

Wtorek, 11 grudnia 2018 r.

P8\_TA(2018)0497

## Pełne stosowanie przepisów dorobku Schengen w Bułgarii i Rumunii

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie pełnego stosowania przepisów dorobku Schengen w Bułgarii i w Rumunii: zniesienie kontroli na wewnętrznych granicach lądowych, morskich i powietrznych (2018/2092(INI))**

(2020/C 388/03)

Parlament Europejski,

- uwzględniając Protokół w sprawie dorobku Schengen włączonego w ramy Unii Europejskiej (11997D/PRO/02),
- uwzględniając art. 4 ust. 2 Aktu przystąpienia z 2005 r.,
- uwzględniając projekty decyzji Rady w sprawie stosowania wszystkich przepisów dorobku Schengen w Republice Bułgarii i w Rumunii z dnia 29 września 2010 r. (14142/2010) i z dnia 8 lipca 2011 r. (14142/1/2010),
- uwzględniając projekt decyzji Rady w sprawie stosowania wszystkich przepisów dorobku Schengen w Republice Bułgarii i w Rumunii z dnia 7 grudnia 2011 r. (14302/3/11),
- uwzględniając swoją rezolucję ustawodawczą z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie projektu decyzji Rady w sprawie stosowania wszystkich przepisów dorobku Schengen w Republice Bułgarii i w Rumunii <sup>(1)</sup>,
- uwzględniając konkluzje Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z dni 9 i 10 czerwca 2011 r., 22 i 23 września 2011 r., 25 i 26 października 2012 r., 7 i 9 marca 2013 r. oraz 5 i 6 grudnia 2013 r.,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 13 października 2011 r. w sprawie przystąpienia Bułgarii i Rumunii do strefy Schengen <sup>(2)</sup>,
- uwzględniając ósme sprawozdanie półroczne Komisji z funkcjonowania strefy Schengen z dnia 15 grudnia 2015 r. (COM(2015)0675),
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie sprawozdania rocznego z funkcjonowania strefy Schengen <sup>(3)</sup>,
- uwzględniając decyzję Rady (UE) 2017/1908 z dnia 12 października 2017 r. w sprawie wprowadzenia w życie w Republice Bułgarii i w Rumunii niektórych przepisów dorobku Schengen dotyczących wizowego systemu informacyjnego <sup>(4)</sup>,
- uwzględniając projekt decyzji Rady z dnia 18 kwietnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia w życie w Republice Bułgarii i w Rumunii pozostałych przepisów dorobku Schengen dotyczących Systemu Informacyjnego Schengen (15820/1/2017),
- uwzględniając swoją rezolucję ustawodawczą z dnia 13 czerwca 2018 r. w sprawie projektu decyzji Rady w sprawie wprowadzenia w życie w Republice Bułgarii i w Rumunii pozostałych przepisów dorobku Schengen dotyczących Systemu Informacyjnego Schengen <sup>(5)</sup>,
- uwzględniając art. 52 Regulaminu,
- uwzględniając sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (A8-0365/2018),

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 380 E z 11.12.2012, s. 160.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 94 E z 3.4.2013, s. 13.

<sup>(3)</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2018)0228.

<sup>(4)</sup> Dz.U. L 269 z 19.10.2017, s. 39.

<sup>(5)</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2018)0253.

Wtorek, 11 grudnia 2018 r.

- A. mając na uwadze, że Bułgaria i Rumunia przyjęły dorobek Schengen wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej w 2007 r.; mając na uwadze, że w 2008 r. Bułgaria wydała deklarację gotowości do rozpoczęcia ocen prowadzonych przez Grupę Roboczą ds. Oceny Schengen (SCH-EVAL), w skład której wchodzi eksperci z państw członkowskich strefy Schengen; mając na uwadze, że w 2007 i 2008 r. Rumunia wydała deklarację gotowości do rozpoczęcia ocen prowadzonych przez SCH-EVAL;
- B. mając na uwadze, że eksperci SCH-EVAL oraz Rada w swych konkluzjach z dnia 9 i 10 czerwca 2011 r. potwierdzili ukończenie procesu oceny Schengen względem Bułgarii i Rumunii oraz stan przygotowania obu państw do wdrożenia wszystkich przepisów dorobku Schengen; mając na uwadze, że w projekcie decyzji z dnia 8 lipca 2011 r. Rada zweryfikowała spełnienie koniecznych warunków stosowania dorobku Schengen we wszystkich obszarach, a mianowicie ochrony danych, granic powietrznych, granic lądowych, współpracy policyjnej, Systemu Informacyjnego Schengen, granic morskich oraz wiz; mając na uwadze, że oprócz wyzwania związanego z zarządzaniem granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej zakończenie procesu oceny Schengen pociągnęło za sobą gruntowną restrukturyzację systemów nadzoru granicznego obu krajów oraz inwestowanie w zwiększenie zdolności egzekwowania prawa; mając na uwadze, że zgodnie z Aktem przystąpienia z 2005 r. pomyślne zakończenie procedury oceny Schengen stanowi jedyny warunek wstępny pełnego stosowania dorobku Schengen, w tym zniesienia kontroli na wewnętrznych granicach lądowych, morskich i powietrznych; mając na uwadze, że stan przygotowania Bułgarii i Rumunii do stosowania wszystkich przepisów dorobku Schengen został uznany przez szefów państw i rządów w Radzie przy wielu okazjach, a niedawno Komisja i Parlament potwierdziły tę gotowość w komunikacie Komisji z dnia 27 września 2017 r. oraz w rezolucji Parlamentu z dnia 30 maja 2018 r.;
- C. mając na uwadze, że w projekcie decyzji z dnia 29 września 2010 r. Rada zaproponowała stosowanie wszystkich przepisów dorobku Schengen w Bułgarii i w Rumunii oraz zniesienie kontroli na wewnętrznych granicach lądowych, morskich i powietrznych; mając na uwadze, że w swojej rezolucji ustawodawczej z dnia 8 czerwca 2011 r. Parlament zatwierdził tę decyzję oraz zwrócił się do Rady o ponowne skonsultowanie się z Parlamentem w przypadku uznania za stosowne wprowadzenia znaczących zmian do projektu decyzji;
- D. mając na uwadze, że we wrześniu 2011 r. prezydencja Rady przedstawiła wniosek dotyczący częściowego wdrożenia przepisów dorobku Schengen w Bułgarii i w Rumunii, a mianowicie zniesienia kontroli tylko na wewnętrznych granicach morskich i powietrznych, przewidując na dalszym etapie odrębną decyzję w sprawie granic lądowych;
- E. mając na uwadze, że w swoich konkluzjach Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych potwierdziła wielokrotnie, że zobowiązuje się, aby wszelkie przyszłe decyzje w sprawie zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych względem Bułgarii i Rumunii były oparte na podejściu dwuetapowym; mając na uwadze, że przyjęcie tej decyzji przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych było wielokrotnie odraczane;
- F. mając na uwadze, że na mocy decyzji Rady z dnia 12 października 2017 r. Bułgaria i Rumunia uzyskały bierny dostęp do wizowego systemu informacyjnego; mając na uwadze, że w swoim projekcie decyzji z dnia 18 kwietnia 2018 r. Rada zaproponowała stosowanie wszystkich pozostałych przepisów dorobku Schengen związanych z Systemem Informacyjnym Schengen w obydwu państwach członkowskich;
- G. mając na uwadze, że ani Akt przystąpienia z 2005 r., ani mechanizm oceny Schengen nie przewidują ustanowienia różnych ram czasowych dla zniesienia kontroli na wewnętrznych granicach lądowych, morskich i powietrznych; mając na uwadze, że dotychczas każdorazowe rozszerzenie strefy Schengen opierało się na pojedynczym akcie prawnym;
- H. mając na uwadze, że strefa Schengen jest unikalnym rozwiązaniem i jednym z największych osiągnięć Unii Europejskiej umożliwiającym swobodne przemieszczanie się osób w obrębie granic wewnętrznych strefy Schengen; mając na uwadze, że stało się to możliwe dzięki różnorodnym środkom kompensacyjnym, takim jak stworzenie Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) w celu poprawy wymiany informacji, a także wprowadzenie mechanizmu oceny w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen przez państwa członkowskie i zwiększenie wzajemnego zaufania do funkcjonowania strefy Schengen;

Wtorek, 11 grudnia 2018 r.

- I. mając na uwadze, że utrzymanie kontroli na granicach wewnętrznych w Unii lub przywrócenie takich kontroli w strefie Schengen wywarłoby poważny wpływ na życie obywateli europejskich i wszystkich osób korzystających z zasady swobodnego przemieszczania się w obrębie UE, a także poważnie osłabiłoby ich zaufanie do instytucji europejskich i integracji europejskiej; mając na uwadze, że niesie ze sobą bezpośrednie koszty operacyjne i inwestycyjne dla pracowników transgranicznych, turystów, przewoźników w transporcie drogowym towarów, a także dla organów administracji publicznej, a skutki byłyby paraliżujące dla gospodarki państw członkowskich i funkcjonowania rynku wewnętrznego UE; mając na uwadze, że utrzymanie kontroli na granicach wewnętrznych w przypadku Bułgarii i Rumunii ma negatywny wpływ na wywóz i przywóz w obu kierunkach, a także na operacje transportowe z niektórych największych południowych portów cywilnych i towarowych w Europie, co oznacza utratę korzyści i zwiększenie wydatków; mając na uwadze, że szacunkowe koszty związane z przywróceniem kontroli na granicach kształtują się między 0,05 a 20 mld EUR kosztów jednorazowych i 2 mld EUR rocznych kosztów operacyjnych<sup>(1)</sup>;
  - J. mając na uwadze, że utrzymanie kontroli na granicach wewnętrznych Unii lub ich przywrócenie w strefie Schengen najwyraźniej ma raczej związek z postrzeganym zagrożeniem dla porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego, a nie z przekonującymi dowodami na istnienie faktycznego poważnego zagrożenia; mając na uwadze, że zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych w wyniku pełnego zastosowania dorobku Schengen w państwach członkowskich, które już przystąpiły do UE, nie doprowadziło do podwyższenia poziomów przestępczości; mając na uwadze, że rozszerzeniu strefy Schengen w 2007 r. towarzyszyło obniżenie wskaźników przestępstw przeciwko mieniu zarówno w nowych państwach członkowskich przystępujących do strefy Schengen, jak i w dotychczasowych państwach Schengen, a wśród obywateli UE nie wzrosło poczucie zagrożenia<sup>(2)</sup>;
1. przypomina, że wszystkie warunki konieczne do pełnego stosowania przepisów dorobku Schengen zostały spełnione przez Bułgarię i Rumunię w 2011 r.;
  2. ubolewa nad faktem, że w ciągu siedmiu lat od tego czasu Rada nie podjęła decyzji w sprawie pełnego stosowania przepisów dorobku Schengen w Bułgarii i w Rumunii pomimo powtarzających się apeli w tej sprawie ze strony zarówno Komisji, jak i Parlamentu;
  3. uważa, że wniosek dotyczący podziału zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych między dwa akty prawne w celu ustanowienia różnych ram czasowych dla zniesienia kontroli na granicach lądowych, morskich i powietrznych znacznie odbiega od tekstu projektu decyzji Rady z dnia 29 września 2010 r., który został zatwierdzony przez Parlament;
  4. przypomina, że Rada może jedynie podjąć decyzję w sprawie stosowania dorobku Schengen w Bułgarii i Rumunii po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego – zobowiązanie wynikające z art. 4 ust. 2 Aktu przystąpienia z 2005 r.; powtarza swój apel do Rady o powiadamianie Parlamentu o zamiarze zmiany tekstu zatwierdzonego przez Parlament, który to apel Parlament zawarł w swojej rezolucji ustawodawczej z dnia 8 czerwca 2011 r.;
  5. wyraża obawę, że wprowadzenie dwuetapowego podejścia może negatywnie wpłynąć na przyszłe rozszerzenie strefy Schengen; podkreśla, że brak osiągnięcia porozumienia w Radzie podważa zasadę jednolitego stosowania przepisów Traktatów UE i obniża wiarygodność UE, co prowadzi do spadku poparcia opinii publicznej dla wspólnych strategii politycznych UE, ponieważ jest przejawem nierównego traktowania państw członkowskich i wprowadzania sztucznych linii podziału wewnątrz Unii; wyraża zaniepokojenie, że takie praktyki przyczyniają się do wzrostu populizmu i nacjonalizmu na całym kontynencie, co stanowi jedno z podstawowych wyzwań dla funkcjonowania UE;
  6. podkreśla fakt, iż swobodne przemieszczanie się osób przez granice wewnętrzne, które stało się możliwe dzięki włączeniu dorobku Schengen do ram prawnych UE, jest jednym z najważniejszych osiągnięć UE; podkreśla, że na funkcjonowanie i rozszerzenie strefy Schengen nie powinny negatywnie wpływać uchybienia w polityce UE w innych dziedzinach, takich jak wspólny europejski system azylowy;

<sup>(1)</sup> van Ballegooij, W., „The Cost of Non-Schengen: Civil Liberties, Justice and Home Affairs aspects”, Cost of Non-Europe Report” [Koszt likwidacji strefy Schengen: aspekty dotyczące wolności obywatelskich, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych – sprawozdanie w sprawie kosztów braku działań na poziomie europejskim], Dział ds. Europejskiej Wartości Dodanej, 2016 r., s. 32.

<sup>(2)</sup> *Ibid.*, str. 28 i 31.

Wtorek, 11 grudnia 2018 r.

7. przyjmuje z zadowoleniem przyjęcie decyzji Rady z dnia 12 października 2017 r. przyznającej Bułgarii i Rumunii bierny dostęp do wizowego systemu informacyjnego oraz wnioszek Rady dotyczący pełnego stosowania pozostałych przepisów dorobku Schengen związanych z Systemem Informacyjnym Schengen w obydwu państwach członkowskich; ubolewa, że przyjęcie tych decyzji nie nastąpiło bezpośrednio po weryfikacji pomyślnego ukończenia procesu oceny Schengen w 2011 r., ale zostało zainicjowane jako środek doraźny w celu zapewnienia zgodności z warunkami wstępnymi dla wdrażania systemu wjazdu/wyjazdu, który ma zostać uruchomiony do 2020 r.; uważa, że te akty prawne stanowią krok w kierunku wyeliminowania braków w informacjach między państwami członkowskimi w pełni stosującymi przepisy dorobku Schengen a państwami, które stosują je częściowo; zdecydowanie domaga się, by przyjęcie tych aktów nie wiązało się z dalszym opóźnieniem zniesienia kontroli na wewnętrznych granicach lądowych, morskich i powietrznych; odnotowuje, że po przyjęciu tych decyzji Bułgaria i Rumunia będą w pełni ponosić odpowiedzialność i wypełniać obowiązki w związku z pełnym członkostwem w strefie Schengen, ale nie będą czerpać wszystkich związanych z tym korzyści;
8. podkreśla, że dorobek Schengen nie został opracowany w sposób dostosowany do państw członkowskich o różnych statusach prawnych; zwraca uwagę na fakt, że przedłużający się brak działań ze strony Rady skutkuje potrzebą wprowadzenia w prawodawstwie UE, które odnosi się do systemów informacyjnych i systemów zarządzania granicami, wyraźnego rozróżnienia między państwami członkowskimi w pełni stosującymi przepisy dorobku Schengen a państwami stosującymi je częściowo; wyraża zaniepokojenie, że w ten sposób następuje kodyfikacja w prawie sytuacji, w której de facto równolegle istnieje strefa Schengen umożliwiająca swobodne przemieszczanie się i strefa Schengen bez możliwości swobodnego przemieszczania się, co grozi powstaniem luk w wymianie informacji, powoduje utrudnienia prawne i prowadzi do braku łączności między systemami wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych;
9. podkreśla, że w odniesieniu do pełnego zastosowania dorobku Schengen nie należy wprowadzać dodatkowych kryteriów innych niż szczególne warunki wstępne określone w Akcie o przystąpieniu z 2005 r. ani powiązań z innymi unijnymi mechanizmami i obszarami polityki, w tym nie naruszając mechanizmem współpracy i weryfikacji; wzywa państwa członkowskie do podejmowania decyzji w sprawie rozszerzenia strefy Schengen jedynie na podstawie spełnienia odpowiednich warunków dotyczących stosowania dorobku Schengen po ukończeniu procesu oceny Schengen;
10. wzywa Radę do jak najszybszego przedstawienia nowego projektu decyzji w sprawie pełnego stosowania przepisów dorobku Schengen w Bułgarii i w Rumunii na podstawie projektu decyzji z dnia 29 września 2010 r. (14142/2010) oraz do podjęcia natychmiastowej decyzji, na podstawie pojedynczego aktu prawnego, w sprawie zniesienia kontroli na wewnętrznych granicach lądowych, morskich i powietrznych;
11. wzywa Radę do zastosowania tego samego podejścia w odniesieniu do Chorwacji oraz do potwierdzenia pełnego przystąpienia tego państwa do strefy Schengen z chwilą pozytywnego przejścia przez Chorwację procesu oceny i spełnienia odnośnych kryteriów;
12. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji oraz parlamentom narodowym.
-