;

- art. 2 zawiera definicje kluczowych terminów użytych we wzorze (należy zauważyć, że chociaż definicje we wzorze odnoszą się do odpowiednich przepisów prawodawstwa Unii, zgodnie ze standardową praktyką umowy o statusie z państwami trzecimi będą zamiast odniesień zawierać pełne brzmienie tych przepisów);
- art. 3 określa sposób, w jaki działanie operacyjne (tj. wspólna operacja lub szybka interwencja na granicy) może zostać wszczęte (należy zauważyć, że umowa o statusie reguluje jedynie wzajemne obowiązki stron. Nie należy więc jej interpretować jako wpływającej na obowiązki wynikające z odpowiednich przepisów, w szczególności z rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej<sup>28</sup>);
- art. 4 stanowi, że dla każdego działania operacyjnego należy przyjąć plan operacyjny określający jego aspekty organizacyjne i proceduralne;
- art. 5 zawiera wymóg, aby strony wprowadziły system zgłaszania wszelkich sytuacji związanych z nielegalną imigracją, przestępczością transgraniczną lub zagrożeniem życia migrantów na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej lub danego państwa trzeciego, wzdłuż tych granic lub w ich pobliżu;
- art. 6 upoważnia Agencję do tworzenia biur antenowych w danym państwie trzecim, za zgodą tego państwa trzeciego;
- w art. 7 opisano rolę koordynatora;
- art. 8 zapewnia pełne poszanowanie praw podstawowych przez cały czas w odniesieniu do stosowania umowy o statusie i wprowadza wymóg ustanowienia mechanizmów składania skarg umożliwiających zgłaszanie i rozpatrywanie zarzutów dotyczących naruszeń praw podstawowych;
- w art. 9 opisano rolę obserwatorów praw podstawowych;
- art. 10 określa zadania i uprawnienia członków zespołu, z zastrzeżeniem, że mogą oni wykonywać jedynie te zadania i korzystać jedynie z tych uprawnień, które zostały opisane w planie operacyjnym;
- art. 11 przewiduje nienaruszalność mienia, funduszy, aktywów i operacji Agencji w danym państwie trzecim;
- w art. 12 wymieniono przywileje i immunitety członków zespołu, także w zakresie odpowiedzialności karnej i cywilnej;
- art. 13 zawiera przepisy dotyczące rannych lub zmarłych członków zespołu;
- art. 14 określa szczegóły dokumentów akredytacyjnych, wydawanych każdemu członkowi zespołu;

---

<sup>28</sup> Rozporządzenie (UE) 2019/1896.

- art. 15 rozszerza zakres stosowania art. 12–14 na cały personel Agencji rozmieszczony w danym państwie trzecim;
- art. 16 zawiera przepisy dotyczące przetwarzania i ochrony danych osobowych;
- art. 17 określa warunki wstępne wymiany informacji niejawnych i szczególnie chronionych informacji jawnych między Agencją a danym państwem trzecim;
- art. 18 zawiera przepisy dotyczące wycofania finansowania, zawieszenia lub zakończenia działalności operacyjnej;
- art. 19 przewiduje, że dane państwo trzecie aktywnie informuje odpowiednie organy Unii w przypadku, gdy dowie się o zarzutach nadużyć finansowych, korupcji lub innych nielegalnych działań, które mogą naruszać interesy Unii Europejskiej;
- art. 20 określa podmioty odpowiedzialne za wykonanie umowy o statusie;
- art. 21 reguluje sposób rozstrzygnięcia sporów dotyczących interpretacji umowy;
- art. 22 określa czas obowiązywania umowy, procedurę jej wejścia w życie, zmiany, zawieszenia lub rozwiązania.

#### **4. WNIOSKI**

Rozszerzenie kompetencji Agencji w zakresie prowadzenia działań operacyjnych na terytorium każdego państwa trzeciego, w przypadku gdy takie rozmieszczenie przyczynia się do skutecznego wdrażania europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami, znacznie przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa granic Unii. Załączony wzór umowy o statusie ustanawia ramy współpracy między Agencją i jej zespołami a właściwymi organami państw trzecich. Wzór ten będzie stanowił punkt wyjścia dla każdej umowy o statusie negocjowanej z państwem trzecim w imieniu Unii Europejskiej. Ostateczna treść takich umów będzie jednak musiała zostać dostosowana do konkretnych realiów każdego negocjującego partnera oraz do zróżnicowanych celów Unii w odniesieniu do tych partnerów. Niezależnie od tego Komisja będzie dążyć do zachowania istoty wzoru umowy w trakcie wspomnianych negocjacji.