



Strasburg, dnia 15.12.2015 r.
COM(2015) 673 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**Europejska straż graniczna i przybrzeżna oraz skuteczne zarządzanie granicami
zewnętrznymi UE**

I. WPROWADZENIE

Utworzenie strefy Schengen, czyli strefy swobodnego przemieszczania się bez granic wewnętrznych, jest historycznym osiągnięciem i symbolem wartości europejskich, które doprowadziły do obalenia murów i zjednoczenia kontynentu. Tempo przemieszczania ludzi, towarów i usług przez granice naszych państw członkowskich przyczynia się również do wzmacniania konkurencyjności UE jako jednego z największych obszarów gospodarczych na świecie oraz do tworzenia miejsc pracy i rozwoju gospodarczego. Jednakże z decyzją o wprowadzeniu wspólnego wewnętrznego obszaru swobodnego przemieszczania się wiąże się wspólna odpowiedzialność za zapewnienie rygorystycznych i spójnych standardów zarządzania granicami i bezpieczeństwem na granicach zewnętrznych. Strefa Schengen bez granic wewnętrznych może istnieć jedynie pod warunkiem, że zagwarantujemy skuteczne zabezpieczenie i ochronę jej granic zewnętrznych.

Podczas tegorocznych wydarzeń zaufanie obywateli w naszą wspólną zdolność do zarządzania wspólnymi granicami zewnętrznymi zostało poddane próbie, w szczególności w związku z bezprecedensowym napływem migrantów i uchodźców. Kryzys obnażył niedociągnięcia i luki w istniejących mechanizmach zarządzania granicami, które okazały się niewystarczające do zapewnienia skutecznego i zintegrowanego zarządzania granicami. Niektóre państwa członkowskie nie były w stanie zapewnić skutecznej kontroli granicznej oraz identyfikacji i rejestracji nielegalnych migrantów. Kryzys pokazał również, że ograniczenia agencji Frontex – niewystarczające zasoby kadrowe i wyposażenie techniczne, niemożność wszczęcia i przeprowadzenia operacji powrotu lub operacji zarządzania granicami oraz brak wyraźnego upoważnienia do prowadzenia działań poszukiwawczych i ratowniczych – ograniczyły jej zdolność do skutecznego przeciwdziałania takim sytuacjom i podejmowania działań naprawczych.

Między styczniem a listopadem 2015 r. stwierdzono ponad 1,5 mln nielegalnych przekroczeń granicy¹, co oznacza, że do UE przybyła rekordowa liczba osób². Obywatele państw trzecich byli w stanie nielegalnie przekraczać zewnętrzne granice UE, a następnie kontynuować podróż po całej Unii bez uprzedniej identyfikacji, rejestracji i przejścia odpowiednich kontroli bezpieczeństwa. Skala tych ogromnych wtórnych przepływów migrantów wewnątrz UE znacząco podważyła spójność strefy Schengen, w wyniku czego niektóre państwa członkowskie postanowiły czasowo przywrócić kontrole na swoich granicach wewnętrznych. Sytuacja taka nie może i nie powinna trwać przez dłuższy okres. Obawy o bezpieczeństwo po tegorocznych atakach terrorystycznych oraz zjawisko zagranicznych bojowników terrorystycznych przyczyniły się do wzrostu zaniepokojenia obywateli.

Ponadto coraz wyraźniej widać, że wyzwaniom związanym z tymi przepływami nie są w stanie skutecznie sprostać pojedyncze państwa członkowskie, działające w nieskoordynowany sposób. Potrzebujemy standardów unijnych i ujednoliconego systemu wspólnej odpowiedzialności za zarządzanie granicami zewnętrznymi.

W opublikowanym przez Komisję Europejską w maju 2015 r. Europejskim programie w zakresie migracji³ wskazano na potrzebę przejścia ku wspólnemu zarządzaniu granicami zewnętrznymi, zgodnie z celem zakładającym „stopniowe wprowadzanie zintegrowanego systemu zarządzania

¹ W okresie styczeń – październik odnotowano dokładnie 1 284 549 nielegalnych przekroczeń granicy. Dane są dostępne w sieci analiz ryzyka Fronteksu (FRAN) i obejmują strefę Schengen wraz z państwami kandydującymi do strefy Schengen. Obejmują one 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 za listopad pochodzą z aplikacji do informowania o wspólnych działaniach (Joint Operations Reporting Application – JORA) oraz ze strony internetowej chorwackiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (<http://www.mup.hr/219696.aspx>); w odniesieniu do tras, dla których dane nie były jeszcze dostępne, wykorzystano dane szacunkowe.

² W latach 2009–2014 ogólna liczba wykrytych przypadków nielegalnego przekroczenia granicy wyniosła 813 044.

³ COM (2015) 240 final.

granicami zewnętrznymi” określonym w art. 77 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W wygłoszonym we wrześniu orędziu o stanie Unii przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker zapowiedział, że przed końcem roku Komisja przedstawi ambitne działania w tym zakresie w postaci w pełni operacyjnej europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej, co następnie potwierdzono w programie prac Komisji na rok 2016⁴.

Cel ten został również zasygnalizowany przez Parlament Europejski⁵ i potwierdzony w jasnych wytycznych określonych przez Radę Europejską w dniach 23 września i 15 października⁶.

Niniejszy komunikat, wraz z towarzyszącymi mu środkami, przewiduje silną i jednolitą politykę zarządzania granicami zewnętrznymi UE w oparciu o zasadę wspólnej odpowiedzialności. Stały zintegrowany system zarządzania granicami zagwarantuje, że Unia i jej państwa członkowskie będą przygotowane na sytuacje nadzwyczajne na granicach zewnętrznych i w będą w stanie reagować na nie skutecznie i w odpowiednim czasie. Podstawą tego systemu będzie stały mechanizm zapobiegania sytuacjom kryzysowym, polegający na stałym monitorowaniu zdolności państw członkowskich, w tym poprzez solidną i regularną analizę ryzyka.

Korzyści płynące z obszaru swobodnego przepływu osób pozbawionego granic wewnętrznych państwa członkowskie odnoszą wspólnie od wielu lat. Teraz nadszedł czas, aby skuteczne zarządzanie granicami zewnętrznymi stało się prawdziwie wspólną odpowiedzialnością. Nadszedł czas na decydujący krok w kierunku zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi.

II. EUROPEJSKA STRAŻ GRANICZNA I PRZYBRZEŻNA ORAZ ZASADA WSPÓLNEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI

Komisja proponuje dziś stworzenie prawdziwego europejskiego systemu zintegrowanego zarządzania granicami, zaprojektowanego w sposób odpowiadający nowym wyzwaniom i realiom politycznym, przed jakimi stoi UE, zarówno w zakresie migracji, jak i bezpieczeństwa wewnętrznego.

Utworzona zostanie **europejska straż graniczna i przybrzeżna** w celu zagwarantowania skutecznego stosowania solidnych wspólnych standardów zarządzania granicami oraz zapewnienia w razie konieczności wsparcia operacyjnego i interwencji w celu szybkiego reagowania na nowe sytuacje kryzysowe na granicy zewnętrznej. Europejska straż graniczna i przybrzeżna połączy Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, utworzoną z Fronteksu, z organami państw członkowskich odpowiedzialnymi za zarządzanie granicami, które nadal będą prowadzić bieżące zarządzanie granicami zewnętrznymi. Krajowe organy straży przybrzeżnej są również częścią europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej w zakresie, w jakim nadzorują granice morskie. Rola agencji w zakresie wspierania **działań poszukiwawczych i ratowniczych** zostanie teraz znacznie wzmocniona.

Nowa Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej („agencja”) będzie centralnym punktem działań na rzecz zapewnienia bardziej zintegrowanego systemu zarządzania granicami. Musi ona stanowić ośrodek zdolności operacyjnej i wiedzy fachowej, zapewniać praktyczne wsparcie krajowym organom straży granicznej i gwarantować skutecznie funkcjonowanie tego systemu. Wniosek Komisji przewiduje zestaw środków upoważniających agencję do działania w sposób, który zapewni skuteczne

⁴ COM (2015) 610 final.

⁵ W rezolucji z dnia 10 września Parlament Europejski podkreślił konieczność zapewnienia skutecznego zarządzania granicami zewnętrznymi.

⁶ Podczas nieformalnego posiedzenia szefów państw lub rządów w dniu 23 września przywódcy zwrócili uwagę na potrzebę wzmocnienia kontroli na granicach zewnętrznych, a w konkluzjach Rady Europejskiej z dnia 15 października wyraźnie wzywa się do ustanowienia zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi.

reagowanie na bieżące wyzwania, i oparty jest na zaleceniach wydanych przez zarząd Fronteksu w listopadzie 2015 r.⁷.

Aby europejska straż graniczna i przybrzeżna była skuteczna, musi działać na wszystkich etapach zarządzania granicami. Po pierwsze, trzeba ustalić wspólne standardy, które zagwarantują solidne zarządzanie granicami umożliwiające reagowanie w sytuacjach kryzysowych. W wyniku integracji organów krajowych i unijnych w ramach europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej stałe podnoszenie standardów powinno wejść w zasadnicze zadania organów straży granicznej, w tym straży przybrzeżnej, w zakresie, w jakim wykonuje ona zadania związane z kontrolą graniczną, na wszystkich szczeblach. Właściwe organy krajowe będą wykonywały swoje normalne zadania zgodnie z tymi standardami, a solidny szczebel unijny zapewni ich jednolite wdrażanie we wszystkich państwach członkowskich. Po drugie, istnieje potrzeba ustanowienia systemu umożliwiającego wykrywanie uchybień z dużym wyprzedzeniem, tak aby możliwe było podjęcie działań naprawczych. Po trzecie, solidny i umożliwiający szybkie reagowanie system ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia w razie konieczności odpowiednich działań w sytuacjach kryzysowych. W sytuacjach wyjątkowych wsparcie udzielane państwom członkowskim pierwszej linii należy uznać za odpowiedzialność, którą UE i państwa członkowskie muszą i powinny współdzielić. W związku z tym europejska straż graniczna i przybrzeżna musi być w stanie interweniować w sytuacji, gdy krajowa straż graniczna państw członkowskich pierwszej linii nie jest w stanie, niezależnie od powodów, samodzielnie skutecznie stawić czoła stojącym przed nią wyzwaniom.

III. JEDNOLITY SYSTEM ZINTEGROWANEGO ZARZĄDZANIA GRANICAMI ZEWNĘTRZNYMI

1. SKUTECZNE WDROŻENIE ZINTEGROWANEGO ZARZĄDZANIA GRANICAMI

Zintegrowane zarządzanie granicami wykracza poza kontrole graniczne przeprowadzane jedynie na granicy zewnętrznej. Obejmuje ono środki w państwach trzecich, środki podejmowane wraz z sąsiadującymi państwami trzecimi oraz środki w przestrzeni swobodnego przepływu, w tym powroty nielegalnych migrantów z UE do ich państw pochodzenia. Prawidłowe zarządzanie granicami jest także wspierane przez szereg elementów takich jak solidna i regularna analiza ryzyka, usprawniona współpraca między agencjami oraz wykorzystanie najnowocześniejszych technologii.

W pierwszej kolejności należy zapewnić pełne i prawidłowe wdrożenie obowiązujących wspólnych przepisów unijnych. Wdrożenie tych przepisów jest również niezbędne w normalnych okolicznościach, gdy nie ma zwiększonej presji, ale przestrzeń swobodnego przepływu musi być w równym stopniu zabezpieczona.

Aby zapewnić ciągłe monitorowanie zarządzania granicami zewnętrznymi w państwach członkowskich, Komisja proponuje wzmocnienie obowiązku współpracy i wymiany informacji między nową Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej a organami krajowymi. W szczególności w ramach agencji utworzony zostanie ośrodek monitorowania i analizy ryzyka, aby śledzić przepływy migracyjne do i wewnątrz Unii Europejskiej. Instrument ten będzie ściśle powiązany z rzetelną i aktualną **analizą ryzyka**. Stosowanie wspólnego zintegrowanego modelu analizy ryzyka (CIRAM) opracowanego przez agencję, w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, będzie obowiązkowe.

⁷ Są one wynikiem oceny wewnętrznej Fronteksu przeprowadzonej zgodnie z jej obowiązującą podstawą prawną, sfinalizowanej w czerwcu 2015 r.

Aby wesprzeć opracowanie zintegrowanego podejścia oraz dodatkowo umocnić regularne monitorowanie zarządzania granicami zewnętrznymi przez państwa członkowskie, agencja oddeleguje **urzędników łącznikowych** do wybranych państw członkowskich, określonych na podstawie analizy ryzyka i w porozumieniu z zarządem agencji. Ci urzędnicy, współpracujący z krajowymi organami straży granicznej (oraz straży przybrzeżnej w zakresie, w jakim wykonuje ona zadania związane z kontrolą graniczną) i działający jako pośrednicy między tymi organami a agencją, będą w pełni włączeni w działalność i systemy informacyjne tych organów krajowych oraz będą w stanie zapewnić agencji pełne informacje w czasie rzeczywistym. Będą oni stwierdzać ewentualne niedociągnięcia w krajowych systemach zarządzania granicami i opracowywać zalecenia służące ich eliminacji. Pomoże to we wspólnym i aktywnym określaniu koniecznych działań zapobiegawczych oraz w zapobieganiu sytuacjom, w których potencjalne niedociągnięcia mogłyby stać się poważnym problemem.

W celu zagwarantowania skutecznego wdrażania europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami, agencja opracuje kompleksowy przegląd zdolności państw członkowskich, w tym w zakresie alokacji personelu i wyposażenia na granicach zewnętrznych. W celu stwierdzenia i usuwania niedociągnięć Komisja proponuje znaczne wzmocnienie testu agencji oceniającego podatność na zagrożenia (w porównaniu z obecną sytuacją Fronteksu) poprzez przekształcenie go w obowiązkowy mechanizm **oceny podatności na zagrożenia**. Zostanie on opracowany w taki sposób, aby uzupełniał mechanizm oceny Schengen⁸, i będzie zapewniać wystarczające zaspokojenie szczególnych potrzeb odcinków granicy zewnętrznej, które są narażone na zagrożenia, np. nadmierną presją migracyjną. Informacje potrzebne do przeprowadzenia takiej oceny podatności na zagrożenia będą uzupełniane przez oddelegowanych urzędników łącznikowych, którzy będą przekazywać dane zgromadzone w trakcie ich pracy w terenie.

Poprzez ocenę zasobów i sprzętu w państwach członkowskich, a także planowanie awaryjne, agencja ustali, czy są one dobrze przygotowane do sprostania potencjalnym wyzwaniom i stwierdzenia istniejących niedociągnięć. W wyniku tej oceny agencja w razie potrzeby określi, czy konieczne są jakiegokolwiek działania naprawcze w celu wyeliminowania nowych lub istniejących luk. Decyzje Agencji będą wiążące dla odnośnych państw członkowskich. Jeśli niezbędne działania naprawcze nie zostaną podjęte w terminie wyznaczonym przez agencję, Komisja Europejska może upoważnić agencję do podjęcia dalszych działań, w tym do rozmieszczenia w danym miejscu europejskich zespołów straży granicznej i przybrzeżnej (zob. poniżej).

2. ZAPOBIEGANIE SYTUACJOM KRYZYSOWYM ORAZ PODEJMOWANIE INTERWENCJI NA GRANICACH ZEWNĘTRZNYCH

Nie można pozwalać na pogarszanie się sytuacji na granicach zewnętrznych do tego stopnia, aby zagrażało to funkcjonowaniu strefy Schengen.

W przypadkach nagłej lub wyjątkowej presji migracyjnej państwa członkowskie mogą już dziś korzystać z możliwości zwrócenia się o rozmieszczenie w danym miejscu zasobów agencji⁹. **Państwa członkowskie mogą wystąpić o przeprowadzenie wspólnych operacji i szybkich interwencji na granicach** oraz o rozmieszczenie w danym miejscu europejskich zespołów straży granicznej i przybrzeżnej w celu ich wspierania.

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1053/2013 z dnia 7 października 2013 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen oraz uchylecia decyzji komitetu wykonawczego z dnia 16 września 1998 r. dotyczącej utworzenia Stałego Komitetu ds. Oceny i Wprowadzania w Życie Dorobku Schengen, Dz.U. L 295 z 6.11.2013, s. 27.

⁹ Rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy oraz zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 w odniesieniu do tego mechanizmu i określające uprawnienia i zadania zaproszonych funkcjonariuszy.

Jednakże kryzys uchodźczy ujawnił dwa zasadnicze problemy w istniejących strukturach. Wynikają one z tego, że rozmieszczenie zasobów agencji zależy po pierwsze od woli wysłania przez państwa członkowskie zasobów na granicę zewnętrzną w określonym momencie, a po drugie od złożenia formalnego wniosku przez państwo członkowskie pierwszej linii. Struktura i mandat nowej europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej zostały zaprojektowane w taki sposób, aby złagodzić oba te problemy. Z jednej strony niedociągnięcia te uwidoczniły się zwłaszcza w przypadku Grecji, gdzie Frontex zwrócił się do państw członkowskich o oddelegowanie 743 zaproszonych funkcjonariuszy do pracy na granicy zewnętrznej w Grecji, a do dnia dzisiejszego oddelegowano ich tylko 447. Z drugiej strony, pomimo wielu politycznych wezwań niektóre państwa członkowskie nie uaktywniły dostępnych mechanizmów interwencji na granicach, co uniemożliwiło Fronteksowi podjęcie interwencji.

Rezerwa europejskiej straży granicznej

Agencja powinna mieć zatem do natychmiastowego i bezpośredniego wykorzystania wystarczającą liczbę wysoko wykwalifikowanych ekspertów posiadających odpowiedni profil zawodowy, a także odpowiedni sprzęt techniczny. Obecnie wkłady kapitałowe i delegowanie ekspertów do Fronteksu zasadniczo odbywają się na zasadzie dobrowolności. Taka metoda pracy, w połączeniu z obecnym kryzysem migracyjnym, doprowadziły ostatnio do niedoborów, które uniemożliwiły Fronteksowi wykonywanie swoich zadań operacyjnych przy maksymalnych zdolnościach. Uchybienia te muszą zostać wyeliminowane.

Aby zapewnić agencji zdolności do wykonywania swoich zadań w zakresie reagowania na sytuacje nadzwyczajne, stworzona zostanie **interwencyjna rezerwa** ekspertów będąca stałym korpusem oddanym do dyspozycji agencji. Jako organ wyznaczony do wdrażania europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami agencja będzie mogła skorzystać z tej rezerwy z **bardzo niewielkim wyprzedzeniem** w okolicznościach wymagających **natychmiastowej reakcji**. Państwa członkowskie będą musiały udostępnić co najmniej 1 500 funkcjonariuszy straży granicznej, którzy będą mogli zostać rozmieszczeni przez agencję do podjęcia szybkich interwencji na granicach w ciągu kilku dni. Oprócz tego agencja będzie dysponować **interwencyjną rezerwą sprzętu technicznego**, w odniesieniu do której państwa członkowskie będą zobowiązane do udostępnienia w trybie natychmiastowym sprzętu operacyjnego nabytego przy wskaźniku współfinansowania na poziomie 90 % w ramach dodatkowych przydziałów na **działania szczegółowe**¹⁰ Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Dzięki temu zakończona zostanie obecna sytuacja, w której państwa członkowskie pierwszej linii stoją w obliczu niedoboru niezbędnego sprzętu do pobierania odcisków palców, a Frontex nie jest w stanie go dostarczyć, gdyż uzależniony jest od dostarczenia takich zasobów przez państwa członkowskie.

Prawo do interwencji

W pilnych sytuacjach agencja musi być w stanie podjąć kroki w celu zapewnienia podjęcia działań w terenie, nawet w przypadku braku wniosku o pomoc ze strony odnośnego państwa członkowskiego lub w przypadku gdy odnośne państwo członkowskie uważa, że nie ma potrzeby dodatkowej interwencji.

Z jednej strony takie działanie może okazać się konieczne z powodu nieproporcjonalnego wzrostu presji na odcinku granicy zewnętrznej, na którym krajowe organy straży granicznej (oraz straży

¹⁰ Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 515/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiającym, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument na rzecz wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz (Dz.U. L 150 z 20.5.2014, s. 143) działania szczegółowe są przewidziane jako „dodatkowe finansowanie”, tj. dodatkowe kwoty dodawane do 7-letnich podstawowych przydziałów krajowych na zasadach konkurencyjnych w zależności od gotowości do wdrożenia, w ramach ich programów krajowych, działań odpowiadających konkretnym priorytetom UE.

przybrzeżnej w zakresie, w jakim pełnią one zadania związane z kontrolą graniczną) nie są w stanie sprostać kryzysowi, który wystąpił. Z drugiej strony wymóg podjęcia pilnych działań na danym odcinku granicy zewnętrznej może wynikać z uchybienia w systemie zarządzania granicami danego państwa członkowskiego, które to uchybienie agencja stwierdziła w wyniku oceny podatności na zagrożenia, po czym zaleciła działania naprawcze, których z kolei dane państwo członkowskie nie wdrożyło w ustalonym terminie.

W przypadku wykrycia uchybień oraz aby podjąć **terminowe działania naprawcze** i uniknąć sytuacji kryzysowej, agencja będzie w pierwszej kolejności uprawniona do **zalecenia** państwom członkowskim podjęcia wspólnych operacji lub szybkich interwencji na granicach.

W przypadku gdy uchybienia utrzymują się i wkrótce planowane są działania krajowe, Komisja będzie mogła przyjąć decyzję wykonawczą określającą, że sytuacja na konkretnym odcinku granic zewnętrznych wymaga podjęcia pilnych działań, i powierzającą agencji zadanie wdrożenia odpowiednich środków operacyjnych. Umożliwi to agencji **natychmiastową interwencję w sytuacjach kryzysowych** poprzez rozmieszczenie na granicy zewnętrznej zespołów europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej.

Wdrażanie podejścia „Hotspot” i współpraca z państwami trzecimi

Rozwinięcie podejścia „Hotspot”, pierwotnie wprowadzonego w Europejskim programie w zakresie migracji, stanie się podstawowym zadaniem agencji, która będzie w stanie rozmieszczać zespoły europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej w ramach zespołów ds. zarządzania migracją w hotspotach.

Ponadto wniosek Komisji przewiduje rozszerzoną rolę agencji w dziedzinie **współpracy z państwami trzecimi**, gdzie może ona koordynować współpracę operacyjną między państwami członkowskimi i sąsiadującymi państwami trzecimi w dziedzinie zarządzania granicami, w tym poprzez rozmieszczenie urzędników łącznikowych w państwach trzecich lub rozpoczęcie wspólnych operacji na terytorium Unii lub na terytorium państw trzecich. Umożliwi to w szczególności zaradzenie obecnej sytuacji występującej w kontekście współpracy z państwami Bałkanów Zachodnich, gdzie pomimo zgody odnośnych państw trzecich Frontex nie jest w stanie udzielać pomocy operacyjnej, gdyż nie posiada mandatu do wysyłania zespołów straży granicznej do takich państw jak Serbia i była jugosłowiańska republika Macedonii.

3. ZADANIA STRAŻY PRZYBRZEŻNEJ

Straż przybrzeżna odgrywa istotną rolę, jeśli chodzi o zabezpieczanie granic morskich oraz ratownictwo morskie. Obecny kryzys ujawnił potrzebę bardziej skoordynowanej reakcji ze strony odpowiednich agencji unijnych i szeregu różnych krajowych organów wykonujących zadania straży przybrzeżnej. Lepsza koordynacja może zarówno przynieść rezultaty w zakresie rozwiązywania sytuacji kryzysowych na morzu, jak i pomagać tym organom skutecznie funkcjonować. Powinno to obejmować lepszą koordynację i łączenie odpowiednich zadań straży przybrzeżnej na szczeblu UE.

Obecnie w państwach członkowskich działa ponad 300 cywilnych i wojskowych organów odpowiedzialnych za realizację działań straży przybrzeżnej w szeregu różnych dziedzin, takich jak bezpieczeństwo na morzu, zabezpieczenie, działania poszukiwawczo-ratownicze, kontrola graniczna, kontrola rybołówstwa, kontrola celna, ogólne egzekwowanie prawa i ochrona środowiska. Odpowiednie agencje UE wspierają te organy krajowe w wykonywaniu większości zadań. Niezbędne jest **podejście funkcjonalne**, tak aby krajowe służby straży przybrzeżnej były częścią europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej w zakresie, w jakim wykonują zadania związane z kontrolą graniczną. Komisja proponuje zatem ściślejsze zbliżenie istniejących organów i agencji wykonujących zadania

straży przybrzeżnej. Na poziomie UE cele te zostaną osiągnięte poprzez dostosowanie mandatu Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego i Europejskiej Agencji Kontroli Rybołówstwa do przepisów dotyczących nowej agencji oraz zwiększenie ich zdolności, w szczególności poprzez wspólnie planowane działań w zakresie nadzoru oraz usprawnienie wymiany informacji i budowanie zdolności, a także świadczenie usług w zakresie nadzoru i komunikacji opartych na najnowocześniejszych technologiach, takich jak zdalnie kierowane bezzałogowe systemy powietrzne (drony).

Będzie to oznaczać, że agencja będzie na przykład mieć dostęp do nowych informacji o statkach wykorzystywanych do nielegalnej imigracji i przestępczości transgranicznej wykrytych w trakcie operacji nadzoru morskiego, których głównym zadaniem nie jest kontrola graniczna, lecz kontrola rybołówstwa i wykrywanie wycieków ropy. Taka pragmatyczna współpraca międzysektorowa polegająca na dzieleniu się zasobami i informacjami umożliwi służbom zarządzającym granicami wykorzystanie zdolności, które nie są ściśle związane z kontrolą graniczną.

4. WZMOCNIENIE ROLI AGENCJI W DZIEDZINIE POWROTÓW

Poprawa skuteczności procedur powrotu została uznana za jeden z głównych celów zarządzania migracją. Wzmocniona rola Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej w dziedzinie powrotów poprawi zdolności UE w zakresie skutecznego zapewnienia powrotów nielegalnie przebywających w UE obywateli państw trzecich. Jak określono w Planie działania UE w zakresie powrotów¹¹, agencja powinna mieć możliwość inicjowania działań dotyczących powrotów oraz pomagając państwom członkowskim w uzyskiwaniu dokumentów podróży dla powracających.

Agencja będzie koordynować wszystkie zadania związane z powrotami i zapewniać państwom członkowskim wszelkie niezbędne wsparcie techniczne i operacyjne w celu zagwarantowania skutecznego powrotu nielegalnie przebywających w UE obywateli państw trzecich. W tym celu w strukturach agencji utworzone zostanie specjalne **biuro ds. powrotów**, współpracujące z państwami członkowskimi przy przeprowadzaniu procedur identyfikacji i powrotów, także poprzez finansowanie i współfinansowanie, koordynowanie i organizowanie działań dotyczących powrotów oraz współpracę w dziedzinie powrotów z właściwymi organami państw trzecich.

Agencja będzie również odgrywać kluczową i bezpośrednią rolę w interwencjach w zakresie powrotów. **Europejskie zespoły interwencyjne ds. powrotów**, złożone z ekspertów ds. wydalania, monitorowania i powrotów, będą mogły zostać wysyłane do państw członkowskich, których systemy powrotów są pod szczególną presją. W pilnych sytuacjach europejskie zespoły interwencyjne ds. powrotów będą mogły zostać rozmieszczone na wniosek państwa członkowskiego lub z własnej inicjatywy agencji.

5. PRAWA PODSTAWOWE I MECHANIZM SKŁADANIA SKARG NA AGENCJĘ

Biorąc pod uwagę wzmocnioną rolę i rozszerzone zadania operacyjne agencji, należy ustanowić odpowiedni mechanizm składania skarg w przypadku, gdy dana osoba uważa, że w trakcie działań operacyjnych agencji naruszono jej prawa podstawowe. Zarówno Parlament Europejski, jak i Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślili znaczenie takiego mechanizmu.

W ramach tego mechanizmu specjalny urzędnik ds. praw podstawowych w agencji będzie otrzymywał skargi w sposób ustrukturyzowany i kierował je do dyrektora wykonawczego i odnośnych państw członkowskich. Państwa członkowskie będą zobowiązane do przekazywania informacji na temat

¹¹ COM (2015) 453 final.

wyników i działań następczych podjętych w związku ze złożoną skargą. Ta procedura administracyjna będzie pozostawać bez uszczerbku dla wszelkich środków odwoławczych o charakterze sądowym. Ponadto w przypadku poważnych lub potencjalnie utrzymujących się naruszeń praw podstawowych lub zobowiązań w zakresie ochrony międzynarodowej dyrektor wykonawczy agencji będzie mógł podejmować decyzje nie tylko o zawieszeniu lub zakończeniu działań operacyjnych prowadzonych przez agencję, ale również o wycofaniu wsparcia finansowego dla danej operacji.

IV. JEDNOLITE STOSOWANIE PRZEPISÓW SCHENGEN

Jednolite stosowanie wszystkich przepisów w dziedzinie zarządzania granicami musi być regularnie monitorowane. Wraz z utworzeniem europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej jeszcze większego znaczenia nabiera spójne stosowanie przepisów Schengen, jak również zharmonizowane wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem granicami w państwach członkowskich.

Przepisy regulujące funkcjonowanie strefy Schengen są dynamicznym zbiorem zasad, które były rozwijane na przestrzeni czasu i są zawarte w aktach prawnych, jak również w szeregu dokumentów tzw. prawa miękkiego, takich jak podręczniki, wytyczne, katalogi, najlepsze praktyki. Ich pełne i prawidłowe stosowanie przez państwa członkowskie jest regularnie weryfikowane poprzez mechanizm oceny Schengen, służący jako narzędzie kontroli jakości. Oceny Schengen są przeprowadzane w oparciu o wieloletnie i roczne programy przyjęte przez Komisję. W następstwie misji oceniających zespoły odpowiedzialne za te oceny¹² („zespoły ds. oceny Schengen”) przedstawiają zalecenia dla państw członkowskich mające na celu usunięcie ewentualnych stwierdzonych niedociągnięć w krajowych systemach zarządzania granicami.

W tym kontekście w sprawozdaniach z oceny Schengen wielokrotnie sygnalizowano jako niedociągnięcie w procesie wdrażania fakt, że znaczna część zasad Schengen jest zawarta w dokumentach o charakterze niewiążącym. Łączenie środków tzw. prawa miękkiego i prawnie wiążących zasad nie zawsze okazywało się efektywne, szczególnie ze względu na fakt, że tzw. prawo miękkie często można różnie interpretować i wdrażać.

W celu uniknięcia ewentualnych rozbieżności oraz zagwarantowania, że europejska straż graniczna i przybrzeżna będzie wykonywać swoje zadania w sposób spójny, ważne jest zapewnienie jednolitego stosowania przepisów Schengen w całej UE. Aby osiągnąć jednolite i bardziej zharmonizowane wdrażanie obowiązujących przepisów i lepiej skonsolidować dorobek Schengen jako „jednolity zbiór przepisów” w dziedzinie zarządzania granicami, Komisja będzie dążyć do zastąpienia tzw. prawa miękkiego środkami prawnie wiążącymi.

V. UKIERUNKOWANA MODYFIKACJA KODEKSU GRANICZNEGO SCHENGEN

Kontrola na granicach zewnętrznych pozostaje jednym z najważniejszych zabezpieczeń obszaru, na którym nie przeprowadza się kontroli na granicach wewnętrznych. Jednym z celów tego rodzaju kontroli jest zapobieganie wszelkim zagrożeniom dla bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego państw członkowskich. Jak pokazały ostatnie ataki terrorystyczne, źródłem zagrożenia mogą być także osoby korzystające z prawa do swobodnego przemieszczania się zgodnie z prawem Unii. Należy wzmocnić kontrole na granicach zewnętrznych, aby umożliwić identyfikację takich osób i zminimalizować zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego strefy Schengen. Potwierdzono to również w konkluzjach ósmego półrocznego sprawozdania z funkcjonowania strefy Schengen.

¹² Zespoły te ustanowiono rozporządzeniem Rady (UE) nr 1053/2013 z dnia 7 października 2013 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen oraz uchylenia decyzji komitetu wykonawczego z dnia 16 września 1998 r. dotyczącej utworzenia Stałego Komitetu ds. Oceny i Wprowadzania w Życie Dorobku Schengen, w art. 10 tego rozporządzenia.

W związku z tym Komisja proponuje wprowadzenie ukierunkowanych zmian do kodeksu granicznego Schengen¹³, jeśli chodzi o **kontrole obywateli UE** w bazach danych, takich jak system informacyjny Schengen, baza zawierająca dane skradzionych lub utraconych dokumentów podróży (SLDT), a także w odpowiednich systemach krajowych. Zgodnie z wnioskami Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z dnia 9 i 20 listopada 2015 r. inicjatywa ta umożliwi „systematyczne sprawdzanie obywateli UE, w tym weryfikację informacji biometrycznych, w odpowiednich bazach danych na granicach zewnętrznych strefy Schengen, z pełnym wykorzystaniem rozwiązań technicznych, tak aby nie zmniejszać płynności ruchu”¹⁴.

W wyniku proponowanych zmian systematyczne sprawdzanie obywateli UE w bazach danych na wszystkich granicach zewnętrznych (lotniczych, morskich i lądowych) – które obecnie możliwe jest na podstawie oceny ryzyka – będzie obowiązkowe. Systematyczne kontrole będą obejmować sprawdzenie tożsamości i obywatelstwa osoby oraz ważności i autentyczności dokumentu podróży. Ponadto będą one obejmować sprawdzenie, czy osoba wkraczająca do strefy Schengen nie stanowi zagrożenia dla porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego. Nowe przepisy zawierają również element elastyczności – w razie gdyby na granicach lądowych i morskich systematyczne kontrole obywateli UE miały nieproporcjonalny wpływ na ciągłość ruchu, państwa członkowskie mogą je przeprowadzać w sposób ukierunkowany na podstawie oceny ryzyka.

VI. EUROPEJSKI DOKUMENT PODRÓŻY DO CELÓW POWROTU

Zapewnienie skutecznego powrotu obywateli państw trzecich, którzy przebywają nielegalnie w Europie, jest zasadniczym elementem wszechstronnej, zrównoważonej i wiarygodnej polityki migracyjnej UE.

Obecny unijny system powrotów nielegalnych migrantów nie jest wystarczająco skuteczny, a brak ważnych dokumentów podróży wydawanych osobom powracającym przez kraje docelowe stanowi jedną z głównych przeszkód dla skutecznego powrotu i readmisji. Obecnie państwa członkowskie mogą wydać europejski dokument zastępczy¹⁵ nielegalnie przebywającym obywatelom państw trzecich, którzy nie posiadają ważnego dokumentu podróży. Jednak między innymi z powodu niewystarczających zabezpieczeń i standardów państwa trzecie często nie uznają takich dokumentów. Istnieje wyraźna potrzeba poprawy w zakresie uznawania unijnych dokumentów podróży przez państwa trzecie w celu zagwarantowania skutecznego powrotu, przy jednoczesnym zmniejszeniu obciążeń administracyjnych dla właściwych organów konsularnych w państwach trzecich.

Zgodnie z zapowiedzią zawartą w Planie działań UE w zakresie powrotów Komisja proponuje ustanowienie nowego europejskiego dokumentu podróży do celów powrotu obywateli państw trzecich, w oparciu o jednolity format i przy zastosowaniu wzmocnionych elementów technicznych i zabezpieczeń, które zapewnią powszechniejszą akceptację tych dokumentów przez państwa trzecie. Uznawanie tego dokumentu podróży powinno być propagowane w kontekście porozumień o readmisji lub innych uzgodnień z państwami trzecimi, a także w ramach współpracy w dziedzinie powrotów z państwami trzecimi nieobjętej formalnymi porozumieniami.

Proponowane rozporządzenie w sprawie europejskiego dokumentu podróży do celów powrotu obywateli państw trzecich określa format i zabezpieczenia tego dokumentu, natomiast wspólne standardy i procedury przeprowadzania powrotów nielegalnie przebywających w UE obywateli

¹³ Art. 7 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen.

¹⁴ Konkluzje Rady Unii Europejskiej i państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie zwalczania terroryzmu (20 listopada 2015 r.).

¹⁵ Dz.U. C 274 z 19.9.1996, s. 18.

państw trzecich są regulowane przez dyrektywę powrotową¹⁶ i należy je przeprowadzać przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych, w szczególności zasady *non-refoulement*.

VII. EUROSUR

EUROSUR to wspólne ramy umożliwiające wymianę informacji i współpracę między wszystkimi organami krajowymi odpowiedzialnymi za nadzorowanie zewnętrznych granic lądowych i morskich. Od chwili ich wprowadzenia pod koniec 2013 r. znacznie poprawiły one orientację sytuacyjną na granicach zewnętrznych oraz na terenach przygranicznych i w wielu przypadkach przyczynił się do uratowania życia migrantów. Jest to w głównej mierze wynik działań Fronteksu, co opisano również w przedstawionym w tym miesiącu przez Frontex Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdaniu na temat wdrażania komponentów systemu EUROSUR wchodzącego w zakres kompetencji tej agencji.

Komisja przyjęła dziś **podręcznik EUROSUR**, zapewniający organom państw członkowskich wskazówki dotyczące wdrażania systemu Eurosur i zarządzania nim¹⁷.

W związku z tym, że na niektóre odcinki granicy zewnętrznej codziennie przybywają tysiące osób, jasne jest, że również państwa muszą być w stanie reagować szybko i w spójny sposób. O ile wniosek ustawodawczy w sprawie europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej tworzy silniejszą agencję, o tyle krajowe ośrodki koordynacji ochrony granic, utworzone na mocy rozporządzenia dotyczącego EUROSUR, odgrywają kluczową rolę; państwa członkowskie powinny więc lepiej wykorzystywać je w zwiększaniu swojej zdolności reagowania.

W podręczniku EUROSUR opisano szczegółowo zadania tych krajowych ośrodków koordynacyjnych, w tym ich współpracę z innymi organami krajowymi, a także sposób zarządzania zasobami i personelem oraz krajowe systemy nadzoru granic. W podręczniku określono też, w jaki sposób krajowe ośrodki koordynacyjne i Frontex prowadzą wymianę informacji na temat zdarzeń, patroli i działań wywiadowczych oraz koordynują reagowanie na różnych odcinkach granicy. Ponadto podręcznik zawiera wytyczne techniczne dotyczące zarządzania siecią komunikacyjną EUROSUR i informacjami niejawnymi.

VIII. PODSUMOWANIE

Przyjęte dziś środki stanowią niezbędny krok w kierunku skutecznego **europejskiego systemu zintegrowanego zarządzania granicami**.

Komisja wzywa Parlament Europejski i Radę do priorytetowego potraktowania tych wniosków, w szczególności projektu rozporządzenia w sprawie **europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej**, aby umożliwić szybkie przywrócenie zaufania obywateli w kwestii europejskich granic zewnętrznych oraz zagwarantować integralność strefy Schengen, będącej obszarem swobodnego przepływu bez granic wewnętrznych.

¹⁶ 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 (Dz.U. L 348 z 24.12.2008, s. 98).

¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 z dnia 23 października 2013 r. ustanawiające europejski system nadzorowania granic (EUROSUR), Dz.U. L 295 z 6.11.2013, s. 11.