



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 16.5.2012 r.
COM(2012) 230 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**Sprawozdanie półroczne z funkcjonowania strefy Schengen
1 listopada 2011 r. – 30 kwietnia 2012 r.**

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Sprawozdanie półroczne z funkcjonowania strefy Schengen 1 listopada 2011 r. – 30 kwietnia 2012 r.

1. WPROWADZENIE

Prawo do swobodnego przemieszczania się osób jest jednym z kamieni węgielnych Unii Europejskiej, a strefa Schengen, obszar bez kontroli na granicach wewnętrznych, stanowi jedno z najbardziej wartościowych osiągnięć integracji europejskiej. Współpraca w ramach Schengen rozpoczęła się z inicjatywy pięciu państw UE – Belgii, Francji, Niemiec, Luksemburga i Niderlandów – na podstawie porozumienia z 1985 r. oraz konwencji wykonawczej z 1990 r.; obydwie te dokumenty zostały podpisane w mieście Schengen położonym w Luksemburgu. W 1995 r. kontrola graniczna na granicach wewnętrznych została zniesiona, a w 1997 r. wspomniane wyżej porozumienia zostały włączone w ramy prawne Unii Europejskiej na mocy traktatu z Amsterdamu. Strefa Schengen szybko się powiększała. Obecnie obejmuje ona obszar posiadający granicę morską o długości 42 673 km i zewnętrzną granicę lądową o długości 7 721 km, na którym ponad 400 milionów Europejczyków z 26 państw europejskich może korzystać z prawa do podróżowania bez konieczności posiadania paszportu.

Prawo do podróżowania w ramach strefy Schengen bez konieczności przechodzenia kontroli granicznej obowiązuje pod warunkiem, że każde państwo-strona wypełnia swoje zobowiązania zgodnie z dorobkiem Schengen. W związku z tym zasadniczą sprawą jest sprawowanie przez instytucje europejskie nadzoru nad funkcjonowaniem strefy Schengen i ich gotowość do reagowania w przypadku wystąpienia jakichkolwiek problemów. W tym kontekście Komisja w komunikacie „Ład Schengen – wzmocnienie obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych” z dnia 16 września 2011 r. zapowiedziała, że zamierza przedstawiać instytucjom Unii Europejskiej półroczny przegląd funkcjonowania strefy Schengen. W dniu 8 marca 2012 r. Rada z zadowoleniem przyjęła wyrażony przez Komisję zamiar regularnego przedstawiania Parlamentowi Europejskiemu i w Radzie sprawozdań z funkcjonowania współpracy Schengen.

Celem tych sprawozdań jest zapewnienie podstaw dla regularnej debaty w Parlamencie Europejskim i Radzie, a tym samym przyczynienie się do wzmocnienia politycznego kierownictwa i politycznej współpracy w ramach strefy Schengen. Pierwsze sprawozdanie obejmuje okres od 1 listopada 2011 r. do 30 kwietnia 2012 r. i stanowi uzupełnienie środków zaproponowanych we wnioskach ustawodawczych Komisji dotyczących ładu Schengen¹, które są obecnie przedmiotem dyskusji w Parlamencie Europejskim i w Radzie.

¹ COM(2011) 561 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Ład Schengen – wzmocnienie obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych, COM(2011) 559 Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen oraz COM(2011) 560 Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 562/2006 w celu ustanowienia wspólnych zasad dotyczących tymczasowego przywrócenia w wyjątkowych okolicznościach kontroli granicznej na granicach wewnętrznych.

Sprawozdanie dotyczy w szczególności funkcjonowania strefy Schengen, pomija się w nim natomiast inne kwestie, które mogą być związane z przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, ale nie dotyczą głównego przedmiotowego zagadnienia, oraz kwestie, którymi zajęto się równoległe w innych dokumentach. Kwestie te obejmują m.in. wniosek Komisji w sprawie EUROSUR², wniosek Komisji dotyczący wprowadzenia wizowej klauzuli ochronnej³, a także problemy poruszone w komunikacie dotyczącym globalnego podejścia do kwestii migracji i mobilności⁴ oraz w rocznym sprawozdaniu na temat migracji i azylu. Sprawozdanie półroczne z funkcjonowania współpracy Schengen należy rozpatrywać w tym szerszym kontekście.

2. OBRAZ SYTUACJI

2.1. Sytuacja na granicach zewnętrznych strefy Schengen

Presja na granicach zewnętrznych strefy Schengen koncentruje się na ograniczonej liczbie newralgicznych obszarów.

W okresie od października do grudnia 2011 r. liczba przypadków nielegalnego przekroczenia granicy uległa zwiększeniu w porównaniu z rokiem poprzednim do prawie 30 000. Około 75 procent tych przypadków zgłoszono w odniesieniu do szlaku przechodzącego przez wschodni region Morza Śródziemnego – najczęściej chodziło tam o obywateli Afganistanu i Pakistanu. Komisja w dalszym ciągu wspiera państwa członkowskie w zarządzaniu tymi mieszanymi przepływami migracyjnymi m.in. poprzez finansowanie UE (w szczególności z Funduszu Granic Zewnętrznych), współpracę z odpowiednimi państwami trzecimi oraz za pośrednictwem agencji UE (np. Frontexu)⁵.

Presja na granicach zewnętrznych strefy Schengen jest związana ze zmianami sytuacji zachodzącymi w odpowiednich państwach trzecich, co można było wyraźnie zaobserwować podczas arabskiej wiosny w 2011 r. Komisja zwraca uwagę na fakt, że sytuacja w Syrii może w przyszłości spowodować przepływy migracyjne do państw sąsiadujących, a także na terytorium Unii Europejskiej. W okresie od października do grudnia 2011 r. wykryto próby przekroczenia zewnętrznej granicy lądowej strefy Schengen pomiędzy urzędowymi przejściami granicznymi przez 578 obywateli syryjskich (w porównaniu z 210 osobami w tym samym kwartale 2010 r.), w tym 82 % przypadków wykryto na zewnętrznej granicy lądowej Grecji.

Bardziej szczegółowy obraz sytuacji został przedstawiony w opracowanej przez Frontex rocznej analizie ryzyka w 2012 r. (http://frontex.europa.eu/assets/Attachment_Featured/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf).

² COM(2011) 873 Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego europejski system nadzoru granic (EUROSUR).

³ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu.

⁴ COM (2011) 743 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności.

⁵ Kwartalna analiza ryzyka Frontexu za okres od października do grudnia 2011 r.

Komisja będzie w sposób ciągły oceniać, czy obecny podział środków wsparcia (m.in. finansowania UE i działań podejmowanych przez Frontex) pomiędzy obecne obszary newralgiczne i pozostałą część zewnętrznej granicy jest właściwy, czy też należy zmienić priorytety, biorąc pod uwagę z jednej strony presję wywieraną na obecne obszary newralgiczne, a z drugiej strony możliwy efekt zmiany miejsca przekraczania granicy ze względu na wzmożone kontrole graniczne na tych obszarach oraz potencjalne nowe przepływy migracyjne wynikające z wydarzeń zachodzących w państwach trzecich.

2.2. Sytuacja wewnątrz strefy Schengen

Dorobek Schengen umożliwia obywatelom państw trzecich⁶ posiadającym zezwolenie na pobyt lub wizę pobytową długoterminową wydaną przez jedno z państw członkowskich podróżowanie do innych państw członkowskich na okres nieprzekraczający trzech miesięcy dowolnym okresie sześciomiesięcznym. Prawo to nie przysługuje jednak osobom ubiegającym się o azyl oczekującym na wydanie decyzji dotyczącej ich statusu do czasu ostatecznej oceny ich wniosku o ochronę. Ponadto zdecydowana większość obywateli państw trzecich przebywających nielegalnie na terytorium strefy Schengen przedostała się na to terytorium zgodnie z prawem, ale następnie pozostała na nim po upływie dozwolonego okresu (osoby nadmiernie przedłużające pobyt), podczas gdy w pozostałych przypadkach samo przybycie na terytorium strefy Schengen było nielegalne. Jeśli chodzi o takie osoby, kwestia ich pobytu może zostać uregulowana przez państwa członkowskie zgodnie z ich prawodawstwem krajowym albo mogą one zostać objęte procedurą powrotu. Wiele spośród tych osób nie pozostaje w państwie przybycia, lecz przemiesza się do innych państw członkowskich.

W 2011 r. na terytorium strefy Schengen wykryto 350 944 obywateli państw trzecich, którzy nie spełniali warunków pobytu⁷, co stanowi spadek o 9,1 % w porównaniu z rokiem poprzednim. Wśród tych osób największy odsetek stanowili obywatele Afganistanu, Tunezji i Maroka. Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez Frontex⁸ na granicach lądowych między Bałkanami Zachodnimi a Słowenią i Węgrami, na granicy morskiej południowych Włoch oraz na szeregu europejskich lotnisk, w szczególności w Niderlandach, Belgii i Niemczech, wykryto wtórne przepływy, mające swoje źródło na grecko-tureckiej granicy lądowej.

Informacje na temat liczby osób nieposiadających prawa do pobytu na terytorium strefy Schengen, które zamierzają przemieścić się do innego państwa członkowskiego, są ograniczone. W ramach szeregu jednorazowych operacji gromadzenia danych uzyskano jednak przynajmniej pewne podstawowe dane statystyczne. Ostatnią z nich, operację DEMETER⁹, przeprowadzono w dniach 24–30 października 2011 r. w 21 państwach członkowskich (w operacji nie uczestniczyły m.in. Francja, Włochy i Grecja). W ciągu tego tygodnia organy państw członkowskich uczestniczących w operacji wypełniały w ramach wykonywania swoich codziennych obowiązków formularz sprawozdawczy w odniesieniu do każdego przypadku podejrzenia nielegalnego pobytu na ich terytorium. Sprawozdania zostały

⁶ Do celów niniejszego sprawozdania członkowie rodzin obywateli UE pochodzący spoza UE nie są uznawani za obywateli państw trzecich z uwagi na uprzywilejowany status, z którego korzystają na mocy prawa UE w zakresie swobodnego przepływu osób (dyrektywa 2004/38/WE) oraz przepisów dorobku Schengen.

⁷ Roczna analiza ryzyka Frontexu w 2012 r.

⁸ Roczna analiza ryzyka Frontexu w 2012 r.

⁹ Sprawozdanie podsumowujące Komendy Głównej polskiej Straży Granicznej, listopad 2011 r.

następnie przekazane polskiej Straży Granicznej, która zestawiała dane i dokonywała ich analizy. Operacja miała na celu zebranie informacji na temat przepływów migracyjnych w państwach członkowskich UE i dotyczyła w szczególności:

- presji migracyjnej w różnych państwach,
- głównych szlaków przepływu nielegalnych migrantów,
- głównych państw docelowych migracji,
- krajów pochodzenia nielegalnych migrantów oraz
- miejsc wykrycia nielegalnych migrantów i wykorzystywanych środków transportu.

Podczas operacji zatrzymano 1936 obywateli państw trzecich pochodzących ze 104 różnych państw. Największą liczbę nielegalnych migrantów wykryto w Niemczech (360 osób), Hiszpanii (290 osób) i na Węgrzech (260 osób). Większość z nich wjechała na terytorium strefy Schengen w Hiszpanii (207 osób), Grecji (180 osób), na Cyprze (161 osób) i w Polsce (121 osób). Głównymi państwami docelowymi były Hiszpania (288 osób), Niemcy (264 osoby) i Austria (140 osób).

Wnioski wyciągnięte z tych operacji wskazują na konieczność podejmowania ciągłych działań na rzecz poprawy mechanizmów monitorowania i analizy przepływów migracyjnych w strefie Schengen. Działania takie mogą obejmować m.in. przeprowadzanie raz na pół roku operacji podobnych do operacji DEMETER i regularną wymianę informacji na szczeblu Unii Europejskiej. Komisja z zadowoleniem przyjmuje koordynację operacji Balder przez duńską prezydencję w dniach 16–22 kwietnia 2012 r.

Poza wiarygodnymi informacjami dotyczącymi obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium strefy Schengen, wdrażanie dyrektywy w sprawie kar i środków stosowanych wobec pracodawców¹⁰ pozostaje istotnym narzędziem w zwalczaniu przypadków nielegalnego pobytu na tym terytorium.

Oprócz obecnie realizowanych i planowanych inicjatyw (m.in. operacja Balder) Komisja rozważy możliwość przyjęcia innych środków mających na celu dostarczenie dodatkowych informacji na temat przepływów migracyjnych w strefie Schengen.

3. STOSOWANIE DOROBKU SCHENGEN

3.1. Przypadki tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych

Artykuł 23 kodeksu granicznego Schengen¹¹ stanowi, że w przypadku poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego państwo członkowskie może wyjątkowo przywrócić kontrolę graniczną na należących do niego granicach wewnętrznych. Państwo członkowskie niezwłocznie powiadamia o tym fakcie odpowiednio pozostałe

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich.

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006 ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen).

państwa członkowskie i Komisję. Ponadto Parlamentowi Europejskiemu, Radzie oraz Komisji przedstawia się sprawozdanie opisujące w szczególności przebieg kontroli granicznych oraz skuteczność ich przywrócenia. Od wejścia w życie kodeksu granicznego Schengen w 2006 r. wszystkie przypadki tymczasowego przywrócenia kontroli były związane z zapobieganiem i zwalczaniem różnych rodzajów przestępczości w związku z organizacją spotkań wysokiego szczebla i dużych imprez sportowych.

W okresie od dnia 1 listopada 2011 r. do dnia 30 kwietnia 2012 r. kontrole na granicach wewnętrznych zostały przywrócone zaledwie dwukrotnie. W dniu 4 października 2011 r. Francja powiadomiła Komisję o planowanym przywróceniu kontroli na jej granicy z Włochami w okresie od dnia 24 października do dnia 5 listopada 2011 r. w związku z organizacją szczytu szefów państw i rządów G-20 w Cannes w dniach 3–4 listopada 2011 r. Następnie Francja przekazała Komisji informacje, że we wspomnianym okresie 38 620 osób zostało poddanych kontroli wjazdowej (spośród 563 158 osób przekraczających granicę), a 15 303 osoby zostały poddane kontroli wyjazdowej (spośród 605 062 osób przekraczających granicę). Prawa do wjazdu odmówiono 443 osobom, w większości przypadków z uwagi na brak ważnych dokumentów podróży.

W dniu 20 kwietnia 2012 r. Hiszpania powiadomiła Komisję o zamiarze przywrócenia kontroli na należącej do niej wewnętrznej granicy lądowej z Francją oraz na lotniskach w Barcelonie i Gironie w okresie od dnia 28 kwietnia do dnia 4 maja 2012 r. z uwagi na organizację posiedzenia Europejskiego Banku Centralnego w Barcelonie w dniach 2–4 maja 2012 r.

3.2. Utrzymywanie braku kontroli na granicach wewnętrznych

Zgodnie z art. 22 kodeksu granicznego Schengen państwa członkowskie są zobowiązane do usunięcia wszelkich przeszkód dla płynności ruchu przez drogowe przejścia graniczne na granicach wewnętrznych, w szczególności ograniczeń prędkości, które nie są oparte wyłącznie na względach bezpieczeństwa drogowego. Po podjęciu działań przez Komisję Francja stopniowo usunęła przeszkody ograniczające płynność ruchu na kilku drogowych przejściach granicznych na należącej do niej granicach wewnętrznych z Hiszpanią, Belgią i Luksemburgiem. Środki te umożliwiły Komisji zamknięcie w styczniu 2012 r. odpowiedniego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Francji.

Niderlandy planują zainstalować system kamer monitoringowych (@migo-boras) w pobliżu granic wewnętrznych, który ma służyć jako wsparcie techniczne przy przeprowadzaniu mobilnych kontroli policyjnych. W listopadzie 2011 r. Komisja zwróciła się do Niderlandów w sprawie potencjalnego naruszenia przepisów kodeksu granicznego Schengen, przepisów prawa UE w zakresie swobodnego przepływu obywateli UE oraz przepisów prawa UE w zakresie ochrony danych. Zwrócono się o przedstawienie wyjaśnień w szczególności dotyczących konieczności i proporcjonalności wprowadzenia wspomnianego systemu; obecnie przygotowuje Komisja podejmując działania następcze w związku z odpowiedziami otrzymanymi od władz niderlandzkich.

Ponadto w okresie od 1 listopada 2011 r. do 30 kwietnia 2012 r. Komisja zwróciła się o udzielenie informacji dotyczących właściwego wdrażania prawa UE, a mianowicie dorobku Schengen, w ramach trzech nowych postępowań i w dalszym ciągu prowadziła osiem trwających już postępowań, obejmujących łącznie dziesięć różnych państw członkowskich (Austrię, Belgię, Estonię, Łotwę, Niderlandy, Niemcy, Republikę Czeską, Słowację, Szwecję

i Włochy). Sprawy te dotyczą głównie kwestii związanych z tym, czy przeprowadzanie kontroli policyjnych w pobliżu granicy wewnętrznej ma równoważny skutek z odprawą graniczną (art. 21 kodeksu granicznego Schengen), a także kwestii związanych z obowiązkiem usunięcia przeszkód dla płynności ruchu, takich jak ograniczenia prędkości, na drogowych przejściach granicznych na granicach wewnętrznych (art. 22 kodeksu granicznego Schengen). We wszystkich tych przypadkach wciąż prowadzona jest wymiana informacji z odpowiednimi organami krajowymi.

3.3. Toczące się postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w zakresie dorobku Schengen

Transpozycja przepisów dyrektywy w sprawie powrotów (2008/115/WE) do prawodawstwa krajowego

Termin wdrożenia dyrektywy w sprawie powrotów (2008/115/WE) upłynął w dniu 24 grudnia 2010 r. Dwadzieścia sześć państw członkowskich przyjęło już nowe przepisy transponujące dyrektywę do ich prawodawstwa krajowego, przyjmując tym samym wspólne normy. Do kwietnia 2012 r. tylko Litwa, Polska i Islandia nie zgłosiły jeszcze pełnej transpozycji przepisów dyrektywy. Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko państwom członkowskim, które nie spełniły ciężących na nich zobowiązań w zakresie transpozycji i powiadamiania.

W 2011 r. rozpoczęto badanie mające na celu ocenę właściwej transpozycji przepisów dyrektywy do prawodawstwa krajowego, którego pierwsze wyniki zostały obecnie udostępnione w postaci osiemnastu sprawozdań, zaś pozostałe zostaną udostępnione w 2012 r. Komisja gruntownie zbada sprawozdania z transpozycji i będzie dążyła do zapewnienia pełnego i właściwego stosowania przepisów tej dyrektywy w państwach członkowskich.

Stosowanie przepisów kodeksu granicznego Schengen

W październiku 2009 r., w związku z zarzutami dotyczącymi poważnych trudności napotykanym przez migrantów ubiegających się o azyl oraz złego traktowania osób ubiegających się o azyl i osób potencjalnie ubiegających się o azyl w Grecji, w tym zarzutów dotyczących odsyłania osób zagrożonych poważnymi represjami i prześladowaniem, Komisja wystosowała do Grecji formalne wezwanie do usunięcia uchybienia. Komisja przyjmuje stanowisko, że każdy przypadek naruszania przepisów unijnego dorobku w zakresie azylu oraz przepisów kodeksu granicznego Schengen, a także każdy przypadek naruszania praw podstawowych zapisanych w Karcie praw podstawowych oraz ogólnych zasad prawa UE i postanowień europejskiej konwencji praw człowieka, wymaga podjęcia pilnych działań.

Komisja dostrzega znaczną presję, jakiej podlega Grecja wskutek tego, że znaczna liczba osób z państw trzecich przybywa na jej terytorium. Jednocześnie Komisja jest zaniepokojona poważnymi brakami w greckim systemie azylowym oraz przypadkami naruszania praw podstawowych. Uznając podejmowane przez władze greckie działania na rzecz naprawy sytuacji, Komisja będzie w dalszym ciągu ściśle monitorowała tę sprawę i podejmie kroki konieczne do zapewnienia przestrzegania przez Grecję ciężących na niej obowiązków prawnych, a także możliwości korzystania z niezbędnego wsparcia.

3.4. Niedociągnięcia zidentyfikowane w ramach mechanizmu oceny Schengen

Strefa Schengen opiera się na wzajemnym zaufaniu między państwami członkowskimi w odniesieniu do ich zdolności wdrożenia środków umożliwiających zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych, w szczególności kontroli granicy zewnętrznej. Aby zdobyć i utrzymać to wzajemne zaufanie, w 1998 r. państwa członkowskie Schengen ustanowiły mechanizm¹² służący sprawdzaniu, czy państwa członkowskie, które chcą włączyć się we współpracę w ramach strefy Schengen, spełniają wszystkie warunki wstępne stosowania dorobku Schengen (tj. zniesienia kontroli granicznych) oraz czy przepisy dorobku Schengen są prawidłowo stosowane w państwach członkowskich, które już przystąpiły do ich wdrażania. Państwa członkowskie są poddawane regularnej ocenie przez ekspertów z państw członkowskich, Sekretariatu Generalnego Rady oraz Komisji. Oceny przeprowadza się w oparciu o odpowiedzi udzielonych w kwestionariuszach, które zostały uzgodnione w ramach Rady, oraz na podstawie wizyt na miejscu, zaś ustalenia opisuje się w sprawozdaniach wraz z uwagami i zaleceniami dotyczącymi działań następnych.

Oceny Schengen przeprowadzone w okresie od dnia 1 listopada 2011 r. do dnia 30 kwietnia 2012 r. dotyczyły granic powietrznych na Węgrzech, na Malcie i w Słowenii, wiz w Republice Czeskiej, na Węgrzech, na Malcie i w Słowenii, SIS/Sirene w Finlandii i Szwecji, współpracy policyjnej na Malcie, w Słowenii, Szwecji, Islandii i Norwegii oraz ochrony danych w Republice Czeskiej, na Węgrzech, w Polsce, Słowacji i Islandii. Sprawozdania są nadal w trakcie opracowania, ale oczekuje się, że będą zawierały zarówno pozytywne, jak i negatywne uwagi i zalecenia dotyczące takich kwestii jak szkolenia, stosowanie analizy ryzyka, wymiana informacji, współpraca międzynarodowa oraz infrastruktura na przejściach granicznych i w ambasadach/konsulatach. Chociaż ogólnie rzecz biorąc istnieje pole do ulepszeń, żadna z tych ocen nie wykazała istnienia braków, które wymagałyby podjęcia natychmiastowych działań przez Komisję.

Podczas oceny Schengen w odniesieniu do Grecji w latach 2010–2011 wykryto szereg poważnych braków, w szczególności w zakresie kontroli zewnętrznych granic lądowych i morskich. Z uwagi na szeroki zakres przedstawionych zaleceń Grecja opracowała krajowy plan działania mający na celu usunięcie wskazanych braków. Plan ten obejmuje m.in. wzmocnioną koordynację kwestii związanych z zarządzaniem granicami, zwiększenie liczby personelu i wyposażenia rozmieszczanego na granicach, poprawę infrastruktury, opracowanie nowego programu szkolenia, a także dokonanie przeglądu odpowiedniego prawodawstwa. Zaplanowano przeprowadzenie wizyty przeglądowej od dnia 28 maja do dnia 2 czerwca 2012 r. w celu dokonania oceny postępów we wdrażaniu tych działań i wskazania obszarów, w których państwa członkowskie mogłyby udzielić wsparcia. Osoby przeprowadzające wizytę udadzą się na międzynarodowe lotnisko „Eleftherios Venizelos” w Atenach, do portu w Pireusie oraz regionu Ewros. Komisja, potwierdzając swoje zobowiązanie do wspierania podejmowanych przez władze greckie wysiłków w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi, zwraca się do Grecji o kontynuowanie wdrażania planu działań dotyczącego Schengen oraz o wprowadzenie kompleksowej i systematycznej identyfikacji potrzeb i dostępnych zasobów.

Orientacyjny harmonogram przeprowadzania ocen Schengen w okresie od maja do października 2012 r. znajduje się w załączniku I.

¹² SCH/Com-ex (98) 26 def.

3.5. Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych z Bułgarią i Rumunią

Mimo że w czerwcu 2011 r. Rada uznała, że zarówno Rumunia, jak i Bułgaria formalnie spełniają kryteria umożliwiające im pełne stosowanie dorobku Schengen, nie była zdolna podjąć decyzji o zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych z tymi państwami. W dniu 2 marca 2012 r. Rada Europejska wezwała Radę do określenia i wdrożenia środków, które mogłyby przyczynić się do skutecznego rozszerzenia strefy Schengen na Rumunię i Bułgarię oraz zwróciła się do Rady o powrót do tej kwestii w celu przyjęcia odpowiedniej decyzji na posiedzeniu Rady ds. WSiSW we wrześniu 2012 r. Komisja wyraża gotowość wspierania wszelkich środków, które mogą okazać się konieczne do zapewnienia Radzie możliwości podjęcia pozytywnej decyzji we wrześniu.

4. ŚRODKI WSPIERAJĄCE

4.1. Stosowanie systemu informacyjnego Schengen

System informacyjny Schengen (SIS) to wspólny system informacyjny, dzięki któremu właściwe organy państw członkowskich mogą uzyskiwać informacje związane z wpisami dotyczącymi osób i przedmiotów. Informacje te mogą być wykorzystywane do celów współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, a także do celów związanych z kontrolą osób na zewnętrznych granicach strefy Schengen lub na terytoriach krajowych oraz z wydawaniem wiz i zezwoleń na pobyt. Mimo że SIS działa z dużym powodzeniem i generuje dziesiątki tysięcy wyników rocznie, Komisja wraz z Radą prowadzi dalsze prace mające na celu wykrycie zbędnych praktyk i przepisów.

Chociaż współpraca państw członkowskich opiera się na stosowaniu wspólnej podstawy prawnej, proces wdrażania może różnić się w poszczególnych państwach z uwagi na odmienne przepisy i procedury krajowe. Oznacza to m.in., że niektóre państwa członkowskie korzystające z SIS osiągają znaczne sukcesy w śledzeniu trasy przemieszczenia się osób, które dopuściły się poważnych przestępstw, na terytorium innych państw członkowskich, podczas gdy inne państwa członkowskie korzystają z takiej możliwości w niewielkim zakresie.

Ponadto, chociaż można uznać, że współpraca między organami odpowiedzialnymi za wymianę informacji uzupełniających (biuro SIRENE) przebiega wzorowo, w państwach członkowskich często dochodzi do opóźnień. Jeżeli osoba została zatrzymana na granicy, a biuro SIRENE pilnie potrzebuje informacji na temat sytuacji tej osoby, czekanie na dostarczenie tych kluczowych informacji przez wiele godzin lub nawet dni jest niedopuszczalne. Takiego zatrzymania nie można uzasadnić, w związku z czym może dochodzić do sytuacji w których osoba słusznie zatrzymana będzie musiała zostać zwolniona z uwagi na brak informacji.

Nie wszystkie państwa członkowskie rutynowo tworzą wpisy informujące o tym, że dokument podróży został unieważniony przez organ wydający. Pozwala to obywatelom państw trzecich posiadającym taki dokument posługiwać się nim nielegalnie w celu próby wjazdu na terytorium strefy Schengen, nawet jeżeli utracili prawo do wjazdu w wyniku wyroku skazującego za przestępstwo.

Komisja oceni, czy należy podjąć środki w celu pełnego wykorzystania potencjału SIS i biura SIRENE, a jeżeli uzna, że podjęcie takich środków jest konieczne, rozpatrzy możliwość zastosowania innych środków w uzupełnieniu środków wskazanych powyżej.

4.2. Stosowanie wizowego systemu informacyjnego

Wizowy system informacyjny (VIS) jest to system służący do wymiany informacji na temat krótkoterminowych wiz pobytowych, umożliwiający właściwym organom państw należących do strefy Schengen przetwarzanie danych dotyczących wniosków wizowych oraz wszystkich wydanych, odmówionych, anulowanych, unieważnionych i przedłużonych wiz. System VIS został pomyślnie uruchomiony w dniu 11 października 2011 r. w ambasadach i konsulatach państw członkowskich zlokalizowanych w regionie, gdzie system został wdrożony w pierwszej kolejności (Algieria, Egipt, Libia, Maroko, Mauretania i Tunezja). Zgodnie z obecnym planem w dniu 10 maja 2012 r. VIS zostanie uruchomiony w drugim regionie (Izrael, Jordania, Liban i Syria), a w dniu 2 października 2012 r. w trzecim regionie (Afganistan, Arabia Saudyjska, Bahrajn, Irak, Iran, Jemen, Katar, Kuwejt, Oman i Zjednoczone Emiraty Arabskie). System VIS funkcjonuje prawidłowo i do dnia 30 kwietnia 2012 r. w jego ramach przetworzono 775 489 wniosków oraz wydano 611 419 wiz i 99 242 decyzji odmownych.

4.3. Polityka wizowa i umowy o readmisji

Mechanizm monitorowania sytuacji w państwach Bałkanów Zachodnich po liberalizacji reżimu wizowego

Wskutek szybkiego zwiększenia liczby wniosków o udzielenie azylu składanych w niektórych państwach członkowskich po liberalizacji reżimu wizowego w odniesieniu do byłej jugosłowiańskiej republiki Macedonii, Czarnogóry i Serbii w grudniu 2009 r., a także Albanii oraz Bośni i Hercegowiny w grudniu 2010 r. Komisja ustanowiła mechanizm monitorowania sytuacji po liberalizacji reżimu wizowego w państwach, które zostały objęte taką liberalizacją. W grudniu 2011 r. Komisja przedstawiła swoje drugie sprawozdanie dotyczące tego mechanizmu monitorowania¹³, zawierające informacje na temat niedawno podjętych działań, aktualnego obrazu sytuacji oraz propozycji kolejnych działań. Chociaż w drugiej połowie 2011 r. całkowita liczba osób ubiegających się o azyl pochodzących z tego regionu uległa zmniejszeniu w porównaniu z tym samym okresem 2010 r. z uwagi na mniejszą liczbę osób ubiegających się o azyl z Serbii i byłej jugosłowiańskiej republiki Macedonii, spadek tej liczby został zrównoważony przez znaczny wzrost liczby osób ubiegających się o azyl pochodzących z Albanii oraz Bośni i Hercegowiny. Większość wniosków o udzielenie azylu (ze względu na brak dostępu do opieki zdrowotnej, bezrobocie lub brak dostępu do nauki szkolnej) jest uznawanych za bezpodstawne, przez co współczynnik przyznawania azylu utrzymuje się na bardzo niskim poziomie. Belgia, Niemcy, Luksemburg i Szwecja w dalszym ciągu pozostają głównymi państwami docelowymi, częściowo z uwagi na czas trwania procedur azylowych i związaną z tym długość okresu dozwolonego pobytu. Wymienione państwa członkowskie podjęły działania służące skróceniu czasu rozpatrywania wniosków, ale wciąż istnieje pole do ulepszeń m.in. w odniesieniu do wymiany informacji, przeprowadzania dochodzeń w odniesieniu do osób ułatwiających

¹³ SEC (2011) 1570 Dokument roboczy służb Komisji – Drugie sprawozdanie dotyczące monitorowania państw Bałkanów Zachodnich po liberalizacji reżimu wizowego zgodnie oświadczeniem Komisji z dnia 8 listopada 2010 r.

nielegalne przekraczanie granicy, wzmocnionej kontroli granic, ukierunkowanych kampanii służących podnoszeniu poziomu świadomości oraz wsparcia na rzecz mniejszości (w szczególności społeczności Romów).

Na tej podstawie Komisja zbada, czy mechanizm monitorowania sytuacji po liberalizacji reżimu wizowego (w tym mechanizm ostrzegania Frontex) zapewnia narzędzia niezbędne do skutecznego monitorowania przepływów migracyjnych po liberalizacji reżimu wizowego w odniesieniu do państw Bałkanów Zachodnich oraz czy zachodzi konieczność wprowadzenia niezbędnych usprawnień w ramach tego mechanizmu.

Umowy o readmisji

Zawieranie umów o readmisji stanowi główny element współpracy Unii Europejskiej z państwami trzecimi w zakresie zarządzania kwestiami migracji i azylu. W listopadzie 2011 r. Komisja zakończyła negocjacje dotyczące zawarcia umowy o readmisji z Republiką Zielonego Przylądka, co umożliwia rozpoczęcie procedury formalnej ratyfikacji tej umowy. Zakończono techniczne negocjacje z Turcją i oczekuje się na podpisanie umowy o readmisji oraz rozpoczęcie dialogu w sprawie liberalizacji reżimu wizowego. Ponadto rozpoczęto negocjacje z Armenią i Azerbejdżanem dotyczące umowy o ułatwieniach wizowych i umowy o readmisji.

5. WYTYCZNE DOTYCZĄCE FUNKCJONOWANIA STREFY SCHENGEN

Działania realizowane w ramach współpracy Schengen należą do kompetencji dzielonych – związana z nimi odpowiedzialność spoczywa zarówno na Unii Europejskiej, jak i na państwach członkowskich. Właściwe funkcjonowanie strefy Schengen zależy nie tylko od zapewnienia jednolitego stosowania dorobku prawnego UE, ale również od korzystania z uprawnień krajowych, które są zgodne z duchem Schengen. Fakt ten można zobrazować na dwóch przykładach: państwa członkowskie mogą przeprowadzać kontrole policyjne na swoim terytorium w celu sprawdzenia, czy dana osoba jest uprawniona do przebywania na danym terytorium, ale kontrole te nie mogą mieć takiego samego skutku jak kontrole graniczne. Ponadto, chociaż każde państwo członkowskie jest uprawnione do wydawania dokumentów podróży i zezwoleń na pobyt obywatelom państw trzecich, tego rodzaju decyzje są bezpośrednio związane z prawem do podróżowania w ramach strefy Schengen i w związku z tym mają również wpływ na pozostałe państwa członkowskie.

W komunikacie w sprawie migracji¹⁴ oraz w komunikacie w sprawie ładu Schengen¹⁵ Komisja zobowiązała się do wydania wytycznych w celu zapewnienia spójnego wdrażania dorobku Schengen i jego spójnej interpretacji. Wytyczne dotyczące wydawania zezwoleń na pobyt i dokumentów podróży oraz środków policyjnych stosowanych na granicach wewnętrznych, które zostały opracowane przez Komisję w ramach konsultacji z państwami członkowskimi, znajdują się w załączniku II.

¹⁴ COM(2011) 248 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Komunikat w sprawie migracji.

¹⁵ COM(2011) 561 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Ład Schengen – wzmocnienie obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych.

ZAŁĄCZNIK I: orientacyjny harmonogram przeprowadzania ocen Schengen w okresie od maja do października 2012 r.¹⁶.

Termin	Państwa członkowskie	Przedmiot
6–12 maja 2012 r.	Estonia, Litwa, Łotwa	Granice morskie
28 maja–2 czerwca 2012 r.	Grecja	Wzajemna ocena
17–22 czerwca 2012 r.	Słowacja, Węgry	Współpraca policyjna
1-7 lipca 2012 r.	Estonia, Litwa, Łotwa	Granice powietrzne
23-27 lipca 2012 r.	Malta, Słowenia	Ochrona danych
9-20 września 2012 r.	Malta, Polska, Słowenia	Granice morskie
23-29 września 2012 r.	Republika Czeska, Polska	Współpraca policyjna
7-12 października 2012 r.	Dania, Islandia, Norwegia	SIS/Sirene
7-13 października 2012 r.	Litwa, Łotwa	Wizy
14-20 października 2012 r.	Estonia, Litwa, Łotwa	Ochrona danych

¹⁶ Dokument Rady 5090/2/12 SCH-EVAL 1 COMIX 6 REV 2.

ZAŁĄCZNIK II: wytyczne mające na celu zapewnienie spójnego wdrażania i interpretacji dorobku Schengen

Dnia 16 września 2011 r. Komisja przedstawiła wnioski ustawodawcze: wniosek dotyczący mechanizmu oceny Schengen oraz wniosek dotyczący zmiany kodeksu granicznego Schengen w celu dalszego wzmacniania ładu Schengen¹⁷. Ponadto Komisja zapowiedziała¹⁸, że zbada obszary, w przypadku których opracowanie wytycznych mogłoby zapewnić spójniejsze wdrażanie przepisów Schengen. Komisja uznała wydawanie zezwoleń na pobyt i dokumentów podróży oraz środki policyjnych stosowane na granicach wewnętrznych za właściwe tematy takich wytycznych i zorganizowała dwa spotkania z ekspertami z państw członkowskich w dniach 20 lipca 2011 r. i 28 listopada 2011 r. w celu omówienia zakresu i treści tych wytycznych. Kwestię wydawania zezwoleń na pobyt i dokumentów podróży omówiono także z państwami członkowskimi na spotkaniu krajowych punktów kontaktowych mechanizmu wymiany informacji, które odbyło się w dniu 1 grudnia 2011 r.

W przedstawionych poniżej wytycznych uwzględniono cenne uwagi i sugestie przedłożone przez państwa członkowskie podczas tych konsultacji.

A. Wydawanie zezwoleń na pobyt czasowy i dokumentów podróży osobom niebędącym obywatelami UE¹⁹

I. Wprowadzenie

Dorobek Schengen przewiduje harmonizację przepisów dotyczących pobytów krótkoterminowych (wspólna polityka wizowa, w tym wzajemne uznawanie wiz krótkoterminowych na podstawie zharmonizowanych procedur i warunków dotyczących wydawania wiz określonych we wspólnotowym kodeksie wizowym). Dorobek Schengen nie przewiduje harmonizacji warunków wydawania wiz długoterminowych, zezwoleń na pobyt i dokumentów podróży obywatelom państw trzecich. Kwestie te reguluje prawo krajowe państw członkowskich.

Dorobek prawny UE w obszarze migracji i azylu obejmuje przepisy dotyczące warunków i procedur w zakresie wydawania zezwoleń na pobyt osobom należącym do niektórych kategorii. W związku z tym na przykład w przypadku osób ubiegających się o azyl²⁰ na mocy prawa UE nie wydaje się zezwoleń na pobyt, a tylko zgodę na przebywanie na terytorium danego państwa członkowskiego.

Jeżeli chodzi o beneficjentów ochrony międzynarodowej²¹, uchodźcom wydaje się zezwolenia na pobyt ważne przez co najmniej 3 lata i odnawialne, natomiast beneficjentom ochrony uzupełniającej wydaje się zezwolenia na pobyt ważne przez co najmniej 1 rok i odnawialne. Członkom rodzin beneficjentów ochrony również wydaje się zezwolenia na pobyt, jednak okres ważności tych zezwoleń może być krótszy.

¹⁷ COM(559) 2011 i COM(560) 2011.

¹⁸ COM(2011) 561.

¹⁹ Do celów niniejszych wytycznych członków rodzin obywateli UE, którzy nie są obywatelami UE, nie uznaje się za obywateli państw trzecich z uwagi na uprzywilejowany status, z którego korzystają na mocy prawa UE w zakresie swobodnego przepływu osób (dyrektywy 2004/38/WE) oraz przepisów dorobku Schengen.

²⁰ Artykuł 6 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl, 2003/09/WE.

²¹ Art. 24 dyrektywy w sprawie kwalifikowania, 2004/83/WE.

W przypadku przyznania tymczasowej ochrony zgodnie z dyrektywą w sprawie tymczasowej ochrony państwa członkowskie muszą wydać osobom korzystającym z takiej ochrony dokumenty pobytowe obejmujące cały okres ochrony²². Dotyczy to również członków ich rodzin połączonych zgodnie z przepisami tej dyrektywy²³.

Jeżeli chodzi o pozostałe kategorie, w szczególności w przypadku osób podróżujących w celach humanitarnych oraz w sprawach związanych z uregulowaniem statusu stosuje się przepisy krajowe.

Wydawanie zezwoleń na pobyt lub dokumentów podróży obywatelom państw trzecich, których sytuacja nie jest objęta prawem UE, pozostaje w kompetencjach państw członkowskich. Decyzje takie podejmuje się na podstawie przepisów krajowych.

Jeżeli chodzi o posiadaczy wiz długoterminowych i dokumentów pobytowych, w dorobku Schengen ustanowiono jedynie zasadę równoważności wizy długoterminowej/dokumentu pobytowego i wizy krótkoterminowej²⁴: zgodnie z tą zasadą posiadacz wizy długoterminowej lub dokumentu pobytowego wydanych przez państwo należące do strefy Schengen jest upoważniony do krótkoterminowego pobytu w innych państwach należących do strefy Schengen, jeżeli spełnia warunki wjazdu, tj. jeżeli posiada ważny dokument podróży, uzasadnił cel i warunki zamierzonego pobytu oraz posiada wystarczające środki utrzymania, nie jest osobą, wobec której dokonano wpisu w SIS w celu odmowy wjazdu oraz nie jest uznawany osobę stanowiącą zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z państw członkowskich²⁵. Właściwe organy państw członkowskich, do których podróżuje dany posiadacz zezwolenia na pobyt wydanego przez inne państwo członkowskie, są odpowiedzialne za sprawdzenie, czy dana osoba spełnia powyższe warunki. Kontrolę taką można przeprowadzić na terytorium państw członkowskich. W przypadku przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych, zgodnie z kodeksem granicznym Schengen²⁶ (zwanym dalej „kodeksem”), kontrola taka mogłaby mieć miejsce na granicach wewnętrznych. Dotyczy to również obywateli państw trzecich, którzy posiadają tymczasowe zezwolenie na pobyt i dokument podróży wydany przez państwo należące do strefy Schengen²⁷.

Państwa członkowskie mają obowiązek zgłaszania Komisji stosowanych w nich rodzajów wiz długoterminowych, zezwoleń na pobyt oraz zezwoleń na pobyt na czas oznaczony, które są równoważne z wizą krótkoterminową, a Komisja udostępnia te informacje pozostałym państwom członkowskim²⁸. Pozostałe państwa członkowskie mają obowiązek zaakceptować to, że wspomniane wizy długoterminowe i zezwolenia na pobyt są równoważne z wizą krótkoterminową do celów podróżowania w granicach strefy Schengen.

²² Artykuł 8 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony, 2001/55/WE.

²³ Artykuł 15 ust. 6 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony, 2001/55/WE.

²⁴ Artykuł 21 ust. 1 i 3 konwencji z Schengen zmienionej rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 265/2010 z dnia 25 marca 2010 r., Dz.U. L 85 z 31.3.2010, s.

²⁵ Artykuł 5 rozporządzenia (WE) nr 562/2006 ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeksu granicznego Schengen), Dz.U. L 105 z 13.4.2006, s. 1.

²⁶ Artykuł 23 i nast. rozporządzenia (WE) nr 562/2006 ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice, Dz.U. L 105 z 13.4.2006, s. 1.

²⁷ Artykuł 21 ust. 2 konwencji z Schengen.

²⁸ Zob. załącznik 22 do zalecenia Komisji z dnia 6 listopada 2006 r. ustanawiającego wspólny „Praktyczny podręcznik dla straży granicznej (podręcznik Schengen)” przeznaczony dla właściwych organów państw członkowskich przeprowadzających kontrolę osób na granicach, C(2006) 5186 wersja ostateczna.

W ramach prawnych UE nie określono warunków wydawania dokumentów podróży osobom, które nie są obywatelami UE, przy czym wyjątek dotyczy przepisów w zakresie wydawania dokumentów podróży osobom uznanym za potrzebujące ochrony międzynarodowej. W związku z tym dokumenty podróży należy wydawać uchodźcom (obowiązek wynikający z konwencji genewskiej) oraz beneficjentom ochrony uzupełniającej (przynajmniej w przypadkach, w których muszą oni podróżować w celach humanitarnych), chyba że z istotnych względów związanych z bezpieczeństwem narodowym lub porządkiem publicznym należy postąpić inaczej²⁹. W wyjątkowych przypadkach dokumenty podróży można wydawać osobom ubiegającym się o azyl z ważnych powodów natury humanitarnej³⁰. Osobie ubiegającej się o azyl podlegającej przewozowi na mocy konwencji dublińskiej można wydać dokument wjazdowy do celów identyfikacyjnych oraz w celu umożliwienia jej wjazdu na terytorium właściwego państwa członkowskiego³¹. Ponadto w przypadku zgłoszenia tymczasowej ochrony państwa członkowskie stosują szczególnego rodzaju przepustki do celów przeniesienia osób korzystających z ochrony między państwami członkowskimi do innego³².

II. Wytyczne dla państw członkowskich

Wydarzenia 2011 roku pokazały, że wydawanie wiz długoterminowych, zezwoleń na pobyt, w tym zezwoleń na pobyt na czas oznaczony, oraz dokumentów podróży osobom niebędącym obywatelami UE w przypadkach nagłego zwiększenia skali napływu migrantów może mieć negatywny wpływ na właściwe funkcjonowanie strefy Schengen bez granic wewnętrznych.

Jeżeli w danym państwie członkowskim obserwuje się nagłe zwiększenie skali napływu migrantów niebędących obywatelami UE i gdy nie powoduje zastosowania dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony:

- 1) Dane państwo członkowskie powinno poinformować w odpowiednim czasie pozostałe państwa członkowskie i Komisję o decyzjach, które zamierza podjąć odnośnie do wydawania zezwoleń na pobyt, w tym zezwoleń na pobyt na czas oznaczony, oraz dokumentów podróży zainteresowanym osobom niebędącym obywatelami UE w ramach mechanizmu wymiany informacji³³. Na podstawie przedstawionych informacji Komisja we współpracy z prezydencją Rady oraz w porozumieniu z państwem członkowskim, które przedstawiło te informacje, może wystąpić z inicjatywą przeprowadzenia doraźnej dyskusji na odpowiednim poziomie w Radzie;
- 2) jeżeli państwo członkowskie podejmie decyzję o wydaniu zezwoleń na pobyt oraz może wybrać spośród różnego rodzaju zezwoleń na pobyt zgodnie z prawodawstwem krajowym, powinno ono wybrać takie zezwolenia na pobyt lub zezwolenia na pobyt na czas oznaczony, które nie są równoważne z wizą krótkoterminową w przypadkach, gdy migranci nie spełniają warunków dotyczących podróżowania w strefie Schengen;

²⁹ Artykuł 25 dyrektywy w sprawie kwalifikowania, 2004/83/WE.

³⁰ Artykuł 6 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl, 2003/09/WE.

³¹ Artykuł 19 ust. 3 i art. 20 ust. 1 lit. e) rozporządzenia dublińskiego, 343/2003, i art. 7 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego do rozporządzenia dublińskiego, 1560/2003.

³² Artykuł 26 ust. 5 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony, 2001/55/WE.

³³ Ustanowionej decyzją Rady 2006/688/WE.

- 3) przy wydawaniu zezwoleń na pobyt lub zezwoleń na pobyt na czas oznaczony, które są równoważne z wizą krótkoterminową, państwo to powinno we właściwy i skuteczny sposób poinformować posiadaczy takich dokumentów o warunkach, na których mogą (lub nie mogą) oni podróżować w strefie Schengen. Państwa członkowskie zachęca się do przedstawiania tych informacji na ich krajowych stronach internetowych połączonych z portalem imigracyjnym UE.

Ponadto:

- 1) na podstawie informacji już przedstawionych w badaniu Europejskiej Sieci Migracyjnej (ESM) na temat nieunijnych zharmonizowanych statusów ochrony³⁴, w którym określono szereg warunków dotyczących zezwoleń na pobyt/wiz długoterminowych wydawanych do celów ochrony oraz rodzajów tych dokumentów, państwa członkowskie powinny wymieniać się informacjami odnośnie do stosowanych przez nie praktyk krajowych w tym obszarze w ramach Komitetu ds. Imigracji i Azyłu;
- 2) państwa członkowskie powinny być gotowe do wnoszenia swojego wkładu do przyszłego mechanizmu doraźnych zapytań w ramach ESM dotyczących szczegółowych informacji na temat prawodawstwa krajowego w zakresie warunków, na jakich państwa członkowskie wydają dokumenty tożsamości i dokumenty podróży osobom niebędącym obywatelami UE, które nie posiadają dokumentu podróży wydanego przez ich państwo pochodzenia, oraz na temat istniejących praktyk w tym obszarze.

Komisja ze swojej strony nadal będzie promowała wymianę informacji w ramach mechanizmu wymiany informacji, Komitetu ds. Imigracji i Azyłu, ESM oraz za pośrednictwem innych kanałów.

B. Środki policyjne stosowane w wewnętrznych strefach przygranicznych

I. Wprowadzenie

Możliwe jest wystąpienie sytuacji, w której państwa członkowskie uznają, że w celu skuteczniejszego zwalczania przestępczości transgranicznej konieczne jest wdrożenie dodatkowych środków w ich wewnętrznych strefach przygranicznych. Mimo że środki te nie mogą mieć skutku równoważnego z odprawą graniczną, mogą one mieć negatywny wpływ na kraje sąsiadujące oraz na swobodny przepływ osób, w tym obywateli UE i członków ich rodzin. Podróżujący mogą postrzegać takie środki jako naruszenie jednego z podstawowych osiągnięć Unii Europejskiej.

Tytuł III kodeksu granicznego Schengen stanowi, że granice wewnętrzne między państwami należącymi do strefy Schengen mogą być przekraczane w każdym miejscu bez dokonywania odprawy granicznej osób niezależnie od ich obywatelstwa. Zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych wiąże się również ze zniesieniem nadzoru granicznego. Nie wyklucza to możliwości korzystania przez państwa członkowskie z prawa do wykonywania uprawnień policyjnych przez organy krajowe na mocy prawa krajowego również w wewnętrznych strefach przygranicznych, o ile takie wykonanie uprawnień nie ma skutku równoważnego z odprawą graniczną. Kodeks zawiera niepełny wykaz kryteriów

³⁴ Dostępnym pod adresem internetowym <http://www.emn.europa.eu> w zakładce „EMN Studies”.

umożliwiających ocenę, czy wykonywanie uprawnień policyjnych jest równoważne z odprawą graniczną. Na przykład środków policyjnych nie uznaje się za równoważne z odprawą graniczną, jeżeli nie mają one na celu kontroli granicznej, są oparte na informacjach i doświadczeniach policyjnych o charakterze ogólnym, dotyczących potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego, i mają na celu w szczególności walkę z przestępczością transgraniczną, są opracowywane i stosowane w sposób zdecydowanie odróżniający je od rutynowej odprawy osób na granicach zewnętrznych oraz są przeprowadzane na podstawie kontroli wyrywkowej.

W październiku 2010 r. Komisja przekazała Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie na temat stosowania przepisów dotyczących braku kontroli na granicach wewnętrznych. W sprawozdaniu tym³⁵ Komisja stwierdziła, że „ustanowienie obszaru bez granic wewnętrznych, w którym zagwarantowany jest swobodny przepływ osób, stanowi jedno z najbardziej istotnych i namacalnych osiągnięć Unii. Jakikolwiek ograniczenia, takie jak kontrole policyjne w pobliżu granic wewnętrznych, są postrzegane przez obywateli jako ograniczanie ich prawa do swobodnego poruszania się. Nie można kontrolować osób – na granicy, bądź w obszarze przygranicznym – jedynie ze względu na to, że przekraczają granicę wewnętrzną”.

W sprawozdaniu tym Komisja wyraziła zaniepokojenie trudnościami zgłaszanymi przez podróżujących w związku z domniemanymi regularnymi i systematycznymi kontrolami przeprowadzanymi przez organy krajowe niektórych państw członkowskich w wewnętrznych strefach przygranicznych oraz zobowiązała się do uważnego monitorowania sytuacji w wewnętrznych strefach przygranicznych w celu zapewnienia właściwego stosowania prawa UE.

Trybunał Sprawiedliwości UE w fundamentalnym wyroku z dnia 22 czerwca 2010 r.³⁶ wyjaśnił, że przepisy krajowe przyznające organom policji danego państwa członkowskiego uprawnienia do kontroli tożsamości osób obecnych wyłącznie w dwudziestokilometrowej wewnętrznej strefie przygranicznej niezależnie od ich zachowania oraz od wszelkich szczególnych okoliczności wskazujących na ryzyko zagrożenia dla porządku publicznego w celu sprawdzenia, czy spełniono obowiązek dotyczący posiadania lub posiadania przy sobie prawnie wymaganych papierów i dokumentów, bez zapewnienia niezbędnych ram gwarantujących, że wykonywanie tych uprawnień w praktyce nie ma skutku równoważnego z odprawą graniczną, jest niezgodne z art. 67 ust. 2 TFUE oraz z art. 20 i 21 kodeksu.

W związku z tym wyrokiem Komisja zażądała od państw członkowskich odpowiedniego dostosowania wszelkich przepisów krajowych przyznających krajowym organom policji szczególne uprawnienia w granicach wewnętrznych stref przygranicznych.

W związku z tym niektóre państwa członkowskie zmieniły swoje przepisy krajowe, ograniczając zakres uprawnień policji w wewnętrznych strefach przygranicznych odnośnie do położenia, szczególnych środków transportu i czasu (np. ograniczając zakres obszaru w pobliżu granicy wewnętrznej, na którym mogą być przeprowadzane kontrole pociągów lub innych pojazdów międzynarodowych po przekroczeniu granicy; określając maksymalny limit czasowy na dzień, tydzień lub miesiąc; zmniejszając maksymalną liczbę wagonów kolejowych poddawanych kontroli przypadającą na jeden pociąg).

³⁵ Sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania tytułu III (granice wewnętrzne) kodeksu granicznego Schengen, COM(2010) 554 wersja ostateczna.

³⁶ Sprawy połączone C-188/10 i C-189/10, Melki i in.

II. Wytyczne dla państw członkowskich

- 1) Zgodnie z kodeksem granicznym Schengen państwa członkowskie mogą wykonywać uprawnienia policyjne na swoich terytoriach, w tym w wewnętrznych strefach przygranicznych, do celów sprawdzania, czy dana osoba ma prawo pobytu na tym terytorium. Kontrole te muszą być jednak ukierunkowane i oparte na konkretnych i rzeczowych informacjach i doświadczeniach policyjnych w zakresie zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego. W związku z tym mogą one mieć wyłącznie formę kontroli na miejscu przeprowadzanych na podstawie oceny ryzyka.

Zwykle przeniesienie kontroli z linii granicy wewnętrznej na obszar np. 800 metrów za tą linią nie byłoby wystarczające, aby uznać, że takie kontrole nie są równoważne z odprawą graniczną.

- 2) Jeżeli konieczne jest prowadzenie regularnych i systematycznych kontroli w związku z sytuacją dotyczącą bezpieczeństwa na terytoriach państw członkowskich, państwa te mogą rozważyć czasowe przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych zgodnie z kodeksem³⁷.
- 3) Zgodnie ze stwierdzeniem Trybunału w pkt 73 i 74 wyroku w sprawie Melki przepisy dotyczące kontroli wyłącznie w wewnętrznych strefach przygranicznych muszą zawierać pewne ograniczenia, w szczególności w zakresie intensywności i częstotliwości kontroli. Ponadto jeżeli kontrola nie zależy od zachowania osoby podlegającej kontroli ani od szczególnych okoliczności skutkujących powstaniem ryzyka zakłócenia porządku publicznego, należy zapewnić niezbędne ramy w celu ukierunkowania jej stosowania w praktyce.

W związku z tym przepisy, w których szczegółowo określono cele prowadzenia takich kontroli oraz potencjalne ograniczenia czasowe, mogą zapewniać niezbędne gwarancje, w szczególności jeżeli kontrole te opierają się one na informacjach i doświadczeniach policyjnych.

- 4) Przy ocenie zgodności kontroli policyjnych w wewnętrznych strefach przygranicznych z dorobkiem Schengen należy zbadać, w jaki sposób kontrole przeprowadzane są w praktyce. W związku z tym w przypadkach, w których Komisja ma do czynienia z poważnymi zarzutami dotyczącymi prowadzenia odpraw granicznych w wewnętrznych strefach przygranicznych, jak stwierdzono w sprawozdaniu z 2010 r., musi ona pozyskać konkretne dane statystyczne od państw członkowskich. Może ona zatem zwrócić się do danego państwa członkowskiego o przedstawienie informacji na temat kontroli przeprowadzonych na granicy w danym okresie (dotyczących czasu, miejsc, powodów i odpowiedzialnego organu krajowego) oraz na temat tego, w jaki sposób przyczyniły się one do realizacji celów określonych w przepisach lub w strategiach krajowych, m.in. do walki z przestępczością transgraniczną.

W tym kontekście Komisja weźmie pod uwagę istnienie oceny ryzyka oraz fakt, że dane państwo członkowskie podejmuje środki nie tylko w wewnętrznej strefie przygranicznej, lecz także w innych częściach swojego terytorium. W związku z tym

³⁷

Art. 23 i nast.

państwa członkowskie raz jeszcze zachęca się, podobnie jak miało to już miejsce w sprawozdaniu Komisji z 2010 r., do podjęcia w jak najszerszym zakresie niezbędnych środków umożliwiających zebranie wspomnianych informacji w wewnętrznych strefach przygranicznych oraz na pozostałych częściach ich terytoriów. Umożliwi to przeprowadzenie w razie potrzeby należytej oceny pod kątem tego, czy kontrole dokonywane w wewnętrznych strefach przygranicznych są proporcjonalne do celów. Ponadto wspomniane dane statystyczne w połączeniu z ocenami ex post wyników kontroli mogą okazać się przydatne dla samych państw członkowskich przy ocenie krajowych strategii i przy planowaniu przyszłego wykorzystania zasobów.