KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 18.3.2024 r.
COM(2024) 160 final

2024/0075 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie podpisania, 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 granicami[2], 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 migracji[3]. Agencja może współpracować z organami państw trzecich właściwymi w kwestiach objętych rozporządzeniem w zakresie niezbędnym do wykonywania swoich zadań[4] 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, wymaganym przepisem 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 statusie[6] na podstawie rozporządzenia (UE) 2016/1624[7], 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 Serbią[8], a także z Czarnogórą, 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 statusie[9], gdyż przewidziano w nim ograniczony immunitet członków zespołu od jurysdykcji karnej[10] oraz ograniczony wyjątek od nienaruszalności budynków, pomieszczeń i majątku Agencji[11]. 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 podpisania 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, wspólna deklaracja załączona do wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie podpisania umowy o statusie powinna wskazywać 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/WE[12]. 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 wpisywałoby się w szersze cele i priorytety współpracy określone w układzie o stabilizacji i stowarzyszeniu między Unią Europejską a Serbią[13]..

Zawarcie umowy o statusie mogłoby również wesprzeć szerzej zakrojone wysiłki i zobowiązania Unii Europejskiej na rzecz dalszego rozwijania współpracy i zdolności[14] 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 stanowi 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 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 Serbią, 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

[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.

umowy przyjętym przez Komisję w grudniu 2021 r.[15], z uwzględnieniem uzgodnionych wcześniej postanowień obowiązującej obecnie umowy o statusie z Serbią[16].

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

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.

[15] Komunikat COM(2021) 829.
[16] Dz.U. L 202 z 25.6.2020, s. 3.

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.

2024/0075 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie podpisania, 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. 5,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) 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, art. 73 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2019/1896[1] stanowi, że Unia powinna zawrzeć z danym państwem trzecim umowę o statusie na podstawie art. 218 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

(2) W dniu 18 listopada 2022 r. Rada upoważniła Komisję do rozpoczęcia negocjacji z Republiką Serbii w sprawie umowy dotyczącej działań operacyjnych prowadzonych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej w Republice Serbii (zwanej dalej „Umową”)[2].

(3) Negocjacje te zakończono pomyślnie.

(4) Niniejsza decyzja stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen, które nie mają zastosowania do Irlandii zgodnie z decyzją Rady 2002/192/WE[3]. 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 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.

(6) Umowa powinna zostać podpisana w imieniu Unii, z zastrzeżeniem jej zawarcia w późniejszym terminie. Załączona deklaracja dotycząca Islandii, Królestwa

---

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. 29.

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).

Norwegii, Konfederacji Szwajcarskiej i Księstwa Liechtensteinu powinna zostać zatwierdzona w imieniu Unii,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Niniejszym zatwierdza się, w imieniu Unii Europejskiej, podpisanie Umowy między Unią Europejską a Republiką Serbii dotyczącej działań operacyjnych prowadzonych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej w Republice Serbii („Umowa"), z zastrzeżeniem zawarcia tej Umowy.

Tekst Umowy, która ma zostać podpisana, dołącza się do niniejszej decyzji.

Artykuł 2

Należy zatwierdzić w imieniu Unii deklarację dołączoną do niniejszej decyzji.

Artykuł 3

Sekretariat Generalny Rady ustanawia instrument przekazujący pełne uprawnienia do podpisania Umowy, z zastrzeżeniem jej zawarcia, osobie wskazanej/osobom wskazanym przez Komisję.

Artykuł 4

Niniejsza decyzja wchodzi w życie z dniem jej przyjęcia.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący