



Bruksela, 23 lutego 2022 r.
(OR. fr)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2021/0428(COD)

6222/1/22
REV 1

JAI 180
FRONT 63
MIGR 47
COVID-19 42
SAN 89
TRANS 79
CODEC 150
COMIX 72

NOTA

Od: Prezydencja
Do: Rada

Dotyczy: Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2016/399 w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice
– Debata orientacyjna

W dniu 14 grudnia 2021 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (UE) 2016/399 ustanawiające unijny kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice. Jego celem jest odpowiedź na wyzwania związane z instrumentalizacją przepływów migracyjnych, wyciągnięcie wniosków z pandemii poprzez kodyfikację i określenie środków ograniczających podróże do obszaru Europy, przegląd ram kontroli prowadzonych na granicach wewnętrznych oraz lepsze zapobieganie niedozwolonemu przemieszczaniu się.

Podczas prezydencji słoweńskiej w dniu 14 grudnia 2021 r. miała miejsce prezentacja wniosku, a pierwszą analizę tekstu zakończono w dniu 26 stycznia. W dniu 24 lutego prezydencja zaproponowała pierwszy projekt kompromisowego tekstu części wniosku, który jest obecnie omawiany na szczeblu technicznym. Projekt ten odpowiada pierwszym trzem z czterech zaproponowanych poniżej punktów do dyskusji. Zostanie on uzupełniony kompromisem w sprawie całego tekstu w marcu.

Prezydencja podkreśla, że wzmocnienie kontroli na naszej wspólnej granicy zewnętrznej jest warunkiem wstępnym funkcjonowania obszaru pozbawionego kontroli na granicach wewnętrznych. Wraz z już przyjętymi reformami (wzmocnienie Fronteksu, reforma systemów informacyjnych i interoperacyjność), reformami będącymi w trakcie negocjacji (kodeks współpracy policyjnej, konwencja z Prüm, pakt na rzecz azylu i migracji) lub w trakcie przyjmowania (mechanizm oceny Schengen) przegląd kodeksu granicznego Schengen zapewni państwom członkowskim zmodernizowane narzędzia umożliwiające lepsze reagowanie na zagrożenia dla zdrowia, ryzyka związane z migracją i zagrożenia w dziedzinie bezpieczeństwa. Mając powyższe na uwadze, prezydencja pragnie kontynuować analizę wniosku Komisji z myślą o przyjęciu podejścia ogólnego – w miarę możliwości – na czerwcowym posiedzeniu Rady ds. WSiSW.

W tym celu prezydencja zwraca się do ministrów o wyrażenie opinii na temat poniższych punktów, w szczególności na temat punktów do dyskusji wyróżnionych pogrubioną czcionką.

Instrumentalizacja migrantów i ochrona granic

Wniosek Komisji definiuje instrumentalizację migrantów (art. 2) i ma na celu dostosowanie ram prawnych do takich sytuacji oraz poprawę ochrony granic w tym kontekście (art. 5 i 13). Daje zatem państwom członkowskim, które mają do czynienia z takimi sytuacjami, możliwość zamknięcia swoich przejść granicznych (art. 5) oraz środki służące lepszemu zapobieganiu niedozwolonemu przekraczaniu granicy lub jego wykrywaniu (art. 13).

Podczas dyskusji omówiono dwa główne tematy, które zostały uwzględnione w proponowanym tekście kompromisowym:

- Pierwszy z nich dotyczy podmiotów, które należy wziąć pod uwagę przy definiowaniu instrumentalizacji: użyteczne wydaje się przyjęcie hipotezy instrumentalizacji przez podmioty niepaństwowe, by uwzględnić zjawisko, które może ewoluować, i odróżnić je od przestępczości zorganizowanej.

- Drugi dotyczy środków, jakimi dysponują państwa członkowskie w celu zwalczania takich sytuacji: kilka państw członkowskich chciało, aby nowe przepisy kodeksu w odniesieniu do środków ochrony granicy zewnętrznej (art. 13) były jaśniejsze. Wybór środków stosowanych na granicach zewnętrznych stanowi suwerenną decyzję poszczególnych państw członkowskich, a kodeks graniczny Schengen nie ma na celu wyczerpującego określenia tych środków. Szereg państw członkowskich poparło jednak odniesienie do możliwości wprowadzenia barier fizycznych. Kodeks graniczny Schengen i wniosek Komisji przewidują już, że taki nadzór ma być prowadzony za pomocą środków technicznych, przede wszystkim środków elektronicznych, sprzętu i systemów nadzoru, w tym za pośrednictwem jednostek stacjonarnych lub ruchomych. Proponuje się wzmocnienie tych odniesień przy jednoczesnym doprecyzowaniu, że zastosowane środki muszą być proporcjonalne i gwarantować poszanowanie praw podstawowych.

Środki koordynacji w przypadku kryzysu zdrowotnego na granicach zewnętrznych

Wniosek Komisji ma na celu poprawę – dzięki wspólnemu mechanizmowi – środków koordynacji działań na granicach zewnętrznych w przypadku kryzysu zdrowotnego o potencjale epidemiologicznym występującego poza Unią (art. 2, art. 21a i załącznik 11). Mechanizm ten obejmuje identyfikację ryzyka związanego z pandemią, przyjęcie rozporządzenia w sprawie ograniczeń w podróżowaniu do Unii Europejskiej w oparciu o wniosek Komisji oraz definicję niezbędnych podróży (załącznik XI).

W związku z tym Komisja proponuje, aby środki, które mają zostać wprowadzone, zostały przyjęte w drodze rozporządzenia wykonawczego Rady, w szczególności w trzech obszarach:

- środki mające na celu ograniczenie wjazdu, które mogą zostać przyjęte przez państwa członkowskie;
- środki sanitarne nakładane na podróżnych z państw trzecich, które mogą stanowić uzupełnienie ograniczeń wjazdu, takie jak testowanie, kwarantanna lub samoizolacja;
- wykaz kategorii podróżnych zwolnionych z ograniczeń.

Ministrowie są proszeni o wskazanie, czy wniosek Komisji umożliwia, ich zdaniem, osiągnięcie odpowiedniej równowagi między skutecznością a elastycznością w odniesieniu do każdego z tych trzech obszarów.

Kontrole na terytorium i procedury transferu

Wniosek Komisji przewiduje nowe środki dostępne w przypadku braku kontroli na granicach wewnętrznych. Środki te mają na celu przyczynienie się do poprawy bezpieczeństwa w strefie Schengen oraz zachęcenie do współpracy między państwami członkowskimi.

Na obszarach przygranicznych tekst rozszerza, poza organy policji, zakres organów właściwych do przeprowadzania kontroli i określa zakres zagrożeń uwzględnianych w ocenie ryzyka (art. 23): oprócz zwalczania przestępczości transgranicznej, która została już uwzględniona w kodeksie granicznym Schengen, upoważnia ona państwa członkowskie do przeprowadzania kontroli legalności pobytu lub do przyjmowania środków zapobiegających ryzyku pandemii. Wniosek Komisji wprowadza również uproszczoną procedurę przekazywania osób między państwami członkowskimi (art. 23 lit. a) w przypadku zatrzymania na granicy wewnętrznej nielegalnie przebywającego cudzoziemca przybywającego bezpośrednio z innego państwa członkowskiego. Możliwość ta jest dostępna w kontekście operacji transgranicznej.

Przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych

Komisja proponuje wzmocnienie gwarancji proceduralnych w przypadku jednostronnego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych: we wniosku doprecyzowano i rozszerzono wykaz elementów, które dane państwo członkowskie musi ocenić oraz zwiększono zakres oceny w przypadku przedłużenia. Przewiduje również ustanowienie europejskiego mechanizmu reagowania, w przypadku gdy to samo zagrożenie dotyka jednocześnie większość państw członkowskich i tym samym wystawia na szwank ogólne funkcjonowanie strefy Schengen.

Komisja uwzględniła także opinię rzecznika generalnego w dwóch sprawach toczących się przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹, w których wyrok nie został jeszcze wydany.

¹. Sprawy połączone C-368/20 *Landespolizeidirektion Steiermark* i C-369/20 *Bezirkshauptmannschaft Leibnitz*.

Wstępna analiza tego wniosku przez Radę obejmowała w szczególności podstawy przywrócenia kontroli, w tym uwzględnienie wtórnych przepływów na dużą skalę (art. 25 c), oraz procedurę przywracania kontroli (art. 26). Ponadto zwrócono się o wyjaśnienia w sprawie utworzenia nowego mechanizmu w przypadku zagrożenia dla ogólnego funkcjonowania strefy Schengen (art. 28).

Przepisy te będą przedmiotem kompromisu prezydencji wypracowywanego w marcu.

Ministrowie są proszeni o wyrażenie opinii na temat uproszczonej procedury przekazywania osób i proponowanego mechanizmu przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych.
