

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**

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 292,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Decyzję o tymczasowym przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych na obszarze bez kontroli na granicach wewnętrznych można podjąć jedynie w wyjątkowych okolicznościach, kiedy konieczne jest reagowanie na sytuacje, które w znacznym stopniu wpływają na porządek publiczny lub bezpieczeństwo wewnętrzne tego obszaru, jego części albo jednego lub większej liczby państw członkowskich. Biorąc pod uwagę wpływ, jaki przywrócenie kontroli może wywierać na wszystkie osoby i towary mające prawo do swobodnego przemieszczania się w obrębie obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych, można je zastosować jedynie w ostateczności i na ścisłych warunkach, jeśli chodzi o jego zakres i czas trwania.
- (2) Obecne przepisy kodeksu granicznego Schengen przewidują możliwość szybkiego tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych w przypadku, gdy poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie członkowskim wymaga podjęcia natychmiastowego działania, na okres nieprzekraczający dwóch miesięcy (art. 28). Kodeks przewiduje również możliwość przywrócenia kontroli granicznej w odniesieniu do poważnych zagrożeń porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w przypadku przewidywalnych zdarzeń, na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy (art. 25). Łączne zastosowanie art. 28 i 25 kodeksu granicznego Schengen umożliwia utrzymanie kontroli granicznej przez okres nieprzekraczający łącznie ośmiu miesięcy. Ponadto pojawienie się nowego zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego wiąże się z zastosowaniem przepisów od nowa (a co za tym idzie obliczaniem na nowo długości okresu kontroli).
- (3) Art. 29 kodeksu granicznego Schengen przewiduje szczególną procedurę umożliwiającą przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych na okres nieprzekraczający dwóch lat, gdy w wyniku utrzymujących się poważnych niedociągnięć związanych z kontrolą na granicach zewnętrznych stwierdzonych w sprawozdaniu z oceny stosowania dorobku Schengen zagrożone jest ogólne funkcjonowanie obszaru bez wewnętrznej kontroli granicznej. Wraz z przyjęciem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 ⁽¹⁾ procedura ta może być także zastosowana w przypadku, gdy w następstwie oceny podatności na zagrożenia państwo członkowskie nie podejmie niezbędnych działań lub nie współpracuje z Agencją, kiedy sytuacja na granicach zewnętrznych wymaga podjęcia pilnych działań.
- (4) W większości przypadków obecnie obowiązujące ograniczenia czasowe okazały się wystarczające, jednak w ostatnich latach okazuje się, że niektóre poważne zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, takie jak ataki terrorystyczne lub niekontrolowane przepływy wtórne w obrębie Unii, mogą utrzymywać się znacznie dłużej niż te okresy.
- (5) Komisja przyjęła wniosek dotyczący wprowadzenia zmian do odpowiednich przepisów kodeksu granicznego Schengen w celu usunięcia w przyszłości takich utrzymujących się zagrożeń. Wniosek wprowadza zmianę ograniczeń czasowych określonych w art. 25 kodeksu granicznego Schengen w przypadku przewidywalnych zdarzeń, wykazując tym samym, że przedłużenie okresu, w którym kontrole graniczne na granicach wewnętrznych zostaną przywrócone, wykraczające poza obecnie obowiązujące ograniczenia czasowe, może być uzasadnione na okres nieprzekraczający dwóch lat. Wniosek przewiduje także ponadto możliwość dalszego przedłużenia okresu stosowania kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, gdy szczególne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego utrzymuje się także po upływie tego okresu.
- (6) Nowym terminom towarzyszą dodatkowe wymogi proceduralne, jakie muszą spełnić państwa członkowskie zanim ponownie przywrócą lub przedłużą kontrole na granicach wewnętrznych. Państwa członkowskie są w szczególności zobowiązane poprzez swoje powiadomienia oceną ryzyka wykazującą, że przywrócenie lub przedłużenie kontroli na granicach wewnętrznych jest środkiem ostatecznym i wyjaśniającą, w jaki sposób kontrole na granicach wewnętrznych mają pomóc usunąć stwierdzone zagrożenia. Ponadto Komisja jest obecnie zobowiązana do wydania opinii w przypadkach, kiedy okres kontroli na granicach wewnętrznych przekracza sześć miesięcy. Przepisy dotyczące „procedury konsultacji” następującej po wydaniu opinii Komisji zostają również zmienione, aby odzwierciedlić nową rolę Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE (Dz.U. L 251 z 16.9.2016, s. 1).

Europolu i zagwarantować właściwe uwzględnienie wyników takich konsultacji, w szczególności jeśli chodzi o zaangażowanie sąsiadujących państw członkowskich. Wszystkie te zmiany wprowadza się po to, aby zapewnić, by przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych stosowane było się tylko w przypadkach i w okresie, kiedy jest to konieczne i uzasadnione.

- (7) Proponowane zmiany do kodeksu granicznego Schengen opierają się na obowiązujących przepisach. W oczekiwaniu na przyjęcie zmiany kodeksu granicznego Schengen, którą opisano powyżej, konieczne jest zapewnienie, by wszystkie państwa członkowskie, które zamierzają tymczasowo przywrócić kontrole graniczne na granicach wewnętrznych, w pełni spełniały wymogi obowiązujących przepisów kodeksu granicznego Schengen, które już teraz zobowiązują państwa członkowskie zamierzające skorzystać z tego środka, aby najpierw rozważyły zastosowanie środków alternatywnych do kontroli granicznej oraz współpracę z sąsiadującymi państwami członkowskimi.
- (8) Zgodnie z art. 26 kodeksu granicznego Schengen przed podjęciem decyzji o przywróceniu lub przedłużeniu tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych dane państwo członkowskie powinno ocenić stopień, w jakim środek ten może odpowiednio zażegnać zagrożeniu porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, oraz proporcjonalność tego środka w stosunku do zagrożenia, biorąc pod uwagę między innymi prawdopodobne skutki takiego środka dla swobody przepływu osób w obrębie obszaru bez wewnętrznej kontroli granicznej. Ukierunkowane kontrole oparte na stale aktualizowanej analizie ryzyka i stale aktualizowanych danych wywiadowczych mogłyby zatem przyczynić się do optymalizacji korzyści z kontroli i ograniczeniu ich negatywnych skutków dla swobodnego przepływu.
- (9) Państwa członkowskie dotknięte przywróceniem kontroli na danych odcinkach granicy powinny mieć możliwość regularnego wyrażania swoich poglądów na temat ich konieczności w celu zorganizowania współpracy między wszystkimi zainteresowanymi państwami członkowskimi oraz regularnego badania proporcjonalności środków w stosunku do zdarzeń stanowiących podstawę przywrócenia kontroli granicznej, a także do zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego. Państwo członkowskie, które podjęło decyzję o przywróceniu takiej kontroli, powinno wziąć pod uwagę wspomniane opinie przy rozpatrywaniu i weryfikacji konieczności przeprowadzenia takich kontroli, w celu ciągłego dostosowywania ich do bieżących okoliczności.
- (10) Zgodnie z art. 27 ust. 1 lit. e) kodeksu granicznego Schengen państwo członkowskie przywracające lub przedłużające kontrole na granicach wewnętrznych powinno między innymi dostarczyć informacje na temat środków, jakie w kontekście planowanych kontroli granicznej mają podjąć pozostałe państwa członkowskie. Ponadto, zgodnie z art. 27 ust. 5 kodeksu granicznego Schengen, państwo członkowskie planujące przywrócić kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych, pozostałe państwa członkowskie, zwłaszcza państwa bezpośrednio dotknięte takimi środkami, oraz Komisja mogą odbywać wspólne spotkania w celu zorganizowania, w stosownych przypadkach, wzajemnej współpracy między państwami członkowskimi. Takie kontakty z sąsiednimi państwami członkowskimi powinny zostać wykorzystane w celu ograniczenia wpływu takiego działania na swobodne przemieszczanie się.
- (11) Z uwagi na to, że tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych może być zastosowane jedynie w wyjątkowych okolicznościach i w ostateczności, państwa członkowskie powinny najpierw zbadać, czy w celu skutecznego zażegnania stwierdzonego zagrożenia nie można wykorzystać innych środków, stanowiących alternatywę dla kontroli granicznej, i podejmować decyzję o przywróceniu kontroli granicznej na granicach wewnętrznych jedynie w ostateczności, kiedy środki mniej restrykcyjne dla ruchu transgranicznego nie wystarczają, by zaradzić stwierdzonemu zagrożeniu. Zainteresowane państwa członkowskie powinny w swoim powiadomieniu na mocy art. 27 ust. 1 kodeksu granicznego Schengen podać wynik tej analizy i powody opowiedzenia się za kontrolą graniczną.
- (12) W związku z tym państwa członkowskie powinny podjąć wszelkie niezbędne wysiłki w celu dalszego i pełnego wdrożenia zalecenia Komisji z dnia 12 maja 2017 r. (C(2017) 3349 final) w sprawie proporcjonalnych kontroli policyjnych oraz współpracy policyjnej w strefie Schengen.
- (13) Niniejsze zalecenie powinno zostać wdrożone przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych.
- (14) Niniejsze zalecenie powinno być skierowane do wszystkich państw strefy Schengen związanych tytułem III rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 ⁽¹⁾,

⁽¹⁾ 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) (Dz.U. L 77 z 23.3.2016, s. 1).

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

OGRANICZENIE WPŁYWU NA SWOBODNY PRZEPLYW OSÓB

Aby zachować właściwą równowagę między potrzebą ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego w państwach członkowskich a korzyściami płynącymi z obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych, państwa członkowskie, które zamierzają tymczasowo przywrócić kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych, dokonując na mocy art. 26 kodeksu granicznego Schengen oceny konieczności i proporcjonalności przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych zgodnie z art. 25 i 28 kodeksu granicznego Schengen, powinny dokładnie rozważyć i regularnie oceniać następujące aspekty:

- a) prawdopodobne skutki przywrócenia granic dla swobody przepływu osób w obrębie obszaru bez wewnętrznej kontroli granicznej;
- b) prawdopodobne skutki przywrócenia granic dla rynku wewnętrznego.

W tym celu państwa członkowskie, które zamierzają tymczasowo przywrócić kontrole graniczne na granicach wewnętrznych, powinny w powiadomieniu na mocy art. 27 ust. 1 kodeksu granicznego Schengen podać rezultaty swojej oceny skutków planowanego przywrócenia lub przedłużenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych dla swobody przemieszczania się i dla rynku wewnętrznego.

Państwa członkowskie, które zamierzają tymczasowo przywrócić kontrole graniczne na granicach wewnętrznych, powinny powstrzymać się od wszelkich działań, które nie byłyby uzasadnione stwierdzonym poważnym zagrożeniem dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego. Powinny na przykład ograniczyć odcinki granicy, na których wewnętrzna kontrola graniczna zostaje tymczasowo przywrócona, do tego, co jest ściśle niezbędne do usunięcia stwierdzonego zagrożenia.

WSPÓLNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ I WSPÓLPRACA

W związku z celem, jakim jest ograniczenie wpływu na swobodę przemieszczania się, państwa członkowskie, które zamierzają tymczasowo przywrócić kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych powinny:

- a) z dużym wyprzedzeniem skonsultować się z państwami członkowskimi, których dotyczy planowane przywrócenie kontroli;
- b) utrzymywać ścisłą i stałą współpracę, pozwalającą stale weryfikować i dostosowywać kontrolę tak, aby odzwierciedlała zmieniające się potrzeby i wpływ w terenie;
- c) być gotowe udzielać sobie wzajemnie pomocy, aby skutecznie wdrażać kontrole graniczne tam, gdzie jest to konieczne i uzasadnione.

STOSOWANIE ŚRODKÓW ALTERNATYWNYCH

W celu zapewnienia, by tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych jest środkiem ostatecznym, stosowanym wyłącznie w przypadkach, gdy poważnemu zagrożeniu porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego nie można odpowiednio zaradzić za pomocą innych środków, państwa członkowskie powinny w pełni wdrożyć zalecenia Komisji z dnia 12 maja 2017 r. (C(2017) 3349 final) w sprawie proporcjonalnych kontroli policyjnych oraz współpracy policyjnej w strefie Schengen.

Sporządzono w Brukseli dnia 3 października 2017 r.

W imieniu Komisji
Dimitris AVRAMOPOULOS
Członek Komisji