Na nadzwyczajnym posiedzeniu 9 lutego 2023 r. Rada Europejska ponownie potwierdziła, jak istotne jest zapewnienie skutecznej kontroli zewnętrznych granic lądowych i morskich UE w ramach kompleksowego podejścia do migracji. W tym kontekście zwróciła się do Komisji Europejskiej o szybkie sfinalizowanie strategii europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami (EUIBM).

W odpowiedzi na to wezwanie przygotowano niniejszy komunikat, w którym ustanowiono pierwszą wieloletnią politykę strategiczną („politykę strategiczną EUIBM”), aby zapewnić wspólne ramy polityki oraz wytyczne dotyczące wdrożenia skutecznego zintegrowanego zarządzania granicami[[1]](#footnote-2) na lata 2023–2027.

Priorytety polityczne i wytyczne strategiczne w odniesieniu do 15 elementów EUIBM określonych w załączniku I opierają się na dokumencie strategicznym z 24 maja 2022 r.[[2]](#footnote-3), w którym ustanowiono pierwszy pięcioletni cykl polityki strategicznej w zakresie EUIBM, uwzględniający informacje otrzymane od zainteresowanych podmiotów w procesie konsultacji. W wyniku dyskusji międzyinstytucjonalnych uzyskano cenne informacje pochodzące w szczególności od Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE)[[3]](#footnote-4) i z konkluzji Rady[[4]](#footnote-5), które to informacje uwzględniono w niniejszym komunikacie i jego załącznikach. W związku z tym dokumenty te określają wspólną europejską wizję europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami na najbliższe pięć lat.

Opierając się na rozporządzeniu ustanawiającym Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną („rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej”)[[5]](#footnote-6), strategia EUIBM będzie nadawać kierunek pracom organów krajowych państw członkowskich odpowiedzialnych za zarządzanie granicami[[6]](#footnote-7) oraz Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej („Agencji” lub „Fronteksu”), które wspólnie tworzą Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną. Na poziomie operacyjnym strategia ta stanowi wspólne ramy, które wyznaczają kierunek codziennej pracy ponad 120 000 funkcjonariuszy Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej z organów krajowych państw członkowskich i z Fronteksu, w celu uzyskania skutecznego i wydajnego europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami.

***Kontekst strategiczny***

W strategicznej analizie ryzyka[[7]](#footnote-8) opracowanej przez Frontex określono szereg trendów, które mają wpływ na kontekst funkcjonowania EUIBM. Obejmują one zarówno megatrendy – takie jak globalne nierówności na szerszą skalę, zmiana klimatu, wzrost demograficzny oraz potencjalne pandemie w przyszłości – jak i krótkoterminowe warunki geopolityczne i operacyjne. Oczekuje się, że wyzwania te będą miały znaczący wpływ na zarządzanie migracjami i powroty oraz na sposób ochrony granic zewnętrznych UE, również przy uwzględnieniu faktu, że różne rodzaje granic (lądowa, morska i powietrzna) wymagają różnych środków oraz że ich skutki dla poszczególnych odcinków granic będą się różnić, nie tylko w zależności od wielkości, lecz również od kierunku przepływów migracyjnych.

Niedawne wydarzenia geopolityczne wywarły ogromny wpływ na granice zewnętrzne UE i sytuacja ta będzie się utrzymywała. Rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie jest kolejnym potwierdzeniem istnienia wrogich warunków geopolitycznych na wschodnich granicach Europy. Oprócz swojej tradycyjnej roli polegającej na kontroli granicznej i ochronie granic funkcjonariusze Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej odgrywają zasadniczą rolę w ułatwianiu przekraczania granicy osobom uciekającym przed rosyjską wojną napastniczą, a jednocześnie chronią integralność i bezpieczeństwo granic zewnętrznych UE.

UE zmaga się również z nowym zjawiskiem instrumentalizacji migracji do celów politycznych, które jest niedawno powstałą tendencją stanowiącą wyzwanie dla tradycyjnego podejścia do zarządzania granicami zewnętrznymi i może wiązać się z dalszymi wyzwaniami w przyszłości. Oprócz zamierzonej instrumentalizacji realizowanej przez podmioty państwowe na sytuację na zewnętrznych granicach morskich i lądowych wpływ ma również ciągła działalność dobrze zorganizowanych sieci przestępczych, które są coraz bardziej skuteczne i wykazują się coraz większym poziomem zaawansowania, stwarzając dodatkowe wyzwania dla skutecznego zarządzania granicami zewnętrznymi.

Polityka powrotowa UE również będzie wymagać ciągłych działań, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Na jej skuteczność i wydajność niekorzystnie wpływa brak koordynacji między organami w Unii Europejskiej, jak również ograniczona współpraca państw trzecich. Według Eurostatu z 340 515 decyzji nakazujących powrót wydanych w 2021 r. skutecznie wykonano jedynie 21 % tych decyzji. Ponadto za 80 % powrotów ułatwionych przez Frontex odpowiedzialnych jest jedynie pięć państw członkowskich. Ta ograniczona skuteczność ma negatywny wpływ na długoterminowe wsparcie i zaufanie obywateli Unii do integralności systemu europejskiego zarządzania migracją i granicami.

Na poziomie globalnym podmioty państwowe i pozapaństwowe regularnie kwestionują poszanowanie praw człowieka oraz wypełnianie zobowiązań międzynarodowych, co stwarza długoterminową presję na globalny system ochrony. W tym kontekście UE musi ponownie potwierdzić swoje zaangażowanie w realizację wydajnego i bezpiecznego zarządzania naszymi granicami zewnętrznymi, z zachowaniem pełnej zgodności z prawem unijnym i międzynarodowym, w tym z prawami podstawowymi zapisanymi w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

Unia Europejska musi nadal przyciągać talenty, przedsiębiorstwa i turystów, przyczyniając się do naszego długotrwałego wzrostu i dobrobytu. Aby przyczyniać się do długoterminowego wzrostu gospodarczego i bezpieczeństwa Europy, należy – w kontekście zwiększonej konkurencji gospodarczej – w dalszym stopniu rozwijać rolę granic zewnętrznych oraz powiązanej infrastruktury informatycznej w ułatwianiu przemieszczania się milionów osób podróżujących w dobrej wierze przy jednoczesnym wykrywaniu możliwych zagrożeń dla bezpieczeństwa.

Wreszcie – na poziomie bardziej operacyjnym – zwiększenie kompleksowości i stopnia zaawansowania zintegrowanego zarządzania granicami może również doprowadzić do rozdrobnionego i nieskoordynowanego podejścia obejmującego zbyt wiele podmiotów powielających działania oraz luk, które mogą zostać wykorzystane przez sieci przestępcze. Aby nie dopuścić do takiej sytuacji oraz wykorzystać możliwości oferowane przez większą liczbę systemów i podmiotów w ramach EUIBM, wymagana będzie koordynacja między wszystkimi podmiotami operującymi w tej przestrzeni.

***Europejskie zintegrowane zarządzanie granicami – wieloletnia polityka strategiczna***

Wspomniane wyzwania strategiczne wymagają odpowiedzi strategicznej ze strony UE. EUIBM jest narzędziem mającym sprostać takim wyzwaniom dzięki zapewnieniu wydajnego zarządzania granicami zewnętrznymi Unii poprzez tworzenie synergii między poziomem UE a poziomami krajowymi.

W tym celu EUIBM dąży do jednoczesnego osiągnięcia różnych następujących **celów**: ułatwić legalne przekraczanie granic oraz zwiększyć wydajność polityki powrotowej Unii; zapewnić skuteczne zapobieganie przypadkom niedozwolonego przekraczania granic zewnętrznych; zapobiegać poważnym przestępstwom o wymiarze transgranicznym, takim jak przemyt migrantów, terroryzm, handel ludźmi, bronią i narkotykami oraz wykrywać takie przestępstwa; realizować skuteczną współpracę z państwami trzecimi oraz zapewnić szybką rejestrację i udzielanie opieki osobom potrzebującym ochrony międzynarodowej lub ubiegającym się o taką ochronę. Podsumowując, europejskie zintegrowane zarządzanie granicami musi przyczyniać się do utrzymywania wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego w ramach Unii w sposób w pełni szanujący prawa podstawowe i chroniący swobodny przepływ osób w obrębie Unii.

**Zasady EUIBM**

Cele te odzwierciedlone są w szeregu kluczowych **zasad**, które wynikają bezpośrednio z rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej i które wspierają *wytyczne polityki i priorytety strategiczne* dotyczące europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami określone w załączniku I do niniejszego komunikatu:

Po pierwsze, za wdrażanie EUIBM *odpowiadają wspólnie* organy państw członkowskich odpowiedzialne za zarządzanie granicami i powroty oraz Frontex, tworzące wspólnie Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną. Krajowe organy zarządzania granicami ponoszą wprawdzie główną odpowiedzialność za zarządzanie swoimi odcinkami granic zewnętrznych, członkowie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej mają jednak *obowiązek współpracy w dobrej wierze* oraz *wymiany informacji* w ramach społeczności Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

Po drugie EUIBM oparte jest na *czteropoziomowym modelu kontroli dostępu*[[8]](#footnote-9), który obejmuje środki w państwach trzecich, środki w sąsiadujących państwach trzecich, środki kontroli granicznej na granicach zewnętrznych oraz środki w obrębie strefy Schengen i powroty. Frontex i państwa członkowskie powinny – w oparciu o analizy ryzyka – wprowadzać i dostosowywać działania na wszystkich poziomach.

Po trzecie, do prawidłowej i szybkiej reakcji Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej na pojawiające się zagrożenia niezbędna jest *kompleksowa znajomość sytuacji w czasie zbliżonym do rzeczywistego*. Wymaga to kompleksowego europejskiego obrazu sytuacji, który jest opracowywany i stale aktualizowany przez Frontex na szczeblu UE i państwa członkowskie na szczeblu krajowym. Należy skutecznie wdrażać i dalej rozwijać EUROSUR będący podstawą obrazowania sytuacji na granicach zewnętrznych UE, a ponadto należy opracować nowe aplikacje biznesowe wraz ze wspólnymi normami zarządzania informacją opracowanymi wspólnie przez Frontex, państwa członkowskie i Komisję[[9]](#footnote-10).

Po czwarte wdrażanie EUIBM oparte jest na *stałej gotowości do reagowania na pojawiające się zagrożenia* oraz dostarczania narzędzi niezbędnych do reagowania na wszelkie takie zagrożenia na granicach zewnętrznych oraz zarządzania nimi.Aby zapewnić pomyślne funkcjonowanie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, wymaga to *dobrze ugruntowanego systemu koordynacji, komunikacji i zintegrowanego planowania* między Fronteksem i organami krajowymi odpowiedzialnymi za zintegrowane zarządzanie granicami. W związku z tym *podejście międzyagencyjne* w niniejszym komunikacie obejmuje wytyczne strategiczne mające zapewnić wydajną koordynację krajową między organami zarządzania granicami i innymi właściwymi organami na granicach zewnętrznych, między innymi organami celnymi, aby móc zarządzać przepływami osób i towarów na granicach zewnętrznych.

Europejskie zintegrowane zarządzanie granicami wymaga ponadto wysokiego stopnia specjalizacji i profesjonalizmu. Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna powinna wypracować *wspólną kulturę oraz wysoki poziom profesjonalizmu straży granicznej* charakteryzujące się wysokimi wartościami etycznymi i integralnością. Szkolenia należy opracowywać w taki sposób, aby zapewnić pełne poszanowanie praw podstawowych we wszystkich działaniach związanych z zarządzaniem granicami za pomocą zarówno wszystkich programów podstawowych, jak i ukierunkowanych kursów.

**Od zasad do praktyki: elementy EUIBM**

Na podstawie konkluzji Rady Europejskiej, konkluzji Rady i cennych uwag Parlamentu Europejskiego w ramach działań następczych w związku z dokumentem strategicznym Komisji w niniejszym komunikacie określono następujące mające szczególne znaczenie elementy europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami:

***Kontrola granic***

Kontrola granic zewnętrznych – obejmująca nadzór zielonej granicy i granic morskich oraz odprawę na przejściach granicznych – jest podstawowym elementem EUIBM, który wymaga środków politycznych i organizacyjnych umożliwiających poprawę ładu migracyjnego i gotowości na wypadek sytuacji kryzysowej oraz zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego w UE. Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna, w ramach której właściwe organy państw członkowskich współpracują z Fronteksem, jest głównym narzędziem służącym osiągnięciu tego celu. Aby było ono skuteczne, konieczna jest bliska i sprawna współpraca między wszystkimi zaangażowanymi podmiotami.

Ochrona granicy wymaga skutecznych środków operacyjnych ze strony organów krajowych państw członkowskich, odpowiedzialnych za zarządzanie granicami, oraz zwiększonej obecności stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej w strefach przedgranicznych, jak również wzmocnionych zdolności w zakresie ochrony granicy oraz infrastruktury, środków nadzoru, w tym nadzoru z powietrza, i wyposażenia. Ochrona granic musi się opierać na spójnych i kompleksowych krajowych i europejskich obrazach sytuacji, wydajnym wdrożeniu EUROSUR-u oraz solidnej analizie ryzyka. W przypadkach instrumentalizacji migrantów zabezpieczenie odcinków granic, na których występuje takie zjawisko, wymaga zwiększonej uwagi i wysiłków ze strony odnośnych państw członkowskich, zgodnie z obowiązującymi przepisami kodeksu granicznego Schengen[[10]](#footnote-11).

W kontekście odpraw granicznych niedawny wniosek dotyczący zmiany kodeksu granicznego Schengen ma na celu wprowadzenie definicji instrumentalizacji migrantów oraz jasnych przepisów, których należy przestrzegać przy reagowaniu na przypadki instrumentalizacji. Celem wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie kontroli przesiewowej[[11]](#footnote-12) jest zapewnienie lepszego oglądu sytuacji pod względem tego, kto wjeżdża na terytorium kraju, oraz lepszego powiązania kontroli granic z procedurą powrotu i procedurą azylową. Jednocześnie kwestią priorytetową zarówno w kontekście bezpieczeństwa, jak i planowania awaryjnego powinien być sprawny przepływ osób podróżujących w dobrej wierze.

W tym względzie systemy informacyjne UE służące zarządzaniu granicami zewnętrznymi (SIS, EES, wizowy system informacyjny (VIS) i europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS)) oraz ich interoperacyjność zapewnią sprawne i bezpieczne przepływy na przejściach granicznych, co nie tylko pozwoli uzyskać więcej informacji, lecz również przyczyni się do odpowiedniego zaprojektowania i wyposażenia przejść granicznych, harmonizacji procedur operacyjnych na granicach oraz zwiększenia skuteczności.

***Wspólny unijny system powrotów***

Podobnie jak w przypadku zarządzania granicami zewnętrznymi polityka powrotowa UE opiera się na bliskiej współpracy między UE a państwami członkowskimi. Frontex posiada mandat i narzędzia niezbędne do funkcjonowania jako organ operacyjny takiego systemu.

Aby osiągnąć ogólny cel polegający na zwiększeniu liczby skutecznych powrotów, państwa członkowskie muszą zwrócić się o wsparcie oferowane przez Agencję w odniesieniu do wszystkich etapów procedury powrotu oraz w pełni je wykorzystać, w szczególności: możliwość organizowania operacji powrotowych przy wsparciu Fronteksu; wsparcie Fronteksu przeznaczone na cyfryzację krajowych systemów zarządzania sprawami dotyczącymi powrotów na podstawie systemu opracowanego przez Frontex; wsparcie przeznaczone na szkolenia i udział specjalistów Fronteksu ds. powrotów oraz udział we wspólnych usługach reintegracyjnych Fronteksu.

W tym celu państwa członkowskie powinny zapewnić, aby w ich krajowych strategiach dotyczących EUIBM szczegółowo określono sposób prowadzenia tej współpracy w praktyce. Państwa członkowskie powinny również korzystać z udostępnionych im nowych narzędzi, takich jak nowa funkcja w systemie informacyjnym Schengen wymagająca tworzenia wpisu dotyczącego osób podlegających decyzjom nakazującym powrót.

W dokumencie programowym „**W kierunku strategii operacyjnej na rzecz skuteczniejszych powrotów**”, przyjętym przez Komisję 24 stycznia 2023 r.[[12]](#footnote-13), określono konkretne obszary i działania mające ułatwić płynną i wzajemnie powiązaną procedurę powrotu, przy ogólnym celu zakładającym zwiększenie liczby skutecznych powrotów z UE. Sieć wysokiego szczebla ds. powrotów powinna szybko sfinalizować strategię operacyjną, której wdrożenie będzie koordynował unijny koordynator ds. powrotów oraz sieć wysokiego szczebla.

Istotnym krokiem w kierunku wspólnego unijnego systemu powrotów jest zalecenie Komisji w sprawie wzajemnego uznawania decyzji nakazujących powrót i przyspieszonych powrotów, które przyjęto równolegle z niniejszym komunikatem[[13]](#footnote-14). Celem zalecenia jest większa zbieżność między państwami członkowskimi, jeżeli chodzi o zarządzanie migracjami, aby ułatwić i przyspieszyć powroty.

***Współpraca z państwami trzecimi***

Europejskie zintegrowane zarządzanie granicami wymaga od państw członkowskich i Agencji zacieśnienia współpracy z państwami trzecimi, aby przyczynić się do budowania zdolności operacyjnych i kooperacyjnych państw trzecich w obszarze kontroli granic, analizy ryzyka, powrotów i readmisji.

W tym kontekście zasadniczy wkład w skuteczne europejskie zintegrowane zarządzanie granicami polega na zawarciu, zgodnie z prawem Unii, umów o statusie i porozumień roboczych umożliwiających współpracę Fronteksu z państwami trzecimi. Umowy o statusie umożliwiają rozmieszczanie funkcjonariuszy straży granicznej Fronteksu, aby mogli oni pracować wraz z funkcjonariuszami straży granicznej z państw trzecich, przyczyniając się do zapobiegania migracji nieuregulowanej oraz zwalczania przemytu i działalności przestępczej.

W czasie krótszym niż 12 miesięcy Komisja Europejska wynegocjowała cztery umowy o statusie[[14]](#footnote-15), umożliwiając Fronteksowi rozmieszczenie operacyjne zespołów ds. zarządzania granicami w państwach trzecich będących odbiorcami wsparcia. Rada upoważniła Komisję do negocjowania podobnych umów z czterema kolejnymi państwami.

Ponadto po przyjęciu opracowanego przez Komisję wzoru porozumień roboczych Fronteksu z organami ds. zarządzania granicami państw trzecich[[15]](#footnote-16) Agencja rozpoczęła negocjacje w sprawie dziesięciu takich porozumień roboczych[[16]](#footnote-17); oczekuje się, że wszystkie te porozumienia zostaną przyjęte jeszcze w tym roku.

Frontex rozszerzył również swoją sieć urzędników łącznikowych w państwach trzecich, w tym niedawno ustanowił urzędników łącznikowych dla krajów Partnerstwa Wschodniego. Zaproponował również oddelegowanie urzędnika łącznikowego odpowiedzialnego za trzy kraje w Afryce Zachodniej, co zostało pozytywnie rozpatrzone przez Komisję.

Ogólnie wprowadzenie konkretnych środków w państwach trzecich, np. europejskich urzędników łącznikowych ds. migracji i powrotów oraz operacyjnego wsparcia finansowego na potrzeby zarządzania granicami, w tym w sąsiadujących państwach trzecich, mogłoby stać się skutecznym narzędziem przyczyniającym się do zlikwidowania nieuregulowanych przepływów migracyjnych w kierunku UE, zgodnie z kompleksowym podejściem UE do migracji. W tym kontekście wschodnie i południowe sąsiedztwo zasługuje na szczególną uwagę, podobnie jak państwa trzecie, z których i przez które prowadzą główne szlaki migracyjne w kierunku UE.

***Współpraca między agencjami***

Podstawowym elementem skutecznego EUIBM jest zwiększenie współpracy oraz lepsza wymiana informacji wśród wszystkich istotnych organów na szczeblu krajowym i unijnym, co pozwala lepiej rozumieć i wykrywać zagrożenia na granicach zewnętrznych UE oraz skuteczniej na nie reagować.

W tym zakresie główne agencje na szczeblu UE obejmują: Frontex, Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu (AUEA) oraz Agencję Unii Europejskiej ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA).

Należy ponadto stworzyć jasne kanały komunikacji oraz zacieśnić współpracę między organami ds. zarządzania granicami i innymi właściwymi organami na szczeblu krajowym, takimi jak organy celne, w państwach członkowskich, przy wyraźnie określonym podziale pracy oraz funkcjonalnych strukturach współpracy.

***Stosowanie najnowszej technologii, w tym wielkoskalowych systemów informacyjnych***

W całej UE należy wzmocnić środki służące dokładnemu i spójnemu monitorowaniu przepływów pasażerów i towarów do lub przez UE, w tym za pomocą działań z wykorzystaniem danych wywiadowczych (tj. na podstawie oceny ryzyka).

Państwa członkowskie muszą ponadto zapewnić pomyślne wdrożenie odnowionych i nowych systemów informacyjnych UE na potrzeby granic i bezpieczeństwa (SIS, VIS, EES i ETIAS) oraz ich interoperacyjność, zgodnie z ustalonym harmonogramem. Rozpoczęcie działania nowych i odnowionych systemów informacyjnych UE doprowadzi do wzmocnienia zarządzania granicami oraz poprawy zdolności UE w zakresie monitorowania jej granic zewnętrznych. Aby wspierać znajomość sytuacji i określać tendencje w przemieszczaniu się, konieczne będzie ponadto wykorzystanie nowych funkcji wspólnego repozytorium sprawozdawczo-statystycznego, które eu-LISA ustanowi w 2024 r.

***Poszanowanie, ochrona i promowanie praw podstawowych***

Nadrzędnym elementem przy wykonywaniu zadań związanych z zarządzaniem granicami jest zobowiązanie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej do gwarantowania ochrony praw podstawowych. Działania podmiotów unijnych i krajowych w ramach Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, w tym działania w państwach trzecich, powinny się odbywać w pełnej zgodności ze stosownymi przepisami UE, w tym z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej, oraz prawem międzynarodowym.

Frontex i państwa członkowskie powinny promować kulturę EUIBM charakteryzującą się przestrzeganiem prawa unijnego i międzynarodowego, w tym zasady *non-refoulement*, i pełnym poszanowaniem praw podstawowych oraz powinny uwzględniać zabezpieczenia praw podstawowych we wszystkich swoich działaniach.

Zadaniem obserwatorów praw podstawowych jest ochrona praw podstawowych i promowanie ich poszanowania, co jest zasadniczym aspektem wszystkich działań Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, w ramach każdego elementu EUIBM. Krajowe mechanizmy monitorowania praw podstawowych, zaproponowane przez Komisję w celu kontroli przesiewowej obywateli państw trzecich[[17]](#footnote-18), mogą ponadto stanowić ważny wkład w zwiększenie przejrzystości i rozliczalności w odniesieniu do sytuacji występujących na granicach zewnętrznych.

***Spójny i kompleksowy mechanizm kontroli jakości***

Ocena wdrożenia dorobku Schengen na szczeblu krajowym i unijnym przyczyni się do wzmocnienia zarządzania granicami zewnętrznymi oraz do wprowadzenia środków, które mają skompensować brak kontroli granic w obrębie strefy Schengen i są uwzględnione w ramach EUIBM w wydajny sposób.

Na mechanizm kontroli jakości składa się w szczególności mechanizm oceny i monitorowania Schengen oraz ocena narażenia prowadzona przez Frontex. Kontrola jakości jest istotną podstawą cyklu Rady ds. Schengen, tak aby mógł on zapewnić kompleksową znajomość sytuacji na szczeblu krajowym i unijnym oraz służyć jako podstawa dialogu na temat funkcjonowania strefy Schengen.

***Instrumenty finansowania UE***

Instrumenty finansowania UE mają do odegrania istotną rolę w skutecznym wprowadzeniu w życie strategii EUIBM; chodzi tu w szczególności o Instrument na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz (IZGW) oraz Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI). Ze środków UE finansowane będą działania EUIBM na szczeblu unijnym i krajowym.

Przy korzystaniu z instrumentów finansowania UE istotne jest, aby państwa członkowskie dążyły do ustalenia swoich priorytetów w sposób zgodny z celami EUIBM, co pozwoli uzyskać maksymalną wartość dodaną UE. Do finansowania działań Fronteksu wykorzystywane są ponadto środki ze specjalnego budżetu Agencji wydzielonego z budżetu ogólnego UE.

Wsparcie dla państw trzecich będzie udzielane za pośrednictwem Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – „Globalny wymiar Europy” oraz Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III), które uzupełniają odpowiednie działania w ramach IZGW i FAMI.

Finansowanie niektórych kluczowych odcinków granic zewnętrznych należy ponadto wzmocnić za pomocą ukierunkowanych środków unijnych, w tym uruchomienia środków finansowych UE pozwalających wspierać państwa członkowskie we wzmacnianiu zdolności w zakresie kontroli granicznej i infrastruktury, środków nadzoru oraz wyposażenia i finansowania dwustronnego.

Instrument Wsparcia Technicznego[[18]](#footnote-19) umożliwia z kolei państwom członkowskim ubieganie się o wsparcie na wdrożenie odpowiednich elementów krajowych strategii na potrzeby EUIBM.

***Dalsze działania***

W niniejszym komunikacie przedstawiono ukierunkowanie polityczne, jeżeli chodzi o wdrożenie EUIBM przez Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną w ciągu najbliższych pięciu lat. Jako kolejny krok, Agencja i państwa członkowskie powinny skutecznie przełożyć to ukierunkowanie na cele i działania operacyjne zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

Agencja, w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi i Komisją, ma ustanowić nową strategię techniczną i operacyjną na potrzeby EUIBM[[19]](#footnote-20). Zarząd Fronteksu powinien przyjąć strategię techniczną i operacyjną w ciągu sześciu miesięcy od przyjęcia niniejszego komunikatu. Strategia powinna być zgodna z kierunkiem politycznym instytucji UE, a konkretnie z wymogami określonymi w załączniku II niniejszego komunikatu, oraz powinna je wdrażać.

Po drugie wdrożenie EUIBM wymaga również, aby strategia ustanowiona na szczeblu UE została skutecznie przełożona na strategie krajowe na rzecz EUIBM opracowane przez państwa członkowskie[[20]](#footnote-21). W ciągu 12 miesięcy od przyjęcia niniejszego komunikatu państwa członkowskie powinny dostosować swoje krajowe strategie na rzecz EUIBM do wieloletniej polityki strategicznej EUIBM. Aby osiągnąć najlepsze wyniki w ramach Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, państwa członkowskie powinny dążyć do wypełniania wymogów określonych w załączniku II do niniejszego komunikatu.

Mimo konieczności długoterminowego planowania strategicznego na potrzeby EUIBM, dynamiczne i wrażliwe środowisko operacyjne wymaga jednocześnie stałego monitorowania sytuacji oraz elastycznego dostosowywania się do zmieniających się potrzeb. Cykl Schengen umożliwi takie monitorowanie i zapewni możliwość należytego uwzględnienia wyzwań pojawiających się przy wdrażaniu EUIBM oraz w stosownych przypadkach dostosowania priorytetów do zmieniających się potrzeb, tak aby cykl EUIBM został skutecznie wdrożony w całej Unii.

Oprócz wskazówek w ramach cyklu Schengen Parlament Europejski i Rada mogą również co roku udzielać Fronteksowi wskazówek strategicznych oraz przedstawiać opinie za pośrednictwem konsultacji w sprawie dokumentu programowego Agencji. Współpraca międzyparlamentarna, przewidziana w art. 112 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, oraz posiedzenia odbywające się w ramach takiej współpracy są istotnym narzędziem zapewniającym skuteczne wykonywanie funkcji kontrolnych Parlamentu Europejskiego wobec Agencji oraz parlamentów narodowych wobec odpowiednich organów krajowych w zakresie wdrażania europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami.

Cztery lata od przyjęcia niniejszego komunikatu Komisja przeprowadzi ocenę polityki strategicznej EUIBM[[21]](#footnote-22). Wyniki tej oceny zostaną uwzględnione przy przygotowaniu kolejnego wieloletniego cyklu polityki. Zanim to nastąpi, pierwszą okazją do podsumowania tego procesu będzie trwająca obecnie ocena rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, która zostanie sfinalizowana przed końcem roku[[22]](#footnote-23).

W przyszłości Komisja będzie nadal dbała o to, aby przy opracowywaniu wspólnego europejskiego podejścia do zarządzania granicami zewnętrznymi uwzględniać głosy wszystkich właściwych zainteresowanych podmiotów. Zarządzanie granicami zewnętrznymi jest wspólnym obowiązkiem wymagającym od nas wszystkich zaangażowania i wsparcia, tak aby można było utrzymać silny obszar bez kontroli na granicach wewnętrznych.

1. Art. 8 ust. 4 rozporządzenia 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, 14.11.2019, Dz.U. L 295, s. 1). [↑](#footnote-ref-2)
2. Dokument strategiczny określający wieloletnią politykę strategiczną w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami zgodnie z art. 8 ust. 4 rozporządzenia (UE) 2019/1896, COM(2022) 303 final. [↑](#footnote-ref-3)
3. Pismo od przewodniczącego Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego, 17 stycznia 2023 r., IPOL-COM-LIBE D(2023) 1361. [↑](#footnote-ref-4)
4. Wieloletni cykl polityki strategicznej w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami (EUIBM) – konkluzje Rady (14 października 2022 r.) 13585/22. [↑](#footnote-ref-5)
5. Zob. przypis 1. [↑](#footnote-ref-6)
6. W tym straży przybrzeżnych w zakresie realizowanych przez nie zadań kontroli granicznej, jak również organów krajowych odpowiedzialnych za powroty (art. 4 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej). [↑](#footnote-ref-7)
7. https://prd.frontex.europa.eu/document/strategic-risk-analysis-2022/ [↑](#footnote-ref-8)
8. Motyw 11 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. [↑](#footnote-ref-9)
9. Standardy techniczne wymiany informacji ułatwią połączenie różnych sieci komunikacyjnych i opracowanie interfejsów między systemami wymiany informacji Agencji i państw członkowskich. Poprawi to możliwości rozpowszechniania odpowiednich obrazów sytuacji wśród Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej i państw trzecich w przypadku takiej współpracy operacyjnej oraz możliwości zgłaszania pozycji zasobów Agencji w europejskim obrazie sytuacji przez wykorzystanie systemu nawigacji satelitarnej ustanowionego w ramach programu Galileo. W konsekwencji państwa członkowskie i Agencja będą miały do dyspozycji dane w czasie zbliżonym do rzeczywistego oraz lepsze możliwości prognozowania przepływów migracyjnych. [↑](#footnote-ref-10)
10. Zob. art. 13 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz.U. L 77 z 23.3.2016, s. 1. [↑](#footnote-ref-11)
11. Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającego kontrolę przesiewową obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych oraz zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/817, COM(2020) 612 final. [↑](#footnote-ref-12)
12. Dokument programowy „W kierunku strategii operacyjnej na rzecz skuteczniejszych powrotów” z 24 stycznia 2023 r., COM(2023) 45 final. [↑](#footnote-ref-13)
13. Zalecenie Komisji w sprawie wzajemnego uznawania decyzji nakazujących powrót i przyspieszonych powrotów podczas wdrażania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE, C(2023) 1763. [↑](#footnote-ref-14)
14. Mołdawia, Macedonia Północna, Albania i Czarnogóra. [↑](#footnote-ref-15)
15. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Wzór porozumienia o statusie, o którym mowa w art. 54 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, COM(2021) 747 final. [↑](#footnote-ref-16)
16. Albania, Bośnia i Hercegowina, Kosowo [użycie tej nazwy nie wpływa na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244/1999 oraz z opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Deklaracji niepodległości Kosowa], Mołdawia, Czarnogóra, Macedonia Północna, Serbia, Mauretania, Niger i Senegal. [↑](#footnote-ref-17)
17. Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającego kontrolę przesiewową obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych oraz zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/817, COM(2020)612 final. [↑](#footnote-ref-18)
18. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/240 z dnia 10 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument Wsparcia Technicznego, Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 1. [↑](#footnote-ref-19)
19. Art. 8 ust. 5 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. [↑](#footnote-ref-20)
20. Art. 8 ust. 6 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. [↑](#footnote-ref-21)
21. Art. 8 ust. 7 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. [↑](#footnote-ref-22)
22. Art. 121 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. [↑](#footnote-ref-23)