



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 25.11.2020 r.
COM(2020) 779 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO
w sprawie funkcjonowania mechanizmu oceny i monitorowania dorobku Schengen na
podstawie art. 22 rozporządzenia (UE) nr 1053/2013
Pierwszy wieloletni program ocen (2015–2019)

{SWD(2020) 327 final}

1. WPROWADZENIE

W dniu 14 czerwca 1985 r. Francja, Niemcy i trzy państwa Beneluksu podpisały układ z Schengen, który zniósł kontrole na granicach wewnętrznych między tymi państwami członkowskimi. Dziś, 35 lat później, strefa Schengen jest jednym z najważniejszych osiągnięć Unii Europejskiej. Zwiększyła swobodę przemieszczania się, umożliwiając przepływ¹ 400 mln obywateli UE i obywateli spoza UE legalnie przebywających na danym terytorium, a także towarów i usług, bez poddawania ich kontroli na granicach wewnętrznych, przynosząc naszym społeczeństwom znaczne korzyści społeczne i gospodarcze².

Dobrze funkcjonująca strefa Schengen zależy od prawidłowego i skutecznego wdrażania dorobku Schengen oraz od wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi. Wymaga to nowoczesnego, jednolitego i wysoce wydajnego zarządzania granicami zewnętrznymi oraz szeregu środków wyrównawczych (takich jak sprawna współpraca organów ścigania, skuteczna polityka wizowa i powrotowa oraz kompleksowy System Informacyjny Schengen) w celu ochrony bezpieczeństwa obywateli, zmniejszenia ryzyka nielegalnego przemieszczania się między państwami członkowskimi oraz poprawy synergii między organami krajowymi.

Kluczowe znaczenie ma solidny system monitorowania służący weryfikacji, w jaki sposób państwa wdrażają dorobek Schengen, oraz zalecaniu usprawnień we wdrażaniu tego dorobku. Z tego powodu w 1998 r., w ramach konwencji z Schengen, umawiające się strony powołały stały komitet, którego zadaniem jest identyfikowanie niedociągnięć we wdrażaniu dorobku Schengen i proponowanie rozwiązań³. Po włączeniu konwencji z Schengen do ram prawnych UE Rada przejęła rolę koordynującą, a oceny były przeprowadzane w regularnych odstępach czasu przez zespoły ekspertów państw członkowskich wraz z przedstawicielem Rady i obserwatorem Komisji⁴.

W 2015 r. w ramach nowego mechanizmu oceny i monitorowania dorobku Schengen⁵ odpowiedzialność za koordynację i ogólną organizację tego działania przeniesiono na Komisję. Mechanizm ten pozostaje jednak wspólnym obowiązkiem Komisji, która przeprowadza oceny wspólnie z ekspertami państw członkowskich. Ten element wzajemnej oceny ma zasadnicze znaczenie dla ocen Schengen, ponieważ wzmacnia rozliczalność, odpowiedzialność za wyniki oraz zaufanie. Rada jest odpowiedzialna za wydawanie zaleceń

¹ Poza państwami członkowskimi strefa Schengen obejmuje również Islandię, Norwegię, Szwajcarię i Liechtenstein (tzw. „państwa stowarzyszone w ramach Schengen”). Irlandia nie należy do strefy Schengen, ale będzie częściowo stosować dorobek Schengen od dnia 1 stycznia 2021 r. Zjednoczone Królestwo również nie było częścią strefy Schengen, lecz częściowo stosowało dorobek Schengen. Bułgaria, Chorwacja, Cypr i Rumunia są związane dorobkiem Schengen, jednak kontrole na granicach wewnętrznych w odniesieniu do tych państw członkowskich nie zostały jeszcze zniesione. W sprawozdaniu wymienia się wszystkie te państwa jako państwa członkowskie.

² W 2016 r. szacowano, że pełne przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych spowodowałoby natychmiastowe bezpośrednie koszty dla gospodarki UE wynoszące 5–18 mld EUR rocznie, COM(2016) 120 final.

³ Decyzja Komitetu Wykonawczego z dnia 16 września 1998 r. ustanawiająca Stały Komitet ds. Oceny i Wprowadzania w Życie Dorobku Schengen (SCH/Com-ex (98) 26 def.), Dz.U. L 239 z 22.9.2000, s. 138.

⁴ Zob. konkluzje Rady z dnia 5 grudnia 2014 r. w sprawie spuścizny oceny Schengen w Radzie oraz jej przyszłej roli i obowiązków w ramach nowego mechanizmu.

⁵ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1053/2013, Dz.U. L 295 z 6.11.2013, s. 27 (rozporządzenie SCH-EVAL), które weszło w życie w 2015 r.

dla ocenianych państw, opartych na wniosku Komisji, dotyczących sposobów wyeliminowania wszelkich niedociągnięć stwierdzonych w trakcie ocen.

Mechanizm ten pozostaje niezmiennie aktualny. Od 2015 r. strefa Schengen znajduje się pod stałą presją i obecnie mamy do czynienia z inną rzeczywistością niż w momencie utworzenia Schengen. Niestabilność w sąsiedztwie Europy i poza nim, konsekwencje szczególnie wyjątkowych okoliczności kryzysu uchodźczego z 2015 r., kryzys związany z COVID-19 i zagrożenie terrorystyczne wymagają refleksji i podjęcia działań następnych.

Zagwarantowanie dobrze funkcjonującej strefy Schengen wynika m.in. z potrzeby posiadania w pełni skutecznego narzędzia oceny jej funkcjonowania oraz zapewnienia skutecznego wdrożenia usprawnień. Wszystkie właściwe państwa członkowskie zostały poddane ocenie w ramach nowego mechanizmu zgodnie z pierwszym wieloletnim programem ocen. Zgodnie z obowiązkiem sprawozdawczymi wynikającymi z rozporządzenia SCH-EVAL⁶ niniejsze sprawozdanie przedstawia stan wdrażania dorobku Schengen na podstawie wyników ocen i wdrożonych zaleceń. Sprawozdanie stanowi również podstawę do refleksji, która w związku z przeglądem mechanizmu jest niezbędna, aby zapewnić możliwość wykorzystania jego pełnego potencjału jako narzędzia oceny funkcjonowania Schengen i gwarantowania skutecznego wdrażania ulepszeń.

Jednym z wniosków wyciągniętych w przeszłości jest fakt, że utworzenie i utrzymanie strefy Schengen wymaga codziennych połączonych wysiłków ze strony państw członkowskich i instytucji UE, aby umożliwić wszystkim obywatelom UE pełne korzystanie z przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych. Dlatego w celu stymulowania konkretnej współpracy między wszystkimi zaangażowanymi podmiotami w kwestiach związanych z Schengen oraz odbudowy zaufania Komisja ustanowiła forum Schengen. Przedstawiając aktualny stan wdrażania dorobku Schengen oraz funkcjonowania mechanizmu oceny i monitorowania dorobku Schengen, niniejsze sprawozdanie ma stanowić niezbędną podstawę do dyskusji na pierwszym forum Schengen w dniu 30 listopada.

2. PROCES OCENY SCHENGEN

2.1. Proces oceny Schengen

Dorobek Schengen obejmuje szeroki i szybko rozwijający się zbiór przepisów, jak również środki wyrównawcze w celu zrównoważenia braku kontroli na granicach wewnętrznych. Mechanizm oceny i monitorowania dorobku Schengen monitoruje wdrażanie dorobku Schengen przez państwa, które stosują ten dorobek w całości lub w części⁷. Ocenia również zdolność państw, w których kontrole na granicach wewnętrznych nie zostały jeszcze zniesione, do pełnego⁸ wdrożenia dorobku Schengen. Mechanizm oceny i monitorowania dorobku Schengen obejmuje w szczególności ocenę wdrażania środków w obszarach granic zewnętrznych, powrotów, polityki wizowej, współpracy policyjnej, Systemu Informacyjnego Schengen (SIS), ochrony danych oraz braku kontroli granicznej na granicach wewnętrznych.

Komisja przeprowadza oceny w cyklu pięcioletnim zgodnie z programami wieloletnimi i rocznymi, wraz z ekspertami **państw członkowskich i agencjami UE** uczestniczącymi w charakterze obserwatorów. Każdy kraj poddawany jest ocenie co najmniej raz na pięć lat.

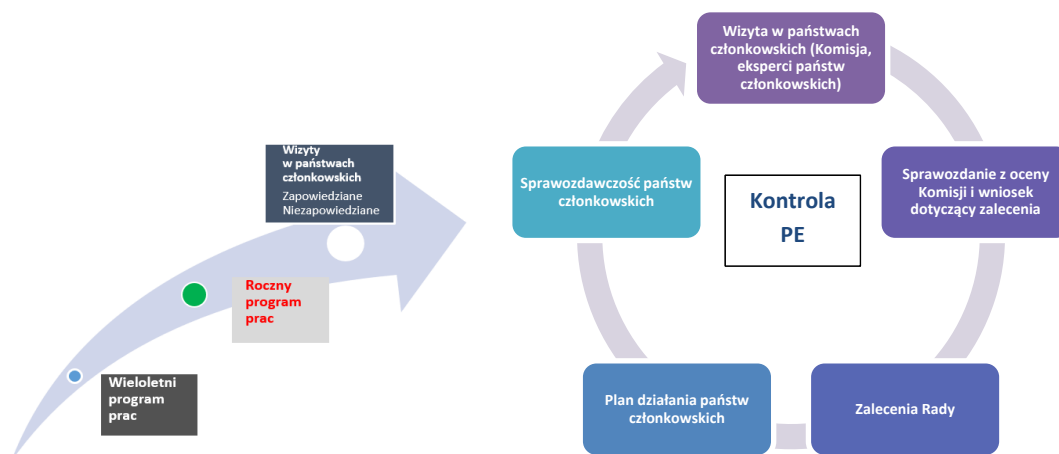
⁶ Artykuły 20 i 22 rozporządzenia SCH-EVAL.

⁷ Artykuł 1 rozporządzenia SCH-EVAL.

⁸ Dotyczy to Cypru i Chorwacji. Jak wskazano w motywie 28 rozporządzenia SCH-EVAL, ocena Bułgarii i Rumunii została już zakończona zgodnie z art. 4 ust. 2 Aktu przystąpienia z 2005 r. i nie zostanie przeprowadzona żadna ocena na podstawie art. 1 lit. b) rozporządzenia SCH-EVAL.

W razie potrzeby można organizować dodatkowe oceny *ad hoc* w formie *niezapowiedzianych* ocen lub *ponownych wizyt*. *Oceny tematyczne* są dodatkowym narzędziem służącym do jednoczesnej oceny wdrażania określonych części dorobku Schengen w kilku państwach. Poniższy wykres ilustruje pięcioletni proces oceny.

Cykl SCH-EVAL (5 lat)

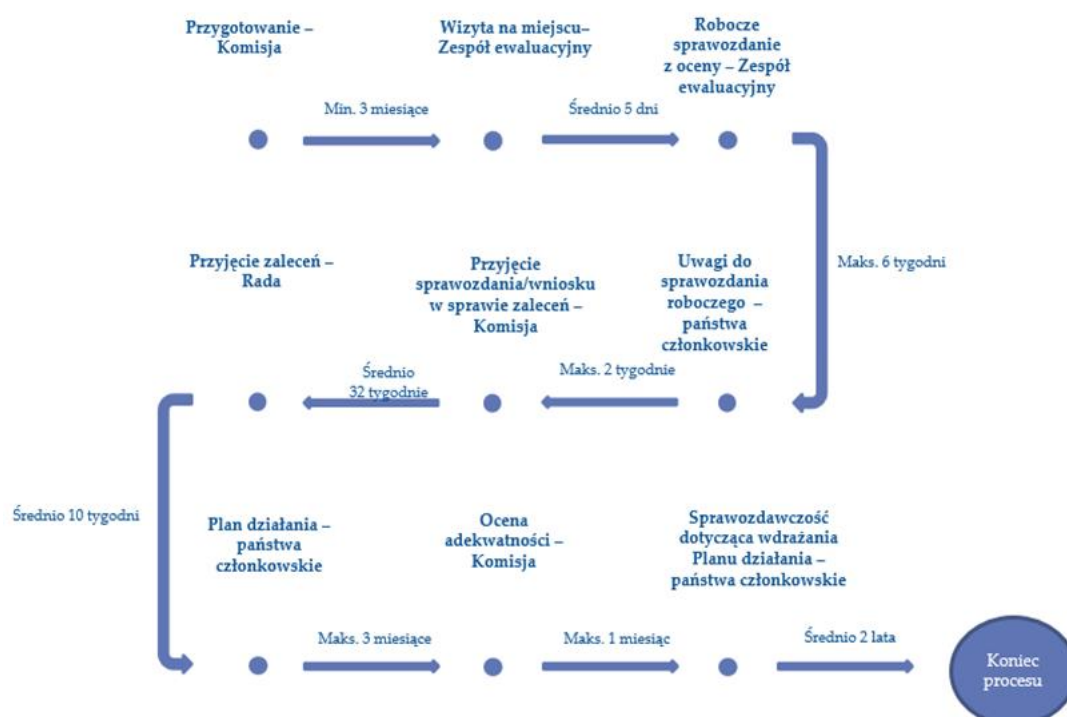


Sprawozdania z oceny przedstawiane są Komitetowi Schengen (w którym reprezentowane są wszystkie państwa członkowskie) oraz, pod warunkiem uzyskania jego pozytywnej opinii, przyjmowane przez Komisję⁹. Na wniosek Komisji Rada przyjmuje zalecenia w celu wyeliminowania wszelkich niedociągnięć stwierdzonych w sprawozdaniach z oceny, zamykając **pierwszy etap** oceny. W ramach działań następczych dane państwo musi przedłożyć plan działania zawierający wykaz działań naprawczych mających na celu wdrożenie zaleceń Rady. Komisja ocenia plany działania we współpracy z odpowiednimi ekspertami oceniającymi. Oceniany kraj ma obowiązek składania sprawozdań z poczynionych postępów co trzy miesiące. Po podjęciu wszystkich działań naprawczych Komisja zamyka ocenę, kończąc **drugi etap**.

⁹

Rozporządzenie (UE) nr 182/2011, Dz.U. L 55 z 28.2.2011, s. 13.

Mechanizm oceny Schengen – etapy



Jeżeli w sprawozdaniu z oceny stwierdzono *poważne niedociągnięcia*, Komisja musi niezwłocznie poinformować o tym Radę, a w odniesieniu do działań następnych zastosowanie mają krótsze terminy. Oceniane kraje są zobowiązane do przedłożenia planu działania w terminie jednego miesiąca od daty zalecenia Rady. Komisja może rozważyć odbycie *ponownej wizyty* w celu sprawdzenia wdrożenia środków podjętych w celu wyeliminowania stwierdzonych niedociągnięć. Ponadto w przypadku gdy w sprawozdaniu z oceny ustalono, że oceniane państwo poważnie zaniedbuje swoje obowiązki, a Komisja podczas monitorowania stwierdzi, że sytuacja się utrzymuje, wówczas Komisja może uruchomić procedurę przewidzianą w art. 29 kodeksu granicznego Schengen, co ostatecznie mogłoby doprowadzić do zalecenia przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych, o ile spełnione zostaną wszystkie niezbędne do tego warunki.

2.2. Pierwszy wieloletni program ocen

W latach 2015–2019 odbyło **ponad 200 wizyt w ramach oceny**¹⁰ zarówno w strefie Schengen¹¹, jak i w 27 państwach trzecich¹², przy czym te ostatnie miały na celu sprawdzenie

¹⁰ W czterech przypadkach oceny opierały się na samodzielnych kwestionariuszach, a nie na kwestionariuszach i wizytach na miejscu, mianowicie: na potrzeby oceny Liechtensteinu w dziedzinie powrotów (2015 r.), Malty w odniesieniu do SIS (2016 r.), Chorwacji w odniesieniu do zgodności z przepisami dotyczącymi broni palnej (2016 r.) oraz współpracy sądowej w sprawach karnych (2017 r.). W dziedzinie granic zewnętrznych w większości przypadków w ramach oceny wymagana była więcej niż jedna wizyta na miejscu.

¹¹ Oprócz 26 państw strefy Schengen w ramach mechanizmu oceniono również gotowość Chorwacji do pełnego stosowania dorobku Schengen. Ocena Cypru rozpoczęła się w 2019 r. i jest w toku. Irlandia i Zjednoczone Królestwo zostały ocenione odpowiednio pod kątem ochrony danych i SIS.

¹² Oceny w dziedzinie wspólnej polityki wizowej odbywają się zazwyczaj w państwach trzecich ze względu na fakt, że wnioski wizowe Schengen są co do zasady rozpatrywane przez konsulaty państw członkowskich za granicą.

wdrażania polityki wizowej. Odbyto 29 *niezapowiedzianych wizyt* i 8 *ponownych wizyt* w 15 krajach dotyczących wszystkich głównych obszarów polityki z wyjątkiem ochrony danych i współpracy policyjnej. W 2015 r. i 2019/2020 przeprowadzono dwie *oceny tematyczne* dotyczące, odpowiednio, lokalnej współpracy schengenskiej w dziedzinie polityki wizowej oraz krajowych strategii zintegrowanego zarządzania granicami.

Na podstawie tych wizyt oceniających Komisja przyjęła **198 sprawozdań z oceny**, a Rada skierowała do państw członkowskich ponad **4 500 zaleceń**. Zamknięto jednak tylko 45 ocen, a szereg sprawozdań z oceny i zaleceń dotyczących ocen przeprowadzonych w 2019 r. nie zostało jeszcze przyjętych.

W ciągu tych pierwszych pięciu lat duży nacisk położono na opracowanie metod pracy, które poprawiają jakość, skuteczność i spójność ocen. Biorąc pod uwagę centralną rolę ekspertów krajowych, główny nacisk położono na dalszy rozwój **szkoleń dostosowanych do potrzeb**, już istniejących od czasu poprzedniego systemu oceny. Obecnie szkolenia dla ekspertów z myślą o ich udziale w zespołach ewaluacyjnych są oferowane przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) oraz Agencję Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL) przy wsparciu osób prowadzących szkolenia z Komisji i Agencji Praw Podstawowych (FRA). Obejmują one specjalne moduły dotyczące granic zewnętrznych, powrotów, współpracy policyjnej i Systemu Informacyjnego Schengen. Aby zapewnić spójną ocenę, przygotowano również standardowe **listy kontrolne**.

Agencje UE¹³ wniosły znaczący wkład w ten proces, organizując szkolenia, dostarczając analizy ryzyka, które stanowiły podstawę przygotowania rocznych programów ocen Schengen, oraz uczestnicząc w ocenach w charakterze obserwatorów. W dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi w 2016 r. przyjęto dodatkowe narzędzie kontroli jakości obejmujące wdrożenie ocen narażenia określonych w rozporządzeniu w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex)¹⁴. Te coroczne oceny narażenia przeprowadzane przez Frontex uzupełniają mechanizm oceny i monitorowania dorobku Schengen, zapewniając przegląd zdolności operacyjnych państw do zarządzania granicami zewnętrznymi. Są one brane pod uwagę przy ocenie danego kraju.

Wsparcie finansowe w ramach Funduszy Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Funduszu Azylu, Migracji i Integracji ułatwiło wdrożenie zaleceń. Państwa członkowskie zachęcano do realokacji środków w ramach ich programów krajowych, aby priorytetowo traktowały działania mające na celu wyeliminowanie niedociągnięć stwierdzonych w sprawozdaniach z oceny¹⁵.

3. STAN WDRAŻANIA DOROBKU SCHENGEN

3.1. Główne ustalenia i postępy poczynione podczas pierwszego wieloletniego programu ocen

Na podstawie ustaleń w ramach ocen przeprowadzonych w ciągu ostatnich pięciu lat można stwierdzić, że **ogółem państwa członkowskie przestrzegają podstawowych przepisów**

¹³ Obecnie zaangażowane agencje to Frontex (zarządzanie granicami zewnętrznymi, wizy i powroty), Europol i CEPOL (współpraca policyjna, SIS), eu-LISA (SIS) oraz Agencja Praw Podstawowych (FRA) (powroty). Europejski Inspektor Ochrony Danych (EIOD), choć nie jest agencją, również uczestniczy w charakterze obserwatora.

¹⁴ Dz.U. L 251 z 16.9.2016, s. 1.

¹⁵ Zobacz art. 12 rozporządzenia (UE) nr 515/2014, Dz.U. L 150 z 20.5.2014, s. 143.

dorobku Schengen we wszystkich ocenianych dziedzinach polityki. **W ocenach wykazano jednak, że w państwach członkowskich występują pewne powtarzające się niedociągnięcia i równie rozbieżne praktyki** w poszczególnych państwach członkowskich ze względu na niespójne wdrażanie dorobku Schengen. Rozbieżności te podważają osiągnięty poziom harmonizacji i spójności, a ostatecznie **mogą mieć wpływ na prawidłowe funkcjonowanie strefy Schengen.**

Oceny pozwoliły zidentyfikować i wyeliminować liczne powtarzające się niedociągnięcia. Kilka państw członkowskich przyjęło pozytywne i proaktywne podejście do wyeliminowania niedociągnięć stwierdzonych w trakcie ocen. W niektórych przypadkach państwa członkowskie rozpoczęły prace nad działaniami naprawczymi jeszcze przed przyjęciem przez Radę zaleceń. Ponadto, kiedy w sprawozdaniu stwierdzono istnienie „poważnych niedociągnięć”, *ponowne wizyty* wykazały, że państwa członkowskie podjęły szybkie działania w celu usunięcia najpoważniejszych niedociągnięć. Potwierdza to, że ściśle monitorowanie zobowiązań i obowiązków państw członkowskich oraz szybkie działania państw członkowskich mają zasadnicze znaczenie dla prawidłowego i skutecznego wdrażania dorobku Schengen.

Powtarzające się niedociągnięcia i obszary usprawnień

- Niepełna lub nieprawidłowa transpozycja, wdrożenie i stosowanie odnośnego dorobku Schengen
- Niewystarczająca liczba pracowników oraz nieodpowiednie kwalifikacje lub przeszkolenie
- Rozbieżne i niezgodne praktyki krajowe wynikające z niespójnego wdrażania dorobku Schengen
- Rozdrobnione struktury administracyjne charakteryzujące się niewystarczającą koordynacją i niedostateczną integracją poszczególnych organów oraz
- Praktyczne, technologiczne i regulacyjne bariery utrudniające współpracę w strefie Schengen.

Ustalenia wynikające z ocen posłużyły w ostatnich latach za **podstawę wzmocnienia polityki UE**, co w **istotny sposób przyczyniło się do dalszego rozwoju dorobku Schengen** oraz do zapewnienia jego prawidłowego i bardziej zharmonizowanego wdrażania. Ustalenia te przyczyniły się do sformułowania zalecenia Komisji z dnia 7 marca 2017 r. w sprawie zapewnienia większej skuteczności¹⁶ powrotów i posłużyły jako wkład w przekształcenie dyrektywy powrotowej i w aktualizację „Podręcznika dotyczącego powrotów”¹⁷. Były one szeroko wykorzystywane przy opracowywaniu wniosków ustawodawczych w dziedzinie polityki wizowej oraz ulepszaniu podręcznika wizowego. Miały one zasadnicze znaczenie dla poprawy ram prawnych Systemu Informacyjnego Schengen oraz dla zmiany kodeksu granicznego Schengen poprzez wprowadzenie obowiązku systematycznych kontroli. Ponadto wyniki oceny tematycznej krajowych strategii państw członkowskich w zakresie zintegrowanego zarządzania granicami przyczynią się do ustanowienia wieloletniego cyklu europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami w celu skonsolidowania strategicznego podejścia do zarządzania granicami na szczeblu krajowym i unijnym.

3.2. Szczegółowe ustalenia w podziale na obszary polityki

¹⁶ Zalecenie Komisji (UE) 2017/432, Dz.U. L 66 z 11.3.2017, s. 15.

¹⁷ C(2017) 6505.

3.2.1. Zarządzanie granicami zewnętrznymi

Prawidłowo funkcjonujący obszar bez kontroli na granicach wewnętrznych wymaga wspólnego, jednolitego i wysoce skutecznego zarządzania granicami zewnętrznymi. Niedociągnięcia w zarządzaniu granicami zewnętrznymi jednego państwa mogą mieć wpływ na wszystkie państwa członkowskie, a następnie zagrażać funkcjonowaniu strefy Schengen. Oceny zarządzania granicami zewnętrznymi są zatem kluczowym elementem mechanizmu oceny i monitorowania dorobku Schengen.

Głównym aktem ustawodawczym regulującym tę dziedzinę jest kodeks graniczny Schengen¹⁸. W ciągu ostatnich pięciu lat, w wyniku nowych wyzwań stojących przed UE, wprowadzono dodatkowe inicjatywy mające na celu wzmocnienie tych ram prawnych, w tym systematyczne odprawy obywateli UE na granicach zewnętrznych z wykorzystaniem odpowiednich baz danych¹⁹, przyjęcie nowego rozporządzenia w sprawie Fronteksu w 2016 r.²⁰, a następnie jego przegląd w 2019 r. wraz z włączeniem rozporządzenia w sprawie EUROSUR²¹, a także stopniowy rozwój systemu zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi UE (europejskie zintegrowane zarządzanie granicami).

Oceny zarządzania granicami zewnętrznymi obejmują następujące główne elementy: odprawy na granicach zewnętrznych na morzu i w portach lotniczych oraz na lądowych przejściach granicznych, ochrona granic zewnętrznych, krajowe strategie i koncepcje europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami, analiza ryzyka, współpraca między agencjami i współpraca międzynarodowa, krajowy mechanizm kontroli jakości, zdolności w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi (personel i sprzęt) oraz infrastruktura.

Zgodnie z art. 21 i 29 kodeksu granicznego Schengen istnienie – stwierdzonych w sprawozdaniu z oceny Schengen – utrzymujących się poważnych niedociągnięć w zakresie kontroli na granicach zewnętrznych może prowadzić do przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych. Przepisy te zastosowano jednokrotnie w trakcie pierwszego wieloletniego programu ocen. Jesienią 2015 r. podczas niezapowiedzianej wizyty w jednym państwie członkowskim²² stwierdzono w zarządzaniu granicami zewnętrznymi poważne niedociągnięcia, które uznano za zagrażające ogólnemu funkcjonowaniu obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych²³. W rezultacie pięć państw członkowskich przywróciło wspólnie kontrolę na granicach wewnętrznych²⁴. Rada przyjęła zalecenia w sprawie środków niezbędnych do podjęcia przez dane państwo członkowskie, które przedłożyło plan działania i sprawozdania z postępu prac zgodnie z wymogami rozporządzenia SCH-EVAL²⁵. W ocenie przeprowadzonej w 2016 r. wskazano już, że poważne niedociągnięcia zostały usunięte.

¹⁸ Rozporządzenie (UE) 2016/399, Dz.U. L 77 z 23.3.2016, s. 1, ze zmianami.

¹⁹ Rozporządzenie (UE) 2017/458, Dz.U. L 74 z 18.3.2017, s. 1, zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/399 w odniesieniu do zintensyfikowania odpraw na granicach zewnętrznych z wykorzystaniem odpowiednich baz danych. Wprowadzono – z wykorzystaniem odpowiednich baz danych – systematyczne kontrole dokumentów podróży osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa UE.

²⁰ Rozporządzenie (UE) 2016/1624, Dz.U. L 251 z 16.9.2016, s. 1. Uchylone w 2019 r. rozporządzeniem (UE) 2019/1896, Dz.U. L 295 z 14.11.2019, s. 1.

²¹ Rozporządzenie (UE) nr 1052/2013, Dz.U. L 295 z 6.11.2013, s. 11.

²² Grecja.

²³ COM(2016) 120.

²⁴ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2016/1989, Dz.U. L 306 z 15.11.2016, s. 13.

²⁵ COM(2017) 570.

Na podstawie 42 ocen przeprowadzonych w odniesieniu do zarządzania granicami zewnętrznymi można stwierdzić, że **państwa członkowskie w dużej mierze odpowiednio wdrażają kodeks graniczny Schengen i zarządzają granicami zewnętrznymi zgodnie z dorobkiem Schengen**. Poczyniono również zdecydowane postępy w harmonizacji strategicznych podejść państw członkowskich do zarządzania granicami zewnętrznymi poprzez stopniowe wdrażanie zintegrowanego systemu zarządzania granicami. Chociaż w czterech państwach członkowskich²⁶ stwierdzono poważne niedociągnięcia, kraje te szybko podjęły niezbędne środki w celu usunięcia najważniejszych niedociągnięć. Obecnie w żadnym państwie członkowskim nie ma poważnych niedociągnięć w tej dziedzinie, ale w kilku krajach nadal istnieją konkretne wyzwania, którymi należy niezwłocznie się zająć. Pomimo tych pozytywnych elementów zarządzanie granicami zewnętrznymi państw członkowskich nie gwarantuje jeszcze jednolitego poziomu kontroli na zewnętrznych granicach UE, z uwagi na występujące w szeregu kwestii różnice w praktykach i podejściu do zarządzania granicami zewnętrznymi.

W tym względzie stwierdzono pewne **powtarzające się niedociągnięcia**. W różnych państwach członkowskich *planowanie strategiczne* na rzecz zintegrowanego zarządzania granicami nie jest odpowiednie, co skutkuje ograniczeniem współpracy międzyinstytucjonalnej, nakładaniem się kompetencji między różnymi organami odpowiedzialnymi za granice zewnętrzne i rozproszoną alokacją zasobów. Niedociągnięcia te mogą zmniejszyć wydajność operacyjną w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi i zdolności reagowania. Przeprowadzanie przez państwa członkowskie *analiz ryzyka*, które są jednym z głównych zarządczych narzędzi zarządzania granicami zewnętrznymi, nadal wykazuje rozbieżności. Nie wszystkie państwa członkowskie przeprowadzają kompleksową analizę ryzyka na podstawie obowiązującego zharmonizowanego wspólnego zintegrowanego modelu analizy ryzyka (CIRAM). Model ten zapewnia, aby wszystkie państwa członkowskie generowały ujednolicone, wysokiej jakości wyniki analizy ryzyka do celów powrotów i zarządzania granicami zewnętrznymi.

Chociaż ogólna jakość kontroli na granicach zewnętrznych jest dobra, nadal różni się ona w poszczególnych państwach członkowskich i między nimi. Większość państw boryka się z wyzwaniami związanymi z zasobami, szkoleniami i planowaniem operacyjnym, aby zapewnić jednolite i systematyczne odprawy na wszystkich przejściach granicznych na granicach zewnętrznych oraz skuteczny nadzór granic zewnętrznych. Pomimo takich wyzwań większość państw członkowskich zdołała jednak utrzymać ogólną jakość kontroli na granicach zewnętrznych. Informacje poprzedzające przybycie wygenerowane w wyniku wdrożenia kilku systemów informacyjnych oraz wyniki analizy ryzyka nie są skutecznie włączane do procedur kontroli na granicach zewnętrznych. Oceny ujawniły również powtarzające się niedociągnięcia w zakresie *ochrony granic zewnętrznych i orientacji sytuacyjnej*. W wielu państwach członkowskich systemy nadzoru nie obejmują całej granicy zewnętrznej, a wymiana informacji między zainteresowanymi organami chroniącymi granice zewnętrzne jest ograniczona, podobnie jak wdrażanie rozporządzenia w sprawie EUROSUR²⁷. Zarzuty dotyczące *naruszania praw podstawowych* w niektórych krajach budzą niepokój i wymagają ścisłego monitorowania.

²⁶ Oprócz Grecji w ocenach przeprowadzonych w 2017 r. w Hiszpanii, Szwecji i Islandii stwierdzono również poważne niedociągnięcia w zarządzaniu granicami zewnętrznymi. W 2019 r. przeprowadzono ponowne wizyty w Szwecji i w Islandii.

²⁷ Rozporządzenie (UE) nr 1052/2013, Dz.U. L 295 z 6.11.2013, s. 11.

W ciągu ostatnich pięciu lat udało się skutecznie wyeliminować znaczną liczbę stwierdzonych niedociągnięć, a Komisja zachęcała do korzystania z kontroli policyjnych lub współpracy organów ścigania w strefie Schengen jako skutecznej alternatywy dla kontroli na granicach wewnętrznych²⁸. Mimo tych postępów państwa członkowskie wielokrotnie przywracały kontrole na granicach wewnętrznych na podstawie art. 25 i 28 kodeksu granicznego Schengen, umożliwiając natychmiastowe przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych ze względu na poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego. Ostatnio strefa Schengen została ponownie poddana próbie ze względu na wybuch pandemii COVID-19. W tym kontekście Komisja interweniowała, aby wspólnie z państwami członkowskimi zapewnić skoordynowaną reakcję na kryzys, m.in. organizując wideokonferencje z ministrami spraw wewnętrznych, posiedzenia Grupy ds. Informacji o COVID-19 – sprawy wewnętrzne, a także publikując wytyczne²⁹ dotyczące środków zarządzania granicami, uprzywilejowanych korytarzy, ułatwień dla pracowników przygranicznych oraz przedstawiając wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie tymczasowego ograniczenia innych niż niezbędne podróży do UE z państw trzecich³⁰. Te ostatnie wydarzenia ponownie potwierdziły znaczenie bardziej odpornej i wydajnej strefy Schengen, która powinna również obejmować skuteczniejsze zarządzanie.

3.2.2. Wspólna polityka wizowa

Wspólna polityka wizowa, nieodłącznie związana z zarządzaniem granicami zewnętrznymi, ma dwa główne cele. Po pierwsze umożliwia ona państwom członkowskim przeprowadzenie dogłębnej oceny migracji i bezpieczeństwa obywateli państw trzecich, którzy potrzebują wizy, aby udać się do strefy Schengen na krótkie pobyty (do 90 dni w każdym okresie 180-dniowym). Po drugie dostarcza ona również osobom ubiegającym się o wizę gwarancje prawne w celu zapewnienia skutecznej i sprawiedliwej procedury wizowej dla ułatwienia legalnego podróżowania i kontaktów międzyludzkich.

Główne akty ustawodawcze regulujące tę dziedzinę polityki to: kodeks wizowy³¹ określający wspólne i zharmonizowane zasady rozpatrywania wniosków wizowych, rozporządzenie w sprawie Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS)³² oraz rozporządzenie wizowe (UE) 2018/1806³³.

Na podstawie 29 ocen przeprowadzonych w odniesieniu do wspólnej polityki wizowej można stwierdzić, że **państwa członkowskie w dużej mierze odpowiednio wdrażają wspólną politykę wizową, podejmując ogólnie dobrze uzasadnione decyzje w sprawie wydawania wiz lub odmowy ich wydania.**

W ostatnim czasie wykryto jednak poważne niedociągnięcia w dwóch państwach członkowskich³⁴. Ponadto pomimo wspólnych ram regulacyjnych praktyki wydawania wiz w państwach członkowskich nadal różnią się pod kilkoma względami. Pracownicy konsularni czasami nadal postrzegają wizy Schengen jako wizy „krajowe”. Konkurencja między państwami na „rynkach atrakcyjnych” oraz zjawisko polegające na wykorzystywaniu mniej

²⁸ C(2017) 3349.

²⁹ C(2020) 1753.

³⁰ COM(2020) 115.

³¹ Rozporządzenie (WE) nr 810/2009, Dz.U. L 243 z 15.9.2009, s. 1.

³² Rozporządzenie (WE) nr 767/2008, Dz.U. L 218 z 13.8.2008, s. 60.

³³ Dz.U. L 303 z 28.11.2018, s. 39.

³⁴ W toku przeprowadzonej w 2018 r. oceny Finlandii oraz niezapowiedzianej oceny Niderlandów w 2019 r. ujawniono poważne niedociągnięcia.

rygorystycznych procedur wizowych osłabiają postrzeganie Schengen jako wspólnej strefy podróżowania.

Stwierdzono w związku z tym **powtarzające się niedociągnięcia**. Praktyki państw członkowskich nadal różnią się między sobą pod względem określania *ważności wiz lub dokumentów uzupełniających*, o które należy wystąpić, pomimo przyjęcia przez Komisję prawnie wiążących zharmonizowanych wykazów. Stwierdzono, że *rozpatrywanie wniosków* nie jest wystarczająco szczegółowe we wszystkich przypadkach, w szczególności w przypadku scentralizowanego procesu decyzyjnego. W wielu konsulatach zaobserwowano *niewystarczające szkolenia personelu i braki kadrowe*, co doprowadziło do tego, że w niektórych miejscach konsulaty nie są w stanie dotrzymać terminów określonych w kodeksie wizowym. Korzystanie z *zewnętrznych dostawców usług* jest powszechne, ale monitorowanie ich działalności nie zawsze było odpowiednie, a umowy i praktyki – nie zawsze zgodne z wymogami prawnymi. Kolejnym powtarzającym się niedociągnięciem było systematyczne pobieranie *odcisków palców*, nawet jeśli osoby ubiegające się o wizę złożyły odciski palców w ciągu ostatnich pięciu lat. W niektórych przypadkach stwierdzono również, że *informacje podawane do wiadomości publicznej* na temat warunków i procedur są niekompletne lub nieaktualne.

Wprowadzenie wizowego systemu informacyjnego (VIS) – bazy danych wspierającej wymianę danych dotyczących wniosków wizowych – stanowi znaczny postęp w procedurze wizowej. Pełen potencjał systemu jest jednak osłabiony ze względu na czasami niewystarczającą jakość danych wprowadzanych do wizowego systemu informacyjnego, przez fakt, że krajowe systemy rozpatrywania spraw nie zawsze są dostosowane do przepływu pracy kodeksu wizowego i wizowego systemu informacyjnego, przez brak odpowiednich szkoleń informatycznych oraz przez ograniczoną wiedzę o niektórych funkcjach systemu.

W ciągu ostatnich pięciu lat udało się skutecznie wyeliminować znaczną liczbę stwierdzonych niedociągnięć. Ponadto zmiany w kodeksie wizowym, które weszły w życie w 2020 r.³⁵, mają na celu rozwiązanie kilku z tych problemów i wzmocnienie zharmonizowanego wdrażania wspólnej polityki wizowej poprzez zapewnienie szybszych i przejrzystszych procedur dla osób podróżujących zgodnie z prawem³⁶.

3.2.3. Powroty

Sprawiedliwy i wydajny system powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich jest zasadniczym elementem dobrze funkcjonującego europejskiego systemu zarządzania azylem i migracją.

Dyrektywa powrotowa³⁷ jest **głównym aktem ustawodawczym** regulującym kwestię powrotów, w którym określono wspólne normy i procedury na rzecz skutecznego i sprawiedliwego powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich. Dyrektywa pozostawia państwom członkowskim znaczną elastyczność co do konkretnych środków, które należy podjąć na szczeblu krajowym w celu jej wdrożenia, prowadząc do przyjęcia przez państwa członkowskie różnych systemów i podejść.

³⁵ Rozporządzenie (UE) 2019/1155, Dz.U. L 188 z 12.7.2019, s. 25.

³⁶ W szczególności poprzez umożliwienie składania wniosków do 6 miesięcy i nie później niż 15 dni przed podróżą; zapewnienie możliwości wypełniania i podpisywania formularza wniosku drogą elektroniczną; wprowadzenie zharmonizowanego podejścia do wydawania wiz wielokrotnego wjazdu regularnym podróżnym z pozytywną historią wizową na coraz dłuższy okres: od 1 roku do 5 lat.

³⁷ Dyrektywa 2008/115/WE, Dz.U. L 348 z 24.12.2008, s. 98.

Dyrektywa powrotowa jest „instrumentem hybrydowym”, ponieważ ma zastosowanie zarówno do przypadków obecności na terytorium państwa członkowskiego obywatela państwa trzeciego, który nie spełnia lub przestał spełniać warunki wjazdu określone w kodeksie granicznym Schengen, jak i do przypadków, w których nie są spełnione inne warunki wjazdu, pobytu lub zamieszkania w tym państwie członkowskim. Dyrektywa powrotowa stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen³⁸ w zakresie, w jakim ma ona zastosowanie do obywateli państw trzecich, którzy nie spełniają warunków wjazdu lub przestali je spełniać zgodnie z kodeksem granicznym Schengen.

Dlatego też w ramach nowego mechanizmu oceny i monitorowania dorobku Schengen wprowadzono oceny również w dziedzinie powrotów, aby zapewnić prawidłowe wdrożenie przepisów dyrektywy powrotowej przez państwa członkowskie³⁹.

Na podstawie 31 ocen przeprowadzonych w odniesieniu do powrotów można stwierdzić, że **systemy powrotów państw członkowskich są zasadniczo zgodne z dyrektywą powrotową**. Nie stwierdzono poważnych niedociągnięć. W niektórych państwach istnieją jednak praktyczne i normatywne przeszkody, które negatywnie wpływają na egzekwowanie powrotów. Ponadto oceny ujawniły konkretne niedociągnięcia i słabości strukturalne w systemach powrotów tych z ocenianych państw członkowskich, które zmagają się z poważnymi wyzwaniami ze względu na dużą liczbę obywateli państw trzecich nielegalnie wjeżdżających na terytorium UE i przebywających na ich terytorium.

Stwierdzono szereg **powtarzających się niedociągnięć**. Głównym problemem jest *ogólny brak wiarygodnych informacji statystycznych na temat działań związanych z powrotami*, co utrudnia ocenę skuteczności krajowych systemów powrotów. Do rozwiązania tej kwestii przyczyni się jednak zmiana rozporządzenia w sprawie statystyk z zakresu migracji⁴⁰ oraz wejście w życie Systemu Informacyjnego Schengen do celów powrotów⁴¹.

Istnieją również rozbieżne podejścia do wydawania *decyzji nakazujących powrót*. Nie wszystkie państwa członkowskie systematycznie wydają decyzje nakazujące powrót nielegalnie przebywającym obywatelom państw trzecich w następstwie odmownej decyzji w sprawie wniosków o udzielenie azylu. Ponadto w niektórych decyzjach nakazujących powrót nie określono wyraźnie, że obywatel państwa trzeciego powinien opuścić nie tylko dane państwo członkowskie, lecz także UE i strefę Schengen. Ta dwuznaczność prowadzi do ewentualnego niedozwolonego przemieszczania się z jednego państwa członkowskiego do drugiego. Podobne rozbieżne praktyki istnieją w odniesieniu do *zakazów wjazdu*, które nie są systematycznie wydawane, gdy obywatele państw trzecich nie wywiązują się z obowiązku powrotu w terminie dobrowolnego wyjazdu zgodnie z wymogami dyrektywy powrotowej.

³⁸ Zobacz motywy 25–30.

³⁹ Wszystkie państwa członkowskie są związane dyrektywą powrotową, z wyjątkiem Irlandii na mocy Protokołu nr 19 w sprawie dorobku Schengen włączonego w ramy Unii Europejskiej oraz Protokołu nr 21 w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, załączonych do Traktatów. W zakresie, w jakim dyrektywa ma zastosowanie do obywateli państw trzecich, którzy nie spełniają warunków wjazdu lub przestali je spełniać zgodnie z kodeksem granicznym Schengen, Dania uczestniczy w niej na mocy art. 4 Protokołu nr 22 załączonego do Traktatów, a Islandia, Norwegia, Szwajcaria i Liechtenstein są nią związane na podstawie odpowiednich umów włączających te państwa we wdrażanie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen.

⁴⁰ Rozporządzenie (UE) 2020/851, Dz.U. L 198 z 22.6.2020, s. 1, zmieniające rozporządzenie (WE) nr 862/2007, Dz.U. L 199 z 31.7.2007, s. 23.

⁴¹ Rozporządzenie (UE) 2018/1860, Dz.U. L 312 z 7.12.2018, s. 1.

W odniesieniu do *pomocy w dobrowolnym powrocie* oceny wykazały, że istnieje możliwość poprawy wsparcia udzielanego migrantom o nieuregulowanym statusie chcącym dobrowolnie wyjechać, zwłaszcza poprzez zapewnienie, by programy wspomaganych dobrowolnych powrotów i reintegracji miały szerszy zakres (np. nie ograniczały się wyłącznie do osób, którym odmówiono azylu, lub obywateli państw trzecich, którzy utracili prawo pobytu w UE).

Kilka państw członkowskich nie podejmuje wystarczających środków w celu zapewnienia *wykonania decyzji nakazujących powrót*. W niektórych państwach nie istnieje żaden mechanizm zapewniający systematyczne monitorowanie operacji powrotowych lub istniejący mechanizm nie jest odpowiedni w stosunku do założonego celu. Często brakuje środków mających na celu systematyczne lokalizowanie osób powracających, aby zapobiec ucieczkom i zapewnić wykonanie decyzji. Nie we wszystkich państwach członkowskich ustanowiono skuteczne systemy monitorowania przymusowych powrotów.

Podejście do *małoletnich bez opieki* różni się w poszczególnych państwach członkowskich. Określenie trwałych rozwiązań, z uwzględnieniem wszystkich dostępnych opcji, w tym powrotu do kraju pochodzenia i łączenia z członkami rodziny w państwie trzecim, stanowi zasadniczy element ustalenia najlepszego interesu dziecka, który jednak nie jest wprowadzany we wszystkich państwach członkowskich. Oznacza to, że „powrót” nie jest oceniany jako możliwość przy przeprowadzaniu indywidualnej oceny nadrzędnego interesu dziecka.

W odniesieniu do *zatrzymania* zidentyfikowano kilka problemów. Dostępność i stosowanie skutecznych alternatyw dla zatrzymania są nierównomierne w poszczególnych państwach członkowskich. Niewystarczająca liczba miejsc w ośrodkach detencyjnych oraz fakt, że niektóre państwa członkowskie nie wykorzystują wszystkich możliwości przewidzianych w dyrektywie w odniesieniu do długości pobytu w ośrodku detencyjnym, przyczyniają się do zwiększenia ryzyka ucieczki, co ma negatywny wpływ na skuteczność systemu powrotów. Problemy związane z zapewnieniem odpowiednich warunków materialnych w ośrodkach detencyjnych powtarzają się i obejmują między innymi brak odpowiedniej prywatności osób zatrzymanych oraz środowisko więzienne w ośrodkach detencyjnych, co nie odzwierciedla w pełni administracyjnego charakteru pozbawienia wolności.

Wdrażanie zaleceń przebiega powoli. W 2018 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący przekształcenia dyrektywy powrotowej⁴², który obejmuje **ukierunkowane zmiany mające na celu maksymalizację skuteczności unijnej polityki powrotowej** przy jednoczesnej ochronie praw podstawowych migrantów o nieuregulowanym statusie i zapewnieniu poszanowania zasady *non-refoulement*. Proponowane przekształcenie opiera się na informacjach zebranych w trakcie ocen i uwzględnia kilka z wyżej wymienionych niedociągnięć, takich jak nałożenie na państwa członkowskie obowiązku ustanowienia programów wspomaganych dobrowolnych powrotów oraz wprowadzenie wspólnego wykazu obiektywnych kryteriów w celu stwierdzenia istnienia ryzyka ucieczki. Ponadto zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową⁴³ zawiera wymóg natychmiastowego wydania decyzji nakazującej powrót osobie ubiegającej się o azyl, której wniosek został odrzucony⁴⁴.

3.2.4. Współpraca policyjna

⁴² COM(2018) 634.

⁴³ COM(2020) 611.

⁴⁴ Zobacz motywy 31a i art. 35a.

Konwencja z Schengen z 1990 r. wprowadziła przepisy mające na celu wzmocnienie współpracy i wymiany informacji między służbami policyjnymi państw członkowskich jako środek wyrównawczy w stosunku do zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych. Przepisy te obejmują współpracę w zakresie zapobiegania i wykrywania przestępczości; współpraca operacyjna, np. możliwość rozszerzenia nadzoru lub kontynuowania ścigania przestępców ponad granicami wewnętrznymi (tzw. pościg transgraniczny) oraz wymiana informacji na potrzeby zapobiegania i zwalczania przestępczości czy zapobiegania zagrożeniom dla porządku i bezpieczeństwa publicznego lub ich zwalczania.

Ramy prawne współpracy policyjnej w ramach Schengen są jednak nadal bardziej rozdrobnione niż inne elementy dorobku Schengen i pozostawiają stronom dużą elastyczność co do sposobu, w jaki zdecydują się na ich wdrożenie. Znaczna część ram współpracy opiera się na niewiążących dokumentach Rady, takich jak dobre praktyki („katalog schengeński”) i wytyczne. Ponadto podstawowe postanowienia konwencji z Schengen są wdrażane głównie w drodze dwustronnych lub wielostronnych umów zawieranych przez państwa członkowskie. Od 1990 r. ramy UE dotyczące wymiany informacji i dostępu do danych na potrzeby ścigania przestępstw stale się rozwijają. Chociaż część z nich formalnie nie należy do dorobku Schengen, są z nim ściśle związane. Dlatego w ramach ocen rozważa się również wdrożenie decyzji w sprawie konwencji z Prüm, rozporządzenia w sprawie Europolu i innych instrumentów prawnych spoza strefy Schengen. Przyczynia się to do oceny sposobu, w jaki państwa członkowskie radzą sobie z ogólnymi wymogami w zakresie wymiany informacji określonymi w konwencji z Schengen.

Na podstawie 27 ocen przeprowadzonych w odniesieniu do współpracy policyjnej można stwierdzić, że **państwa członkowskie zasadniczo przestrzegają dorobku Schengen w dziedzinie współpracy policyjnej**. Nie stwierdzono żadnych poważnych niedociągnięć i dokonano jedynie kilku ustaleń niezgodności z przepisami, głównie w obszarze wymiany informacji, a zwłaszcza dostępu do wizowego systemu informacyjnego na potrzeby ścigania przestępstw.

Szereg **powtarzających się niedociągnięć** uniemożliwia jednak pełne wykorzystanie potencjału niektórych istniejących narzędzi współpracy policyjnej i wymiany informacji. Najbardziej niezbędne wskazane usprawnienia dotyczyły *wzmocnienia wymiany informacji między organami ścigania*, w szczególności w odniesieniu do funkcjonowania pojedynczych punktów kontaktowych (SPOC)⁴⁵ państw członkowskich oraz mobilnego dostępu funkcjonariuszy policji pracujących w terenie do policyjnych baz danych. Inne ważne obszary wymagające poprawy dotyczyły opracowania i wymiany *strategicznych ocen zagrożenia przestępczością i analiz ryzyka* w celu umożliwienia skuteczniejszej wspólnej reakcji na przestępczość transgraniczną oraz przeglądu *dwustronnych lub wielostronnych umów* zawartych przez państwa członkowskie, aby rozszerzyć i ułatwić możliwości operacyjnej współpracy transgranicznej (w szczególności transgranicznej obserwacji i pościgów transgranicznych).

⁴⁵

SPOC jest krajowym punktem kompleksowej obsługi dla międzynarodowej współpracy organów ścigania: posiada jeden numer telefonu i jeden adres e-mail dla wszystkich wniosków o współpracę międzynarodową organów ścigania rozpatrywanych na szczeblu krajowym. W ramach tej samej struktury zarządzania gromadzi się różne krajowe urzędy lub punkty kontaktowe dla różnych kanałów współpracy z przedstawicielami wszystkich organów ścigania w danym kraju. Zobacz Wytyczne dla pojedynczych punktów kontaktowych (SPOC) (dokument Rady nr 10492/14, 13 czerwca 2014 r.).

3.2.5. System Informacyjny Schengen (SIS)

System Informacyjny Schengen jest kluczowym środkiem wyrównawczym w kontekście zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych, ponieważ zapewnia niezbędne wsparcie dla polityki bezpieczeństwa w całej strefie Schengen. System Informacyjny Schengen to wielkoskalowy system informatyczny, który umożliwia dokonywanie wpisów dotyczących osób lub przedmiotów będących przedmiotem zainteresowania ze względów bezpieczeństwa. Wspiera również odprawy na granicach zewnętrznych oraz ściganie przestępstw i współpracę sądową w całej Europie.

Jego zakres określono w trzech **instrumentach prawnych** dotyczących współpracy w zakresie kontroli granicznych, współpracy organów ścigania i współpracy w zakresie rejestracji pojazdów⁴⁶. System Informacyjny Schengen drugiej generacji zaczął funkcjonować w dniu 9 kwietnia 2013 r. w 28 państwach członkowskich i obecnie podłączonych jest do niego 30 państw członkowskich⁴⁷. W dniu 28 listopada 2018 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły trzy nowe rozporządzenia jeszcze bardziej poszerzające zakres i funkcje SIS, których wdrożenie planowane jest w trzech etapach do 2021 r. Każde państwo członkowskie korzystające z SIS jest odpowiedzialne za budowę, eksploatację i utrzymanie swojego systemu krajowego oraz za wyznaczenie krajowego biura SIRENE⁴⁸, które zapewnia wymianę wszystkich informacji uzupełniających związanych z wpisami w SIS. Agencja UE ds. wielkoskalowych systemów informatycznych (eu-LISA) odpowiada za zarządzanie operacyjne systemem centralnym i infrastrukturą łączności.

Na podstawie 32 ocen przeprowadzonych w odniesieniu do Systemu Informacyjnego Schengen można stwierdzić, że **państwa członkowskie zasadniczo wdrożyły i wykorzystywały SIS skutecznie i w jednolity sposób**. Chociaż w czterech państwach członkowskich stwierdzono poważne niedociągnięcia we wdrażaniu SIS⁴⁹, kraje te aktywnie pracują nad ich wyeliminowaniem. W jednym przypadku sytuacja nie uległa jednak poprawie.

W trakcie ocen pojawiły się pewne **powtarzające się niedociągnięcia**, takie jak brak *narzędzi technicznych lub obowiązkowych procedur* na szczeblu krajowym umożliwiających zamieszczanie we wpisach w SIS odcisków palców i fotografii, nawet jeżeli są one dostępne. Kolejne powtarzające się ustalenie dotyczy niektórych funkcji wprowadzonych w 2013 r. przez SIS drugiej generacji, w szczególności faktu, że nie wszystkie informacje zawarte we wpisach w SIS są *wyświetlane użytkownikom końcowym*. Stwierdzono również, że wzmoczona wymiana informacji uzupełniających ze względu na szerokie wykorzystanie systemu często prowadzi do tego, że *biura SIRENE* działają na granicy swojej przepustowości. Biura SIRENE nie zawsze dysponują wystarczającymi zasobami ludzkimi i technicznymi, w tym zautomatyzowanymi i zintegrowanymi narzędziami przepływu pracy, które umożliwiałyby im

⁴⁶ Rozporządzenie (WE) nr 1987/2006, Dz.U. L 381 z 28.12.2006, s. 4; decyzja Rady 2007/533/WSiSW, Dz.U. L 205 z 7.8.2007, s. 63 oraz rozporządzenie (WE) nr 1986/2006, Dz.U. L 381 z 28.12.2006, s. 1.

⁴⁷ Oprócz 26 państw należących do strefy Schengen do SIS podłączone są Bułgaria, Rumunia, Zjednoczone Królestwo i Chorwacja, choć te dwa ostatnie państwa nadal podlegają pewnym ograniczeniom dotyczącym wykorzystywania przez ten system wpisów w SIS obejmujących całą strefę Schengen do celów odmowy wjazdu lub pobytu w strefie Schengen.

⁴⁸ SIRENE jest akronimem angielskiej nazwy Supplementary Information Request at the National Entries (wniosek o informacje uzupełniające na poziomie dostępow krajowych).

⁴⁹ Poważne niedociągnięcia wystąpiły w ocenach Belgii w 2015 r., Francji i Hiszpanii w 2016 r., a także w Zjednoczonym Królestwie w 2017 r. Ponowne wizyty przeprowadzono w Belgii w 2016 r. i we Francji w 2019 r. Uznaje się, że Belgia, Francja i Hiszpania wyeliminowały wszystkie poważne niedociągnięcia.

skuteczną wymianę tych informacji. **W ciągu ostatnich pięciu lat udało się skutecznie wyeliminować znaczną liczbę stwierdzonych niedociągnięć.**

3.2.6. *Ochrona danych*

Kolejną ważną częścią dorobku Schengen są przepisy dotyczące ochrony danych osobowych. W 2016 r. przeprowadzono istotną reformę unijnych ram prawnych w zakresie ochrony danych służącą wzmocnieniu praw obywateli w erze cyfrowej. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych (RODO)⁵⁰ oraz dyrektywa o ochronie danych w sprawach karnych⁵¹ są **głównymi aktami ustawodawczymi** mającymi zastosowanie w tej dziedzinie w połączeniu ze szczegółowymi przepisami dotyczącymi ochrony danych zawartymi w dorobku prawnym Schengen dotyczącym Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) i wizowego systemu informacyjnego (VIS).

W ocenach tych dokonuje się ewaluacji, w jaki sposób państwa członkowskie wdrażają i stosują dorobek Schengen, w szczególności w odniesieniu do SIS i VIS w kontekście wymogów ochrony danych. Obejmują one również rolę organów ochrony danych w odniesieniu do nadzoru nad organami zarządzającymi i korzystającymi z SIS i VIS.

Na podstawie 29 ocen przeprowadzonych w odniesieniu do ochrony danych można stwierdzić, że **państwa członkowskie zasadniczo wdrażają i stosują odpowiednie przepisy dotyczące SIS i VIS zgodnie z wymogami ochrony danych**. Chociaż nie stwierdzono poważnych niedociągnięć, nadal istnieje szereg powtarzających się problemów, którymi należy się zająć lub których rozwiązania są poszukiwane.

Oceny przeprowadzone w okresie od maja 2018 r. (data rozpoczęcia stosowania nowych ram ochrony danych) wykazały w niektórych państwach opóźnienia we wdrażaniu RODO lub transpozycji dyrektywy o ochronie danych w sprawach karnych do krajowego porządku prawnego, a także w odpowiednim dostosowaniu krajowych przepisów dotyczących SIS i VIS.

W niektórych państwach członkowskich występują niedociągnięcia dotyczące całkowitej *niezależności* organów ochrony danych, które prowadzą do wywierania przez rząd bezpośredniego lub pośredniego wpływu na pracę organu ochrony danych. Niektóre z tych kwestii rozwiązano w ramach działań następczych po ocenach Schengen oraz podczas reformy krajowych przepisów o ochronie danych w celu wdrożenia RODO i transpozycji dyrektywy o ochronie danych w sprawach karnych. Niektórym organom ochrony danych brakuje również wystarczających *zasobów* ludzkich i finansowych do wykonywania wszystkich zadań związanych z SIS i VIS.

W szeregu państw członkowskich za konieczne uznano częstsze i bardziej kompleksowe *kontrole* prowadzone przez organy ochrony danych, tak aby mogły one wypełniać swoje zadanie polegające na monitorowaniu zgodności z prawem przetwarzania danych z SIS II i VIS. W niektórych przypadkach nie dotrzymano terminów przeprowadzenia pierwszej kontroli operacji przetwarzania danych w systemach SIS i VIS.

W dziedzinie *praw osób, których dane dotyczą*, w odniesieniu do SIS i VIS stwierdzono, że brak odpowiednich informacji stanowi ograniczenie skutecznego wykonywania tych praw.

Okres przechowywania *rejestrów zapytań kierowanych do SIS i VIS* był w niektórych przypadkach niezgodny z dorobkiem Schengen. Często nie przeprowadzano proaktywnej

⁵⁰ Rozporządzenie (UE) 2016/679, Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1.

⁵¹ Dyrektywa (UE) 2016/680, Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 89.

samokontroli dotyczącej przestrzegania przepisów w zakresie ochrony danych przez administratorów danych, w tym nie przeprowadzano regularnych przeglądów rejestrów. Ponadto często brakuje jasności co do zadań i podziału obowiązków w zakresie przetwarzania danych osobowych między różne organy zaangażowane w procedurę wydawania wiz i przetwarzanie powiązanych danych. Nadal konieczne są pewne ulepszenia w odniesieniu do fizycznych, organizacyjnych i informatycznych środków bezpieczeństwa w odniesieniu do danych VIS. Inspektorzy ochrony danych powinni w niektórych przypadkach być bardziej zaangażowani w nadzorowanie przetwarzania danych osobowych w szczególnym kontekście Schengen. Często nie prowadzono regularnych i ustawicznych szkoleń w zakresie ochrony danych i bezpieczeństwa danych dla całego personelu operacyjnego mającego dostęp do SIS II.

Państwa członkowskie zasadniczo podejmują niezbędne kroki w celu podjęcia działań następczych w związku z ustaleniami i zaleceniami. Chociaż w ujęciu ogólnym poczyniono pewne postępy w zakresie wyeliminowania niedociągnięć, wdrażanie zaleceń przebiega powoli.

4. FUNKCJONOWANIE MECHANIZMU OCENY I MONITOROWANIA DOROBKU SCHENGEN W RAMACH PIERWSZEGO PROGRAMU WIELOLETNIEGO

4.1. *Stwierdzone niedociągnięcia*

W ciągu ostatnich pięciu lat mechanizm oceny i monitorowania dorobku Schengen doprowadził do znacznej poprawy we wdrażaniu dorobku Schengen w UE i już udowodnił jego wartość dodaną w zapewnianiu skutecznego funkcjonowania strefy Schengen. Niemniej jednak doświadczenia zdobyte podczas pierwszego wieloletniego programu ocen (2015–2019) wykazały szereg niedociągnięć, które osłabiły pełny potencjał mechanizmu. Zarówno Parlament Europejski w swoim sprawozdaniu z 2017 r.⁵², jak i państwa członkowskie, w ramach konsultacji rozpoczętych przez prezydencję fińską w Radzie w 2019 r.⁵³, zwrócili uwagę na potrzebę ponownego rozważenia niektórych aspektów mechanizmu. Istotne jest zatem, aby wykorzystać doświadczenia zgromadzone podczas pierwszego wieloletniego programu ocen do dokonania ewaluacji, w jaki sposób można skuteczniej realizować mechanizm oceny i monitorowania dorobku Schengen, w tym z punktu widzenia zasobów.

Jednym z głównych niedociągnięć jest **zbyt długi okres pierwszego etapu procesu oceny (przyjęcie sprawozdania i zaleceń)**, który miał znaczący wpływ na szybkie i skuteczne wyeliminowanie niedociągnięć. W 25 % przypadków etap ten trwał ponad rok, a w dwunastu przypadkach ponad 18 miesięcy, szczególnie długo, gdy zespół ewaluacyjny stwierdził „poważne niedociągnięcia” (ustalenie, które co do zasady powinno prowadzić do szybszego podjęcia działań następczych). Komisja potrzebowała średnio około 10 miesięcy na przyjęcie sprawozdania z oceny, a Rada potrzebowała dodatkowych dwóch i pół miesiąca na przyjęcie zaleceń określających datę przedstawienia przez państwa planu działania w celu wyeliminowania niedociągnięć.

Udział ekspertów państw członkowskich nie zawsze odpowiadał potrzebom. Liczba dostępnych ekspertów była czasami niewystarczająca, aby zaspokoić potrzeby związane z trwającymi ocenami. W ocenach dotyczących ochrony danych i polityki wizowej zespoły

⁵² Sprawozdanie w sprawie sprawozdania rocznego z funkcjonowania strefy Schengen (2017/2256(INI)).

⁵³ Dokument Rady 13244/2019.

składały się czasem z zaledwie 4 lub 5 ekspertów (optymalna liczba wynosi 8) ze względu na brak mianowania ze strony państw. Ponadto eksperci nie zawsze posiadali wymagane umiejętności lub wystarczające doświadczenie w odpowiednich dziedzinach polityki. Odnotowano również znaczną nierównowagę geograficzną. W ciągu pięciu lat jedna trzecia ekspertów została wyznaczona przez zaledwie pięć państw.

Niezapowiedziane wizyty nie okazały się tak skuteczne, jak pierwotnie zakładano. Obecnie roczny program ocen niezapowiedzianych wizyt ustala się na rok przed przeprowadzeniem wizyt, na podstawie analizy ryzyka zakończonej rok przed wizytą. Taka struktura nie pozwoliła na szybkie dostosowanie się do nowych wyzwań. Ponadto wezwanie do wyznaczenia ekspertów dwa tygodnie przed wizytą oraz obowiązek powiadomienia danego państwa członkowskiego z 24-godzinnym wyprzedzeniem, o ile ułatwiały sprawną organizację oceny, osłabiły cel niezapowiedzianych wizyt.

Działania następcze i realizacja planów działania były na ogół powolne, a monitorowanie zasadniczo nie było kompleksowe i spójne. Od 2015 r. przeprowadzono około 201 ocen, a pomimo znacznych postępów około 25 % planów działania zakończono średnio po 2,25 roku. Ogólnie rzecz biorąc, oceny nie koncentrowały się na skutecznym i spójnym wdrażaniu kluczowych elementów w każdym konkretnym obszarze polityki dorobku Schengen we wszystkich państwach członkowskich, które mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania strefy Schengen. W związku z tym zalecenia w zbyt dużym stopniu koncentrowały się na bardzo konkretnych i licznych szczegółach, a nie na podstawowych elementach dorobku Schengen, przy czym nie wskazano jasnego harmonogramu ich wdrożenia. Ponadto **w niewystarczającym stopniu wykorzystano oceny tematyczne**, które umożliwiłyby jednoczesną ocenę kilku lub wszystkich państw członkowskich pod kątem danego aspektu związanego z Schengen oraz określenie tendencji i wspólnych niedociągnięć, a także najlepszych praktyk. Co więcej, obecne **obowiązki sprawozdawcze Grupy Roboczej ds. Oceny Schengen powodują znaczne obciążenie administracyjne** zarówno dla Komisji, jak i dla państw członkowskich. Połączenie wszystkich tych elementów nie pozwoliło na kompleksowe i spójne monitorowanie realizacji planów działania.

Zalecenia nie okazały się wystarczająco skutecznym narzędziem gwarantującym podjęcie szybkich działań przez państwa członkowskie. Ogólnie rzecz biorąc, w Komitecie Schengen przeprowadzono niewiele dyskusji na temat ustaleń z oceny i związanych z nimi zaleceń zaproponowanych przez Komisję, częściowo ze względu na zbyt szczegółowy i konkretny charakter ocen. Ostatecznie fakt, że zalecenia są przyjmowane przez Radę, nie wywołał oczekiwanej wzajemnej presji w celu zapewnienia wysokich standardów we wdrażaniu dorobku Schengen. **System nie zapewniał odpowiednich dyskusji politycznych na temat stanu Schengen** na innych istotnych forach, a zaangażowanie Parlamentu Europejskiego również nie było zbyt regularne.

Ocena przestrzegania **praw podstawowych** we wdrażaniu dorobku Schengen nie została w wystarczającym stopniu włączona do mechanizmu oceny.

4.2. *Potencjalne środki operacyjne służące poprawie funkcjonowania mechanizmu oceny i monitorowania dorobku Schengen*

4.2.1. *Szybsza, lepiej ukierunkowana i bardziej strategiczna ocena*

Wszystkie podmioty muszą przeznaczyć wystarczające zasoby finansowe i ludzkie oraz przyjąć odpowiednie środki w celu szybkiej realizacji swoich zadań w trakcie procesu oceny.

Uproszczenie wewnętrznych **przepływów pracy** w połączeniu z **wartościami odniesienia** powinno przyczynić się do skrócenia czasu potrzebnego na przeprowadzenie ocen.

Zakończenie pierwszego wieloletniego programu oceny dało Komisji i Radzie dobry obraz sytuacji we wszystkich państwach członkowskich. Bez uszczerbku dla jakości obecnej procedury oceny można by lepiej dostosować do potrzeb w oparciu o wyniki poprzednich ocen. Państwa członkowskie podkreśliły, że nadal istnieje pole do poprawy w odniesieniu do **jakości sprawozdań i zaleceń**, jak również w odniesieniu do większej spójności ocen w różnych obszarach polityki. Niedociągnięcia występują zarówno w poszczególnych krajach, jak i w określonych obszarach polityki. Można by dokonać przeglądu **list kontrolnych** wykorzystywanych obecnie do przeprowadzania ocen w celu skupienia się na głównych elementach, które mogą mieć wpływ na strefę Schengen jako całość.

Konieczne jest bardziej strategiczne i racjonalne wykorzystanie dostępnych narzędzi analitycznych. Oceny tematyczne mogłyby być wykorzystywane w sposób systematyczny do oceny wdrażania istotnych zmian legislacyjnych w momencie ich wejścia w życie. Konieczne jest również umożliwienie szybkiej organizacji niezapowiedzianych wizyt w razie potrzeby. Kluczowe znaczenie ma **poprawa synergii i współpracy** z innymi podmiotami oraz mechanizmów oceny. W szczególności należy wzmocnić rolę agencji UE (Frontex, eu-LISA, FRA, Europol), Europejskiego Inspektora Ochrony Danych oraz krajowych mechanizmów kontroli jakości. Można to osiągnąć przy szerszym udziale agencji w procesach oceny oraz poprzez ustanowienie bardziej regularnej i systematycznej wymiany informacji między agencjami a Komisją. Szczególnie ważne jest zwiększenie synergii z ocenami narażenia Fronteksu oraz opracowanie przez FRA i Europol bardziej ukierunkowanych analiz ryzyka, które pomogłyby w opracowaniu lepszych ocen.

Ważne jest również, aby państwa członkowskie **wyznaczyły wystarczającą liczbę wykwalifikowanych ekspertów zajmujących się wszystkimi dziedzinami polityki**. Należy rozważyć utworzenie mechanizmu służącego lepszej koordynacji mianowania ekspertów do wszystkich ocen Schengen. Komisja zaktualizuje istniejące programy szkoleń i zapewni szkolenia w zakresie polityki wizowej. Można by również zapewnić regularne szkolenia przypominające.

Wreszcie podczas oceny i działań następczych szczególną uwagę należy zwrócić na poszanowanie **praw podstawowych** we wdrażaniu dorobku Schengen. Ważne jest zastanowienie się nad tym, w jaki sposób lepiej uwzględniać w ocenie prawa podstawowe. W tym względzie korzystne mogłoby być uaktualnienie obecnych list kontrolnych w celu lepszego uwzględnienia kwestii praw podstawowych, zapewnienie szerszego udziału Agencji Praw Podstawowych w ocenach oraz szersze wykorzystanie jej wytycznych.

4.2.2. Szybsze i skuteczniejsze wdrażanie zaleceń

Usprawnienie procesu zaleceń ułatwiłoby opracowanie skutecznych planów działania i ich szybkie wdrożenie. **Katalogi i podręczniki Schengen** w odpowiednich obszarach polityki stanowią ważne narzędzie, które państwa członkowskie powinny uwzględniać przy wdrażaniu konkretnych zaleceń Grupy Roboczej ds. Oceny Schengen. Konieczne będzie ich regularne aktualizowanie i ulepszanie. Państwa członkowskie powinny dzielić się **najlepszymi praktykami**, o których mowa w sprawozdaniach z oceny, i wykorzystywać je przy wdrażaniu zaleceń. Zgodnie z zaleceniami Trybunału Obrachunkowego⁵⁴ można rozważyć możliwość określenia **terminów wdrożenia zaleceń**.

⁵⁴

„Unijne systemy informacyjne wspierające kontrole graniczne – narzędzie efektywne, lecz wymagające bardziej aktualnych i kompletnych danych”, Sprawozdanie specjalne nr 20/2019.

Innym ważnym sposobem ułatwienia szybkiego wdrożenia zaleceń jest zapewnienie **niezbędnego wsparcia finansowego**. W ramach proponowanych wieloletnich ram finansowych⁵⁵ oraz Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz⁵⁶ utrzymano związek między mechanizmem oceny a określaniem priorytetów krajowych. Proponowany wzmocniony *komponent tematyczny* zapewnia większą elastyczność w reagowaniu na niedociągnięcia wymagające pilnego wyeliminowania, w szczególności działania priorytetowe do natychmiastowego wdrożenia. Aby jeszcze bardziej ułatwić przeprogramowanie i określenie zakresu ewentualnych dodatkowych potrzeb w zakresie finansowania, państwa mogłyby systematycznie wyszczególniać w planach działania swoją ocenę skutków finansowych działań naprawczych.

Rosnąca presja wzajemna wymaga również odpowiedniego informowania o stwierdzonych niedociągnięciach na szczeblu politycznym. Obecne rozporządzenie przewiduje sporządzanie przez Komisję **rocznych sprawozdań**, które dają możliwość przedstawienia aktualnego stanu strefy Schengen, rozpowszechniania najlepszych praktyk i zwiększenia świadomości politycznej poprzez umożliwienie dyskusji na temat wspólnych wyzwań na szczeblu politycznym.

Skuteczne i terminowe działania następcze służące wyeliminowaniu niedociągnięć stwierdzonych w ramach mechanizmu mają kluczowe znaczenie dla wiarygodności całego procesu oceny i monitorowania oraz dla pełnego wykorzystania jego potencjału. Ostatecznie ma to zasadnicze znaczenie dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania strefy Schengen. Praktyka pokazała, że w pewnych przypadkach niektóre państwa członkowskie uparczywie nie wdrażały zaleceń Rady i nie eliminowały stwierdzonych niedociągnięć. W takich przypadkach rozważone zostanie bardziej systematyczne monitorowanie przez Komisję, w tym poprzez **postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego**.

Potencjalne środki operacyjne służące usprawnieniu mechanizmu oceny i monitorowania dorobku Schengen:

- uproszczenie wewnętrznych przepływów prac i ustalenie wartości odniesienia w celu skrócenia czasu trwania;
- opracowanie nowych szkoleń w dziedzinie polityki wizowej oraz wzmocnienie istniejących szkoleń w celu promowania i zwiększania uczestnictwa;
- aktualizacja list kontrolnych w celu skupienia się na głównych elementach, które mogą mieć wpływ na strefę Schengen jako całość;
- bardziej strategiczne wykorzystanie niezapowiedzianych ocen i ocen tematycznych;
- poprawa synergii i współpracy z agencjami UE i krajowymi mechanizmami kontroli jakości;
- dalsze uproszczenie sprawozdań i ponowne ukierunkowanie zaleceń;
- opracowywanie i aktualizowanie katalogów najlepszych praktyk; oraz
- przyjęcie sprawozdania rocznego w celu ułatwienia dyskusji politycznej.

Ponadto stało się również jasne, że aby mechanizm mógł działać w pełni skutecznie w przyszłości, konieczne jest uzupełnienie usprawnień operacyjnych zmianami legislacyjnymi niezbędnymi do zapewnienia jasności i wzmocnienia istniejących zasad

⁵⁵ COM(2018) 472.

⁵⁶ COM(2018) 473.

i procedur. Elementy te będą częścią procesu refleksji, który rozpocznie się pierwszym forum Schengen w dniu 30 listopada i zakończy się wnioskiem dotyczącym zmiany mechanizmu, który Komisja zamierza przedstawić w przyszłym roku.

5. PODSUMOWANIE

Rozwój strefy Schengen jest jednym z kluczowych środków, które doprowadziły do rozwoju swobód obywatelskich i dzięki którym prosperuje i rozwija się rynek wewnętrzny. Od 2015 r. strefa Schengen znajduje się pod presją. Szereg ataków terrorystycznych, napływ dużej liczby migrantów o nieuregulowanym statusie przybywających na zewnętrzne granice UE w wyniku kryzysu uchodźczego z 2015 r., a ostatnio wybuch pandemii COVID-19 doprowadziły do przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych, z których niektóre nadal obowiązują. Od 2016 r. Komisja konsekwentnie utrzymuje, że kontrole na granicach wewnętrznych nie rozwiązałyby obecnych problemów, a jednocześnie pociągnęłyby za sobą znaczne koszty gospodarcze, polityczne i społeczne dla UE i poszczególnych państw członkowskich.

Dorobek Schengen obejmuje znaczną liczbę środków, które kompensują brak kontroli na granicach wewnętrznych i skutecznie zapewniają wysoki poziom bezpieczeństwa. Zarządzanie granicami zewnętrznymi, środki wyrównawcze (takie jak sprawna współpraca organów ścigania, skuteczna polityka wizowa i powrotowa oraz kompleksowy System Informacyjny Schengen), a także solidny mechanizm monitorowania stanowią trzy podstawowe filary Schengen. Stabilność tej złożonej architektury zależy od siły poszczególnych filarów oraz od ich jedności i spójności.

Wyzwania, z którymi państwa członkowskie mierzą się od 2015 r., uwypukliły ich wątpliwość w zaufanie do systemu Schengen i potwierdziły znaczenie ścisłej koordynacji w ramach strefy Schengen oraz potrzebę wzmocnienia zarządzania tą strefą, aby skutecznie stawić czoła tym wyzwaniom.

Skuteczny mechanizm oceny i monitorowania dorobku Schengen ma zasadnicze znaczenie dla odzyskania zaufania i zagwarantowania lepszego i spójnego wdrażania dorobku Schengen, a tym samym prawidłowego funkcjonowania strefy Schengen. Rada uznała wartość dodaną i konieczność posiadania mechanizmu oceny i monitorowania dorobku Schengen, wskazując, że *„[s]pełniając swoją podstawową rolę polegającą na monitorowaniu właściwego stosowania dorobku Schengen, proces oceny przyniósł dalsze korzyści w większości państw członkowskich, w tym poprzez wzmocnienie koordynacji krajowej, zwiększenie wiedzy fachowej i wymiany za pośrednictwem ekspertów uczestniczących w ocenach, a także uwzględnienie zaleceń w krajowych planach i strategiach”*⁵⁷. Parlament Europejski podkreślił również *„dużą wartość zreformowanego mechanizmu oceny Schengen, który wspiera przejrzystość i wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi oraz ich wzajemną odpowiedzialność dzięki monitorowaniu, w jaki sposób wdrażają one poszczególne obszary dorobku Schengen”*⁵⁸.

Mechanizm ten przyczynił się już do wprowadzenia wymiernych ulepszeń. Na podstawie ustaleń z ocen przeprowadzonych w praktyce w ciągu ostatnich pięciu lat przez ekspertów Komisji i państw członkowskich można stwierdzić, że poważne niedociągnięcia bezzwłocznie wyeliminowano. Ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie odpowiednio wdrażają dorobek Schengen. W państwach członkowskich nadal występują jednak niedociągnięcia i funkcjonuje

⁵⁷ Dokument Rady 13244/2019, pkt 1.7.

⁵⁸ Sprawozdanie w sprawie sprawozdania rocznego z funkcjonowania strefy Schengen (2017/2256(INI)), pkt 7.

wiele rozbieżnych praktyk, które ostatecznie mogą mieć wpływ na integralność i funkcjonowanie strefy Schengen. Zapewnienie wyższego poziomu harmonizacji w nadchodzących latach będzie miało kluczowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania strefy Schengen.

Ważną rolę w tym względzie nadal odgrywać będzie mechanizm oceny i monitorowania dorobku Schengen. Niemniej jednak doświadczenia zebrane w ramach pierwszego wieloletniego programu ocen ujawniły szereg niedociągnięć, które uniemożliwiają w pełni skuteczne działanie mechanizmu zgodne z jego założeniami. W świetle znaczenia mechanizmu oceny i monitorowania dorobku Schengen dla struktury zarządzania strefą Schengen konieczne jest podjęcie działań służących wyeliminowaniu wskazanych powyżej niedociągnięć i zwiększeniu skuteczności mechanizmu. Niektóre niedociągnięcia można wyeliminować już na poziomie operacyjnym, inne będą wymagały również zmian legislacyjnych.

Niezbędny jest również bardziej regularny i zorganizowany dialog polityczny między podmiotami zaangażowanymi w funkcjonowanie strefy Schengen. Komisja ustanowiła forum Schengen w celu stymulowania bardziej konkretnej współpracy w zakresie sposobów wzmacniania i zwiększenia odporności strefy Schengen dzięki pogłębionemu dialogowi politycznemu na temat reakcji koniecznych w świetle obecnych wyzwań. Intensywniejsze rozpowszechnianie informacji na temat wyników oceny i wdrażanie zaleceń ułatwiłoby tę dyskusję polityczną.

Jak podkreślono we wspólnym oświadczeniu ministrów spraw wewnętrznych UE z dnia 13 listopada 2020 r. dobrze funkcjonująca strefa Schengen wymaga nowoczesnego i skutecznego zarządzania jej granicami zewnętrznymi oraz solidnych środków wyrównawczych w celu zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa. W związku z tym niezwykle ważne jest, aby dyskusja polityczna obejmowała w sposób kompleksowy wszystkie elementy złożonej struktury wspierające właściwe funkcjonowanie strefy Schengen. Niedociągnięć nie należy rozpatrywać w odosobnieniu, lecz w kontekście ich wzajemnych powiązań z innymi obszarami objętymi mechanizmem oceny i monitorowania dorobku Schengen, a także w odniesieniu do ich potencjalnego negatywnego wpływu na strefę Schengen jako całość.

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono możliwe środki operacyjne służące zaradzeniu stwierdzonym niedociągnięciom i podkreślono potrzebę dokonania takiej samej oceny zmian legislacyjnych, które są niezbędne do pełnego dostosowania mechanizmu oceny do zakładanych celów. Dyskusje na forum Schengen w dniu 30 listopada 2020 r. powinny zostać uwzględnione w strategii Schengen, którą Komisja zamierza przyjąć w 2021 r. Strategia zweryfikuje również mechanizm oceny Schengen, aby zapewnić, że będzie możliwe wykorzystanie jego pełnego potencjału jako narzędzia oceny funkcjonowania Schengen i gwarantowania skutecznego wdrażania ulepszeń.