



Bruksela, dnia 4.3.2016 r.  
COM(2016) 120 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY  
EUROPEJSKIEJ I RADY**

**Przywrócenie strefy Schengen - Plan działania**

## 1. Wprowadzenie

*Strefa Schengen jest jednym z największych osiągnięć europejskiej integracji. Utworzenie wewnętrznego obszaru bez granic, na którym osoby i towary mogą przemieszczać się swobodnie, przyniosło istotne korzyści europejskim obywatelom i przedsiębiorstwom. Obszar ten stanowi jeden z głównych środków, dzięki którym Europejscy obywatele mogą korzystać z przysługujących im swobód, a rynek wewnętrzny może dobrze funkcjonować i rozwijać się.*

*W ostatnich miesiącach system ten zadrzał jednak w posadach z powodu ogromnego wyzwania, jakim jest największy kryzys uchodźczy od czasów drugiej wojny światowej. Konflikt i sytuacja kryzysowa w Syrii oraz w innych państwach regionu spowodowały napływ do Unii Europejskiej rekordowej liczby uchodźców i migrantów, co z kolei ujawniło poważne niedociągnięcia na niektórych odcinkach zewnętrznych granic Unii i skłoniło niektóre państwa członkowskie do przepuszczania migrantów przez swoje terytorium. W konsekwencji funkcjonować zaczął szlak, którym migrujący – przez Bałkany Zachodnie – kierują się od razu na północ. Państwa członkowskie zareagowały, wprowadzając tymczasowe kontrole na granicach wewnętrznych, co stawia pod znakiem zapytania prawidłowe funkcjonowanie strefy Schengen, umożliwiającej swobodny przepływ, a także płynące z niej korzyści dla obywateli UE i dla europejskiej gospodarki. Przywrócenie obszaru Schengen bez kontroli na jego wewnętrznych granicach ma zatem fundamentalne znaczenie dla całej Unii Europejskiej.*

*Potrzebę tę uznała Rada Europejska na posiedzeniu w dniach 18–19 lutego, wyrażając swą zdecydowaną wolę przywrócenia w skoordynowany sposób normalnego funkcjonowania strefy Schengen, przy zapewnieniu pełnego wsparcia państwom członkowskim, które znajdują się w najtrudniejszej sytuacji<sup>1</sup>.*

*Aby system zarządzania granicami Schengen mógł na nowo funkcjonować normalnie, potrzebne są działania w trzech dziedzinach. Po pierwsze, należy zaradzić poważnym niedociągnięciom, które wykryto w sposobie zarządzania zewnętrznymi granicami przez Grecję. Państwa członkowskie, agencje UE i Komisja powinny wspierać Grecję w tym zadaniu. Po drugie, należy skończyć z podejściem polegającym na przepuszczaniu migrantów przez terytorium swojego kraju. Państwa członkowskie muszą wywiązywać się ze swoich obowiązków i przestrzegać prawa UE, zarówno jeśli chodzi o udzielanie dostępu do procedury azylowej osobom występującym o azyl, jak i uniemożliwianie przekroczenia granicy osobom, które nie spełniają warunków wjazdu; zgodnie z prawem unijnym azylanci nie mogą wybrać państwa członkowskiego, które obejmie ich ochroną. Po trzecie, obecny niespójny zbiór jednostronnych decyzji o przywróceniu kontroli granicznych należy zastąpić skoordynowanym podejściem do tymczasowych kontroli granicznych, aby stopniowo znieść wszystkie kontrole na granicach wewnętrznych w najszybszym możliwym terminie, a najpóźniej w grudniu 2016 r. W kodeksie granicznym Schengen wyraźnie przewidziano właśnie taką skoordynowaną strategię.*

---

<sup>1</sup> Pkt 8 lit. e): „Rada przyjęła zalecenie z 12 lutego 2016 r. Ważne jest skoordynowane przywrócenie normalnego funkcjonowania strefy Schengen, przy zapewnieniu pełnego wsparcia państwom członkowskim, które znajdują się w trudnej sytuacji. Musimy powrócić do sytuacji, w której wszyscy członkowie strefy Schengen w pełni stosują kodeks graniczny Schengen i odmawiają wjazdu na granicach zewnętrznych obywatelom państw trzecich, którzy nie spełniają warunków wjazdu lub którzy nie złożyli wniosku o azyl, chociaż mieli taką możliwość, przy uwzględnieniu szczególnego charakteru granic morskich, w tym w drodze realizacji planu działania UE–Turcja”.

*Obecny kryzys uwypuklił również ścisłe powiązania strukturalne między zarządzaniem granicami a obszarami powiązаныmi. Brak kontroli na granicach wewnętrznych powinien wiązać się z opracowaniem wspólnej polityki w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, opartej na solidarności między państwami członkowskimi i sprawiedliwej wobec obywateli państw trzecich<sup>2</sup>. Konieczna jest zatem zgoda na utworzenie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz przyjęcie odpowiedniego aktu prawnego w tej sprawie najpóźniej w czerwcu, aby umożliwić Straży podjęcie działań już w lecie, tak by Unia Europejska mogła wziąć wspólną odpowiedzialność za ochronę granic zewnętrznych. Ponadto należy podjąć pokrewne wyzwania, wykraczające poza kontrolę granic, w celu stworzenia klimatu zaufania niezbędnego do przywrócenia pełnego funkcjonowania strefy Schengen, zgodnie z założeniami komunikatu Komisji z dnia 10 lutego<sup>3</sup>. Wymaga to w szczególności znacznego zmniejszenia, przy współpracy z Turcją i ze wsparciem NATO, przepływów nielegalnych migrantów do Grecji w celu pełnego wdrożenia wspólnego planu działania UE–Turcja. Należy stopniowo przywrócić całościowe stosowanie obowiązujących przepisów dublińskich przy pełnym udziale Grecji, zgodnie z zaleceniem Komisji z dnia 10 lutego<sup>4</sup>, czemu towarzyszyć musi ulepszenie tych przepisów na przyszłość, z myślą o celu, jakim jest solidarność i sprawiedliwe dzielenie obciążeń między państwami członkowskimi. Nadzwyczajne systemy relokacji obowiązujące już od września 2015 r. muszą przynieść konkretne rezultaty w postaci znacznej liczby osób relokowanych z Grecji. Osoby, które nie mają prawa pozostać w Unii Europejskiej, muszą zostać skutecznie odesłane.*

*Środki te, o ile zostaną przyjęte wspólnie i w skoordynowany sposób, stanowiąc będą podstawę ponownego funkcjonowania strefy Schengen najpóźniej pod koniec 2016 r. W niniejszym dokumencie przedstawiono harmonogram działań, które należy podjąć, aby osiągnąć ten cel.*

## **2. Koszt zniesienia strefy Schengen**

Wprowadzenie kontroli na granicach wewnętrznych UE na dłuższy okres nie rozwiązałyby problemów związanych z kryzysem migracyjnym, a za to spowodowałyby ogromne koszty gospodarcze, polityczne i społeczne dla UE oraz poszczególnych państw członkowskich. Zagroziłoby ono również współpracy sądowej i policyjnej, która stała się jednym z głównych składników wartości dodanej wynikającej z systemu Schengen.

Aby zapewnić zniesienie wszystkich kontroli na granicach wewnętrznych, konieczne jest najpierw ustabilizowanie systemu Schengen za pomocą jego mechanizmów ochronnych. Utrzymanie kontroli nie tylko pozbawiłoby Europejczyków ogromnych korzyści wynikających ze swobodnego przepływu transgranicznego, ale pociągnęłoby za sobą również poważne koszty ekonomiczne dla całej gospodarki UE, szkodząc jednolitemu rynkowi<sup>5</sup>. Komisja oszacowała z ekonomicznego punktu widzenia, że pełne przywrócenie kontroli na

<sup>2</sup> Art. 67 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

<sup>3</sup> Zalecenie Komisji dotyczące stanu realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji (COM(2016) 85 z dnia 10 lutego 2016 r.).

<sup>4</sup> Zalecenie Komisji skierowane do Republiki Greckiej w sprawie pilnych środków, jakie Grecja ma podjąć w związku ze wznowieniem przekazywania osób na mocy rozporządzenia (UE) nr 604/2013 (C(2016) 871 z dnia 10 lutego 2016 r.).

<sup>5</sup> Według France Stratégie trwałe przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych może ograniczyć handel między krajami strefy Schengen o co najmniej 10 %. Z analizy Bertelsmann Stiftung z lutego 2016 r. („Departure from the Schengen Agreement. Macroeconomic impacts on Germany and the countries of the European Union”) wynika natomiast, że w przypadku przywrócenia kontroli granicznych w ciągu 10 lat wyniki gospodarcze całej UE byłyby o 500 mld–1,4 bln EUR gorsze od wyników osiągniętych przy braku kontroli.

granicach w celu monitorowania przepływu osób wewnątrz strefy Schengen spowodowałyby natychmiastowe bezpośrednie koszty dla gospodarki UE wynoszące 5–18 mld EUR rocznie<sup>6</sup>. Koszty te skupiłyby się na niektórych podmiotach i regionach, ale z całą pewnością dotknęłyby całą gospodarkę UE.

Swobodny przepływ towarów w UE w ujęciu wartościowym wynosi obecnie ponad 2 800 mld EUR, a w ujęciu ilościowym – 1 700 mln ton. Najwyższe i najszybciej odczuwalne koszty kontroli granicznych dotyczyć będą drogowego transportu towarowego, gdzie można by się spodziewać wzrostu kosztów bezpośrednich rocznie o 1,7–7,5 mld EUR. Państwa członkowskie takie jak Polska, Niderlandy lub Niemcy byłyby narażone na dodatkowe koszty transportu drogowego towarów w wysokości 500 mln EUR, a w innych państwach – np. w Hiszpanii lub Republice Czeskiej – przedsiębiorstwa poniosłyby dodatkowe koszty w wysokości 200 mln EUR. Zaszкодzyłyby one szczególnie przedsiębiorstwom w tych branżach, w których osiąga się niewielkie marże zysku lub w których koszty transportu stanowią wysoki odsetek kosztów ogólnych. Do branż, w których omawiane skutki byłyby szczególnie dotkliwe, należą rolnictwo, przemysł chemiczny i transport surowców. W perspektywie średnioterminowej koszty przewozu, które niepotrzebnie wzrosłyby przez opóźnienia w kontrolach granicznych, mogłyby zaszkodzić sprawnemu rozwojowi unijnych łańcuchów wartości oraz konkurencyjności całej gospodarki UE.

W UE 1,7 mln osób przekracza codziennie granicę państwa w drodze do pracy. Kontrole graniczne spowodowałyby koszty w wysokości 1,3–5,2 mld EUR ponoszone przez pracowników i innych podróżnych z powodu straconego czasu. Ponadto długie kolejki na granicy zniechęciłyby ludzi do szukania możliwości zatrudnienia na transgranicznym rynku pracy, co zmniejszyłoby pulę potencjalnych pracowników. W perspektywie średnioterminowej w niektórych regionach obniżyłaby się efektywność ekonomiczna<sup>7</sup>.

Komisja szacuje, że liczba nocy hotelowych spadłaby w UE o co najmniej 13 mln ze względu na spadek liczby wyjazdów turystycznych wewnątrz strefy Schengen spowodowany przez uciążliwe kontrole graniczne, co spowodowałoby łączne koszty dla branży turystycznej w wysokości 1,2 mld EUR. Jeśli przywrócenie kontroli granicznych pociągnęłoby za sobą także rozpad wspólnej polityki wizowej UE, potencjalne skutki dla branży turystycznej mogłyby ulec zwielokrotnieniu (do 10–20 mld EUR). Biura podróży, starając się ograniczyć liczbę państw odwiedzanych przez przynoszących duże zyski turystów z odległych krajów, takich jak turyści azjatyccy, doprowadziłyby do spadku liczby osób odwiedzających wszystkie państwa UE z wyjątkiem tych najbardziej popularnych.

Władze państw członkowskich musiałyby także pokryć koszty administracyjne w wysokości 0,6–5,8 mld EUR, aby zaspokoić potrzebę zwiększenia liczby personelu prowadzącego kontrole graniczne. Inwestycje zapewniające niezbędną infrastrukturę wymagałyby nakładów idących w miliardy euro.

Przedstawione powyżej koszty odzwierciedlają bezpośrednie, pierwszorzędowe skutki kontroli granicznych. W perspektywie średnioterminowej koszty pośrednie mogą być znacznie wyższe i wywrzeć bezprecedensowy wpływ na wewnątrzspółnotowy handel, inwestycje i mobilność.

---

<sup>6</sup> Szacunki dotyczą drogowego transportu towarowego, transgranicznego ruchu pasażerskiego, turystyki i odnośnych kosztów administracyjnych odprawy granicznej.

<sup>7</sup> Odsetek pracowników transgranicznych jest szczególnie wysoki na Słowacji (5,7 %), w Estonii (3,5 %), na Węgrzech (2,4 %) i w Belgii (2,3 %).

Z punktu widzenia obywateli przywrócenie kontroli granicznych wewnątrz UE ograniczyłoby ich swobodę podróżowania, która jest jednym z najbardziej cenionych osiągnięć UE. Mogłoby ono zniweczyć jeden z najważniejszych sukcesów integracji europejskiej oraz budowę wspólnej przestrzeni europejskiej.

### **3. Zapewnianie ochrony zewnętrznych granic**

Bezprecedensowy kryzys migracyjny i uchodźczy spowodował w pewnych państwach członkowskich poważne trudności w prowadzeniu skutecznych kontroli na granicach zewnętrznych zgodnie z dorobkiem Schengen oraz w przyjmowaniu przybywających migrantów i prowadzeniu procedur migracyjnych. Ze względu na swoje położenie Grecja szczególnie dotkliwie odczuła skutki zwiększonych przepływów migracyjnych, a Morze Egejskie stało się obszarem najbardziej wzmożonej nielegalnej migracji. W 2015 r. przez ten odcinek zewnętrznej granicy UE do strefy Schengen dostało się ponad 868 000 osób. Ten niezmierny przypływ osób wywarłby niespotykaną presję na kontrolę zewnętrznych granic każdego państwa. Oznacza to jednak, że należy jak najszybciej zająć się obecnymi niedociągnięciami w ochronie przez Grecję jej zewnętrznej granicy. Należy to w pierwszym rzędzie do obowiązków tego państwa, ale w ostatecznym rozrachunku – również całej Unii. Zewnętrzne granice Grecji są również zewnętrznymi granicami każdego z państw należących do strefy Schengen. Przywrócenie silnej zewnętrznej granicy w Grecji bezsprzecznie wpisuje się w szersze zakrojone działania na rzecz stabilizacji polityki w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic, również po to aby Grecja ponownie spełniała wymogi systemu dublińskiego<sup>8</sup>.

Aktualny kryzys uwypuklił ogólniejsze strukturalne niedociągnięcia w sposobie, w jakim zapewnia się obecnie ochronę zewnętrznych granic Unii. Aby te niedociągnięcia usunąć, Komisja przedstawiła w grudniu 2015 r. ambitny wniosek w sprawie utworzenia Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Konieczne jest teraz bezzwłoczne – najpóźniej w czerwcu tego roku – przyjęcie proponowanego rozporządzenia przez współustawodawców, tj. przez Parlament Europejski i Radę, tak aby Straż mogła rozpocząć działalność już latem w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zewnętrznych granic. W tym celu:

- państwa członkowskie powinny już teraz rozpocząć odpowiednie przygotowania do obowiązkowego gromadzenia zasobów;
- w międzyczasie państwa członkowskie powinny dobrowolnie zwiększyć wsparcie dla wspólnych operacji Fronteksu i szybkich interwencji na granicy, zwłaszcza tych prowadzonych obecnie w Grecji;
- w ramach swoich aktualnych uprawnień Frontex powinien również podjąć, we współpracy z Europejską Agencją Kontroli Rybołówstwa i Europejską Agencją Bezpieczeństwa Morskiego, wszelkie możliwe działania przygotowawcze w celu utworzenia Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Frontex powinien w szczególności podjąć odpowiednie kroki, aby umożliwić Straży, kiedy ta będzie już operacyjna, natychmiastowe przeprowadzenie pierwszych testów oceniających podatność na zagrożenia w ramach proponowanych mechanizmów oceny ryzyka i zapobiegania mu oraz zakończenie tych testów najpóźniej do września. Jest to tym

---

<sup>8</sup> Zob. sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Sprawozdanie z postępów we wdrażaniu *hotspotów* w Grecji (COM(2016) 141 z dnia 4 marca 2016 r.).

istotniejsze, że szlaki migracyjne mogą się zmienić, zatem zabezpieczone powinny być wszystkie odcinki zewnętrznych granic UE.

### *3.1. Usuwanie niedociągnięć w zarządzaniu zewnętrznymi granicami w Grecji*

W dniu 2 lutego 2016 r. Komisja przyjęła sprawozdanie z oceny stosowania dorobku Schengen na podstawie niezapowiedzianych wizyt na lądowej granicy między Grecją a Turcją oraz na wyspach Chios i Samos. Wizyty te odbyły się w dniach 10–13 listopada 2015 r. W ich wyniku Rada przyjęła w dniu 12 lutego 2016 r. zestaw 50 zaleceń adresowanych do Grecji w celu zaradzenia poważnym niedociągnięciom w zarządzaniu zewnętrznymi granicami<sup>9</sup>. Zalecenia te dotyczą w szczególności identyfikacji, rejestracji i pobierania odcisków palców od nielegalnych migrantów oraz ochrony granicy morskiej.

W mechanizmie oceny Schengen i kodeksie granicznym Schengen jasno określono procedurę eliminowania stwierdzonych poważnych niedociągnięć.

Wprawdzie Komisja dostrzega postępy, jakie już osiągnięto od czasu wizyty na miejscu w listopadzie 2015 r., dnia 24 lutego 2016 r. przyjęła decyzję wykonawczą zawierającą zalecenia w sprawie szczególnych środków, jakie Grecja ma wprowadzić, zgodnie z przepisami kodeksu granicznego Schengen<sup>10</sup>. Środki te mają zagwarantować przestrzeganie przez Grecję wszystkich zaleceń wydanych przez Radę. Ich wdrożenie służyłoby zapewnieniu odpowiedniej ochrony granic (w tym wykrywania i zatrzymywania osób), a także pełnej i prawidłowej identyfikacji, rejestracji i przyjmowania obywateli państw trzecich, którzy nielegalnie przekroczyli granicę zewnętrzną, a także zapewnieniu powrotu osób niewymagających ochrony. Powyższe odnosi się również do zaostrzonych kontroli przy wyjeździe na granicy między Grecją a byłą jugosłowiańską republiką Macedonii. W ten sposób środki te zagwarantowałyby prawidłowe funkcjonowanie obszaru Schengen jako całości.

Zgodnie z ramami prawnymi określonymi w kodeksie granicznym Schengen konieczne będzie podjęcie następujących działań, by przywrócić prawidłowe stosowanie przepisów dorobku Schengen w odniesieniu do ochrony granic zewnętrznych Grecji:

- **12 marca 2016 r.:** Grecja powinna przedstawić swój plan działania (najpóźniej w ciągu miesiąca od daty przyjęcia zaleceń Rady). W tym samym terminie (a następnie co miesiąc) Grecja powinna przedłożyć Komisji sprawozdanie z postępów we wdrażaniu zaleceń Komisji z dnia 24 lutego 2016 r.
- **12 kwietnia 2016 r.:** po odbyciu konsultacji z ekspertami, którzy reprezentowali państwa członkowskie w trakcie wizyt na miejscu w listopadzie 2015 r., Komisja przedstawi Radzie swoją ocenę stosowności planu działania najpóźniej w ciągu miesiąca od daty jego przedstawienia. Pozostałe państwa członkowskie zostaną poproszone o ustosunkowanie się do tego planu.

---

<sup>9</sup> Decyzja wykonawcza Rady z dnia 12 lutego 2016 r. ustanawiająca zalecenie w sprawie wyeliminowania poważnych niedociągnięć stwierdzonych w toku oceny z 2015 r. dotyczącej stosowania przez Grecję dorobku Schengen w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi.

<sup>10</sup> Decyzja wykonawcza Komisji ustanawiająca zalecenie w sprawie szczególnych środków, jakie Republika Grecja ma wprowadzić w następstwie sprawozdania oceniającego z dnia 2 lutego 2016 r. (C(2016) 1219 z dnia 24 lutego 2016 r.).

- **11-17 kwietnia 2016 r.:** dokonanie oceny granic powietrznych, lądowych i morskich Grecji przez ekspertów państw członkowskich i Komisję pod kątem stosowania przepisów dorobku Schengen<sup>11</sup>. Program oceny granic lądowych i morskich obejmuje niektóre z lokalizacji skontrolowanych w trakcie wizyt w listopadzie 2015 r. (granica lądowa z Turcją i wyspa Samos). Informacje zebrane w toku tej wizyty zostaną udostępnione w ciągu kilku dni od daty jej zakończenia.
- **12 maja 2016 r.:** najpóźniej do tego dnia Grecja musi zdać sprawozdanie z wykonania zaleceń Rady.

Na podstawie wszystkich dostępnych informacji Komisja bezzwłocznie oceni, czy Grecja wywiązuje się z zobowiązań wynikających z kodeksu granicznego Schengen i w jakim stopniu wyeliminowane zostały poważne niedociągnięcia w zarządzaniu granicą zewnętrzną w Grecji.

### *3.2. Natychmiastowe wsparcie dla Grecji*

Trudności, z jakimi mierzy się Grecja w dziedzinie ochrony granicy zewnętrznej, mają wpływ na Unię Europejską jako całość. Konieczne jest zatem, by pozostałe państwa członkowskie okazały solidarność i przyjęły zbiorową odpowiedzialność za unormowanie tej sytuacji. Agencje UE i Komisja również powinny pomóc Grecji. Ścisłej mówiąc, państwa członkowskie, agencje UE i Komisja powinny wspierać Grecję w wykonaniu zaleceń Rady i Komisji<sup>12</sup> w zakresie następujących działań:

- Eksperti Komisji obecni w Grecji powinni w dalszym ciągu ściśle współpracować z odpowiedzialnymi organami greckimi i koordynować działania pozostałych zaangażowanych podmiotów (Frontex, Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu, Europol, organy krajowe pozostałych państw członkowskich i organizacje międzynarodowe). Jednym z działań powinna być 100-procentowa identyfikacja i rejestracja wszystkich przypadków przekraczania granicy, w tym również systematyczne sprawdzanie w bazach danych pod kątem bezpieczeństwa<sup>13</sup>.
- Oprócz przedstawienia planu działania (do dnia 12 marca) Grecja powinna równocześnie przedstawić jasną ocenę swoich potrzeb. Pozwoli to pozostałym państwom członkowskim, agencjom UE i Komisji udzielić Grecji terminowego wsparcia odpowiednio do stwierdzonych potrzeb.
- Agencja Frontex powinna natychmiast przeanalizować ocenę potrzeb Grecji, by móc przygotować dalsze rozmieszczenie zespołów europejskiej straży granicznej. W razie potrzeby agencja powinna ogłosić dodatkowe wezwania do wniesienia wkładów najpóźniej do dnia 22 marca.

<sup>11</sup> Decyzja wykonawcza Komisji ustanawiająca pierwszą część rocznego programu ocen na 2016 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 (C(2015) 8537 z dnia 9 grudnia 2015 r.). Planowany program ocen przewiduje wizyty na miejscu w porcie lotniczym w Atenach, Salonikach i Heraklionie (granice powietrzne), w następujących portach: Pireus, Mytilini, Samos, Kos i Symi (granice morskie), a także na przejściach granicznych w: Kipi, Pythio, Tychero, Kastanies, Fylakio, Didymoteicho, Evzonoi i Krystallopigi (granice lądowe).

<sup>12</sup> Tabela w załączniku II zawiera przegląd tych zaleceń, w przypadku których Komisja i agencje UE powinny udzielić wsparcia, by zagwarantować ich pełne i terminowe wykonanie przez Grecję.

<sup>13</sup> Zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z dnia 18 i 19 lutego 2016 r., pkt 8 lit. f).

- Pozostałe państwa członkowskie powinny następnie przyjąć odpowiedzialność i odpowiedzieć na wezwania w ciągu 10 dni, zapewniając jednocześnie zasoby ludzkie i sprzęt techniczny.

#### **4. Stosowanie zasad i zrezygnowanie ze strategii przepuszczania migrantów przez terytorium własnego kraju**

##### *4.1. Zrezygnowanie ze strategii przepuszczania migrantów przez terytorium własnego kraju i przywrócenie przekazywania osób na podstawie rozporządzenia dublińskiego do Grecji*

Strategia przepuszczania migrantów przez terytorium własnego kraju nie jest akceptowalna z politycznego ani prawnego punktu widzenia. Z politycznego punktu widzenia w konkluzjach przyjętych przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniach 18–19 lutego nawołuje się do „odejścia od strategii przepuszczania migrantów przez terytorium własnego kraju”. Zamiast jednostronnych decyzji należy wdrożyć uzgodnione podejście polegające na lepszej współpracy i koordynacji między państwami położonymi wzdłuż szlaku zachodniobałkańskiego.

Z prawnego punktu widzenia, zgodnie z art. 6 dyrektywy w sprawie procedur azylowych<sup>14</sup>, jeśli obywatel państwa trzeciego ubiega się o azyl w państwie członkowskim, również w przypadku złożenia wniosku na granicy, państwo członkowskie musi umożliwić takiej osobie dostęp do procedury azylowej. Kwestia, czy państwo członkowskie pozostanie odpowiedzialne za rozpatrzenie tego wniosku, zostanie wówczas rozstrzygnięta zgodnie z odnośnymi przepisami prawa UE, w tym w szczególności z przepisami rozporządzenia dublińskiego.

W związku z powyższym w komunikacie z dnia 10 lutego Komisja podkreśliła, że by zapewnić prawidłowe funkcjonowanie wspólnego europejskiego systemu azylowego, muszą istnieć realne możliwości zawrócenia osób ubiegających się o azyl do pierwszego państwa UE, do którego przybyły (przekazywanie osób na podstawie rozporządzenia dublińskiego), tak jak przewidują wspólnie uzgodnione przepisy unijne. Z tego powodu Komisja przyjęła dnia 10 lutego zalecenie zawierające wykaz konkretnych działań koniecznych do ponownego objęcia Grecji systemem dublińskim<sup>15</sup>. Sprawozdania Grecji dotyczące postępów we wdrażaniu zalecanych działań, jak również inne informacje, takie jak sprawozdania Komitetu Ministrów Rady Europy z wykonania orzeczeń oraz Komisji Praw Człowieka ONZ, będą pomocne przy ocenie, czy istnieją warunki umożliwiające państwom członkowskim wznowienie przekazywania osób do Grecji na mocy rozporządzenia dublińskiego, mając na uwadze fakt, że liczba przekazywanych osób i kategorie osób, które mają być przekazane, musiałyby odpowiadać konkretnym osiągniętych postępom. Komisja dokona oceny tej kwestii przed posiedzeniem Rady Europejskiej zaplanowanym na czerwiec.

Równocześnie państwa członkowskie powinny odmawiać wjazdu na granicy zewnętrznej obywatelom państw trzecich, którzy nie spełniają warunków wjazdu określonych w art. 5

<sup>14</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej.

<sup>15</sup> Zalecenie Komisji skierowane do Republiki Greckiej w sprawie pilnych środków, jakie Grecja ma wprowadzić w związku ze wznowieniem przekazywania osób na mocy rozporządzenia (UE) nr 604/2013 (C(2016) 871 z dnia 10 lutego 2016 r.).



kodeksu granicznego Schengen, w tym obywatelom państw trzecich, którzy nie złożyli wniosku o azyl, mimo że mieli taką możliwość. Państwa członkowskie, które przywróciły tymczasowo kontrolę na swoich granicach wewnętrznych, powinny również odmawiać wjazdu obywatelom państw trzecich, którzy nie spełniają warunków wjazdu. Powyższe ma zastosowanie niezależnie od tego, czy obywatel państwa trzeciego ma zamiar ubiegać się o azyl w innym państwie członkowskim.

Strategia przepuszczania migrantów przez terytorium własnego kraju nie jest zgodna z dorobkiem Schengen ani z rozporządzeniem dublińskim, a także sprzyja wtórnym przepływom osób ubiegających się o azyl. Należy zrezygnować z takiego podejścia. Podważa ono również funkcjonowanie systemu relokacji i dlatego jest jednym z powodów, dla których decyzje w sprawie relokacji były do tej pory nieskutecznie wdrażane. W związku z powyższym zaprzestanie stosowania takiej strategii w skoordynowany sposób jest warunkiem funkcjonowania systemu Schengen i systemu dublińskiego, a także systemu relokacji.

#### *4.2. Pomoc Grecji w przewycięzaniu presji migracyjnej*

W komunikacie z dnia 10 lutego Komisja ustaliła, że wzdłuż szlaku zachodniobałkańskiego istnieje tendencja polegająca na stopniowym zacieśnianiu kontroli granicznych, co ostatecznie może doprowadzić do zamknięcia granic. Wspomniana tendencja pogłębiła się i doprowadziła do okazjonalnego zamykania granicy między byłą jugosłowiańską republiką Macedonii a Grecją, częściowo w reakcji na obostrzenia lub zamykanie granic, mające miejsce w innych państwach położonych wzdłuż szlaku zachodniobałkańskiego.

Nie słabnie napływ migrantów do Grecji, co powoduje wzrost liczby migrantów, którzy zdani są na własne siły w Grecji. Należy w trybie pilnym podjąć działania, by zaradzić pogłębiającemu się kryzysowi humanitarnemu w Grecji i zmniejszyć wywieraną na ten kraj presję migracyjną.

- Wdrożenie wspólnego planu działania UE–Turcja i programu dobrowolnego przyjmowania, ze względów humanitarnych, uchodźców przebywających w Turcji<sup>16</sup> powinno doprowadzić do szybkiego spadku liczby osób przybywających do Grecji. Jeśli chodzi o wspomniany program dobrowolnych przyjęć, im więcej państw członkowskich w nim uczestniczy, tym większe szanse na zwalczanie nielegalnej migracji na Morzu Egejskim.
- Zawracanie osób bez prawa pobytu i niepotrzebujących ochrony międzynarodowej do kraju pochodzenia i tranzytu, w tym Turcji, powinno również przyczynić się do zmniejszenia liczby nielegalnych migrantów przebywających w Grecji. Grecja powinna przyspieszyć proces readmisji, zwłaszcza do Turcji, na podstawie obowiązujących umów o readmisji i przy wsparciu pozostałych państw członkowskich.
- Uzgodnione programy relokacji stanowią zasadnicze narzędzie służące zmniejszeniu obciążenia państw członkowskich znajdujących się pod największą presją i ponownemu zarządzaniu migracją w zorganizowany sposób. W przypadku Grecji stały się one również narzędziem pomocy humanitarnej. Państwa członkowskie muszą

---

<sup>16</sup> Zalecenie Komisji dotyczące programu dobrowolnego przyjmowania, ze względów humanitarnych, uchodźców przebywających w Turcji (C(2015) 9490 z dnia 15 grudnia 2015 r.).

przyspieszyć rozpatrywanie wniosków o relokację odpowiednio do potrzeb w zakresie prowadzenia właściwych kontroli bezpieczeństwa<sup>17</sup>. Komisja gotowa jest zapewnić wsparcie administracyjne i logistyczne. Zgodnie ze wspomnianymi programami państwa członkowskie powinny również podjąć wszelkie działania w celu powstrzymania wtórnych przepływów osób ubiegających się o azyl poprzez żądanie natychmiastowego powrotu do państwa członkowskiego relokacji i wprowadzenie koniecznych środków zapobiegawczych w zakresie dostępu do świadczeń społecznych i środków ochrony prawnej zgodnie z prawem unijnym<sup>18</sup>.

- Należy zwiększyć pomoc humanitarną dla Grecji i ułatwić jej udzielanie poprzez szybkie przyjęcie i wdrożenie wniosku Komisji w sprawie udzielenia wsparcia w sytuacji nadzwyczajnej na terenie Unii.

Ponadto rosnąca presja migracyjna w Grecji może doprowadzić do częstszego korzystania z alternatywnych szlaków prowadzących przez cały region Bałkanów. UE powinna korzystać ze wszystkich dostępnych jej instrumentów (informacje od państw członkowskich, ESDZ, Komisja, Frontex, satelita programu Copernicus), by monitorować przepływy migracyjne i przewidywać zmiany szlaku. Ponadto UE powinna dążyć do pogłębienia współpracy z ewentualnymi państwami tranzytu takimi jak Albania, Czarnogóra oraz Bośnia i Hercegowina.

## **5. Kontrole na granicach wewnętrznych: zapewnienie spójnego podejścia**

### *5.1. Obecna sytuacja: jednostronne przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych*

Od września 2015 r. osiem państw strefy Schengen przywróciło kontrole graniczne na swoich granicach wewnętrznych ze względu na poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego związane z wtórnym przemieszczaniem się nielegalnych migrantów. Dotyczy to Belgii, Danii, Niemiec, Węgier, Austrii, Słowenii, Szwecji i Norwegii. W jednostronnie przyjętych decyzjach zgłoszonych przez państwa członkowskie mowa jest o napływie dużej liczby osób bez dokumentów lub posiadających niewłaściwe dokumenty, w tym nieletnich, niezarejestrowanych w chwili wjazdu na terytorium UE, a także o tym, że taki masowy przepływ osób jest zbyt dużym obciążeniem dla państw przyjmujących i stanowi poważne zagrożenie dla ich porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego.

Mimo że kontrole na granicach wewnętrznych Słowenii i Węgier zostały w międzyczasie zniesione<sup>19</sup>, pozostałe kraje kilkakrotnie przedłużały okres obowiązywania kontroli zgodnie z kodeksem granicznym Schengen.

We wszystkich ośmiu przypadkach kraje podjęły decyzję o jednostronnym przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych na podstawie przepisu dotyczącego przypadków wymagających natychmiastowego działania (art. 25 kodeksu granicznego Schengen), który umożliwia przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych na okres nie dłuższy niż dwa miesiące. Ponieważ sytuacja nie poprawiła się znacząco, kontrole były przedłużane na

<sup>17</sup> Zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z dnia 18 i 19 lutego 2016 r., ust. 8 lit h).

<sup>18</sup> Zob. na przykład wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach połączonych C-443/14 i C-444/14 Allo i Oso z dnia 1 marca 2016 r.

<sup>19</sup> Słowenia i Węgry nie przedłużyły tego okresu po upływie odpowiednio 30 i 10 dni ze względu na zmniejszenie istniejącego zagrożenia.

podstawie art. 23 i 24 kodeksu granicznego Schengen, który umożliwia przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych na okres nieprzekraczający 6 miesięcy. Szczegółowe informacje na temat terminów przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych i przedłużenia okresu ich obowiązywania podsumowano w załączniku I.

Francja przywróciła kontrole na granicach wewnętrznych w listopadzie 2015 r. z powodów niezwiązanych z nielegalną migracją. Kontrole wprowadzono najpierw ze względu na konferencję COP21, a następnie w związku ze stanem wyjątkowym wprowadzonym po atakach terrorystycznych, które miały miejsce w Paryżu 13 listopada 2015 r. Kontrole na granicach wewnętrznych Francji są nadal prowadzone. Takie kontrole muszą też być zgodne z przepisami kodeksu granicznego Schengen dotyczącymi wprowadzenia tymczasowych kontroli granicznych. W niniejszym komunikacie nie uwzględnia się jednak kontroli na granicach wewnętrznych wprowadzonych z przyczyn niezwiązanych z nielegalną migracją<sup>20</sup>. Bez wątpienia zamiar przywrócenia normalnego stanu rzeczy nie oznacza, że nie można wprowadzić uzasadnionych tymczasowych kontroli bezpieczeństwa, zgodnie z kodeksem granicznym Schengen<sup>21</sup>.

Przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych jest środkiem nadzwyczajnym o charakterze tymczasowym. Łączne zastosowanie art. 23, 24 i 25 kodeksu granicznego Schengen umożliwia utrzymanie kontroli granicznych przez okres nieprzekraczający łącznie ośmiu miesięcy<sup>22</sup>.

## *5.2. W kierunku spójnego, ogólnounijnego podejścia*

Kodeks graniczny Schengen przewiduje także zastosowanie skoordynowanej strategii w kwestii tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych (art. 26).

Przepis ten ma zastosowanie w nadzwyczajnych okolicznościach, gdy z powodu utrzymujących się poważnych niedociągnięć w zarządzaniu granicą zewnętrzną zagrożone jest funkcjonowanie całej strefy Schengen. Przepis ten zawiera też zastrzeżenie, że nadzwyczajne okoliczności muszą stanowić poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w strefie Schengen lub w niektórych jej częściach. W takich okolicznościach Komisja może przedłożyć Radzie wniosek dotyczący zalecenia, aby jedno lub więcej państw członkowskich przywróciło kontrole graniczne na całości lub na niektórych odcinkach swoich granic wewnętrznych.

W chwili obecnej istnieją poważne niedociągnięcia w zakresie kontroli na granicach zewnętrznych spowodowane brakiem nadzoru granic i niedostateczną rejestracją i identyfikacją nielegalnych migrantów. Wskutek wtórnego przemieszczania się osób, spowodowanego wspomnianymi niedociągnięciami, państwa członkowskie przywróciły kontrole na granicach wewnętrznych. Te poważne niedociągnięcia zagrażają w ten sposób

---

<sup>20</sup> Malta przywróciła kontrole na granicach wewnętrznych w dniu 9 listopada w związku ze spotkaniem szefów rządów państw Wspólnoty Narodów oraz szczytem w Valletcie w sprawie migracji, a następnie przedłużyła ich obowiązywanie z powodu globalnego zagrożenia terroryzmem, a także w celu rozbicia siatki przemytników. Kontrole na granicy maltańskiej zostały zniesione w dniu 31 grudnia 2015 r.

<sup>21</sup> Na przykład w celu zagwarantowania bezpieczeństwa podczas dużych imprez sportowych, demonstracji politycznych lub spotkań polityków na wysokim szczeblu.

<sup>22</sup> W związku z tym kontrole na granicach wewnętrznych przywrócone jednostronnie na podstawie kodeksu granicznego Schengen musiałyby zostać zakończone najpóźniej do 13 maja w przypadku Niemiec, do 15 maja w przypadku Austrii, do 9 lipca w przypadku Szwecji i do 15 lipca w przypadku Norwegii.

całej strefie Schengen i świadczą o istniejącym zagrożeniu dla porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego w tej strefie.

Jeśli presja migracyjna i poważne niedociągnięcia w kontroli na granicach zewnętrznych utrzymają się po 12 maja, Komisja będzie musiała przedstawić na podstawie art. 26 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen wniosek do Rady zawierający zalecenie w sprawie przyjęcia spójnego dla całej Unii podejścia do kontroli na granicach wewnętrznych do czasu ograniczenia lub wyeliminowania niedociągnięć strukturalnych w zakresie kontroli na granicach zewnętrznych. Komisja będzie przygotowana na taką ewentualność i podejmie bezzwłoczne działania.

Ewentualny wniosek Komisji, złożony na podstawie art. 26 kodeksu granicznego Schengen, dotyczyłby wyłącznie kontroli na tych odcinkach granic wewnętrznych, gdzie ich wprowadzenie byłoby niezbędne i proporcjonalne w związku z poważnym zagrożeniem dla porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego. Zalecane kontrole graniczne miałyby też charakter tymczasowy i zostałyby wprowadzone na jak najkrótszy czas, odpowiednio do istniejącego zagrożenia. Jeżeli ogólna sytuacja na to pozwoli, należy dążyć do zniesienia wszelkich kontroli na granicach wewnętrznych w strefie Schengen w ciągu sześciu miesięcy od ich wprowadzenia, czyli do połowy listopada 2016 r.

Stosowanie art. 26 kodeksu granicznego Schengen stanowi gwarancję bezpieczeństwa dla ogólnego funkcjonowania strefy Schengen. Nie stanowi ono sankcji wobec państw członkowskich ani nie wyklucza żadnego państwa z tej strefy.

## 6. Podsumowanie

System Schengen jest obecnie poważnie zagrożony ze względu na nasiloną presję migracyjną, a jego funkcjonowanie jest utrudnione z powodu poważnych niedociągnięć w zakresie kontroli na granicach zewnętrznych. Wspomniana presja, w połączeniu ze stwierdzonymi niedociągnięciami, zagraża istnieniu całego systemu.

Trudności mają wieloraki charakter. W komunikacie z dnia 10 lutego br. Komisja wskazała różne strategie polityczne, które należy wdrożyć, aby zażegnać kryzys we wszystkich jego przejawach. Na podstawie tych ustaleń, w odpowiedzi na wezwanie Rady Europejskiej dotyczące powrotu do sytuacji, w której wszystkie państwa członkowskie będą w pełni przestrzegały przepisów kodeksu granicznego Schengen, w niniejszym komunikacie wskazano drogę do unormowania sytuacji poprzez systematyczne stosowanie przepisów. Mimo że nie można rozpatrywać tych starań w oderwaniu od innych ważnych czynników – takich jak skuteczne wdrożenie wspólnego planu działania UE-Turcja – prowadzących do trwałego i znaczącego ograniczenia przepływu nielegalnych migrantów, nadszedł czas, aby państwa członkowskie zjednoczyły się w staraniach o zabezpieczenie jednego z koronnych osiągnięć Unii.

W tym celu należy zrealizować plan działania na rzecz powrotu do pełnego funkcjonowania strefy Schengen, obejmujący następujące kroki:

- **4 marca 2016 r. (a następnie co miesiąc):** Grecja składa sprawozdanie z postępów w realizacji działań określonych w zaleceniu w sprawie wznowienia transferów dublińskich.

- **Najpóźniej 12 marca 2016 r.:** Grecja przedstawia plan działania dotyczący wdrożenia zaleceń Rady, wraz z oceną potrzeb.
- **16 marca 2016 r.:** komunikat Komisji w sprawie reformy rozporządzenia dublińskiego, służący osiągnięciu solidarności i sprawiedliwego podziału obciążeń między państwami członkowskimi.
- **16 marca 2016 r.:** Komisja przedstawia swoje pierwsze sprawozdanie w sprawie relokacji i przesiedlenia.
- **Najpóźniej 22 marca 2016 r.:** Frontex uruchamia dodatkowe wezwania do wpłacenia składek na potrzeby rozmieszczenia dodatkowych europejskich zespołów straży granicznej do Grecji.
- **Najpóźniej 1 kwietnia 2016 r.:** państwa członkowskie odpowiadają na wezwanie Fronteksu, zapewniając zasoby ludzkie i sprzęt techniczny.
- **Najpóźniej 12 kwietnia 2016 r.:** Komisja przedstawia ocenę adekwatności planu działania przygotowanego przez Grecję.
- **16 kwietnia 2016 r.:** Komisja przedstawia swoje drugie sprawozdanie w sprawie relokacji i przesiedlenia.
- **11-17 kwietnia 2016 r.:** eksperci Komisji i państw członkowskich przeprowadzą ocenę greckiej granicy powietrznej, lądowej i morskiej pod kątem stosowania przepisów dorobku Schengen.
- **Najpóźniej 12 maja 2016 r.:** Grecja składa sprawozdanie z wdrożenia zaleceń Rady.
- **12 maja 2016 r.:** jeśli poważne niedociągnięcia pod względem kontroli granicy zewnętrznej utrzymają się, Komisja przedstawi wniosek na podstawie art. 26 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen.
- **13 maja 2016 r.:** jeśli poważne niedociągnięcia pod względem kontroli granicy zewnętrznej utrzymają się, Rada powinna przyjąć zalecenie na podstawie art. 26 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen dotyczące spójnego ogólnounijnego podejścia do kwestii tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych.
- **16 maja 2016 r.:** Komisja przedstawia swoje trzecie sprawozdanie w sprawie relokacji i przesiedlenia.
- **Najpóźniej w czerwcu 2016 r.:** organy współustawodawcze osiągają porozumienie polityczne w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej i przyjmują akt prawny.
- **Czerwiec 2016 r.:** Komisja przedkłada swoją ocenę ewentualnego wznowienia transferów dublińskich do Grecji.
- **Najpóźniej w sierpniu 2016 r.:** Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna jest operacyjna.
- **Najpóźniej we wrześniu 2016 r.:** Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna przeszła pierwsze sprawdziany pod kątem słabych punktów pozwalające na zastosowanie niezbędnych środków zapobiegawczych.
- **Grudzień 2016 r.:** jeśli pozwoli na to ogólna sytuacja, będzie to termin zakończenia stosowania nadzwyczajnych środków ochronnych.