



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 2.5.2017 r.
COM(2017) 226 final

2017/0095 (NLE)

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

**przedstawiająca zalecenie w sprawie przedłużenia tymczasowych kontroli na granicach
wewnętrznych w wyjątkowych okolicznościach zagrażających ogólnemu
funkcjonowaniu strefy Schengen**

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

W 2015 r. kilka państw członkowskich UE ponownie wprowadziło tymczasowe kontrole graniczne w następstwie rekordowego napływu migrantów przybywających do Unii Europejskiej oraz znacznych wtórnych przepływów. Sytuacja ta stanowiła poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w kilku państwach strefy Schengen¹.

Zagrożenia spowodowane były poważnymi niedociągnięciami w zakresie zapewnienia skutecznej kontroli na niektórych odcinkach zewnętrznej granicy Unii, które zagrażały generalnemu funkcjonowaniu strefy Schengen. Zgodnie z art. 29 kodeksu granicznego Schengen skoordynowane podejście na szczeblu UE zostało przyjęte w drodze zalecenia Rady², na wniosek Komisji³, wobec pięciu najbardziej dotkniętych państw strefy Schengen (Austria, Niemcy, Dania, Szwecja i Norwegia) w celu utrzymania proporcjonalnej tymczasowej kontroli granic na ograniczonych odcinkach ich granic wewnętrznych.

Wszczęcie procedury na podstawie art. 29 kodeksu granicznego Schengen i przyjęcie skoordynowanego podejścia do tymczasowej kontroli granic na szczeblu unijnym jest wymienione wśród inicjatyw w planie działania „Przywrócenie strefy Schengen”⁴, które mają na celu stworzenie warunków pozwalających na zniesienie wszystkich kontroli na granicach wewnętrznych i powrót do normalnie funkcjonującej strefy Schengen tak szybko, jak to możliwe.

Rada początkowo zalecała utrzymanie proporcjonalnej tymczasowej kontroli na granicach wewnętrznych przez okres sześciu miesięcy. Rada dwukrotnie wydłużyła, zgodnie z art. 29, swoje zalecenie⁵, za każdym razem o trzy miesiące, wobec tych samych pięciu państw strefy Schengen. Równocześnie dzięki przedsięwzięciu różnorodnych środków Rada odnotowała poprawę ogólnej sytuacji. W związku z tym wprowadzoną na nowo kontrolę granic poddano bardziej restrykcyjnym warunkom, a na zainteresowane państwa strefy Schengen nałożono obowiązek przedstawiania szczegółowych miesięcznych sprawozdań.

¹ Chronologicznie: Niemcy, Austria, Słowenia, Węgry, Szwecja, Norwegia, Dania.

² Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2016/894 z dnia 12 maja 2016 r. przedstawiająca zalecenie w sprawie tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych w wyjątkowych okolicznościach zagrażających ogólnemu funkcjonowaniu strefy Schengen (Dz.U. L 151 z 8.6.2016, s. 8-11).

³ Wniosek Komisji w sprawie decyzji wykonawczej Rady przedstawiającej zalecenie w sprawie tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych w wyjątkowych sytuacjach stwarzających ryzyko dla ogólnego funkcjonowania strefy Schengen, COM(2016)275 final z dnia 4 maja 2016 r.

⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: „Przywrócenie strefy Schengen – Plan działania”, COM(2016) 120 final z dnia 4 marca 2016 r.

⁵ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2016/1989 z dnia 11 listopada 2016 r. przedstawiająca zalecenie w sprawie przedłużenia tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych w wyjątkowych okolicznościach zagrażających ogólnemu funkcjonowaniu strefy Schengen (Dz.U. L 306 z 15.11.2016, s. 13-15) oraz decyzja wykonawcza Rady (UE) 2017/246 z dnia 7 lutego 2017 r. przedstawiająca zalecenie w sprawie przedłużenia tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych w wyjątkowych okolicznościach zagrażających ogólnemu funkcjonowaniu strefy Schengen (Dz.U. L 36 z 11.2.2017, s. 59-61).

Na podstawie art. 25 i 29 kodeksu granicznego Schengen okres można ponownie przedłużyć zgodnie z warunkami i procedurą przewidzianymi w art. 29, o ile utrzymują się wyjątkowe okoliczności.

Zalecenia przyjęte przez Radę pozostają bez uszczerbku dla dodatkowych narzędzi dostępnych dla wszystkich państw członkowskich, w tym pięciu zainteresowanych państw strefy Schengen, w ramach ogólnych zasad dotyczących tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w przypadku innego poważnego zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, niezwiązanych z niedociągnięciami w zarządzaniu granicami zewnętrznymi. Przykładowo, w tym okresie Francja, której nie dotyczyły zalecenia, przywróciła i utrzymywała kontrolę granic na wszystkich swoich granicach wewnętrznych z przyczyn związanych z utrzymującym się zagrożeniem terrorystycznym. Szwecja powiadomiła o przywróceniu tymczasowych kontroli granicznych na wszystkich swoich granicach wewnętrznych w okresie od 7 do 15 kwietnia 2017 r. w następstwie ataku terrorystycznego w Sztokholmie.

Komisja jest w pełni świadoma, że przepływy migracyjne na jakimkolwiek odcinku granicy UE mogą stanowić poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w jednym lub kilku państwach członkowskich. Z tego względu podejmowane są czynności na różnych odcinkach granicy na morzu i na lądzie służące prowadzeniu skoordynowanych działań, w tym poprzez dodatkowe wysiłki na szlaku śródkowośródziemnomorskim⁶, poprzez ramy partnerstwa oraz dodatkowe działania na odpowiednich odcinkach granic zewnętrznych. Komisja uznaje również, że w ostatnich latach pojawiły się nowe wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa, co pokazały niedawne ataki terrorystyczne w Berlinie, Sztokholmie i Paryżu. W tym względzie, chociaż obecne ramy prawne były wystarczające, aby zaradzić wyzwaniom, przed którymi staliśmy dotychczas, Komisja rozważa, czy są one w stanie sprostać zmieniającym się wyzwaniom w dziedzinie bezpieczeństwa.

Komisja zobowiązuje się do kontynuowania prac w celu zapewnienia, aby funkcjonujące już narzędzia były w pełni wykorzystywane. Będzie również pracować nad niezbędnymi nowymi inicjatywami w celu dalszego ustabilizowania sytuacji, mając na uwadze fakt, że niekorzystne skutki przedłużających się kontroli na granicach wewnętrznych, a mianowicie koszty gospodarcze i przeszkody dla swobodnego przepływu obywateli, muszą być zrekompensowane wynikami uzyskanymi dzięki prowadzonym dotychczas kontrolom na granicach wewnętrznych.

Obecna sytuacja

Na podstawie sprawozdań miesięcznych przedkładanych przez pięć przedmiotowych państw strefy Schengen oraz wszystkich posiadanych informacji Komisja wnioskuje, że kontrole były prowadzone zgodnie z warunkami określonymi w zaleceniu. Podobnie jak w poprzednich okresach, kontrole były prowadzone jedynie w zakresie, w jakim było to konieczne, pozostały proporcjonalne, ukierunkowane, ich intensywność była ograniczona oraz nie utrudniały ogółowi społeczeństwa przekraczania odnośnych granic wewnętrznych bardziej niż było to niezbędne. Komisja odnotowuje, że pięć państw strefy Schengen wskazało w swoich sprawozdaniach na potrzebę kontynuowania kontroli na granicach wewnętrznych. Komisja

⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady, „Migracja na szlaku śródkowośródziemnomorskim – Zarządzanie przepływami, ratowanie życia”, JOIN(2017) 4 final z 25 stycznia 2017 r.

odnotowuje jednak również zastrzeżenia wyrażone przez Słowenię, dotyczące konieczności prowadzenia kontroli granicznych na granicy austriacko–słoweńskiej, jako że Słowenia uważa, że okoliczności zmieniły się znacząco od czasu wprowadzenia tymczasowej kontroli granic wewnętrznych.

Sprawozdania przedłożone przez państwa strefy Schengen na podstawie zalecenia z dnia 7 lutego 2017 r. potwierdzają trend, który pojawił się w sprawozdaniach przedłożonych na podstawie zaleceń z dnia 12 maja 2016 r. i 11 listopada 2016 r. (pod względem liczby otrzymanych wniosków azylowych lub odmów wjazdu w następstwie kontroli), a co za tym idzie stopniową stabilizację sytuacji.

Liczba migrantów o nieuregulowanym statusie dostających się do Unii Europejskiej przez granicę zewnętrzną Grecji utrzymuje się na niskim poziomie również w okresie objętym zaleceniem z dnia 7 lutego 2017 r., pomimo pewnego wzrostu w ostatnich kilku tygodniach, który wynika być może z łagodniejszych i korzystniejszych warunków pogodowych. Stała operacyjność i stabilne uzyskiwanie pełnej funkcjonalności przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej⁷, połączone z trwającą realizacją oświadczenia UE–Turcja z dnia 18 marca 2016 r. w dalszym ciągu stanowią podstawowe elementy procesu zarządzania obecną sytuacją.

Niezbędne są jednak dalsze wysiłki, by zapewnić pełne wdrożenie funkcji Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, tak by chroniła ona granice zewnętrzne Unii. Obejmuje to uzupełnienie narzędzi pozostających do dyspozycji Agencji, a służących do prowadzenia operacji, w szczególności zasobów obowiązkowych rezerw szybkiego reagowania. Należy również zakończyć prowadzone oceny narażenia. Przekazanie pierwszych zaleceń odpowiednim państwom członkowskim, ze zwróceniem uwagi w pierwszej kolejności na najpilniejsze elementy podatne na zagrożenia oczekiwane jest na koniec maja. Wyniki pierwszego ćwiczenia symulacyjnego oczekiwane są natomiast na koniec października 2017 r. Po zatwierdzeniu przez Radę mandatu negocjacyjnego dotyczącego umowy w sprawie statusu, która ma zostać zawarta z dwoma sąsiednimi państwami UE, w kwietniu 2017 r. rozpoczęto negocjacje z Serbią. UE oczekuje, że była Jugosłowiańska Republika Macedonii rozpocznie negocjacje tak szybko, jak to tylko możliwe.

Od 15 marca 2017 r. stosowanie obowiązujących przepisów rozporządzenia dublińskiego w Grecji jest stopniowo przywracane. W nadchodzących miesiącach konieczne będą dalsze wysiłki służące praktycznej realizacji zalecenia Komisji⁸, tak by zapewnić pełne uczestnictwo Grecji w systemie dublińskim, niezależnie od trwających prac mających na celu poprawę tych zasad.

Co więcej, w Grecji nadal znajduje się znaczna liczba migrantów o nieuregulowanym statusie i osób ubiegających się o azyl (około 60 tys.). Hotspoty i obozy w Grecji są w dalszym ciągu przepełnione ze względu na powolne rozpatrywanie wniosków; postępy w zakresie relokacji i powrotów są niewystarczające, by znacząco pomóc w zmniejszeniu tych liczb i zmniejszyć presję wywieraną na greckie organy krajowe. Sytuacja na szlaku zachodniobałkańskim

⁷ Zob. trzecie sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady w sprawie funkcjonalności Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, COM(2017) 219 final z dnia 3 maja 2017 r.

⁸ Zalecenie Komisji z dnia 8.12.2016 r. skierowane do państw członkowskich w sprawie wznowienia przekazywania do Grecji na mocy rozporządzenia (UE) nr 604/2013, C (2016) 8525 final.

wskazuje w ostatnich tygodniach na pewną stabilizację; to może jednak szybko się zmienić wraz z nadejściem łagodniejszych warunków pogodowych. Państwa członkowskie znajdujące się wzdłuż szlaku w dalszym ciągu stosują środki w odniesieniu do możliwych nadzwyczajnych przepływów migracyjnych i budują ogrodzenia na granicach.

Ogólna sytuacja pozostaje zatem niestabilna, a zainteresowane państwa członkowskie pozostały narażone na ryzyko związane z wtórnym przemieszczaniem się; aby sytuacja dalej się stabilizowała niezbędne są dodatkowe starania.

Dalsze działania

Pomimo czynionych stale postępów, warunki określone w planie działania „Przywrócenie strefy Schengen” po to, by umożliwić zniesienie obecnych kontroli na granicach wewnętrznych, nie są w całości spełnione.

Podobnie jak w poprzednim okresie, liczba migrantów obecnych w Grecji może nadal budzić obawy i uzasadniać utrzymywanie odpowiednich środków. Sytuacja wzdłuż szlaku zachodniobałkańskiego pozostaje niestabilna, a państwa członkowskie najbardziej dotknięte problemem wtórnych przepływów migrantów o nieuregulowanym statusie przyjeżdżających z Grecji pozostają narażone na ryzyko przemieszczania się w nieuregulowany sposób.

Ponadto, jak już wyjaśniono powyżej, uzyskiwanie pełnej funkcjonalności przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej wymaga kilku dodatkowych miesięcy, tak by umożliwić Agencji wdrożenie wszystkich funkcji i wypełnianie postawionej przed nią roli strażnika granic zewnętrznych UE.

Ponadto, aby pomóc wyeliminować opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków o udzielenie azylu w Grecji, należy znacząco przyspieszyć relokacje i powroty z Grecji i innych państw członkowskich. Komisja wzywa zatem państwa członkowskie, by spełniły do września 2017 r. określone cele w zakresie relokacji i zapewniły, aby przeniesieni zostali wszyscy kwalifikujący się do tego kandydaci.

Ponieważ wszystkie powyższe czynniki wskazują na utrzymywanie się wyjątkowych okoliczności, Komisja uważa za uzasadnione, aby umożliwić Austrii, Niemcom, Danii, Szwecji i Norwegii przedłużenie obecnej kontroli na granicach wewnętrznych jako środka nadzwyczajnego na kolejny proporcjonalny okres.

Decyzja o przedłużeniu kontroli na granicach wewnętrznych pozostaje w gestii tych państw strefy Schengen, biorąc pod uwagę, że takie kontrole powinny być stosowane tylko w ostateczności. Aby mieć możliwość skutecznej realizacji swojego zobowiązania w zakresie współpracy z tymi państwami strefy Schengen nad stopniowym znoszeniem tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych poprzez poprawę innych środków alternatywnych dla kontroli granicznych, które mogłyby zostać użyte do skutecznego zwalczania zidentyfikowanych zagrożeń, Komisja przyjmuje, równoległe z niniejszym zaleceniem, zalecenie w sprawie proporcjonalnych kontroli policyjnych i współpracy policyjnej w strefie Schengen. W tym kontekście Komisja przedstawia zalecenia dotyczące tego, w jaki sposób wszystkie państwa strefy Schengen mogą w większym i lepszym stopniu wykorzystać swoje siły policyjne na swoich terytoriach, a także w strefach przygranicznych i na głównych europejskich szlakach transportowych. W zaleceniu zachęca się również państwa strefy Schengen do zwiększenia wysiłków w zakresie transgranicznej współpracy policyjnej i proporcjonalnych kontroli policyjnych na terytorium kraju, w tym w strefie przygranicznej. W związku z tym, zważywszy, że państwa strefy Schengen będą być może musiały

przeprowadzić przygotowawcze działania operacyjne dotyczące zasobów, redystrybucji zadań, zakupu nowoczesnego sprzętu lub po prostu zmiany obecnego paradygmatu i przyzwyczajęń, tak by dostosować się do nowych okoliczności, a do jego wdrożenia potrzebne jest stosunkowo dużo czasu, Komisja zaleca, by zostało ono wprowadzone w życie tak szybko, jak to możliwe, a najpóźniej w ciągu sześciu miesięcy.

Oczekuje się, że zanim niniejsze zalecenie zostanie wdrożone, pięć państw strefy Schengen będzie za każdym razem oceniać przed przywróceniem lub utrzymaniem kontroli na granicach wewnętrznych, czy zintensyfikowane kontrole policyjne nie wystarczyłyby do zaradzenia sytuacji związanej z wykrytym zagrożeniem.

Zgodnie ze wskaźnikami faktycznymi dostępnymi na obecnym etapie, w tym oceną czasu niezbędnego do osiągnięcia pełnej operacyjności Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz okresu potrzebnego na wdrożenie zalecenia w sprawie proporcjonalnych kontroli policyjnych i współpracy policyjnej w strefie Schengen, a także w związku z nadchodzącymi łagodniejszymi warunkami pogodowymi, które mogą zwiększyć liczbę migrantów o nieuregulowanym statusie dostających się do UE i późniejsze wtórne przemieszczenia, bieżące i ostateczne⁹ przedłużenie tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych wynikające z utrzymywania się wyjątkowych okoliczności nie powinno przekraczać sześciu miesięcy.

Zakres wniosku

Należy zezwolić pięciu państwom strefy Schengen, prowadzącym obecnie tymczasową kontrolę na granicach wewnętrznych na podstawie zalecenia Rady z dnia 7 lutego 2017 r., na kontynuowanie tych działań przez sześć miesięcy z zastrzeżeniem spełnienia restrykcyjnych warunków.

Biorąc pod uwagę nieprzerwaną stabilizację sytuacji i cel, jakim jest stopniowe zniesienie tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych, zainteresowane państwa strefy Schengen powinny najpierw oceniać, czy zidentyfikowane poważne zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego mogą zostać w odpowiedni sposób rozwiązane poprzez wzmocnienie kontroli policyjnych na terytorium państwa, w tym w strefach przygranicznych, zgodnie z zaleceniem Komisji z dnia 3 maja 2017 r. w sprawie proporcjonalnych kontroli policyjnych oraz współpracy policyjnej w strefie Schengen, i przywracać/przedłużać kontrole graniczne na granicach wewnętrznych jedynie jako środek ostateczny. Rozpatrywanie możliwości wykorzystania innych środków powinno się odbywać regularnie, a ich stosowanie powinno być preferowane jako środek mający mniejszy wpływ na swobodne przemieszczanie się w obrębie strefy Schengen. Zainteresowane państwa strefy Schengen powinny rozważyć, które narzędzia są najbardziej odpowiednie, uwzględniając przy tym kontrole policyjne, i poinformować o powodach podjęcia decyzji o kontrolach granicznych jako środka ostatecznym inne państwa członkowskie, Parlament Europejski i Komisję.

Wymogi przewidziane w zaleceniu z dnia 7 lutego 2017 r. dotyczące dokonywania przez zainteresowane państwa członkowskie cotygodniowego przeglądu konieczności, częstotliwości, miejsca i czasu kontroli, dostosowania kontroli do poziomu zagrożenia, a w stosownych przypadkach – stopniowego ich znoszenia, pozostają w mocy w odniesieniu do

⁹ Zob. art. 29 ust. 1 kodeksu granicznego Schengen, który przewiduje, że początkowy okres przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych może być przedłużony nie więcej niż trzy razy.

niniejszego zalecenia. Zainteresowane państwa strefy Schengen powinny również w dalszym ciągu prowadzić regularne konsultacje z odpowiednim państwem członkowskim lub odpowiednimi państwami członkowskimi w celu zapewnienia, by kontrole na granicach wewnętrznych były przeprowadzane wyłącznie na tych odcinkach granic wewnętrznych, na których uznaje się to za konieczne i proporcjonalne, zgodnie z kodeksem granicznym Schengen.

Obowiązki w zakresie szczegółowej sprawozdawczości wprowadzone zaleceniem z dnia 7 lutego 2017 r. będą w dalszym ciągu obowiązywać. Po każdym miesiącu realizacji niniejszego zalecenia dane państwa członkowskie powinny niezwłocznie przedstawić Komisji i Radzie sprawozdanie na temat wyników przeprowadzonych kontroli i w stosownych przypadkach ocenę dotyczącą konieczności kontynuowania takich kontroli. Sprawozdanie powinno obejmować co najmniej informacje na temat łącznej liczby skontrolowanych osób, łącznej liczby decyzji o odmowie wjazdu wydanych w następstwie kontroli, łącznej liczby decyzji nakazujących powrót wydanych w następstwie kontroli i łącznej liczby wniosków o udzielenie azylu otrzymanych na granicach wewnętrznych, na których odbywają się kontrole.

Komisja będzie dokładnie monitorować stosowanie niniejszego zalecenia oraz sytuację na miejscu.

Aby stopniowo znieść tymczasowe kontrole na granicach wewnętrznych, Komisja będzie również monitorować i uwzględniać postępy w realizacji zalecenia w sprawie proporcjonalnych kontroli policyjnych i współpracy policyjnej w strefie Schengen przez zainteresowane państwa strefy Schengen.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Celem niniejszego zalecenia jest wdrożenie istniejących przepisów w tym obszarze polityki.

- **Spójność z innymi politykami Unii**

Niniejsze zalecenie jest powiązane z unijną polityką w zakresie rynku wewnętrznego, migracji i azylu.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

- **Podstawa prawna**

Artykuł 29 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen).

- **Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)**

W art. 29 rozporządzenia (UE) 2016/399 określono, że Rada przyjmuje zalecenie w sprawie tymczasowej kontroli na granicach wewnętrznych w oparciu o wniosek Komisji.

Działanie na szczeblu unijnym jest konieczne, gdy zagrożone jest ogólne funkcjonowanie obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych.

- **Proporcjonalność**

Niniejszy wniosek nie wykracza poza zakres niezbędny do osiągnięcia postawionego celu.

3. WYNIKI OCEN EX POST, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

- **Oceny ex post/kontrole sprawności obowiązującego prawodawstwa**

n.d.

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

Ze względu na konieczność pilnego przyjęcia wniosku niemożliwe było przeprowadzenie konsultacji społecznych.

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

n.d.

- **Ocena skutków**

Ze względu na ograniczone ramy czasowe oraz po uwzględnieniu danych przedstawionych przez zainteresowane państwa strefy Schengen i dostępnych danych dotyczących sytuacji w Grecji nie przygotowano pełnej oceny skutków.

- **Sprawność regulacyjna i uproszczenie**

n.d.

- **Prawa podstawowe**

Podczas przygotowywania wniosku uwzględniono ochronę praw podstawowych.

4. WPŁYW NA BUDŻET

Wnioskowana zmiana nie ma wpływu na budżet UE.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

n.d.

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

przedstawiająca zalecenie w sprawie przedłużenia tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych w wyjątkowych okolicznościach zagrażających ogólnemu funkcjonowaniu strefy Schengen

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen)¹⁰, w szczególności jego art. 29,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Zgodnie z art. 29 kodeksu granicznego Schengen w dniu 12 maja 2016 r. Rada przyjęła, na wniosek Komisji, decyzję wykonawczą przedstawiającą zalecenie w sprawie tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych w wyjątkowych okolicznościach zagrażających ogólnemu funkcjonowaniu strefy Schengen.
- (2) Rada zaleciła pięciu państwom należącym do strefy Schengen (Austrii, Niemcom, Danii, Szwecji i Norwegii) utrzymanie proporcjonalnych tymczasowych kontroli granicznych na ograniczonej liczbie odcinków ich granic wewnętrznych przez wstępny okres sześciu miesięcy, aby zaradzić poważnemu zagrożeniu dla porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego w tych państwach ze względu na niedociągnięcia w zarządzaniu granicą zewnętrzną przez Grecję oraz późniejsze wtórne przepływy migrantów o nieuregulowanym statusie, którzy poprzez Grecję przemieszczają się do innych państw strefy Schengen. Okres ten został przedłużony przez Radę na wniosek Komisji dwukrotnie, odpowiednio w dniu 11 listopada 2016 r. i w dniu 7 lutego 2017 r., za każdym razem o dalszy okres trzech miesięcy.
- (3) Zgodnie z art. 25 i 29 kodeksu granicznego Schengen, początkowy okres zalecany przez Radę może zostać przedłużony, jeśli wyjątkowe okoliczności nadal się utrzymują.
- (4) W zaleceniach z dnia 11 listopada 2016 r. i dnia 7 lutego 2017 r. wprowadzono wymóg przedstawiania Komisji przez przedmiotowe państwa strefy Schengen miesięcznych sprawozdań na temat wyników przeprowadzonych kontroli i, w stosownych przypadkach, oceny dotyczącej konieczności kontynuowania takich kontroli. Komisja otrzymała sprawozdania od wszystkich przedmiotowych państw strefy Schengen. Informacje zawarte w tych sprawozdaniach wskazują, że kontrole pozostawały zgodne z warunkami określonymi w zaleceniu. Potwierdzają one również

¹⁰ Dz.U. L 77 z 23.3.2016, s. 1.

stabilizację sytuacji w tych państwach, pod względem liczby odmów wjazdu i otrzymanych podczas kontroli wniosków azylowych.

- (5) Mimo tego postępu, warunki określone w planie działania „Przywrócenie strefy Schengen”, aby umożliwić zniesienie całości kontroli na granicach wewnętrznych i powrót do normalnego funkcjonowania strefy Schengen wciąż nie zostały jednak całkowicie spełnione. Znacząca liczba migrantów o nieuregulowanym statusie jest wciąż obecna w Grecji i wzdłuż szlaku zachodniobałkańskiego, a część z nich jest niezarejestrowana. Wciąż istnieje ryzyko wtórnych przepływów tych migrantów w ramach strefy Schengen.
- (6) W swoim komunikacie „Przywrócenie strefy Schengen – Plan działania” Komisja wskazała różne polityki, które należy wdrożyć w celu przywrócenia pełnego funkcjonowania strefy Schengen. Trwa proces uzyskiwania pełnej funkcjonalności Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Potrzebny jest jednak jeszcze dodatkowy wkład ze strony państw członkowskich, który umożliwi uzupełnienie jej zasobów i pozwoli jej na odgrywanie pełnej roli w zabezpieczaniu granic zewnętrznych Unii. Nie opublikowano jeszcze zaleceń na podstawie pierwszej oceny narażenia. Umowa w sprawie statusu z Serbią jest aktualnie negocjowana.
- (7) Po ponad roku realizacja oświadczenia UE–Turcja z dnia 18 marca 2016 r. w dalszym ciągu przynosi wymierne rezultaty, co potwierdzono w piątym sprawozdaniu z postępów¹¹. Napływ migrantów nadal jednak przekracza liczbę powrotów z Grecji do Turcji, co powoduje dodatkową presję na wyspy greckie. Konieczne są dalsze postępy w realizacji innych elementów oświadczenia. Realizacja postanowień oświadczenia musi być zatem stale monitorowana. To samo tyczy się sytuacji wzdłuż szlaku zachodniobałkańskiego i realizacji oświadczenia przyjętego podczas szczytu przywódców państw położonych na szlaku zachodniobałkańskim.
- (8) Nadal utrzymują się zatem wyjątkowe okoliczności stanowiące poważne zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego, zagrażające ogólnemu funkcjonowaniu strefy Schengen.
- (9) W świetle powyższych faktów wydaje się uzasadnione, jako środek ostateczny, umożliwienie dalszego i ostatecznego przedłużenia tymczasowej kontroli granicznej na przedmiotowych wewnętrznych granicach państw strefy Schengen obecnie przeprowadzających takie kontrole, a mianowicie Austrii, Niemiec, Danii, Szwecji i państwa stowarzyszonego Norwegii, zgodnie z art. 29 kodeksu granicznego Schengen.
- (10) Rada zapoznała się z zaleceniem Komisji w sprawie proporcjonalnych kontroli policyjnych oraz współpracy policyjnej w strefie Schengen, które również przyczyniłyby się do stopniowego zniesienia tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych. Zasadniczym celem jest zniesienie wszystkich kontroli na granicach wewnętrznych i powrót do normalnego funkcjonowania strefy Schengen tak szybko, jak to możliwe, poprzez wykorzystywanie w pierwszej kolejności kontroli policyjnych jako środka odpowiedniego reagowania na poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego. Rada odnotowuje fakt, że Komisja zaleca, aby wszystkie państwa strefy Schengen wdrożyły zalecane środki tak szybko, jak to możliwe, a najpóźniej w ciągu sześciu miesięcy.

¹¹

Piąte sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady z postępów w zakresie realizacji postanowień oświadczenia UE-Turcja, COM(2017) 204 final z dnia 2 marca 2017 r.

- (11) W oparciu o oszacowanie pozostałego czasu niezbędnego do wdrożenia środków mających na celu zapewnienie odpowiedniej ochrony granic zewnętrznych UE i odpowiedniego bezpieczeństwa w obrębie strefy Schengen, to przedłużenie nie powinno przekraczać sześciu miesięcy od dnia przyjęcia niniejszej decyzji wykonawczej.
- (12) Państwa członkowskie, które zdecydują się na dalsze prowadzenie kontroli na granicach wewnętrznych na podstawie niniejszej decyzji wykonawczej, powinny zawiadomić o tym inne państwa członkowskie, Parlament Europejski i Komisję.
- (13) Przed podjęciem decyzji o takich kontrolach granicznych przedmiotowe państwa członkowskie powinny zbadać, czy nie można zastosować innych środków, które mogłyby zastąpić kontrolę graniczną i mniej ograniczać swobodny przepływ osób i towarów, w celu skutecznego wyeliminowania zidentyfikowanego zagrożenia. W swoim zaleceniu w sprawie proporcjonalnych kontroli policyjnych oraz współpracy policyjnej w strefie Schengen Komisja wzywa państwa strefy Schengen do wykorzystywania w bardziej skuteczny sposób sił policji na ich terytoriach, w tym w strefie przygranicznej oraz na głównych trasach, oraz do stosowania w pierwszej kolejności kontroli policyjnych. Jednakże, do czasu wprowadzenia w życie tego zalecenia Komisji, zainteresowane państwa członkowskie powinny informować w zawiadomieniach o wynikach swoich analiz w zakresie skuteczności poszczególnych narzędzi i przedstawiać powody podjęcia decyzji o zastosowaniu kontroli granicznych jako środka ostatecznego.
- (14) Kontrola prowadzona na mocy niniejszej decyzji wykonawczej powinna być w dalszym ciągu przeprowadzana jedynie w zakresie, w jakim jest to konieczne; jej natężenie powinno być ograniczone do niezbędnego minimum i dostosowane do okoliczności. W związku z tym można uznać, że jakiegokolwiek dalsze zmniejszenie przepływu migrantów powinno prowadzić do zawieszenia kontroli na poszczególnych odcinkach granicy. Powinny być przeprowadzane tylko kontrole ukierunkowane, oparte na stale aktualizowanej analizie ryzyka i stale aktualizowanych danych wywiadowczych. Będzie to służyć optymalizacji korzyści z kontroli i ograniczeniu ich negatywnych skutków dla swobodnego przepływu. Państwa Schengen, których dotyczą te kontrole na odpowiednich odcinkach granicy, powinny mieć możliwość regularnego wyrażania swoich poglądów na temat konieczności ich utrzymania; państwo strefy Schengen, które podjęło decyzję o przywróceniu takiej kontroli, powinno wziąć te opinie pod uwagę przy rozpatrywaniu i weryfikacji konieczności przeprowadzenia takich kontroli, w celu stopniowego ich zmniejszenia.
- (15) Pod koniec każdego miesiąca wykonywania niniejszej decyzji wykonawczej należy niezwłocznie przelać Komisji pełne sprawozdanie z wyników przeprowadzonych kontroli, wraz z oceną, czy istnieje – w stosownych przypadkach – konieczność ich utrzymania. Sprawozdanie powinno obejmować łączną liczbę skontrolowanych osób, łączną liczbę decyzji o odmowie wjazdu wydanych w następstwie kontroli, łączną liczbę decyzji nakazujących powrót wydanych w następstwie kontroli i łączną liczbę wniosków o udzielenie azylu otrzymanych na granicach wewnętrznych, na których odbywają się kontrole.
- (16) Rada odnotowuje, że Komisja oświadczyła, iż będzie dokładnie monitorować stosowanie niniejszej decyzji wykonawczej,

NINIEJSZYM ZALECA, BY:

1. Austria, Niemcy, Dania, Szwecja i Norwegia przedłużyły proporcjonalne tymczasowe kontrole graniczne o maksymalnie sześć miesięcy od dnia przyjęcia niniejszej decyzji wykonawczej na następujących granicach wewnętrznych:
 - w przypadku Austrii – na granicy lądowej austriacko-węgierskiej i granicy lądowej austriacko-słoweńskiej,
 - w przypadku Niemiec – na granicy lądowej niemiecko-austriackiej,
 - w przypadku Danii – w duńskich portach z połączeniem promowym z Niemcami i na granicy lądowej duńsko-niemieckiej,
 - w przypadku Szwecji – w szwedzkich portach w regionie policyjnym południowym i zachodnim oraz na moście nad cieśniną Sund,
 - w przypadku Norwegii – w norweskich portach z połączeniem promowym z Danią, Niemcami i Szwecją.
2. Przed podjęciem decyzji o dalszym przedłużeniu takich kontroli w oparciu o niniejsze zalecenie, dane państwo członkowskie powinno wymienić poglądy z odnośnym państwem członkowskim lub odnośnymi państwami członkowskimi w celu zapewnienia, by kontrole na granicach wewnętrznych były przeprowadzane wyłącznie na tych odcinkach granic wewnętrznych, gdzie uznaje się to za konieczne i proporcjonalne. Ponadto dane państwa członkowskie powinny zapewnić, by kontrole na granicach wewnętrznych przeprowadzano jedynie jako środek ostateczny, gdy inne, alternatywne środki nie mogą przynieść tych samych skutków, oraz wyłącznie na tych odcinkach granic wewnętrznych, na których uznaje się to za konieczne i proporcjonalne, zgodnie z kodeksem granicznym Schengen. Jeśli wykorzystanie sił policyjnych zapewnia taki sam poziom bezpieczeństwa, powinno być ono preferowane jako środek wywierający mniejszy wpływ na swobodny przepływ osób i towarów. Dane państwa członkowskie powinny o swojej decyzji powiadomić inne państwa członkowskie, Parlament Europejski i Komisję.
3. Kontrola graniczna powinna być w dalszym ciągu ukierunkowana, oparta na stale aktualizowanej analizie ryzyka i stale aktualizowanych danych wywiadowczych oraz powinna mieć zakres, częstotliwość, lokalizację i czas ograniczone do tego, co jest ściśle niezbędne do zapewnienia odpowiedzi na poważne zagrożenie i do celów ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego. Państwo członkowskie, które prowadzi kontrole na granicach wewnętrznych zgodnie z niniejszą decyzją wykonawczą, dokonuje cotygodniowego przeglądu konieczności, częstotliwości, lokalizacji i czasu kontroli, dostosowuje natężenie kontroli do poziomu danego zagrożenia, w stosownych przypadkach stopniowo je znosi, a także niezwłocznie przekazuje Komisji i Radzie sprawozdanie miesięczne.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*