

Bruksela, 16 kwietnia 2024 r.
(OR. en)

9013/24

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2024/0094(NLE)

SCH-EVAL 64
SCHENGEN 23
FRONT 134
MIGR 183
VISA 59
IXIM 117
DATAPROTECT 183
ENFOPOL 189
COMIX 186

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	16 kwietnia 2024 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2024) 174 final
Dotyczy:	Wniosek - ZALECENIE RADY w sprawie cyklu Schengen 2024/2025

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2024) 174 final.

Zał.: COM(2024) 174 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 16.4.2024 r.
COM(2024) 174 final

2024/0094 (NLE)

Wniosek

ZALECENIE RADY

w sprawie cyklu Schengen 2024/2025

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Pomimo solidnych podstaw strefa Schengen bez kontroli na granicach wewnętrznych („strefa Schengen”) pozostaje narażona na wyzwania nieograniczone do terytorium jednego państwa członkowskiego. W 2023 r. w strefie Schengen nadal istniał szereg słabych punktów na szczeblach krajowym i europejskim w kluczowych obszarach systemu Schengen, które pilnie wymagają skutecznej, wspólnej reakcji.

Podjęmowane w ostatnich latach wysiłki na rzecz wzmocnienia ram zarządzania stworzyły podstawę skoordynowanych działań realizowanych przez państwa członkowskie oraz na szczeblu Unii. W sprawozdaniu w sprawie stanu strefy Schengen w 2024 r. wykazano stałe zaangażowanie Komisji we wzmacnianie zarządzania strefą Schengen. Sprawozdanie to zainicjowało cykl Schengen na lata 2024–2025 i stanowi podstawę przyszłych decyzji politycznych i operacyjnych działań następczych na szczeblach europejskim i krajowym. W oparciu o oceny stosowania dorobku Schengen przeprowadzone w 2023 r. w sprawozdaniu tym zawarto przegląd obecnego stanu strefy Schengen i ocenę postępów na zakończenie rocznego cyklu zarządzania oraz wskazano priorytetowe obszary wymagające dalszej uwagi.

Zapewnienie właściwego funkcjonowania obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych między państwami członkowskimi stanowi wspólne przedsięwzięcie i wspólną odpowiedzialność, a zatem wymaga spójnego i skoordynowanego podejścia. Chociaż rozpoczęcie pierwszego cyklu Schengen w 2022 r. wzmocniło zarządzanie strefą Schengen, nadal brakuje ram umożliwiających określenie i realizację priorytetów opartych na wspólnej, zbiorowej odpowiedzialności wszystkich państw członkowskich. W efekcie koordynacja i wspólne wdrażanie przepisów Schengen są często ograniczone, co skutkuje podejmowaniem jednostronnych działań i fragmentarycznych środków. Brak ustrukturyzowanych ram spowodował spadek zdolności rocznego cyklu Schengen do zachowywania i wzmacniania integralności strefy Schengen.

Zgodnie z dalszymi działaniami zapowiedzianymi w sprawozdaniu w sprawie stanu strefy Schengen w 2023 r. sprawozdaniu z 2024 r. towarzyszy zatem wniosek Komisji dotyczący zalecenia Rady. W niniejszym wniosku skupiono się na wybranych kwestiach, w przypadku których państwa członkowskie muszą podjąć zarówno działania indywidualne, jak i wspólne – w ramach kompetencji Rady ds. Schengen – zgodnie z istniejącymi inicjatywami politycznymi w dziedzinie Schengen. W oparciu o priorytety określone w sprawozdaniu w sprawie stanu strefy Schengen w 2024 r. Komisja proponuje, aby w zaleceniu Rady skoncentrowano się na:

- konsolidacji ram zarządzania strefą Schengen;
- zwiększeniu gotowości, bezpieczeństwa i odporności granic zewnętrznych;
- przyspieszeniu cyfrowej transformacji strefy Schengen;
- zintensyfikowaniu środków przeciwko przestępczości transgranicznej i nieuregulowanym wtórnym przepływom oraz
- przyczynianiu się do ustanowienia skutecznego unijnego systemu powrotów.

Niniejszy wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie strefy Schengen ma stanowić wkład w nadchodzące posiedzenie Rady ds. Schengen w dniach 13–14 czerwca 2024 r., podczas którego Rada ma uzgodnić priorytety na nadchodzący cykl Schengen 2024/2025. Rada powinna monitorować wdrażanie tego zalecenia, a państwa członkowskie, Komisja i odpowiednie agencje WSiSW powinny regularnie składać sprawozdania z realizacji konkretnych obszarów prac. W procesie tym zostaną uwzględnione wyniki działań w zakresie oceny i monitorowania stosowania dorobku Schengen.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Niniejsze zalecenie ma na celu przyspieszenie skutecznego i skoordynowanego wdrażania dorobku Schengen.

- **Spójność z innymi politykami Unii**

Niniejsze zalecenie ma przyczynić się do tworzenia w pełni operacyjnej i odpornej strefy Schengen oraz ułatwić ponad 425 mln osób przemieszczanie się bez ograniczeń. Niniejsze zalecenie jest zgodne z innymi politykami Unii dotyczącymi m.in. bezpieczeństwa i migracji, takimi jak pakt o migracji i azylu oraz strategia w zakresie unii bezpieczeństwa.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

- **Podstawa prawna**

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w szczególności jego art. 77 ust. 2 lit. a), b), d) i e), art. 79 ust. 2 lit. c) oraz art. 292 zdanie pierwsze i drugie.

- **Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)**

Na podstawie art. 292 TFUE Rada jest uprawniona do przyjmowania zaleceń. Zgodnie z tym artykułem Rada stanowi na wniosek Komisji we wszystkich przypadkach, gdy Traktaty przewidują przyjmowanie aktów przez Radę na wniosek Komisji.

Ma to zastosowanie w obecnej sytuacji, ponieważ państwa członkowskie działające samodzielnie nie mogą w sposób wystarczający zapewnić skoordynowanego podejścia do wspólnych priorytetów mających wpływ na funkcjonowanie strefy Schengen. Lepsze osiągnięcie tego celu jest natomiast możliwe na poziomie Unii.

- **Proporcjonalność**

Niniejszy wniosek ma na celu zapewnienie, aby przyjęto skoordynowane środki i uniknięto niespójnej i fragmentarycznej realizacji priorytetów dotyczących całej strefy Schengen. Wniosek nie wykracza poza to, co jest konieczne i proporcjonalne do osiągnięcia zamierzonego celu.

- **Wybór instrumentu**

Nie dotyczy.

3. WYNIKI OCEN EX POST, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

- **Oceny ex post/oceny adekwatności obowiązującego prawodawstwa**

Nie dotyczy.

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

Nie dotyczy.

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

Nie dotyczy.

- **Ocena skutków**

Nie dotyczy.

- **Sprawność regulacyjna i uproszczenie**

Nie dotyczy.

4. WPLYW NA BUDŻET

Wniosek nie spowoduje powstania nowego zapotrzebowania na finansowanie i będzie wspierał skuteczne wdrażanie funduszy UE poprzez zapewnienie strategicznego ustalania priorytetów na szczeblu unijnym i krajowym.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania**

Rada i Komisja muszą ściśle monitorować wdrażanie proponowanego zalecenia, które będzie stanowić kluczowy element cyklu Schengen na lata 2024–2025. W grudniu 2024 r. Rada powinna podsumować poczynione postępy, a Komisja powinna przedstawić stopień wdrożenia zalecenia w sprawozdaniu w sprawie stanu strefy Schengen w 2025 r.

Wniosek

ZALECENIE RADY

w sprawie cyklu Schengen 2024/2025

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 77 ust. 2 oraz art. 79 ust. 2 lit. c) w związku z art. 292 zdanie pierwsze i drugie,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Utworzenie strefy Schengen bez kontroli na granicach wewnętrznych („strefa Schengen”) to jedno z najważniejszych osiągnięć Unii. Wspólny cel, jakim jest dobre funkcjonowanie strefy Schengen, wymaga skutecznego i wydajnego stosowania dorobku Schengen, solidnych ram zarządzania i wysokiego poziomu wzajemnego zaufania.
- (2) Od 2022 r. Komisja ocenia stan strefy Schengen w rocznym sprawozdaniu w sprawie stanu strefy Schengen. W dniu 16 kwietnia 2024 r. Komisja rozpoczęła cykl Schengen na lata 2024–2025 przyjęciem sprawozdania w sprawie stanu strefy Schengen w 2024 r., w którym określiła priorytety wymagające podjęcia politycznych i operacyjnych działań następczych w ramach cyklu Schengen.
- (3) W oparciu o postępy w zakresie konsolidacji zarządzania strefą Schengen poczynione w 2023 r., należy wzmocnić istniejące ramy, aby usprawnić ustalanie i realizowanie wspólnych priorytetów strefy Schengen poprzez zwiększenie odpowiedzialności politycznej wszystkich państw członkowskich oraz zwiększenie odpowiedzialności Unii. Aby osiągnąć ten cel, należy ustanowić i realizować roczne priorytety dla całej strefy Schengen, które będą stanowić dla państw członkowskich wsparcie, jako że uzupełnią one ich indywidualne wysiłki o skoordynowane, wspólne działania realizowane za pośrednictwem Rady ds. Schengen, a także ułatwią ścisłe monitorowanie postępów, aby zapewnić wysoki stopień wdrażania przepisów Schengen.
- (4) Po uwzględnieniu oceny Komisji zawartej w sprawozdaniu w sprawie stanu strefy Schengen oraz w świetle pilnej potrzeby podjęcia działań w niektórych obszarach, skoordynowane działania należy skoncentrować na: dokończeniu konsolidacji zarządzania strefą Schengen; zintensyfikowaniu działań na rzecz zwiększenia gotowości strefy Schengen i poprawy odporności jej granic zewnętrznych, przy dopełnieniu wszelkich obowiązków określonych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej; dokończeniu cyfryzacji architektury Schengen, aby zwiększyć konkurencyjność Europy oraz zapewnić obywatelom Unii wysokie standardy bezpieczeństwa; zintensyfikowaniu wspólnych działań, aby skuteczniej przeciwdziałać wspólnym zagrożeniom związanym z migracją i bezpieczeństwem, w tym poprzez ściślejszą współpracę policyjną oraz skuteczniejszy i bardziej zrównoważony unijny system powrotów.

- (5) Aby skutecznie zarządzać strefą Schengen, niezbędne są solidne krajowe struktury i procesy zarządzania w państwach członkowskich, służące skutecznemu wdrażaniu krajowych strategii zintegrowanego zarządzania granicami i bezpieczeństwa. Należy wzmocnić i dalej rozwijać krajową i unijną zdolność reagowania, aby skuteczniej radzić sobie z nielegalną migracją i wtórnym przemieszczaniem się. Konieczne jest również dodatkowe usprawnienie zintegrowanego zwalczania przestępczości transgranicznej i zagrożeń dla bezpieczeństwa.
- (6) Kontrole graniczne na granicach zewnętrznych leżą w interesie nie tylko państwa członkowskiego, na którego granicach zewnętrznych się je przeprowadza, lecz także całej strefy Schengen. Pełne uruchomienie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej jest dla UE kluczowe. W związku z tym należy jak najszybciej uzupełnić szeregi stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz wzmocnić jej zdolności, aby pod koniec 2025 r. stała służba liczyła 8 000 funkcjonariuszy, co pomoże osiągnąć cel, zgodnie z którym od końca 2027 r. służba ta ma liczyć 10 000 funkcjonariuszy. Ponadto należy pilnie uzupełnić braki w zasobach ludzkich i wyposażeniu technicznym na szczeblach unijnym i krajowym. Państwa członkowskie muszą zagwarantować skuteczne wdrożenie krajowych planów w zakresie zdolności, które należy zaktualizować zgodnie z niedawno przyjętym „planem działania w zakresie zdolności Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej”, aby plany te odzwierciedlały możliwy rozwój sytuacji na granicach zewnętrznych i związane z tym wyzwania.
- (7) W ramach ocen stosowania dorobku Schengen zidentyfikowano słabe punkty związane z korzystaniem z baz danych, w szczególności systemu informacyjnego Schengen i wizowego systemu informacyjnego, co stanowi istotny problem dla bezpieczeństwa. Niesprawne kontrole dokumentów i weryfikacje tożsamości skutkują niewykrywaniem zagrożeń i wadliwymi procedurami. Dotyczy to wniosków wizowych, kontroli na granicach zewnętrznych, powrotów obywateli państw trzecich nieposiadających prawa do pobytu, działań w zakresie egzekwowania prawa oraz, bardziej ogólnie, rejestracji w urzędach państw członkowskich. Należy podjąć wysiłki, aby zapewnić wprowadzanie odpowiednich informacji do baz danych zgodnie z obowiązującymi wymogami oraz poprawić zdolności i procesy w celu pełnego wykorzystania dostępnych danych, w szczególności na potrzeby skutecznej identyfikacji i weryfikacji osób i ich dokumentów. Wdrożenie architektury interoperacyjności również pomoże zwalczać oszustwa dotyczące tożsamości.
- (8) Skuteczne wdrożenie rozporządzenia (UE) nr.../... [rozporządzenie w sprawie kontroli przesiewowej] wymaga, aby państwa członkowskie podjęły natychmiastowe kroki w celu wprowadzenia do 2025 r. skutecznych zdolności i procesów. Państwa członkowskie powinny stopniowo przeznaczać na ten cel odpowiedni personel, wystarczające zasoby – w tym na potrzeby niezależnego organu monitorującego przestrzeganie praw podstawowych – oraz odpowiednią infrastrukturę.
- (9) Poprawa stabilności sąsiedztwa UE oraz dalszych obszarów zwiększa także bezpieczeństwo samej UE. W związku z tym należy zacieśnić współpracę mającą na celu rozwiązanie problemu nielegalnej migracji i zwalczanie przestępczości transgranicznej, w tym przemytu migrantów, z kluczowymi krajami na szlakach nielegalnej migracji. Unia musi m.in. szybko zawrzeć niezbędne umowy o statusie, zwłaszcza z Serbią oraz Bośnią i Hercegowiną, umożliwiające rozmieszczenie na ich terytorium funkcjonariuszy Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej („Frontex”) posiadających uprawnienia wykonawcze. Ponadto Frontex powinien opracować ustalenia robocze z kluczowymi krajami partnerskimi m.in. w Afryce

Zachodniej (Senegal i Mauretania) i na Bałkanach Zachodnich (zaktualizować ustalenia już istniejące) oraz z krajami Partnerstwa Wschodniego, takimi jak Armenia.

- (10) Aby poprawić obraz wywiadowczy obecnych zagrożeń w strefie Schengen potrzeba unijnych i krajowych oficerów łącznikowych ds. imigracji i bezpieczeństwa rozmieszczonych w państwach trzecich. Państwa członkowskie niedostatecznie wykorzystują jednak oferowane przez nich możliwości, jako że gromadzenie danych jest fragmentaryczne i niekompletne. Należy zatem zmaksymalizować wkład oficerów łącznikowych w realizację priorytetów i zaspokajanie potrzeb UE poprzez identyfikację i strategiczną optymalizację ich rozmieszczenia, mandatów i wymogów sprawozdawczych. Działania te obejmą bardziej ukierunkowane korzystanie z pracy oficerów łącznikowych w portach lotniczych, kluczowej w zakresie wykrywania nielegalnej migracji oraz wspierającej działania z zakresu egzekwowania prawa. Ponadto, w ramach koordynacyjnej roli delegatur UE, należy wzmocnić sieci oficerów łącznikowych w państwach trzecich. Pozwoli to zlikwidować luki w danych wywiadowczych i zgromadzić rozproszoną obecnie wiedzę strategiczną i operacyjną, aby osiągnąć odpowiedni stopień gotowości i podejmować skuteczne decyzje dotyczące zarządzania granicami, migracji i bezpieczeństwa.
- (11) EUROSUR stanowi główne ramy wymiany informacji i współpracy operacyjnej w celu wykrywania, zapobiegania i zwalczania nielegalnej imigracji i przestępczości transgranicznej. Wszystkie państwa członkowskie powinny zwiększyć swój wkład w EUROSUR, w tym w odniesieniu do przestępczości transgranicznej, aby poprawić krajową i unijną orientację sytuacyjną oraz zdolności UE do reagowania na granicach zewnętrznych. W odniesieniu do strefy przedgranicznej¹ należy wzmocnić gromadzenie informacji przez państwa członkowskie oraz, w stosownych przypadkach, kraje partnerskie i wymianę tych informacji z Fronteksem przy wykorzystaniu konkretnych obrazów sytuacji w ramach EUROSUR-u. Aby zapewnić sprawną współpracę z organami państw trzecich, gwarantującą prawidłowe i regularne przekazywanie informacji, państwa członkowskie i Frontex powinny promować model EUROSUR-u w krajach partnerskich.
- (12) Terminowe uruchomienie systemu wjazdu/wyjazdu (EES) jesienią 2024 r., a także europejskiego systemu informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) w pierwszej połowie 2025 r. wzmocni granice zewnętrzne i zwiększy nasze bezpieczeństwo wewnętrzne. Wszystkie przejścia graniczne muszą być na to w pełni przygotowane i odpowiednio wyposażone, a w ramach obowiązujących procedur należy w pełni korzystać z dostępnej automatyzacji, aby zapewnić szybkie i skuteczne przetwarzanie przepływów podróżnych. Po uruchomieniu nowych systemów i zapewnieniu ich interoperacyjności państwa członkowskie, Komisja i eu-LISA będą monitorować ich skuteczne funkcjonowanie, w szczególności za pośrednictwem mechanizmu oceny i monitorowania stosowania dorobku Schengen.
- (13) Wysiłki na rzecz cyfrowej transformacji strefy Schengen należy rozpatrywać wraz z przyszłą inicjatywą Komisji w sprawie cyfryzacji dokumentów podróży i ułatwienia podróżowania, którą zapowiedziano w strategii Schengen z 2021 r.². Inicjatywa ta

¹ Zgodnie z art. 2 pkt 13 rozporządzenia (UE) 2019/1896 „strefa przedgraniczna” oznacza obszar geograficzny poza granicami zewnętrznymi, który jest istotny ze względu na zarządzanie granicami zewnętrznymi za pomocą analizy ryzyka i znajomości sytuacji.

² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Strategia na rzecz w pełni funkcjonującej i odpornej strefy Schengen” z 2 czerwca 2021 r., COM(2021) 277 final.

umożliwi Unii kształtowanie przyszłych globalnych standardów płynnego i bezpiecznego podróżowania dzięki wprowadzeniu jednolitego standardu cyfrowych dokumentów podróży.

- (14) Na obszarze bez kontroli na granicach wewnętrznych obywatele powinni mieć możliwość szybko i bezpiecznie przemieszczać się między państwami członkowskimi. Państwa członkowskie przy wsparciu koordynatora ds. Schengen poczyniły w tym zakresie istotne postępy, wobec czego należy teraz w pełni wykorzystać nowe możliwości wprowadzone [zmienionym kodeksem granicznym Schengen] oraz zmaksymalizować środki zawarte w zaleceniu Komisji w sprawie współpracy między państwami członkowskimi w zakresie poważnych zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego na obszarze bez kontroli na granicach wewnętrznych³. W tym kontekście, zgodnie z podejściem uwzględniającym całe szlaki migracyjne, w całej strefie Schengen należy utworzyć regionalne inicjatywy, w ramach których państwa członkowskie borykające się z powiązanymi wyzwaniem będą mogły uzgodnić i wdrożyć wspólne środki skuteczniejszego zwalczania przestępczości transgranicznej i wtórnego przemieszczania się. Aby takie regionalne inicjatywy odniosły sukces, wszystkie państwa członkowskie powinny w pełni wdrożyć wskazówki zawarte w zaleceniu Rady (UE) 2022/915 w sprawie współpracy operacyjnej organów ścigania⁴ oraz przepisy dyrektywy (UE) 2023/977 w sprawie wymiany informacji między organami ścigania państw członkowskich⁵, której termin transpozycji upływa w dniu 12 grudnia 2024 r.
- (15) W 2023 r. podjęto istotne wysiłki na rzecz poprawy skuteczności powrotów, co doprowadziło do ponad 15-procentowego wzrostu liczby skutecznych powrotów, chociaż wartość ta różni się w poszczególnych państwach członkowskich, a całkowita liczba powrotów nadal pozostaje niska. Obecnie w systemie informacyjnym Schengen znajduje się około 300 000 wpisów dotyczących powrotu, które odpowiadają niezawieszonym, a zatem wykonalnym decyzjom nakazującym powrót, z których większość została wydana przez państwa członkowskie w 2023 r. W tym samym roku Komisja i państwa członkowskie podwoiły wysiłki, aby zbadać i w pełni wykorzystać dostępne możliwości zwiększenia wzajemnego uznawania decyzji nakazujących powrót, w oparciu o zalecenie Komisji z marca 2023 r.⁶, co umożliwiają nowe wpisy dotyczące powrotów w Systemie Informacyjnym Schengen.
- (16) W zaleceniach dla poszczególnych krajów – opracowanych w wyniku ocen stosowania dorobku Schengen – kilku państwom członkowskim zalecono poprawę koordynacji i ograniczenie rozdrobnienia krajowych procesów strategicznych i operacyjnych, a także pełne wykorzystanie narzędzi UE w celu poprawy skuteczności powrotów. Aby zapewnić komplementarność działań i całościowe podejście, unijny koordynator ds. powrotów opracował „plan działania w zakresie powrotów”, zawierający ukierunkowane działania, realizowany obecnie przy wsparciu Fronteksu i państw członkowskich za pośrednictwem sieci wysokiego szczebla ds. powrotów. Zgodnie ze strategią operacyjną na rzecz skuteczniejszych powrotów⁷ konieczne jest wprowadzenie bardziej przewidywalnego, wspólnego, strategicznego planowania powrotów pod kierownictwem Fronteksu.

³ C(2023) 8139 final.

⁴ Dz.U. L 158 z 13.6.2022, s. 53.

⁵ Dz.U. L 134 z 22.5.2023, s. 1.

⁶ C(2023) 1763 final z 16.03.2023 r.

⁷ COM(2023) 45 final.

- (17) Przy wdrażaniu niniejszego zalecenia zainteresowane państwa członkowskie i agencje muszą zapewnić pełne poszanowanie obowiązujących przepisów ochrony danych osobowych. W szczególności należy zapewnić, aby zwiększona wymiana informacji, w tym danych osobowych, między organami ścigania i organami sądowymi przebiegała przy pełnym poszanowaniu wymogów z zakresu ochrony danych i nie wykraczała poza zakres uprawnień odpowiednich organów. Instytucje, które zarządzają wielkoskalowymi systemami informatycznymi i z nich korzystają, muszą zapewnić przestrzeganie wymogów ochrony danych w praktyce oraz jego regularne monitorowanie.
- (18) Na poziomie Unii dostępne jest wsparcie wdrażania niniejszego zalecenia, m.in. w ramach dostępnych unijnych funduszy w obszarze spraw wewnętrznych, czyli Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej⁸, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego⁹ oraz Funduszu Azylu, Migracji i Integracji¹⁰, a także w ramach unijnego programu ramowego „Horyzont Europa”¹¹, zapewniającego finansowanie badań naukowych i innowacji. W pozostałym okresie wdrażania tych funduszy i przy okazji zbliżającej się oceny śródkresowej Funduszy w Obszarze Spraw Wewnętrznych państwa członkowskie powinny w pierwszej kolejności przeznaczać przydzielone im kwoty na realizację działań proponowanych w niniejszym zaleceniu. Dodatkowe potrzeby finansowe zostaną ocenione w świetle zmieniających się okoliczności. Państwa członkowskie mogą się również ubiegać o wsparcie operacyjne za pośrednictwem odpowiednich agencji WSiSW.
- (19) Rada powinna monitorować wdrażanie niniejszego zalecenia, a państwa członkowskie, Komisja i odpowiednie agencje WSiSW powinny regularnie składać sprawozdania dotyczące konkretnych obszarów prac. W procesie tym uwzględnione zostaną wyniki działań w zakresie oceny stosowania dorobku Schengen oraz działania następcze.
- (20) Zgodnie z art. 1 i 2 Protokołu nr 22 w sprawie stanowiska Danii, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i do TFUE, Dania nie uczestniczy w przyjęciu niniejszego zalecenia ani go nie stosuje. Ponieważ niniejsze zalecenie stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen, zgodnie z art. 4 tego protokołu Dania – w terminie sześciu miesięcy po przyjęciu przez Radę niniejszego zalecenia – podejmuje decyzję, czy dokona jego transpozycji.
- (21) Niniejsze zalecenie nie stanowi rozwinięcia przepisów dorobku Schengen, które mają zastosowanie do Irlandii zgodnie z decyzją Rady 2002/192/WE¹². Irlandia nie uczestniczy zatem w jego przyjęciu ani go nie stosuje.

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1148 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające, w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami, Instrument Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.U. L 251 z 15.7.2021, s. 48).

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1149 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Dz.U. L 251 z 15.7.2021, s. 94).

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1147 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (Dz.U. L 251 z 15.7.2021, s. 1).

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/695 z dnia 28 kwietnia 2021 r. ustanawiające program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont Europa” oraz zasady uczestnictwa i upowszechniania obowiązujące w tym programie oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1290/2013 i (UE) nr 1291/2013 (Dz.U. L 170 z 12.5.2021, s. 1).

¹² Decyzja Rady 2002/192/WE z dnia 28 lutego 2002 r. dotycząca wniosku Irlandii o zastosowanie wobec niej niektórych przepisów dorobku Schengen (Dz.U. L 64 z 7.3.2002, s. 20).

- (22) W odniesieniu do Cypru pkt 4 niniejszego zalecenia stanowi rozwinięcie dorobku Schengen w rozumieniu art. 3 ust. 2 Aktu przystąpienia z 2003 r.
- (23) W odniesieniu do Islandii i Norwegii niniejsze zalecenie stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen w rozumieniu Umowy zawartej przez Radę Unii Europejskiej i Republikę Islandii oraz Królestwo Norwegii dotyczącej włączenia tych dwóch państw we wprowadzanie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen¹³, które wchodzi w zakres obszaru, o którym mowa w art. 1 decyzji Rady 1999/437/WE¹⁴.
- (24) W odniesieniu do Szwajcarii niniejsze zalecenie stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen w rozumieniu Umowy między Unią Europejską, Wspólnotą Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie włączenia Konfederacji Szwajcarskiej we wprowadzanie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen¹⁵, które wchodzi w zakres obszaru, o którym mowa w art. 1 decyzji 1999/437/WE w związku z art. 3 decyzji Rady 2008/146/WE¹⁶.
- (25) W odniesieniu do Liechtensteinu niniejsze zalecenie stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen w rozumieniu Protokołu między Unią Europejską, Wspólnotą Europejską, Konfederacją Szwajcarską i Księstwem Liechtensteinu w sprawie przystąpienia Księstwa Liechtensteinu do Umowy między Unią Europejską, Wspólnotą Europejską i Konfederacją Szwajcarską dotyczącej włączenia Konfederacji Szwajcarskiej we wprowadzanie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen¹⁷, które wchodzi w zakres obszaru, o którym mowa w art. 1 decyzji 1999/437/WE w związku z art. 3 decyzji 2011/350/UE¹⁸,

NINIEJSZYM ZALECA:

aby w latach 2024–2025 państwa członkowskie, działające indywidualnie, m.in. w ramach wdrażania zaleceń przyjętych na podstawie ocen przeprowadzonych zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2022/922, oraz działające wspólnie w ramach Rady ds. Schengen:

1. skonsolidowały **ramy zarządzania strefą Schengen** z myślą o usprawnieniu realizacji wspólnych priorytetów i wdrażania architektury Schengen oraz przyczyniły się do ukończenia tworzenia strefy Schengen poprzez:

¹³ Dz.U. L 176 z 10.7.1999, s. 36.

¹⁴ Decyzja Rady 1999/437/WE z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie niektórych warunków stosowania Układu zawartego przez Radę Unii Europejskiej i Republikę Islandii oraz Królestwo Norwegii dotyczącego włączenia tych dwóch państw we wprowadzanie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen (Dz.U. L 176 z 10.7.1999, s. 31).

¹⁵ Dz.U. L 53 z 27.2.2008, s. 52.

¹⁶ Decyzja Rady 2008/146/WE z dnia 28 stycznia 2008 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Umowy między Unią Europejską, Wspólnotą Europejską i Konfederacją Szwajcarską dotyczącej włączenia tego państwa we wprowadzanie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen (Dz.U. L 53 z 27.2.2008, s. 1).

¹⁷ Dz.U. L 160 z 18.6.2011, s. 21.

¹⁸ Decyzja Rady 2011/350/UE z dnia 7 marca 2011 r. w sprawie zawarcia w imieniu Unii Europejskiej Protokołu między Unią Europejską, Wspólnotą Europejską, Konfederacją Szwajcarską i Księstwem Liechtensteinu do Umowy między Unią Europejską, Wspólnotą Europejską i Konfederacją Szwajcarską dotyczącej włączenia Konfederacji Szwajcarskiej we wprowadzanie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen, odnoszącego się do zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych i do przemieszczania się osób (Dz.U. L 160 z 18.6.2011, s. 19).

- a) wzmocnienie działań następczych po posiedzeniach Rady ds. Schengen, polegające na uzgodnieniu wspólnych kierunków działania – zgodnych ze sprawozdaniem w sprawie stanu strefy Schengen przyjętym przez Komisję – i uwzględnieniu regularnego monitorowania i sprawozdawczości realizowanych za pośrednictwem barometru Schengen+ i tablicy wyników Schengen;
 - b) współpracę z koordynatorem ds. Schengen w celu usprawnienia wdrażania działań naprawczych wynikających z ocen stosowania dorobku Schengen poprzez skuteczniejsze wykorzystanie tabeli wyników Schengen, w tym poprzez wymianę najlepszych praktyk oraz wdrożonych doświadczeń i wniosków;
 - c) ustanowienie krajowych struktur i procesów zarządzania, koordynowanych przez urzędników wyższego szczebla ponoszących strategiczną odpowiedzialność za strefę Schengen, oraz wspieranie skutecznego wdrażania europejskich strategii zintegrowanego zarządzania granicami i bezpieczeństwa;
 - d) zapewnienie starannego monitorowania oraz, w stosownych przypadkach, terminowego przyjmowania decyzji w sytuacjach, gdy – w następstwie zakończenia pierwszej oceny stosowania dorobku Schengen – stwierdzono spełnienie warunków niezbędnych do stosowania odpowiednich części dorobku Schengen, a w szczególności poprzez podjęcie ostatecznej decyzji w sprawie zniesienia kontroli na wewnętrznych granicach lądowych Bułgarii i Rumunii z innymi państwami członkowskimi i ustalenie odpowiedniego terminu zniesienia tych kontroli;
2. zwiększyły gotowość, bezpieczeństwo i odporność na **granicach zewnętrznych**, m.in. w drodze zacieśnienia współpracy z państwami trzecimi, poprzez:
- a) wspieranie prac unijnych urzędników łącznikowych, którzy mogą działać pod egidą delegatur UE i zapewniać kierownictwo strategiczne i koordynację, umożliwiające wykorzystanie danych wywiadowczych zebranych przez unijnych i krajowych urzędników łącznikowych ds. imigracji i bezpieczeństwa;
 - b) zwiększenie obecności operacyjnej w kluczowych państwach trzecich, w tym za pośrednictwem oficerów łącznikowych w portach lotniczych, poprzez zawarcie niezbędnych umów, porozumień lub partnerstw w celu lepszego zarządzania granicami, migracją, powrotami i zagrożeniami dla bezpieczeństwa, przy zapewnieniu przestrzegania zobowiązań z zakresu praw podstawowych;
 - c) zacieśnienie współpracy z państwami trzecimi w zakresie wymiany informacji za pośrednictwem EUROSUR-u poprzez zawarcie dwustronnych i wielostronnych umów z kluczowymi państwami trzecimi w celu skuteczniejszego zwalczania przemytu migrantów i przestępczości transgranicznej, a także zapobiegania nielegalnej migracji i wtórnemu przemieszczaniu się;
 - d) poprawę efektywności Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, w szczególności poprzez usunięcie ograniczeń zdolności krajowych, zgodnie z nowym planem działania w zakresie powrotów, oraz usunięcie ograniczeń utrudniających terminowe uruchomienie stałej służby, która od końca 2025 r. powinna liczyć 8 000 funkcjonariuszy, a od końca 2027 r. – 10 000 funkcjonariuszy, poprzez proaktywne wdrożenie środków wskazanych

w ocenie rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej¹⁹;

- e) przydzielenie wystarczających zasobów i zdolności na potrzeby procedur na granicach i procesów powrotu, w tym niezależnego mechanizmu monitorowania, aby zapewnić skuteczne wdrożenie zmienionych przepisów, w szczególności rozporządzenia (UE) nr.../... [rozporządzenie w sprawie kontroli przesiewowej], rozporządzenia (UE) nr.../... [kodeks graniczny Schengen] i rozporządzenia (UE) nr.../... [rozporządzenie kryzysowe];
3. wzmocniły **cyfrową transformację** procedur i systemów, aby zwiększyć bezpieczeństwo i skuteczność działań na granicach zewnętrznych UE i na obszarze pozbawionym kontroli na granicach wewnętrznych, a także usprawniły podejmowanie decyzji opartych na danych wywiadowczych poprzez:
- a) usprawnienie wymiany informacji odbywającej się w czasie rzeczywistym między organami krajowymi oraz między organami w całej UE, a także pełne wykorzystanie narzędzi interoperacyjności, aby zapewnić skuteczną realizację wszelkich niezbędnych kontroli;
 - b) przydzielenie zasobów niezbędnych, aby zmaksymalizować skuteczne wykorzystanie systemów informacyjnych UE w zakresie granic, migracji i bezpieczeństwa, w celu usprawnienia rozpatrywania wniosków wizowych, odpraw granicznych i skutecznych powrotów obywateli państw trzecich;
 - c) zapewnienie wyposażenia, procesów i systemów umożliwiających terminowe i skuteczne wdrożenie systemów wjazdu/wyjazdu i ETIAS, a także prowadzenie kampanii informacyjnych, aby przybliżyć podróżnym i odpowiednim zainteresowanym podmiotom nowe procedury;
4. zapewniły sprawne funkcjonowanie strefy Schengen bez kontroli na granicach wewnętrznych poprzez zaostrzenie walki z **przestępczością transgraniczną**, zgodnie z zaleceniem Rady w sprawie współpracy operacyjnej organów ścigania²⁰ i zaleceniem Komisji z listopada 2023 r.²¹, poprzez:
- a) utworzenie inicjatyw współpracy regionalnej zgodnie z podejściem uwzględniającym całe szlaki migracyjne, aby zwiększyć liczbę wspólnych działań opartych na wspólnym planowaniu opracowanym w drodze wspólnej analizy ryzyka;
 - b) wspieranie zobowiązań i obszarów prac określonych w ramach światowego sojuszu na rzecz zwalczania przemytu migrantów w celu wzmocnienia walki – wraz z kluczowymi partnerami na szlakach nielegalnej migracji – z sieciami zajmującymi się przemytem migrantów, w tym ze zjawiskiem przemytu z wykorzystaniem narzędzi cyfrowych;
 - c) wprowadzenie kompleksowej analizy ryzyka związanego z przestępczością transgraniczną i poprawę orientacji sytuacyjnej poprzez zebranie danych wywiadowczych i informacji pozyskiwanych na granicach zewnętrznych i na

¹⁹ W szczególności środków 17–19 i 32–25 określonych w dokumencie SWD(2024) 75 final (załącznik do COM/2024/75 final).

²⁰ Zalecenie Rady (UE) 2022/915 z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie współpracy operacyjnej organów ścigania (Dz.U. L 158 z 13.6.2022, s. 53).

²¹ C(2023) 8139 final.

terytorium strefy Schengen w jednym (krajowym) obrazie sytuacji, jak również poprzez rozwijanie współpracy i wymiany informacji między wzmocnionymi pojedynczymi punktami kontaktowymi, krajowymi ośrodkami koordynacji oraz centrami współpracy policyjno-celnej wszystkich państw członkowskich za pośrednictwem aplikacji sieci bezpiecznej wymiany informacji (SIENA);

- d) stopniowe wycofywanie długotrwałych kontroli na odcinkach granic wewnętrznych, zgodnie z nowymi, wzmocnionymi ramami wprowadzonymi w zmienionym kodeksie granicznym Schengen;

5. przyczyniły się do skuteczniejszego funkcjonowania **wspólnego unijnego systemu powrotów** opartego na ściślejszej współpracy państw członkowskich poprzez:

- a) dążenie do zapewnienia możliwości udostępnienia decyzji nakazującej powrót lub odpowiednich jej części na wniosek państwa członkowskiego o informacje uzupełniające wpis dotyczący powrotu wprowadzony do Systemu Informacyjnego Schengen, w szczególności aby ułatwić wzajemne uznawanie takich decyzji, ocenę ryzyka ucieczki i identyfikację obywateli państw trzecich, m.in. tych, którzy stwarzają zagrożenie dla bezpieczeństwa;
- b) aktywne zwiększanie liczby dobrowolnych powrotów i zachęcanie do nich w ramach dalszego wdrażania strategii wspomagane dobrowolnego powrotu i środków reintegracyjnych, w szczególności dzięki ustanowieniu specjalnych struktur doradztwa w zakresie powrotu i ukierunkowanego unijnego wsparcia w zakresie reintegracji, aby zwiększyć poczucie odpowiedzialności u osób powracających, a także dzięki wspieraniu państw trzecich w opracowywaniu instytucjonalnych, politycznych i operacyjnych ram i struktur zapewniających ich poczucie odpowiedzialności za procesy powrotu i readmisji oraz gwarantujących trwałość tych procesów;
- c) przyczynianie się do realizacji ukierunkowanych działań określonych w planie działania w zakresie powrotów, m.in. poprzez aktywne wspieranie Fronteksu w tworzeniu przewidywalnego systemu koordynacji, opartego na wspólnym planowaniu wykorzystania wsparcia Fronteksu przez państwa członkowskie, aby lepiej łączyć zasoby na wszystkich etapach powrotu i bardziej strategicznie wykorzystywać operacje powrotowe Fronteksu, w szczególności w przypadku powrotów do kluczowych państw trzecich, zgodnie z polityką UE, oraz aby zwiększyć liczbę dobrowolnych powrotów;
- d) aktywne przyczynianie się – za pośrednictwem sieci wysokiego szczebla ds. powrotów – do rozwoju prac unijnego koordynatora ds. powrotów nad modelem skutecznych powrotów ze strefy Schengen, w tym opracowanie skutecznych wskaźników wykonania oraz szybkie wdrożenie zaleceń wynikających z oceny tematycznej Schengen z 2024 r. dotyczącej powrotów.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*