



Bruksela, dnia 2.6.2021 r.
COM(2021) 277 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

„Strategia na rzecz w pełni funkcjonującej i odpornej strefy Schengen”

I musimy przywrócić cztery swobody – przywrócić je w pełni i jak najszybciej. Podstawą tego jest w pełni funkcjonująca strefa Schengen, przestrzeń swobodnego przepływu osób. Będziemy pracować z Parlamentem i państwami członkowskimi, aby kwestia ta zyskała priorytetowe miejsce w naszej agendzie politycznej, i zaproponujemy nową strategię dotyczącą przyszłości strefy Schengen. Przewodnicząca Ursula von der Leyen, orędzie o stanie Unii z 2020 r.

1. WPROWADZENIE: SCHENGEN – NIEZASTĄPIONE OSIĄGNIĘCIE UE

Obszar bez kontroli na granicach wewnętrznych („strefa Schengen”) jest największym na świecie obszarem swobodnego przemieszczania się. Umożliwia on swobodne przemieszczanie się ponad 420 mln osób oraz niezakłócony przepływ towarów i usług. Dzięki zniesieniu kontroli granicznych między państwami członkowskimi strefa Schengen stała się częścią naszego europejskiego sposobu życia. Jest ona symbolem wzajemnych powiązań istniejących w Europie oraz relacji wiążących poszczególne narody Europy¹. Strefa Schengen przyczynia się również do sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku, a tym samym do wzrostu gospodarczego Unii.

Strefa Schengen jest jednym z największych osiągnięć integracji europejskiej i jej zasadnicza rola w konstrukcji Unii Europejskiej jest niekwestionowana². W ostatnich latach strefa Schengen była jednak wielokrotnie wystawiana na próbę ze względu na szereg kryzysów i wyzwań. Bezprecedensowy kryzys uchodźczy z 2015 r. uwidoczniał niedociągnięcia w unijnym zarządzaniu granicami zewnętrznymi i migracją, co doprowadziło do przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych w wielu państwach członkowskich. Kontrole na granicach wewnętrznych przywrócono również w odpowiedzi na utrzymujące się zagrożenie terrorystyczne po licznych atakach na terytorium Europy. Wszystkie te wydarzenia osłabiły poczucie zaufania, które jest niezbędne do zachowania obszaru wolnego od kontroli na granicach wewnętrznych.

Ostatni rok pokazał wyraźnie, że chociaż fundamenty Schengen są niewątpliwie wpisane w DNA Europy, nie można ich traktować jako czegoś oczywistego. Pandemia COVID-19 stanowi bezprecedensowe wyzwanie i poważnie obciążała strefę Schengen, skłaniając wiele państw członkowskich do przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych, co niekiedy zagraża prawidłowemu funkcjonowaniu jednolitego rynku. Wpływ tych kontroli był wyjątkowo odczuwalny ze względu na brak koordynacji, w szczególności na obszarach transgranicznych. Po przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych kierowcy ciężarówek

¹ Specjalne badanie Eurobarometr nr 474: Strefa Schengen, dostępne pod adresem https://data.europa.eu/euodp/nl/data/dataset/S2218_89_3_474_ENG

² Konieczność zapewnienia obywatelom przez Unię przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych zapisano w Traktatach – art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 67 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

musieli przez wiele godzin czekać w kolejkach, aby przejechać z jednego państwa członkowskiego do drugiego, co powodowało poważne zakłócenia w łańcuchach dostaw w UE. Pandemia COVID-19 uwidoczniła zatem znaczenie gospodarcze strefy Schengen i jej nieodłączny związek z jednolitym rynkiem. Ponadto zamknięcie granic stanowi prawdziwy problem dla obywateli, zwłaszcza w regionach przygranicznych, ponieważ ma faktyczny wpływ na ich codzienne życie.

Podstawowe fakty dotyczące strefy Schengen:

- do strefy Schengen należy 26 państw europejskich³, które zamieszkuje około 420 mln osób⁴;
- strefę Schengen otacza 42 673 km granic morskich i 7 721 km granic lądowych⁵;
- niemal 1,7 mln osób mieszka w jednym państwie należącym do strefy Schengen, a pracuje w innym, i każdego dnia około 3,5 mln osób przekracza wewnętrzne granice strefy Schengen⁶;
- każdego roku w strefie Schengen odbywa się około 24 mln podróży służbowych⁷;
- osoby mieszkające w strefie Schengen odbywają co roku ponad 1,25 mld podróży w jej granicach⁸;
- około 150 mln mieszkańców strefy Schengen mieszka w regionach przygranicznych, co stanowi 30 % ludności UE⁹;
- Regiony przygraniczne obejmują 40 % terytorium UE¹⁰.

Z czasem podjęto znaczne starania w celu złagodzenia wpływu kontroli na granicach wewnętrznych, przy czym Komisja wydała dwa zalecenia¹¹, w których w szczególności zachęcała do przeprowadzania wzmożonych kontroli policyjnych w regionach przygranicznych jako alternatywy dla kontroli związanych z migracją i bezpieczeństwem. W związku z pandemią COVID-19¹² opracowano ostatnio kolejną serię wytycznych i zaleceń, w

³ Austria, Belgia, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Islandia, Liechtenstein, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niderlandy, Niemcy, Norwegia, Polska, Portugalia, Republika Czeska, Słowacja, Słowenia, Szwajcaria, Szwecja, Węgry i Włochy. Bułgaria, Chorwacja, Cypr i Rumunia są prawnie zobowiązane do przystąpienia do strefy w przyszłości; Irlandia korzysta z klauzuli *opt-out*, ale podlega częściowo dorobkowi Schengen w zakresie Systemu Informacyjnego Schengen oraz współpracy policyjnej i sądowej.

⁴ Strefa Schengen, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8b556648-c5fe-427a-b9fb-8e7de617e125/language-en>

⁵ Tamże.

⁶ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI\(2018\)621815_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI(2018)621815_EN.pdf)

⁷ Tamże.

⁸ Strefa Schengen, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8b556648-c5fe-427a-b9fb-8e7de617e125/language-en>

⁹ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 20 września 2017 r. w sprawie zwiększania wzrostu gospodarczego i spójności w regionach przygranicznych UE, COM(2017) 534 final.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Zalecenie Komisji (UE) 2017/820 z dnia 12 maja 2017 r. dotyczące proporcjonalnych kontroli policyjnych oraz współpracy policyjnej w strefie Schengen (Dz.U. L 122 z 13.5.2017, s. 79) oraz zalecenie Komisji (UE) 2017/1804 z dnia 3 października 2017 r. dotyczące wdrożenia przepisów kodeksu granicznego Schengen dotyczących tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w strefie Schengen, (Dz.U. L 259 z 7.10.2017, s. 25).

¹² Np. wytyczne dotyczące środków zarządzania granicami w celu ochrony zdrowia i zapewnienia dostępności towarów i usług podstawowych, COM(2020) 1753, wytyczne dotyczące korzystania ze swobodnego przepływu pracowników, COM(2017) 571, oraz w sprawie pomocy UE w sytuacji

tym utworzenie systemu „uprzywilejowanych korytarzy” służącego zapewnieniu, aby przejścia graniczne pozostały otwarte dla wszystkich pojazdów towarowych, co pozwoli zagwarantować zaopatrzenie ludności i przedsiębiorstw w towary i usługi. Komisja zalecała wprowadzenie systemu koordynacji na poziomie unijnym oraz zapewnienie proporcjonalności środków w celu uniknięcia fragmentacji w zakresie podejść do podróży w granicach Unii i podróży spoza Unii.

Jednostronne i nieskoordynowane środki stwarzają ryzyko pozbawienia obywateli ich praw i opóźnienia odbudowy Europy. Według przeprowadzonej przez Komisję analizy bezpośrednich kosztów ekonomicznych w przypadku braku strefy Schengen¹³ opóźnienia na granicach miałyby znaczny wpływ na świadczenie usług transgranicznych, transport, turystykę, administrację publiczną oraz pracowników transgranicznych i podróżnych. W przypadku tych kategorii koszty bezpośrednie szacuje się na poziomie 5–18 mld EUR rocznie. Średnioterminowe koszty pośrednie w przypadku braku strefy Schengen mogą być znacznie wyższe niż szacunki kosztów bezpośrednich, ponieważ wpływ na handel, inwestycje i mobilność wewnątrzunijną mógłby osiągnąć bezprecedensowe rozmiary.

Przywrócenie strefy Schengen bez kontroli na jej wewnętrznych granicach ma fundamentalne znaczenie dla całej Unii Europejskiej. Potrzeba ta została uznana przez Parlament Europejski¹⁴ i Radę Europejską¹⁵, które wezwały do przywrócenia normalnego funkcjonowania strefy Schengen.

W niniejszej strategii odzwierciedlono wyniki intensywnej konsultacji, które Komisja prowadziła w ostatnim roku z Parlamentem Europejskim, państwami członkowskimi i innymi głównymi zainteresowanymi stronami, oraz wykorzystano wnioski sformułowane podczas dwóch forów Schengen z listopada 2020 r. i maja 2021 r. Jej skuteczne wdrożenie będzie zależało od wzmożonego politycznego zaangażowania i dialogu mających na celu jak największe zacieśnienie współpracy.

nadzwyczajnej dotyczące współpracy transgranicznej w zakresie opieki zdrowotnej, C(2020) 2153, zalecenie Rady (UE) 2020/1475 i zmieniające je zalecenie (UE) 2021/119 w sprawie skoordynowanego podejścia do ograniczania swobodnego przepływu w odpowiedzi na pandemię COVID-19.

¹³ Czyli sytuacji, kiedy kontrole graniczne przywrócono na dłuższy okres. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady, Przywrócenie strefy Schengen – Plan działania, z dnia 4 marca 2016 r., COM(2016) 120.

¹⁴ Zob. np. rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie sytuacji w strefie Schengen w kontekście pandemii COVID-19 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0175_PL.html; Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 stycznia 2021 r. w sprawie kontroli stosowania prawa Unii Europejskiej w latach 2017, 2018 i 2019, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0011_PL.html oraz sprawozdanie z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie kontroli stosowania prawa Unii Europejskiej w latach 2017, 2018 i 2019, (2019/2132(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0270_PL.html

¹⁵ <https://www.consilium.europa.eu/media/21778/st00001pl16.pdf>,
<https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/>,
<https://www.consilium.europa.eu/media/39956/20-21-euco-final-conclusions-pl.pdf>

Potrzeba kompleksowej strategii na rzecz zachowania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

Strefa Schengen jest jednym z najwyraźniejszych przejawów coraz ściślejszego związku między państwami członkowskimi i obywatelami. Powstała ona w 1985 r. jako projekt międzyrządowy z udziałem zaledwie pięciu państw członkowskich. Mimo wyzwań stale się rozwija i pogłębia i obejmuje już 26 państw. Stanowi ona integralną część ram prawnych UE, do których wszystkie nowe państwa członkowskie muszą się dostosować. Przyszłość strefy Schengen musi być naznaczona ciągłym zaangażowaniem w ochronę i umacnianie tej podstawowej wolności i czynnika stymulującego wzrost gospodarczy. Ta niedaleka przyszłość musi charakteryzować się również nieustannym rozszerzaniem na te państwa członkowskie UE, które nie należą jeszcze do obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych.

Zachowanie korzyści wynikających ze strefy Schengen wymaga wspólnych działań na poziomie Unii oraz nieustających starań ze strony wszystkich państw członkowskich. Przede wszystkim wymaga to zaangażowania i wzajemnego zaufania. W ciągu ostatnich 36 lat stopniowo opracowywano kompleksowe ramy prawne strefy Schengen oraz wspólne narzędzia operacyjne z myślą o lepszej ochronie obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych. Ogólnie rzecz ujmując, strefa Schengen ma solidne podstawy, a państwa członkowskie w większości przestrzegają zasadniczych przepisów, które decydują o jej właściwym funkcjonowaniu, począwszy od skutecznego zarządzania granicami zewnętrznymi, poprzez wspólną politykę wizową i powrotową, aż po współpracę policyjną i System Informacyjny Schengen, a także wymogi w zakresie ochrony danych¹⁶. Europa jest jednym z najczęściej odwiedzanych regionów na świecie – tylko w 2019 r. wydano ponad 17 mln wiz Schengen. Fakt, że systemy te mogą sobie z tym bez trudu poradzić, pokazuje, jak sprawnie działającym mechanizmem dysponuje Unia.

Żaden system nie przetrwa jednak próby czasu bez aktualizacji. Konieczne jest nieustanne dopracowywanie i wzmocnianie ram prawnych Schengen, aby sprostać rzeczywistości i wyzwaniom teraźniejszości i przyszłości. Podstawę strefy Schengen stanowią trzy główne filary: 1) **skuteczne zarządzanie granicami zewnętrznymi**, 2) **środki równoważące brak kontroli na granicach wewnętrznych** (wspólna polityka wizowa, polityka powrotowa, odpowiednie instrumenty współpracy policyjnej i różne systemy informatyczne oraz związane z nimi wymogi w zakresie ochrony danych) oraz 3) **rzetelny nadzór**, w tym efektywny mechanizm oceny i monitorowania, a także podwyższona gotowość. **Do ochrony integralności strefy Schengen niezbędne są działania we wszystkich trzech obszarach i wprowadzanie kolejnych usprawnień w jej funkcjonowaniu.** Ponadto zachowanie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości wymaga skutecznych środków w dziedzinie bezpieczeństwa, współpracy policyjnej i sądowej, a także w obszarze migracji.

¹⁶ Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie funkcjonowania mechanizmu oceny i monitorowania dorobku Schengen na podstawie art. 22 rozporządzenia Rady (UE) nr 1053/2013, pierwszy wieloletni program ocen (2015–2019), COM(2020) 779 final.

Chociaż formalnie nie są one częścią dorobku Schengen, również mają zasadnicze znaczenie dla promowania wzajemnego zaufania i zapewnienia skutecznego korzystania z podstawowych wolności w Unii.

W niniejszej strategii podsumowano postępy poczynione w zakresie tych podstawowych filarów i innych głównych środków służących zachowaniu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz zaproponowano dalsze działania, dzięki którym obszar bez kontroli na granicach wewnętrznych będzie w pełni funkcjonował i stanie się bardziej odporny.

2. NOWOCZESNE I SKUTECZNE ZARZĄDZANIE GRANICAMI ZEWNĘTRZNYMI UNII

Istotą strefy Schengen jest brak kontroli na granicach wewnętrznych. Ponieważ jednak każdy, kto przekracza granice zewnętrzne – drogą powietrzną, lądową lub morską – może swobodnie podróżować do pozostałych państw członkowskich i w ich granicach, istnienie strefy Schengen zakłada wysoki stopień zaufania do rzetelnego zarządzania granicami zewnętrznymi. Ustanowienie strefy Schengen wymagało zatem opracowania kompleksowego zbioru przepisów unijnych, które zapewnią wspólne i wysoce skuteczne zarządzanie naszymi wspólnymi granicami zewnętrznymi, stanowiące wspólną odpowiedzialność wszystkich państw członkowskich i państw stowarzyszonych w ramach Schengen, a także UE, w celu zrównoważenia zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych.

Proces ten przebiegał w ścisłej współpracy z państwami sąsiadującymi i krajami partnerskimi w Bałkanach Zachodnich i w szerszym pojętym sąsiedztwie Unii, tym samym zwiększając poziom wymiany informacji oraz współpracy policyjnej i sądowej z państwami członkowskimi, jak również z agencjami wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. W przyszłości musimy nadal wzmacniać zaufanie do rzetelności zarządzania granicami zewnętrznymi Unii.

Wymaga to zintegrowanego i strategicznego podejścia do zarządzania granicami zewnętrznymi, systematycznej ochrony granic, nowoczesnych i wzajemnie połączonych systemów informatycznych, coraz większej cyfryzacji procedur oraz nieustannej współpracy z państwami trzecimi.

Zintegrowane podejście do zarządzania granicami zewnętrznymi

Skuteczne i skoordynowane zarządzanie granicami zewnętrznymi ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia zaufania między państwami członkowskimi z myślą o osiągnięciu celu, jakim są otwarte, ale odpowiednio kontrolowane i bezpieczne granice. Nowe wspólne zdolności, systemy informatyczne i nowoczesne technologie mogą przynieść najlepsze efekty wyłącznie wówczas, gdy ogólne podejście do zarządzania granicami zewnętrznymi będzie miało charakter strategiczny oraz gdy wszystkie aspekty zarządzania granicami, bezpieczeństwa i migracji zostaną w pełni zintegrowane i wdrożone. Unia i państwa członkowskie muszą wspólnie dążyć do osiągnięcia w praktyce w pełni skutecznego i

europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami, angażując wszystkie właściwe podmioty zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym. Celem jest zapewnienie zarówno ram strategicznych, jak i elementów operacyjnych niezbędnych do lepszego wzajemnego powiązania naszej polityki, a tym samym wyeliminowania luk między ochroną granic, bezpieczeństwem, powrotami i migracją, przy stałym zapewnianiu ochrony praw podstawowych¹⁷.

W tym celu Komisja rozpocznie wkrótce rozmowy z Parlamentem Europejskim i Radą na temat **wieloletniej polityki strategicznej w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami**¹⁸. Proces ten będzie dalej realizowany za pomocą strategii technicznej i operacyjnej przyjętej przez zarząd Frontexu oraz krajowych strategii państw członkowskich.

Systematyczna ochrona granic zewnętrznych

Aby w pełni zrealizować założenia Schengen oraz w kontekście ostatnich wyzwań i możliwości wynikających z rozwoju nowych technologii, w ostatnich latach Unia Europejska podjęła przełomowe decyzje dotyczące wzmocnienia granic zewnętrznych w celu przekształcenia zarządzania granicami zewnętrznymi Unii w jeden z najbardziej sprawnych systemów na świecie. Rozszerzenie mandatu Frontexu w 2019 r. oraz ustanowienie **stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej** jest prawdziwym przykładem integracji europejskiej w obszarze zarządzania granicami zewnętrznymi. Po raz pierwszy Unia dysponuje własną służbą mundurową, która ma wspierać europejskie zarządzanie wspólnymi granicami zewnętrznymi oraz skuteczną unijną politykę powrotową. Ta nowa stała służba, do której będzie należeć 10 000 funkcjonariuszy Frontexu i funkcjonariuszy krajowych, będzie mogła w dowolnym momencie udzielić wsparcia państwom członkowskim mierzącym się z wyzwaniami na wspólnych granicach zewnętrznych oraz zwiększyć skuteczność powrotów.

Komisja jest zaangażowana w zapewnienie całościowej i terminowej realizacji nowego mandatu Frontexu i z zadowoleniem przyjmuje fakt, że pierwsze zespoły stałej służby są gotowe do rozmieszczenia, a zakończenie tworzenia pełnego korpusu przewiduje się na koniec 2027 r. Komisja będzie współpracować z Frontexem w zakresie dalszego monitorowania i wraz z państwami członkowskimi zapewni realizację wewnętrznie uzgodnionego planu działania dotyczącego wykonania rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej z 2019 r.

¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylecia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624 (Dz.U. L 295 z 14.11.2019, s. 1) („rozporządzenie w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej”).

¹⁸ Rozporządzenie (UE) 2019/1896, art. 8. Skuteczne wdrożenie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami przez Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną należy zapewnić poprzez wieloletni cykl polityki strategicznej.

Od 2017 r.¹⁹ kodeks graniczny Schengen określa wymóg, aby wszystkie osoby, niezależnie od ich obywatelstwa, były poddawane **systematycznym odprawom z wykorzystaniem odpowiednich baz danych przy wjeździe i wyjeździe ze strefy Schengen** w celu zweryfikowania, czy osoby te nie stanowią zagrożenia dla porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego. Przy wdrażaniu tych nowych przepisów zidentyfikowano jednak kilka wyzwań, na które należy zwrócić uwagę. Chociaż w nowych przepisach przewidziano odstępstwa od przeprowadzania systematycznych odpraw pod pewnymi warunkami, niespójne stosowanie tych wyjątków może zmniejszyć skuteczność instrumentu. Aby spełniać najwyższe normy bezpieczeństwa, państwa członkowskie muszą systematycznie przeprowadzać na granicach zewnętrznych odprawy wszystkich podróżnych z wykorzystaniem odpowiednich baz danych oraz stosować wszelkie odstępstwa w sposób jednolity. Ponadto w miejscach kontroli pierwszej linii należy usprawnić zapoznanie się z notami Interpolu i rozpowszechnianie informacji istotnych dla zwalczania terroryzmu i poważnych przestępstw. Aby wesprzeć realizację tych podwójnych celów, do końca 2021 r. Komisja we współpracy z państwami członkowskimi przygotowuje wytyczne w celu zapewnienia jednolitego stosowania przepisów i ograniczonego korzystania z wszelkich odstępstw.

Ponadto Komisja zaproponowała dodatkowe środki mające na celu wzmocnienie zarządzania granicami zewnętrznymi, w szczególności przedstawiając we wrześniu 2020 r. wniosek dotyczący **wstępnej kontroli przesiewowej** obywateli państw trzecich nielegalnie przekraczających granicę zewnętrzną²⁰. Po przyjęciu przepisy te będą miały zastosowanie do wszystkich obywateli państw trzecich, którzy przekraczają granicę zewnętrzną bez zezwolenia. Będzie to pierwszy etap ogólnych systemów azytowych i powrotowych, a także przyspieszy proces ustalania statusu osoby i rodzaju procedury, którą należy zastosować do jej sytuacji. Kontrola przesiewowa przed wjazdem dodatkowo wzmocni zarządzanie granicą zewnętrzną Unii przy pełnym poszanowaniu wszystkich zobowiązań w zakresie praw podstawowych. Komisja wzywa zatem Parlament Europejski i Radę do kontynuowania negocjacji w celu szybkiego przyjęcia rozporządzenia.

Nieodłączną częścią nowoczesnego zarządzania granicami jest **pełne poszanowanie praw podstawowych**, w tym praw dziecka, przez wszystkie zaangażowane podmioty na wszystkich granicach. Biorąc pod uwagę zwiększoną rolę Frontexu, nowym rozporządzeniem znacząco rozszerza się również ramy praw podstawowych obowiązujące w Agencji. Niedawno powołano nowego **urzędnika Frontexu ds. praw podstawowych**, którego będzie wspierać 40 w pełni niezależnych obserwatorów praw podstawowych w terenie. Prawa podstawowe będą stanowić również główny element wieloletniego cyklu polityki strategicznej w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami. Ponadto oczekuje się, że Frontex, we współpracy z Agencją Praw Podstawowych i na podstawie jej pracy, dostarczy **dalszych**

¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/458 z dnia 15 marca 2017 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/399 w odniesieniu do zintensyfikowania odpraw na granicach zewnętrznych z wykorzystaniem odpowiednich baz danych (Dz.U. L 74 z 18.3.2017, s. 1).

²⁰ Wniosek z dnia 23 września 2020 r. dotyczący rozporządzenia wprowadzającego kontrolę przesiewową obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych, COM(2020) 612.

wytycznych dotyczących przeprowadzania odpraw granicznych i ochrony granic, w szczególności na morzu.

Na podstawie wniosku Komisji dotyczącego wstępnej kontroli przesiewowej obywateli państw trzecich nielegalnie przekraczających granicę zewnętrzną wszystkie państwa członkowskie będą zobowiązane do ustanowienia krajowego mechanizmu monitorowania w celu wzmocnienia ochrony praw podstawowych i zapewnienia skutecznego prowadzenia dochodzeń w sprawie wszelkich naruszeń. Agencja Praw Podstawowych sporządzi **wytyczne dotyczące tego mechanizmu monitorowania** i na wniosek państw członkowskich będzie wspierać je w opracowywaniu krajowych mechanizmów monitorowania.

Wdrożenie jednego z najbardziej zaawansowanych technologicznie systemów zarządzania granicami na świecie

Poczyniono ogromne postępy w zakresie systemów informacyjnych Unii potrzebnych do celów bezpieczeństwa wewnętrznego, migracji i zdrowia zarówno na granicach zewnętrznych, jak i w strefie Schengen. Wychodząc od pierwotnie tylko jednego systemu informacyjnego – Systemu Informacyjnego Schengen, Unia stworzyła wspólną europejską architekturę IT z nowymi, wzajemnie połączonymi systemami do celów związanych z zarządzaniem granicami, migracją i egzekwowaniem prawa. Rok 2021 ma podstawowe znaczenie dla rozwijania tych nowych systemów informacyjnych i ogólnej architektury IT.

Testy systemu wjazdu/wyjazdu²¹ rozpoczęły się w marcu tego roku i będą trwały do końca 2021 r., aby osiągnąć pełną operacyjność tego systemu od II kwartału 2022 r. Europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS)²² osiągnie pełną operacyjność na koniec 2022 r. Ponadto procesy wdrażania zmienionego Systemu Informacyjnego Schengen (SIS)²³ oraz zmienionego wizowego systemu informacyjnego powinny się zakończyć odpowiednio do końca 2021 r. i do końca 2023 r. Do końca 2023 r. nowa architektura IT powinna być w pełni operacyjna. Interoperacyjność sprawi, że wszystkie europejskie systemy dotyczące granic, migracji, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zostaną ze sobą połączone, a także zagwarantuje, że będą one „porozumiewać się” między sobą, tak by z powodu braku połączenia informacji nie zabrakło żadnej kontroli oraz by organy krajowe

²¹ System wjazdu/wyjazdu (EES) będzie zautomatyzowanym systemem IT służącym do rejestrowania podróży z państw trzecich, zarówno posiadaczy wiz podróży, jak i osób podróżujących zwolnionych z obowiązku wizowego, za każdym razem, gdy przekraczają oni granicę zewnętrzną UE. Zob.: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/ees_en

²² ETIAS będzie w większości zautomatyzowanym systemem informatycznym służącym identyfikacji zagrożeń bezpieczeństwa, migracji nieregulowanej, wysokiego ryzyka epidemiologicznego lub ryzyka związanego z nieregularną migracją, jakie stwarzają osoby zwolnione z obowiązku wizowego podróżujące do państw strefy Schengen. Jednocześnie system ten ma ułatwić przekraczanie granic znacznej większości podróżnych, którzy nie stwarzają takiego zagrożenia ani ryzyka. Zob.: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/etias_en

²³ System Informacyjny Schengen (SIS) jest najpowszechniej wykorzystywanym i największym systemem wymiany informacji w zakresie bezpieczeństwa i zarządzania granicami w Europie. Zob.: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en

dysponowały kompletnymi, wiarygodnymi i dokładnymi informacjami, z pełnym poszanowaniem wymogów w zakresie ochrony danych. Będzie to również istotny czynnik umożliwiający podróżowanie w dobrej wierze.

Wdrożenie w pełnym zakresie wszystkich nowych i zaktualizowanych systemów informatycznych, jak również zapewnienie, aby osiągnęły interoperacyjność w przewidzianych ramach czasowych, nie jest łatwym zadaniem. Państwa członkowskie i Komisja oraz eu-LISA wykazują pełne zaangażowanie w osiągnięcie tego celu. Ponadto Komisja, wraz z eu-LISA, zapewnia – i będzie w dalszym ciągu zapewniać – wsparcie operacyjne na rzecz państw członkowskich. Postępy są ściśle monitorowane za pomocą systemu śledzenia tablicy wyników i narzędzi w celu zapewnienia szybkiej reakcji na możliwe wyzwania, jakie mogą się pojawić. Systemy informatyczne mogą zacząć działać dopiero wtedy, gdy wszystkie państwa członkowskie i państwa stowarzyszone w ramach Schengen będą gotowe w tym samym czasie. Jakikolwiek opóźnienie w zaledwie jednym państwie uniemożliwiłoby uruchomienie systemów w dowolnym miejscu w strefie Schengen. Ponadto, biorąc pod uwagę zależności między systemami, opóźnienie we wdrażaniu jednego systemu może spowodować przesunięcie ogólnego harmonogramu dla całej architektury systemu informatycznego. Jesteśmy współodpowiedzialni za terminową realizację tego ambitnego projektu, aby mieć w pełni funkcjonalne narzędzia, które będzie można wykorzystać przy reagowaniu na wszelkie nagłe i stale zmieniające się wyzwania.

Trzeba również jak najszybciej ukończyć architekturę IT, w szczególności poprzez uwzględnienie w niej zmienionego systemu Eurodac. We wrześniu 2020 r., w ramach nowego paktu o migracji i azylu, Komisja zaproponowała ulepszony **system Eurodac**²⁴, który będzie między innymi pomocny w śledzeniu niedozwolonego przemieszczania się, zwalczaniu migracji nieuregulowanej i zapewnieniu lepiej zorganizowanych powrotów. Komisja wzywa Parlament Europejski i Radę do kontynuowania negocjacji w celu jak najszybszego przyjęcia tego wniosku.

Dążenie do transformacji cyfrowej w zakresie procedur na granicach zewnętrznych

Gdy sektor turystyki na świecie odbuduje się po pandemii COVID-19, można spodziewać się silnego wzrostu w zakresie przepływu pasażerów. Będzie to nowy bodziec dla procesu transformacji cyfrowej, który rozpoczął się jeszcze przed pandemią, i będzie wymagał innowacyjnych metod w zakresie ułatwienia i przyspieszenia kontroli granicznych w międzynarodowych portach wprowadzenia. Dokument elektroniczny jest zarówno bardziej wydajny, jak i bezpieczny. Do końca 2021 r. Komisja **przedstawi wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie transformacja cyfrowej w zakresie procedury wizowej**, tak aby procedura wizowa Schengen stała się w pełni cyfrowa. Jako kolejny krok w 2023 r., po przeprowadzeniu dogłębnej oceny i niezbędnych konsultacji Komisja zamierza przedstawić

²⁴ Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania danych biometrycznych, COM(2020) 614 final.

wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie transformacji cyfrowej w zakresie dokumentów podróży i ułatwień w podróżowaniu.

Współpraca z państwami trzecimi

Ochrona granic zewnętrznych UE wymaga również ścisłej współpracy i partnerstwa z krajami sąsiadującymi i partnerskimi. Taka współpraca stanowi nieodłączny element zintegrowanego zarządzania granicami UE. Silne, kompleksowe, wzajemnie korzystne, dostosowane do potrzeb oraz zgodne z nowym paktem o migracji i azylu partnerstwa przyczyniają się do lepszego zarządzania migracją i zacieśnienia współpracy w zakresie zarządzania granicami. Jak podkreślono również we wspólnym komunikacie w sprawie odnowionego partnerstwa z południowym sąsiedztwem²⁵, kluczowe znaczenie ma silne wzajemne zobowiązanie, aby, w szczególności, **wzmocnić zdolności państw trzecich w zakresie zarządzania granicami oraz zwiększyć starania na rzecz walki z siatkami przestępczymi stojącymi za przemytem migrantów i handlem ludźmi**. Priorytet ten jeszcze bardziej zyska na znaczeniu w ramach zbliżającego się planu działania UE na rzecz zwalczania przemytu migrantów (2021–2025).

Nowy pakt stanowi, że UE powinna wykorzystać wszystkie dostępne jej narzędzia, aby zapewnić wsparcie operacyjne dla nowych partnerstw, m.in. poprzez znacznie głębsze zaangażowanie agencji UE. Unia Europejska jest także odpowiedzialna za wspieranie i promowanie jej wysokich standardów ochrony granic, w tym praw podstawowych, w państwach trzecich. Jej agencje powinny również zwiększyć starania w zakresie współpracy z krajami partnerskimi. Wzmocniony mandat Frontexu umożliwia udzielenie konkretnego wsparcia operacyjnego i technicznego oraz nawiązanie współpracy z państwami trzecimi. Współpraca z Bałkanami Zachodnimi, między innymi w formie umów o statusie między UE a partnerami z Bałkanów Zachodnich²⁶, umożliwi funkcjonariuszom straży granicznej Frontexu współpracę z krajowymi funkcjonariuszami straży granicznej na terytorium poszczególnych krajów partnerskich. Frontex może również teraz zapewnić praktyczne wsparcie w rozwijaniu zdolności partnerów w zakresie zarządzania granicami oraz współpracy z innymi partnerami w celu optymalizacji dobrowolnych powrotów. Ponadto Komisja wesprze wymianę informacji między państwami członkowskimi i sąsiadującymi krajami partnerskimi, wydając **zalecenie dla państw członkowskich w sprawie wzorcowych postanowień dotyczących**

²⁵ Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Odnowione partnerstwo z południowym sąsiedztwem: Nowy program na rzecz regionu śródziemnomorskiego”, 9 lutego 2021 r., JOIN(2021) 2 final.

²⁶ Umowa o statusie z Albanią weszła w życie z dniem 1 maja 2019 r., a zespoły Frontexu rozmieszczono od dnia 22 maja 2019 r. Umowa z Czarnogorą, którą podpisano w październiku 2019 r., weszła w życie z dniem 1 lipca 2020 r. Wspólna operacja rozpoczęła się w dniu 15 lipca 2020 r. Umowę z Serbią podpisano w listopadzie 2019 r. i ratyfikowano podczas nadzwyczajnego posiedzenia Parlamentu w dniu 25 lutego 2021 r. Parlament Europejski i Rada zatwierdziły umowę odpowiednio w dniach 11 i 25 maja 2020 r. Zgodnie z oczekiwaniami operacje rozpoczną się w dniu 16 czerwca 2021 r. Proces podpisania umowy o statusie umożliwiającej rozmieszczenie zespołów funkcjonariuszy europejskiej straży granicznej na granicy między Chorwacją a Bośnią i Hercegowiną rozpoczął się dwa lata temu, w styczniu 2019 r., ale nadal nie uzyskano podpisu Bośni i Hercegowiny. Umowa z Macedonią Północną również nie została jeszcze podpisana.

wymiany informacji na temat orientacji sytuacyjnej, które należy stosować w dwustronnych i wielostronnych umowach z państwami trzecimi. Komisja opracuje również nowy **wzór umowy o statusie**, który będzie stanowił dla Frontexu podstawę prowadzenia wspólnych operacji w państwach trzecich, **oraz wzór roboczego porozumienia**, aby ujednoczyć ramy praktycznej współpracy z tymi państwami. Dokumenty te pomogą zapewnić ujednoczony sposób współpracy z zewnętrznymi partnerami UE.

Kluczowe działania mające na celu poprawę zarządzania granicami zewnętrznymi

Komisja przedstawi:

- dokument programowy (IV kwartał 2021 r.), a następnie komunikat ustanawiający wieloletnią politykę strategiczną w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami (2022 r.);
- wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie transformacji cyfrowej w zakresie procedury wizowej (IV kwartał 2021 r.);
- wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie transformacji cyfrowej w zakresie dokumentów podróży i ułatwień w podróżowaniu (2023 r.);
- sprawozdanie na temat wdrażania systematycznego porównywania z bazami danych (IV kwartał 2021 r.);
- wytyczne dotyczące systematycznego porównywania z odpowiednimi bazami danych w momencie wjazdu do strefy Schengen i wyjazdu z niej (IV kwartał 2021 r.);
- unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów (na lata 2021–2025) (III kwartał 2021 r.);
- zalecenie dla państw członkowskich w sprawie wzorcowych przepisów dotyczących wymiany informacji na temat orientacji sytuacyjnej, które to przepisy należy stosować w dwustronnych i wielostronnych umowach z państwami trzecimi (III kwartał 2021 r.);
- wzór umowy o statusie oraz wzór roboczego porozumienia z państwami trzecimi (III kwartał 2021 r.).

Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej powinna:

- przyjąć techniczną i operacyjną strategię zintegrowanego zarządzania granicami;
- dalej podejmować wszelkie konieczne kroki w celu ustanowienia stałej służby Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej do 2027 r.;
- opracować dalsze wytyczne dotyczące przeprowadzania odpraw granicznych i ochrony granic.

Państwa członkowskie powinny:

- nadal podejmować wszelkie niezbędne kroki, aby we współpracy z Komisją i eu-LISA przestrzegać przewidzianych prawem terminów wdrażania nowej architektury IT.

Wzywa się Parlament Europejski i Radę do kontynuowania negocjacji w celu szybkiego przyjęcia:

- wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie kontroli przesiewowej przed wjazdem;
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Eurodac.

3. ŚRODKI WZMACNIAJĄCE STREFĘ SCHENGEN OD WEWNĄTRZ ORAZ ŚRODKI UZUPEŁNIAJĄCE NA RZECZ PRZESTRZENI WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI

U podstaw strefy Schengen leżą solidne ramy prawne obejmujące środki wspierające współpracę operacyjną i wymianę informacji między organami policyjnymi i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, a także środki z obszaru polityki dotyczącej wiz i powrotów, które opracowano w celu zrekompensowania braku kontroli na granicach wewnętrznych. Zbiorczo nazywa się je dorobkiem Schengen, którego celem jest utrzymanie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości²⁷ dzięki promowaniu wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi i zabezpieczeniu skutecznego korzystania z podstawowych wolności w Unii Europejskiej.

Ponadto na obszarze bez kontroli na granicach wewnętrznych państwa członkowskie muszą bardzo blisko współpracować nie tylko w zakresie środków związanych z samą strefą Schengen, ale również innych środków uzupełniających z dziedziny bezpieczeństwa, współpracy policyjnej i sądowej, a także migracji i azylu. Co więcej, unijny kodeks celny przyczynia się do zapewnienia bezpieczeństwa w strefie Schengen dzięki ocenie ryzyka dla bezpieczeństwa oraz systemowi kontroli na granicach zewnętrznych, które stanowią podstawę swobodnego przepływu towarów.

Zapobieganie zagrożeniom dla bezpieczeństwa, w tym poważnej przestępczości zorganizowanej oraz terroryzmowi, i zwalczanie ich

W ostatnich latach na szczeblu Unii wprowadzono wiele środków mających na celu dalsze skuteczne zwalczanie poważnej przestępczości zorganizowanej oraz terroryzmu, zwiększenie bezpieczeństwa w strefie Schengen przy jednoczesnym zapewnieniu i zachowaniu możliwości swobodnego przemieszczania się bez konieczności poddawania się odprawom granicznym. Komisja współpracuje z Parlamentem Europejskim, Radą, państwami członkowskimi oraz innymi zainteresowanymi stronami w celu pełnej realizacji działań przewidzianych w głównych strategicznych inicjatywach w zakresie bezpieczeństwa przedstawionych w lipcu 2020 r. w ramach **strategii UE w zakresie unii bezpieczeństwa (na lata 2020–2025)**²⁸. W strategii tej położono nacisk na obszary priorytetowe, aby jeszcze bardziej zwiększyć bezpieczeństwo wszystkich mieszkańców Europy, szczególnie poprzez ochronę Europejczyków przed terroryzmem i przestępczością zorganizowaną. Wspomniane inicjatywy obejmują:

- **plan dla UE w dziedzinie zwalczania terroryzmu**²⁹, w którym wskazuje się na różne zagrożenia dla naszego bezpieczeństwa wewnętrznego i proponuje się działania mające

²⁷ Art. 67 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

²⁸ Komunikat Komisji z dnia 24 lipca 2020 r. w sprawie strategii UE w zakresie unii bezpieczeństwa, COM(2020) 605 final, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/internal-security_en

²⁹ COM(2020) 795 final.

im zaradzić, w szczególności w związku z zagrożeniem, jakie stanowią powracający zagraniczni bojownicy terrorystyczni;

- **unijną strategię zwalczania przestępczości zorganizowanej**³⁰, w której określono szereg środków mających na celu rozszerzenie współpracy organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości oraz zwalczanie struktur przestępczości zorganizowanej, a także przestępstw o wysokim priorytecie lub przestępstw o rosnącej skali, w tym przemytu narkotyków, broni palnej, przestępstw przeciwko środowisku naturalnemu lub fałszerstw, oraz
- **strategię UE w zakresie zwalczania handlu ludźmi**³¹, która dotyczy w szczególności zapobiegania tego rodzaju przestępstwom, stawiania handlarzy przed sądem oraz ochrony ofiar i wzmocnienia ich pozycji.

Wszystkie środki zawarte w tych strategiach stanowią ważny element budowania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Mają one podstawowe znaczenie dla poprawy bezpieczeństwa w strefie Schengen. Ich skuteczne wdrożenie jest niezwykle istotne dla zapobiegania zagrożeniom dla bezpieczeństwa i ich zwalczania, a w konsekwencji dla wzmocnienia zaufania między państwami członkowskimi. Ponadto przy wdrażaniu i stosowaniu tych środków istotne jest, aby państwa członkowskie w pełni przestrzegały praw podstawowych, w tym praw dziecka, oraz odpowiednich wymogów w zakresie ochrony danych.

Skuteczna realizacja kluczowych priorytetów strategii UE w zakresie unii bezpieczeństwa zależy również od dalszej ścisłej współpracy z Bałkanami Zachodnimi i szerszym sąsiedztwem Unii.

Pogłębianie współpracy policyjnej i sądowej

Na obszarze bez kontroli na granicach wewnętrznych funkcjonariusze policji w jednym państwie członkowskim powinni mieć dostęp do tych samych informacji, którymi dysponują ich koledzy w innym państwie członkowskim. Powinni oni współpracować skutecznie i domyślnie w całej Europie. Dlatego też ważnym elementem środków stanowiących podstawę bezpieczeństwa na współzależnym obszarze bez kontroli na granicach wewnętrznych jest **współpraca policyjna**, która nadal znacznie różni się w poszczególnych państwach członkowskich, a także na szczeblu międzynarodowym. W rezultacie przestępcy i grupy przestępców nadal bez przeszkód działają w państwach członkowskich, wykorzystując poszczególne jurysdykcje krajowe³².

³⁰ COM (2021) 170 final.

³¹ COM (2021) 171 final.

³² Zob. ocena zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością w UE sporządzona przez Europol (12 kwietnia 2021 r.): „Działalność przestępcza w regionach przygranicznych wykorzystuje naturalne granice poszczególnych jurysdykcji organów ścigania, które stwarzają możliwości uniknięcia egzekwowania prawa i zapewniają bliskość wielu rynków”. Według danych Europolu ponad 70 % zorganizowanych grup przestępczych jest obecnych w więcej niż trzech państwach członkowskich.

Aby skutecznie zwalczać poważną i zorganizowaną przestępczość jako Unia, musimy odejść od współpracy w zakresie egzekwowania prawa opartej głównie na instrumentach „miękkiego prawa” na rzecz wiążących, systematycznych partnerstw. Udoskonalona współpraca policyjna może również rozszerzyć zbiór alternatyw dla kontroli na granicach wewnętrznych dostępnych dla państw członkowskich. W tym celu pod koniec bieżącego roku Komisja przedstawi wniosek ustawodawczy dotyczący **kodeksu współpracy policyjnej UE**. Przygotowywany kodeks będzie stanowił spójne ramy prawne UE w celu zapewnienia organom ścigania równoważnego dostępu do informacji będących w posiadaniu innych państw członkowskich, gdy są one potrzebne do zwalczania przestępczości i terroryzmu.

Aby usprawnić **wymianę informacji**, w kodeksie współpracy policyjnej UE zostaną sformalizowane i wyjaśnione procedury wymiany informacji między państwami członkowskimi, w szczególności do celów dochodzeniowych, w tym rola „pojedynczego punktu kontaktowego” dla takiej wymiany oraz pełne wykorzystanie kanału wymiany informacji Europolu³³. Kodeks zostanie uzupełniony wnioskiem mającym na celu wzmocnienie zautomatyzowanej wymiany ważnych kategorii danych na podstawie decyzji Rady dotyczących **Prüm**³⁴. Nowe ramy prawne sprawiają, że wymiana danych dotyczących DNA i odcisków palców oraz rejestracji pojazdów między państwami członkowskimi będzie skuteczniejsza i szybsza, a także umożliwi organom krajowym sprawdzenie, czy dane są dostępne w innych państwach członkowskich, oraz uzyskanie do nich szybkiego dostępu. Komisja ocenia również potrzebę objęcia tą wymianą nowych kategorii danych, takich jak zdjęcia, prawa jazdy, informacje z rejestru karnego i dane balistyczne.

Jeżeli chodzi o **współpracę operacyjną w całej UE**, w kodeksie współpracy policyjnej UE uwzględniona zostanie potrzeba wprowadzenia wspólnych norm umożliwiających funkcjonariuszom policji skuteczną współpracę z funkcjonariuszami w państwach sąsiednich. Opierając się na dobrych praktykach w zakresie dwustronnej lub wielostronnej współpracy między państwami członkowskimi, funkcjonariusze policji powinni mieć możliwość prowadzenia wspólnych operacji i wspólnych patroli na obszarach przygranicznych. Ponieważ przestępcy i terroryści działają w różnych państwach członkowskich, organy policyjne powinny mieć możliwość monitorowania i aresztowania ich w razie konieczności w trakcie pościgów prowadzonych przez terytoria poszczególnych państw. Przy poszanowaniu roli państw członkowskich w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz zapewnieniu niezbędnej elastyczności w zakresie współpracy regionalnej kodeks współpracy policyjnej UE będzie służył wyjaśnieniu i ujednoczeniu zasad zaangażowania w transgraniczne operacje egzekwowania prawa. Zacieśnienie operacyjnej współpracy policyjnej w Unii będzie wymagało silnego zaangażowania politycznego ze strony wszystkich właściwych podmiotów.

³³ „Aplikacja sieci bezpiecznej wymiany informacji” Europolu.

³⁴ Decyzja Rady 2008/615/WSiSW w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej, oraz decyzja Rady 2008/616/WSiSW w sprawie wdrożenia decyzji 2008/615/WSiSW.

W grudniu 2020 r. Komisja przedstawiła również wniosek dotyczący **wzmocnienia mandatu Europolu**³⁵, na przykład poprzez umożliwienie agencji wspierania dochodzeń krajowych za pomocą analizy dużych zbiorów danych. Komisja wzywa Parlament Europejski i Radę do kontynuowania negocjacji w celu szybkiego przyjęcia nowego rozporządzenia.

Niezbędne jest również dalsze rozwijanie niedawno przyjętych narzędzi, którymi dysponują organy ścigania. Większe wykorzystanie systemu danych pasażera przekazywanych przed podróżą (API) w połączeniu z rejestrem danych dotyczących przelotu pasażera (dane PNR) może potencjalnie znacząco zwiększyć bezpieczeństwo przy stosunkowo niewielkich kosztach i bez zakłócania płynności podróży. Na podstawie rozporządzenia w sprawie danych PNR państwa członkowskie gromadzą nazwiska pasażerów wszystkich lotów, w tym lotów wewnątrzunijnych. Natomiast na podstawie dyrektywy w sprawie API³⁶ dane pasażera przekazywane przed podróżą są systematycznie gromadzone jedynie w odniesieniu do lotów wchodzących na terytorium Unii z państw trzecich. Komisja przygotowuje zatem wniosek ustawodawczy mający na celu rozszerzenie zakresu stosowania **systemu danych pasażera przekazywanych przed podróżą (API), tak aby objął on również loty wewnątrz strefy Schengen**. Zmiana ta rozszerzyłaby zestaw narzędzi w zakresie środków wyrównawczych dostępnych dla państw członkowskich, umożliwiając organom ścigania stosowanie w strefie Schengen podejścia opartego na analizie ryzyka i danych.

Oprócz wzmocnionej współpracy policyjnej zaufanie między państwami członkowskimi opiera się również na ścisłej współpracy sądowej. Ważnym narzędziem służącym zwiększeniu szybkości i łatwości wydawania osób w UE jest europejski nakaz aresztowania (ENA), który jest kluczowym instrumentem współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych. Pełna realizacja kluczowych działań nakreślonych w konkluzjach Rady w sprawie ENA z grudnia 2020 r.³⁷, jak również w sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego w sprawie ENA ze stycznia 2021 r.³⁸, ma zasadnicze znaczenie dla usprawnienia funkcjonowania ENA. Komisja **zaktualizuje podręcznik dotyczący ENA** i dostarczy praktykom wskazówki, jak postępować w przypadku potencjalnie nieuczciwych wniosków o poszukiwanie i ekstradycję pochodzących z państw trzecich. Komisja współpracuje z prawnikami praktykami za pośrednictwem nowo utworzonej grupy koordynacyjnej w celu poprawy szybkości wymiany informacji dotyczących ENA. Komisja również ściśle monitoruje prawidłowe wdrożenie decyzji ramowej w sprawie ENA, prowadząc w stosownych przypadkach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Ponadto znaczenie mają także obszary współpracy sądowej koncentrującej się na koordynacji ścigania transgranicznego, w ramach której Unia opracowała obecnie szereg narzędzi

³⁵ COM(2019) 796 final z 9.12.2020.

³⁶ Dyrektywa Rady 2004/82/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie obowiązku przekazywania przez przewoźników danych dotyczących pasażerów (Dz.U. L 261 z 6.8.2004, s. 24).

³⁷ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13214-2020-INIT/pl/pdf>

³⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0006_PL.html

prawnych, takich jak europejski nakaz dochodzeniowy, oraz utworzyła agencję unijną mającą ułatwiać taką koordynację, a mianowicie Eurojust. Istotne jest, aby Eurojust dalej rozwijał swój potencjał w zakresie wspierania organów krajowych w dochodzeniach i ściganiu transgranicznym, wykorzystując nowoczesną technologię informatyczną i bezpieczną komunikację, w tym za pośrednictwem systemu e-CODEX oraz tworząc połączenia typu „trafienie/brak trafienia” z innymi agencjami WSiSW. Podobnie wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze (JIT) powinny również korzystać z narzędzi cyfrowych, przetwarzając informacje za pośrednictwem bezpiecznej platformy współpracy informatycznej. Komisja pracuje nad zapewnieniem bardziej ogólnej cyfryzacji instrumentów współpracy sądowej, aby jeszcze bardziej ułatwić tę ewolucję³⁹.

Potrzeba systemów zachowujących aktualność: jak najlepsze wykorzystanie istniejących i przyszłych technologii

W ostatnich latach szybko rozwijało się **wykorzystanie technologii do wspierania transgranicznej współpracy policyjnej** i egzekwowania prawa, co przyniosło nowe możliwości w zakresie zapobiegania transgranicznym i potencjalnym zagrożeniom w różnych państwach oraz możliwości ich wykrywania i zwalczania. Ponadto nowoczesne technologie są przede wszystkim mniej kosztowne i mogą okazać się skuteczne w osiągnięciu celów podobnych do celów tymczasowych fizycznych odpraw granicznych. Oprócz kontroli policyjnych, które państwa członkowskie mogą przeprowadzać na obszarach przygranicznych (w przypadku braku kontroli na granicach wewnętrznych), mogą one również розміścić takie technologie np. na lotniskach lub dworcach kolejowych jako obszarach podwyższonego ryzyka.

Ponadto dalszy rozwój oraz dalsze wdrażanie i wykorzystywanie sztucznej inteligencji mają zasadnicze znaczenie dla organów ścigania, aby mogły one nadążyć za ilością i złożonością danych we współczesnych dochodzeniach/śledztwach oraz za wykorzystywaniem nowoczesnych technologii przez przestępców. Jednym z celów wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia w sprawie sztucznej inteligencji⁴⁰ jest wspieranie rozwoju bezpiecznej i zgodnej z prawem sztucznej inteligencji zapewniającego poszanowanie praw podstawowych. Sztuczna inteligencja wymaga dostępu do wysokiej jakości zbiorów danych. Terminowe utworzenie europejskich przestrzeni danych pomoże w opracowaniu, trenowaniu i ocenie narzędzi sztucznej inteligencji do celów egzekwowania prawa.

W ostatnich latach na poziomie UE i państw członkowskich poczyniono znaczne inwestycje

³⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Cyfryzacja wymiaru sprawiedliwości w Unii Europejskiej – wachlarz możliwości, COM(2020) 710 final, 2 grudnia 2020 r.

⁴⁰ Wniosek Komisji z dnia 21 kwietnia 2021 r. dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (akt o sztucznej inteligencji) i zmieniającego niektóre unijne akty ustawodawcze, COM(2021) 206 final. We wniosku tym sklasyfikowano szereg zastosowań sztucznej inteligencji do celów migracji i egzekwowania prawa jako obciążone wysokim ryzykiem.

w badania i innowacje w zakresie bezpieczeństwa i ułatwień w podróży⁴¹ i wiele państw członkowskich wdraża skuteczne systemy w tym zakresie⁴². Komisja będzie w dalszym ciągu wspierać państwa członkowskie we wprowadzaniu i wykorzystywaniu nowych technologii. Jednocześnie kluczowe znaczenie ma dalsze inwestowanie w badania nad możliwościami, jakie mogą oferować nowe technologie. Komisja będzie wspierać zarówno techniczne, jak i polityczne dyskusje na ten temat w celu zbadania pełnego potencjału nowoczesnych technologii przy jednoczesnym zagwarantowaniu pełnego poszanowania praw podstawowych oraz w celu zapewnienia wymiany najlepszych praktyk i wiedzy między państwami członkowskimi.

Wspólna polityka migracyjna i azylowa

Bardzo wyjątkowe okoliczności kryzysu uchodźczego z 2015 r. spowodowały napięcie na obszarze pozbawionym kontroli na granicach wewnętrznych, obnażając istotne braki w systemie zarządzania migracjami w Unii, w szczególności w odniesieniu do solidarności i odpowiedzialności. Wszystkie rozwiązania zaproponowane w **nowym pakcie o migracji i azylu** przyczynią się do skutecznego zarządzania migracjami, ściślejszej współpracy i podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi, wzmacniając tym samym strefę Schengen. Nowy pakt ma na celu zlikwidowanie różnic między kontrolami na granicach zewnętrznych, procedurami azylowymi i procedurami powrotu w państwach członkowskich poprzez ustanowienie **jednolitego procesu na granicy, mającego zastosowanie do wszystkich obywateli państw trzecich przekraczających granice bez zezwolenia**. W połączeniu z wnioskiem dotyczącym kontroli przesiewowej przed wjazdem pakt zwiększa powiązania między procedurami azylowymi i powrotu na granicach zewnętrznych. Nowe procedury graniczne, jak również inne środki zawarte w pakcie, powinny przyczynić się do lepszego zarządzania granicami zewnętrznymi oraz pomóc w zapobieganiu ucieczkom i nielegalnemu przemieszczaniu się w obrębie strefy Schengen oraz w ograniczaniu tych zjawisk.

Jednocześnie w pakcie proponuje się **stały mechanizm solidarnościowy** w celu wspierania państw członkowskich, które stoją przed największymi wyzwaniami w zakresie przybywających osób o nieuregulowanym statusie na granicach zewnętrznych. Solidarność byłaby obowiązkowa i dostosowana do tego, co jest potrzebne na miejscu. Możliwości solidarności obejmowałyby relokację, uzupełnioną o systemy „sponsorowania powrotów”, w ramach których państwo członkowskie zobowiązałoby się do wspierania powrotów; ponadto w szczególnych okolicznościach solidarność może obejmować innego rodzaju wkład, na

⁴¹ Komisja wspiera te prace badawcze za pomocą programu prac „Horyzont Europa” w dziedzinie bezpieczeństwa cywilnego dla społeczeństwa: w latach 2007–2020 UE zainwestowała blisko 3 mld EUR w badania nad bezpieczeństwem, dzięki którym rozpoczęto w tym okresie około 700 projektów obejmujących szeroki wachlarz tematów związanych z bezpieczeństwem, w tym zarządzanie granicami i ułatwianie podróży.

⁴² Jednym z takich systemów jest np. niderlandzki sztandarowy środek – system @MIGO-BORAS. System ten umożliwia elektroniczne rozpoznawanie tablic rejestracyjnych, weryfikację odpowiednich baz danych oraz wysyłanie patroli Royal Marechaussee w celu przeprowadzenia kontroli na miejscu.

przykład budowanie potencjału w zakresie azylu i zdolności przyjmowania oraz wsparcie operacyjne lub współpracę z odpowiednimi państwami pochodzenia lub tranzytu niebędącymi członkami UE. Wspólny system migracyjny i azylowy jako całość oraz zapewnienie, że istnieje silny system radzenia sobie z przybywającymi osobami o nieuregulowanym statusie wzmocni wzajemne zaufanie, a w rezultacie wesprze strefę Schengen.

Kluczowe działania mające na celu wewnętrzne wzmocnienie strefy Schengen

Komisja:

- przedstawi wniosek ustawodawczy dotyczący kodeksu współpracy policyjnej UE (IV kwartał 2021 r.);
- przedstawi wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie obowiązku przekazywania danych pasażera przed podróżą (API) (2022 r.);
- rozpocznie szczegółowe konsultacje w celu zbadania możliwości wykorzystania technologii jako alternatywy dla kontroli granicznych (III kwartał 2021 r.);
- zaktualizuje podręcznik dotyczący europejskiego nakazu aresztowania (IV kwartał 2021 r.).

Państwa członkowskie powinny:

- w pełni wdrożyć istniejące inicjatywy w zakresie bezpieczeństwa, w pełni wykorzystując już dostępne narzędzia egzekwowania prawa.

Wzywa się Parlament Europejski i Radę do kontynuowania negocjacji w celu szybkiego przyjęcia:

- wniosku dotyczącego wzmocnienia mandatu Europolu;
- wniosków zawartych w nowym pakcie o migracji i azylu.

4. ZWIEKSZONA GOTOWOŚĆ I WZMOCNIONE ZARZĄDZANIE BUDUJĄCE ZAUFANIE

Strefę Schengen wspiera istotny zestaw środków kompensujących brak kontroli na granicach wewnętrznych, lecz skuteczność tych środków jest uwarunkowana ich stosowaniem. W tym celu potrzebujemy silnego systemu zarządzania wyposażonego w sposób umożliwiający sprostanie przyszłym wyzwaniom obejmującym całą strefę Schengen, a także zapewniającego wzmocniony dialog polityczny, monitorowanie i egzekwowanie.

Dialog polityczny na rzecz konsensusu i współpracy

Komisja ustanowiła forum Schengen, aby upowszechnić regularny i ustrukturyzowany dialog polityczny między stronami zaangażowanymi w zapewnianie właściwego funkcjonowania strefy Schengen. Dwa takie wydarzenia, z udziałem posłów do Parlamentu Europejskiego i ministrów spraw wewnętrznych, odbyły się już w dniach 30 listopada 2020 r. i 17 maja 2021 r. Forum okazało się pożyteczną platformą służącą zapewnieniu sterowania politycznego w odniesieniu do głównych elementów niniejszej strategii oraz budowaniu zaufania.

Na podstawie zdobytego doświadczenia **Komisja będzie nadal organizować regularne spotkania forum Schengen**, aby omawiać na szczeblu politycznym stan strefy Schengen i przyczyniać się do stałej refleksji nad niezbędną reakcją na obecne i przyszłe wyzwania oraz do współpracy w tym zakresie. Kolejne forum ma się odbyć przed końcem 2021 r.

Ważne jest, aby dyskusja polityczna obejmowała w sposób kompleksowy wszystkie elementy złożonej architektury wspierającej należyte funkcjonowanie strefy Schengen. W tym celu Komisja wznowi prace nad przyjęciem „**sprawozdania w sprawie stanu strefy Schengen**” jako podstawy do dyskusji na dorocznym forum. Sprawozdanie to będzie zawierało podsumowanie sytuacji w zakresie braku kontroli na granicach wewnętrznych, wyniki ocen Schengen oraz stan wdrażania zaleceń. Komisja włączy do tych sprawozdań „tablicę wyników stanu strefy Schengen”, aby przeprowadzić powiązaną ocenę wdrażania dorobku Schengen w poszczególnych obszarach polityki i lepiej wspierać państwa członkowskie w zakresie pokonywania wszelkich wyzwań.

Gotowość: modernizacja i dostosowanie naszych systemów

Przywrócone kontrole na granicach wewnętrznych stanowiły problem od wielu lat, na długo przed wybuchem pandemii COVID-19. Kilka państw członkowskich wprowadziło stałe kontrole na granicach wewnętrznych w 2015 r. Uwypukliło to potrzebę silniejszej koordynacji na szczeblu europejskim w odniesieniu do tych kontroli, aby zapewnić ich proporcjonalność. W odpowiedzi Komisja przedstawiła w 2017 r. zmianę kodeksu granicznego Schengen⁴³, która – mimo zgody zainteresowanych stron co do konieczności zajęcia się tą kwestią – nie uzyskała dostatecznego poparcia, aby umożliwić przeprowadzenie przez współprawodawców pomyślnych negocjacji.

Doświadczenie związane z pandemią COVID-19 jeszcze bardziej wyeksponowało konieczność stabilnych ram w zakresie koordynacji i podejmowania decyzji na granicy zewnętrznej i w obrębie strefy Schengen w sytuacjach kryzysowych. Zdolność zwalczania w sposób w pełni skoordynowany jakiegokolwiek przyszłej pandemii lub podobnych zagrożeń, dotyczących jednocześnie kilka państw członkowskich lub wszystkie te państwa, będzie znakiem odporności Schengen. Co więcej, działanie jednego państwa członkowskiego na wspólnej granicy zewnętrznej Unii lub w obrębie strefy Schengen ma wpływ na wszystkie pozostałe państwa członkowskie.

Komisja Europejska szybko zareagowała w granicach swoich uprawnień, otwierając bez zwłoki „uprzywilejowane korytarze” dla tranzytu podstawowych towarów i przyjmując dwa zestawy wytycznych dotyczące swobodnego przepływu pracowników⁴⁴ oraz w sprawie pomocy w sytuacji nadzwyczajnej dotyczące współpracy transgranicznej w zakresie opieki

⁴³ COM(2017) 571 final.

⁴⁴ Komunikat Komisji w sprawie wytycznych dotyczących swobodnego przepływu pracowników podczas epidemii COVID-19, C/2020/2051.

zdrowotnej⁴⁵, a także – w miarę pogłębiania się kryzysu – szereg innych wytycznych i zaleceń związanych z zarządzaniem granicami zewnętrznymi i wewnętrznymi⁴⁶. Ponadto, na podstawie wniosku Komisji, w zaleceniu Rady (UE) 2020/1475⁴⁷ oraz w zmieniającym je zaleceniu (UE) 2021/119⁴⁸ przyjęto skoordynowane podejście do ograniczania swobodnego przepływu w odpowiedzi na pandemię COVID-19, a w zaleceniu Rady (UE) 2020/912 poruszono kwestię ograniczenia innych niż niezbędne podróży do Unii Europejskiej⁴⁹.

Wyciągając wnioski z tych doświadczeń, Komisja zamierza do końca tego roku przedstawić **nowy wniosek w sprawie zmiany kodeksu granicznego Schengen**. W nowym wniosku należy uwzględnić doświadczenie wyniesione z kryzysu związanego z COVID-19 oraz oprzeć się na dyskusjach związanych z wnioskiem z 2017 r., w szczególności w zakresie zachowania przez państwa członkowskie możliwości przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych przy jednoczesnym ponownym potwierdzeniu zasady, że powinien to być środek stosowany w ostateczności w przypadku zagrożeń.

Aby sprostać wszelkim przyszłym wyzwaniom dotyczącym całej strefy Schengen zmieniony kodeks graniczny Schengen uwzględniałby sytuacje, w których pojawia się poważne zagrożenie, w tym zagrożenie dla zdrowia publicznego, podobnego do zagrożenia spowodowanego przez pandemię COVID-19. W takich przypadkach ważne jest zapewnienie koordynacji i ścisłej współpracy na szczeblu Unii wraz z koniecznymi zabezpieczeniami, aby przywracanie kontroli granicznych na granicach wewnętrznych pozostawało środkiem ostatecznym. W ten sposób Komisja oraz państwa członkowskie miałyby możliwość przeglądu okoliczności powodujących konieczność przywrócenia kontroli granicznych. Zmieniony kodeks odpowiadałby również na potrzebę koordynacji środków ograniczających podróże do UE, czerpiąc w szczególności z doświadczeń reagowania na poważne zagrożenie

⁴⁵ Komunikat Komisji dotyczący wytycznych w sprawie pomocy UE w sytuacji nadzwyczajnej dotyczących współpracy transgranicznej w zakresie opieki zdrowotnej związanej z kryzysem wywołanym epidemią COVID-19, C(2020) 2153.

⁴⁶ Np. wytyczne dotyczące środków zarządzania granicami w celu ochrony zdrowia i zapewnienia dostępności towarów i usług podstawowych (COM(2020) 1753 final), wytyczne w sprawie ochrony zdrowia, repatriacji i organizacji podróży dla marynarzy, pasażerów i innych osób znajdujących się na pokładach statków (C(2020) 3100 final) oraz komunikat: COVID-19: tymczasowe ograniczenie innych niż niezbędne podróży do UE, COM(2020) 115.

⁴⁷ Zalecenie Rady (UE) 2020/1475 z dnia 13 października 2020 r. w sprawie skoordynowanego podejścia do ograniczania swobodnego przepływu w odpowiedzi na pandemię COVID-19 (Dz.U. L 337 z 14.10.2020, s. 3). W dniu 1 lutego 2021 r. Rada przyjęła na wniosek Komisji zmiany do zalecenia (UE) 2020/1475 ze względu na bardzo wysoki poziom przenoszenia zakażenia w społeczności w całej Unii, być może związany ze zwiększoną zdolnością do przenoszenia się nowych, budzących obawy wariantów SARS-CoV-2. W dniu 31 maja 2021 r. Komisja przedstawiła wniosek zmieniający to zalecenie, mając na względzie poprawiającą się sytuację epidemiologiczną, a także zbliżające się wdrożenie unijnego cyfrowego zaświadczenia COVID-19.

⁴⁸ Zalecenie Rady (UE) 2021/119 z dnia 1 lutego 2021 r. zmieniające zalecenie (UE) 2020/1475 w sprawie skoordynowanego podejścia do ograniczania swobodnego przepływu w odpowiedzi na pandemię COVID-19, Dz.U. L 36I z 2.2.2021, s. 1.

⁴⁹ Zalecenie Rady (UE) 2020/912 z dnia 30 czerwca 2020 r. w sprawie tymczasowego ograniczenia innych niż niezbędne podróży do UE oraz ewentualnego zniesienia takiego ograniczenia (Dz.U. L 208 I z 1.7.2020, s. 1).

dla zdrowia publicznego wywołane przez pandemię, przy którym wystąpiły różnice we wdrażaniu zalecenia Rady (UE) 2020/912 przez państwa członkowskie, i zapewniłby elastyczne ramy reagowania na wypadek kryzysów.

Kryzys związany z COVID-19 uwypuklił, jak kruche może być pełne funkcjonowanie jednolitego rynku. Komisja przedstawi w czerwcu komunikat w sprawie wniosków wyciągniętych z kryzysu związanego z COVID-19, aby zastanowić się, jak być lepiej przygotowanym, bardziej odpornym i zdolnym do reagowania na kryzysy w dziedzinie zdrowia publicznego w przyszłości. Obecne ramy prawne jednolitego rynku są niedostatecznie dostosowane do sytuacji kryzysowych. W komunikacie w sprawie aktualizacji nowej strategii przemysłowej z 2020 r.⁵⁰ Komisja ogłosiła wniosek w sprawie instrumentu nadzwyczajnego jednolitego rynku. Instrument ten zapewni strukturalne rozwiązanie umożliwiające swobodny przepływ osób, towarów i usług w przypadku przyszłych kryzysów. Instrument powinien gwarantować lepszą wymianę informacji, koordynację i solidarność przy przyjmowaniu przez państwa członkowskie środków związanych z kryzysem.

Wśród szerokiego wachlarza wytycznych i zaleceń przyjętych w związku z pandemią COVID-19 Komisja przyjęła w szczególności **system uprzywilejowanych korytarzy** w odpowiedzi na zatrzymanie ruchu towarowego na granicach wewnętrznych w marcu 2020 r.⁵¹ i zaktualizowała ten system w październiku 2020 r., korzystając ze zdobytego z biegiem czasu doświadczenia⁵². Celem było zapewnienie ciągłości funkcjonowania ogólnounijnych łańcuchów dostaw w każdych okolicznościach. Zgodnie z zasadami uprzywilejowanych korytarzy zwrócono się do państw członkowskich o wyznaczenie wszystkich odpowiednich przejść granicznych na granicach wewnętrznych w ramach transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) jako przejść granicznych na trasie uprzywilejowanych korytarzy, otwartych dla wszystkich pojazdów wykonujących przewozy towarowe, niezależnie od rodzaju przewożonych towarów. Przekraczanie granicy, uwzględniając wszelkie kontrole i badanie stanu zdrowia, nie powinno trwać dłużej niż 15 minut, a ograniczenia, takie jak ograniczenia w podróży i obowiązkowa kwarantanna dla pracowników transportu, należy znieść, z zastrzeżeniem możliwości stosowania przez organy krajowe proporcjonalnych i dostosowanych do konkretnej sytuacji środków ograniczających ryzyko zakażenia. Aby być lepiej przygotowanym na przyszłe kryzysy oraz na wypadek, gdyby kontrola graniczna na granicach wewnętrznych znowu stała się nieunikniona mimo wdrażanych środków, Komisja skodyfikuje istotne **środki zaradcze** zawarte w wytycznych i zaleceniach opracowanych w związku z COVID-19 **w formie Praktycznego podręcznika dla straży granicznej**, który

⁵⁰ Komunikat Komisji w sprawie aktualizacji nowej strategii przemysłowej z 2020 r. – tworzenie silniejszego jednolitego rynku sprzyjającego odbudowie Europy, COM(2021) 350 final, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-industrial-strategy-update-2020_en.pdf

⁵¹ Komunikat Komisji w sprawie wdrożenia uprzywilejowanych korytarzy w kontekście wytycznych dotyczących środków zarządzania granicami w celu ochrony zdrowia i zapewnienia dostępności towarów i usług podstawowych 2020/C 96 I/01, C(2020) 1897 (Dz.U. C 96I z 24.3.2020, s. 1).

⁵² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady w sprawie ulepszenia mechanizmu uprzywilejowanych korytarzy dla transportu w celu utrzymania dobrej kondycji gospodarki w okresie ponownego nasilenia się pandemii COVID-19, COM(2020) 685 final.

powinien stać się w sytuacji kryzysowej podstawowym punktem odniesienia dla straży granicznej. Zapewniłby on również swobodny przepływ specjalistów oraz zabezpieczenia w zakresie transgranicznego delegowania pracowników w czasie kryzysu (w tym pracowników transportu i sektora zdrowia).

Ponadto system **uprzywilejowanych korytarzy** powinien zostać obecnie skonsolidowany w formie ram, które można będzie uruchamiać w odpowiedzi na każdy nowy kryzys. W tym celu Komisja zamierza przedstawić do końca 2021 r. plan awaryjny zgodnie z ogólniejszą inicjatywą dotyczącą instrumentu nadzwyczajnego jednolitego rynku. Jeżeli chodzi o aspekty związane z transportem i mobilnością, inicjatywa ta będzie opierać się na wnioskach wyciągniętych z trwającej pandemii i będzie stanowiła odpowiedź na potrzeby europejskiego transportu towarowego i przewozu osób w przypadku wystąpienia pandemii. Wspomniana inicjatywa będzie koncentrować się na zapewnieniu swobodnego przemieszczania się pracowników transportu i swobodnego przepływu transportu towarowego oraz na zapewnieniu jasnych zasad w odniesieniu do przewozu osób. Jej celem będzie lepsze przygotowanie unijnego systemu transportu na zdarzenia podobne do pandemii oraz zachowanie integralności jednolitego rynku.

Zalecenie Komisji w sprawie **unijnego planu gotowości do reagowania w obszarze migracji i na wypadek kryzysu migracyjnego**⁵³, przyjęte jako część nowego paktu o migracji i azylu, również pomoże zapewnić gotowość i zdolność reagowania na trudne sytuacje migracyjne, które mogłyby mieć wpływ na Unię. Plan gotowości zapewnia nieustanne monitorowanie sytuacji migracyjnej na granicach zewnętrznych UE i w odpowiednich państwach trzecich, a także terminową wymianę informacji między wszystkimi właściwymi podmiotami. Prace przeprowadzone w ramach sieci ds. planu gotowości i zarządzania kryzysowego wymagają obecnie pełnego wdrożenia przy aktywnym udziale wszystkich podmiotów, a w szczególności państw członkowskich i właściwych agencji.

Wzmocnienie monitorowania i egzekwowania przepisów

Właściwe funkcjonowanie strefy Schengen zależy od wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, a docelowo – od prawidłowego i skutecznego wdrożenia ram prawnych Schengen. Ma to zasadnicze znaczenie, ponieważ niedociągnięcia i brak wdrożenia w jednym państwie członkowskim mogą mieć wpływ na wszystkie państwa członkowskie, a w konsekwencji mogą stwarzać zagrożenie dla strefy Schengen.

Mechanizm oceny i monitorowania dorobku Schengen („mechanizm”) – jako instrument partnerski – wspiera budowanie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi. Jest on również istotny dla skutecznego funkcjonowania Schengen dzięki identyfikowaniu i

⁵³ Zalecenie Komisji z dnia 23 września 2020 r. w sprawie unijnego mechanizmu na potrzeby zapewnienia gotowości i zarządzania kryzysami związanymi z migracją (plan gotowości do reagowania w obszarze migracji i na wypadek kryzysu migracyjnego), C(2020) 6469 final.

rozwiązywaniu problemów oraz usprawnianiu wdrażania ram prawnych przez państwa członkowskie.

Wzmocnienie i zwiększenie odporności strefy Schengen wymaga mechanizmu w pełni spełniającego wyznaczony cel. W wyniku 5-letniego przeglądu mechanizmu stwierdzono niedociągnięcia, które sprawiają, że nie funkcjonuje on na tyle skutecznie, na ile powinien. Na podstawie szeroko zakrojonych konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, które doprowadziły do wypracowania powszechnego i wspólnego stanowiska, Komisja przedstawia **wniosek w sprawie zmiany mechanizmu oceny i monitorowania dorobku Schengen**. Celem wniosku jest zwiększenie skuteczności i strategicznego wymiaru mechanizmu oraz jego lepsze przygotowanie do sprostania nowym okolicznościom i wyzwaniom. Wniosek powinien również przyczynić się do zwiększenia zdolności mechanizmu do ułatwiania dialogu politycznego na temat stanu strefy Schengen, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów, które potencjalnie mogą stanowić zagrożenie dla funkcjonowania całej strefy Schengen.

Wniosek umożliwia znaczne przyspieszenie procesu oceny w celu zidentyfikowania i terminowego usunięcia niedoskonałości. Ustanawia się w nim przyspieszoną procedurę obowiązującą w przypadku, gdy w wyniku ocen wykryte zostaną niedociągnięcia, które mogłyby stwarzać zagrożenie dla funkcjonowania strefy Schengen. W ramach tej nowej procedury objęte oceną państwo członkowskie będzie musiało niezwłocznie rozpocząć realizację działań mających na celu usunięcie niedociągnięć, jeszcze przed przyjęciem sprawozdania z oceny, i bezzwłocznie poinformować Komisję i państwa członkowskie o zastosowanych środkach. Ponadto uprawnienia decyzyjne Rady zostają skoncentrowane na sprawach o największym znaczeniu politycznym oraz rozszerzona zostaje rola kontrolna Parlamentu Europejskiego i Rady w tym procesie.

Dzięki wnioskowi powstają elastyczne ramy umożliwiające pełne uwzględnienie w ocenach najnowszych zmian legislacyjnych, takich jak nowa architektura IT i system wjazdu/wyjazdu, jak również zwiększona rola właściwych agencji UE. Pozwala on również na wzmocnienie ocen opartych na analizie ryzyka, co umożliwia lepszy przegląd wyników państwa członkowskiego oraz funkcjonowania całej strefy Schengen. Zapewnia on niezwykle potrzebną elastyczność w reagowaniu w przypadku pojawienia się nowych wyzwań, a jednocześnie upraszcza istniejące obowiązki proceduralne i eliminuje biurokrację. Wyjaśniono w nim istniejące narzędzia, ustanowiono nowe i wydłużono cykl oceny z pięciu do siedmiu lat, a wszystko to w celu zapewnienia dokładniejszego, dopasowanego i strategicznego monitorowania państw członkowskich.

Obecny mechanizm nadal będzie służył ocenie sposobu, w jaki państwa członkowskie wdrażają i stosują wymogi w zakresie ochrony danych. Ponadto, aby rozwiązać obawy dotyczące ograniczonych zdolności obecnego mechanizmu do wykrywania konkretnych rodzajów naruszeń praw podstawowych, we wniosku zwiększono rolę Agencji Praw Podstawowych i jej systematyczny udział w przeprowadzaniu ocen, a także rolę osób trzecich, w tym rzeczników praw obywatelskich, oraz organów monitorujących

przestrzeganie praw podstawowych. Aby zwiększyć skuteczność niezapowiedzianych wizyt, we wniosku przewidziano zniesienie systematycznego powiadamiania o takich wizytach z 24-godzinnym wyprzedzeniem.

W ostatnich latach na poziomie unijnym i krajowym ustanowiono inne mechanizmy kontroli jakości i monitorowania, które mogą być uzupełnieniem mechanizmu oceny i monitorowania dorobku Schengen. Wniosek przewiduje **zwiększenie synergii z tymi instrumentami, w szczególności z procesem oceny narażenia przeprowadzanym przez Frontex**. Ma to na celu jak najlepsze wykorzystanie informacji zgromadzonych w ramach oceny narażenia oraz uniknięcie, w miarę możliwości, powielania starań i sprzecznych zaleceń. Dobrymi przykładami w innych dziedzinach polityki, w których możliwe będzie zwiększenie synergii, są europejska multidyscyplinarna platforma przeciwko zagrożeniom przestępstwami („EMPACT”) lub nadzór prowadzony przez Komisję przy wsparciu ze strony eu-LISA nad wdrażaniem stosownych systemów informatycznych. W ocenach uwzględniane byłyby również wyniki stosowania krajowych mechanizmów kontroli jakości (ustanowienie których zalecono w rozporządzeniu w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej) oraz niezależnego mechanizmu monitorowania opracowanego na podstawie wniosku wprowadzającego wstępną kontrolę przesiewową obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych.

Mechanizm zależy od gotowości państw członkowskich do wykonania zaleceń. Jeżeli jednak jedno z państw członkowskich nie wdroży prawidłowo odpowiedniego prawodawstwa i nie będzie prowadziło działań następczych w związku z wydanymi zaleceniami, będzie to miało wpływ na całą strefę Schengen. W razie potrzeby i w stosownych przypadkach Komisja będzie w **bardziej systematyczny sposób wykorzystywać synergię między mechanizmem oceny i monitorowania dorobku Schengen a postępowaniami w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego**. W tym celu będzie kierować się usystematyzowanym podejściem, stosując bardziej elastyczne i przejrzyste kryteria przy podejmowaniu decyzji o okolicznościach, które mogą spowodować wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, zgodnie z ogólną polityką Komisji w zakresie egzekwowania i wdrażania prawa Unii⁵⁴. Do sytuacji, w których może dojść do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, należą stwierdzenia poważnych „niezgodności”, które mogą mieć znaczny i natychmiastowy wpływ na prawidłowe funkcjonowanie strefy Schengen, przypadki gdy państwo członkowskie nie stosuje się systematycznie do zaleceń mających na celu usunięcie niedociągnięć związanych z „niezgodnością”, lub przypadki „utrzymujących się niedociągnięć”, ponieważ w ramach mechanizmu nie udało się zapewnić zgodności w państwie członkowskim przed zakończeniem cyklu.

Ponadto Komisja nawiąże ścisły dialog dotyczący kwestii politycznych i technicznych z państwami członkowskimi, w których obowiązują długotrwałe kontrole na granicach

⁵⁴ Komunikat Komisji – „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu”. (Dz.U. C 18 z 19.1.2017, s. 10).

wewnętrznych, w celu zrozumienia sytuacji i zbadania wraz z tymi państwami członkowskimi możliwości wprowadzenia szczególnych środków współpracy między sąsiadującymi państwami członkowskimi lub wzmocnienia transgranicznej współpracy policyjnej. Jeżeli konsultacje te potwierdzą, że państwa członkowskie w sposób nieproporcjonalny przedłużają kontrole na granicach wewnętrznych, nie mając zamiaru zmienić kierunku działania, Komisja jest gotowa skorzystać z pozostających do jej dyspozycji środków prawnych. Ponadto Komisja nadal będzie prowadziła ocenę wprowadzenia kontroli na granicach wewnętrznych w związku z COVID-19 w celu zapewnienia, aby zostały one zniesione, gdy tylko sytuacja epidemiologiczna na to pozwoli.

Ukończenie tworzenia strefy Schengen

Komisja uważa, że ukończenie tworzenia strefy Schengen wymaga podjęcia niezbędnych kroków do przeprowadzenia działań następczych w związku z uzasadnionymi oczekiwaniami i zobowiązaniami prawnymi tych państw członkowskich UE, które nie należą jeszcze w pełni do obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych, dotyczącymi przystąpienia do tego obszaru. Bułgaria i Rumunia zostały pozytywnie ocenione w ramach procesu oceny Schengen już w latach 2010/2011. Jeżeli chodzi o Chorwację, w dniu 22 października 2019 r. Komisja przyjęła komunikat⁵⁵, w którym stwierdziła, że Chorwacja wprowadziła środki niezbędne do zapewnienia spełnienia warunków koniecznych do stosowania dorobku Schengen, co zostało dodatkowo potwierdzone w wyniku ukierunkowanej ponownej kontroli granic zewnętrznych Chorwacji.

Komisja uważa, że najwyższy czas podjąć działania w następstwie tych pozytywnych ocen i dlatego wzywa Radę do podjęcia niezbędnych kroków, **aby Bułgaria, Rumunia i Chorwacja stały się częścią obszaru pozbawionego kontroli na granicach wewnętrznych państw członkowskich**. Te państwa członkowskie faktycznie wdrażają większość dorobku Schengen, ale nie czerpią pełnych korzyści wynikających z przynależności do tej strefy Schengen, i należy to zmienić.

Przystąpienie tych krajów do strefy Schengen nie tylko jest logiczną konsekwencją prawną i zobowiązaniem prawnym tych krajów, ale Komisja jest również przekonana, że pełne przystąpienie wszystkich trzech krajów do strefy Schengen zwiększy bezpieczeństwo w całej UE, ponieważ kraje te będą wtedy mogły w pełni korzystać z dostępnych narzędzi, takie jak narzędzia związane z wizowym systemem informacyjnym i interoperacyjnością. Ich przystąpienie ma również kluczowe znaczenie dla wzmocnienia wzajemnego zaufania w strefie Schengen.

To samo będzie miało zastosowanie do **Cypru** po pomyślnym zakończeniu trwającego obecnie procesu oceny Schengen. Z technicznego punktu widzenia cypryjski system krajowy osiągnął gotowość do włączenia do Systemu Informacyjnego Schengen, a więc Rada mogłaby

⁵⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie weryfikacji pełnego stosowania dorobku Schengen przez Chorwację, z dnia 22 października 2019 r., COM(2019) 497 final.

szybko podjąć decyzję o przyznaniu Cyprowi częściowego dostępu do Systemu Informacyjnego Schengen, co byłoby istotnym pierwszym krokiem.

Chociaż **Irlandia** nie należy do strefy Schengen, od marca 2021 r. posiada dostęp do systemu w wyniku stosowania klauzuli *opt-in* w odniesieniu do części dorobku Schengen związanej z Systemem Informacyjnym Schengen. Jest to kolejny element zwiększający bezpieczeństwo w całej UE.

Kluczowe działania mające na celu zwiększenie gotowości strefy Schengen i usprawnienie zarządzania nią

Komisja:

- przedstawia wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie zmiany mechanizmu oceny i monitorowania dorobku Schengen.

Komisja:

- będzie organizować regularne fora Schengen i przedstawiać coroczne „sprawozdania w sprawie stanu strefy Schengen”;
- przedstawi komunikat w sprawie wniosków wyciągniętych z kryzysu związanego z COVID-19 (II kwartał 2021 r.);
- nawiąże dialog dotyczący kwestii politycznych i technicznych z państwami członkowskimi, w których obowiązują długotrwałe kontrole na granicach wewnętrznych (III kwartał 2021 r.);
- przedstawi wniosek dotyczący rozporządzenia zmieniającego kodeks graniczny Schengen (IV kwartał 2021 r.);
- skodyfikuje wytyczne i zalecenia wypracowane w związku z pandemią COVID-19 w Praktycznym podręczniku dla straży granicznej (IV kwartał 2021 r.);
- przedstawi plan awaryjny zakładający ponowne uruchomienie systemu uprzywilejowanych korytarzy w odpowiedzi na jakikolwiek nowy kryzys, który zagraża prawidłowemu funkcjonowaniu swobodnego przepływu towarów na jednolitym rynku (IV kwartał 2021 r.);
- przedstawi wniosek w sprawie instrumentu nadzwyczajnego jednolitego rynku (2022 r.).

Komisja, państwa członkowskie i agencje powinny:

- nieustannie monitorować sytuację migracyjną na granicach zewnętrznych UE i w odpowiednich państwach trzecich w ramach planu gotowości na wypadek kryzysu migracyjnego.

Radę wzywa się do:

- podjęcia niezbędnych kroków, aby Bułgaria, Rumunia i Chorwacja (jak również Cypr po pomyślnym zakończeniu trwającego obecnie procesu oceny Schengen) stały się częścią obszaru pozbawionego kontroli na granicach wewnętrznych.

5. PODSUMOWANIE

36 lat temu pięć państw członkowskich uzgodniło, że zniosą kontrole graniczne między sobą. Wraz z zaprzestaniem kontroli na granicach wewnętrznych europejskie bezpieczeństwo wewnętrzne stało się wspólną odpowiedzialnością, a nie istniał wtedy żaden z systemów, na których dziś polegamy. Istniało za to zaufanie i zaangażowanie w tworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych. Zaufanie i zaangażowanie są absolutnie niezbędne, aby przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości mogła funkcjonować. Zaufanie do każdego państwa członkowskiego, że wdroży przepisy, dzięki którym Unia będzie dalej mogła być bezpiecznym miejscem, w którym można swobodnie przemieszczać się bez kontroli granicznych, oraz zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron w utrzymywanie i wzmacnianie systemu, na którym opiera się strefa Schengen.

Środki zaproponowane przez Komisję w niniejszej strategii mają uzupełnić asortyment narzędzi niezbędnych do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania strefy Schengen jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Powinno to ponownie przywrócić równowagę w ekosystemie zasad i wzmocnić wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi, tak aby wszyscy mieszkańcy i nasza gospodarka mogli ponownie w pełni korzystać ze strefy Schengen bez kontroli na granicach wewnętrznych.

Należy również koniecznie kontynuować współpracę w celu opracowania rozwiązań na wypadek nagłych kryzysów, takich jak pandemia COVID-19, poprzez niezwłoczne i zharmonizowane wdrożenie uzgodnionych zaleceń dotyczących podróży do UE, jak również unijnego cyfrowego zaświadczenia COVID-19. Równie ważne jest, aby kontynuować współpracę z naszymi partnerami w państwach trzecich w celu rozwiązania problemu presji migracyjnej na naszych granicach zewnętrznych i zapewnienia współpracy międzynarodowej – w tym z odpowiednimi organizacjami międzynarodowymi, a w szczególności WHO i ICAO – w celu przeciwdziałania pandemii COVID-19, abyśmy mogli wrócić do normalności.

Komisja przedstawi wnioski i inicjatywy uwzględnione w niniejszej strategii i, w stosownych przypadkach, będzie wspierać państwa członkowskie finansowo i operacyjnie, aby zapewnić właściwe wdrożenie przepisów. Jednocześnie Komisja wzywa Parlament Europejski i Radę do przyjęcia wniosków, które są nadal przedmiotem dyskusji, takich jak wnioski przedłożone w ramach nowego paktu o migracji i azylu, a także wniosku w sprawie reformy mechanizmu oceny Schengen przedstawionego wraz z niniejszą strategią.

Ponadto Komisja wzywa państwa członkowskie do szybkiego wdrożenia wszystkich inicjatyw, które zostały już przyjęte, w szczególności nowej architektury IT oraz rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Powinno to zakończyć prace wykonane w obszarze granic zewnętrznych i bezpieczeństwa wewnętrznego, gdzie wszystkie uzgodnione już środki i inicjatywy należy teraz odpowiednio wdrożyć. Za pośrednictwem przygotowywanego wniosku w sprawie zmiany kodeksu granicznego Schengen Komisja odniesie się również do potrzeby koordynacji w przypadku pojawienia się

zagrożeń wpływających na całą strefę Schengen. Komisja przedstawi również wniosek w sprawie planu awaryjnego zakładającego ponowne uruchomienie systemu uprzywilejowanych korytarzy w odpowiedzi na ewentualny nowy kryzys, który zagraża prawidłowemu funkcjonowaniu swobodnego przepływu towarów na jednolitym rynku. Wszystkie te działania powinny się przyczynić do zbudowania zaufania do europejskiej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w której nasi obywatele mogą się swobodnie i bezpiecznie przemieszczać i w której kontrole na granicach wewnętrznych staną się absolutną ostatecznością.