

Bruksela, 25 maja 2022 r.
(OR. en)

9478/22

JAI 741
SCHENGEN 53
SCH-EVAL 61
FRONT 209
IXIM 135
MIGR 154
ASILE 65
ENFOPOL 291
COMIX 256

PISMO PRZEWODNIE

Od: Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)

Data otrzymania: 24 maja 2022 r.

Do: Sekretariat Generalny Rady

Nr dok. Kom.: COM(2022) 301 final

Dotyczy: KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY EUROPEJSKIEJ, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW
Sprawozdanie w sprawie stanu strefy Schengen z 2022 r.

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2022) 301 final.

Zał.: COM(2022) 301 final



Bruksela, dnia 24.5.2022 r.
COM(2022) 301 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY
EUROPEJSKIEJ, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-
SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW**

Sprawozdanie w sprawie stanu strefy Schengen z 2022 r.

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY
EUROPEJSKIEJ, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-
SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW**

Sprawozdanie w sprawie stanu strefy Schengen z 2022 r.

Strefa Schengen bez kontroli na granicach wewnętrznych („strefa Schengen”) jest historycznym osiągnięciem integracji europejskiej. Od czasu gdy w 1985 r. położono podwaliny pod jej utworzenie, zmieniła ona życie codzienne milionów ludzi. Projekt Schengen przełamał bariery, zbliżył ludzi do siebie i wzmocnił europejskie gospodarki. Szybkość, z jaką ludzie, towary i usługi przemieszczają się w obrębie UE, sprzyja europejskiej konkurencyjności, tworzeniu miejsc pracy i generowaniu wzrostu gospodarczego.

Utworzenie strefy Schengen zjednoczyło również kontynent poprzez ustanowienie obszaru bez granic, który ma symboliczne znaczenie dla wszystkich Europejczyków. Projekt ten cieszy się on ogromnym poparciem¹. Dla całego pokolenia Europejczyków wizja poddawania się kontrolom granicznym na wewnętrznych granicach UE jest niemal niewyobrażalna. Dzięki Schengen obywatele mogą bez przeszkód podróżować między państwami członkowskimi, aby zwiedzać, uczyć się lub pracować. Ponadto koszty w przypadku braku Schengen byłyby bardzo wysokie², co ostatnio dobitnie pokazała pandemia COVID-19.

W istocie kilka kryzysów w ostatnich latach pokazało, że nie można traktować tego osiągnięcia jako czegoś oczywistego. W 2015 r. strefa Schengen stanęła w obliczu pierwszego poważnego testu, jakim był kryzys migracyjny oraz szereg poważnych zagrożeń dla bezpieczeństwa. W ostatnim czasie pojawiły się nowe wyzwania związane z pandemią oraz znaczną liczbą osób przybywających w związku z wojną w Ukrainie.

Dzięki determinacji UE i państw członkowskich oraz postępom osiągniętym w ostatnich latach strefa Schengen dowiodła swojej odporności i wyszła z tych wyzwań silniejsza. Chociaż nadal istnieją pewne wyzwania, strefa Schengen ogólnie funkcjonuje dobrze. Potwierdzają to wyniki regularnych ocen Schengen, które wykazują tylko nieliczne przypadki niedociągnięć systemowych, a także inne narzędzia, które umożliwiają ocenę jej funkcjonowania, oraz krajowe zdolności w zakresie kontroli granicznej w państwach członkowskich.

W ostatnich latach system Schengen był wystawiany na próbę podczas różnych kryzysów, które prowadziły do doraźnych dyskusji politycznych wokół Schengen. Bardziej niż kiedykolwiek stało się jasne, że osiągnięcie Schengen nie można traktować jako czegoś oczywistego. Ostatnie wyzwania uwypukliły potrzebę podjęcia zdecydowanych działań na rzecz poprawy struktury zarządzania strefą Schengen, aby zapewnić jej sprawne funkcjonowanie. W listopadzie 2020 r. Komisja ustanowiła doroczne forum Schengen jako pierwszy krok w kierunku promowania powszechnej debaty politycznej poświęconej budowaniu silniejszej strefy Schengen w oparciu o wzajemne zaufanie. Rozmowy polityczne na wysokim szczeblu potwierdziły konieczność wzmocnienia zarządzania strefą Schengen, co zostało potwierdzone podczas drugiego forum Schengen w maju 2021 r.

W tym kontekście Komisja opracowała nowy model zarządzania strefą Schengen w formie „cyklu Schengen”, który zapewnia regularne „oceny funkcjonowania strefy Schengen”. Po rozmowach na spotkaniu Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w Lille zaczęto urzeczywistniać te pomysły, a pierwsze posiedzenie Rady ds. Schengen odbyło się 3 marca 2022 r. Schengen to wspólny projekt, który wymaga wspólnej odpowiedzi na obecne i przyszłe wyzwania oraz zaangażowania państw członkowskich, instytucji Unii i odpowiednich agencji. Nowe rozporządzenie reformujące mechanizm oceny i monitorowania Schengen ma w dalszym ciągu

¹ Badanie Eurobarometr – zima 2021/2022.

² https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581383/EPRS_STU%282016%29581383_EN.pdf

przyczyniać się do realizacji tego celu, ponieważ zapewnia szybką identyfikację niedociągnięć i skuteczne procedury działań następczych.

*Takie wzmocnione zarządzanie ma zasadnicze znaczenie dla realizacji ambitnego planu działania na rzecz Schengen określonego w **strategii dotyczącej Schengen przedstawionej przez Komisję w czerwcu 2021 r.** Pilne przyjęcie wzmocnionych ram legislacyjnych oraz ich wdrożenie jest konieczne, aby uczynić strefę Schengen silniejszą i bardziej odporną.*

*W niniejszym **sprawozdaniu w sprawie stanu strefy Schengen** przedstawiono kluczowe elementy nowego modelu zarządzania strefą Schengen, podsumowano realizację strategii dotyczącej Schengen w ujęciu ogólnym oraz jej poszczególnych elementów, a także określono priorytety dla strefy Schengen na lata 2022–2023. Poruszono w nim również kwestię prawnych zobowiązań Komisji³ do składania sprawozdań na temat sytuacji w zakresie braku kontroli na granicach wewnętrznych, wyników ocen Schengen oraz stanu wdrażania zaleceń. Niniejsze sprawozdanie służy jako wzór na przyszłość: jako pierwszy krok w rocznym cyklu Schengen każde przyszłe sprawozdanie w sprawie stanu strefy Schengen powinno dać początek rocznym sprawozdaniom na temat stanu strefy Schengen, które będą określały priorytety na nadchodzący rok i których celem będzie zapoczątkowanie dyskusji na temat poczynionych postępów pod koniec danego roku. Sprawozdanie w sprawie stanu strefy Schengen powinno stanowić podstawę wzmoczonego dialogu politycznego oraz monitorowania i egzekwowania dorobku Schengen.*

1. Wzmocnienie zarządzania strefą Schengen

Obszar, który zależy od wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, a docelowo – od prawidłowego i skutecznego wdrożenia ram prawnych Schengen, wymaga silnego i zorganizowanego zarządzania. W następstwie dyskusji na pierwszym⁴ i drugim⁵ forum Schengen⁶ oraz w celu rzeczywistego wzmocnienia strefy Schengen w perspektywie długoterminowej ustanowiono nowy model zarządzania strefą Schengen. Podczas pierwszego posiedzenia Rady ds. Schengen w marcu 2022 r. państwa członkowskie ponownie potwierdziły tę potrzebę i zatwierdziły **cykl Schengen** przedstawiony przez Komisję. W ramach cyklu przewiduje się regularne oceny funkcjonowania strefy Schengen, co umożliwia wczesne wykrywanie problemów, aby zapewnić wspólną odpowiedzialność i promować podejmowanie odpowiednich działań.

Punktem wyjścia rocznego cyklu Schengen jest roczne sprawozdanie w sprawie stanu strefy Schengen, w którym Komisja inicjuje proces zarządzania poprzez określenie głównych wyzwań stojących przed strefą Schengen oraz działań priorytetowych, którymi należy się zająć na szczeblu zarówno krajowym, jak i europejskim. W ramach cyklu Schengen, aby zapewnić aktualne informacje o stanie strefy Schengen, Komisja będzie regularnie przedstawiać barometr Schengen⁷.

³ Niniejsze sprawozdanie stanowi odpowiedź na zobowiązanie prawne Komisji do przedstawienia sprawozdania zgodnie z art. 20 rozporządzenia Rady (UE) nr 1053/2013 w sprawie ustanowienia mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen oraz art. 33 kodeksu granicznego Schengen (rozporządzenie (UE) 2016/399 w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice). Ma ono również na celu zapewnienie powiązania z innymi podobnymi sprawozdaniami, które do tej pory uwzględniały różne elementy związane ze stanem strefy Schengen, z komunikatem „Przywrócenie strefy Schengen”, regularnymi sprawozdaniami z realizacji Europejskiego programu w zakresie migracji, sprawozdaniami na temat migracji i azylu, sprawozdaniem dotyczącym systematycznych odpraw, sprawozdaniami na temat interoperacyjności oraz sprawozdaniem z postępów prac w zakresie unii bezpieczeństwa.

⁴ 30 listopada 2020 r.

⁵ 17 maja 2021 r.

⁶ Komisja powołała forum Schengen w celu pobudzenia bardziej konkretnej współpracy i zapewnienia wzajemnego zaufania oraz nadania impulsu politycznego poprzez podsumowanie dotychczasowych osiągnięć i napotkanych przeszkód, a także wytyczenie kierunków rozwoju strefy Schengen.

⁷ Komisja przedstawiła barometr Schengen na pierwszym posiedzeniu Rady ds. Schengen w marcu 2022 r.

Dyskusje międzyinstytucjonalne na **forum Schengen** i obrady polityczne podczas czerwowego posiedzenia **Rady ds. Schengen**⁸ zapewnią potrzebny impuls polityczny w kluczowych kwestiach strategicznych. Realizacja działań priorytetowych będzie wymagała zaangażowania wszystkich stron. Model zarządzania strefą Schengen stanowi ramy zapewniające właściwe działania następcze, obejmujące regularną wymianę informacji na temat wspólnych wyzwań, skoordynowane rozwiązania i dzielenie się dobrymi praktykami, co pozwoli utworzyć drogę do skutecznego i terminowego wdrożenia wymaganych działań. Podczas ostatnich etapów pod koniec roku dyskusje będą koncentrowały się na sprawdzeniu, jak poradzić sobie z głównymi wyzwaniami związanymi ze strefą Schengen, jak również na wytycznych dotyczących działań prowadzonych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej („Frontex”). Pomoże to zapewnić silniejsze zaangażowanie polityczne we wspólne zarządzanie strefą Schengen na szczeblu europejskim oraz pozwoli określić działania, jakie należy podjąć w kolejnym cyklu rocznym.

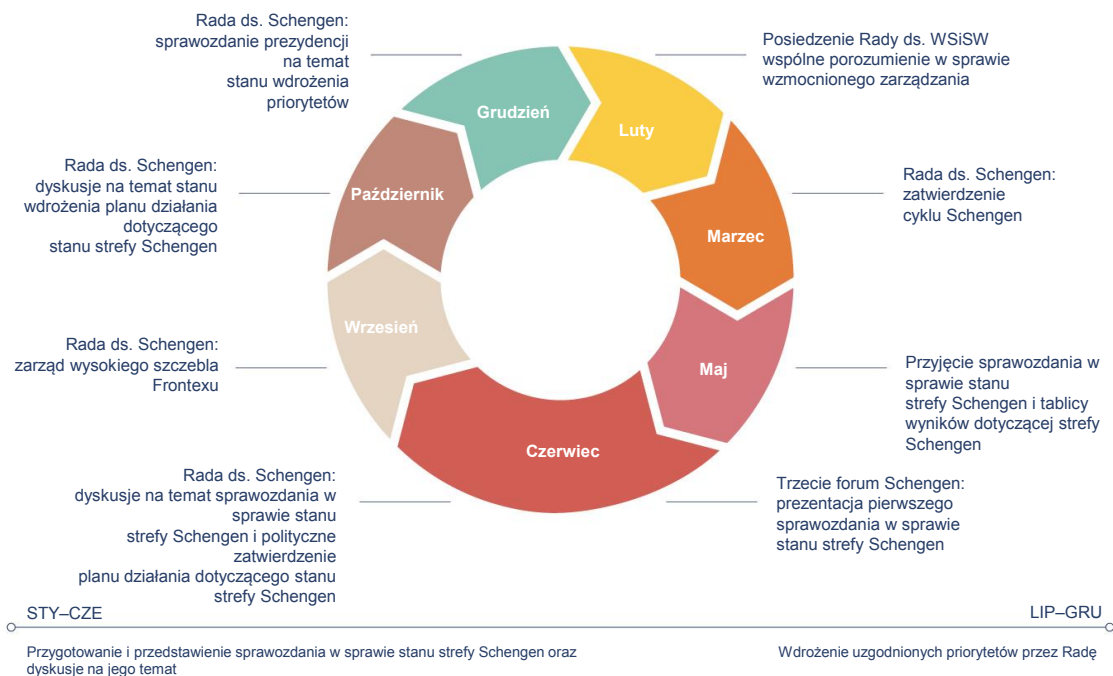
Nowy **mechanizm oceny i monitorowania Schengen**, który Komisja zaproponowała w czerwcu 2021 r. i który został niedawno przyjęty przez Radę, odegra kluczową rolę w tym nowym modelu zarządzania strefą Schengen. Będzie to kluczowy mechanizm umożliwiający identyfikację wyzwań stojących przed państwami członkowskimi oraz zapewnienie szybkich działań zaradczych. Pomoże to uniknąć sytuacji, w której jakiegokolwiek problemy związane z wdrażaniem, a zwłaszcza przypadki poważnych niedociągnięć, wywoływałyby skutki uboczne w całej strefie Schengen. Szybkie wdrożenie tej reformy pozwoli zagwarantować, że strefa Schengen będzie dysponowała bardziej skutecznym, strategicznym i elastycznym instrumentem umożliwiającym radzenie sobie z nowymi wyzwaniami, reagowanie na zmiany realiów i dostosowywanie się do nowych okoliczności. Komisja podejmuje już niezbędne kroki, aby zapewnić jego terminowe i skuteczne stosowanie.

We współpracy z państwami członkowskimi wyznaczony przez Komisję **koordynator ds. Schengen** będzie kierował cyklem Schengen i koordynował jego przebieg.

⁸ Rada ds. Schengen powstała z inicjatywy francuskiej prezydencji w Radzie UE w ramach Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w formie komitetu mieszanego (tj. z udziałem państw stowarzyszonych w ramach Schengen – Islandii, Norwegii, Szwajcarii i Liechtensteinu) i ma za zadanie omawiać na wysokim szczeblu politycznym kwestie związane z Schengen, włączając do dyskusji wszystkie zainteresowane strony, w szczególności odpowiednie agencje.

Wzmocnione zarządzanie strefą Schengen:

PIERWSZY CYKL SCHENGEN 2022



9

⁹ Począwszy od 2023 r., cykl Schengen zostanie uruchomiony w lutym wraz z przyjęciem sprawozdania w sprawie stanu strefy Schengen.

Ramka 1. Pierwszy cykl Schengen – priorytety na lata 2022–2023

Do najważniejszych działań priorytetowych na rzecz strefy Schengen należą:

1. wzmocnione zarządzanie **granicami zewnętrznymi**;
2. zapewnienie, by **kontrole na granicach wewnętrznych** były środkami **stosowanymi w ostateczności**, utrzymywanymi przez ograniczony czas i w razie potrzeby uzupełnianymi środkami łagodzącymi;
3. wzmocnienie **bezpieczeństwa wewnętrznego** poprzez zacieśnienie współpracy policyjnej w UE.

Aby osiągnąć te cele, konieczne jest szybkie wdrożenie następujących działań priorytetowych:

- przyjęcie i wdrożenie wieloletniej polityki strategicznej w zakresie **europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami**;
- zapewnienie systematycznych odpraw wszystkich podróżnych na granicach zewnętrznych;
- terminowe wdrożenie **nowej architektury informatycznej** oraz rozwiązań w zakresie **interoperacyjności na potrzeby zarządzania granicami** do 2023 r.;
- zastosowanie nowego **mechanizmu oceny i monitorowania Schengen**;
- zapewnienie pełnego wdrożenia mandatów **Frontexu i Europolu**;
- wzmocnienie krajowych systemów powrotów;
- pełne wykorzystanie dostępnych **narzędzi transgranicznej współpracy policyjnej**;
- zniesienie wszystkich długoterminowych **kontroli na granicach wewnętrznych**.

Kolejnym kluczowym priorytetem w zakresie poprawy ram legislacyjnych jest szybkie przyjęcie wniosków przedstawionych przez Komisję, w tym:

- zmiany **kodeksu granicznego Schengen**;
- wniosków w sprawie **współpracy policyjnej**;
- wniosków w sprawie **kontroli przesiewowej**.

2. Postępy w realizacji strategii dotyczącej Schengen

W strategii dotyczącej Schengen Komisja określiła działania mające na celu zapewnienie dobrego funkcjonowania strefy Schengen. Od czasu jej przyjęcia w czerwcu 2021 r. Komisja wywiązała się z podjętego zobowiązania i zapewniła szybkie wprowadzenie narzędzi wspierających strefę Schengen. Trzy filary, na których opiera się strefa Schengen, tj. **skuteczne zarządzanie granicami zewnętrznymi, środki równoważące brak kontroli na granicach wewnętrznych oraz rzetelny nadzór**, zostały wzmocnione i wyposażone w zaktualizowane narzędzia umożliwiające skuteczne reagowanie na nowe okoliczności. Nadszedł czas, aby zrealizować zaległe propozycje i zobowiązania, przy czym zaangażowanie państw członkowskich i innych zainteresowanych stron jest niezbędne do zapewnienia wspólnej odpowiedzialności.

Kluczowym priorytetem pozostaje wdrożenie jednego z najbardziej zaawansowanych technologicznie systemów zarządzania granicami na świecie. W ostatnim roku państwa członkowskie, eu-LISA¹⁰ i Komisja zwiększyły starania na rzecz wdrożenia **nowej architektury informatycznej i interoperacyjności** zgodnie z ustalonym harmonogramem. Obecnie niezwykle ważne jest zapewnienie, aby wszystkie zainteresowane strony podjęły niezbędne kroki w ramach swoich obowiązków w celu uniknięcia nowych opóźnień, które zagroziłyby ogólnemu harmonogramowi¹¹ przewidującemu wdrożenie pełnej nowej architektury i interoperacyjności do

¹⁰ eu-LISA to agencja Unii Europejskiej zarządzająca działaniem wielkoskalowych systemów informatycznych, zajmująca się sprawami dotyczącymi wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa.

¹¹ Uruchomienie odnowionego Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) planowane jest na wrzesień 2022 r., a Komisja przyjmie decyzję w celu ustalenia dokładnej daty rozpoczęcia pełnego stosowania nowych rozporządzeń po spełnieniu wymogów (art. 66 rozporządzenia (UE) 2018/1861 i art. 79 rozporządzenia (UE) 2018/1862); Uruchomienie systemu wjazdu/wyjazdu (EES) zostało przesunięte na listopad 2022 r. Rozpoczęcie eksploatacji europejskiego systemu informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) zaplanowano na maj 2023 r.

końca 2023 roku. Opóźnienia w dostawach, źle wyposażone przejścia graniczne i problemy z jakością mogą wywołać efekt domina w odniesieniu do innych systemów i funkcji.

Podjęto ważne kroki w celu zmodernizowania i usprawnienia procesu składania i przetwarzania wniosków wizowych, a jednocześnie zwiększenia bezpieczeństwa strefy Schengen. Dokumenty elektroniczne są zarówno bardziej wydajne, jak i bezpieczne. 27 kwietnia 2022 r. Komisja przedstawiła wniosek w sprawie **cyfryzacji procedur wizowych**.

W grudniu 2021 r. Komisja przyjęła zestaw wniosków w sprawie Schengen i współpracy policyjnej. Wniosek dotyczący zmiany **kodeksu granicznego Schengen**¹² ma na celu zwiększenie przejrzystości zasad dotyczących przywracania kontroli na granicach wewnętrznych i stosowania środków alternatywnych. Zaproponowano w nim także ustanowienie wspólnych narzędzi umożliwiających skuteczniejsze zarządzanie granicami zewnętrznymi w sytuacjach kryzysowych, np. w obliczu kryzysu w dziedzinie zdrowia publicznego lub w sytuacji, gdy migranci są instrumentalnie wykorzystywani do celów politycznych.

Uzupełnieniem tych środków są wnioski ustawodawcze mające na celu wzmocnienie bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej zgodnie ze strategią w zakresie unii bezpieczeństwa. **Wnioski w sprawie współpracy policyjnej**¹³ przewidują spójne ramy prawne UE, które zapewnią organom ścigania odpowiedni dostęp do informacji będących w posiadaniu innych państw członkowskich w celu zwalczania przestępczości i terroryzmu. Efektywna i sprawna współpraca policyjna przyczyni się do skuteczniejszego zapobiegania przestępstwom w UE, ich wykrywania i prowadzenia dochodzeń w ich sprawie, co z kolei zwiększy bezpieczeństwo wszystkich osób mieszkających i przemieszczających się w strefie Schengen. Wspólne standardy dotyczące wspólnych patroli ułatwią pracę funkcjonariuszy policji uczestniczących w działaniach i prowadzących działania na terytorium innych państw UE, a także będą sprzyjać wspólnej unijnej kulturze działań policji. Szybkie postępy w realizacji tego porozumienia przyczynią się do zapewnienia sprawnego funkcjonowania strefy Schengen. Przewiduje się, że proces negocjacyjny zakończy się w 2023 r.

Zwiększenie bezpieczeństwa na obszarze bez kontroli na granicach wewnętrznych wymaga bezpiecznych granic zewnętrznych. Od 2017 r. państwa członkowskie i państwa stowarzyszone w ramach Schengen są zobowiązane do przeprowadzania **systematycznych odpraw wszystkich osób przekraczających granice zewnętrzne UE**¹⁴, w tym osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się, **z wykorzystaniem odpowiednich baz danych**. Środek ten miał na celu wzmocnienie bezpieczeństwa wewnętrznego UE w związku z ustaleniami, że wśród zagranicznych bojowników terrorystycznych powracających do UE są obywatele UE. Wdrożenie i wpływ tych systematycznych odpraw przeanalizowano w sprawozdaniu dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Stwierdzono w nim, że stosowanie systematycznych odpraw – z wykorzystaniem odpowiednich baz danych – osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa UE wypełniło istotną lukę regulacyjną pomimo wyzwań, jakie państwa członkowskie napotykają przy wdrażaniu tych zasad. Komisja zamierza odnieść się do

¹² Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2016/399 w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice, COM(2021) 891 z 14.12.2021.

¹³ Obejmują one wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie operacyjnej współpracy policyjnej (COM(2021) 780 final), wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wymiany informacji między organami ścigania państw członkowskich (COM(2021) 782 final) oraz wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zautomatyzowanej wymiany danych na potrzeby współpracy policyjnej (COM(2021) 784 final).

¹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/458 z dnia 15 marca 2017 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/399 w odniesieniu do zintensyfikowania odpraw na granicach zewnętrznych z wykorzystaniem odpowiednich baz danych, Dz.U. L 74 z 18.3.2017, s. 1.

tych wyzwań i udzielić wsparcia państwom członkowskim przy pomocy „prawa miękkiego”, w szczególności poprzez zaplanowany przegląd Praktycznego podręcznika dla straży granicznej¹⁵, z którego korzystają właściwe organy państw członkowskich przy przeprowadzaniu odpraw na granicach.

Ramka 2. Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna – najważniejsze zmiany

- Poczyniono istotne postępy w zakresie wdrożenia rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej z 2019 r.¹⁶
- Od 1 stycznia 2021 r. poprzez działania stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej Frontex wspiera państwa członkowskie w ochronie granic zewnętrznych i w organizowaniu powrotów. W skład stałej służby wchodzi obecnie ponad 6 000 funkcjonariuszy, a do 2027 r. osiągnie ona pełną zdolność do działania i będzie liczyć 10 000 funkcjonariuszy. Obecnie Frontex każdego dnia oddelegowuje średnio 2 000 funkcjonariuszy na lądowe, morskie i powietrzne granice zewnętrzne oraz do służby przy operacjach wsparcia powrotów.
- Celem nowego cyklu polityki strategicznej będzie zagwarantowanie skutecznego i spójnego wykorzystania Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej poprzez zaangażowanie we wspólne działania ponad 120 000 funkcjonariuszy straży granicznej i przybrzeżnej oraz ekspertów ds. powrotów z państw członkowskich i Frontexu. Ramy te pozwolą lepiej powiązać różne strategie i narzędzia oraz będą miały na celu zlikwidowanie luk między ochroną granic, bezpieczeństwem, powrotami i migracją przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony praw podstawowych.
- Po rozpoczętych dziś konsultacjach z Parlamentem Europejskim i Radą Komisja planuje przyjąć do końca 2022 r. pierwszą wieloletnią strategiczną politykę w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami, która zostanie wdrożona i uzupełniona strategiami przyjętymi przez Frontex i organy krajowe.
- Dodatkowe kierownictwo strategiczne zostanie zapewnione na posiedzeniu zarządu Agencji na wysokim szczeblu. Posiedzenia Rady ds. Schengen dają także możliwość omówienia raz w roku na szczeblu politycznym spraw związanych z wdrażaniem europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami przez Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną, w tym Frontex.
- 21 grudnia 2021 r. Komisja przyjęła również wzór ustaleń roboczych, który ma być stosowany przez Frontex podczas współpracy z państwami trzecimi, oraz wzór umowy o statusie regulującej rozmieszczanie zespołów stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej w państwach trzecich.
- W dziedzinie powrotów Frontex poczynił również istotne postępy w rozwijaniu swoich zdolności w zakresie wspierania państw członkowskich w działaniach na rzecz powrotów i reintegracji. W szczególności w lutym 2022 r. powołano zastępcę dyrektora generalnego ds. powrotów i operacji, który stoi na czele nowego wydziału ds. powrotów.
- Państwa członkowskie otrzymują zwiększone wsparcie w zakresie dobrowolnych powrotów, a Frontex uruchomił wspólne usługi reintegracyjne, aby od kwietnia 2022 r. zapewnić państwom członkowskim wsparcie w zakresie reintegracji.
- Frontex czyni postępy w tworzeniu swoich zdolności do organizowania operacji powrotowych z własnej inicjatywy, a pierwszy udany lot do Albanii odbył się w styczniu 2022 r.
- W strukturach Agencji wprowadzono istotne zmiany – trzech zastępców dyrektora wykonawczego objęło stanowiska odpowiednio w listopadzie 2021 r., styczniu 2022 r. i lutym 2022 r.
- Aby zapewnić zgodność działań Frontexu z prawami podstawowymi, wprowadzono wszystkie główne elementy w pełni funkcjonującego systemu monitorowania. W szczególności nowy urzędnik ds. praw podstawowych i zastępca urzędnika ds. praw podstawowych objęli

¹⁵ C(2019) 7131 final z 8.10.2019.

¹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylenia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624, Dz.U. L 295 z 14.11.2019.

stanowiska odpowiednio w czerwcu 2021 r. i marcu 2022 r. Ich działalność wspiera 20 obserwatorów praw podstawowych, a do końca lata ich liczba wzrośnie do 46 obserwatorów.

- Frontex wypełnia niezwykle ważne zadanie polegające na wspieraniu państw członkowskich w zarządzaniu wspólnymi granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej. Aby zapewnić pełną ciągłość pracy Agencji, Komisja niezwłocznie przeprowadzi proces rekrutacji prowadzący do mianowania nowego dyrektora wykonawczego.
- Zarząd Frontexu będzie nadal wzmacniał nadzór nad wewnętrznym zarządzaniem Agencją i jej działaniami. Jednocześnie, biorąc pod uwagę rozszerzony mandat i znacznie zwiększone zasoby, Agencja powinna zapewnić pełną rozliczalność wobec instytucji UE. W okresie poprzedzającym zbliżającą się ocenę funkcjonowania Agencji Komisja rozpocznie dialog z Parlamentem Europejskim i Radą na temat zarządzania Agencją.

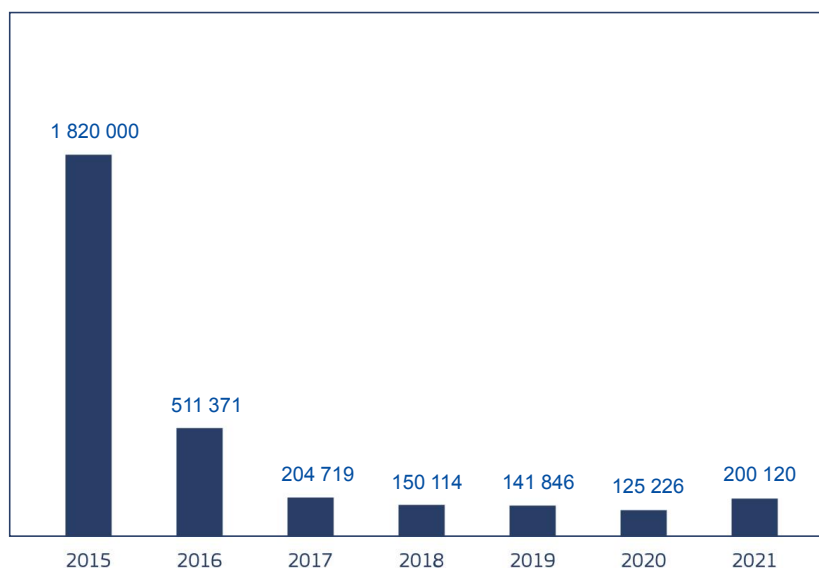
3. Stan strefy Schengen

3.1. Sytuacja na granicach zewnętrznych

Każdego roku granice zewnętrzne UE przekraczają setki milionów ludzi, co czyni UE najbardziej przyjaznym miejscem przeznaczenia na świecie. Obecnie około 1,3 miliarda osób z około 60 krajów świata może korzystać z ruchu bezwizowego do Unii Europejskiej.

Chociaż zdecydowana większość obywateli państw trzecich przybywa do UE w sposób dozwolony, migracja nieuregulowana nadal stanowi wyzwanie. W 2021 r. Frontex odnotował 200 000 przypadków nielegalnego przekroczenia granicy. W tym samym roku liczba nielegalnych przyjazdów na Litwę, do Polski i na Łotwę była ponad dziesięciokrotnie wyższa niż w 2020 r. z powodu zorganizowanej przez reżim białoruski **instrumentalizacji** migrantów do celów politycznych. Dzięki zdecydowanym i stanowczym działaniom UE sytuacja została jednak ustabilizowana, a liczba osób przybywających z Białorusi znacznie spadła.

Całkowita liczba przypadków nielegalnego przekroczenia granicy



Jeśli chodzi o tendencje, **szlak śródziemnomorski**, którego głównym krajem docelowym są **Włochy**, ponownie był najczęściej wykorzystywanym szlakiem migracyjnym do celów nieuregulowanej migracji do UE w 2021 r. (34 % zgłoszonych przypadków nielegalnego przekroczenia granicy). Tendencja ta utrzymała się w 2022 r.: na dzień 8 maja 2022 r. na tej trasie zgłoszono prawie 11 800 przybyłych osób, co oznacza spadek o 7,6 % w porównaniu z tym samym okresem ubiegłego roku. Całkowita liczba przypadków nielegalnego przekroczenia granicy w 2022 r., według stanu na dzień 8 maja, wynosi 11 797 do Włoch i tylko 1 na Malte. Nadal utrzymywał się wysoki poziom przyjazdów do Hiszpanii przez **zachodni region Morza Śródziemnego i zachodnią Afrykę**: na dzień 8 maja 2022 r. zgłoszono 10 475 przypadków nielegalnego przekroczenia granicy, czyli o 32 % więcej niż w tym samym okresie w 2021 r. Podczas gdy liczba osób przybyłych do Hiszpanii kontynentalnej zmniejszyła się w 2022 r. w porównaniu z tym samym okresem w 2021 r., nastąpił znaczny wzrost (53 %) liczby osób przybyłych na Wyspy Kanaryjskie.

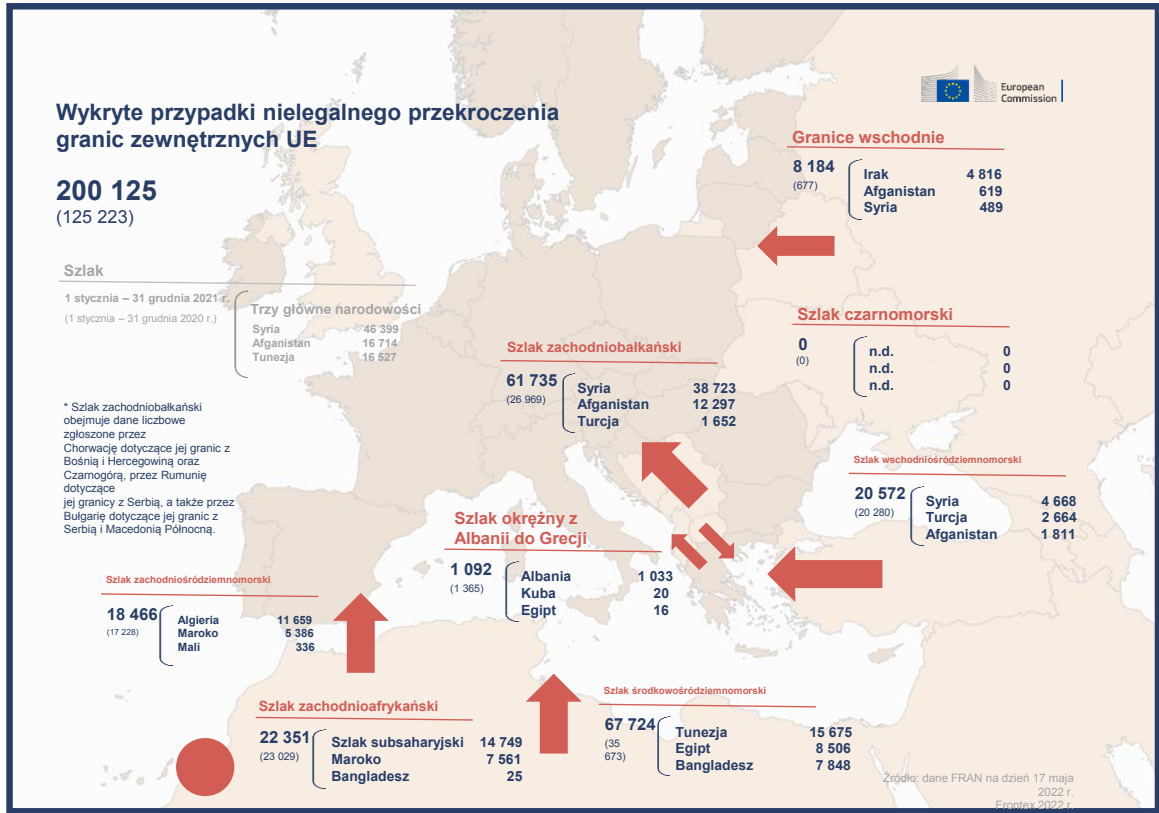
Choć presja migracyjna nadal malała w **Grecji**, liczba osób przybyłych na **Cypr** wyraźnie wzrosła (o 123 %) w 2021 r. w porównaniu z rokiem 2020. W 2022 r., według stanu na 8 maja, zgłoszono 3 031 osób przybyłych do Grecji (wzrost o 24 % w porównaniu z tym samym okresem w 2021 r.) i 6 755 osób przybyłych na Cypr (wzrost o 142 %).

Presja wzrosła również na **szlaku zachodniobalkańskim**, gdzie w pierwszych trzech miesiącach 2022 r. zgłoszono 19 029 przypadków nielegalnego przekroczenia granicy, co stanowi wzrost o 125 % w porównaniu z tym samym okresem w roku poprzednim.

Liczba osób o nieuregulowanym statusie przybywających do UE z **Afganistanu** wzrosła od czasu przejścia władzy przez talibów w sierpniu 2021 r., ale utrzymuje się na umiarkowanym poziomie.

Według danych Europolu¹⁷ ponad 90 % migrantów o nieuregulowanym statusie, którzy docierają do UE, korzysta z usług przemytników podczas całej podróży albo jej części. Dwie trzecie z nich nie spełnia kryteriów pozwalających uzyskać ochronę międzynarodową w pierwszej instancji i ostatecznie osoby te będą musiały zostać zawrócone.

¹⁷ [Ułatwianie bezprawnego wjazdu i pobytu | Europol \(europa.eu\)](https://www.europol.europa.eu/pl/aktualnosci/ulatywianie-bezprawnego-wjazdu-i-pobytu)



Ramka 3. Agresja Rosji na Ukrainę – największe w Europie przymusowe przesiedlenie ludności od czasów II wojny światowej i natychmiastowa reakcja UE

Od początku inwazji wojsk rosyjskich na Ukrainę do Unii Europejskiej z Ukrainy i Mołdawii przybyło około 6 milionów osób, z czego 200 000 to obywatele państw trzecich nieposiadający obywatelstwa Ukrainy. Ukraińcy posiadający paszport biometryczny przyjeżdżają jako podróżni nieobjęci obowiązkiem wizowym i często dołączają do swoich rodzin i przyjaciół w różnych państwach członkowskich.

UE skutecznie poradziła sobie z poważnymi konsekwencjami dzięki zastosowaniu środków dostępnych zarówno w ramach dorobku Schengen, jak i poza nim:

- biorąc pod uwagę wyjątkową sytuację na granicach Unii z Ukrainą, Komisja przedstawiła wytyczne operacyjne¹⁸, które mają pomóc funkcjonariuszom straży granicznej państw członkowskich w **skutecznym zarządzaniu napływem** migrantów na granicach, przy jednoczesnym zachowaniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa;
- 4 marca 2022 r. Rada, na wniosek Komisji, jednogłośnie przyjęła po raz pierwszy decyzję wykonawczą¹⁹ wprowadzającą tymczasową ochronę²⁰ ze względu na masowy napływ osób uciekających z Ukrainy w wyniku działań wojennych;
- zintensyfikowano działania w ramach unijnej sieci ds. reagowania w obszarze migracji i na wypadek kryzysu migracyjnego („sieci ds. planu gotowości i zarządzania kryzysowego”)²¹, aby zapewnić stałą wymianę informacji i skoordynowaną reakcję na wyzwania związane z takimi zdarzeniami;
- Komisja utworzyła również **platformę solidarności**, skupiającą państwa członkowskie i państwa stowarzyszone w ramach Schengen, agencje UE, organizacje międzynarodowe, z udziałem Ukrainy i Mołdawii, w celu koordynowania wsparcia dla osób uciekających przed wojną w Ukrainie oraz dla krajów, które je przyjmują.
- na nadzwyczajnym posiedzeniu Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniu 28 marca Komisja przedstawiła 10-punktowy plan działania²², uzgodniony wcześniej z francuską prezydentką w Radzie UE, który ma ułatwić ściślejszą koordynację na szczeblu europejskim w kwestii przyjmowania osób uciekających przed wojną w Ukrainie;
- **agencje UE** szybko udzieliły konkretnego wsparcia:
 - **Frontex** natychmiast rozmieścił dodatkowy personel na granicach między Unią Europejską a Ukrainą w ramach prowadzonej już wspólnej operacji „Terra”²³, a także na wniosek państw członkowskich. Od 27 kwietnia 2022 r. na wschodnich granicach zewnętrznych UE (w tym z Ukrainą, Mołdawią, Rosją i Białorusią) stacjonuje 297 funkcjonariuszy stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Frontex pomógł również 718 obywatelom państw trzecich uciekającym przed wojną bezpiecznie powrócić do ich krajów pochodzenia;
 - Frontex aktywnie wspiera lokalne działania władz mołdawskich w rozwiązywaniu podwójnych problemów związanych z regulowaniem napływu, a następnie odpływu setek tysięcy uchodźców uciekających przed wojną w Ukrainie. Po zawarciu w rekordowym czasie

¹⁸ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304\(10\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304(10)&from=EN)

¹⁹ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony.

²⁰ W ramach ochrony tymczasowej osoby uciekające przed wojną otrzymują prawo do zezwolenia na pobyt oraz dostęp do odpowiedniego zakwaterowania, do rynku pracy, opieki medycznej, opieki społecznej, edukacji, a także w określonych okolicznościach zapewnia się im możliwości dołączenia do rodziny, bez uszczerbku dla prawa do korzystania z procedury azylowej.

²¹ Zalecenie Komisji (UE) 2020/1366 z dnia 23 września 2020 r. w sprawie unijnego mechanizmu na potrzeby zapewnienia gotowości i zarządzania kryzysami związanymi z migracją.

²² https://ec.europa.eu/home-affairs/10-point-plan-stronger-european-coordination-welcoming-people-fleeing-war-ukraine_en

²³ Wspólna operacja „Terra 2022” zorganizowana przez Frontex prowadzona jest w 12 państwach członkowskich UE i obejmuje 62 przejścia graniczne. W zarządzaniu granicami organy krajowe wspiera w sumie ponad 450 funkcjonariuszy stałej służby z 28 krajów UE i państw strefy Schengen. Celem tej operacji jest wzmocnienie kontroli granicznej na granicach lądowych UE, wspieranie państw w zwalczaniu przestępczości transgranicznej oraz zwiększenie bezpieczeństwa wewnętrznego UE.

umowy o statusie z Mołdawią od 27 kwietnia w Mołdawii stacjonuje 70 funkcjonariuszy stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej;

- eksperci **Europolu** i zaproszeni funkcjonariusze rozmieszczeni na zewnętrznej granicy UE wspierają państwa członkowskie, wzmacniają dodatkowe kontrole bezpieczeństwa, a także analizują informacje kryminalne, aby móc wspierać dochodzenia i tworzyć pełny obraz wywiadu kryminalnego oraz skonsolidowane analizy danych;
- przedstawiciele **Agencji Praw Podstawowych** odwiedzili wszystkie państwa członkowskie graniczące z Ukrainą i Mołdawią, gdzie monitorowali i analizowali sytuację w zakresie praw podstawowych na przejściach granicznych oraz w ośrodkach rejestracji/recepcyjnych;
- na wniosek Komisji Rada przyjęła **częściowe zawieszenie ułatwień wizowych między UE a Rosją** od 25 lutego 2022 r.

Ogólnie rzecz biorąc, samo istnienie strefy Schengen bez granic dało Europie wyjątkową możliwość spójnego reagowania na wyzwania poprzez zapewnienie osobom uciekającym szansy skorzystania z ochrony w kraju najbardziej dla nich odpowiednim, jak również ułatwienie realizacji ofert działań solidarnościowych i transferów z państw członkowskich pierwszej linii do innych państw.

3.2. Sytuacja na granicach wewnętrznych

Od września 2015 r. odprawy graniczne na granicach wewnętrznych były przywracane ponad 280 razy. Państwa członkowskie zgłaszały Komisji tymczasowe przywrócenie kontroli granicznych w strefie Schengen z trzech głównych powodów: 1) w związku z kryzysem uchodźczym z 2015 r. ze względu na wtórne przepływy; 2) w celu zwalczania terroryzmu oraz 3) w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się COVID-19.

Komisja od lat prowadzi ścisły dialog dotyczący kwestii politycznych i technicznych z państwami członkowskimi, w których obowiązują długotrwałe kontrole na granicach wewnętrznych, w celu zrozumienia sytuacji i zbadania możliwości wprowadzenia konkretnych środków alternatywnych. W 2017 r. Komisja przedstawiła wniosek w sprawie zmiany obowiązujących przepisów w oparciu o zalecenia Komisji²⁴ przyjęte w tym samym roku w celu utworzenia drogi do zniesienia długotrwałych kontroli na granicach wewnętrznych. Wniosek ten nie uzyskał jednak wystarczającego poparcia w Radzie. W wyniku tych dyskusji oraz na podstawie konsultacji z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami²⁵ w grudniu 2021 r. Komisja przedstawiła nowe zmiany w kodeksie granicznym Schengen, które zastąpiły jej poprzedni wniosek. Proponowane ukierunkowane zmiany opierają się na wyciągniętych wnioskach, jak również na doświadczeniach zebranych podczas pandemii COVID-19, i uwzględniają obawy zgłoszone przez państwa członkowskie, a jednocześnie zapewniają ochronę strefy Schengen, w której wszelkie kontrole na granicach wewnętrznych powinny pozostać środkiem stosowanym w ostateczności.

W niedawnym wyroku w sprawach połączonych C-368/20 i C-369/20²⁶ Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że możliwość przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych, jako środek

²⁴ Zalecenie Komisji (UE) 2017/820 z dnia 12 maja 2017 r. dotyczące proporcjonalnych kontroli policyjnych oraz współpracy policyjnej w strefie Schengen, C(2017) 3349, Dz.U. L 122 z 13.5.2017, s. 79, oraz zalecenie Komisji (UE) 2017/1804 z dnia 3 października 2017 r. dotyczące wdrożenia przepisów kodeksu granicznego Schengen dotyczących tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w strefie Schengen, C(2017) 6560, Dz.U. L 259 z 7.10.2017, s. 25.

²⁵ Jak przedstawiono w załączniku 2 do oceny skutków towarzyszącej wnioskowi COM(2021) 891, konsultacje z zainteresowanymi stronami odbyły się w okresie od listopada 2020 r. do lutego 2021 r. i wzięły w nich udział przede wszystkim docelowe zainteresowane strony za pośrednictwem forum Schengen oraz warsztatów tematycznych podzielonych według tematu i uczestniczących zainteresowanych stron. Uczestniczyły w nich państwa członkowskie, Parlament Europejski, przewoźnicy i organizacje pozarządowe.

²⁶ Wyrok ten dotyczy legalności przedłużania kontroli na granicach wewnętrznych na dłużej niż okresy określone w kodeksie granicznym Schengen i przedstawiono w nim istotne wyjaśnienia w tym zakresie.

wyjątkowy, należy interpretować w sposób ścisły²⁷. Komisja i Rada rozpoczęły rozmowy z państwami członkowskimi na temat implikacji tego wyroku. W międzyczasie Komisja dokonuje ponownej oceny najnowszych zgłoszeń dotyczących kontroli na granicach wewnętrznych w świetle tego wyroku.

Ramka 4. Wpływ pandemii COVID-19

Pandemia COVID-19 uwidoczniła konieczność stabilnych ram w zakresie koordynacji i podejmowania decyzji na granicy zewnętrznej i w obrębie strefy Schengen w sytuacjach kryzysowych. Na początku pandemii większość państw członkowskich przywróciła kontrole na granicach wewnętrznych, przy czym dopiero później zaczęły one koordynować wspólne działania, co niekiedy zagrażało prawidłowemu funkcjonowaniu jednolitego rynku. W odpowiedzi Komisja wezwała Radę do podjęcia skoordynowanej decyzji²⁸ w sprawie ograniczeń związanych z podróżami innymi niż niezbędne z państw trzecich do strefy Schengen. Wezwanie to poparły wszystkie państwa członkowskie UE (z wyjątkiem Irlandii) i wszystkie państwa stowarzyszone w ramach Schengen, a następnie uwzględniono je w zaleceniu Rady²⁹. Państwa członkowskie stosują jednak to zalecenie w bardzo różny sposób, co zagraża ogólnemu funkcjonowaniu strefy Schengen. Doraźne środki koordynacji wprowadzone przez Komisję w ciągu ostatnich dwóch lat umożliwiły zarządzanie kryzysem w bardziej uporządkowany sposób. Komisja współpracowała również z państwami członkowskimi w celu określenia ich potrzeb w zakresie skutecznego przeciwdziałania pandemii, w szczególności w kontekście mechanizmu Rady dotyczącego reagowania na szczeblu politycznym w sytuacjach kryzysowych (IPCR). Kryzys ujawnił jednak także potrzebę opracowania szczegółowych ram prawnych dotyczących takich działań na granicach zewnętrznych na wypadek podobnych sytuacji w przyszłości, co stanowi część wniosku Komisji w sprawie zmiany kodeksu granicznego Schengen, który przyjęto w grudniu 2021 r. Okoliczności pandemii mają również wpływ na planowanie i wdrażanie procesu oceny i monitorowania Schengen, w szczególności w dziedzinie wspólnej polityki wizowej.

3.3. Ukończenie tworzenia strefy Schengen

Od 2011 r. Komisja prowadzi aktywne działania na rzecz ukończenia procesu tworzenia strefy Schengen, zachęcając państwa członkowskie do szybkiego podjęcia niezbędnych kroków, aby umożliwić przystąpienie do niej tym państwom członkowskim UE, które nie należą jeszcze w pełni do obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych. Przyczyni się do zwiększenia bezpieczeństwa w całej UE.

W ciągu ostatnich miesięcy podjęto ważne kroki polityczne. W grudniu 2021 r. Rada uznała³⁰, że Chorwacja spełniła warunki konieczne do stosowania wszystkich części dorobku Schengen. Teraz Rada musi przedstawić projekt decyzji³¹ w sprawie zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych i skonsultować się z Parlamentem Europejskim.

Ponadto na decyzję Rady oczekują również Rumunia i Bułgaria, które nadal aktywnie stosują dorobek Schengen, w szczególności w odniesieniu do zarządzania granicami zewnętrznymi z Ukrainą. Od 2011 r. Komisja utrzymuje, że Bułgaria i Rumunia spełniają warunki konieczne do przystąpienia do strefy Schengen. Oba państwa członkowskie, w kontekście zreformowanego

²⁷ Zob. pkt 69 wyroku w sprawie C-368/20.

²⁸ COM(2020) 115 final.

²⁹ Zalecenie Rady (UE) 2020/912 w sprawie tymczasowego ograniczenia innych niż niezbędne podróży do UE oraz ewentualnego zniesienia takiego ograniczenia, 30.06.2020.

³⁰ Konkluzje Rady w sprawie spełnienia warunków niezbędnych do pełnego stosowania dorobku Schengen w Chorwacji.

³¹ Decyzja ta musi zostać przyjęta jednomyślnie przez członków reprezentujących państwa członkowskie, które już stosują odpowiednie przepisy, jak również przez przystępujące państwo członkowskie.

mechanizmu oceny i monitorowania Schengen, przedłożyły Radzie wspólną deklarację³², w której podkreśliły swoje zaangażowanie w prawidłowe stosowanie dorobku Schengen i działanie na rzecz właściwego funkcjonowania obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych. Aby potwierdzić to zobowiązanie i wzmocnić wzajemne zaufanie, państwa te zaprosiły na zasadzie dobrowolności zespół koordynowany przez Komisję, który miał ocenić stosowanie najnowszych zmian w dorobku Schengen od czasu ocen z 2011 roku, koncentrując się na zarządzaniu granicami zewnętrznymi i współpracy policyjnej. Komisja jest gotowa do koordynowania i wdrażania tych dobrowolnych ocen. Komisja po raz kolejny wzywa Radę do podjęcia niezbędnych kroków w celu skonsolidowania strefy Schengen poprzez przyjęcie decyzji umożliwiającej Bułgarii, Chorwacji i Rumunii formalne przystąpienie do tej strefy³³.

Proces oceny stosowania dorobku Schengen, w ramach którego analizuje się gotowość do przystąpienia do strefy Schengen, prowadzony jest również w odniesieniu do Cypru. 3 maja 2022 r. Parlament Europejski przyjął znaczną większością głosów, na podstawie wniosku Komisji, sprawozdanie w sprawie stosowania przepisów dorobku Schengen w obszarze Systemu Informacyjnego Schengen na Cyprze. Kolejnym krokiem ma być przyjęcie przez Radę w drugiej połowie 2022 r. decyzji w sprawie stosowania przepisów dorobku Schengen w obszarze Systemu Informacyjnego Schengen na Cyprze, a następnie przeprowadzona zostanie ocena działania tego systemu.

4. Priorytety wynikające z ocen Schengen

Oprócz sprawnego zarządzania dobrze funkcjonująca strefa Schengen jest uzależniona od prawidłowego i terminowego wdrożenia dorobku Schengen. Przepisy te zapewniają, aby wszystkie państwa członkowskie stosowały jednolite kryteria kontroli wjazdu i wyjazdu na wspólnej granicy zewnętrznej, rozwijały współpracę między strażą graniczną, policją krajową i organami sądowymi, stosowały odpowiednie systemy wymiany informacji oraz wdrażały wspólną politykę powrotową. Zapewniają one ujednolicone warunki wjazdu oraz wspólną politykę wizową w celu utrzymania wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego oraz możliwości podróżowania bez konieczności poddawania się kontrolom na granicach wewnętrznych. Ze względu na dużą ilość przetwarzanych danych osobowych zasadniczą rolę odgrywa przestrzeganie wymogów w zakresie ochrony danych. Prawidłowe wdrożenie wszystkich tych zasad nie tylko zapewnia bezpieczeństwo obywateli na obszarze bez granic wewnętrznych, ale także tworzy synergię między organami krajowymi.

Wsparcie finansowe w ramach funduszy UE (Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Instrument Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej oraz Fundusz Azyłu, Migracji i Integracji) również ułatwia prawidłowe wdrożenie dorobku Schengen. Komisja stara się zapewnić państwom członkowskim wystarczające środki na realizację zaleceń, których skutki finansowe wynikają z ocen stosowania dorobku Schengen. Biorąc pod uwagę ramy czasowe ocen, zachęca się zatem państwa członkowskie, aby w ramach swoich programów krajowych przeznaczyły niezbędne środki w celu potraktowania priorytetowo niedociągnięć wskazanych w sprawozdaniach z oceny, zwłaszcza w przypadku stwierdzenia poważnych niedociągnięć.

Chociaż z przeprowadzonych w ostatnich latach ocen Schengen wynika, że państwa członkowskie zasadniczo prawidłowo wdrażają dorobek Schengen, nadal istnieją pewne kluczowe niedociągnięcia i działania, które należy potraktować priorytetowo. Niedociągnięć nie należy

³² Sprawozdanie podsumowujące Komitetu Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich z 28 lutego oraz 2 i 4 marca 2022 r., <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7304-2022-INIT/en/pdf>, pkt 26.

³³ Zgodnie z wymogami odpowiednich aktów przystąpienia Rada, działając jednomyślnie, podejmuje decyzję po konsultacji z Parlamentem Europejskim.

analizować oddzielnie, ale należy je rozpatrywać we wzajemnym powiązaniu z różnymi obszarami objętymi mechanizmem oceny i monitorowania Schengen oraz w kontekście ich potencjału osłabiania strefy Schengen. Niektóre z tych niedociągnięć mają charakter horyzontalny i obejmują różne obszary polityki, przy czym z uwagi na swoje zróżnicowane skutki mogą wywierać większy wpływ na prawidłowe funkcjonowanie strefy Schengen.

W ramach pierwszego cyklu ocen Schengen (lata 2015–2019) wykryto poważne niedociągnięcia w trakcie dziesięciu ocen przeprowadzanych w trzech obszarach³⁴, natomiast w latach 2020–2021 zidentyfikowano kolejny przypadek w czwartym obszarze polityki³⁵. W niektórych przypadkach wspomniane poważne niedociągnięcia odnoszą się do niedociągnięć zagrażających ogólnemu funkcjonowaniu strefy Schengen lub, w innych przypadkach, do niedociągnięć stwarzających poważne ryzyko dla praw podstawowych. Po wykryciu poważnych niedociągnięć państwa członkowskie są ściśle monitorowane, aby zagwarantować szybkie podjęcie działań naprawczych, w tym również poprzez odbywanie ponownych wizyt. Zreformowany mechanizm oceny i monitorowania Schengen doprowadzi do ustanowienia jeszcze bardziej rozbudowanego systemu monitorowania, co przyspieszy cały proces zwłaszcza w przypadku wykrycia poważnych niedociągnięć, dla których przewidziano specjalną procedurę przyspieszoną.

4.1. Zarządzanie granicami zewnętrznymi

Granice zewnętrzne muszą być skutecznie chronione i należy nimi sprawnie zarządzać, dbając o pełne poszanowanie praw osób ubiegających się o ochronę. Działania służące usprawnieniu procesu przekraczania granic muszą iść w parze z dążeniem do zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa. Efektywne i zorientowane na kwestie związane z bezpieczeństwem procedury odpraw granicznych przeprowadzane w oparciu o kompleksowe informacje poprzedzające przybycie i zapytania w odpowiednich bazach danych dokonywane w celu zapewnienia poddawania wszystkich osób przekraczających granice zewnętrzne systematycznym odprawą są regułą. Państwa członkowskie są również zobowiązane do zapewnienia dostępności kompleksowego mechanizmu monitorowania granic zewnętrznych oraz do skutecznej ochrony granicy, aby zagwarantować pełną orientację sytuacyjną oraz aby umożliwić właściwe reagowanie, w tym również w kwestii ratowania życia na morzu.

Zjawisko instrumentalizacji migrantów do celów politycznych stanowi szczególne wyzwanie, dlatego też w grudniu 2021 r. – w odpowiedzi na wezwanie Rady Europejskiej – Komisja przedstawiła specjalne wnioski: w sprawie zmiany kodeksu granicznego Schengen i wprowadzenia definicji zjawiska instrumentalizacji migracji³⁶ oraz w sprawie nowego instrumentu służącego rozwiązaniu sytuacji instrumentalizacji migrantów w obszarze migracji i azylu³⁷. Przewiduje się, że przyjęcie tych wniosków doprowadzi do ustanowienia solidnych ram

³⁴ Sprawozdanie w sprawie funkcjonowania mechanizmu oceny i monitorowania dorobku Schengen na podstawie art. 22 rozporządzenia (UE) nr 1053/2013 – Pierwszy wieloletni program ocen (2015–2019) (COM(2020) 779 final) i ocena skutków przeprowadzona przy przygotowywaniu wniosku dotyczącego reformy mechanizmu oceny i monitorowania Schengen (SWD(2021) 119 final).

³⁵ W trakcie pierwszego cyklu oceny w ramach mechanizmu zidentyfikowano poważne niedociągnięcia w toku dziesięciu ocen przeprowadzonych w trzech obszarach: zarządzanie granicami zewnętrznymi (Grecja, Islandia, Hiszpania i Szwecja); wspólna polityka wizowa (Finlandia i Niderlandy); System Informacyjny Schengen (Belgia, Francja, Hiszpania i Zjednoczone Królestwo). W latach 2020–2021 w ramach mechanizmu wykryto poważne niedociągnięcia w obszarze powrotów w Grecji.

³⁶ COM(2021) 891.

³⁷ COM(2021) 890.

zapewniających możliwość reagowania na przypadki instrumentalizacji w przyszłości i wyeliminuje konieczność sięgania po środki *ad hoc* przewidziane w art. 78 ust. 3 TFUE³⁸.

Europejskie zintegrowane zarządzanie granicami stanowi wspólną odpowiedzialność wszystkich państw członkowskich i państw stowarzyszonych w ramach Schengen, a także instytucji i agencji Unii. W tym kontekście kluczową rolę odgrywa Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna, która pełni funkcję organizacji zrzeszającej właściwe organy krajowe i Frontex. Niedociągnięcia na granicy zewnętrznej jednego państwa mogą mieć wpływ na wszystkie państwa członkowskie, a w konsekwencji mogą stwarzać zagrożenie dla funkcjonowania strefy Schengen. Dlatego też stosowane przez państwa członkowskie procedury zarządzania granicami muszą być zintegrowane ze sobą, aby zapewnić skuteczne, wydajne i skoordynowane zarządzanie granicami na granicach zewnętrznych UE.

Oceny Schengen ujawniły, że na przestrzeni ostatnich lat państwa członkowskie realizowały znaczące inwestycje mające na celu zwiększenie poziomu ochrony granic zewnętrznych, dzięki czemu w ramach drugiego cyklu oceny (który rozpoczął się w 2020 r.) zidentyfikowano określone usprawnienia oraz odnotowano odpowiednią jakość zarządzania granicami zewnętrznymi w ujęciu ogólnym. W trakcie ocen stwierdzono jednak pewne niedociągnięcia – jednym z nich był zasadniczy **brak odpowiedniego strategicznego zarządzania zdolnościami krajowymi i planowania tych zdolności** w kontekście zintegrowanego zarządzania granicami. Taka sytuacja skutkuje ograniczeniem współpracy międzyinstytucjonalnej, nakładaniem się kompetencji różnych organów odpowiedzialnych za sprawowanie nadzoru nad granicami zewnętrznymi i rozproszoną alokacją zasobów. Dotyczy to w szczególności długoterminowych planów w zakresie **zasobów ludzkich i szkolenia**, a także systematycznego wykorzystywania systemów informacyjnych do celów kontroli granicznej, uwzględniając **niski poziom jakości połączeń** w niektórych lokalizacjach, aby zagwarantować przeprowadzanie systematycznych odpraw w oparciu o odpowiednie bazy danych. W tym kontekście elementami budzącymi zaniepokojenie są różnice w sposobie przeprowadzania analiz ryzyka i ocen narażenia w państwach członkowskich oraz różnice w jakości tych analiz i ocen.

Jeżeli chodzi o kontrole graniczne (odprawy graniczne i ochronę granicy), oceny Schengen ujawniły, że – ogólnie rzecz biorąc – państwa członkowskie stosują dorobek Schengen w odpowiedni sposób. Ocena stosowania dorobku Schengen wykazała również, że państwa członkowskie stosują dobre praktyki i podejmują innowacyjne działania w celu zagwarantowania efektywnego wdrażania kryteriów Schengen. Pomimo osiągnięcia zasadniczo zadowalających postępów na niektórych przejściach granicznych można zaobserwować powtarzające się niedociągnięcia w kwestii ochrony granic zewnętrznych i procedur przeprowadzania odpraw granicznych. W większości państw członkowskich kontrole graniczne przeprowadza się zgodnie z wynikami kompleksowej analizy ryzyka; wciąż można jednak zaobserwować pewne niedociągnięcia w sposobie, w jaki niektóre państwa członkowskie wdrażają europejski model analizy ryzyka na potrzeby kontroli granicznej³⁹, co prowadzi do niewystarczającego poziomu orientacji sytuacyjnej, rozproszonego planowania zasobów i podejmowania nieodpowiednich działań operacyjnych.

Na niektórych przejściach granicznych odprawy graniczne nie są przeprowadzane w systematyczny sposób i nie spełniają przyjętych norm. Jest to związane głównie z niewystarczającym poziomem zasobów ludzkich, brakiem odpowiednio przeszkolonych

³⁸ 1 grudnia 2021 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący decyzji Rady na podstawie art. 78 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), aby wesprzeć Łotwę, Litwę i Polskę poprzez zapewnienie środków i wsparcia operacyjnego niezbędnych do uporządkowanego i godnego zarządzania napływem osób traktowanych instrumentalnie przez Białoruś, przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych.

³⁹ Wspólny zintegrowany model analizy ryzyka <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/ciram/>

funkcjonariuszy straży granicznej, a także z niezadowalającą jakością łączności, co uniemożliwia jednolite i systematyczne przeprowadzanie odpraw z wykorzystaniem odpowiednich baz danych, uwzględniając System Informacyjny Schengen i prowadzoną przez Interpol bazę zawierającą dane skradzionych lub utraconych dokumentów podróży (SLTD) i skutkuje powstawaniem istotnych luk w systemie bezpieczeństwa. Ten stan rzeczy może stwarzać zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych dowolnego z państw członkowskich i UE rozumianej jako całość.

Opisaną sytuację pogarsza dodatkowo niezadowalający stopień wdrożenia i stosowania dyrektywy w sprawie odpowiedzialności przewoźnika⁴⁰ i dyrektywy w sprawie **danych pasażera przekazywanych przed podróżą**⁴¹ w niektórych państwach członkowskich. Aby przeciwdziałać zjawisku imigracji nieuregulowanej i zapewnić skuteczne przeprowadzanie kontroli granicznych, przewoźnicy lotniczy są obowiązani przekazywać, do zakończenia odprawy i na żądanie organów odpowiedzialnych za przeprowadzanie odpraw osób na granicach zewnętrznych, informacje na temat pasażerów, którzy zostaną przez nich przewiezieni, wyznaczonemu przejściu granicznemu, przez które osoby te wjadą na terytorium danego państwa członkowskiego. W przypadku niepodjęcia stosownych działań w tym zakresie funkcjonariusze straży granicznej nie będą dysponowali wszystkimi informacjami niezbędnymi do należytego przeprowadzenia kontroli granicznych. Do końca 2022 r. przewiduje się dokonanie przeglądu dyrektywy w sprawie danych pasażera przekazywanych przed podróżą⁴², aby wyeliminować luki, które ujawniono m.in. w toku oceny przeprowadzonej w 2020 r. oraz aby zapewnić warunki sprzyjające należytemu wdrażaniu przepisów tej dyrektywy.

Szereg państw członkowskich boryka się z problemem **rozdrobnionego krajowego obrazu sytuacji** oraz ograniczonej zdolności w zakresie wykrywania i reagowania, w szczególności na granicach morskich i lądowych, spowodowanej brakiem zintegrowanych systemów ochrony granicy, niezadowalającym poziomem koordynacji działań i współpracy między krajowymi organami odpowiedzialnymi za kontrolę granic, a także nierównomiernym **wdrażaniem europejskiego systemu nadzorowania granic (EUROSUR)**⁴³, co wpływa na jakość kontroli granicznych. Wspomniane niedociągnięcia mogą zmniejszyć wydajność operacyjną zarządzania granicami zewnętrznymi i pogorszyć zdolność reagowania, narażając tym samym strefę Schengen na ryzyko. Dotyczy to w szczególności granic morskich i lądowych z uwagi na ograniczone zdolności i zintegrowane systemy ochrony granic, które wywierają wpływ na jakość kontroli granicznych. Wspomniane niedociągnięcia mogą zmniejszyć wydajność operacyjną zarządzania granicami zewnętrznymi i pogorszyć zdolność reagowania, narażając tym samym strefę Schengen na ryzyko.

Poszanowanie praw podstawowych, a w szczególności zasady *non-refoulement*, ma kluczowe znaczenie w kontekście zarządzania granicami zewnętrznymi UE. W 2020 r. obserwatorzy z Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej zaczęli brać udział w ocenach Schengen w obszarze granic zewnętrznych. Przyczyniło się to do zidentyfikowania niedociągnięć i wypracowania zaleceń dotyczących potencjalnych usprawnień. Zarzuty dotyczące naruszeń praw podstawowych na granicach zewnętrznych zawsze budzą niepokój. Sprawne ocenianie wszelkich domniemych przypadków naruszenia praw podstawowych i, w stosownych przypadkach, szybkie przeprowadzanie niezależnych postępowań wyjaśniających w tym zakresie ma kluczowe

⁴⁰ Dyrektywa Rady 2001/51/WE z dnia 28 czerwca 2001 r. uzupełniająca postanowienia art. 26 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r.

⁴¹ Dyrektywa Rady 2004/82/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie zobowiązania przewoźników do przekazywania danych pasażerów.

⁴² Zob. załącznik I do programu prac Komisji na 2022 r., COM(2021) 645 z 19.10.2021.

⁴³ Europejski system nadzorowania granic (EUROSUR) zapewnia ramy dla wymiany informacji i współpracy między państwami członkowskimi a Frontexem w celu poprawy orientacji sytuacyjnej i zwiększenia zdolności reagowania na granicach zewnętrznych.

znaczenie dla zapewnienia ochrony praw podstawowych na granicach zewnętrznych. W tym kontekście ustanawianie niezależnych mechanizmów monitorowania poszanowania praw podstawowych należy uznać za dobrą praktykę, którą Komisja będzie nadal wspierać i finansować. Poszanowanie praw podstawowych stanowi jedno z zagadnień objętych nowym mechanizmem oceny i monitorowania Schengen, który zapewni podejmowanie działań służących zapobieganiu wszelkim niedociągnięciom w tym obszarze i ich eliminowaniu.

Ramka 5. Priorytety w obszarze zarządzania europejskimi granicami zewnętrznymi

- Skuteczne wdrażanie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami
- Zwiększenie stopnia wykorzystania analizy ryzyka w kontekście kontroli granicznych i pełne zintegrowanie wyników oceny narażenia z działaniami w obszarze planowania i operacjami przeprowadzanymi przez Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną
- Poprawa jakości odpraw granicznych dzięki stosowaniu procedur opierających się na informacjach oraz zwiększenie stopnia wykorzystania informacji poprzedzających przybycie poprzez wdrożenie systemów informacyjnych do celów kontroli granicznej, w tym przyjęcie przez Komisję wniosku dotyczącego przeglądu dyrektywy w sprawie danych pasażera przekazywanych przed podróżą
- Wzmocnienie krajowych zintegrowanych systemów ochrony granicy i współpracy międzyagencyjnej
- Wdrożenie solidnych krajowych systemów szkolenia w zakresie przeprowadzania kontroli granicznych⁴⁴
- Wdrożenie krajowych mechanizmów monitorowania poszanowania praw podstawowych

4.2. Polityka wizowa

Strefa Schengen nie może funkcjonować w prawidłowy sposób bez wspólnej polityki wizowej. Taka polityka stanowi narzędzie ułatwiające osobom odwiedzającym Unię legalnie, takim jak turyści i osoby odbywające podróż służbową, wjazd na jej terytorium, a jednocześnie pozwala zapobiegać zagrożeniom dla bezpieczeństwa i przeciwdziałać ryzyku związanemu z migracją nieuregulowaną do UE. W kodeksie wizowym⁴⁵ ustanowiono zharmonizowane procedury i warunki przetwarzania wniosków wizowych i wydawania wiz, podczas gdy wizowy system informacyjny⁴⁶ zapewnia konsulatom, funkcjonariuszom straży granicznej i organów ścigania oraz organom imigracyjnym i innym właściwym organom możliwość uzyskania dostępu do danych osób ubiegających się o wizę.

Ograniczenia związane z podróżą wprowadzone w związku z pandemią COVID-19 doprowadziły do znaczącego spadku liczby wniosków o wizę Schengen. Podczas gdy przed pandemią konsulaty w państwach należących do strefy Schengen otrzymały 16 mln wniosków wizowych w 2018 r. i 17 mln wniosków wizowych w 2019 r., liczba wniosków zmniejszyła się do 3 mln w 2020 r. i do 2,5 mln w 2021 r.

Pandemia wiązała się również z ograniczeniami w zakresie przeprowadzania ocen Schengen w tym obszarze polityki, biorąc pod uwagę fakt, że odpowiednie oceny przeprowadza się w konsulatach państw członkowskich znajdujących się w państwach trzecich, których obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu. W latach 2020–2021 udało się przeprowadzić zaledwie dwie takie oceny. Wiele państw członkowskich poczyniło jednak znaczące postępy we wdrażaniu

⁴⁴ Wspólny podstawowy program szkoleń dla funkcjonariuszy straży granicznej i przybrzeżnej w UE jest jedynym programem nauczania, w którym ustanowiono podstawowe standardy kształcenia funkcjonariuszy straży granicznej na szczeblu operacyjnym w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Komisja i Frontex ustawicznie zachęcają państwa członkowskie do korzystania z tego programu.

⁴⁵ Rozporządzenie (WE) nr 810/2009 (Dz.U. L 243 z 15.9.2009, s. 1).

⁴⁶ Rozporządzenie (WE) nr 767/2008 (Dz.U. L 218 z 13.8.2008, s. 60).

swoich planów działania związanych z poprzednimi ocenami. Zamknięcie 12 planów działania na przestrzeni ostatnich dwóch lat świadczy o tym, że udało się skutecznie wyeliminować istotną liczbę wykrytych niedociągnięć.

Państwa członkowskie w przeważającej mierze należycie wdrażają wspólną politykę wizową, a podejmowane przez nie decyzje dotyczące tego, które wnioski o wydanie wizy należy uwzględnić, a które odrzucić, są w ogólnym rozrachunku odpowiednio uzasadnione. Poniżej przedstawiono niektóre z najistotniejszych kwestii, które wciąż budzą zastrzeżenia:

- praktyki stosowane przez państwa członkowskie nadal różnią się między sobą, jeżeli chodzi o ustalanie ważności wiz lub żądanych dokumentów uzupełniających, pomimo przepisów dotyczących ważności wiz zawartych w kodeksie wizowym i prawnie wiążących zharmonizowanych wykazów dokumentów uzupełniających przyjmowanych przez Komisję;
- niedostateczny poziom przeszkolenia i niedobory kadrowe prowadzące do błędów proceduralnych;
- powszechne korzystanie z usług świadczonych przez usługodawców zewnętrznych przy niezadowalającym stopniu monitorowania działalności tych usługodawców;
- nieoptymalne korzystanie z wizowego systemu informacyjnego spowodowane niekiedy niewystarczającą jakością wprowadzanych w nim danych, faktem, że krajowe systemy rozpatrywania spraw nie zawsze są dostosowane do kodeksu wizowego i do procedur związanych z kontrolą obiegu zadań w wizowym systemie informacyjnym, a także brakiem odpowiedniego przeszkolenia w zakresie IT oraz ograniczoną znajomością określonych funkcji systemu i korzyści związanych z jego stosowaniem.

W ramach procesu monitorowania wyników poprzednich ocen Komisja wielokrotnie wzywała państwa członkowskie do rozwiązania tych problemów – w tym celu w ramach Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (na lata 2021–2027) stanowiącego jeden z elementów Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami udostępniono odpowiednie wsparcie finansowe przeznaczone na pokrycie kosztów stosownych działań w tym zakresie.

27 kwietnia 2022 r. Komisja przedstawiła wniosek w sprawie **cyfryzacji procedur wizowych** w celu zmodernizowania procesu składania i przetwarzania wniosków wizowych, a jednocześnie zwiększenia bezpieczeństwa strefy Schengen. Tego samego dnia Komisja zaproponowała zniesienie obowiązku wizowego dla obywateli Kuwejtu i Kataru. W nadchodzących miesiącach Komisja zamierza przeprowadzić ocenę zmienionego kodeksu wizowego, który wszedł w życie w lutym 2020 r. Komisja będzie w dalszym ciągu uważnie monitorowała państwa trzecie, którym przyznano prawo bezwizowego wjazdu na terytorium UE, w szczególności za pośrednictwem sprawozdania dotyczącego mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego⁴⁷, a także będzie nadal ściśle współpracowała z zainteresowanymi państwami członkowskimi i ze Stanami Zjednoczonymi, aby zagwarantować pełną wzajemność w zakresie znoszenia wiz dla pozostałych państw członkowskich, mianowicie Bułgarii, Cypru i Rumunii. Ponadto Komisja, we współpracy z państwami członkowskimi, uważnie śledzi programy obywatelstwa dla inwestorów oferowane przez państwa trzecie zwolnione z obowiązku wizowego, ponieważ beneficjenci tych programów mogą uzyskać prawo swobodnego wjazdu do strefy Schengen. W ostatnim czasie

⁴⁷ Komisja ma obowiązek składania co roku sprawozdania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie na temat ciągłości spełniania warunków zwolnienia z obowiązku wizowego przez państwa, których obywatele uzyskali bezwizowy dostęp mniej niż siedem lat temu, po pomyślnym zakończeniu dialogu w sprawie liberalizacji reżimu wizowego (Republika Albanii, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Republika Macedonii Północnej, Republika Serbii, Gruzja, Republika Mołdawii, Ukraina). 4 sierpnia 2021 r. przyjęto czwarte sprawozdanie w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego (COM(2021) 602).

Rada – na wniosek Komisji – podjęła decyzję o tymczasowym zawieszeniu warunków zwolnienia z obowiązku wizowego dla posiadaczy paszportów Republiki Vanuatu wydanych po 2015 r. z uwagi na ryzyko związane z programem obywatelstwa dla inwestorów realizowanego w tym państwie⁴⁸. Państwa członkowskie będą musiały kontynuować ścisłą współpracę z eu-LISA i Komisją, aby zmodernizować swoje systemy informatyczne wykorzystywane do przetwarzania wniosków wizowych w celu ich dostosowania do nowej wersji wizowego systemu informacyjnego. Oceny Schengen prowadzone w tym obszarze polityki zostaną wznowione w czerwcu 2022 r., biorąc pod uwagę zmieniającą się sytuację epidemiologiczną.

Ramka 6. Priorytety polityki wizowej

- Poczynienie szybkich postępów w negocjacjach dotyczących wniosku w sprawie cyfryzacji procedur wizowych
- Poczynienie szybkich postępów w negocjacjach dotyczących wniosku w sprawie zwolnienia z obowiązku posiadania wizy dla obywateli Kuwejtu i Kataru
- Przygotowanie procesu wdrażania zmienionego wizowego systemu informacyjnego
- Intensyfikacja działań w zakresie monitorowania państw trzecich, których obywatelom przyznano prawo bezwizowego wjazdu na terytorium UE
- Intensyfikacja działań w zakresie monitorowania programów obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów prowadzonych przez państwa trzecie zgodnie z zaleceniem C(2022) 2028⁴⁹
- Wznowienie ocen Schengen od czerwca 2022 r.

4.3. Powroty osób nieposiadających prawa do pozostania

Zwiększanie starań na rzecz ograniczenia skali zjawiska migracji nieuregulowanej do UE i poprawy ochrony granic zewnętrznych powinno iść w parze z podejmowaniem działań służących zapewnieniu faktycznego **powrotu** obywateli państw trzecich przebywających na terytorium państw członkowskich nielegalnie do ich państw pochodzenia. Każdego roku około 400 000 obywateli państw trzecich nakazuje się opuszczenie terytorium UE, ale zaledwie 140 000 z nich (w 2020 r. liczba ta była niższa z uwagi na wprowadzenie środków ograniczających mających na celu zapobieżenie szerzeniu się pandemii) faktycznie wróciło do swojego państwa pochodzenia, przy czym dobrowolne powroty stanowiły około 45 % łącznej liczby powrotów. Poprawa skuteczności systemów powrotów państw członkowskich stanowi również istotny aspekt działań na rzecz ustanowienia wspólnego unijnego systemu powrotów zgodnie z paktem o migracji i azylu łączącego silniejsze struktury wewnątrz UE, w szczególności wzmocnienie ram prawnych dzięki przyjęciu wersji przekształconej dyrektywy powrotowej i zapewnienie wydajniejszej współpracy z państwami trzecimi. Ponadto zgodnie ze strategią UE na rzecz dobrowolnych powrotów i reintegracji przyjętą w kwietniu 2021 r. trwają prace nad przygotowaniem bardziej jednolitego i skoordynowanego podejścia państw członkowskich pozwalającego odblokować pełny potencjał dobrowolnych powrotów i reintegracji, aby zwiększyć skuteczność i zrównoważony charakter wspólnego unijnego systemu powrotów z korzyścią zarówno dla osób powracających, jak i dla UE i państw trzecich.

W trakcie ocen Schengen odnotowano poprawę sytuacji w tym obszarze, a ustawodawstwo krajowe państw członkowskich i praktyki stosowane w państwach członkowskich są obecnie lepiej dostosowane do wymogów ustanowionych w dyrektywie powrotowej. Zapewnienie pełnego poszanowania praw podstawowych wciąż wiąże się jednak z koniecznością wprowadzenia dodatkowych usprawnień. W jednym państwie członkowskim wykryto poważne niedociągnięcia

⁴⁸ Decyzja (UE) 2022/366.

⁴⁹ C(2022) 724 final.

związane z nieodpowiednimi warunkami pobytu w ośrodku detencyjnym i niewystarczającymi gwarancjami proceduralnymi.

Ponadto, jeżeli chodzi o skuteczność systemów powrotów, nie wszystkie państwa członkowskie systematycznie wydają decyzje nakazujące powrót względem obywateli państw trzecich, którym nie przysługuje prawo do pozostania. Stwierdzono stosowanie rozbieżnych praktyk w kwestii zakazów wjazdu, które nie są systematycznie wydawane w sytuacji, gdy obywatele państw trzecich nie wywiążą się z obowiązku powrotu do swojego państwa pochodzenia, co osłabia odstraszający wpływ tego rodzaju zakazów.

Skuteczne egzekwowanie decyzji nakazujących powrót pozostaje wyzwaniem, m.in. z uwagi na ograniczony zakres współpracy państw trzecich w obszarze readmisji. Niezależnie od tych wyzwań o charakterze zewnętrznym, w toku ocen Schengen wykryto również przeszkody w systemach krajowych, które ograniczają skuteczność systemów powrotów państw członkowskich. Należy ponadto usprawnić proces gromadzenia danych w dziedzinie powrotów, aby zapewnić możliwość lepszego kształtowania polityki, a także jej wdrażania i oceniania. Najważniejsze problemy zidentyfikowane w szeregu państw członkowskich dotyczą:

- ograniczonej/niewystarczającej ilości zasobów przeznaczanych na działania w zakresie powrotów w ujęciu kadrowym i infrastrukturalnym;
- braku mechanizmu monitorowania wdrażania decyzji nakazujących powrót lub nieskuteczności takiego mechanizmu, uwzględniając informatyczne systemy zarządzania sprawami dotyczącymi powrotów;
- ograniczonej dostępności i ograniczonego korzystania z programów dobrowolnego powrotu i reintegracji (w tym również w kontekście doradztwa w zakresie powrotów);
- ograniczonego korzystania z rozwiązań alternatywnych wobec umieszczenia w ośrodku detencyjnym w celu zapobiegania ucieczkom i rozwiązania problemu niedostatecznej liczby miejsc w specjalistycznych ośrodkach detencyjnych.

Komisja prowadzi ścisłą współpracę z państwami członkowskimi na rzecz zapewnienia pełnego wdrożenia przepisów dotyczących powrotów oraz, w stosownych przypadkach, podejmowania działań następczych w tym zakresie, w tym również w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Szczególny nacisk kładzie się na wdrażanie procedur powrotu, takich jak wydawanie decyzji nakazujących powrót i ich skuteczne wykonanie, a także na poszanowanie praw migrantów – zwłaszcza dzieci i osób wymagających szczególnego traktowania – na wszystkich etapach procedury powrotu.

2 marca 2022 r. Komisja wyznaczyła pierwszego unijnego koordynatora ds. powrotów. Koordynator połączy różne dziedziny unijnej polityki powrotowej, wykorzystując pozytywne doświadczenia państw członkowskich w zarządzaniu powrotami oraz ułatwiając płynną i wzajemnie powiązaną realizację procedury powrotu. Komisja pracuje obecnie nad ustanowieniem sieci wysokiego szczebla ds. powrotów, która będzie wspierać koordynatora ds. powrotów w ułatwianiu praktycznej współpracy między państwami członkowskimi, Komisją i agencją Frontex oraz służyć jako zaufana przestrzeń konstruktywnej wymiany i dialogu na wysokim szczeblu na temat kwestii związanych z powrotami.

Ramka 7. Priorytety dotyczące polityki powrotowej.

- Szybkie przyjęcie odnowionych ram prawnych dotyczących powrotów opartych na przekształconej dyrektywie powrotowej.
- Promowanie dobrowolnych powrotów i reintegracji jako integralnej części wspólnego unijnego systemu powrotów, zgodnie ze strategią UE na rzecz dobrowolnych powrotów i reintegracji.
- Pełne wykorzystanie operacyjnego i praktycznego wsparcia, jakiego Frontex może udzielić w tym obszarze.

4.4. Współpraca policyjna⁵⁰

Na obszarze bez kontroli na granicach wewnętrznych niezbędna jest ścisła **współpraca policyjna** między państwami członkowskimi, która zapewni bezpieczeństwo i zaufanie w strefie Schengen, a w szczególności w regionach przygranicznych. Zgodnie z opublikowaną przez Europol oceną zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością w Unii Europejskiej (EU SOCTA) z 2021 r. niemal 70 % zorganizowanych siatek przestępczych działa aktywnie w co najmniej trzech państwach członkowskich. Aby zwalczać przestępczość transgraniczną, funkcjonariusze policji w całej UE muszą mieć możliwość nawiązywania skutecznej, szybkiej i systematycznej współpracy.

W ocenach Schengen przeprowadzonych dotychczas w obszarze współpracy policyjnej podkreślono, że choć państwa członkowskie zasadniczo przestrzegają prawnego dorobku Schengen, **istnieje szereg przeszkód, które utrudniają praktyczne wykorzystanie niektórych narzędzi transgranicznej współpracy policyjnej** dostępnych dla państw członkowskich.

Transgraniczną współpracę policyjną, o której mowa we wniosku dotyczącym zalecenia Rady w sprawie operacyjnej współpracy policyjnej, komplikuje fakt, że w wielu państwach członkowskich współistnieją różne organy policyjne, np. policja o statusie wojskowym, policja o statusie cywilnym, policja krajowa, regionalna lub lokalna. Istotne jest, by każde państwo członkowskie zorganizowało swoje wewnętrzne działania koordynacyjne w taki sposób, aby wszystkie właściwe służby mogły uczestniczyć w transgranicznej i międzynarodowej współpracy policyjnej. W tym celu prawie wszystkie państwa członkowskie wyznaczyły jedną służbę działającą jako **pojedynczy punkt kontaktowy**⁵¹ właściwy do prowadzenia transgranicznej i międzynarodowej współpracy operacyjnej organów ścigania oraz wymiany informacji między tymi organami. Pojedyncze punkty kontaktowe, które są podstawą transgranicznej współpracy organów ścigania i wymiany informacji operacyjnych, borykają się z brakiem integracji i dostosowanych do potrzeb szkoleń dla personelu, co ogranicza korzyści płynące z gwałtownego nasilenia wymiany informacji w ostatnich latach.

Skuteczna współpraca transgraniczna wymaga interoperacyjnych środków komunikacji oraz mobilnego dostępu do odpowiednich baz danych z zachowaniem niezbędnych zabezpieczeń. Systemy techniczne stosowane na szczeblu krajowym powinny umożliwiać bezpieczną transgraniczną wymianę informacji, w tym bezpieczną pocztę elektroniczną oraz systemy łączności radiowej, zwłaszcza w przypadku pościgów. Ze względu na brak odpowiednich narzędzi technicznych w większości państw członkowskich funkcjonariusze policji, aby skontaktować się ze swoją jednostką w celu podstawowego sprawdzenia danej osoby, korzystają z niezabezpieczonych narzędzi radiokomunikacji lub telefonów komórkowych. Wiąże się to z ryzykiem awarii sieci komunikacji (częstej na obszarach górskich) i nieporozumień (np. w przypadku problemów z transliteracją). Z takim samym ryzykiem mamy do czynienia w przypadku braku odpowiedniego mobilnego dostępu do baz danych dla funkcjonariuszy policji w terenie. Gdy funkcjonariusze dokonują kontroli danej osoby podczas wspólnego patrolu lub podczas ukierunkowanych wspólnych działań na obszarach przygranicznych, muszą mieć natychmiastowy i odpowiedni dostęp do krajowych i międzynarodowych baz danych, do których mają dostęp na mocy prawa krajowego. Jeżeli dostępne informacje lub działania, które należy podjąć, nie będą prawidłowo wyświetlane, poszukiwani przestępcy mogą na przykład przejechać

⁵⁰ „Współpraca policyjna” obejmuje wszystkie właściwe organy państw członkowskich, w tym służby policji, służby celne oraz inne organy ścigania wyspecjalizowane w zapobieganiu przestępstwom lub ich wykrywaniu i ściganiu (art. 87 TFUE).

⁵¹ Pojedynczy punkt kontaktowy oznacza krajowy organ centralny odpowiedzialny za międzynarodową współpracę policyjną, o którym mowa w art. 39 ust. 3 konwencji wykonawczej do układu z Schengen.

niezauważeni przez kilka krajów. Oprócz funkcjonariuszy policji w terenie także funkcjonariusze śledczy potrzebują bardziej bezpośredniego dostępu do odpowiednich międzynarodowych baz danych. Ponieważ większość przestępców działa ponad granicami, wczesne wykrycie powiązań międzynarodowych ma kluczowe znaczenie dla powodzenia postępowania przygotowawczego.

Ponadto stopień uproszczenia **transgranicznych działań operacyjnych policji** (takich jak pościgi lub obserwacja transgraniczna) różni się znacznie w poszczególnych państwach UE. Podczas gdy niektóre kraje w dużym stopniu umożliwiają wzajemny dostęp do baz danych organów ścigania (w tym służb celnych i straży granicznej), inne nakładają zbyt wąskie ograniczenia geograficzne lub czasowe na pościgi lub nie zezwalają zagranicznym funkcjonariuszom policji na zatrzymanie podejrzanych na swoim terytorium podczas pościgu.

Konwencja wykonawcza do układu z Schengen⁵² ustanawiająca podstawowe zasady współpracy policyjnej oraz dotycząca Szwecji decyzja ramowa 2006/960/WSiSW w sprawie uproszczenia wymiany informacji między organami ścigania stanowią część dorobku Schengen. Postanowienia konwencji nadają państwom będącym jej stronami znaczną elastyczność co do sposobu jej wdrożenia. W praktyce regularnie stosuje się umowy dwustronne lub wielostronne w celu dalszego rozwijania tej wspólnej podstawy⁵³. Obecnie obowiązuje około 60 takich umów zawartych między państwami członkowskimi UE.

Głównym wyzwaniem w dziedzinie współpracy policyjnej jest to, że ramy legislacyjne są rozdrobnione i pozostawiają państwom członkowskim dużą swobodę w zakresie sposobu ich wdrażania. Wnioski dotyczące współpracy policyjnej⁵⁴ mają na celu rozwiązanie tego problemu i wzmocnienie współpracy policyjnej dzięki zapewnieniu jasnych kanałów i ram czasowych wymiany informacji oraz zwiększeniu roli Europolu. Komisja z zadowoleniem przyjmuje postępy poczynione przez Radę, która zamierza przyjąć ogólne podejście do dyrektywy i rozporządzenia w czerwcu 2022 r., a także zatwierdzić zalecenie w sprawie operacyjnej współpracy policyjnej. Rozmowy trójstronne dotyczące tych wniosków mogą zatem rozpocząć się jeszcze w tym roku, a ich przyjęcie jest spodziewane przed końcem 2023 r.

Niezbędne jest dalsze rozwijanie narzędzi, którymi dysponuje policja. Wykorzystywanie i wymiana danych pasażera przekazywanych przed podróżą w połączeniu z danymi dotyczącymi przelotu pasażera już przyniosły wymierne rezultaty w walce z terroryzmem i poważną przestępczością. Trwają prace przygotowawcze nad nową inicjatywą ustawodawczą w celu poprawy wykorzystania danych pasażera przekazywanych przed podróżą również na potrzeby organów ścigania przez zwiększenie pewności prawa i wyeliminowanie luk, które wyszły na jaw w ocenie dyrektywy w sprawie danych pasażera przekazywanych przed podróżą⁵⁵ przeprowadzonej w 2020 r., przy jednoczesnym zapewnieniu niezbędnych zabezpieczeń. Ocena ma zostać przedstawiona przed końcem 2022 r.

Ramka 8. Priorytety dotyczące współpracy policyjnej.

- Szybkie przyjęcie wniosków dotyczących współpracy policyjnej oraz wdrożenie zalecenia w sprawie operacyjnej współpracy policyjnej, które Rada ma przyjąć w czerwcu.

⁵² Art. 39–47 konwencji wykonawczej do układu z Schengen.

⁵³ Art. 39 ust. 5 konwencji wykonawczej do układu z Schengen.

⁵⁴ Obejmują one wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie operacyjnej współpracy policyjnej (COM(2021) 780 final), wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wymiany informacji między organami ścigania państw członkowskich (COM(2021) 782 final) oraz wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zautomatyzowanej wymiany danych na potrzeby współpracy policyjnej (COM(2021) 784 final).

⁵⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0082&from=EN>

- Przyjęcie przez Komisję do końca 2022 r. wniosku dotyczącego nowego środka ustawodawczego w sprawie danych pasażera przekazywanych przed podróżą w celu zwiększenia wykorzystania tych danych do celów organów ścigania.
- Dalsza integracja kanałów współpracy międzynarodowej, usprawnienie systemów zarządzania sprawami oraz automatyzacja procesów w pojedynczych punktach kontaktowych.
- Skuteczny i bezpośredni dostęp online do krajowych, unijnych i międzynarodowych baz danych organów ścigania dla personelu pojedynczych punktów kontaktowych, funkcjonariuszy śledczych i funkcjonariuszy policji w terenie w zakresie, w jakim jest to niezbędne do wykonywania ich zadań.
- Skuteczny mobilny dostęp do międzynarodowych i krajowych baz danych dla funkcjonariuszy policji w terenie, szczególnie w regionach przygranicznych.
- Interoperacyjność narzędzi radiokomunikacji.

4.5. System Informacyjny Schengen

System Informacyjny Schengen (SIS) jest głównym środkiem kompensującym zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych, ponieważ stanowi istotne wsparcie dla polityki w dziedzinie migracji i bezpieczeństwa w całej strefie Schengen i na jej granicach zewnętrznych.

Znaczenie SIS dla bezpieczeństwa i zarządzania granicami w Europie stale rośnie. Mimo że kryzys związany z COVID-19 miał negatywny wpływ na korzystanie z systemu ze względu na wynikające z niego ograniczenie liczby podróży i zmniejszenie liczby odpraw granicznych dokonywanych w tym czasie, obecnie wykorzystanie SIS w Europie stale rośnie, a pod koniec 2021 r. osiągnęło szczytowy poziom prawie 90 mln wpisów⁵⁶ wprowadzonych przez państwa członkowskie do bazy danych Systemu Informacyjnego Schengen⁵⁷. Do grudnia 2019 r., czyli tuż przed wybuchem pandemii, w Systemie Informacyjnym Schengen przeprowadzono rekordową liczbę wyszukiwań – 6,6 mld, a także osiągnięto rekordowy poziom 283 713 trafień⁵⁸ (ta liczba wzrosła ponad dwukrotnie z 128 598 trafień w 2014 r.). W 2021 r. w SIS przeprowadzono ponad 7 mld wyszukiwań⁵⁹ i uzyskano 222 967 trafień, co przyczyniło się do rozwiązania takiej samej liczby spraw w krajach europejskich, które korzystają z tego systemu.

Na podstawie przeprowadzonych ocen Schengen można stwierdzić, że **państwa członkowskie zasadniczo wdrożyły i stosują System Informacyjny Schengen w sposób skuteczny i jednolity**. Choć w niektórych państwach członkowskich stwierdzono poważne niedociągnięcia we wdrażaniu Systemu Informacyjnego Schengen, kraje te pilnie i aktywnie pracują nad wyeliminowaniem tych niedociągnięć.

Podczas oceny ujawniono pewne **powtarzające się niedociągnięcia**:

- Państwa członkowskie nie wprowadzają do Systemu Informacyjnego Schengen wszystkich istotnych informacji. Na przykład nie zawsze dołączają odciski palców i fotografie, nawet jeśli te dane są dostępne na poziomie krajowym. W niektórych przypadkach wynika to z braku narzędzi technicznych lub obowiązkowych procedur na szczeblu krajowym nakładających na organy dokonujące wpisu wymóg dodania tych danych, jeżeli są dostępne.

⁵⁶ „Wpis” oznacza zestaw danych wprowadzonych do Systemu Informacyjnego Schengen, umożliwiających właściwym organom zidentyfikowanie osoby lub przedmiotu w celu podjęcia konkretnego działania.

⁵⁷ Jest to wzrost o niemal 20 mln dodatkowych wpisów w porównaniu z danymi sprzed czterech lat (71 mln do grudnia 2016 r.).

⁵⁸ „Trafienie” oznacza dopasowanie, które spełnia następujące kryteria: a) zostało potwierdzone przez: (i) użytkownika końcowego; lub (ii) właściwy organ zgodnie z procedurami krajowymi, w przypadku gdy dane dopasowanie opierało się na porównaniu danych biometrycznych; oraz b) wymagane jest podjęcie dalszych działań.

⁵⁹ W 2019 r. w SIS przeprowadzono 6,6 mld wyszukiwań, a w 2021 r. – 7,0 mld.

- Nie wszystkie informacje dostępne we wpisie Systemu Informacyjnego Schengen (np. dostępna fotografia danej osoby) są wyświetlane użytkownikom końcowym, tj. funkcjonariuszom policji, straży granicznej i innym użytkownikom podczas korzystania z systemu. Utrudnia to prawidłową identyfikację osoby, której dotyczy wpis, i podjęcie odpowiednich działań.
- W niektórych państwach członkowskich brakuje postępów w wykorzystywaniu nowych narzędzi, takich jak funkcja wyszukiwania odcisków palców w SIS. Niesie to ze sobą ważne konsekwencje i może prowadzić do luk w systemie bezpieczeństwa.
- Biura SIRENE, struktury administracyjne zajmujące się wymianą informacji uzupełniających wpisy w Systemie Informacyjnym Schengen, są centralnym elementem funkcjonowania Systemu Informacyjnego Schengen, ale nie zawsze dysponują wystarczającym personelem i zasobami technicznymi, w tym zautomatyzowanymi i zintegrowanymi narzędziami kontroli obiegu zadań, które umożliwiłyby im skuteczną wymianę tych informacji.
- Ograniczone zasoby ludzkie i techniczne w biurach SIRENE sprawiają, że struktury te często funkcjonują na granicy swoich możliwości. Jakość i szybkość wymiany informacji oraz współpraca operacyjna między biurami mają kluczowe znaczenie w działaniach podejmowanych w następstwie trafień, np. w celu zapewnienia ochrony osobom zaginionym i osobom wymagającym szczególnego traktowania.
- Niektóre państwa członkowskie nie połączyły swoich systemów automatycznego rozpoznawania tablic rejestracyjnych z Systemem Informacyjnym Schengen, co ogranicza ogólny poziom bezpieczeństwa w strefie Schengen i na granicach zewnętrznych.

Ramka 9. Priorytety dotyczące Systemu Informacyjnego Schengen.

- Możliwie jak najszybsze wdrożenie odnowionego Systemu Informacyjnego Schengen, obejmującego nowe kategorie wpisów i oferującego nowe funkcje, które jeszcze bardziej zwiększą skuteczność tego systemu.
- Odpowiednie zwiększenie liczby pracowników i zasobów biur SIRENE w państwach członkowskich oraz automatyzacja kontroli obiegu zadań w celu przetwarzania dużej liczby trafień przychodzących oraz zapewnienia jakości i szybkości wymiany informacji i współpracy.
- Pełne wykorzystywanie funkcji wyszukiwania odcisków palców w Systemie Informacyjnym Schengen.

4.6. Ochrona danych

Kolejnym istotnym elementem dorobku Schengen są przepisy dotyczące ochrony danych osobowych. Główne wymogi prawne mające zastosowanie w tej dziedzinie stanowią szczegółowe przepisy dotyczące ochrony danych osobowych zawarte w dorobku prawnym UE dotyczącym Systemu Informacyjnego Schengen i wizowego systemu informacyjnego oraz, w przyszłości, nowych systemów informacyjnych (system wjazdu/wyjazdu, ETIAS, interoperacyjność), przepisy ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO)⁶⁰, do których odsyłają przepisy dotyczące tych systemów, oraz dyrektywa o ochronie danych w sprawach karnych⁶¹.

Ocena tego, jak państwa członkowskie wdrażają i stosują dorobek Schengen, w szczególności w odniesieniu do SIS i VIS, w kontekście wymogów dotyczących ochrony danych jest podstawowym zabezpieczeniem w tym obszarze.

⁶⁰ Rozporządzenie (UE) 2016/679, Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1.

⁶¹ Dyrektywa (UE) 2016/680, Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 89.

Choć podczas oceny Schengen nie stwierdzono poważnych niedociągnięć, a zgodność z mającymi zastosowanie aktami prawa Unii w poszczególnych przypadkach należy oceniać indywidualnie, nadal występuje kilka **powtarzających się problemów**, którymi należy się zająć:

- Niektóre krajowe organy ochrony danych nie dysponują wystarczającymi zasobami ludzkimi i finansowymi, co utrudnia im wykonywanie wszystkich zadań związanych z Systemem Informacyjnym Schengen i wizowym systemem informacyjnym.
- Niektóre z organów ochrony danych mogą być narażone na wywieranie zewnętrznego wpływu na ich pracę, co może ograniczyć ich niezależność.
- Nie wszystkim organom ochrony danych przyznano skuteczne uprawnienia naprawcze wobec organów ścigania.
- W niektórych państwach członkowskich uznano, że częstsze i bardziej kompleksowe kontrole przeprowadzane przez organy ochrony danych są konieczne, by organy te mogły wypełniać swoje zadanie polegające na monitorowaniu zgodności z prawem przetwarzania danych z Systemu Informacyjnego Schengen i wizowego systemu informacyjnego.
- Organy ochrony danych często nie spełniały wymogu przeprowadzania co najmniej co cztery lata kontroli operacji przetwarzania danych w Systemie Informacyjnym Schengen i wizowych systemach informacyjnych.
- W wielu przypadkach konieczna jest także poprawa, jeśli chodzi o informacje o prawach osób, których dane dotyczą, w odniesieniu do Systemu Informacyjnego Schengen i wizowego systemu informacyjnego oraz o procedurze korzystania z tych praw.
- Okres przechowywania rejestrów zapytań w systemach informatycznych w niektórych przypadkach nadal nie jest zgodny z dorobkiem Schengen.
- Niejednokrotnie administratorzy danych nie przeprowadzają aktywnej kontroli własnej działalności pod kątem przestrzegania przepisów o ochronie danych, w tym nie dokonują regularnego przeglądu rejestrów.
- Ponadto nie zawsze zapewnia się regularne i ustawiczne szkolenia w zakresie ochrony i bezpieczeństwa danych dla wszystkich pracowników operacyjnych mających dostęp do systemów informatycznych.

Ramka 10. Priorytety dotyczące ochrony danych.

- Państwa członkowskie powinny zapewnić organom ochrony danych zasoby wystarczające do tego, by umożliwić im wykonywanie wszystkich zadań związanych z Systemem Informacyjnym Schengen i wizowym systemem informacyjnym.
- Organy ochrony danych powinny zapewnić przeprowadzanie kontroli operacji przetwarzania danych w Systemie Informacyjnym Schengen i wizowych systemach informacyjnych co najmniej co cztery lata.
- Właściwe organy odpowiedzialne za System Informacyjny Schengen i wizowy system informacyjny powinny zastosować się do zaleceń, w szczególności dotyczących kontroli własnej działalności i szkoleń.
- Podczas wdrażania nowych systemów informacyjnych do celów kontroli granicznej (system wjazdu/wyjazdu, ETIAS, interoperacyjność) wszystkie odpowiedzialne podmioty powinny w pełni stosować podejście polegające na uwzględnianiu ochrony prywatności już w fazie projektowania. Należy zapewnić, aby wymogi dotyczące ochrony danych zostały w pełni zintegrowane i były przestrzegane od początku korzystania z tych systemów.

5. Dalsze kroki

Mimo że dziś jesteśmy lepiej przygotowani do reagowania na obecne i przyszłe wyzwania, wartość wszelkich aktów lub ram prawnych zależy od ich skutecznego i terminowego wdrożenia.

Oceny Schengen przeprowadzone w ostatnich latach potwierdziły, że państwa członkowskie odpowiednio wdrażają dorobek Schengen w poszczególnych obszarach polityki oraz że mechanizm ten przyniósł pożądany i zamierzony efekt. Stwierdzono jednak niedociągnięcia, a w niektórych dziedzinach nadal konieczny jest postęp. W niniejszym sprawozdaniu zidentyfikowano kluczowe obszary priorytetowe wymagające pilnej poprawy i uwypuklono konieczność szybkiego i odpowiedniego wdrożenia wszystkich dostępnych narzędzi.

Dzięki wprowadzeniu cyklu Schengen **zarządzanie strefą Schengen jest teraz wzmocnione i solidne** oraz zapewnia polityczną kontrolę nad odpowiednim wdrażaniem i regularnym monitorowaniem przepisów. Po wykonaniu pierwszych kroków w realizacji tego cyklu konieczne jest dalsze gwarantowanie wspólnych starań i wspólnej odpowiedzialności państw członkowskich, instytucji i agencji Unii za ten proces w drodze do kolejnego cyklu rocznego w 2023 r.

Zasadnicze znaczenie ma dalsze dążenie do osiągnięcia w pełni **skutecznego europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami**, z zaangażowaniem wszystkich właściwych podmiotów zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym. Na obszarze bez kontroli na granicach wewnętrznych niezbędne są ścisła **współpraca policyjna** między państwami członkowskimi oraz skuteczne wdrożenie wielkoskalowych systemów informacyjnych, zwłaszcza **Systemu Informacyjnego Schengen**, a także skuteczna **polityka powrotowa i wspólna polityka wizowa**.

Ponadto należy skoncentrować się na zapewnieniu do końca 2023 r. pełnego wdrożenia nowej architektury IT. UE zaprojektowała jeden z najbardziej **zaawansowanych technologicznie** systemów zarządzania granicami na świecie – należy zadbać o realizację tego ambitnego projektu w wyznaczonym terminie.

Ogromne znaczenie dla zapewnienia skutecznej realizacji naszych zobowiązań prawnych w praktyce ma **zapewnienie wystarczających zasobów i szkoleń** osobom odpowiedzialnym za wdrażanie i egzekwowanie dorobku Schengen. W tym kontekście kluczową rolę odgrywają agencje UE i należy zadbać o to, by ich mandaty były w pełni wykorzystywane.

Wreszcie kluczowe jest szybkie i skuteczne wdrożenie **zaleceń** przedstawionych w ocenach Schengen.

Realizację priorytetów strefy Schengen zapewni większa odpowiedzialność polityczna oparta na dialogu i regularnym monitorowaniu. W związku z tym Komisja wzywa państwa członkowskie i agencje UE do poczynienia niezbędnych kroków w celu realizacji tych priorytetów i podjęcia niezbędnych działań następczych.

W tym względzie Komisja zachęca Radę ds. Schengen do zatwierdzenia w czerwcu kluczowych elementów nowego modelu zarządzania strefą Schengen oraz priorytetów na lata 2022–2023 określonych w niniejszym sprawozdaniu. Komisja będzie aktywnie uczestniczyć w tym procesie zarówno na poziomie politycznym, jak i technicznym, a pod koniec cyklu rocznego przedstawi sprawozdanie z postępów i działań następczych.