KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.5.2022 r.
COM(2022) 302 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w odniesieniu do zintensyfikowania odpraw na granicach zewnętrznych z wykorzystaniem odpowiednich baz danych wprowadzonego na mocy rozporządzenia (UE) 2017/458 zmieniającego rozporządzenie (UE) 2016/399

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w odniesieniu do zintensyfikowania odpraw na granicach zewnętrznych z wykorzystaniem odpowiednich baz danych wprowadzonego na mocy rozporządzenia (UE) 2017/458 zmieniającego rozporządzenie (UE) 2016/399

I. Wprowadzenie

W odpowiedzi na ataki terrorystyczne w Kopenhadze w lutym 2015 r., w Paryżu w styczniu i listopadzie 2015 r. oraz w Brukseli w marcu 2016 r., Parlament i Rada przyjęły rozporządzenie (UE) 2017/458 z dnia 15 marca 2017 r.[1] („rozporządzenie") zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/399[2] („kodeks graniczny Schengen"). Zmiana ta dotyczyła art. 8, w którym mowa o odprawie granicznej osób, i polegała na wzmocnieniu odprawy wszystkich osób wjeżdżających do strefy Schengen lub wyjeżdżających z niej bez kontroli na granicach wewnętrznych („strefa Schengen").

Zgodnie z rozporządzeniem państwa członkowskie i państwa stowarzyszone w ramach Schengen („państwa członkowskie") muszą prowadzić systematyczne odprawy wszystkich osób przekraczających granice zewnętrzne UE z wykorzystaniem odpowiednich baz danych. Obowiązek ten istniał już w przypadku odpraw obywateli państw trzecich, ale nie osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa Unii. Zgodnie ze zmienionym rozporządzeniem również osoby korzystające z prawa do swobodnego przemieszczania się podlegają: (i) weryfikacji ich tożsamości i obywatelstwa oraz autentyczności i ważności ich dokumentów podróży oraz (ii) weryfikacji, czy osoby te nie stanowią zagrożenia dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych któregokolwiek z państw członkowskich. Bazy danych, które należy przeszukać, obejmują System Informacyjny Schengen (SIS), bazę Interpolu zawierającą dane skradzionych lub utraconych dokumentów podróży (SLTD) oraz inne odpowiednie krajowe bazy danych.

Zmianę wprowadzono po tym, jak okazało się, że wielu bojowników terrorystycznych było jednocześnie obywatelami Unii, którzy korzystając ze swobody przemieszczania się, podlegali wcześniej jedynie ograniczonej odprawie na granicach zewnętrznych (wizualna kontrola tożsamości nie pozwalała na ich potencjalną identyfikację jako osób stanowiących zagrożenie bezpieczeństwa, a odprawy z wykorzystaniem baz danych były prowadzone w sposób niesystematyczny).

Rozporządzenie umożliwia tymczasowe ograniczenie systematycznych odpraw z wykorzystaniem baz danych poprzez sprawdzanie odpowiednich baz danych wyłącznie

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

[2] Rozporządzenie 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).

w sposób ukierunkowany, jeżeli systematyczne odprawy „miałyby nieproporcjonalny wpływ na płynność ruchu”[3]. Odstępstwa takie wymagają powiadomienia Komisji i Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, a także przedłożenia Agencji oceny ryzyka oraz, w stosownych przypadkach, jej kolejnych aktualizacji.

W przypadku lotniczych przejść granicznych możliwość ta obowiązywała jedynie podczas 6-miesięcznego okresu przejściowego po wejściu w życie rozporządzenia. W uzasadnionych przypadkach państwa członkowskie mogą przedłużyć ten okres o maksymalnie 18 miesięcy[4] (co daje łączny maksymalny okres przejściowy wynoszący 24 miesiące).

Niniejsze sprawozdanie zawiera przegląd realizacji takich systematycznych odpraw osób, którym przysługuje prawo do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa Unii, oraz skutków wprowadzenia takich odpraw, z uwzględnieniem wyników systematycznych kontroli bezpieczeństwa w strefie Schengen, w szczególności w odniesieniu do bojowników terrorystycznych. W sprawozdaniu uwzględniono również ogólne koszty ponoszone przez państwa członkowskie i pasażerów, określono wyzwania i niedociągnięcia związane z wdrażaniem rozporządzenia oraz przeanalizowano wpływ nowo wprowadzonych przepisów.

Sprawozdanie to należało przekazać Parlamentowi i Radzie do 8 kwietnia 2019 r.[5] Ponieważ jednak rozporządzenie dawało państwom członkowskim możliwość opóźnienia wprowadzenia takich systematycznych odpraw na swoich granicach powietrznych o maksymalnie 24 miesiące (tj. do czasu upływu terminu przekazania sprawozdania)[6], a z możliwości tej skorzystało 13 państw członkowskich, w czasie upływu terminu przekazania sprawozdania dostępne dane obejmowały okres, w którym tylko niektóre państwa członkowskie w pełni stosowały już rozporządzenie.

Niniejsze sprawozdanie opracowano głównie na podstawie badania przeprowadzonego przez zewnętrznego wykonawcę na zlecenie Komisji Europejskiej[7], obejmującego pierwsze dwa lata stosowania rozporządzenia, tj. od 7 kwietnia 2017 r. do 7 kwietnia 2019 r. Ze względu na znaczne braki w danych dostępnych lub dostarczonych wykonawcy przez państwa członkowskie dane liczbowe dostępne w ramach badania opierają się częściowo na szacunkach i należy je interpretować jako wskazujące ogólne tendencje. Przy sporządzaniu niniejszego sprawozdania Komisja korzystała nie tylko z tego badania, ale także z innych źródeł obejmujących dłuższy okres czasu. Obejmują one pierwszy wieloletni program ocen (2015–2019) funkcjonowania mechanizmu oceny i monitorowania Schengen[8] oraz

[3] Art. 8 ust. 2a kodeksu granicznego Schengen.
[4] Art. 8 ust. 2d kodeksu granicznego Schengen.
[5] Art. 8 ust. 2c kodeksu granicznego Schengen.
[6] Art. 8 ust. 2d kodeksu granicznego Schengen.
[7] Ocena wdrożenia rozporządzenia (UE) 2017/458 zmieniającego rozporządzenie (UE) 2016/399 w odniesieniu do zintensyfikowania odpraw z wykorzystaniem odpowiednich baz danych na granicach zewnętrznych, luty 2020 r.
[8] 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, COM(2020) 779 final, 25.11.2020 r.

sprawozdania krajowe przedłożone Komisji przez państwa członkowskie, które zastosowały odstępstwa.

Ponadto, jak wynika z regularnych ocen Komisji i danych dostarczonych przez Frontex, w 2020 i 2021 r. nastąpił drastyczny spadek liczby podróży transgranicznych z powodu pandemii COVID-19 (odpowiednio o około -69 % i -67 % w porównaniu z 2019 r.). Mniejszy przepływ pasażerów i zaostrzone odprawy mające na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się wirusa sprawiły, że państwa członkowskie odczuwały mniejszą potrzebę odstępstw od systematycznych odpraw. W związku z tym żadne państwo członkowskie nie powiadomiło Komisji o zamiarze skorzystania z odstępstw w tym okresie.

Dzięki kampaniom szczepień i pomyślnemu przyjęciu unijnego cyfrowego zaświadczenia COVID[9] transgraniczny przepływ pasażerów stopniowo wzrasta od początku drugiego półrocza 2021 roku. Unijne cyfrowe zaświadczenie COVID odegrało kluczową rolę w ułatwieniu podróżowania w obrębie UE, a także miało kluczowe znaczenie dla ożywienia w obszarze podróżowania z UE i do UE, mimo że z prawnego punktu widzenia reguluje ono tylko przyjazdy do UE. Oczekuje się, że ta tendencja wzrostowa będzie się utrzymywać, a nowy szczyt powinien zostać osiągnięty w sezonie wakacyjnym 2022.

W związku z powyższym w niniejszym sprawozdaniu podsumowano sytuację, wyciągnięto niezbędne wnioski i zalecono podjęcie odpowiednich działań w odniesieniu do stosowania art. 8 kodeksu granicznego Schengen.

II. Wdrożenie art. 8 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen

II.1. Praktyczne skutki rozporządzenia

Przed wejściem w życie rozporządzenia ukierunkowane, niesystematyczne odprawy z wykorzystaniem baz danych osób, którym przysługuje prawo do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa Unii, były prowadzone przez państwa członkowskie nierównomiernie. Z danych zebranych w badaniu zewnętrznym stanowiącym podstawę niniejszego sprawozdania wynika, że siedem państw członkowskich przeprowadzało już systematyczne odprawy takich osób na wszystkich swoich granicach przed wejściem w życie rozporządzenia. Podczas gdy inne państwa członkowskie stosowały systematyczne odprawy osób posiadających prawo do swobodnego przemieszczania się w ograniczonym zakresie, np. tylko tymczasowo, na niektórych przejściach granicznych lub na niektórych odcinkach granic/granicach z niektórymi państwami trzecimi, pięć państw członkowskich

[9] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/953 z dnia 14 czerwca 2021 r. w sprawie ram wydawania, weryfikowania i uznawania interoperacyjnych zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w związku z COVID-19 (unijne cyfrowe zaświadczenie COVID) w celu ułatwienia swobodnego przemieszczania się w czasie pandemii COVID-19 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/954 z dnia 14 czerwca 2021 r. w sprawie ram wydawania obywatelom państw trzecich legalnie przebywającym lub zamieszkującym na terytoriach państw członkowskich w czasie pandemii COVID-19 interoperacyjnych zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w związku z COVID-19 (unijne cyfrowe zaświadczenie COVID), oraz weryfikowania i uznawania takich zaświadczeń.

zadeklarowało, że nigdy nie stosowało systematycznych odpraw na żadnym przejściu granicznym przed wejściem w życie rozporządzenia (UE) 2017/458.

Aby wypełnić zobowiązania wynikające z rozporządzenia, większość państw członkowskich zaktualizowała swoje wytyczne operacyjne dla straży granicznej. Ponieważ systematyczne odprawy były już przeprowadzane w stosunku do osób niebędących obywatelami UE, nie było konieczności wprowadzania większych zmian w strukturze organizacyjnej, organizacji pracy i procesach. Około 10 państw członkowskich zaktualizowało również swoje wytyczne dotyczące profilowania ryzyka wśród pasażerów, przeznaczone dla funkcjonariuszy granicznych pierwszej linii.

W latach 2017–2019 18 państw członkowskich zatrudniło dodatkowych pracowników, z czego 11 w celu spełnienia nowych wymogów wynikających z rozporządzenia. Niektóre państwa członkowskie wykorzystały tę okazję do przesunięcia i przekwalifikowania pracowników. Większość państw członkowskich zmodyfikowała (i nadal modyfikuje) istniejącą infrastrukturę na przejściach granicznych, aby umożliwić przeprowadzanie systematycznych odpraw. Według funkcjonariuszy straży granicznej, z którymi przeprowadzono wywiady w ramach badania zewnętrznego, modernizacja infrastruktury stanowiła zasadniczo część szerszych reform, których celem było często zwiększenie przepustowości portów lotniczych, portów i przejść granicznych, tak aby mogły one obsłużyć zwiększony ruch, który w wielu państwach członkowskich odnotowano w latach poprzedzających pandemię. Zmiany te ułatwiły jednak według doniesień przeprowadzanie systematycznych odpraw.

Tabela 1: Zmiany w infrastrukturze przejść granicznych (2017–2019)[10]

	Zmiany wprowadzone w celu wdrożenia rozporządzenia	**Zmiany wprowadzone bez związku z rozporządzeniem**
Dodatkowe pasy ruchu dla pasażerów	**Granica powietrzna:** Cypr, Hiszpania **Granica lądowa:** Litwa (planowane), Łotwa (planowane)	**Granica powietrzna:** Bułgaria, Chorwacja, Cypr i Słowacja **Granica lądowa:** Chorwacja, Grecja
Dodatkowe stanowiska kontroli	**Granica morska:** Węgry, Włochy, Hiszpania	**Granica powietrzna:** Słowacja, Islandia **Wszystkie:** Francja
Ogólna rozbudowa przejść granicznych	**Granica powietrzna:** Węgry, Włochy, Litwa **Granica morska:** Cypr	**Granica powietrzna:** Chorwacja, Finlandia, Niemcy, Węgry, Islandia **Granica morska:** Niemcy **Granica lądowa:** Chorwacja, Bułgaria **Wszystkie:** Węgry

[10] Obserwowany okres obejmuje pierwsze dwa lata stosowania rozporządzenia, tj. od 7 kwietnia 2017 r. do 7 kwietnia 2019 r., kiedy to nadal dopuszczalne były odstępstwa od systematycznych odpraw na granicach powietrznych.

	Zmiany wprowadzone w celu wdrożenia rozporządzenia	Zmiany wprowadzone bez związku z rozporządzeniem
Nowe ustalenia dotyczące systemu kolejkowania[11]	**Granica powietrzna:** Bułgaria, Dania, Węgry, Łotwa **Granica lądowa:** Bułgaria **Wszystkie:** Włochy, Hiszpania	-
Ściślejsze rozgraniczenie pasów ruchu UE/spoza UE/pasów objętych zautomatyzowanym systemem kontroli granicznej	**Granica powietrzna:** Austria, Cypr[12], Czechy, Dania, Łotwa **Granica morska:** Cypr **Wszystkie:** Chorwacja, Włochy, Hiszpania	-

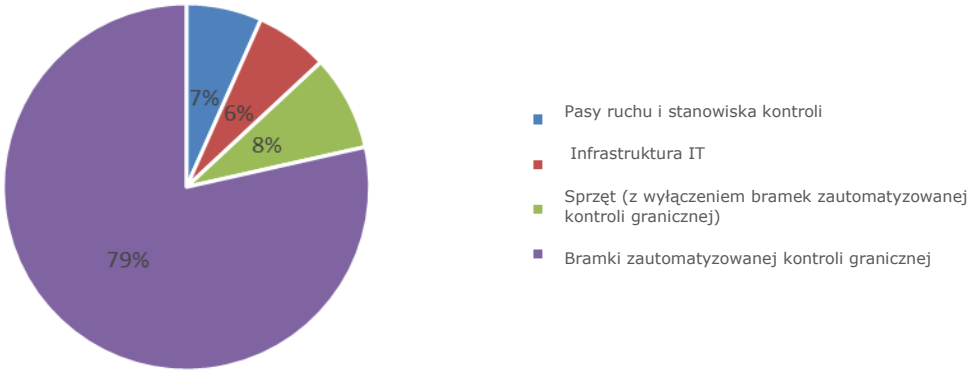
Źródło: tabela opracowana na podstawie ankiety straży granicznej i wywiadów (w siedzibie głównej i wśród pracowników straży granicznej)

Większość państw członkowskich zainwestowała również w dodatkowy sprzęt, przede wszystkim w odpowiedzi na rozporządzenie, głównie w dodatkowe bramki do zautomatyzowanej kontroli granicznej, które są najskuteczniejszym sposobem ograniczenia dodatkowego czasu oczekiwania przy jednoczesnym utrzymaniu kosztów personelu na niskim poziomie (jedna przeszkolona osoba może pilnować do sześciu takich bramek). Zakupiono również urządzenia do mobilnych odpraw granicznych, czytniki paszportów i skanery odcisków palców. Kilka państw członkowskich zainwestowało również w swoje systemy informatyczne, aby dostosować je do wymogów rozporządzenia. Dokonano również niewielkich zmian w procesach i infrastrukturze, np. w zakresie zarządzania przepływem pasażerów, w tym wprowadzono dodatkowe pasy ruchu dla pasażerów i stanowiska kontroli oraz ściślejsze oddzielenie pasów ruchu dla pasażerów z UE od pasów ruchu dla pasażerów spoza UE.

[11] W tym te przewidziane w art. 10 ust. 4 rozporządzenia 2016/399.

[12] W porcie Limassol nowe ustalenia dotyczące systemu kolejkowania nie zawsze są stosowane.

Rysunek 1. Inwestycje zrealizowane przez państwa członkowskie w związku z wdrożeniem rozporządzenia (w latach 2017–2019)



Źródło: Obliczenia na podstawie ankiety przeprowadzonej wśród organów straży granicznej

Na podstawie danych i informacji zebranych przez Komisję, w szczególności podczas wizyt związanych z oceną stosowania dorobku Schengen, pomimo tych wymiernych postępów, wyciągnięto następujące wnioski: „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”[13]. Wyzwania te obejmowały również ograniczenia infrastrukturalne (np. brak stanowisk straży granicznej w portach lotniczych) w połowie państw członkowskich, zwłaszcza w szczytowym okresie letnim i wakacyjnym. Ponadto niektóre państwa członkowskie nadal borykają się z brakiem odpowiedniego sprzętu, w szczególności do sprawdzania odcisków palców podróżnych z danymi zawartymi w ich dokumentach podróży, co ma zasadnicze znaczenie dla weryfikacji tożsamości podróżnego.

II.2. Wyjątki ograniczone w czasie

Odstępstwa na podstawie art. 8 kodeksu granicznego Schengen

Art. 8 ust. 2d rozporządzenia (UE) 2016/399 pozwala na odstępstwo od zasady prowadzenia systematycznych odpraw z wykorzystaniem odpowiednich baz danych[14] dotyczących osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się, gdy spełnione są dwa łączne warunki: (i) odprawy z wykorzystaniem odpowiednich baz danych na konkretnych przejściach granicznych miałyby nieproporcjonalnie duży wpływ na płynność ruchu oraz (ii) dane państwo członkowskie przygotowuje ocenę ryzyka wykazującą, że stosowanie odpraw w sposób ukierunkowany nie spowoduje zagrożenia dla bezpieczeństwa.

[13] 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, COM(2020) 779 final, 25.11.2020 r. (s. 7).

[14] Art. 8 ust. 2a i art. 8 ust. 2b kodeksu granicznego Schengen.

Podczas gdy odstępstwa od systematycznych odpraw są nadal możliwe na granicach lądowych i morskich, odstępstwa na granicach powietrznych zostały ograniczone do maksymalnego okresu przejściowego wynoszącego 6 miesięcy od wejścia w życie rozporządzenia[15]. Państwa członkowskie mogły przedłużyć ten okres o dodatkowe 18 miesięcy, do dnia 7 kwietnia 2019 r., ze względu na wyjątkowe trudności infrastrukturalne[16].

Z powiadomień przesłanych Komisji przez państwa członkowskie wynika, że w okresie od kwietnia do października 2017 r. tymczasowe 6-miesięczne odstępstwo zastosowało 13 państw członkowskich. Spośród nich 7 państw członkowskich przedłużyło okres obowiązywania odstępstwa maksymalnie o kolejne 18 miesięcy. Ponadto cztery państwa członkowskie powiadomiły Komisję, że stosują odstępstwo na granicach lądowych, a trzy z nich w związku z sezonem wakacyjnym 2019/2020.

Tabela 2: Powiadomienia przesłane przez państwa członkowskie w sprawie odstępstw od zasady systematycznych odpraw z wykorzystaniem odpowiednich baz danych

	Zastosowano odstępstwo w ciągu pierwszych 6 miesięcy (te same zasady dla granic lądowych i powietrznych)	Zastosowano odstępstwa w przypadku granic powietrznych na okres dłuższy niż 6 miesięcy (do 7.04.2019 r.)	Zastosowano odstępstwa w przypadku granic lądowych/morskich po 7.04.2019 r.	Obecnie obowiązują odstępstwa na granicach lądowych/morskich (zgodnie ze stanem na kwiecień 2022 r.)[17]
#	13	7	5	7
AT	■			
BE	■			
BG	■	■		
CY	■			
EL	■	■		■
FI	■	■		■
HR	■	■	■	■
HU	■	■	■	■
IT	■	■	■	
LV	■	■	■	■
SI	■		■	■
IS	■			■
NO	■	■		

Tabela opracowana na podstawie powiadomień państw członkowskich wysłanych Komisji

[15] Art. 8 ust. 2d kodeksu granicznego Schengen.

[16] Art. 8 ust. 2d akapit drugi kodeksu granicznego Schengen.

[17] Od czasu przyjęcia rozporządzenia Chorwacja, Finlandia, Grecja, Węgry, Łotwa i Norwegia przesłały powiadomienia, nie wskazując, do kiedy są one ważne. Podczas posiedzenia grupy ekspertów ds. zarządzania granicami zewnętrznymi, które odbyło się 28 marca 2022 r., Komisja zwróciła się do tych państw członkowskich o potwierdzenie, czy ich powiadomienia bezterminowe są nadal ważne. Finlandia odpowiedziała, że ostatnio nie korzystała z możliwości przeprowadzania jedynie ukierunkowanych (a nie systematycznych) odpraw na niektórych przejściach granicznych zgodnie z art. 8 ust. 2a kodeksu granicznego Schengen, ale jej powiadomienie o charakterze otwartym nadal obowiązuje i nadal istnieje możliwość skorzystania z niego. W kwietniu 2022 r. Chorwacja i Słowenia powiadomiły Komisję o zamiarze skorzystania z możliwości przewidzianej w art. 8 ust. 2a kodeksu granicznego Schengen przez okres 5 miesięcy. Pozostałe państwa członkowskie nie udzieliły jeszcze Komisji odpowiedzi w momencie sporządzania niniejszego sprawozdania.

Państwa członkowskie, które zdecydują się na prowadzenie odpraw w sposób ukierunkowany na konkretnych przejściach granicznych, mają obowiązek przedkładać co 6 miesięcy Komisji i Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Agencji) sprawozdania z prowadzenia odpraw. Ze sprawozdań przedłożonych Komisji przez 13 państw członkowskich w latach 2017–2020 wyciągnięto następujące wnioski:

- osiem państw członkowskich poinformowało, że ukierunkowane odprawy prowadzone są wyłącznie w przypadku zwiększonego napływu pasażerów oraz w celu zapewnienia terminowego i sprawnego przekraczania granic, przy jednoczesnym zagwarantowaniu odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa;
- trzy państwa członkowskie stwierdziły, że nie odnotowały znaczącego spadku liczby trafień w SIS w związku z wprowadzonymi ukierunkowanymi odprawami;
- pięć państw członkowskich zgłosiło, że tymczasowe wprowadzenie ukierunkowanych odpraw z wykorzystaniem baz danych nie zwiększyło ryzyka związanego z porządkiem publicznym, bezpieczeństwem wewnętrznym, zdrowiem publicznym lub stosunkami międzynarodowymi żadnego z państw członkowskich i nie wpłynęło na ochronę granic zewnętrznych UE oraz
- cztery państwa członkowskie stwierdziły, że zakres i czas trwania ukierunkowanych odpraw z wykorzystaniem baz danych nie wykraczał poza to, co było ściśle niezbędne.

Podczas pandemii COVID-19 żadne państwo członkowskie nie powiadomiło Komisji o zamiarze skorzystania z odstępstw w tym okresie. Do 15 maja 2022 r. siedem państw członkowskich powiadomiło Komisję o możliwości tymczasowego zawieszenia, w razie potrzeby, zintensyfikowania odpraw z wykorzystaniem odpowiednich baz danych. Te państwa członkowskie będą mogły skorzystać z tej możliwości tylko wtedy, gdy systematyczne odprawy będą wywierały nieproporcjonalny wpływ na czas oczekiwania na konkretnym przejściu granicznym lub na życie miejscowej ludności przy danej granicy. Ponadto odstępstwo to dotyczyło wyłącznie osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa Unii.

Uproszczenia (art. 9 kodeksu granicznego Schengen)

Możliwość stosowania odstępstw opisanych powyżej nadal nie ma wpływu na stosowanie art. 9 kodeksu granicznego Schengen, który pozwala na **uproszczenie** odpraw granicznych, jeżeli „powodują one nadmierne wydłużenie czasu oczekiwania na przejściach granicznych” z powodu „wyjątkowych i nieprzewidzianych okoliczności”. W przypadku uproszczenia odprawy granicznej kontrole przeprowadzane są wyrywkowo, niesystematycznie, a pierwszeństwo mają kontrole przyjazdów przed kontrolami wyjazdów. Mimo że artykuł ten nie był częścią rozporządzenia, niektóre państwa członkowskie interpretują go jako ściśle związany z praktycznym wdrażaniem systematycznych odpraw, mimo że te dwie kwestie dotyczą zupełnie różnych scenariuszy.

W ciągu pierwszych dwóch lat obowiązywania rozporządzenia państwa członkowskie mogły nie zawsze dokonywać wyraźnego rozróżnienia między odstępstwami na mocy art. 8 ust. 2a kodeksu granicznego Schengen a uproszczeniami na mocy art. 9 kodeksu granicznego Schengen. Jest to prawdopodobne, ponieważ scenariusz odniesienia dla odstępstw od systematycznych odpraw na mocy art. 8 ust. 2a („nieproporcjonalny wpływ na płynność ruchu") jest podobny do scenariusza uproszczeń odpraw granicznych na mocy art. 9 („ruch o takim natężeniu, że powoduje ono nadmierne wydłużenie czasu oczekiwania na przejściach granicznych") kodeksu granicznego Schengen.

Odstępstwa i uproszczenia – dalsze kroki

Oba przepisy koncentrują się na praktycznym wpływie na ruch, natomiast art. 9 stanowi, że a) sytuacja taka musi być spowodowana *wyjątkowymi i niemożliwymi do przewidzenia zdarzeniami* oraz b) wyczerpane zostały wszystkie zasoby w zakresie personelu, wyposażenia i organizacji. Uproszczenia mają charakter mniej nakazowy niż odstępstwa, a ich stosowanie pozostawia się ocenie funkcjonariusza straży granicznej dowodzącego danym przejściem granicznym, bez żadnej formalnej procedury. Komisji należy przedkładać jedynie roczne sprawozdanie *ex post* o zastosowanych w danym roku uproszczeniach.

Aby zastosować odstępstwa na mocy art. 8 ust. 2a kodeksu granicznego Schengen, konieczne jest uprzednie przedłożenie Agencji oceny ryzyka, którą należy regularnie aktualizować w przypadku kontynuacji odstępstw, natychmiastowe powiadomienie pozostałych państw członkowskich, Komisji i Agencji oraz składanie Komisji i Agencji półrocznych sprawozdań.

Z informacji zebranych na potrzeby niniejszego sprawozdania wynika, że państwa członkowskie stosują odstępstwa i uproszczenia w sposób niespójny, przy czym wiele z nich korzysta z uproszczeń odpraw granicznych na mocy art. 9 kodeksu granicznego Schengen w przypadkach, w których właściwym narzędziem byłby art. 8 ust. 2a kodeksu granicznego Schengen przewidujący bardziej rygorystyczne wymogi formalne[18]. W przypadku trzech państw członkowskich zastosowanie uproszczeń było decyzją przemyślaną, natomiast w przypadku czterech innych wydaje się, że wynikało z braku jasności co do właściwego instrumentu, który należy zastosować. W czasie przeprowadzania badania przepisy krajowe dwóch państw członkowskich wyraźnie zabraniały stosowania odstępstw (art. 8 ust. 2a) ze względu na związane z nimi duże obciążenie administracyjne.

Po otrzymaniu pierwszych powiadomień dotyczących stosowania art. 8 ust. 2a Komisja wysłała pisma do zainteresowanych państw Schengen z dalszymi wyjaśnieniami dotyczącymi: (i) warunków stosowania odstępstw; (ii) kroków, jakie powinno podjąć państwo członkowskie chcące skorzystać z tego instrumentu; (iii) szczegółowych kwestii, które państwa członkowskie musiały uwzględnić w powiadomieniach[19]. Jeśli chodzi

[18] Ponieważ w kwietniu 2019 r. upłynął przedłużony okres przejściowy, w którym możliwe było stosowanie odstępstw na lotniczych przejściach granicznych na mocy art. 8 ust. 2d kodeksu granicznego Schengen, na lotniczych przejściach granicznych można stosować wyłącznie uproszczenia. Jednak sytuacja na lądowych i morskich przejściach granicznych może być nadal niejasna.

[19] W kwietniu 2017 r. Komisja wysłała pisma do dwunastu państw członkowskich, które skorzystały z odstępstw. Pięć państw członkowskich udzieliło zadowalających odpowiedzi, dostarczając wymaganych

o wymogi dotyczące korzystania z odstępstw od systematycznych odpraw, badanie wykazało, że w większości państw członkowskich organy zajmujące się zwalczaniem terroryzmu i przestępczości zorganizowanej nie były zaangażowane w przygotowanie oceny ryzyka lub były zaangażowane tylko pośrednio. Biorąc pod uwagę sam cel wprowadzenia systematycznych odpraw, większe zaangażowanie organów zajmujących się zwalczaniem terroryzmu i przestępczości zorganizowanej mogłoby poprawić jakość ocen ryzyka.

Państwa członkowskie konsekwentnie podkreślały potrzebę dalszego wyjaśnienia kwestii rozróżnienia tych przepisów w odniesieniu do krajowych organów straży granicznej państw członkowskich. W planowanym przeglądzie *Praktycznego podręcznika dla straży granicznej*[20] wyjaśniona zostanie różnica między uproszczeniem odpraw a odprawami ukierunkowanymi, aby rozwiązać problem niespójnego stosowania obu instrumentów przez państwa członkowskie i uniknąć sytuacji, w której państwa członkowskie nieprawidłowo stosują uproszczenie kontroli granicznych zamiast odstępstw. Opracowanie przez Frontex szablonu oceny ryzyka poprawiło jakość oceny ryzyka i jej wartość jako podstawy do podejmowania przez zainteresowane państwa członkowskie świadomych decyzji w sprawie odstępstw. Obecnie stanowi on również solidną podstawę do identyfikacji przez Agencję ewentualnych problemów. Te dalsze wytyczne powinny również oznaczać, że dane dostarczane w przyszłości przez państwa członkowskie będą lepszej jakości i bardziej kompletne.

Państwa członkowskie poprosiły również o wskazówki dotyczące oceny „nadmiernego czasu oczekiwania". Ocena „nadmiernego" czasu oczekiwania zależy od wielu czynników i przeprowadza ją funkcjonariusz straży granicznej dowodzący przejściem granicznym. Ponieważ uproszczenia stanowią wyjątek od systematycznych odpraw i mogą podważać cele kodeksu granicznego Schengen, szkodząc bezpieczeństwu w strefie Schengen, w ocenie tej należy kierować się wspólnymi kryteriami. W planowanym przeglądzie *Praktycznego podręcznika dla straży granicznej* Komisja zaleci praktyczne sposoby przestrzegania zasady przewidzianej w kodeksie granicznym Schengen, zgodnie z którą uproszczenie można stosować wyłącznie wtedy, gdy wszystkie dostępne zasoby zostały wykorzystane w maksymalnym możliwym stopniu oraz gdy konsekwencje nieprzewidzianego zdarzenia prowadzą (lub mogą prowadzić) do nadmiernego czasu oczekiwania.

Ponadto przydatne mogą być także zabezpieczenia prewencyjne, aby zapewnić zgodność z odpowiednimi wymogami prawnymi. W związku z tym odsetek państw członkowskich, które nie zgłaszają Komisji przypadków uproszczeń (dwie trzecie w okresie objętym badaniem), sugeruje, że obowiązki sprawozdawcze mogą nie być przestrzegane. Ta kwestia

---

dalszych wyjaśnień. Następnie w lipcu 2017 r. wysłano pisma uzupełniające do siedmiu państw członkowskich, które nie odpowiedziały na pierwsze pisma. Wymiany te zostały uwzględnione przy opracowywaniu zmienionego „Praktycznego podręcznika dla straży granicznej".

[20] W zaleceniu Komisji C(2019)7131 ustanawiającym „Praktyczny podręcznik dla straży granicznej" Komisja zobowiązała się do zapewnienia regularnej aktualizacji tego podręcznika. W ramach pierwszej aktualizacji w podręczniku zostanie uwzględnionych szereg zmian wynikających z najnowszego orzecznictwa TSUE, przyjęcia nowych przepisów oraz innych istotnych zdarzeń, które miały miejsce w ostatnim czasie. Aktualizacja ta będzie się również opierać na posiedzeniach grupy ekspertów ds. zarządzania granicami zewnętrznymi, które odbyły się w IV kwartale 2021 r. i I kwartale 2022 r.

również zasługuje na uwagę i zostanie uwzględniona w planowanym przeglądzie *Praktycznego podręcznika dla straży granicznej*.

III. Skuteczność systematycznych odpraw

Ponieważ nie zawsze da się policzyć zagrożenia, którym udało się zapobiec, a czasem można tylko wyciągnąć wnioski na ich temat, trudno jest precyzyjnie określić skutki wprowadzenia systematycznych odpraw wszystkich osób wjeżdżających do strefy Schengen i z niej wyjeżdżających. Skuteczność rozporządzenia w zapobieganiu zagrożeniom dla bezpieczeństwa wewnętrznego strefy Schengen należy zatem oceniać na podstawie wymiernych wskaźników i opinii ekspertów. Według funkcjonariuszy straży granicznej, z którymi konsultowano się w ramach badania zewnętrznego, wprowadzenie systematycznych odpraw na granicach zewnętrznych Schengen w zakresie zapobiegania przestępczości przyniosło następujące korzyści:

- lepszej jakości i bardziej kompleksowe dane wywiadowcze zgromadzone na temat osób zaangażowanych w przestępczość zorganizowaną dzięki zwiększonej liczbie trafień dotyczących art. 36 ust. 2 decyzji w sprawie SIS II;
- większa wykrywalność i skuteczność egzekwowania wpisów w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS) w zakresie aresztowania, ekstradycji i wydawania osób na przejściach granicznych;
- zwiększona wykrywalność w SIS lub krajowych bazach danych osób z zakazem wjazdu związanym z zarzutami karnymi;
- zwiększona wykrywalność oszustw związanych z wykorzystaniem dokumentów tożsamości (zagubionych, skradzionych lub unieważnionych) dzięki zwiększonej liczbie trafień w bazie Interpolu zawierającej dane skradzionych lub utraconych dokumentów podróży (SLTD);
- usprawnienie wymiany informacji między państwami członkowskimi UE na temat spraw dotyczących przestępczości zorganizowanej.

Jeśli chodzi o politykę przeciwdziałania terroryzmowi, korzyści obejmowały:

- lepszej jakości i bardziej kompleksowe dane wywiadowcze zgromadzone na temat bojowników terrorystycznych i osób zaangażowanych w działania związane z terroryzmem, dzięki zwiększonej liczbie trafień związanych z wpisami dokonanymi na mocy art. 24, art. 26, art. 36 ust. 2 i art. 36 ust. 3 decyzji w sprawie SIS II;
- lepsze wykorzystanie Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) w sprawach związanych z terroryzmem;
- każdy z tych efektów systematycznych odpraw może ułatwić pracę organów ścigania w sprawach związanych z terroryzmem, a tym samym przyczynić się do zapobiegania atakom terrorystycznym.

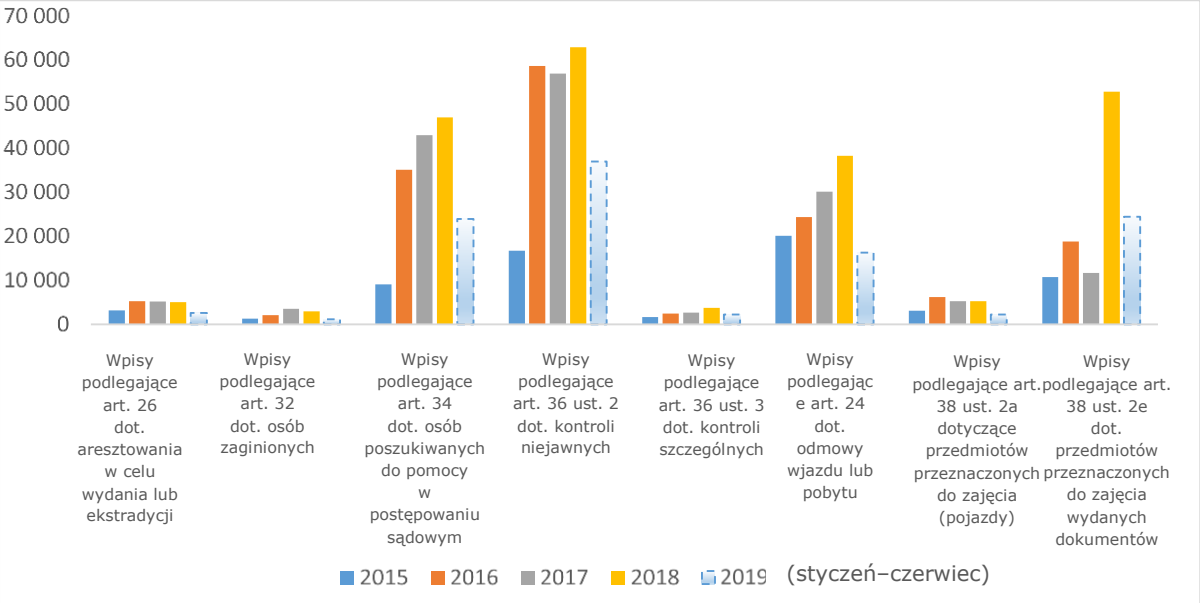
III.1. Wpływ rozporządzenia na zwalczanie terroryzmu i przestępczości zorganizowanej

Na wstępie należy podkreślić, że nie ma żadnych publicznie dostępnych danych dotyczących odsetka wpisów/trafień dotyczących osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa Unii w porównaniu z obywatelami państw trzecich.

Poniższe dane odnoszą się do wszystkich osób przekraczających granice zewnętrzne. Ten brak rozróżnienia w danych statystycznych[21] osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się i obywateli państw trzecich w oczywisty sposób utrudnia wyciągnięcie wiarygodnych wniosków.

Z badania przeprowadzonego przez wykonawcę zewnętrznego wynika, że w latach 2016–2018 ogólna liczba wpisów dotyczących osób w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS) wzrosła o 13 %. Najbardziej znaczący (63 %) był wzrost liczby wpisów dotyczących kontroli niejawnych i szczególnych (art. 36 decyzji w sprawie SIS II[22]). Podobnie liczba trafień w SIS wzrosła w przypadku 12 państw członkowskich poddanych dogłębnej analizie[23] w badaniu zewnętrznym.

Rysunek 2. Liczba ogólnych trafień w SIS II odnotowanych na przejściach granicznych na granicach zewnętrznych (2015–2019)[24]



[21] Oprócz danych zgromadzonych w ramach badania zewnętrznego, dane statystyczne dotyczące korzystania z SIS przez państwa członkowskie są gromadzone przez eu-LISA na podstawie przepisów rozporządzenia w sprawie SIS i związanych z nim aktów wykonawczych. Dane dotyczące liczby wyszukiwań i wpisów w SIS są gromadzone w podziale na państwa członkowskie i nie są wyodrębniane według „rodzaju wyszukiwania" lub „miejsca trafienia" (odprawy graniczne, kontrole policyjne itp.). W momencie opracowywania niniejszego sprawozdania większość państw członkowskich (choć nie wszystkie) dysponowała, do pewnego stopnia, krajowymi danymi statystycznymi o takim poziomie szczegółowości.

[22] Decyzja Rady 2007/533/WSiSW z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II), Dz.U. L 205 z 7.8.2007, s. 63.

[23] Badanie zewnętrzne objęło wszystkie państwa członkowskie, przy czym bardziej dogłębnie przeanalizowano w nim sytuację w dwunastu z nich: Austrii, Bułgarii, Chorwacji, Estonii, Finlandii, Niemiec, Łotwy, Litwy, Rumunii, Słowenii, Hiszpanii i Szwecji.

[24] Art. 24 rozporządzenia (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) odnosi się wyłącznie do obywateli państw trzecich, dlatego wpisy dokonywane na podstawie tego artykułu nigdy nie są istotne z perspektywy obywateli Unii. Ponadto art. 24 może obejmować wpisy, których podstawą nie jest bezpieczeństwo, a zatem nie wszystkie takie trafienia mogą być istotne, jeśli chodzi o ocenę zapobiegania zagrożeniom dla bezpieczeństwa wewnętrznego strefy Schengen.

Źródło: dane oparte na badaniach straży granicznej (dane dotyczące Austrii, Chorwacji, Estonii, Finlandii, Niemiec, Łotwy, Litwy, Rumunii, Słowenii, Hiszpanii i Szwecji). W danych dotyczących Hiszpanii wykorzystano wyłącznie dane dotyczące portu lotniczego Madryt Barajas[25].

Według urzędników zajmujących się zwalczaniem terroryzmu, z którymi skonsultowano się na potrzeby badania zewnętrznego, wydaje się, że rozporządzenie miało pozytywny wpływ na walkę z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną, głównie dzięki ogólnemu gromadzeniu danych wywiadowczych, ułatwionemu dzięki większej liczbie trafień, co jest bezpośrednio związane z większą liczbą odpraw z wykorzystaniem baz danych. Oprócz samej wartości zwiększonej liczby trafień, większa skuteczność odpraw granicznych zwiększyła zaufanie organów ścigania i służb bezpieczeństwa do systemów, zachęcając je do wprowadzania wpisów do Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) lub bazy Interpolu zawierającej dane skradzionych lub utraconych dokumentów podróży (SLTD).

Ponieważ rozporządzenie zostało przyjęte w celu przeciwdziałania zagrożeniu terroryzmem, zwłaszcza ze strony bojowników terrorystycznych, szczególnie interesujące są zmiany w zakresie trafień i wpisów związanych z terroryzmem. Według danych przetworzonych w ramach badania liczba wpisów dokonanych na wniosek organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe (związanych z terroryzmem) na podstawie art. 36 ust. 3 decyzji w sprawie SIS II wzrosła w latach 2016–2018 o 46 %. Zgodnie z danymi dostarczonymi przez siedem krajowych biur obsługujących wnioski o informacje uzupełniające na poziomie dostępów krajowych (biur SIRENE)[26] liczba trafień związanych z terroryzmem regulowanych tym samym artykułem wzrosła ponad dwukrotnie w tym samym okresie. Oprócz danych statystycznych dotyczących wpisów i trafień, według urzędników zajmujących się zwalczaniem terroryzmu, z którymi przeprowadzono rozmowy w ramach badania zewnętrznego, rozporządzenie miało również inne dostrzegalne pozytywne skutki. Wśród nich urzędnicy wymienili poprawę w zakresie: (i) monitorowania przemieszczania się bojowników terrorystycznych i współpracy między państwami członkowskimi w celu śledzenia tych ruchów; (ii) ogólnych danych wywiadowczych na temat terroryzmu, które ułatwiają przeprowadzanie ocen ryzyka i opracowywanie sposobów reagowania; (iii) ułatwienia interwencji w sprawie bojowników terrorystycznych;(iv) skuteczności niejawnego nadzoru oraz (v) zdolności w zakresie wykrywania.

[25] Zespół badawczy zwrócił się o dane dotyczące trafień zarówno w ramach wniosku o informacje uzupełniające na poziomie dostępów krajowych (SIRENE), jak i w ramach badania przeprowadzonego przez straż graniczną. W badaniu tym dane, o które zwrócił się zespół badawczy, dotyczyły tylko art. 26, 32 i 34 decyzji 2007/533 i art. 24 rozporządzenia (WE) 1987/2006 oraz art. 36 ust. 2, art. 36 ust. 3, art. 38 ust. 2 lit. a) i art. 38 ust. 2 lit. e) wspomnianej decyzji. Zwrócono się również o dane dotyczące konkretnych odwiedzonych miejsc. W przypadku danych, o które zwrócono się w ramach SIRENE, poproszono nawet o podanie podkategorii w ramach poszczególnych artykułów i ustępów. Kategorie te obejmowały zagranicznych bojowników terrorystycznych i przestępstwa. Założono, że w bazie danych SIRENE gromadzone są i utrzymywane bardziej szczegółowe dane, ponieważ są one przekazywane z SIRENE również do eu-LISA.

[26] Wniosek o informacje uzupełniające na poziomie dostępów krajowych (SIRENE). Każde państwo członkowskie UE, które korzysta z SIS, utworzyło działające całodobowo krajowe biuro SIRENE, które jest odpowiedzialne za wymianę informacji uzupełniających i koordynację działań związanych z wpisami w SIS.

Z badania przeprowadzonego przez wykonawcę zewnętrznego wynika, że poza zwalczaniem terroryzmu rozporządzenie przyczyniło się również do zwalczania przestępczości zorganizowanej, w szczególności przemytu migrantów, handlu ludźmi, nielegalnego obrotu środkami odurzającymi, przenoszenia majątku za granicę, fałszowania pieniądza i przestępstw przeciwko mieniu oraz fałszowania dokumentów. Podobnie jak w przypadku przeciwdziałania terroryzmowi, rozporządzenie przyczyniło się szczególnie do poprawy w zakresie ogólnej ilości danych wywiadowczych i analizy ryzyka, zwiększając zdolność organów ścigania do przeciwdziałania przestępczości zorganizowanej. Wzrosła liczba trafień dotyczących kwestii regulowanych odpowiednimi artykułami, szczególnie art. 36 („Wpisy dotyczące kontroli niejawnych lub kontroli szczególnych"). Ponadto według danych zebranych w ramach badania liczba trafień dotyczących wpisów o aresztowaniu oraz liczba trafień dotyczących wpisów o odmowie wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich (art. 24 rozporządzenia SIS II[27]) wzrosła od kwietnia 2017 r. do kwietnia 2019 r. o 30 % w przypadku 12 państw członkowskich poddanych dalszej analizie w ramach badania zewnętrznego

Ponadto ogólna liczba trafień w bazie Interpolu zawierającej dane skradzionych lub utraconych dokumentów podróży (SLTD) wzrosła ponad dwukrotnie w latach 2016–2018, choć wzrost ten jest bardzo zróżnicowany w poszczególnych państwach członkowskich.

III.2. Skutki gospodarcze rozporządzenia

Korzyści wynikające z rozporządzenia muszą być rozpatrywane łącznie z kosztami, jakie ponoszą różne zainteresowane strony przy jego wdrażaniu.

Badanie zewnętrzne obejmuje analizę kosztów gospodarczych, jakie zainteresowane strony poniosły w związku z wdrożeniem rozporządzenia w 2018 r., czyli w roku, w którym dostępne są najbardziej kompletne dane na temat kluczowych czynników gospodarczych. Ograniczenia danych wpłynęły jednak znacząco na możliwość wyciągnięcia jednoznacznych wniosków. W szczególności:

- Ze względu na ograniczenia danych analiza dodatkowego czasu oczekiwania pasażerów musiała być częściowo oparta na szacunkach.
- Podczas oceny kosztów obliczonych w ramach badania okazało się również, że podróżni doświadczają opóźnień z wielu różnych powodów, takich jak regularne korki czy opóźnienia w transporcie publicznym. Opóźnienia te nie podlegają ocenie zgodnie z tym samym podejściem, a podróżni, którzy ich doświadczają najprawdopodobniej nie są w stanie dokonać ich podziału według ich różnych przyczyn (np. odprawy, ruch drogowy, roboty drogowe, pogoda).

[27] Rozporządzenie (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) (Dz.U. L 381 z 28.12.2006, s. 4).

- Ze względu na niedostępność danych nie uwzględniono kosztów ponoszonych przez podmioty prywatne, np. kosztów inwestycji, kosztów spowodowanych opóźnieniami i odszkodowań dla pasażerów.
- Pośrednie oszczędności mogły zostać poczynione dzięki wpływowi rozporządzenia na zwalczanie terroryzmu i zorganizowanej działalności przestępczej, co jest głównym celem rozporządzenia. Dokładne szacunki dotyczące takich zysków są jednak dostępne tylko w bardzo ograniczonym zakresie. Ponadto określenie ilościowe korzyści płynących z udaremnionego ataku terrorystycznego jest niezwykle trudne, jeśli nie niemożliwe, i nie można ich mierzyć wyłącznie w kategoriach gospodarczych.

Z tych powodów nie jest możliwe ustalenie jednoznacznej równowagi, która decydowałaby o oszczędności kosztowej rozporządzenia. W każdym razie pasażerowie ponoszą zdecydowanie największą część kosztów ze względu na wydłużenie czasu oczekiwania, który w przeliczeniu na jednego pasażera wydaje się jednak bardzo ograniczony[28].

Ponadto przeprowadzanie takich odpraw sprawia, że pasażerowie czują się bezpieczniej[29] i w konsekwencji są skłonni zaakceptować dłuższy czas oczekiwania, jeśli zmniejszy to ryzyko ataków terrorystycznych. Ten wzrost postrzeganego bezpieczeństwa należy również uznać za ogólny pozytywny efekt, w tym pozytywny efekt mnożnikowy dla gospodarki. Ponadto odprawy na granicach mogą przebiegać bezproblemowo, jeśli są dobrze zorganizowane, a dzięki temu czas oczekiwania może być znikomy.

Chociaż znaczne wydłużenie czasu oczekiwania może rzeczywiście wpłynąć na zmianę akceptacji pasażerów, możliwość uproszczenia odpraw granicznych na mocy art. 9 zapewnia w ramach kodeksu granicznego Schengen mechanizm reagowania na nieprzewidziane nadmierne wydłużenie czasu oczekiwania.

Na tej podstawie oraz biorąc pod uwagę ogólne korzyści płynące z systematycznych odpraw dla bezpieczeństwa wewnętrznego strefy Schengen, w szczególności gromadzenie kompleksowych danych wywiadowczych na temat terroryzmu i przestępczości zorganizowanej dzięki zwiększonej liczbie wpisów i trafień w SIS, koszty poniesione w związku z wdrożeniem rozporządzenia wydają się proporcjonalne i uzasadnione.

IV. Czynniki zewnętrzne wpływające na skuteczność systematycznych odpraw

[28] Z badania przeprowadzonego przez wykonawcę zewnętrznego wynika, że tylko cztery państwa członkowskie przedstawiły szacunkowe dane dotyczące wydłużenia czasu oczekiwania w minutach. Na podstawie ograniczonych danych zebranych od organów straży granicznej wykonawca zewnętrzny określił dwa skrajne scenariusze – scenariusz optymistyczny, w którym czas oczekiwania na pasażera wzrósł o jedną minutę z powodu wprowadzenia systematycznych odpraw, oraz scenariusz pesymistyczny, w którym czas oczekiwania na pasażera wzrósł o trzynaście minut z powodu wprowadzenia systematycznych odpraw. Z danych dostarczonych wykonawcy zewnętrznemu wynika, że koszt na jednego pasażera wynosi od 0,08 EUR do 0,16 EUR.

[29] Oświadczenie wydane przez the Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (UNODC) podczas wywiadów przeprowadzonych przez wykonawcę zewnętrznego w ramach badania.

Znaczne niedociągnięcia, jeżeli chodzi o techniczne możliwości państw członkowskich w zakresie sprawdzania odcisków palców danej osoby w odniesieniu do danych zawartych w dokumentach podróży, zmniejszają skuteczność systematycznych odpraw. Wymaga to zwiększonej uwagi i działań zarówno ze strony Komisji, jak i władz państw członkowskich.

W przypadku wątpliwości co do autentyczności dokumentu podróży lub tożsamości jego posiadacza państwa członkowskie są zobowiązane do sprawdzenia co najmniej jednego z identyfikatorów biometrycznych umieszczonych na nośniku pamięci paszportów i dokumentów podróży wydanych na mocy rozporządzenia (WE) nr 2252/2004[30], tj. wizerunku twarzy lub odcisków palców. „Jeżeli [taka weryfikacja jest] możliwa", obowiązek ten dotyczy również dokumentów podróży, które nie zostały wydane na podstawie niniejszego rozporządzenia. Najbardziej skutecznym, niezawodnym i niedrogim identyfikatorem biometrycznym służącym do wykrywania osób podróżujących pod przybraną tożsamością są odciski palców, np. jeśli oszust jest bardzo podobny do prawowitego posiadacza okazanego dokumentu. Tym samym sprawdzanie odcisków palców jest jeszcze ważniejsze, biorąc pod uwagę, że przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów stają się coraz bardziej wyrafinowane i trudne do wykrycia, np. z powodu „morfingu"[31].

Aby przeciwdziałać tym coraz częściej stosowanym technikom fałszerstw, Komisja postanowiła sfinansować projekt badawczy iMARS (rozwiązania do wykrywania oszustw dotyczących manipulacji obrazu), którego celem jest opracowanie narzędzi do wykrywania zmanipulowanych obrazów twarzy, w szczególności obrazów zawierających morfing twarzy, w cyklu życia dokumentu tożsamości oraz do weryfikacji autentyczności dokumentów tożsamości, a także zapewnienie, aby paszporty europejskie zawierające obrazy poddane morfingowi lub inne zmanipulowane obrazy nie mogły już być wydawane w Unii Europejskiej[32].

W oczekiwaniu na rezultaty projektu iMARS wątpliwości co do tożsamości danej osoby można wyjaśnić jedynie poprzez sprawdzenie odcisków palców z identyfikatorami biometrycznymi wbudowanymi w nośniki pamięci paszportów i dokumentów podróży. Odciski palców sprawdza się obecnie[33] na granicach zewnętrznych tylko 13 państw członkowskich i jest to możliwe tylko w przypadku posiadaczy paszportów wydanych przez 15 państw członkowskich, które już stosują niezbędną technologię. Stanowi to lukę w zakresie bezpieczeństwa, którą należy szybko wypełnić. To znaczne niedostateczne wykorzystanie odcisków palców bezpośrednio podważa cel systematycznych odpraw.

---

[30] Rozporządzenie Rady (WE) nr 2252/2004 z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie norm dotyczących zabezpieczeń i danych biometrycznych w paszportach i dokumentach podróży wydawanych przez Państwa Członkowskie (Dz.U. L 385 z 29.12.2004, s. 1).

[31] Technika ta polega na tworzeniu nowego wizerunku twarzy przez cyfrowe połączenie odwzorowań twarzy z dwóch różnych wizerunków. Istnieje wiele różnych technik morfingu, od morfingu automatycznego z wykorzystaniem aplikacji i oprogramowania, po morfing ręczny uzyskiwany za pomocą powszechnie dostępnego oprogramowania do edycji zdjęć.

[32] iMARS to projekt badawczy finansowany przez Komisję Europejską, który rozpoczęto we wrześniu 2020 r. i który ma trwać przez 48 miesięcy. https://imars-project.eu/

[33] W momencie opracowywania niniejszego sprawozdania

Ponieważ ostatecznie to dokument podróży i zawarte w nim dane osobowe są sprawdzane z wykorzystaniem baz danych, a nie osoba wjeżdżająca do strefy Schengen, bez wiarygodnej weryfikacji związku między osobą a okazanym dokumentem podróży powracający bojownicy terrorystyczni mogliby, mimo systematycznej odprawy, nadal wjeżdżać do strefy Schengen bez wykrycia.

V. Wnioski

Terroryzm, w tym zagrożenie ze strony powracających bojowników terrorystycznych, pozostaje jednym z głównych problemów bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Choć nie można dokładnie określić bezpośredniego wpływu rozporządzenia na zapobieganie atakom terrorystycznym lub zorganizowanej działalności przestępczej, to jednak z opinii zainteresowanych stron i dostępnych danych statystycznych wynika, że miało ono ogólnie pozytywny wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne w strefie Schengen, zwłaszcza dzięki zwiększeniu ogólnej ilości danych wywiadowczych dostępnych dla organów ścigania.

Rozporządzenie miało największy wpływ na osoby korzystające z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa Unii dzięki zapewnieniu, aby kontrole bezpieczeństwa były systematycznie przeprowadzane w stosunku do wszystkich osób. Można zatem uznać, że rozporządzenie wypełnia istotną lukę w korzystaniu z baz danych dotyczących osób korzystających ze swobody przemieszczania się, zważywszy, że niektórzy bojownicy terrorystyczni mogą korzystać z prawa do podróżowania w obrębie strefy Schengen.

Chociaż **koszty wprowadzenia systematycznych odpraw wszystkich osób wjeżdżających do strefy Schengen i wyjeżdżających z niej** nie są bez znaczenia, a ponoszą je przede wszystkim pasażerowie ze względu na wydłużenie czasu oczekiwania, **wydają się one proporcjonalne do wpływu rozporządzenia na bezpieczeństwo wewnętrzne**, nawet bez uwzględnienia potencjalnych oszczędności kosztów związanych z zapobieganiem atakom terrorystycznym i przestępczości zorganizowanej. Oceniając ogólny wpływ rozporządzenia, organy straży granicznej, z którymi konsultowano się w ramach badania, niemal jednogłośnie uznały, że rozporządzenie w odpowiedni sposób odpowiada na bieżące potrzeby w zakresie bezpieczeństwa.

W pierwszych latach wdrażania można było jednak zidentyfikować znaczące wyzwania. Wyzwania te dotyczą rozróżnienia między odstępstwami na mocy art. 8 ust. 2a kodeksu granicznego Schengen a uproszczeniami na mocy art. 9 kodeksu granicznego Schengen, interpretacji wymogów obu przepisów, a w konsekwencji ich praktycznego zastosowania, jakości oceny ryzyka wymaganej w przypadku odstępstw oraz sprawozdawczości wymaganej w przypadku uproszczeń. Ponieważ oba przepisy mają nadal zastosowanie do lądowych i morskich przejść granicznych, konieczne jest dalsze wyjaśnienie procedur dotyczących tymczasowego powrotu do ukierunkowanych odpraw oraz bardziej rygorystyczne egzekwowanie przepisów, aby zapewnić spójnie wysoki poziom bezpieczeństwa na wszystkich granicach zewnętrznych. Korzystanie z uproszczeń powinno być ograniczone do wyjątkowych i nieprzewidzianych okoliczności.

W przypadku stosowania odstępstwa od zasady systematycznych odpraw z wykorzystaniem odpowiednich baz danych państwa członkowskie zachęca się do zaangażowania w przygotowanie oceny ryzyka również organów zajmujących się zwalczaniem terroryzmu i przestępczości zorganizowanej. Szablon opracowany w tym celu przez Frontex ma na celu rozwiązanie problemu braku harmonizacji w gromadzeniu danych i poprawę ich jakości, jednak nie osiągnie on swoich celów, jeśli nie wszystkie właściwe organy będą aktywnie zaangażowane.

Bardziej proaktywne podejście zapobiegające nadmiernemu czasowi oczekiwania spowodowanemu przewidywalnymi zdarzeniami byłoby ważnym krokiem w kierunku poprawy sytuacji na przejściach granicznych bez naruszania samego celu rozporządzenia. Wiele państw członkowskich zgłosiło zamiar odstąpienia od zasady systematycznych odpraw z wykorzystaniem odpowiednich baz danych w związku z przerwą letnią i świętami Bożego Narodzenia. Chociaż państwa członkowskie mogą nadal korzystać z odstępstw na granicach lądowych i morskich, powinny one być raczej przygotowane na zwiększenie liczby personelu i zmianę organizacji infrastruktury w tych powszechnie znanych okresach szczytowych.

Podobnie **jednolite podejście do oceny „nieprzewidywalnych zdarzeń" i „nadmiernego" czasu oczekiwania** zapewniłoby spójność w krytycznej kwestii, która może mieć wpływ na bezpieczeństwo wszystkich państw strefy Schengen. W sprawozdaniu z funkcjonowania mechanizmu oceny i monitorowania Schengen[34] ogólnie potwierdzono istnienie wyżej wymienionych wyzwań, ale przyznano również, że w większości przypadków organy krajowe już się nimi zajęły lub zajęły się nimi podczas ponownych ocen przeprowadzanych w ramach mechanizmu oceny Schengen.

Z powyższych względów Komisja, opracowując w czerwcu 2021 r. strategię dotyczącą przyszłości strefy Schengen[35] i składając w grudniu 2021 r. wniosek dotyczący zmiany kodeksu granicznego Schengen[36], stwierdziła, że nie ma potrzeby wprowadzania zmian legislacyjnych do obowiązującego art. 8 w celu usunięcia stwierdzonych niedociągnięć. Komisja zamierza raczej zająć się tymi kwestiami za pomocą środków „miękkiego prawa", w szczególności poprzez planowany przegląd *Praktycznego podręcznika dla straży granicznej*[37]przeznaczonego dla właściwych organów państw członkowskich na potrzeby kontroli granicznej osób.

W przyszłości Komisja będzie nadal monitorować stosowanie art. 8 jako część mechanizmu oceny i monitorowania Schengen.

[34] 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, COM(2020) 779 final, 25.11.2020 r.

[35] https://ec.europa.eu/home-affairs/news/towards-stronger-and-more-resilient-schengen-area-2021-05-28_en

[36] Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice – COM(2021) 891 final.

[37] C(2019) 7131 final, 8.10.2019.