



Bruksela, dnia 26.5.2014 r.
COM(2014) 292 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**Piąte sprawozdanie półroczne z funkcjonowania strefy Schengen
za okres od dnia 1 listopada 2013 r. do dnia 30 kwietnia 2014 r.**

1. WPROWADZENIE

Zgodnie z zapowiedzią Komisji z dnia 16 września 2011 r., zawartą w komunikacie w sprawie wzmocnienia zarządzania strefą Schengen¹ i popartą przez Radę w dniu 8 marca 2012 r., Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania półroczne z funkcjonowania strefy Schengen. Niniejsze piąte sprawozdanie obejmuje okres od dnia 1 listopada 2013 r. do dnia 30 kwietnia 2014 r.

2. OBRAZ SYTUACJI

2.1. Sytuacja na granicach zewnętrznych strefy Schengen

Od listopada 2013 r. do lutego 2014 r. (w czasie sporządzenia niniejszego sprawozdania dostępne były dane za ten okres) liczba wykrytych przypadków nielegalnego przekroczenia granicy spadła w porównaniu do czterech miesięcy poprzedzających okres sprawozdawczy (lipiec–październik 2013 r.). Ze względu na sezonowe wahania nielegalnych przepływów migracyjnych spadek ten można uznać za normalny. Jednak w porównaniu z okresem od listopada 2012 r. do lutego 2013 r. liczba wykrytych przypadków nielegalnego przekroczenia granicy wzrosła o 96 % – do 25 936 przypadków². Najwięcej zatrzymań w okresie od listopada 2013 r. do lutego 2014 r. odnotowano we Włoszech, w Grecji, na Węgrzech, w Hiszpanii i Bułgarii. Całkowita liczba wykrytych przypadków nielegalnego przekroczenia granicy w 2013 r. wyniosła 107 365, co stanowi wzrost o 48 % w stosunku do 2012 r. W związku z tym liczba wykrytych przypadków, a co za tym idzie presja na granicy, utrzymuje się na wysokim poziomie i może dalej rosnąć, gdyż w tym okresie sprawozdawczym w miesiącach, które tradycyjnie uznaje się za spokojne, odnotowano jedną z najwyższych w historii liczb nielegalnych migrantów w tym okresie roku. Całkowita liczba dla 2013 r. jest porównywalna z poziomami odnotowywanymi w latach 2009–2010, ale nadal niższa niż w okresie arabskiej wiosny w 2011 r. Jeżeli chodzi o narodowość, wykrytymi osobami nielegalnie przekraczającymi granice (w całym 2013 r.) byli głównie Syryjczycy, Erytrejczycy, Afgańczycy i Albańczycy.

Środkowa część obszaru Morza Śródziemnego była w 2013 r. głównym wykorzystywanym szlakiem, odnotowując prawie czterokrotny wzrost (do ponad 40 000 wykrytych przypadków) w porównaniu z 2012 r.³ W pierwszych czterech miesiącach okresu sprawozdawczego, w odniesieniu do których dostępne są dane statystyczne (od listopada 2013 r. do lutego 2014 r.), nastąpił prawie czterokrotny wzrost w porównaniu z tym samym okresem rok wcześniej (9 175 odnotowanych przypadków w porównaniu z 2 177). Podczas gdy w listopadzie 2013 r. odnotowano mniejszą liczbę wykrytych przypadków nielegalnego przekroczenia granicy niż

¹ COM(2011) 561 final.

² O ile nie wskazano inaczej, dane przedstawione w sekcji 2 pochodzą z systemu wymiany informacji sieci analiz ryzyka Fronteksu i obejmują strefę Schengen, jak również kraje kandydujące do Schengen. Dane obejmują jedynie obywateli państw trzecich wykrytych na granicach zewnętrznych (z wyjątkiem tymczasowych granic zewnętrznych), wjeżdżających lub usiłujących wjechać do strefy Schengen nielegalnie, pomiędzy przejściami granicznymi. Dane dla Chorwacji dotyczą okresu od dnia przystąpienia do UE.

³ Należy zauważyć, że dane liczbowe dotyczące tego szlaku – podane tutaj i poniżej – nie obejmują Apulii i Kalabrii.

w 2012 r., to w grudniu 2013 r. ich liczba była prawie pięć razy wyższa niż w grudniu 2012 r., a w styczniu i lutym 2014 r. odpowiednio 58 i 61 razy wyższa niż w styczniu i lutym 2013 r.⁴.

W dniu 4 grudnia 2013 r. Komisja, która przewodniczy Śródziemnomorskiej Grupie Zadaniowej, opublikowała komunikat⁵ przedstawiający kierunki działań, które powinny zostać podjęte przez państwa członkowskie, instytucje unijne i inne organy UE. Obejmują one również działania mające na celu wzmocnienie ochrony granic, przyczyniające się do poszerzenia obrazu sytuacji na morzu oraz do ochrony i ratowania życia migrantów. Wynikiem realizacji tych działań powinno być zachowanie integralności granic zewnętrznych UE w regionie Morza Śródziemnego.

Szlak przechodzący przez wschodni region Morza Śródziemnego był drugim najbardziej uczęszczanym szlakiem w 2013 r. Podczas gdy w 2013 r. liczba przypadków nielegalnego przekroczenia granicy na tym szlaku wykrytych na granicach Bułgarii wzrosła niemal siedmiokrotnie w porównaniu z 2012 r., roczna liczba wykrytych przypadków na szlaku przechodzącym przez wschodni obszar Morza Śródziemnego zmniejszyła się o jedną trzecią dzięki spadkowi odnotowanemu na odcinku granicy lądowej pomiędzy Grecją a Turcją; można to uznać za wynik ciągłych wysiłków i operacji prowadzonych na granicach Grecji⁶. W ostatnim miesiącu 2013 r. oraz na początku 2014 r. nastąpił gwałtowny spadek liczby przypadków wykrytych na granicy bułgarskiej, co może być wynikiem efektów sezonowych, jak również uruchomienia dodatkowych zasobów przez Bułgarię.

W każdym z pierwszych czterech miesięcy obecnego okresu sprawozdawczego odnotowana liczba wykrytych przypadków na szlaku przechodzącym przez wschodni region Morza Śródziemnego była jednak wyższa niż rok wcześniej. Należy obserwować, czy trend ten będzie się utrzymywał i czy potrzebne będą dodatkowe działania, aby poprawić sytuację w tym zakresie.

Komisja zamierza wydać zalecenia dla Bułgarii i Włoch uruchamiające mechanizm wczesnego ostrzegania, gotowości i zarządzania kryzysowego na podstawie art. 33 rozporządzenia Dublin III⁷, aby udzielić tym państwom członkowskim wsparcia w eliminowaniu obciążeń, na które są narażone, i okazać solidarność oraz pomóc znajdującym się w potrzebie osobom ubiegającym się o azyl.

Szlak przechodzący przez Bałkany Zachodnie był trzecim najbardziej uczęszczanym szlakiem; w 2013 r. liczba przypadków nielegalnego przekraczania granicy była tam ponad

⁴ Wyższa liczba wykrytych przypadków może być częściowo wynikiem rozpoczętej w październiku 2013 r. operacji Mare Nostrum prowadzonej przez włoską marynarkę wojenną.

⁵ Komunikat Komisji w sprawie prac Śródziemnomorskiej Grupy Zadaniowej, COM(2013) 869 final z 4.12.2013.

⁶ W 2013 r. liczba przypadków nielegalnego przekroczenia granicy odnotowanych na granicach Grecji wyniosła nieco ponad połowę liczby odnotowanej w 2012 r., podczas gdy na tym konkretnym szlaku spadła o 12 %.

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca.

trzy razy wyższa niż w 2012 r. Najbardziej obciążona była nadal granica węgierska. Jeżeli chodzi o dostępne dane dotyczące okresu sprawozdawczego, liczba przypadków wykrytych na szlaku przechodzącym przez Bałkany Zachodnie była niemal dwa razy wyższa niż rok wcześniej.

2.2. Sytuacja wewnątrz strefy Schengen

W pierwszych czterech miesiącach okresu sprawozdawczego, w odniesieniu do których dostępne są dane, liczba wykrytych przypadków nielegalnego pobytu⁸ była nieco wyższa niż w tym samym okresie w latach 2012–2013 (109 712 wykrytych przypadków, co stanowi wzrost o około 9 %). W tym okresie najwięcej wykrytych przypadków odnotowały Niemcy, a następnie Szwecja, Francja, Hiszpania i Belgia.

Zgodnie z planem Frontex przedstawił – z inicjatywy Komisji i w oparciu o dostępne informacje dostarczane przez państwa członkowskie – specjalnie przygotowaną analizę ryzyka dotyczącą ruchów migracyjnych wewnątrz UE/strefy Schengen. Wyniki tej analizy pokazują, że większość nielegalnych migrantów nie kończy swojej podróży po przekroczeniu granic zewnętrznych, ale kontynuuje ją do innych miejsc przeznaczenia znajdujących się w strefie Schengen. Wspomniana analiza skupia się na narodowościach spotykanych najczęściej w kontekście nielegalnej migracji⁹; każdą z tych narodowości charakteryzuje odrębna struktura przepływów wtórnych.

Innym istotnym wydarzeniem było rozpoczęcie regularnego gromadzenia wskaźników dotyczących tych przepływów przez sieć analiz ryzyka Fronteksu począwszy od stycznia 2014 r. Dwanaście państw członkowskich nie dostarczyło jeszcze danych, a dane większości pozostałych państw członkowskich były niekompletne. Z tego względu na obecnym etapie wyciągnięcie wniosków jest niemożliwe.

Znacznie w tym kontekście ma również fakt, że odciski palców nie są pobierane od wszystkich migrantów, których dotyczy rozporządzenie Eurodac. Migranci mogą próbować uniknąć możliwości ich późniejszego odesłania z innej części strefy Schengen do państwa członkowskiego pierwszego wjazdu zgodnie z procedurami dublińskimi. W takich przypadkach migrantom należy jasno wyjaśnić, że pobranie ich odcisków palców stanowi zobowiązanie prawne, a odmowa może pociągnąć za sobą pewne prawne konsekwencje. W szczególności, jeżeli wystąpią o azyl, brak zgody na pobranie odcisków palców oznacza, że rozpatrzenie ich wniosku może zostać przyspieszone. Jeżeli nie wystąpią o azyl, powinni być traktowani jako nielegalni migranci, w stosunku do których obowiązuje dyrektywa w sprawie powrotów. Brak zgody na pobranie odcisków palców może wskazywać na istnienie prawdopodobieństwa ucieczki migrantów – co może stanowić uzasadnienie zatrzymania w wyniku indywidualnego rozpatrzenia sytuacji każdego migranta.

⁸ Jak wspomniano powyżej, dane obejmują strefę Schengen oraz kraje kandydujące do Schengen.

⁹ Są to Syryjczycy, Erytrejczycy i Somalijczycy, Afgańczycy i Pakistańczycy, Algierczycy i Marokańczycy, obywatele państw regionu Bałkanów Zachodnich i Ukraińcy.

3. STOSOWANIE DOROBKU SCHENGEN

3.1. Przypadki tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych

Artykuł 23 kodeksu granicznego Schengen¹⁰ stanowi, że w przypadku poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego państwo członkowskie może wyjątkowo przywrócić kontrolę graniczną na swoich granicach wewnętrznych. W okresie od 1 listopada 2013 r. do 30 kwietnia 2014 r. odnotowano dwa przypadki tymczasowego przywrócenia przez państwa członkowskie kontroli na ich granicach wewnętrznych: przez Polskę w dniach 8–23 listopada (w związku z 19. sesją Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu (UNFCCC), 9. sesją Konferencji Stron służącej jako spotkanie Stron protokołu z Kioto i 39. sesją organów pomocniczych) i przez Niderlandy w dniach 14–28 marca 2014 r. (w związku ze szczytem bezpieczeństwa jądrowego w Hadze). Na razie dostępne są wyniki tymczasowego przywrócenia kontroli dotyczące Polski, gdzie kontroli zostało poddanych 38 491 osób, z czego 65 osobom odmówiono wjazdu, a 54 osoby zatrzymano. Żadna odmowa wjazdu nie była związana z imprezami organizowanymi przez ONZ.

3.2. Utrzymywanie braku kontroli na granicach wewnętrznych

W przypadku dwóch obszarów dorobku Schengen, które często są przedmiotem domniemych naruszeń, chodzi o to, czy przeprowadzanie kontroli policyjnych w pobliżu granicy wewnętrznej ma równoważny skutek z odprawą graniczną (art. 21 kodeksu granicznego Schengen), a także o obowiązek usunięcia przeszkód dla płynności ruchu, takich jak ograniczenia prędkości, na drogowych przejściach granicznych na granicach wewnętrznych (art. 22 kodeksu granicznego Schengen). W okresie od dnia 1 listopada 2013 r. do dnia 30 kwietnia 2014 r. Komisja zwróciła się o udzielenie informacji dotyczących potencjalnego naruszenia art. 21 lub art. 22 kodeksu granicznego Schengen w ramach dwóch nowych postępowań (dotyczących Włoch i Słowenii); w tym czasie Komisja zakończyła dwa postępowania (dotyczące Hiszpanii i Szwecji) i w dalszym ciągu prowadziła trzy trwające już postępowania (dotyczące Austrii, Belgii i Niemiec).

W tym samym okresie, w następstwie działań podjętych przez władze austriackie i słowackie, Komisja zakończyła dwa postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Austrii i Słowacji wszczęte z powodu niewypełnienia obowiązków wynikających z art. 22 kodeksu granicznego Schengen. Komisja jest zdania, że obecna sytuacja na przejściu granicznym Kittsee-Jarovce jest zgodna z prawem Unii, gdyż Austria i Słowacja usunęły ostatnie przeszkody dla płynności ruchu, w szczególności ograniczenia prędkości, które nie były oparte wyłącznie na względach bezpieczeństwa drogowego.

W dniu 20 lutego 2014 r. Komisja wydała uzasadnioną opinię, zwracając się do Republiki Czeskiej o zmianę jej prawodawstwa w celu zapewnienia, aby na przewoźników nie były nakładane kary za przewożenie cudzoziemców nieposiadających odpowiednich dokumentów

¹⁰ Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), zmienione rozporządzeniem (UE) nr 610/2013.

podróży podczas lotów wewnątrz strefy Schengen. Wprowadzenie tych zasad (które miały dotyczyć lotów przekraczających granicę zewnętrzną¹¹) w odniesieniu do lotów w obrębie strefy Schengen nakłada na przewoźników obowiązek przeprowadzania systematycznych kontroli osób przekraczających granice wewnętrzne, co jest niezgodne z przepisami UE dotyczącymi zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych.

3.3. Opracowanie europejskiego systemu nadzorowania granic (Eurosur)

Europejski system nadzorowania granic został uruchomiony dnia 2 grudnia 2013 r. w 19 państwach członkowskich należących do strefy Schengen na południowych i wschodnich granicach zewnętrznych. Eurosur zwiększy zdolność państw członkowskich w zakresie udostępniania i koordynacji zasobów oraz reagowania na incydenty i sytuacje, do których dochodzi na granicach zewnętrznych. Wszystkie państwa członkowskie, które przystąpiły do Eurosur w 2013 r., utworzyły krajowe ośrodki koordynacji. Frontex połączył te ośrodki z siecią komunikacyjną Eurosur, a w 2014 r. połączy ośrodki z pozostałych 11 państw. Frontex rozpoczął również współpracę z Europejską Agencją Bezpieczeństwa Morskiego i z Centrum Satelitarnym UE w zakresie świadczenia usług i dostarczania informacji na szczeblu UE, takich jak systemy zgłaszania statków i obraz satelitarny.

3.4. Domniemane naruszenia innych części dorobku Schengen

W kodeksie granicznym Schengen zawarto wymóg, zgodnie z którym środki z zakresu kontroli granicznej muszą być proporcjonalne do założonych celów i niedyskryminujące. Podczas wykonywania swoich obowiązków straż graniczna musi w pełni szanować ludzką godność i w pełni przestrzegać Karty praw podstawowych oraz innych odpowiednich przepisów prawa międzynarodowego, w tym dotyczących dostępu do ochrony międzynarodowej i zasady *non-refoulement*. W grudniu 2013 r. Komisja rozpoczęła dochodzenie dotyczące Grecji w związku z zarzutami dotyczącymi poważnego, niewłaściwego traktowania podczas operacji nadzorowania granic i praktyk zawracania stosowanych na granicy zewnętrznej. Podobnie w lutym 2014 r. Komisja nawiązała kontakt z Bułgarią w celu przeprowadzenia oceny zarzutów dotyczących stosowania praktyk zawracania przez władze bułgarskie. W kwietniu 2014 r. Komisja skontaktowała się również z Grecją i Bułgarią w związku z działaniem przejścia granicznego na granicy grecko-bułgarskiej, na którym rzekomo nie przestrzegano niezbędnych wymogów określonych w kodeksie granicznym Schengen.

Po przeprowadzeniu referendum w Szwajcarii w dniu 9 lutego 2014 r. w sprawie wprowadzenia limitów ilościowych w odniesieniu do imigracji władze szwajcarskie przedstawią swoje propozycje dotyczące sposobów wdrożenia wyników tego referendum. Następnie Komisja przeprowadzi analizę możliwych skutków dla uczestnictwa Szwajcarii w strefie Schengen.

W 2013 r. Komisja otrzymała skargi dotyczące zbyt długiego czasu oczekiwania spowodowanego przez kontrole dokonywane przez władze hiszpańskie na granicy z

¹¹ Konwencja wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku oraz dyrektywa Rady 2001/51/WE.

Gibraltarem. Zważywszy na dużą liczbę skarg Komisja opublikowała potwierdzenie otrzymania skargi w Dzienniku Urzędowym UE (2013/C 246/07). Po wizycie na miejscu oraz uznając, że występują pewne problemy w zarządzaniu przejściem granicznym w La Línea de la Concepción, w dniu 15 listopada 2013 r. Komisja wydała zalecenia skierowane zarówno do Hiszpanii, jak i do Zjednoczonego Królestwa, aby państwa te rozwiązały problem ruchu drogowego na granicy i przemytu tytoniu. Zjednoczone Królestwo i Gibraltar zostały w szczególności poproszone o podjęcie środków zmierzających do bardziej skutecznego zwalczania przemytu tytoniu, w tym poprzez rozwój profilowania w oparciu o ryzyko i wprowadzenie nieregularnych kontroli w oparciu o analizę ryzyka przy wyjeździe z Gibraltaru oraz optymalizację prawodawstwa Gibraltaru. Hiszpanię poproszono o podjęcie środków mających na celu usprawnienie organizacji ruchu, w tym modernizację przejścia granicznego, optymalizację profilowania w oparciu o ryzyko i rozwój wymiany informacji dotyczących przemytu tytoniu z władzami Gibraltaru. Komisja zobowiązuje się do dalszego monitorowania sytuacji na tej granicy, w tym sposobu wdrażania wspomnianych zaleceń przez oba państwa członkowskie w praktyce.

Transpozycja 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. Wszystkie państwa związane dyrektywą, z wyjątkiem Islandii, zgłosiły dokonanie jej pełnej transpozycji do przepisów krajowych. Większość zidentyfikowanych problemów dotyczących transpozycji została rozwiązana dzięki zmianie odpowiednich przepisów prawnych zainteresowanych państw członkowskich. Komisja nadal systematycznie monitoruje wszystkie zidentyfikowane braki, a w stosownych przypadkach wszczyna dochodzenia.

W dniu 27 marca 2014 r. Komisja przedstawiła swoje pierwsze sprawozdanie dotyczące stosowania dyrektywy w ramach komunikatu w sprawie polityki UE w zakresie powrotów, w którym stwierdzono, że dyrektywa przyczyniła się do promowania zarówno pełnego poszanowania praw podstawowych w sprawiedliwy i godny sposób, jak również skutecznych procedur powrotu. Zmniejszyła się liczba przypadków niejasnego statusu prawnego migrantów, a dobrowolny wyjazd został powszechnie uznany za nadrzędną formę powrotu. Trwałość powrotów również uległa poprawie dzięki większej dostępności środków z zakresu reintegracji.

Te pozytywne zmiany potwierdziły zarówno podmioty społeczeństwa obywatelskiego (organizacje pozarządowe działające w obszarze migracji), jak i organy międzynarodowe (w tym sprawozdania Komisji Prawa Międzynarodowego Organizacji Narodów Zjednoczonych).

Wdrażanie rozporządzenia w sprawie małego ruchu granicznego (WE nr 1931/2006)

Od czasu wejścia w życie przepisów dotyczących małego ruchu granicznego w 2006 r. Komisja monitoruje ich wdrażanie. W odniesieniu do poprzedniego sprawozdania Komisja, po otrzymaniu wyjaśnień od państw członkowskich, których dotyczył problem, zakończyła prowadzone przez siebie dochodzenia dotyczące czterech państw członkowskich w sprawie dwustronnych umów zawartych przez te państwa (Węgry, Słowację, Łotwę i Polskę) z

sąsiadującymi z nimi państwami trzecimi i zwróciła się do tych państw członkowskich o przekazywanie informacji na temat dalszego rozwoju wydarzeń. Jednocześnie Komisja kontynuowała dochodzenie dotyczące Słowenii, jak również dwa postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jedno dotyczące Łotwy, a drugie Polski.

W dniu 17 lutego 2014 r. Komisja przyjęła sprawozdanie w sprawie funkcjonowania nadzwyczajnego rozszerzenia obszaru obowiązywania zasad małego ruchu granicznego w rejonie Kaliningradu na terytorium Federacji Rosyjskiej i niektórych polskich okręgów administracyjnych¹². Sprawozdanie to dotyczy praktycznej realizacji tego rozwiązania, w tym liczby przekroczeń granicy w ramach małego ruchu granicznego, ustaleń organizacyjnych i wyzwań. W sprawozdaniu stwierdzono, iż wydaje się, że wspomniane zasady funkcjonują dobrze, a jednocześnie wskazano, że zważywszy na krótki okres od ich wejścia w życie, wszelkie oceny są ograniczone. Sprawozdanie zostało pozytywnie ocenione przez Radę, która oczekuje na kolejne sprawozdanie za dwa lata; powinna wówczas być dostępna większa ilość danych.

3.5. Niedociągnięcia zidentyfikowane przez mechanizm oceny Schengen

W ramach obecnego mechanizmu oceny Schengen¹³ stosowanie przez państwa członkowskie dorobku Schengen jest poddawane regularnej ocenie przez ekspertów z państw członkowskich, Sekretariatu Generalnego Rady oraz Komisji.

W okresie od dnia 1 listopada 2013 r. do dnia 30 kwietnia 2014 r. ocena Schengen została przeprowadzona w odniesieniu do współpracy policyjnej w Szwajcarii oraz funkcjonowania SIS/Sirene w Estonii, na Łotwie, Litwie, Węgrzech i w Polsce. Jeżeli chodzi o SIS/Sirene, państwa członkowskie poddane ocenie osiągnęły zasadniczo zadowalające postępy we wdrażaniu SIS II. Opracowywanie sprawozdań wciąż trwa. Będą one zawierały zarówno pozytywne, jak i negatywne uwagi oraz zalecenia, w tym dotyczące bardziej wszechstronnego wykorzystania nowych kategorii i funkcji wpisów. Szczególny nacisk kładzie się na bardziej skuteczne wykorzystanie SIS II na granicach zewnętrznych.

Trwają przygotowania dotyczące nowego mechanizmu oceny Schengen. Zgodnie z rozporządzeniem 1053/2013 w sprawie ustanowienia mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen¹⁴ ustanowiony został Komitet Schengen, który zebrał się po raz pierwszy w dniu 17 stycznia 2014 r., aby omówić praktyczne wdrożenie nowego mechanizmu oceny Schengen. Zgodnie z tym rozporządzeniem zakłada się, że do dnia 27 maja 2014 r. ustanowiony zostanie wieloletni plan ocen. Pierwszych ocen w ramach nowego mechanizmu można spodziewać się w styczniu 2015 r.

¹² COM(2014) 74 final, 17.2.2014, Sprawozdanie dotyczące wdrożenia i funkcjonowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1342/2011 zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 w sprawie włączenia obwodu kaliningradzkiego i niektórych polskich okręgów administracyjnych do obszaru uznawanego za strefę przygraniczną oraz dotyczące dwustronnej umowy zawartej w związku z tą zmianą między Polską a Federacją Rosyjską.

¹³ SCH/Com-ex (98) 26 def.

¹⁴ Dz.U. L 295 z 6.11.2013, s. 27.

3.6. Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych z Bułgarią i Rumunią

Rada nie zdołała jeszcze podjąć decyzji o zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych z tymi państwami. Komisja w dalszym ciągu w pełni wspiera przystąpienie Bułgarii i Rumunii do strefy Schengen.

4. ŚRODKI WSPIERAJĄCE

4.1. Stosowanie systemu informacyjnego Schengen

W wielu państwach członkowskich wprowadzenie SIS II było powiązane z uruchomieniem nowych systemów dla użytkowników końcowych lub ze znaczącymi ulepszeniami istniejących systemów, co doprowadziło do ogólnej poprawy programów krajowych dla funkcjonariuszy organów ścigania. Wiele państw członkowskich wdrożyło rozwiązania umożliwiające składanie równoległe kilku zapytań w ramach SIS II według różnych kryteriów (np. w przypadku kradzieży ciągnika, pojazdu czy sprzętu przemysłowego wpisy stają się przedmiotem zapytań w tym samym czasie). Jeżeli chodzi o liczbę trafień (pozytywny wynik zapytania w SIS II), po zakończeniu okresu umocowywania się w państwach członkowskich obecną sytuację charakteryzuje ogólnie pozytywna tendencja w odniesieniu do liczby trafień, która przekracza poziom osiągnięty przez SIS 1+ o 3,5 %.

Chociaż w 2011 r. podczas obowiązywania poprzednika systemu SIS II doszło do ataku hakerskiego przeciwko duńskiemu systemowi N.SIS, Komisja przeprowadziła kompleksową ocenę skuteczności krajowych środków bezpieczeństwa wspólnie z ekspertami z eu-LISA, państwami członkowskimi i Europejskim Inspektorem Ochrony Danych. Zalecenia zostaną udostępnione w drugim kwartale 2014 r.

Komisja w dalszym ciągu uważnie monitorowała wdrażanie SIS II przez państwa członkowskie, kładąc szczególny nacisk na nowe kategorie i funkcje wpisów, gdyż wiele państw członkowskich musi jeszcze w pełni wdrożyć te elementy do swoich systemów dla użytkowników końcowych. Komisja koncentruje się zwłaszcza na terminowym usuwaniu przez państwa członkowskie wpisów do SIS II, gdyż nieaktualne wpisy mogą powodować niedogodności i szkody w stosunku do osób, których dotyczą. Brak procedur i kontroli ze strony odpowiedzialnych organów krajowych oraz brak przepisów prawnych jasno określających, kiedy należy usunąć wpis, są głównymi powodami opóźnień. Komisja ustaliła ponadto, że niektóre państwa członkowskie nie załączają systematycznie – chociaż powinny – europejskiego nakazu aresztowania do wpisów mających prowadzić do aresztowania. Może to zagrażać ważności wpisu. Wobec powyższego Komisja poruszyła tę kwestię z zainteresowanymi państwami członkowskimi, aby zaradzić występowaniu takiej sytuacji. W stosownych przypadkach Komisja rozpocznie również dochodzenia przeciwko państwom członkowskim, które nie przestrzegają wymogów prawnych.

SIS II sprawdził się jako istotne narzędzie do wykrywania szlaków wykorzystywanych przez terrorystów i przemieszczające się gangi przestępcze, nawet w przypadku zmienionej tożsamości lub sfalszowanych dokumentów tożsamości. Komisja i państwa członkowskie prowadzą ścisłą współpracę w celu pełnego wykorzystania możliwości oferowanych w ramach specjalnej kategorii wpisów do SIS II, która umożliwia dyskretną i szczegółową

kontrolę osób i niektórych rodzajów obiektów. Po skutecznej interwencji Komisji polegającej na zaproponowaniu rozwiązań mających na celu bardziej intensywne wykorzystanie tej kategorii wpisów dane statystyczne wskazują na wzrost liczby takich wpisów o ponad 30 %.

4.2. Stosowanie wizowego systemu informacyjnego

Po zakończeniu (w dniu 31 października 2013 r.) ostatniego okresu sprawozdawczego, w dniu 14 listopada 2013 r. VIS został uruchomiony w regionie dziewiątym (Azja Środkowa), regionie dziesiątym (Azja Południowo-Wschodnia) i w regionie jedenastym (okupowane terytoria palestyńskie)¹⁵.

Kolejność uruchamiania VIS w trzeciej grupie regionów została określona we wrześniu 2013 r.¹⁶. VIS ma zostać uruchomiony w regionach dwunastym, trzynastym, czternastym i piętnastym (Ameryka Centralna, Ameryka Północna, Karaiby i Australazja) w dniu 15 maja 2014 r., a w regionie szesnastym (Bałkany Zachodnie i Turcja) w dniu 25 września 2014 r.

System VIS funkcjonuje prawidłowo; do dnia 1 października 2013 r. przetworzył on 4,8 mln wniosków wizowych Schengen, z których prawie 4 mln skutkowało wydaniem wiz. Mimo nieustających wysiłków podejmowanych przez państwa członkowskie podstawowym źródłem obaw są średnio- i długoterminowe skutki braku optymalnej jakości danych (zarówno biometrycznych, jak i alfanumerycznych) wprowadzanych przez organy konsularne państw członkowskich do systemu VIS. Może to wynikać z niekompletnych danych (np. gdy różne wnioski wizowe tej samej osoby lub podróżujących wspólnie członków rodziny nie są powiązane), nieustrukturyzowanych danych (gdy nie są one wprowadzane w odpowiednim formacie), a także z niedostatecznej jakości odcisków palców. Może to doprowadzić do sytuacji, w której decydenci będą otrzymywać niewiarygodne informacje, oraz spowodować trudności z przeprowadzeniem uprzednich konsultacji z innymi państwami członkowskimi podczas wydawania wizy.

Wykorzystanie odcisków palców do weryfikacji posiadaczy wiz na przejściach granicznych Schengen stanie się obowiązkowe w październiku 2014 r. Chociaż niektóre państwa członkowskie przeprowadzały już szereg takich weryfikacji, zasadnicze znaczenie ma dotrzymanie tego terminu przez wszystkie państwa członkowskie. Dane dostępne w eu-LISA wskazują, że w okresie od listopada 2013 r. do stycznia 2014 r. w punktach znajdujących się na granicy zewnętrznej przeprowadzono ogółem 152 262 weryfikacje odcisków palców w VIS¹⁷.

¹⁵ Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 8 listopada 2013 r. określająca datę uruchomienia wizowego systemu informacyjnego (VIS) w regionach dziewiątym, dziesiątym i jedenastym (2013/642/UE).

¹⁶ Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 30 września 2013 r. określająca trzecią i ostatnią grupę regionów, w których uruchomiony zostanie wizowy system informacyjny (VIS) (2013/493/UE).

¹⁷ Weryfikacje tego typu przeprowadzało głównie 6 państw członkowskich, a w pozostałych państwach takich weryfikacji nie było lub ich liczba była mniejsza niż 100 przypadków miesięcznie. Dla porównania w tym samym okresie przeprowadzono 6 159 564 weryfikacji w VIS z wykorzystaniem danych alfanumerycznych (numer naklejki wizowej) w odniesieniu do całej strefy Schengen.

4.3. Polityka wizowa i umowy o readmisji

Zmiana rozporządzenia 539/2001 wprowadzająca nowy mechanizm zawieszający i zmieniony mechanizm wzajemności

W dniu 11 grudnia 2013 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły zmianę do rozporządzenia 539/2001 przewidującą między innymi nowy mechanizm zawieszający i zmieniony mechanizm wzajemności¹⁸. Zmiana weszła w życie dnia 9 stycznia 2014 r.

Nowy mechanizm zawieszający

Zgodnie z przepisami nowego mechanizmu zawieszającego może on być wykorzystywany jako środek stosowany w ostateczności w sytuacjach, gdy ruch bezwizowy z państwem trzecim doprowadził do znacznego zwiększenia liczby pochodzących z tego państwa trzeciego nielegalnych migrantów lub osób, których wnioski o azyl odrzucono, wyraźnie obciążając system azylowy państwa członkowskiego. Mechanizmu tego nie stosuje się automatycznie: w przypadku wniosku państwa członkowskiego o uruchomienie mechanizmu zawieszającego, w oparciu o wyraźnie określone i rygorystyczne kryteria, Komisja musi zbadać wszystkie istotne czynniki, w tym możliwy wpływ na stosunki UE z danym państwem trzecim. Jeżeli po zbadaniu wszystkich faktów i istotnych elementów Komisja uzna, że należy zawiesić zniesienie wiz dla obywateli danego państwa trzeciego, przedstawi ona komitetowi, w którym reprezentowane są wszystkie państwa członkowskie, projekt decyzji zawieszającej zniesienie wiz, w odniesieniu do której komitet wyda opinię. Komisja zobowiązuje się również do przeprowadzenia debaty politycznej z Parlamentem Europejskim przed zaproponowaniem jakiegokolwiek środka zawieszającego.

Zmieniony mechanizm wzajemności

Podczas negocjacji legislacyjnych Parlament Europejski i kilka państw członkowskich zaapelowało o wzmocnienie mechanizmu wzajemności – stosowanego w przypadku, gdy państwo trzecie, którego obywatele są zwolnieni z obowiązku wizowego, wprowadza lub utrzymuje obowiązek wizowy dla obywateli jednego lub większej liczby państw członkowskich – w celu zwiększenia jego skuteczności i zapewnienia większej solidarności wśród państw członkowskich.

Główne zmiany wprowadzone przez zmieniony mechanizm wzajemności obejmują możliwość przyjęcia przez Komisję w każdym czasie, przez okres dwóch lat od zgłoszenia sytuacji braku wzajemności, aktu wykonawczego zawieszającego ruch bezwizowy dla pewnych kategorii obywateli danego państwa trzeciego na okres do sześciu miesięcy, z możliwością jego przedłużenia o kolejne okresy o długości do sześciu miesięcy; jeżeli Komisja podejmie decyzję o nieprzyjmowaniu takiego aktu, musi ona przedstawić sprawozdanie wyjaśniające powody, dla których postanowiła nie proponować wprowadzenia

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1289/2013 zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wize podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, Dz.U. L 347 z 20.12.2013.

środku. Ponadto jeżeli po dwóch latach od zgłoszenia braku wzajemności dane państwo trzecie w dalszym ciągu wymaga posiadania wiz od obywateli jednego lub większej liczby państw członkowskich, Komisja przyjmuje akt delegowany w sprawie ponownego wprowadzenia obowiązku wizowego w odniesieniu do wszystkich obywateli tego państwa trzeciego na okres 12 miesięcy; Parlament Europejski albo Rada mogą sprzeciwić się wejściu w życie tego aktu delegowanego.

Przyjmując z zadowoleniem zmianę mającą na celu wzmocnienie wiarygodności wspólnej polityki wizowej i zapewnienie większej solidarności między państwami członkowskimi, Komisja jest jednak zdania, że przyznane jej uprawnienia w ramach zmienionego mechanizmu wzajemności nie są zgodne z art. 290 i 291 TFUE; Komisja złożyła w związku z tym wniosek o stwierdzenie nieważności niektórych przepisów rozporządzenia 1289/2013 – zgodnie z deklaracjami Komisji złożonymi podczas przyjmowania zmiany przez Parlament Europejski¹⁹ i Radę.

Mechanizm monitorowania sytuacji w państwach Bałkanów Zachodnich po liberalizacji reżimu wizowego

Zgodnie z danymi Eurostatu w 2013 r. całkowita liczba wniosków o azyl pochodzących z pięciu państw Bałkanów Zachodnich, których obywatele są zwolnieni z obowiązku wizowego²⁰, złożonych w państwach strefy Schengen i w państwach kandydujących do Schengen była o około 12,5 % wyższa niż w 2012 r.²¹, a tym samym sytuacja ta miała nadal wpływ na funkcjonowanie systemu bezwizowego pomiędzy Bałkanami Zachodnimi a UE. W odniesieniu do napływu wniosków w 2013 r. zauważono podobną tendencję jak w 2012 r.

Obywatele pięciu państw Bałkanów Zachodnich objętych zwolnieniem z obowiązku wizowego stanowili w 2013 r. prawie 12 % wszystkich osób ubiegających się o azyl w państwach strefy Schengen i państwach kandydujących do Schengen, w porównaniu z około 13,4 % w 2012 r. Około 93 % tych wniosków złożono w 2013 r. w sześciu państwach należących do strefy Schengen, w których ich liczba była najwyższa, tj. w Niemczech, Francji, Szwecji, Belgii, Szwajcarii i Luksemburgu. Ogólny odsetek uznawalności²² wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w pierwszej instancji złożonych przez obywateli tych pięciu państw Bałkanów Zachodnich w strefie Schengen i krajach kandydujących do Schengen był w 2013 r. niższy niż 2 %.

¹⁹ Zob. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20130910+ITEM-011+DOC+XML+V0//EN&language=EN>

²⁰ Od końca 2009 r. obywatele byłej jugosłowiańskiej republiki Macedonii, Czarnogóry i Serbii posiadający paszport biometryczny mogli podróżować bez wiz do państw członkowskich UE zgodnie z rozporządzeniem 539/2001. Na tych samym warunkach obywatele Albanii oraz Bośni i Hercegowiny mogli podróżować bez wiz do państw członkowskich UE od dnia 15 grudnia 2010 r.

²¹ Należy zauważyć, że dane Eurostatu za 2012 r. nie uwzględniają Chorwacji, która nie była jeszcze wtedy członkiem UE.

²² Odsetek uznawalności oblicza się jako udział decyzji w pierwszej instancji przyznających status ochrony zgodnej z konwencją genewską lub ochrony uzupełniającej w łącznej liczbie decyzji podjętych w pierwszej instancji (łączna liczba decyzji podjętych w pierwszej instancji obejmuje decyzje przyznające status ochrony zgodnej z konwencją genewską lub ochrony uzupełniającej oraz decyzje przyznające status innego rodzaju – np. status humanitarny – i wnioski odrzucone).

Zdecydowanie największą grupę wnioskodawców stanowili Serbowie, przy znacznym wzroście udziału obywateli Albanii. Najpopularniejszym państwem przeznaczenia są w dalszym ciągu Niemcy (których udział nadal rośnie), a następnie Francja i Szwecja.

W dniu 28 listopada 2013 r. Komisja przedstawiła Czwarte sprawozdanie w sprawie monitorowania sytuacji po liberalizacji reżimu wizowego w państwach Bałkanów Zachodnich²³, w którym ocenia wdrożone środki, sprawdza funkcjonowanie systemu bezwizowego i przedstawia zalecenia dotyczące tego systemu.

Umowy o readmisji i o ułatwieniach wizowych oraz liberalizacja reżimu wizowego

Aby ułatwić readmisję osób przebywających bez zezwolenia w danym państwie członkowskim, w dniu 16 grudnia 2013 r. podpisana została umowa o readmisji z Turcją. Jednocześnie rozpoczęto dialog w sprawie liberalizacji reżimu wizowego. W dniu 26 lutego 2014 r. Parlament Europejski wyraził zgodę na podpisanie umowy o readmisji, a Rada ma przyjąć decyzję o jej zawarciu.

Wejście w życie umowy o readmisji i umowy o ułatwieniach wizowych z Republiką Zielonego Przylądka będzie możliwe po otrzymaniu powiadomienia o zakończeniu procedur ratyfikacyjnych przez Republikę Zielonego Przylądka (procedury ratyfikacyjne po stronie UE zostały sfinalizowane). W dniu 9 października 2013 r. uzyskano zgodę Parlamentu Europejskiego na podpisanie umowy o readmisji i umowy o ułatwieniach wizowych z Armenią; obydwie umowy weszły w życie dnia 1 stycznia 2014 r. Umowa o readmisji z Azerbejdżanem została podpisana w dniu 28 lutego 2014 r. (umowa o ułatwieniach wizowych została podpisana już w listopadzie 2013 r.). Parlament Europejski wydał zgodę w dniu 12 marca 2014 r. i oczekuje się, że umowy wejdą w życie przed latem. Negocjacje z Białorusią w sprawie readmisji i ułatwień wizowych zostały oficjalnie otwarte dnia 29 stycznia 2014 r. po wstępnym zaproszeniu do otwarcia negocjacji w 2011 r. Oczekuje się, że pierwsza runda negocjacji technicznych odbędzie się w połowie czerwca 2014 r. Negocjacje z Marokiem w sprawie readmisji rozpoczną się ponownie w dniach 11–12 czerwca br. równoległe z negocjacjami w sprawie umowy o ułatwieniach wizowych.

W grudniu 2013 r. współprawodawcy zgodzili się na zniesienie obowiązku wizowego dla obywateli Republiki Mołdawii posiadających paszport biometryczny. Od dnia 28 kwietnia 2014 r. mogą oni podróżować do strefy Schengen bez wiz. W lutym 2014 r. współprawodawcy doszli do porozumienia w sprawie wprowadzenia zmian do rozporządzenia 539/2001 w celu zniesienia obowiązku wizowego w odniesieniu do obywateli 16 małych państw wyspiarskich regionu Karaibów i Oceanii, jak również Zjednoczonych Emiratów Arabskich, Peru i Kolumbii. Zmiany te wejdą w życie w pierwszej połowie czerwca br., jednak faktyczny ruch bezwizowy dla obywateli tych państw stanie się rzeczywistością dopiero po wejściu w życie umów o ruchu bezwizowym zawartych pomiędzy UE i każdym z tych państw. Ponadto w przypadku Kolumbii i Peru przed wystąpieniem z

²³ COM(2013) 836 final.

wnioskiem o zgodę na rozpoczęcie negocjacji w tej sprawie Komisja będzie musiała ocenić, czy państwa te spełniają odpowiednie kryteria.