

DECYZJE

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

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) ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 29,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W następstwie gwałtownego wzrostu mieszanych przepływów migracyjnych, który odnotowuje się od 2015 r., UE stoi w obliczu bezprecedensowego kryzysu migracyjnego i uchodźczego. Doprowadziło to do poważnych trudności, jeśli chodzi o zapewnienie skutecznej kontroli na granicach zewnętrznych zgodnie z dorobkiem Schengen oraz przyjmowanie i przetwarzanie wniosków przybywających migrantów. Kryzys uwidocznił też znaczne różnice strukturalne w sposobach ochrony granic zewnętrznych Unii.
- (2) Republika Grecka, przede wszystkim ze względu na swoje położenie geograficzne, jest szczególnie dotknięta tym rozwojem wydarzeń i zmaga się z gwałtownym wzrostem liczby migrantów przybywających na wyspy Morza Egejskiego.
- (3) Zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) nr 1053/2013 ⁽²⁾ oraz rocznym programem ocen na 2015 r. ⁽³⁾ w dniach 10–13 listopada 2015 r. przeprowadzono niezapowiedzianą kontrolę na miejscu mającą na celu ocenę wprowadzania w życie dorobku Schengen w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi przez Republikę Grecką na jej granicy lądowej (Orestiada, Fylakio, Kastanies, Nea Vyssa) i morskiej (wyspy Chios i Samos) z Turcją.
- (4) W dniu 2 lutego 2016 r. Komisja przyjęła decyzję wykonawczą w sprawie sprawozdania z oceny dotyczącej wprowadzania w życie dorobku Schengen w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi przez Republikę Grecką ⁽⁴⁾; w decyzji stwierdzono, że występują poważne niedociągnięcia w prowadzeniu kontroli na granicach zewnętrznych oraz że władze greckie muszą je wyeliminować.
- (5) W dniu 12 lutego 2016 r. Rada przyjęła zalecenia w sprawie wyeliminowania poważnych niedociągnięć stwierdzonych w toku oceny oraz określiła priorytety w zakresie realizacji tych zaleceń. Władze greckie powinny przedsięwziąć odpowiednie środki w celu zapewnienia, aby na wszystkich greckich granicach zewnętrznych prowadzona była kontrola i aby została ona dostosowana do wymogów dorobku Schengen, tak aby nie zagrażała funkcjonowaniu strefy Schengen.

⁽¹⁾ Dz.U. L 77 z 23.3.2016, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1053/2013 z dnia 7 października 2013 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen oraz uchylecia decyzji komitetu wykonawczego z dnia 16 września 1998 r. dotyczącej utworzenia Stałego Komitetu ds. Oceny i Wprowadzania w Życie Dorobku Schengen (Dz.U. L 295 z 6.11.2013, s. 27).

⁽³⁾ Decyzja wykonawcza Komisji C(2014) 8377 z dnia 14 listopada 2014 r. ustanawiająca roczny program ocen niezapowiedzianych kontroli na miejscu na 2015 r. zgodnie z art. 6 rozporządzenia Rady (UE) nr 1053/2013 z dnia 7 października 2013 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen.

⁽⁴⁾ C(2016) 450 z dnia 2 lutego 2016 r.

- (6) W dniu 24 lutego 2016 r. Komisja przyjęła zalecenia w sprawie konkretnych działań, które powinna podjąć Republika Grecka w następstwie sprawozdania z oceny z dnia 2 lutego 2016 r. w celu zagwarantowania realizacji zaleceń Rady z dnia 12 lutego 2016 r.
- (7) W dniu 12 marca 2016 r. Republika Grecka przedłożyła swój plan działań na rzecz usunięcia niedociągnięć stwierdzonych w sprawozdaniu z oceny, z uwzględnieniem zaleceń Rady. W dniu 12 kwietnia 2016 r. Komisja przedstawiła Radzie ocenę adekwatności planu działań. Chociaż Komisja stwierdziła, że Grecja zrobiła znaczne postępy, konieczne jest wprowadzenie dalszych poprawek do planu działań w celu wyeliminowania w odpowiedni i kompleksowy sposób niedociągnięć stwierdzonych w sprawozdaniu z oceny. Komisja zwróciła się do Grecji o to, by do dnia 26 kwietnia przedstawiła dodatkowe informacje i wyjaśnienia dotyczące swojego planu działań.
- (8) W dniu 26 kwietnia 2016 r. Republika Grecka przedstawiła Komisji dodatkowe informacje i wyjaśnienia dotyczące planu działań, o które zwróciła się Komisja. W dniu 29 kwietnia 2016 r. Republika Grecka przekazała Komisji sprawozdanie z realizacji planu działań zgodnie z art. 16 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 1053/2013.
- (9) W dniach 10–16 kwietnia 2016 r., zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 1053/2013 i rocznym programem ocen na 2016 r., w Republice Greckiej przeprowadzono zapowiedzianą kontrolę na miejscu ⁽¹⁾.
- (10) Rekordowa liczba migrantów przybywających do Unii Europejskiej od 2015 r. i niedociągnięcia na odcinkach unijnej granicy zewnętrznej stwierdzone w czasie oceny w listopadzie 2015 r. doprowadziły do znacznych wtórnych przepływów migrantów, co z kolei przyczyniło się do powstania poważnego zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w kilku państwach członkowskich.
- (11) Obecnie pięć państw należących do strefy Schengen (Austria, Niemcy, Dania, Szwecja i Norwegia) przeprowadza kontrolę na granicach wewnętrznych w odpowiedzi na poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego spowodowane przez wtórne przepływy migrantów o nieuregulowanym statusie, które wynikają z poważnych niedociągnięć w kontroli na granicach zewnętrznych. Przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych stanowi stosowną odpowiedź na stwierdzone zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego zgodnie z kodeksem granicznym Schengen; środki te są niezbędne i uznaje się je za proporcjonalne.
- W dniu 23 października 2015 r. Komisja wydała opinię w sprawie konieczności i proporcjonalności przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych przez Niemcy i Austrię ⁽²⁾; w opinii tej stwierdziła, że przywrócenie i przedłużenie kontroli było zgodne z kodeksem granicznym Schengen.
- (12) W komunikacie pt. „Przywrócenie strefy Schengen – plan działania” ⁽³⁾ Komisja odniosła się do potrzeby – w przypadku gdy presja migracyjna i poważne niedociągnięcia w przeprowadzaniu kontroli na granicach zewnętrznych będą się utrzymywać po dniu 12 maja 2016 r. – przedstawienia Radzie na podstawie art. 29 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen wniosku zalecającego przyjęcie spójnego unijnego podejścia do kontroli na granicach wewnętrznych, dopóki strukturalne niedociągnięcia w kontroli na granicach zewnętrznych nie zostaną ograniczone lub usunięte. W komunikacie określono kroki, które należy podjąć w celu przywrócenia normalnego funkcjonowania strefy Schengen najpóźniej do końca 2016 r.
- (13) Republika Grecka poczyniła znaczne postępy w działaniach na rzecz wyeliminowania wielu niedociągnięć w zarządzaniu granicami zewnętrznymi stwierdzonych w ocenie z listopada 2015 r. Ponadto rozpoczęcie realizacji postanowień oświadczenia UE–Turcja z dnia 18 marca 2016 r. ⁽⁴⁾ wraz z bieżącymi operacjami Fronteksu i NATO doprowadziły do gwałtownego spadku liczby migrantów o nieuregulowanym statusie i osób ubiegających się o azyl przybywających do Republiki Greckiej z Turcji. To znaczne obniżenie liczby migrantów o nieuregulowanym statusie i osób ubiegających się o azyl napływających do Republiki Greckiej, wraz ze wsparciem udzielonym przez unijne agencje i inne państwa członkowskie w hotspotach, umożliwiło Republice Greckiej dokonanie znaczącej poprawy w zakresie rejestracji nowo przybyłych migrantów o nieuregulowanym statusie i osób ubiegających się o azyl. Konieczne jest jednak potwierdzenie utrzymania się znaczącego trendu zniżkowego w przepływach migracyjnych.

⁽¹⁾ C(2015) 8537 z dnia 9 grudnia 2015 r.

⁽²⁾ C(2015) 7100 z dnia 23 października 2015 r.

⁽³⁾ C(2016) 120 final.

⁽⁴⁾ SN 38/16 z 18.3.2016.

- (14) Pomimo znacznych postępów nie wszystkie stwierdzone poważne niedociągnięcia mogły zostać wyeliminowane w sposób odpowiedni i kompleksowy w trzymiesięcznym terminie określonym w art. 21 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2016/399. Niektóre z poważnych niedociągnięć w kontroli na granicach zewnętrznych się utrzymują, a zatem zagrażają ogólnemu funkcjonowaniu obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych. W szczególności nie usunięto jeszcze tych niedociągnięć strukturalnych w kontroli granic zewnętrznych, które związane są z ogólnym systemem zarządzania granicami, ochroną granic i orientacją sytuacyjną. Ponadto pewna liczba osób przebywających w sposób nieuregulowany na terytorium Republiki Greckiej nie została zarejestrowana i może próbować nielegalnie przedostać się do innych państw członkowskich. Ryzyko wtórnych przepływów jest szczególnie wysokie w przypadku migrantów o nieuregulowanym statusie, których nie przyjęto w odpowiednich ośrodkach dla cudzoziemców. Chociaż Rada zaleciła Republice Greckiej podjęcie odpowiednich środków w celu zapewnienia, aby na wszystkich greckich granicach zewnętrznych prowadzona była kontrola i aby została ona dostosowana do wymogów dorobku Schengen, ochrona granicy z byłą jugosłowiańską republiką Macedonii obecnie nie jest w pełni zgodna z kodeksem granicznym Schengen. Zwiększa to ryzyko wtórnych przepływów migrantów do innych państw członkowskich.
- (15) W konsekwencji utrzymują się niektóre poważne niedociągnięcia w kontroli granic zewnętrznych, które były przyczyną wtórnych przepływów migrantów o nieuregulowanym statusie i spowodowały tymczasowe przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych przez niektóre państwa członkowskie ze względu na powiązanych z porządkiem publicznym lub bezpieczeństwem wewnętrznym, a tym samym zagrażają ogólnemu funkcjonowaniu obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych. To utrzymujące się zagrożenie wtórnymi przepływami migrantów wymaga spójnego, skoordynowanego i zrównoważonego podejścia w ramach tymczasowej kontroli na granicach wewnętrznych.
- (16) Ponieważ żadne inne środki nie były w stanie skutecznie zażegnać stwierdzonego poważnego zagrożenia, warunki zastosowania jako środka ostatecznego art. 29 kodeksu granicznego Schengen zostały spełnione.
- (17) W oparciu o dostępne informacje należy zatem wydać zalecenie w sprawie przeprowadzania kontroli na granicach wewnętrznych na mocy art. 29 kodeksu granicznego Schengen, skierowane do państw członkowskich, które prowadzą obecnie kontrolę na granicach wewnętrznych w odpowiedzi na poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego spowodowane przez wtórne przepływy migrantów o nieuregulowanym statusie, a mianowicie do Niemiec, Danii, Austrii i Szwecji, oraz do Norwegii – państwa stowarzyszonego. Wyżej wymienionym państwom członkowskim należy zezwolić na dalsze przeprowadzanie takich kontroli, ponieważ kontrole te stanowią odpowiednią reakcję na poważne zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego związane z wtórnymi przepływami migrantów o nieuregulowanym statusie. Granice wewnętrzne, na których obecnie prowadzona jest kontrola, odpowiadają zidentyfikowanym szlakom migracyjnym i zagrożeniom, a główny nacisk kładzie się na określone odcinki granicy lądowej lub określone porty.
- (18) Państwa członkowskie, które zdecydują się na przeprowadzanie kontroli na granicach wewnętrznych w następstwie niniejszego zalecenia, powinny powiadomić o tym inne państwa członkowskie, Parlament Europejski i Komisję.
- (19) Kontrole na mocy art. 29 kodeksu granicznego Schengen powinny być przeprowadzane jedynie w zakresie, w jakim jest to konieczne; ich intensywność powinna być ograniczona do niezbędnego minimum i nie powinny one utrudniać ogółowi społeczeństwa przekraczania odnośnych granic wewnętrznych bardziej niż jest to niezbędne. W tym celu należy przeprowadzać wyłącznie kontrole ukierunkowane. Konieczność przeprowadzania takich kontroli oraz odcinki granicy, na których powinna być prowadzona kontrola, należy objąć regularną ponowną oceną we współpracy z odnośnymi państwami członkowskimi.
- (20) Kontrola graniczna powinna mieć miejsce wyłącznie dopóty, dopóki wymaga tego zapewnienie odpowiedzi na poważne zagrożenie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego. Należy też niezwłocznie wdrożyć szereg inicjatyw ustawodawczych i działań Unii w celu wzmocnienia zarządzania granicami zewnętrznymi (Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna, przywrócenie pełnego stosowania unijnych przepisów azylowych przez Republikę Grecką, przyspieszenie wdrożenia mechanizmu relokacji w sytuacjach nadzwyczajnych, oświadczenie UE–Turcja) oraz zapewnić ich pełną operacyjność, by tym samym przyczynić się do dalszego znacznego ograniczenia wtórnych przepływów migrantów o nieuregulowanym statusie.
- (21) Rada odnotowuje, że Komisja będzie monitorować stosowanie niniejszego zalecenia oraz zaproponuje – jeśli będzie to konieczne i proporcjonalne – wprowadzenie dostosowań odzwierciedlających zmianę szczególnych okoliczności, które doprowadziły do przyjęcia niniejszego zalecenia, zgodnie z przepisami art. 29 kodeksu granicznego Schengen.
- (22) Komisja zapowiedziała również, że cztery miesiące od daty przyjęcia niniejszego zalecenia lub wcześniej, o ile będzie to możliwe, złoży Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie sprawozdanie z jego stosowania oraz że jednocześnie może zaproponować wprowadzenie do niego zmian w świetle nabytego doświadczenia i nowych okoliczności,

NINIEJSZYM ZALECA:

1. Austrii, Niemcom, Danii, Szwecji i Norwegii utrzymanie proporcjonalnych tymczasowych kontroli granicznych przez 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 mających połączenia promowe 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 mających połączenia promowe z Danią, Niemcami i Szwecją.

Przed wprowadzeniem takich kontroli zainteresowane państwo członkowskie powinno wymienić poglądy z odnośnym sąsiednim państwem członkowskim lub odnośnymi sąsiednimi 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.
2. Zainteresowane państwa członkowskie powinny o swojej decyzji powiadomić inne państwa członkowskie, Parlament Europejski i Komisję.
3. Kontrole graniczne powinny być ukierunkowane oraz mieć zakres, częstotliwość, miejsce i czas ograniczone do tego, co jest ściśle niezbędne do zapewnienia odpowiedzi na poważne zagrożenie i do ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego. Państwo członkowskie, które przeprowadza kontrolę na granicach wewnętrznych zgodnie z niniejszą decyzją wykonawczą, dokonuje regularnego przeglądu konieczności, częstotliwości, miejsca i czasu kontroli, dostosowuje kontrolę do poziomu zagrożenia, w stosownych przypadkach stopniowo ją znosi oraz co dwa miesiące przedkłada Komisji stosowne sprawozdanie.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 maja 2016 r.

W imieniu Rady
F. MOGHERINI
Przewodniczący