



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 16.9.2011  
KOM(2011) 561 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU  
REGIONÓW**

**Ład Schengen - wzmocnienie obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych**

## 1. WPROWADZENIE

### 1.1. *Obszar bez kontroli na granicach wewnętrznych*

Swobodny przepływ jest podstawową zasadą Unii Europejskiej, a możliwość przemieszczania się w obrębie Unii Europejskiej (UE) bez napotykania kontroli granicznych na granicach wewnętrznych jest jednym z jej największych osiągnięć. Wielu ludzi korzysta z tej swobody, przez co każdego roku odnotowuje się w obrębie UE ponad miliard przejazdów i niezmiennie, zdaniem opinii publicznej, swobodne podróżowanie stanowi jedną z najważniejszych korzyści, jakie przyniosła Unia<sup>1</sup>. Obszar bez kontroli na granicach wewnętrznych ma ponadto kluczowe znaczenie dla sukcesu jednolitego rynku, a wraz z nim dla swobodnego przepływu pracowników, towarów i usług oraz nieustannych wysiłków Europy na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego.

Podstawą prawną strefy Schengen jest zbiór przepisów (dorobek Schengen) przewidujących nie tylko zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych i wspólne zasady kontroli na granicach zewnętrznych, ale także wspólną politykę wizową, współpracę policyjną i sądową, wspólne zasady powrotu nielegalnych migrantów oraz ustanowienie wspólnych baz danych takich jak system informacyjny Schengen (SIS).

Współpraca Schengen opiera się na solidnych podstawach, ale ostatnie wydarzenia zwróciły uwagę na konieczność zagwarantowania tego, aby strefa Schengen mogła skutecznie sprostać obciążeniom wynikającym ze słabych punktów na granicach zewnętrznych lub czynników zewnętrznych będących poza zasięgiem jej kontroli. Odpowiedź Unii musi zaradzić poszczególnym problemom, zabezpieczając przy tym prawo obywateli do swobodnego przepływu.

Stąd w komunikacie w sprawie migracji<sup>2</sup> z maja br. Komisja zwróciła uwagę na potrzebę skoordynowanej reakcji na szczeblu Unii w takich sytuacjach i wskazała, że może ewentualnie zaproponować właściwy mechanizm, jak również inne środki w celu zapewnienia spójnego wdrażania i interpretacji zasad Schengen.

Podobnie Rada Europejska, na posiedzeniu w dniach 23-24 czerwca 2011 r.<sup>3</sup>, zwróciła się o „przedstawienie wniosku w sprawie mechanizmu służącego reagowaniu na wyjątkowe okoliczności, które mogłyby stwarzać zagrożenie dla całościowego funkcjonowania współpracy w ramach systemu Schengen, lecz nie narażającego na szwank zasady swobodnego przepływu osób”. Wezwano Komisję, by przedstawiła wniosek dotyczący takiego mechanizmu we wrześniu 2011 r.

Niniejszy komunikat i towarzyszące wnioski ustawodawcze<sup>4</sup> stanowią odpowiedź zarówno na to wezwanie, jak i na wniosek Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z czerwca br. w sprawie lepszego politycznego kierownictwa w zakresie współpracy Schengen<sup>5</sup> oraz rezolucji Parlamentu Europejskiego z lipca br.<sup>6</sup>, w którym zaznaczano, że wszelki nowy

---

<sup>1</sup> Eurobarometr „Opinia publiczna w Unii Europejskiej – wiosna 2011”, s. 31-32.

<sup>2</sup> COM (2011) 248 z 4.5.2011.

<sup>3</sup> EUCO 23/11 z 24.6.2011.

<sup>4</sup> COM(2011) 559 i COM(2011) 560.

<sup>5</sup> 11476/11 [ASIM 64 COMIX 395].

<sup>6</sup> P7\_TA(2011)0336.

mechanizm powinien służyć przede wszystkim poprawie swobody przemieszczania się i wzmocnieniu zarządzania przez UE strefą Schengen.

Obywatele UE oczekują, że będą mogli korzystać ze swobody przemieszczania się i swobodnie podróżować w bezpiecznej i pozbawionej granic Europie. Nie powinno się dopuścić, aby zagrożenie przestępczością, terroryzmem i innymi podobnymi zjawiskami stanowiło zagrożenie dla korzystania z tego prawa. Jednocześnie Unia i państwa członkowskie muszą być w stanie szybko i skutecznie reagować na poważne zagrożenia porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego. Przy pomocy wszechstronnego pakietu wzajemnie powiązanych środków Komisja zamierza udzielić skoordynowanej odpowiedzi na poziomie UE, która zapewniłaby zagwarantowanie podstawowych zasad prawa Unii, a w szczególności prawa do swobodnego przemieszczania się. Odpowiedź ta – poprzez zabezpieczenie strefy Schengen - pozwalałaby na uwzględnienie wszystkich europejskich interesów, ograniczając jednocześnie jednostronne inicjatywy krajowe, które – pojedynczo – nigdy nie będą stanowiły skutecznej reakcji na wspólne zagrożenia. Niezbędnym elementem tego pakietu środków jest zagwarantowanie, że wyjątkowe i tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych będzie podlegało decyzji zgodnie z metodą wspólnotową oraz z uwzględnieniem ogólnej odpowiedzialności Komisji przed Parlamentem Europejskim.

## **2. WZMOCNIENIE ZARZĄDZANIA STREFĄ SCHENGEN**

Swobodny przepływ obywateli w obrębie obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych opiera się na systemie bazującym na wzajemnym zaufaniu, że każde uczestniczące państwo będzie skłonne i zdolne wdrażać poszczególne instrumenty legislacyjne składające się na dorobek Schengen.

Unia Europejska ustanowiła już narzędzia w celu wsparcia państw członkowskich w wypełnianiu ich obowiązków oraz reagowaniu na sytuacje krytyczne, mogące zagrozić Schengen. Państwa członkowskie mogą na przykład zwracać się do Komisji o finansowe i praktyczne wsparcie udzielane za pośrednictwem funduszy UE. Frontex może organizować wspólne operacje i rozmieszczać zespoły szybkiej interwencji na granicy. Państwa członkowskie mogą się także zwracać o dalszą pomoc do innych państw członkowskich, Europolu lub Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu. Więcej szczegółów podano w załączniku 1.

Ponadto jak stwierdzono w komunikacie w sprawie migracji z maja br.<sup>7</sup> Komisja wraz w państwami członkowskimi będzie kontynuować prace nad wytycznymi w celu zapewnienia spójnego wdrażania zasad Schengen. Proces ten zapoczątkowano na spotkaniu ekspertów w lipcu 2011 r. Eksperti wskażą niedociągnięcia i dziedziny, które w zakresie dorobku Schengen wymagają ewentualnie dalszego wyjaśnienia, jak np. w zakresie wydawania dokumentów podróży i dokumentów pobytowych.

Narzędzia te nie są jednak wystarczające, aby zapewnić spójne stosowanie zasad Schengen przez każde państwo członkowskie. Sposobem na sprawdzenie tego jest zastosowanie mechanizmu oceny Schengen w celu monitorowania stosowania dorobku Schengen oraz wydawania zaleceń w stosunku do wszelkiego rodzaju uchybień. Stosowany obecnie

---

<sup>7</sup> COM(2011) 248.

mechanizm polegający na międzyrządowym systemie wzajemnej oceny nie jest wystarczająco silny, aby skutecznie zaradzić wszystkim niedociągnięciom. Dlatego też w ubiegłym roku Komisja zaproponowała podejście, w którym Unia odgrywałaby wiodącą rolę<sup>8</sup>.

Najważniejszym elementem nowego podejścia jest możliwość przeprowadzania przez wyznaczone przez Komisję zespoły, przy udziale ekspertów z innych państw członkowskich i agencji Frontex, zapowiedzianych lub niezapowiedzianych kontroli w danym państwie członkowskim w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen. W sprawozdaniu sporządzanym po każdej wizycie określano by wszelkie ujawnione niedociągnięcia wraz z zaleceniami dotyczącymi działań naprawczych oraz terminami realizacji poszczególnych działań. Obowiązkiem ocenianego państwa członkowskiego byłoby następnie sporządzenie planu działań określającego sposób realizacji wspomnianych zaleceń. Przeprowadzane na poziomie Unii kontrole realizacji planu działań mogłyby obejmować kolejne wizyty. Zmiany te wpłyną na poprawę systemu oceny i monitorowania.

Nie mają one jednak wpływu na sytuacje, w których kroki te – nawet w połączeniu ze środkami opisanymi w załączniku 1, są niewystarczające do wyeliminowania niedociągnięć danego państwa członkowskiego we wdrażaniu dorobku i – co ważniejsze – w kontrolowaniu granic zewnętrznych.

Dlatego też w przypadku, kiedy środki podjęte na poziomie krajowym czy unijnym nie wpływają na poprawę sytuacji i kiedy sytuacja stanowi poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego na poziomie unijnym lub krajowym, konieczne może okazać się przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych z państwem członkowskim niespełniających wymogów. Działanie takie podjęto by jedynie w ostateczności, w zakresie i na czas trwania konieczny do złagodzenia w sposób proporcjonalny niekorzystnych skutków wyjątkowych okoliczności. Ujęcie takiej ewentualności w ramach zarządzania strefą Schengen służyłoby także za środek zapobiegawczy o skutku odstrasającym.

Z tego względu Komisja zmienia swój wniosek z 2010 r. w celu zaradzenia tej sytuacji.

### **3. WYJĄTKOWE OKOLICZNOŚCI MOGĄCE DOPROWADZIĆ W OSTATECZNOŚCI DO PRZYWRÓCENIA KONTROLI NA GRANICACH WEWNĘTRZNYCH Z PAŃSTWEM CZŁONKOWSKIM NIESPEŁNIAJĄCYCH WYMOGÓW**

#### *Jak działa obecnie przywracanie kontroli na granicach wewnętrznych*

Zgodnie z kodeksem granicznym Schengen<sup>9</sup> państwo członkowskie może tymczasowo przywrócić kontrolę graniczną na swoich granicach wewnętrznych w wyjątkowych okolicznościach, „w przypadku poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego”. Jeśli zagrożenia będące przyczyną wspomnianego przywrócenia kontroli są przewidywalne, dane państwo członkowskie powiadamia o tym, „tak szybko jak to możliwe”, pozostałe państwa członkowskie i Komisję, udzielając im wszelkich stosownych informacji na temat zakresu i czasu trwania przywrócenia kontroli oraz powody takiej decyzji. Po otrzymaniu powiadomienia Komisja może wydać opinię

---

<sup>8</sup> COM(2010) 624 z 16.11.2010.

<sup>9</sup> Dz.U. L 105 z 13.4.2006, s. 1.

prowadzącą do konsultacji państw członkowskich z Komisją. W pilnych przypadkach przywrócenie kontroli może być natychmiastowe.

Z przedstawionego w październiku 2010 r.<sup>10</sup> sprawozdania Komisji wynika, że od czasu wejścia w życie w październiku 2006 r. kodeksu z możliwości przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych skorzystano 22 razy. Od czasu publikacji wspomnianego sprawozdania państwa członkowskie przywróciły kontrolę na granicach wewnętrznych jeszcze w czterech przypadkach, ostatnio zrobiła to Norwegia i Szwecja w odpowiedzi na incydenty terrorystyczne w Norwegii. Jednak w większości przypadków przewrócenie kontroli granicznej stosowano w celu umożliwienia organom policji zarządzania kwestiami bezpieczeństwa przy okazji dużych imprez sportowych, manifestacji politycznych lub spotkań politycznych wysokiego szczebla. Jednostronne przywrócenie kontroli granicznej nigdy nie przekraczało 30 dni, a na ogół obejmowało okres znacznie krótszy.

Jednak informacje, jakie państwa członkowskie są zobowiązane przekazywać pozostałym państwom członkowskim i Komisji często nie docierają z właściwym wyprzedzeniem lub są niewystarczająco szczegółowe, aby Komisja mogła wydać użyteczną opinię na temat zgłoszenia.

#### *Potrzeba mechanizmu na poziomie Unii Europejskiej*

Ze względu na to, że zasada swobodnego przepływu osób w obrębie obszaru bez granic wewnętrznych jest jednym z największych osiągnięć Unii, z którego korzystają wszystkie osoby mieszkające na tym obszarze, decyzja taka powinna być zasadniczo podejmowana na poziomie Unii, a nie jednostronnie na poziomie krajowym.

Skoordynowana odpowiedź na poziomie UE pozwoliłaby uwzględnić wszystkie europejskie interesy. Odpowiedź taka miałaby zaradzić sytuacjom, kiedy dane państwo członkowskie boryka się z poważnym, krótkotrwałym, występującym zasadniczo lokalnie zagrożeniem porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, a także sytuacjami o implikacjach szerszych i długotrwałych. W obu przypadkach uzasadniona jest skoordynowana europejska odpowiedź, gdyż konsekwencje dotyczące ludzi i gospodarki każdej decyzji o przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych, nawet na krótki czas i w obrębie ograniczonego obszaru geograficznego, są odczuwalne także poza granicami państwa uciekającego się do takich środków. Jeszcze więcej przemawia za skoordynowanym europejskim podejściem w przypadku, kiedy część granicy zewnętrznej znajdzie się niespodziewanie pod silną presją lub kiedy dane państwo członkowskie upoczywie nie wywiązuje się z obowiązku kontroli swojego odcinka granicy zewnętrznej.

Kontrola graniczna powinna być przywrócona w tych okolicznościach jedynie po wyczerpaniu wszelkich innych środków i w sytuacjach naprawdę krytycznych, do czasu podjęcia innych środków w celu ustabilizowania sytuacji na odpowiednim odcinku granicy zewnętrznej, na szczeblu europejskim, w duchu solidarności, lub na szczeblu krajowym, aby zapewnić ściślejsze przestrzeganie wspólnych zasad.

#### *Proponowane wzmocnione podejście na poziomie UE w odniesieniu do wyjątkowego przewrócenia kontroli na granicach wewnętrznych*

---

<sup>10</sup> COM(2010) 554.

Jedynymi powodami przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych pozostaną poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego. Surowe kryteria zastosowania wyjątkowego odstępstwa od obszaru bez granic wewnętrznych nie zostają złagodzone i będą one stosowane do każdego scenariusza, w którym użycie takiego środka się rozważa. Tak będzie w przypadku wszystkich dużych imprez sportowych lub spotkań politycznych wysokiego szczebla, a także wydarzeń wymagających podjęcia natychmiastowych działań, takich jak zamachy terrorystyczne lub inne ataki przestępcze, czego przykładem są potworne wypadki w Norwegii.

Sytuacje takie jak niekorzystne skutki uporczywego niewywiązywania się danego państwa członkowskiego z obowiązku właściwej ochrony swojego odcinka granicy zewnętrznej UE lub nagły i niespodziewany napływ obywateli państw trzecich na pewien odcinek tej wspomnianej granicy mogą, w pewnych okolicznościach, zostać uznane za stanowiące takie zagrożenie. W załączniku 2 podsumowano najważniejsze rodzaje sytuacji, jakie mogą powstać.

Główna zasada w ramach wzmocnionego podejścia na poziomie UE polegałaby na tym, że każda decyzja o przewróceniu kontroli na granicach wewnętrznych byłaby podejmowana przez Komisję w postaci aktu wykonawczego dotyczącego odpowiednio poszczególnych państw członkowskich. Parlament Europejski byłby o takich środkach odpowiednio informowany. Decyzja określałaby zakres i czas trwania przywrócenia kontroli i byłaby podejmowana na odnawialny okres 30 dni, przy czym maksymalny okres trwania wynosiłby sześć miesięcy. Wspomniane sześciomiesięczne ograniczenie wyjątkowo nie byłoby stosowane w odniesieniu do sytuacji, gdzie przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych wynikałoby ze stwierdzenia naruszenia w ramach mechanizmu oceny Schengen związanego z uporczywym niewywiązywaniem się danego państwa członkowskiego z obowiązku właściwej ochrony swojego odcinka granicy zewnętrznej.

W nagłych sytuacjach państwo członkowskie mogłoby jednak nadal podjąć jednostronnie decyzję o przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych. Jednak długość takiego okresu byłaby ograniczona (do pięciu dni), a decyzja o wszelkim przedłużeniu byłaby podejmowana w ramach nowej procedury UE dla aktów wykonawczych.

Przy podejmowaniu decyzji o tymczasowym przywróceniu kontroli granicznej należy ocenić, leżącą u podstaw wniosku lub inicjatywy w sprawie przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, konieczność uciekania się do takiego środka podejmowanego w celu złagodzenia zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego na poziomie unijnym lub krajowym. Ocenie należy poddać także proporcjonalność wspomnianego środka do danego zagrożenia. Ocena ta musi być oparta na szczegółowych informacjach przedstawionych przez zainteresowane państwo lub państwa członkowskie lub na wszelkich innych stosownych informacjach. Przy dokonywaniu takiej oceny należy w szczególności uwzględnić następujące elementy:

- prawdopodobny wpływ wszelkich zagrożeń porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego na poziomie unijnym lub krajowym, w tym zagrożeń ze strony przestępczości zorganizowanej i działalności terrorystycznej;
- dostępność technicznych lub finansowych środków wsparcia, jakie mogłyby lub zostały zastosowane na poziomie krajowym lub unijnym, w tym wsparcie ze strony organów unijnych, takich jak Frontex czy Europol, oraz stopień, w jakim zakłada się,

że wspomniane środki zaradzą odpowiednio zagrożeniom porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego na poziomie unijnym lub krajowym;

- aktualny oraz prawdopodobny przyszły wpływ wszelkich poważnych uchybień związanych z kontrolą granic zewnętrznych lub procedurami powrotu określonymi w ramach ocen Schengen zgodnie z rozporządzeniem w sprawie ustanowienia mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen;
- prawdopodobny wpływ wspomnianego środka na swobodny przepływ w obrębie obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych.

Przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych jest ewidentnie środkiem ostatecznym, którego podjęcie można rozważać jedynie w przypadku, kiedy wszystkie inne środki okażą się nieskuteczne w łagodzeniu stwierdzonego poważnego zagrożenia.

Należy podkreślić, że w przypadku przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych na zainteresowanym państwie członkowskim nadal ciąży obowiązek zagwarantowania osobom uprawnionym prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy traktatów i Karty praw podstawowych oraz dyrektywy 2004/38 w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich. Nawet w przypadku tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych obywatele Unii i członkowie ich rodzin mogą zatem wjechać na terytorium innego państwa członkowskiego na podstawie okazania ważnego paszportu lub dowodu osobistego. Nadal obowiązują wszystkie zabezpieczenia proceduralne, jakimi cieszą się obywatele Unii i członkowie ich rodzin. Także obywatele państwa trzeciego przebywający legalnie w obrębie obszaru Schengen będą mogli podróżować na podstawie swoich dokumentów podróży, a – w stosownych przypadkach - na podstawie ważnej wizy lub dokumentów pobytowych.

#### **4. NADZÓR UE NAD ZARZĄDZANIEM STREFĄ SCHENGEN**

Ze względu na to, że obszar bez kontroli na granicach wewnętrznych stanowi dla osób mieszkających lub pracujących na tym obszarze jedną z najwyżej cenionych swobód Unii Europejskiej, instytucje UE powinny chronić tej swobody bez naruszania zdolności państw członkowskich i UE do skutecznego reagowania na poważne zagrożenia porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego. Dlatego ważne jest, aby utrzymywać między głównymi politycznymi podmiotami stały dialog dotyczący funkcjonowania obszaru Schengen i wyzwań przed jakimi on stoi. Wzmocniony mechanizm oceny Schengen jest w połączeniu z mechanizmem odpowiedzi na poziomie UE na wyjątkowe zagrożenia są narzędziami ustawodawczymi, które poprawią skuteczność strefy Schengen oraz przejrzystość jego funkcjonowania.

Oprócz wspomnianych instrumentów legislacyjnych, na poprawę odpowiedzialności i demokratycznej kontroli wpływ będzie miała regularna sprawozdawczość do Parlamentu Europejskiego na temat wyników poszczególnych wizyt monitorujących w kontekście operacji prowadzonych w ramach mechanizmu oceny Schengen oraz natychmiastowa informacja udzielana Parlamentowi Europejskiemu dotycząca podjęcia jakichkolwiek kroków, które mogłyby prowadzić do ewentualnego przywrócenia kontroli granicznej. Ponadto dwa razy do roku Komisja przedstawi instytucjom Unii Europejskiej przegląd funkcjonowania obszaru Schengen. Będzie on stanowił podstawę stałej debaty w Parlamencie

Europejskim i Radzie, przyczyniając się tym samym do wzmocnienia politycznego kierownictwa i politycznej współpracy w ramach strefy Schengen.

Komisja zbada także możliwości podnoszenia świadomości społecznej w dziedzinie sposobu funkcjonowania Schengen, zapewniając przy tym przekazanie odpowiednich informacji przy okazji podjęcia wyjątkowej decyzji o tymczasowym przywróceniu kontroli granicznych.

## **5. PODSUMOWANIE**

Obszar Schengen ma żywotne znaczenie dla wszystkich mieszkających w Europie. Komisja proponuje wzmocnienie dorobku Schengen za pomocą systemu zarządzania zdolnego do skutecznej reakcji, we właściwym czasie i sposób skoordynowany na poziomie Unii, na wyjątkowe okoliczności i wyzwania, jakie mogłyby zagrozić ogólnemu funkcjonowaniu Schengen. Komisja proponuje także, aby instytucje europejskie rozpoczęły bardziej regularny i ustrukturyzowany dialog na temat funkcjonowania strefy Schengen.



## ŚRODKI UE WSPARCIE PAŃSTW CZŁONKOWSKICH W ZARZĄDZANIU ICH GRANICAMI ZEWNĘTRZNYMI

W celu zaradzenia sytuacji krytycznej lub uchybieniem na swoich granicach zewnętrznych państwo członkowskie może zwrócić się o udzielenie finansowego i praktycznego wsparcia z następujących źródeł:

### *Wsparcie agencji Frontex*

Frontex jest agencją UE, której wyznaczoną misją jest udzielanie państwom członkowskim wsparcia w kontrolowaniu ich granic zewnętrznych. Dodatkowe środki materialne przydzielone agencji Frontex w wyniku ostatniej zmiany rozporządzenia regulującego jej działanie, a także rozszerzenie zakresu jej mandatu, przyczynią się do wzmocnienia zdolności agencji Frontex do wspierania państw członkowskich, które borykają się ze szczególnymi wyzwaniami w odniesieniu do zarządzania swoimi granicami zewnętrznymi lub do radzenia sobie ze skutkami dużego napływu migrantów w krótkim czasie.

Wsparcie praktyczne obejmuje wspólne operacje, których celem jest np. patrolowanie granic zewnętrznych we wspólnym interesie wszystkich państw członkowskich. Przykładem tego jest trwająca obecnie w południowym regionie Morza Śródziemnego wspólna operacja morska „Hermes” rozpoczęta w lutym 2011 r. w ramach europejskiej sieci patroli, której podstawowym celem jest kontrolowanie napływu imigracji z Afryki Północnej kierującego się do Włoch i na Maltę. Trwająca operacja „Posejdon”, prowadzona wzdłuż lądowej i morskiej granicy grecko-tureckiej jest innym przykładem takich wspólnych operacji.

Wsparcie agencji Frontex może także, na wniosek państwa członkowskiego, przybrać formę rozmieszczenia zespołów szybkiej interwencji na granicy. Zespoły takie rozmieszczono od listopada 2010 r. do marca 2011 r. na grecko-tureckiej granicy lądowej. Zespoły szybkiej interwencji na granicy składają się ze strażników z pewnej liczby państw członkowskich UE pod dowództwem operacyjnym przyjmującego państwa członkowskiego. W wyniku zmiany rozporządzenia w sprawie agencji Frontex zaistniała możliwość zwrócenia się o rozmieszczenie europejskich zespołów straży granicznej udzielania, dzięki czemu możliwości udzielenia przez niego wsparcia są lepsze i bardziej racjonalne.

Frontex może także udzielić państwu członkowskiemu pomocy w budowaniu potencjału, aby umożliwić mu zwiększenie zdolności technicznych i obsady kadrowej w zakresie zarządzania granicami lub w celu sprostania innym aspektom jego zobowiązań w ramach dorobku Schengen, np. w odniesieniu do powrotu nielegalnych migrantów. Frontex udzielił np. takiego wsparcia Grecji w celu rozwinięcia zdolności do zarządzania powrotem nielegalnych migrantów.

### *Finansowanie z UE*

Solidarność między państwami członkowskimi Unii Europejskiej w kwestii finansowania w dziedzinie zarządzania granicami jest zagwarantowana dzięki europejskiemu funduszowi granicznemu. Środki finansowe, które mogą mieć bezpośredni lub pośredni wpływ we wspieraniu państw członkowskich w sprostaniu napływowi migrantów, są dostępne także w ramach innych funduszy UE związanych w migracją, zwłaszcza Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów, Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców i Europejskiego

Funduszu na rzecz Integracji. Środki finansowe dostępne są w postaci części rocznej wypłaty na poczet działań organizowanych na szczeblu krajowym (przy użyciu środków krajowych) lub wśród pewnej liczby państw członkowskich („działania Wspólnoty”) czy też w formie wypłat w nagłych wypadkach. Środkami zarządza Komisja. Włochom przyznano w 2011 r. fundusze uruchamiane w sytuacjach kryzysowych w ramach Funduszu Granic Zewnętrznych (oraz Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców), które przeznaczone są na – przynajmniej częściowe – złagodzenie skutków dużego napływu migrantów z Afryki Północnej, jaki miał miejsce w tym roku. W kilku poprzednich latach również Grecja, Malta, Hiszpania i Włochy również otrzymały wsparcie w ramach „szczególnych działań” Funduszu Granic Zewnętrznych, przeznaczone na naprawienie niedociągnięć na przejściach granicznych.

W komunikacie zatytułowanym „Dialog na rzecz migracji, mobilności i bezpieczeństwa z państwami południowego regionu Morza Śródziemnego” Komisja stwierdziła, że właściwe zarządzanie granicami możliwe jest jedynie przy uruchomieniu odpowiednich środków finansowych UE. Co więcej, w komunikacie „Budżet z perspektywy Europy 2020” Komisja zaproponowała znaczne zwiększenie środków przeznaczonych na politykę w dziedzinie spraw wewnętrznych, do wysokości 8,2 mld EUR w latach 2014–2020, co ma wpłynąć na rozwiązanie kwestii związanych z migracją we właściwy sposób i w odpowiednim czasie.

#### *Inne środki wsparcia*

W zależności od okoliczności, w których obliczu stoją państwa członkowskie, a zwłaszcza jeśli do danego państwa członkowskiego przybyła duża liczba osób ubiegających się o azyl, użyteczne może się okazać zwrócenie się o wsparcie do Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, w postaci zespołów wsparcia w dziedzinie azylu, które mogą np. udzielać doradztwa technicznego w zakresie przyjmowania wnioskodawców i przetwarzania ich wniosków. Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu udzielił w ostatnich miesiącach tego typu wsparcia Grecji w celu wzmocnienia podstawowych aspektów jej systemu azylowego.

Podobnie jeśli wyzwania, przed którymi stoi dane państwo członkowskie, mają wymiar przestępczy, właściwym może się okazać zwrócenie się o wsparcie do Europolu. Jeśli np. przemyt migrantów lub handel nimi zaangażowane są siatki przestępcze, Europol może być zdolny do udzielenia wsparcia w opracowaniu i wdrożeniu skutecznych środków przeciwko takim siatkom. W ostatnich miesiącach Europol udzielał wsparcia Włochom dokonując oceny ryzyka zakresu, w jakim niestabilna sytuacja polityczna w regionie może być wykorzystana przez siatki przestępcze lub terrorystyczne. Udzielał on także wsparcia Włochom na terenie wyspy Lampedusa, zapewniając dostęp w czasie rzeczywistym do baz danych, które zawierają dane o przestępstwach, oraz udzielając wsparcia przy gromadzeniu informacji.

W pewnych okolicznościach jedno państwo członkowskie lub więcej państw może być w stanie udzielić pomocy *ad hoc* państwu członkowskiemu znajdującemu się w trudnościach, zwłaszcza jeśli sytuacja kryzysowa w tym państwie ma bezpośredni wpływ na państwo udzielające pomocy, czy to ze względu na to, że jest ono państwem sąsiadującym lub posiada ono pewną szczególną zdolność lub wiedzę, która może być użyteczna dla państwa członkowskiego znajdującemu się w trudnościach.

#### *Współpraca z państwami trzecimi*

UE i jej agencje mają szereg możliwości podejmowania kroków, aby nawiązać współpracę i dialog z państwami trzecimi będącymi państwami pochodzenia lub tranzytu w celu udzielenia wsparcia we wzmacnianiu kontroli granicznej lub zahamowania napływu nieregularnej migracji do Unii. Wsparcie takie może mieć np. postać finansową lub materialną na rzecz danego państwa trzeciego, aby wesprzeć je w radzeniu sobie z klęską humanitarną. Tym samym wsparcie na rzecz państw członkowskich poprzez działania z państwami trzecimi może przybrać postać dyskusji dotyczących readmisji nielegalnych migrantów pochodzących z danego państwa trzeciego lub mogłoby polegać na udzieleniu wsparcia technicznego w dziedzinie zarządzania migracją lub wdrożeniu regionalnego programu ochrony.

**GŁÓWNE RODZAJE SYTUACJI WYJĄTKOWYCH, W KTÓRYCH MOŻNA ROZWAŻAĆ TYMCZASOWE PRZYWRÓCENIE KONTROLI GRANICZNYCH**

W celu przedstawienia, w jaki sposób miałyby w praktyce funkcjonować nowy systemu tymczasowego i wyjątkowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych, umieszcza się poniżej katalog otwarty głównych rodzajów sytuacji, w których takie środki mogłyby być rozważane oraz wskazówkę co do środków proceduralnych, jakie w takim przypadku byłyby podjęte.

*Przypadki przewidywalne o wpływie krótkotrwałym i występującym zasadniczo lokalnie*

W razie, kiedy przypadek wymagający przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych jest przewidywalny, państwo członkowskie powiadomi Komisję i pozostałe państwa członkowskie z co najmniej sześciotygodniowym wyprzedzeniem, podając wszelkie stosowne informacje dotyczące powodów takiego działania oraz jego planowanego zakres i czas trwania. Jeśli omawiany przypadek daje się przewidzieć mniej niż sześć tygodni przed przywróceniem kontroli, należy powiadomić o tym jak najszybciej. Komisja podejmie następnie decyzję w postaci aktu wykonawczego w drodze procedury sprawdzającej, w ramach której oceniono by konieczność i proporcjonalność planowanych środków (art. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiającego przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję<sup>11</sup>).

Z doświadczenia wynika, że tego rodzaju scenariusz odpowiada sytuacjom, w obliczu których istnieje duże prawdopodobieństwo podjęcia decyzji o przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych, np. w odniesieniu do dużych imprez sportowych, manifestacji politycznych lub spotkań politycznych wysokiego szczebla itp.

*Krótkotrwałe nieprzewidywalne przypadki*

Pewne przypadki, mogące wpłynąć na potrzebę podjęcia tak drastycznych krótkotrwałych środków w celu zachowania bezpieczeństwa lub zagwarantowania innego istotnego interesu publicznego, obejmujących przywrócenie na pewien określony czas kontroli na granicach wewnętrznych, są z natury rzeczy nieprzewidywalne. Dzieje się tak np. w sytuacji ataków terrorystycznych lub innych poważnych incydentów przestępczych, w których przypadku zachodzi potrzeba podjęcia wszelkich dostępnych środków zmierzających do ujęcia sprawców.

Państwa członkowskie mogą w takich okolicznościach przywrócić kontrole na granicach wewnętrznych w trybie natychmiastowym na okres do pięciu dni. Jeżeli zamierzają one przedłużyć ten okres, muszą powiadomić odpowiednio Komisję i państwa członkowskie. O takim przedłużeniu można szybko zadecydować w drodze specjalnej procedury w trybie pilnym, o której mowa w art. 8 wspomnianego wyżej rozporządzenia nr 182/2011.

*Uporczywe uchybienie obowiązкови zarządzania odcinkiem zewnętrznej granicy Unii*

---

<sup>11</sup> Dz.U. L 55 z 28.2.2011, s. 13.

W niektórych okolicznościach, po wyczerpaniu innych środków, może się w ostateczności okazać konieczne, że w celu złagodzenia niekorzystnych skutków niewywiązywania się państwa członkowskiego z obowiązku kontroli swojego odcinka granicy zewnętrznej, należy tymczasowo przywrócić niektóre kontrole na granicach wewnętrznych.

Niedociągnięcia w zarządzaniu granicami zostaną wskazane w sprawozdaniu przygotowanym jako część mechanizmu oceny. Sprawozdanie zawierałoby także zalecenia co do sposobu usunięcia niedociągnięć. Zainteresowane państwo członkowskie zostanie poproszone o sporządzenie planu działania pod kątem wypełnienia tych zaleceń. Komisja będzie monitorować wykonanie wspomnianego planu. Komisja mogłaby zwrócić się do państwa członkowskiego o podjęcie pewnych szczególnych środków, jak np. zwrócić się o wsparcie agencji Frontex lub zamknięcie na pewien czas określonego przejścia granicznego w celu naprawienia określonych niedociągnięć. Jeśli jednak środki te okażą się nieskuteczne do usunięcia niedociągnięć i o ile niedociągnięcia stanowią poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego na poziomie unijnym i krajowym, Komisja może podjąć decyzję o tymczasowym przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych. Przed podjęciem tego poważnego kroku Komisja w pełni uwzględni konieczność i proporcjonalność takiego kroku, w tym ocenę jego prawdopodobnego wpływu na swobodny przepływ osób w obrębie strefy Schengen.

#### *Przypadki o prawdopodobnym szerokim wpływie w krótkiej lub dłuższej perspektywie*

Do sytuacji takich może dojść w przypadku, gdy duża liczba obywateli państw trzecich przekracza granicę jednego państwa członkowskiego lub kilku państw. Może to prowadzić do niespodziewanych lub znaczących ruchów wtórnych obywateli państw trzecich przebywających nielegalnie na terenie innego państwa członkowskiego. W takiej sytuacji i o ile okoliczności będą stanowić poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego na poziomie unijnym lub krajowym, tymczasowe przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych może być uznane za wyjście ostateczne. Państwo członkowskie, które chce przywrócić w takich okolicznościach kontrole na granicach wewnętrznych, może zwrócić się do Komisji w sposób opisany powyżej dla przypadków przewidywalnych. Przed podjęciem takiej decyzji Komisja musi skonsultować się z państwami członkowskimi i zainteresowanymi podmiotami oraz być przekonana, że – po rozważeniu wszystkich innych środków, w tym opisanych w załączniku 1 - jest to jedyny środek, który może być skuteczny.

W pewnych okolicznościach przekroczenie zewnętrznej granicy przez dużą liczbę obywateli państw trzecich może uzasadniać natychmiastowe przywrócenia na pewien czas niektórych kontroli na granicach wewnętrznych w celu zapewnienia szybkiego podjęcia środków koniecznych do zachowania porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego na poziomie unijnym i krajowym. Państwo członkowskie może w takich okolicznościach przywrócić kontrole na granicach wewnętrznych na okres do pięciu dni w sposób opisany wyżej dla przypadków nieprzewidywalnych. Jeżeli zamierza ono przedłużyć okres przywrócenia kontroli po jego zakończeniu, musi powiadomić odpowiednio Komisję i państwa członkowskie. Pozwolenie na takie przedłużenie może być udzielone na szczeblu unijnym w drodze specjalnej procedury w trybie pilnym, o której mowa w art. 8 rozporządzenia nr 182/2011.

Przywrócenie kontroli skierowanych na niektóre wybrane granice wewnętrzne może spowodować, że przebywający nielegalnie obywatele państw trzecich zostaną zatrzymani i odesłani, najlepiej dobrowolnie - zgodnie z zasadami dyrektywy 2008/115 (dyrektywa w sprawie powrotu) – albo bezpośrednio do kraju pochodzenia albo do państwa

członkowskiego, będącego krajem tranzytu, jeśli jest to możliwe z uwagi na istnienie dwustronnej umowy stwarzającej możliwość takich powrotów. Mogłoby to pozwolić także na pokrzyżowanie działalności sieci przestępczych, zwłaszcza wtedy gdy podejrzewa się, iż duża liczba tych migrantów jest przedmiotem lub ofiarą zorganizowanego przemytu lub handlu nimi w obrębie Unii lub też sami migranci są zaangażowani w działalność przestępczą.