

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.10.2010
KOM(2010) 554 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**w sprawie stosowania tytułu III (granice wewnętrzne) rozporządzenia (WE) nr 562/2006
ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice
(kodeks graniczny Schengen)**

SPRAWOZDANIE KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie stosowania tytułu III (granice wewnętrzne) rozporządzenia (WE) nr 562/2006 ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen)

1. WPROWADZENIE

Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen, zwany dalej „kodeksem”)¹ weszło w życie 13 października 2006 r. Kodeks ujednocila i rozwija dorobek Schengen, w szczególności odnośnie przepisów konwencji z Schengen² i Wspólnego podręcznika³. Tytuł III kodeksu przewiduje brak kontroli osób przekraczających granice wewnętrzne pomiędzy państwami członkowskimi należącymi do strefy Schengen. Ustanowienie obszaru bez granic wewnętrznych, na którym zagwarantowany jest swobodny przepływ osób, stanowi jedno z najbardziej namacalnych osiągnięć Unii.

Wymieniony kodeks zawiera kryteria określające, czy wykonywanie uprawnień policyjnych w wewnętrznych strefach przygranicznych ma skutek równoważny odprawie granicznej. Zgodnie z przepisami kodeksu zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych zobowiązuje państwa członkowskie także do usunięcia przeszkód w ruchu na drogowych przejściach granicznych na granicach wewnętrznych. W wyjątkowych okolicznościach, w przypadkach poważnego zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie członkowskim, dane państwo członkowskie może przywrócić kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych na czas określony, zgodnie z procedurą ustanowioną w kodeksie.

Zgodnie z art. 38 kodeksu *nie później niż dnia 13 października 2009 r. Komisja przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie w sprawie stosowania tytułu III.*

Komisja skierowała do państw członkowskich kwestionariusz w celu uzyskania informacji w sprawie stosowania tytułu III. Niniejsze sprawozdanie zostało przygotowane na podstawie odpowiedzi przekazanych przez dwadzieścia trzy państwa członkowskie. Dwa państwa członkowskie (HU i MT) nie przesłały wymaganych informacji. Niniejsze sprawozdanie obejmuje również informacje przedłożone Komisji przez obywateli i posłów do Parlamentu Europejskiego, w których podkreśla się domniemaną odprawę graniczną na granicach wewnętrznych.

¹ Dz.U. L 105 z 13.4.2006, s. 1.

² Konwencja wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz.U. L 239 z 22.9.2000, s. 19.

³ Dz.U. C 313 z 16.12.2002, s. 97. Wspólny podręcznik został uchylony przez przyjęcie kodeksu.

2. ZNIESIENIE KONTROLI GRANICZNEJ NA GRANICACH WEWNĘTRZNYCH (ARTYKUŁ 20)

W kodeksie stwierdza się, że granice wewnętrzne mogą być przekraczane w każdym miejscu bez dokonywania odprawy granicznej osób niezależnie od ich obywatelstwa. Zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych obejmuje także zniesienie ochrony granicy. Należy zauważyć, że obowiązek przewoźników odsyłania pasażerów przewożonych drogą lądową, powietrzną lub morską nie ma zastosowania do połączeń ruchu wewnętrznego w strefie Schengen⁴.

3. PRAKTYCZNE STOSOWANIE PRZEPISÓW REGULUJĄCYCH ODPRAWĘ NA TERYTORIUM PAŃSTW CZŁONKOWSKICH I NAPOTKANE TRUDNOŚCI (ARTYKUŁ 21)

3.1. WYKONYWANIE UPRAWNIEŃ POLICYJNYCH (ARTYKUŁ 21 A))

3.1.1. PODSTAWA PRAWNA

Z zasady przekraczanie granicy wewnętrznej między dwoma państwami członkowskimi powinno być traktowane w ten sam sposób jak podróż przez obszary lub regiony w państwie członkowskim. Jednakże biorąc pod uwagę fakt, że państwa członkowskie są odpowiedzialne za utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego, mogą one przeprowadzać kontrole na podstawie oceny ryzyka na całym swoim terytorium, w tym w wewnętrznych strefach przygranicznych. Częstotliwość takich kontroli może różnić się w zależności od poszczególnych obszarów.

Kontrola osób w ramach wykonywania uprawnień policyjnych przez właściwe organy państw członkowskich na mocy prawa krajowego jest dozwolona na całym terytorium tych państw, w tym w obszarach przygranicznych, o ile wykonywanie tych uprawnień nie ma skutku równoważnego z odprawą graniczną. Kodeks zawiera niewyczerpujący wykaz kryteriów, które służą ocenie, czy wykonywanie uprawnień policyjnych jest równoważne odprawie granicznej, czy też nie. W związku z tym uznaje się, że środki policyjne nie są równoważne odprawom granicznym, jeśli takie środki:

nie mają na celu kontroli granicznej;

są oparte na informacjach i doświadczeniu policyjnym 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;

są przeprowadzane na podstawie kontroli wrywkowej;

⁴ Artykuł 26 konwencji z Schengen i dyrektywy Rady 2001/51/WE z dnia 28 czerwca 2001 r. uzupełniającej postanowienia art. 26 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r., Dz. U. 187 z 10.7.2001, s. 45.

3.1.2. STOSOWANIE KRYTERIÓW

Aby wykazać, że granice wewnętrzne i obszary przygraniczne nie są strefami, w których nie można dokonywać odprawy, ustalono kilka kryteriów pozwalających na ocenę czy środki policyjne są równoważne odprawom granicznym, czy też nie. Strefy przygraniczne mogą wiązać się ze szczególnym ryzykiem pod względem przestępczości transgranicznej, więc częstotliwość i intensywność kontroli policyjnych może być wyższa niż w innych częściach danego terytorium. Kontrole takie muszą być jednak szczegółowe i oparte na konkretnych i rzeczowych informacjach policyjnych oraz doświadczeniu w zakresie zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego, nie mogą też być przeprowadzane w sposób systematyczny. Informacje policyjne powinny być oparte na faktach i nieustannie podlegać ponownej ocenie. W związku z tym, kontrole należy przeprowadzać w sposób wyrywkowy, odpowiednio do oceny ryzyka.

Większość państw członkowskich stwierdza, że przeprowadza niesystematyczne, wyrywkowe kontrole policyjne w oparciu o ocenę ryzyka sytuacji pod względem bezpieczeństwa (w szczególności ryzyka nielegalnej imigracji lub naruszeń prawa karnego, drogowego lub przepisów w zakresie bezpieczeństwa), informacje wymieniane na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym oraz określanie profili. Kontrole te są często wynikiem współpracy międzynarodowej pomiędzy krajami sąsiadującymi (regularnych spotkań i wymiany informacji policyjnych za pośrednictwem krajowych punktów kontaktowych), jak również mogą mieć formę wspólnych patroli utworzonych na mocy porozumień o współpracy policyjnej.

Podczas gdy łatwo jest określić czy przeprowadzana kontrola ma na celu egzekwowanie prawa drogowego i nie stanowi odprawy granicznej, np. gdy poddaje się kontroli trzeźwości kierowców pojazdów jadących z dyskoteki znajdującej się w pobliżu granicy wewnętrznej, co może obejmować konieczność ustalenia tożsamości osoby, to jednak trudniej jest ocenić charakter kontroli, która ma na celu egzekwowanie przepisów dotyczących imigracji.

Kolejnym istotnym elementem jest cel kontroli, która może dotyczyć raczej towarów niż samych osób. Cel kontroli ma duże znaczenie dla oceny ewentualnego naruszenia kodeksu granicznego Schengen lub przepisów UE dotyczących swobodnego przepływu towarów. Natomiast nie ma znaczenia jaki organ krajowy przeprowadza kontrolę, ponieważ państwa członkowskie mogą przypisać różne zakresy odpowiedzialności różnym organom, np. funkcjonariusz celny może być upoważniony do przeprowadzenia kontroli legalności pobytu, a funkcjonariusz policji może skontrolować towary.

3.1.3. CZĘSTOTLIWOŚĆ KONTROLI – KONTROLE NIESYSTEMATYCZNE

Ważnym elementem przy określaniu czy wykonywanie kontroli policyjnej stanowi odprawę graniczną, czy też nie, jest zatem częstotliwość kontroli przeprowadzanych w wewnętrznych strefach przygranicznych, w porównaniu do kontroli przeprowadzanych w podobnych sytuacjach w innych częściach terytorium. Jednak większość państw członkowskich nie posiada dostępnych danych dotyczących częstotliwości kontroli w obszarach przygranicznych. Niektóre państwa uważają, że porównanie częstotliwości kontroli w obszarach przygranicznych z resztą danego terytorium nie jest możliwe, ponieważ praktyki i priorytety w obszarach przygranicznych są inne. Kilka państw członkowskich twierdzi, że częstotliwość kontroli policyjnych w pobliżu granic wewnętrznych jest taka sama jak na całym terytorium ich państw.

Nie jest możliwe podanie precyzyjnej definicji odpowiedniej częstotliwości i regularności, z jaką można przeprowadzać kontrole, ponieważ powinny one odzwierciedlać sytuację w zakresie bezpieczeństwa na terytorium danego państwa członkowskiego. Pomimo że wysoka częstotliwość kontroli może stanowić wskazówkę, nadal trudne jest dokonanie oceny, czy w konkretnych przypadkach ma ona skutek równoważny systematycznej odprawie granicznej.

3.1.4. KONTROLA WŁAŚCIWEGO STOSOWANIA KRYTERIÓW

W dniu 22 czerwca 2010 r. w orzeczeniu stanowiącym punkt odniesienia⁵ Europejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że prawodawstwo krajowe nadające organom policyjnym państwa członkowskiego kompetencje do sprawdzania tożsamości osób – wyłącznie w wewnętrznej strefie przygranicznej o szerokości 20 km – niezależnie od ich zachowania i innych szczególnych okoliczności stanowiących ryzyko dla porządku publicznego, w celu skontrolowania czy obowiązek posiadania lub posiadania przy sobie papierów i dokumentów wymaganych prawnie został wypełniony, lecz bez ustanowienia niezbędnych ram prawnych w celu zagwarantowania, że praktyczne wdrożenie tych kompetencji nie ma skutku równoważnego odprawie granicznej, stanowi naruszenie art. 67 ust. 2 TFUE oraz art. 20 i 21 kodeksu granicznego Schengen.

W świetle powyższego orzeczenia, Komisja zwraca się do państw członkowskich o odpowiednie dostosowanie prawodawstwa krajowego nadającego szczególne kompetencje krajowym organom policji w wewnętrznych strefach przygranicznych.

Komisja uważa, że aby ocenić, czy kontrole policyjne mają skutek równoważny odprawie granicznej, czy też nie, potrzebuje więcej informacji od państw członkowskich o powodach i częstotliwości kontroli przeprowadzanych w wewnętrznych strefach przygranicznych. Taka informacja jest niezbędna w celu monitorowania sytuacji w wewnętrznych strefach przygranicznych i udzielania odpowiedzi na skargi obywateli oraz pytania posłów do Parlamentu Europejskiego kierowane do Komisji w sprawie podróżujących, którzy regularnie lub wręcz w sposób systematyczny są kontrolowani w pewnych wewnętrznych strefach przygranicznych. W odniesieniu do powyższego należy zauważyć, że niektóre państwa członkowskie mają trudności w ocenie celowości kontroli, które państwa sąsiadujące systematycznie przeprowadzają w stosunku do ich obywateli podczas przekraczania przez nich wspólnej granicy wewnętrznej.

Komisja będzie zatem nadal prowadziła staranną ocenę skarg i zwracała się do państw członkowskich o wyjaśnienia. Jeśli wyjaśnienia nie będą satysfakcjonujące, Komisja wykorzysta wszystkie dostępne jej środki, w tym wszczęcie postępowania w sprawie naruszenia przepisów, aby dopilnować prawidłowego stosowania prawa unijnego.

Komisja zwróci się odpowiednio do państw członkowskich z prośbą o przedstawienie statystyk w sprawie kontroli policyjnych przeprowadzanych na ich terytoriach, a w szczególności w strefach przygranicznych.

W celu zweryfikowania w praktyce częstotliwości kontroli i informacji ogólnych stanowiących podstawy dla konkretnych kontroli, Komisja przewiduje przeprowadzenie niezapowiedzianych wizyt na miejscu w swoim wniosku dotyczącym rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia mechanizmu oceny w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen⁶.

⁵ Sprawy połączone C-188/10 oraz C-189/10, Melki i inni.

⁶ COM(2009) 102 wersja ostateczna.

Komisja podtrzyma koncepcję niezapowiedzianych wizyt w zaktualizowanym wniosku, który przedstawi po wejściu w życie traktatu lizbońskiego⁷.

W przypadku gdy zaistnieje potrzeba przeprowadzenia regularnych i systematycznych kontroli ze względu na sytuację w zakresie bezpieczeństwa na terytorium państw członkowskich, państwa te mogą przewidzieć tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych zgodnie z art. 23 i kolejnymi kodeksu.

3.2. KONTROLA BEZPIECZEŃSTWA OSÓB (ARTYKUŁ 21 B))

Zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych nie wpływa na *kontrolę bezpieczeństwa osób przeprowadzaną w portach i na lotniskach przez właściwe organy na mocy prawa każdego państwa członkowskiego przez funkcjonariuszy portu lub lotniska lub przewoźników, pod warunkiem że kontrola tego typu przeprowadzana jest również w stosunku do osób podróżujących po terytorium danego państwa członkowskiego*. Personel na lotniskach, w portach lub przewoźnicy sprawdzają tożsamość pasażerów podczas przeprowadzania kontroli bezpieczeństwa w punktach odprawy lub przy wejściu do strefy zabezpieczonej, na lotniskach lub przed wejściem na pokład samolotu, lub przy użyciu dowolnej kombinacji tych kontroli. Podczas gdy Komisja nie kwestionuje, że wymienione kontrole mogą być przeprowadzane w połączeniu, zaleca jednak aby nie przeprowadzać ich w ten sposób, ponieważ obywatele często postrzegają takie kontrole jako przeszkody w korzystaniu z ich prawa do swobodnego poruszania się.

Wymienione kontrole powinny jedynie obejmować sprawdzenie tożsamości podróżującego i jego dokumentu podróży. Obywatele UE mogą wylegitymować się na podstawie paszportu lub dowodu osobistego. Przewoźnicy nie mają obowiązku zaakceptować innych dokumentów, takich jak prawa jazdy, karty kredytowe itp., chociaż mogą to zrobić, ponieważ nie są one dokumentem tożsamości. Obywatele krajów trzecich mogą wylegitymować się na podstawie paszportu. Odnośne kontrole nie powinny obejmować sprawdzenia czy obywatel kraju trzeciego posiada wizę lub dokument pobytowy, ponieważ stanowią one jedynie kontrolę tożsamości w celach handlowych lub bezpieczeństwa transportu. Państwa członkowskie nie mogą wymagać przeprowadzania żadnych dodatkowych kontroli, a przewoźnicy nie ponoszą żadnej odpowiedzialności w związku z przewożeniem osób, które mogą nie spełniać warunków wjazdu do innego państwa członkowskiego strefy Schengen, lub pobytu w nim. Przewoźnicy również nie mogą sami zobowiązać obywatela państwa trzeciego do przedstawienia dowodu legalności pobytu przez okazanie wizy lub dokumentu pobytowego. Włączenie takiego zobowiązania do umowy z podróżującym stanowiłoby wręcz obejście zniesienia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych.

3.3. OBOWIĄZEK POSIADANIA LUB POSIADANIA PRZY SOBIE PAPIERÓW I DOKUMENTÓW (ARTYKUŁ 21 C))

Zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych nie ma wpływu na *możliwość ustanowienia przez państwo członkowskie przepisów o obowiązku posiadania lub posiadania przy sobie papierów i dokumentów*. Jeśli państwo członkowskie nałoży takie zobowiązanie, musi być ono stosowane na całym jego terytorium lub w zewnętrznych strefach przygranicznych. Nie może być ono ograniczone jedynie do wewnętrznych stref przygranicznych, ponieważ prowadziłoby do przeprowadzania kontroli jedynie w tych

⁷ Komisja przedstawi ten poprawiony wniosek w październiku 2010 r.

wewnętrznych strefach przygranicznych, co miałyby skutek równoważny odprawie granicznej.

3.4. OBOWIĄZEK ZGŁASZANIA OBECNOŚCI (ARTYKUŁ 21 D))

Wreszcie, zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych nie wyklucza *obowiązku zgłaszania przez obywateli państw trzecich swojej obecności na terytorium któregośkolwiek państwa członkowskiego zgodnie z postanowieniami art. 22 Konwencji z Schengen*. Niektóre państwa członkowskie nie wprowadziły tego przepisu (SE, EE, DE, FI, LT, DK, NO), inne potwierdzają trudności praktyczne związane z weryfikowaniem jego zgodności, podczas gdy jeszcze inne uważają go za użyteczny w celu uzyskiwania danych o liczbie obywateli państw trzecich obecnych na ich terytorium. Komisja uważa, że wdrożenie tego przepisu jest trudne w praktyce i poddaje w wątpliwość czy, z perspektywy kosztów i korzyści, obowiązek zgłaszania ma jakikolwiek wpływ na wykrywanie nielegalnych imigrantów. Komisja zatem proponuje zmianę do konwencji z Schengen w celu zniesienia obowiązku zgłaszania obecności przez obywateli państw trzecich przy wjeździe na terytorium państw członkowskich.

4. WDROŻENIE OBOWIĄZKU USUNIĘCIA PRZESZKÓD W RUCHU NA DROGOWYCH PRZEJŚCIACH GRANICZNYCH NA GRANICACH WEWNĘTRZNYCH (ARTYKUŁ 22)

Na mocy art. 22 kodeksu państwa członkowskie usuwają wszelkie przeszkody dla płynności ruchu przez drogowe przejścia graniczne na granicach wewnętrznych, w szczególności ograniczenia prędkości, które nie są oparte wyłącznie na względach bezpieczeństwa drogowego. Jednocześnie państwa członkowskie powinny być przygotowane do zapewnienia obiektów i urządzeń potrzebnych do dokonywania odprawy na wypadek tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych zgodnie z art. 23–31 kodeksu⁸.

Komisja otrzymała liczne skargi od obywateli, którzy wskazują na utrzymujące się przeszkody dla płynności ruchu na drogowych przejściach granicznych na granicach wewnętrznych, w szczególności starą infrastrukturę (np. budynki, budki kontrolne, dachy nad drogą lub przenośny sprzęt, taki jak plastikowe pachołki, zapory, mniejsza liczba pasów ruchu drogowego, sygnalizacja świetlna lub znaki drogowe) oraz związane z tym znaczne ograniczenia prędkości.

W wielu przypadkach większość przeszkód, która mogła być natychmiast rozmontowana została usunięta przez państwa członkowskie tuż po zniesieniu kontroli granicznej na granicach wewnętrznych. Niektóre przeszkody są usuwane stopniowo ze względu na trudności techniczne, a pozostałe są nadal nieusunięte. Państwa członkowskie, które przystąpiły do strefy Schengen w grudniu 2007 r. wypełniły ten obowiązek w kilku etapach, zgodnie ze stopniem trudności związanym z usuwaniem takich przeszkód (tj. większość przeszkód takich jak znaki drogowe została usunięta natychmiast po zniesieniu kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, natomiast prace nad usuwaniem lub przystosowaniem dużej infrastruktury nadal trwają). Ogólnie rzecz biorąc, jako najczęstsze powody w opóźnieniu wdrożenia tego obowiązku wymienia się koszty, przeszkody w zakresie prawa

⁸ Ze względu na to, że państwa stowarzyszone w ramach Schengen nie są członkami Unii celnej, na granicach tych państw z państwami członkowskimi strefy Schengen nadal przeprowadzane są kontrole celne, a państwu stowarzyszonemu zezwala się na utrzymywanie odpowiedniej infrastruktury oraz powiązanych z tym ograniczeń prędkości.

własności, lub planowane w przyszłości przebudowy lub duże prace budowlane związane z reorganizacją drogowych przejść granicznych. Komisja wyraża ubolewanie, że powyższe ma zastosowanie również w przypadku niektórych państw członkowskich, które są członkami strefy Schengen już od dłuższego czasu. Aby dopilnować prawidłowego stosowania prawa unijnego, Komisja wszczęła jedno postępowanie w sprawie naruszenia przepisów w związku z nieprzebrnięciem art. 22. Postępowanie jest w toku.

Niektóre państwa członkowskie (PT, CZ, EL, EE, FR, AT, FI, LT, LV, SI, LU) utrzymały starą infrastrukturę na pewnych drogowych przejściach granicznych na wypadek tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej. Inne także utrzymują infrastrukturę do wykonywania kontroli celnej lub kontroli ciężarówek (LU),⁹ podczas gdy jeszcze inne planują wykorzystywanie sprzętu przenośnego w przypadku przywrócenia kontroli granicznej (CZ, FR, LT, LV). Pozostałe państwa członkowskie (DE, PL, DK, IT) rozmontowały całą infrastrukturę tam, gdzie było to możliwe i używają jedynie sprzętu przenośnego w czasie tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej. Komisja uważa, że stała infrastruktura może zostać utrzymana w zakresie niezbędnym na wypadek przywrócenia kontroli granicznej, o ile nie stanowi przeszkody dla płynności ruchu i nie ogranicza prędkości. W każdym przypadku jednak, Komisja podkreśla, że obiekty i urządzenia służące w przypadku przywrócenia kontroli granicznej mogą także obejmować przenośną infrastrukturę i sprzęt, co mogłoby być nawet bardziej opłacalne niż utrzymanie infrastruktury stałej.

Większość państw członkowskich zapewnia, że ograniczenia prędkości oparte są wyłącznie na względach bezpieczeństwa drogowego (np. stan techniczny dróg, prace remontowe na drogach, lub gdy drogowe przejście graniczne znajduje się na terenie miejskim lub górskim). Pomimo to Komisja uważa, że jest nie do przyjęcia, aby niektóre państwa członkowskie, zwłaszcza gdy stara infrastruktura nadal pozostaje na drogowych przejściach granicznych, utrzymywały ograniczenia prędkości (wraz z przenośnymi przeszkodami takimi jak pachołki plastikowe lub zapory) w niektórych przypadkach nawet do 10 km/h, lub zamykały pasy ruchu ze względów „bezpieczeństwa drogowego”. Artykuł 22 ma na celu umożliwienie płynności ruchu przez drogowe przejścia graniczne na granicach wewnętrznych. W związku z tym, oprócz zobowiązania do usunięcia ograniczeń prędkości, które nie byłyby oparte wyłącznie na względach bezpieczeństwa drogowego, należy podjąć inne środki, przede wszystkim w odniesieniu do istniejącej infrastruktury. Komisja uważa, że utrzymanie dużej infrastruktury nie może być wykorzystywane jako argument mający na względzie bezpieczeństwo drogowe. Zrozumiałe jest, że infrastruktura na wcześniejszych przejściach granicznych nie pozwoliłaby na zwiększenie ograniczeń prędkości do maksymalnej prędkości dozwolonej na danej kategorii dróg. Jednak po zniesieniu kontroli granicznej na granicach wewnętrznych należy dostosować warunki na wcześniejszych przejściach granicznych. Dotyczy to również planowania większych projektów mających na celu przebudowę dawnych drogowych przejść granicznych przy jednoczesnym zachowaniu starej infrastruktury. Komisja podkreśla, że w takich przypadkach państwa członkowskie także powinny podjąć wszystkie niezbędne środki *tymczasowe* w celu zagwarantowania płynności ruchu drogowego.

Wreszcie, podczas gdy państwo członkowskie może wykorzystać pozostającą infrastrukturę na dawnych drogowych przejściach granicznych na granicach wewnętrznych do kontroli policyjnych (por. 3.1), wymienione były przejścia graniczne nie mogą być jedynym miejscem przeprowadzania takich kontroli. Ponadto, korzyści praktyczne płynące z lokalizacji nie mogą być decydującym powodem dla przeprowadzenia kontroli policyjnych.

⁹ Komisja podkreśla, że odprawę celną ciężarówek należy przeprowadzać zgodnie z prawem unijnym regulującym swobodny przepływ towarów i transportu.

5. TYMCZASOWE PRZYWRÓCENIE KONTROLI GRANICZNEJ NA GRANICACH WEWNĘTRZNYCH (ARTYKUŁY 23-31)

5.1. PROCEDURA

Od czasu wejścia w życie kodeksu dwanaście państw członkowskich przywróciło tymczasowo kontrole osób przekraczających granice wewnętrzne, zarówno ze względu na przewidywalne wydarzenia jak i przypadki wymagające niezwłocznego działania (FR, ES, DE, AT, IT, DK, FI, EE, LV, MT, NO, IS). Państwa sąsiadujące przedstawiły informacje dotyczące wzajemnej współpracy podczas przywrócenia kontroli granicznej (PT, PL, CZ, SK, SI, NL, LU, CH). Żadne z państw członkowskich nie zgłosiło wykorzystania przepisów w sprawie przedłużenia planowanego tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych. W załączniku I wymieniono zgłoszenia państw członkowskich dotyczące tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na ich granicach wewnętrznych, w tym powody i czas trwania.

Komisja zauważa, że ramy czasowe (pomiędzy zgłoszeniem przez państwa członkowskie i faktycznym przywróceniem wewnętrznej kontroli granicznej w przypadku przewidywalnych wydarzeń) są zbyt krótkie, aby Komisja wydała opinię w celu formalnej konsultacji między państwami członkowskimi i Komisją¹⁰. Ponadto zgłoszenia często nie zawierają wystarczających informacji, które pozwoliłyby Komisji na wydanie opinii. W związku z powyższym Komisja nie wydała jeszcze żadnej opinii.

Co więcej, dostarczone informacje na temat tymczasowego przywrócenia kontroli są często bardzo ogólne i nie pozwalają na pełną ocenę skuteczności podjętych środków w stosunku do zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego. Komisja zwraca się z prośbą, aby państwa członkowskie przedstawiały w najkrótszym możliwym terminie bardziej konkretne informacje, jak i odpowiednie aktualizacje, które pozwoliłyby na pełną ocenę stosowności przewidzianych środków. W tym celu Komisja przedstawi standardowy formularz zgłoszenia tymczasowego przywrócenia kontroli granicznych na granicach wewnętrznych. Pomimo to na podstawie dostępnych informacji Komisja uznaje, że państwa członkowskie nie nadużyły możliwości przywrócenia kontroli granicznych.

W okresie wdrożenia trudności zgłaszane przez państwa członkowskie związane są z potrzebą przeniesienia zasobów ludzkich, materialnych i technicznych zgodnie z sytuacją na granicach. W większości przypadków współpraca z krajami sąsiadującymi podczas przywrócenia kontroli granicznej została oceniona pozytywnie. Do pomyślności działań przyczyniają się przede wszystkim wczesne konsultacje i koordynacja planowanych środków z państwami sąsiadującymi (w szczególności w odniesieniu do wsparcia operacyjnego) oraz regularne kontakty i wymiana informacji między organami na wszystkich szczeblach. W niektórych przypadkach współpraca operacyjna zaczyna się już na etapie wspólnej oceny ryzyka i może przyjąć formę wspólnych kontroli z wykorzystaniem wspólnych punktów kontrolnych lub delegowaniem urzędników łącznikowych. Urządzenia na przejściach granicznych są także przystosowywane do przywrócenia kontroli granicznych po obu stronach granicy (np. umieszczenie znaków ograniczenia prędkości lub przenośnych zapór). Jednak niektóre państwa członkowskie podniosły kwestię potrzeby lepszego zaangażowania w proces przede wszystkim po to, aby być w stanie informować opinię publiczną.

¹⁰ W niektórych przypadkach zgłoszenie zostało wysłane zaledwie kilka dni przed przywróceniem kontroli granicznej.

5.2. PRAWO WŁAŚCIWE

Zgodnie z art. 28 w przypadku przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych stosuje się odpowiednio właściwe przepisy tytułu II. Obowiązujące przepisy nie zostały uściślone, aby umożliwić państwom członkowskim elastyczne podejście do sytuacji i przeprowadzanie kontroli granicznych z intensywnością proporcjonalną do zagrożenia. Środki podjęte w czasie przywrócenia kontroli granicznej powinny ograniczać się do tego, co jest niezbędne z perspektywy porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego państwa członkowskiego. Zależnie od zagrożenia kontrolowanie wszystkich osób przekraczających granicę nie zawsze jest konieczne. Kontrole należy przeprowadzać w sposób proporcjonalny do czasu i miejsca oraz w oparciu o analizę ryzyka i dostępne informacje wywiadowcze, a także z ukierunkowaniem na powód przywrócenia kontroli granicznej.

Państwa członkowskie mogą także podejmować decyzje co do zakresu, w jakim chcą przywrócić ochronę granicy.

Decyzja o odmowie wjazdu może być podjęta jedynie z powodów powiązanych z przywróceniem kontroli granicznej. Standardowy formularz ustanowiony w części B załącznika V do kodeksu nie może być wręczany obywatelom UE, ponieważ można im zabronić wstępu jedynie odwołując się do względów porządku, bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego i z zastrzeżeniem zabezpieczeń proceduralnych przewidzianych w dyrektywie 2004/38/WE¹¹. Jeśli obywatelom państwa trzeciego odmówiono prawa wjazdu ze względu na nielegalny pobyt, należy uruchomić procedury zgodnie z dyrektywą 2008/115/WE¹². Kiedy kontrola graniczna zostaje tymczasowo przywrócona, granice wewnętrzne nie stają się granicami zewnętrznymi, zatem niektóre przepisy, takie jak stemplowanie paszportów (art. 10 kodeksu) lub odpowiedzialność przewoźnika nie mają zastosowania. Ponadto Komisja przypomina, że FRONTEX nie może być zaangażowany w działania podczas przywracania kontroli na granicach wewnętrznych, ponieważ jego mandat ogranicza się do kontroli granic na granicach zewnętrznych.

5.3. INFORMOWANIE OPINII PUBLICZNEJ

Kodeks przewiduje obowiązek udzielenia pełnych informacji opinii publicznej co do planowanego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, bez naruszenia wymogów bezpieczeństwa. Państwa członkowskie wypełniają ten obowiązek w różny sposób w zależności od charakteru wydarzenia (planowane przywrócenie lub przypadki wymagające niezwłocznego działania). Wcześniej prowadzona jest kampania informacyjna, w zależności do dostępnego czasu i przy wykorzystaniu wszystkich dostępnych środków przekazu (np. telewizja, radio, prasa, Internet lub serwisy prasowe zaangażowanych organów krajowych). Obywatele informowani są głównie o obowiązku posiadania dokumentów podróży przy przekraczaniu granicy oraz powodach rozszerzenia i zakresie kontroli. Ogólnie rzecz ujmując, z przekazanych informacji wynika, że w większości przypadków opinia publiczna była informowana w sposób wystarczający. Żadne państwo członkowskie (z wyjątkiem FI) nie

¹¹ Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, Dz. U. L 158 z 30.4.2004, s. 77.

¹² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich [która ma zostać przetransponowana przez państwa członkowskie najpóźniej do dnia 24 grudnia 2010 r.], Dz.U. 348 z 24.12.2008, s. 98.

odwołało się do klauzuli poufności na mocy art. 31, pomimo że ten przepis jest uważany za bardzo ważny, jeśli zajdzie potrzeba jego zastosowania.

Komisja uważa, że obecne ramy prawne regulujące tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych są w zasadzie wystarczające, jednak wzywa państwa członkowskie, aby przedstawiały bardziej konkretne informacje w odpowiednim czasie.

6. WNIOSKI

1. Komisja wyraża ubolewanie, że nie dotrzymała terminu przedłożenia niniejszego sprawozdania ze względu na opóźnienia w przekazywaniu informacji przez kilka państw członkowskich.
2. Komisja określiła trzy konkretne kwestie budzące niepokój w odniesieniu do stosowania tytułu III:
 - 2.1. 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.

Komisja jest zaniepokojona trudnościami zgłaszanymi przez podróżujących w związku z domniemanymi regularnymi i systematycznymi kontrolami przeprowadzanymi w pewnych wewnętrznych strefach przygranicznych. Komisja uważnie monitoruje sytuację w wewnętrznych strefach przygranicznych. W tym celu Komisja będzie nadal dokonywała starannej oceny skarg obywateli i zwracała się do państw członkowskich w celu ich wyjaśnienia. Aby zagwarantować prawidłowe stosowanie prawa unijnego, Komisja jest gotowa wykorzystać wszystkie dostępne jej środki, w tym wszczęcie postępowania w sprawie naruszenia przepisów, gdyby takie działania okazały się niezbędne.

Komisja zwróci się do państw członkowskich z prośbą o przedstawienie statystyk w sprawie kontroli policyjnych przeprowadzanych na ich terytoriach, a w szczególności w wewnętrznych strefach przygranicznych.

Komisja przypomina, że jeśli sytuacja bezpieczeństwa wymaga, aby państwa członkowskie przeprowadzały regularne i systematyczne kontrole, powinny one zaplanować tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych zgodnie z art. 23 i kolejnymi kodeksu.

W swoim wniosku dotyczącym zmienionego mechanizmu oceny Schengen Komisja przewiduje przeprowadzanie niezapowiedzianych wizyt na miejscu w celu zweryfikowania braku kontroli na granicach wewnętrznych.

Komisja podkreśla także, że wymaga się, aby państwa członkowskie, których prawodawstwo krajowe nadaje kompetencje szczególne krajowym organom policji w wewnętrznych strefach przygranicznych, przystosowały swoje prawodawstwo do orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Melki najszybciej jak to możliwe .

- 2.2 Państwa członkowskie muszą usunąć wszelkie przeszkody dla płynności ruchu przez drogowe przejścia graniczne na granicach wewnętrznych, w szczególności ograniczenia prędkości, które nie są oparte wyłącznie na względach bezpieczeństwa drogowego. Komisja jest zdania, że utrzymywanie dużej infrastruktury, której często towarzyszą znaczne ograniczenia prędkości, nie może być wykorzystywane jako argument ze względów bezpieczeństwa drogowego.
- 2.3 Komisja nalega na terminowe dokonywanie zgłoszeń dotyczących planowanego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych i zwraca się z prośbą, aby państwa członkowskie przedstawiały szczegółowe informacje zgodnie z art. 24, aby umożliwić Komisji wydanie swojej opinii w stosownych przypadkach, a także w celu przystąpienia do konsultacji formalnych między państwami członkowskimi i Komisją.

ZAŁĄCZNIK I

Zgłoszenia państw członkowskich dotyczące tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych zgodnie z art. 23 i kolejnymi kodeksu granicznego Schengen

Państwo członkowskie :	Czas trwania	Uzasadnienie
Francja	21.10.2006, godz. 8.00– 20.00	Spotkania radykalnych młodych Basków w Saint-Pée-sur-Nivelle i demonstracje zorganizowane w Bayonne przez komitet wspierający Philippe Bidarta. Przejście graniczne FR–ES (drogowe przejście graniczne na autostradzie A63 w Biriadou, most St. Jacques, most Béhobie, stacja Hendaye)
Finlandia	9–21.10.2006	Nieoficjalne posiedzenie szefów państw i rządów w Lahti. Kontrole przede wszystkim w Helsinkach-Vantaa, na lotniskach w Turku i Tampere-Pirkkala, w portach w Helsinkach, Hanko i Turku, oraz na drogowych przejściach granicznych FI–SE i FI–NO.
Finlandia	13–29.11.2006	Posiedzenie EUROMED w Tampere. Kontrole przede wszystkim w Helsinkach-Vantaa, na lotniskach w Turku i Tampere-Pirkkala, w portach w Helsinkach, Hanko i Turku, oraz na drogowych przejściach granicznych FI–SE i FI–NO.
Francja	12–16.2.2007	Konferencja szefów państw Afryki i Francji w Cannes (13–16.2.2007). Granica FR–IT (szczegółowe informacje przedstawione w zgłoszeniu)
Niemcy	25.5–9.6.2007	Szczyt G8 w Heiligendamm/Meklemburgii-Pomorze Przednie (6–8.6.2007) Granice lądowe, powietrzne i morskie
Islandia	2–3.11.2007	Uczestnictwo <i>MC Hells Angels</i> w inauguracji islandzkiego klubu motocyklistów w Reykjavíku (1–4.11.2007). Granice powietrzne (kontrole 14 lotów z SE, DK, FI, DE i NO)

Austria	2.6.2008– 1.7.2008	Europejskie mistrzostwa w piłce nożnej EURO 2008, AT–CH (7.6–29.6.2008). Granice lądowe i powietrzne
Francja	27.9.2008, godz. 8.00– 18.45	Demonstracja w dniu 27 września o godz. 16.00 w Bayonne zwołana przez Batasunę. Pięć drogowych przejść granicznych FR–ES (Hendaye: autostrada A63, międzynarodowy most St Jacques, międzynarodowy most Béhobie, stacja Hendaye, port Hendaye)
Finlandia	24.11.2008– 5.12.2008	Posiedzenie Rady Ministrów OBWE w Helsinkach (4–5.12.2008). Kontrole przede wszystkim na lotnisku w Helsinkach-Vantaa i w portach w Helsinkach i Turku.
Islandia	5-7.3.2009	Wizyta <i>MC Hells Angels</i> w islandzkim klubie motocyklistów w Reykjavíku. Granice powietrzne (16 skontrolowanych lotów z SE, DK, NL, FR, DE i NO)
Niemcy	20.3.2009– 5.4.2009	Szczyt NATO w Strasburgu, Baden-Baden i Kehl (3–4.4.2009). Granice lądowe, powietrzne i morskie
Francja	30.3.2009– 5.4.2009	Szczyt NATO w Strasburgu (3–4.4.2009). Granice lądowe i powietrzne z BE, LU, DE, CH, IT i ES
Włochy	28.6.2009– 15.7.2009	Szczyt G8 w L’Aquila (10–12.7.2009) Granice lądowe, powietrzne lub morskie
Francja	19.9.2009, godz. 13.00– 19.40	Demonstracje zorganizowane przez Batasunę w Bayonne. Pięć drogowych przejść granicznych FR–ES (autostrada A63, międzynarodowy most St Jacques, międzynarodowy most Béhobie, stacja Hendaye, port Hendaye)
Hiszpania	26-27.9.2009	Uroczystości „Dnia Żołnierza Baskijskiego” w kraju Basków i regionie Nawarry (ES) oraz w departamencie Pyrénées-Orientales (FR) Granice lądowe ES–FR w regionach Guipuzcoa i Nawarra

Francja	27.9.2009	50. rocznica ETA. Granice lądowe FR–ES, 14 drogowych przejść granicznych na granicy z Hendaye do Arneguy
Norwegia	27.11.2009– 12.12.2009	Ceremonia wręczenia Pokojowej Nagrody Nobla w Oslo (10.12.2009). Granice NO–DE i NO–DK oraz poszczególne loty z NO i z innych krajów obszaru Schengen
Dania	1-18.12.2009	Konferencja ONZ w sprawie zmian klimatu w Kopenhadze (7–18.12.2009). Granice DK–DE i DK–SE
Malta	5-18.4.2010	Wizyta Papieża Benedykta XVI (17–18.4.2010) Międzynarodowe lotnisko na Malcie i morski terminal pasażerski Valletta
Estonia	17-23.4.2010	Nieoficjalne posiedzenie ministrów spraw zagranicznych NATO w Tallinie (22–23.4.2010). Granice lądowe, morskie i powietrzne (szczegółowe informacje przedstawione w zgłoszeniu)
Francja	28.5-2.6.2010	Szczyt Francja – Afryka w Nicei (31.5–1.6.2010). Granica FR–IT (szczegółowe informacje przedstawione w zgłoszeniu)
Łotwa	24.5-1.6.2010	Zgromadzenie Parlamentarne NATO w Rydze (28.5–1.6.2010). Granice lądowe LV–EE, LV–LT, port i międzynarodowe lotnisko w Rydze