C/2026/4252

4.8.2026

OPINIA KOMISJI

z dnia 2 czerwca 2026 r.

w sprawie konieczności i proporcjonalności przywrócenia przez Austrię kontroli granicznej na jej granicach lądowych z Czechami, Słowacją, Węgrami i Słowenią zgodnie z art. 27a ust. 3 rozporządzenia (UE) 2016/399 (kodeks graniczny Schengen)

(Jedynie tekst w języku niemieckim jest autentyczny)

(C/2026/4252)

(1) Jak stanowi art. 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości.

(2) Na podstawie art. 25 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) (tekst jednolity) ([1]) dane państwo członkowskie może, w obliczu poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, w drodze wyjątku i tymczasowo przywrócić kontrolę graniczną na całej długości swoich granic wewnętrznych lub na ich określonych odcinkach. Rozwiązanie to powinno być stosowane wyłącznie jako środek ostateczny, a zakres i czas trwania tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej nie mogą przekraczać tego, co jest absolutnie niezbędne do reakcji na stwierdzone poważne zagrożenie.

(3) Jak precyzuje art. 25a ust. 4 kodeksu granicznego Schengen, w przypadku gdy dane państwo członkowskie zamierza przywrócić kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych w celu przeciwdziałania możliwemu do przewidzenia zagrożeniu, państwo to musi powiadomić Parlament Europejski, Radę, Komisję i pozostałe państwa członkowskie o planowanym przywróceniu takiej kontroli, najpóźniej cztery tygodnie przed planowanym przywróceniem kontroli granicznej lub jak najszybciej w przypadku gdy okoliczności, które spowodowały potrzebę przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, staną się znane temu państwu członkowskiemu mniej niż cztery tygodnie przed planowanym przywróceniem kontroli.

(4) Jak wymaga art. 27a ust. 3 kodeksu granicznego Schengen, Komisja, po otrzymaniu powiadomień przekazanych w związku z przedłużeniem kontroli granicznej na granicach wewnętrznych na podstawie art. 25a ust. 4, które prowadzi do kontynuacji kontroli granicznej na granicach wewnętrznych trwającej łącznie dłużej niż 12 miesięcy, w oparciu o te same przyczyny, wydaje opinię dotyczącą konieczności i proporcjonalności takiej kontroli granicznej.

(5) Ramy przywracania i przedłużania kontroli na granicach wewnętrznych zostały znacząco zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1717 ([2]), które weszło w życie w dniu 10 lipca 2024 r. W związku z tym początek wszystkich okresów, o których mowa w tytule III rozdział II kodeksu granicznego Schengen, obliczono od tej daty.

(6) Pismem z dnia 16 października 2024 r. władze austriackie powiadomiły o przywróceniu kontroli granicznej na podstawie art. 25a kodeksu granicznego Schengen na wewnętrznych granicach lądowych z Czechami i Słowacją na okres sześciu miesięcy, od dnia 16 października do dnia 15 kwietnia 2025 r. Pismem z dnia 15 kwietnia 2025 r. władze austriackie powiadomiły o przedłużeniu tego przywrócenia kontroli na dodatkowy okres sześciu miesięcy, od dnia 16 kwietnia 2025 r. do dnia 15 października 2025 r. Pismem z dnia 15 października 2025 r. władze austriackie powiadomiły o drugim przedłużeniu tego przywrócenia kontroli na dodatkowy okres dwóch miesięcy, od dnia 16 października do dnia 15 grudnia 2025 r.

([1]) Dz.U. L 77 z 23.3.2016, s. 1.

([2]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1717 z dnia 13 czerwca 2024 r. dotyczące zmiany rozporządzenia (UE) 2016/399 w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (Dz.U. L, 2024/1717, 20.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

(7) Pismem z dnia 11 listopada 2024 r. władze austriackie powiadomiły o przywróceniu kontroli granicznej na podstawie art. 25a kodeksu granicznego Schengen na wewnętrznych granicach lądowych z Węgrami i Słowenią na okres sześciu miesięcy, począwszy od następnego dnia. Pismem z dnia 9 maja 2025 r. władze austriackie powiadomiły o przedłużeniu tego przywrócenia kontroli na dodatkowy okres sześciu miesięcy, od dnia 12 maja do dnia 11 listopada 2025 r. Pismem z dnia 15 października 2025 r. władze austriackie powiadomiły o drugim przedłużeniu tego przywrócenia kontroli na tej samej podstawie na okres jednego miesiąca i trzech dni, od dnia 12 listopada 2025 r. do dnia 15 grudnia 2025 r.

(8) Pismem z dnia 10 grudnia 2025 r. władze austriackie powiadomiły o trzecim przedłużeniu przywrócenia kontroli granicznej na austriackich wewnętrznych granicach lądowych z Czechami i Słowacją, a także z Węgrami i Słowenią o dodatkowe sześć miesięcy, od dnia 16 grudnia 2025 r. do dnia 15 czerwca 2026 r.

(9) Pismem z dnia 8 stycznia 2026 r. i zgodnie z art. 33 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen Austria przedłożyła dwa sprawozdania z przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych, na podstawie art. 33 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen. Pierwsze sprawozdanie dotyczyło przywrócenia kontroli granicznej na wewnętrznych granicach lądowych Austrii ze Słowenią i Węgrami w okresie od 12 listopada 2024 r. do 11 listopada 2025 r. Drugie sprawozdanie dotyczyło przywrócenia kontroli granicznej na wewnętrznych granicach lądowych Austrii z Czechami i Słowacją w okresie od 16 października 2024 r. do 15 października 2025 r.

(10) Austria została objęta prowadzonym przez Komisję zorganizowanym dialogiem na temat przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych. Po otrzymaniu od Austrii powiadomienia o przedłużeniu kontroli ten zorganizowany dialog kontynuowano w ramach procedury konsultacji przewidzianej w art. 27a ust. 4 kodeksu granicznego Schengen.

(11) W dniu 5 czerwca 2025 r. zespół ds. oceny Schengen odwiedził wewnętrzną granicę lądową między Austrią a Słowenią w ramach oceny okresowej przeprowadzanej na podstawie austriackiego mechanizmu oceny i monitorowania Schengen.

(12) Aktualną sytuację na granicach wewnętrznych opisano w sprawozdaniu w sprawie stanu strefy Schengen z dnia 23 kwietnia 2025 r. ([3]) i jest ona regularnie omawiana na forum Rady ds. Schengen.

(13) Po otrzymaniu powiadomień przekazanych w związku z przedłużeniem kontroli granicznej na granicach wewnętrznych na podstawie art. 25a ust. 4 kodeksu granicznego Schengen, które prowadzi do kontynuacji kontroli granicznej na granicach wewnętrznych trwającej łącznie 12 miesięcy, Komisja musi wydać opinię dotyczącą konieczności i proporcjonalności takiej kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, jak stanowi art. 27a ust. 3 kodeksu granicznego Schengen. W odniesieniu do przedłużenia kontroli granicznej na wewnętrznych granicach lądowych z Czechami i Słowacją było to powiadomienie przekazane w dniu 15 kwietnia 2025 r. W odniesieniu do przedłużenia kontroli granicznej na wewnętrznych granicach lądowych z Węgrami i Słowenią było to powiadomienie przekazane w dniu 9 maja 2025 r.

(14) Po dokonaniu oceny wszystkich wyżej wymienionych powiadomień i sprawozdań, uzupełnionych informacjami przekazanymi przez Austrię w ramach procesu konsultacji i innymi publicznie dostępnymi dokumentami, Komisja przyjmuje niniejszą opinię.

OCENA POWIADOMIEŃ I SPRAWOZDANIA

I. WYMOGI FORMALNE

(15) W odniesieniu do przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych kodeks graniczny Schengen nakłada na państwa członkowskie szereg obowiązków formalnych.

(16) W art. 25a ust. 4 kodeksu granicznego Schengen zobowiązano państwa członkowskie – w przypadku gdy w danym państwie członkowskim poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego jest możliwe do przewidzenia – do powiadomienia Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji i pozostałych państw członkowskich najpóźniej cztery tygodnie przed planowanym przywróceniem kontroli granicznej.

([3]) COM(2025) 185 final.

(17) Komisja zauważa, że powiadomienia o przywróceniu i przedłużeniu kontroli na granicach wewnętrznych przekazano mniej niż cztery tygodnie przed ich wejściem w życie ze względu na „dynamikę sytuacji" i chęć przedstawienia „najnowszych informacji i oceny". Komisja podkreśla, że niewywiązanie się z obowiązku terminowego przekazania powiadomienia jest dopuszczalne jedynie w przypadku, gdy okoliczności, które spowodowały potrzebę przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych, staną się znane państwu członkowskiemu mniej niż cztery tygodnie przed planowanym przywróceniem kontroli.

(18) Komisja zauważa, że drugie przedłużenie przywrócenia kontroli granicznej na wewnętrznych granicach lądowych Austrii z Czechami i Słowacją, a także z Węgrami i Słowenią obejmuje okres krótszy niż uprzednie przypadki przywrócenia kontroli. Władze austriackie zadeklarowały, że w okresie tym dokonają oceny wszystkich przypadków przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych i ewentualnie dostosują terminy jej wygaśnięcia, co uczyniły w drodze powiadomienia z dnia 10 grudnia 2025 r. o trzecim przedłużeniu kontroli na wewnętrznych granicach lądowych z Czechami i Słowacją oraz z Węgrami i Słowenią.

(19) Powiadomień o przedłużeniu kontroli na granicach wewnętrznych dokonano z wykorzystaniem wzoru ustanowionego w tym celu decyzją wykonawczą Komisji (UE) 2025/315 ([4]).

(20) Zgodnie z art. 27 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen w sytuacjach, w których kontrolę graniczną przeprowadzano przez sześć miesięcy, państwa członkowskie mają obowiązek przedłożyć w każdym kolejnym powiadomieniu ocenę ryzyka przedstawiającą skalę i przewidywany rozwój sytuacji w odniesieniu do poważnego zagrożenia.

(21) Organy krajowe mogą mieć wprawdzie trudności z przedstawieniem dokładnej oceny skali i przewidywanego czasu trwania poważnego zagrożenia ze względu na fakt, że sytuacja na miejscu może szybko się rozwijać i być trudna do przewidzenia, Komisja podkreśla jednak znaczenie wynikającego z art. 27 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen obowiązku przeprowadzenia oceny ryzyka związanego z poważnym zagrożeniem w momencie powiadomienia o przywróceniu kontroli lub jej przedłużeniu, z uwzględnieniem tendencji w rozwoju poważnego zagrożenia w okresie poprzedzającym okres przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych oraz z wykorzystaniem analiz ryzyka sporządzonych na szczeblu krajowym i przez odpowiednie agencje Unii.

(22) Komisja zauważa, że zgodnie z art. 33 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen termin przedłożenia sprawozdania z przywrócenia i przedłużenia kontroli na granicach wewnętrznych upływał w dniu 16 października 2025 r. w odniesieniu do granic Austrii z Czechami i Słowacją oraz w dniu 12 listopada 2025 r. w odniesieniu do granic Austrii z Węgrami i Słowenią. Oba sprawozdania przedłożono w dniu 8 stycznia 2026 r.

(23) Sprawozdania z przywrócenia i przedłużenia kontroli na granicach wewnętrznych sporządzono zgodnie z jednolitym wzorem ustanowionym decyzją wykonawczą Komisji (UE) 2025/308 ([5]).

II. KONIECZNOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

Stanowisko władz austriackich

(24) Władze austriackie powołują się na istnienie poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, wynikającego z wyzwań związanych z migracją i bezpieczeństwem. Przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych ma na celu złagodzenie obciążenia służb publicznych oraz presji na spójność społeczną w związku z utrzymującą się dużą liczbą osób ubiegających się o azyl i migrantów o nieuregulowanym statusie, w tym obywateli Ukrainy korzystających z tymczasowej ochrony.

([4]) Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2025/315 z dnia 14 lutego 2025 r. ustanawiająca wzór powiadomienia o tymczasowym przywróceniu lub przedłużeniu kontroli granicznej na granicach wewnętrznych (Dz.U. L, 2025/315, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/315/oj).

([5]) Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2025/308 z dnia 14 lutego 2025 r. ustanawiająca jednolity wzór sprawozdania z przywrócenia lub przedłużenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych zgodnie z art. 33 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 (Dz.U. L, 2025/308, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/308/oj).

(25) Jeżeli chodzi o sytuację w zakresie bezpieczeństwa, władze austriackie wskazują na wydarzenia mające wpływ na bezpieczeństwo na świecie, w tym na trwającą rosyjską wojnę napastniczą przeciwko Ukrainie i sytuację na Bliskim Wschodzie. Ponadto Austria zmaga się z wysokim poziomem zagrożenia terrorystycznego wynikającego z nasilenia ekstremizmu islamskiego w Austrii ze względu na obecność na jej terytorium sieci terrorystycznych, w szczególności z Bałkanów Zachodnich, których członkowie przemieszczają się przez granice wewnętrzne.

(26) W odniesieniu do sytuacji migracyjnej władze austriackie uważają, że wobec braku pełnego wdrożenia paktu o migracji i azylu niedociągnięcia w systemie azylowym i zarządzaniu granicami zewnętrznymi powodują, iż przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych jest konieczne i proporcjonalne.

W tym względzie władze austriackie wskazują na:

— niski poziom przekazań na podstawie rozporządzenia dublińskiego, w tym niemożność przeprowadzenia powrotów na podstawie rozporządzenia dublińskiego do odpowiedzialnych państw członkowskich;

— konieczność utrwalenia tendencji spadkowej w zakresie niedozwolonego przekraczania granicy oraz przygotowania się na spodziewany wzrost w 2025 r. wzdłuż przybrzeżnego szlaku zachodniobałkańskiego;

— utrzymującą się niestabilność w Afganistanie, Turcji, Afryce Subsaharyjskiej i Północnej, a także w Syrii, co powoduje ciągłą presję na granice zewnętrzne UE;

— znaczące efekty dochodzeń przeciwko przemytowi ludzi uzyskane w wyniku przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych.

(27) Władze austriackie wskazują, że przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych stanowi jedyny sposób na uniemożliwienie przekraczania granic wewnętrznych poza wyznaczonymi przejściami granicznymi, umożliwiając jednocześnie prowadzenie nadzoru na odcinkach między przejściami granicznymi przez wojsko austriackie działające pod nadzorem straży granicznej.

(28) Zgodnie z prawem austriackim jedynie przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych umożliwia austriackiej policji granicznej przeprowadzanie kontroli wjazdu i kontroli tożsamości związanych z (zamierzonym) przekroczeniem granicy wewnętrznej.

(29) Władze austriackie twierdzą, że kontrola na granicach wewnętrznych jest ograniczona do minimum i odbywa się w sposób niesystematyczny, oparty na analizie ryzyka, w formie ukierunkowanych kontroli wyrywkowych.

Uwagi Komisji

(30) Władze austriackie przedstawiły informacje na temat różnych aspektów poważnych zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego, które wykryto, a także argumenty uzasadniające konieczność i proporcjonalność przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych.

(31) Trudna sytuacja w zakresie bezpieczeństwa na świecie może budzić poważne obawy co do bezpieczeństwa narodowego państw członkowskich, jednak w powiadomieniu zabrakło dodatkowej analizy wyjaśniającej, w jaki sposób globalne środowisko bezpieczeństwa wpływa konkretnie na Austrię oraz w jaki sposób instrument kontroli na granicach wewnętrznych może służyć do przeciwdziałania temu poważnemu zagrożeniu.

(32) W ocenie poważnego zagrożenia porządku publicznego i bezpieczeństwa narodowego nie wyjaśniono, w jaki sposób zagrożenia te wpływają na różne odcinki granic wewnętrznych Austrii.

(33) Komisja dostrzega, że Austria stoi w obliczu złożonej sytuacji migracyjnej, o czym świadczą dane dotyczące całkowitej liczby wniosków o udzielenie azylu – w tym wniosków złożonych w następstwie niedozwolonego wjazdu – złożonych przez osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową zarejestrowane w innym państwie członkowskim oraz przez osoby korzystające z ochrony międzynarodowej w innym państwie członkowskim, a także liczby zezwoleń wydanych członkom rodzin osób uznanych za uchodźców do celów łączenia rodzin. Na zdolność Austrii do zapewnienia odpowiednich warunków przyjmowania osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową wpłynęła również konieczność udzielenia wsparcia osobom objętym tymczasową ochroną w następstwie rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie.

(34) Niedozwolone wtórne przemieszczanie się obywateli państw trzecich może stanowić podstawę przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych, jeżeli takie niedozwolone przemieszczanie się stanowi poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego. W tym względzie w art. 25 ust. 1 lit. c) zmienionego kodeksu granicznego Schengen odniesiono się konkretnie do sytuacji, w której nagłe niedozwolone przemieszczanie się na dużą skalę obywateli państw trzecich między państwami członkowskimi stanowi znaczne obciążenie dla ogólnych zasobów i zdolności dobrze przygotowanych właściwych organów i może zagrozić ogólnemu funkcjonowaniu obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych.

(35) Najnowsze dane wskazują, że sytuacja migracyjna w Unii znacznie się poprawiła. W 2024 r. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej odnotowała gwałtowny spadek liczby przypadków niedozwolonego przekraczania granic zewnętrznych w Unii, w tym w 2024 r. spadek o 78 % na szlaku zachodniobałkańskim. Zgodnie z unijnym sprawozdaniem ze zintegrowanej orientacji i analizy sytuacyjnej w 2025 r. liczba przypadków niedozwolonego przekraczania granicy ponownie spadła – o 41 % w porównaniu z 2024 r. (z 21 637 w 2024 r. do 12 687 w 2025 r.). Ponadto według danych Eurostatu w 2024 r. w Austrii odnotowano spadek – o 49 % – liczby wniosków o udzielenie azylu składanych po raz pierwszy; w 2025 r. liczba ta nadal malała. Spadek ten wpisuje się w szerszą tendencję wynikającą ze wzmożonych wspólnych wysiłków na rzecz ochrony granic zewnętrznych UE i nie można go przypisać wyłącznie przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych przez Austrię.

(36) Komisja podkreśla, że przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych nie zmienia zobowiązań Austrii wynikających z obowiązujących przepisów prawa UE dotyczących azylu i powrotów. Przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych może przyczyniać się do wykrywania niedozwolonego przekraczania granicy na terytorium państwa członkowskiego, ułatwiać szybką readmisję na granicy wewnętrznej i zapewniać szybkie wykrywanie niedozwolonego przemieszczania się osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, co umożliwia prawidłowe stosowanie przepisów rozporządzenia dublińskiego ([6]) dotyczących powierzenia odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu. Powiadomienia zawierają jednak jedynie ograniczone informacje na temat liczby zatrzymań i readmisji na różnych odcinkach granicy wewnętrznej, która to liczba uzasadniałaby przedłużenie przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych.

(37) Przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych może przyczyniać się do zatrzymywania przemytników ludzi, a także terrorystów. Władze austriackie wyraziły uzasadnione obawy dotyczące obecności (przywódców) sieci terrorystycznych na terytorium Austrii oraz wskazały na wartość dodaną przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych jako reakcji na przemieszczanie się członków takich sieci przez granice wewnętrzne. Powiadomienia zawierają jednak niewystarczające informacje na temat zatrzymywania przemytników ludzi i terrorystów na różnych odcinkach granicy wewnętrznej, na których przywrócono kontrolę. Władze austriackie nie wyjaśniają również, w jaki sposób przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych jest uzupełnione innymi formami współpracy w zakresie bezpieczeństwa, takimi jak ukierunkowane dochodzenia czy kontrole policyjne mające na celu rozbicie sieci przemytników ludzi lub sieci terrorystycznych.

(38) Komisja zauważa, że w powiadomieniach i sprawozdaniach nie podano konkretnych powodów wyboru zakresu geograficznego i czasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych. Nie wyjaśniono, w jaki sposób poważne zagrożenie wpływa na różne odcinki granicy wewnętrznej, na których przywrócono kontrole. Nie wyjaśniono, dlaczego w przypadku pierwszych przedłużeń za najbardziej odpowiedni uznano okres sześciu miesięcy, a nie krótszy, ani dlaczego w przypadku kolejnych przedłużeń za najbardziej odpowiednie uznano przedłużenie o dwa miesiące.

III. ŚRODKI ALTERNATYWNE

Stanowisko władz austriackich

(39) Władze austriackie poinformowały, że wprowadziły szereg środków alternatywnych. Zintensyfikowały kontrole policyjne i dwustronną współpracę policyjną we wszystkich strefach przygranicznych. Współpraca ta obejmuje wymianę informacji operacyjnych, a także wspólne patrolowanie wewnętrznych granic lądowych z Czechami i Słowenią kilka razy w miesiącu.

([6]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona) (Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 31).

(40) Austria zawarła umowy o współpracy policyjnej ze wszystkimi sąsiadującymi państwami członkowskimi. Uczestniczy w działaniach ośmiu ośrodków współpracy policyjnej, z których sześć znajduje się na granicach wewnętrznych, na których przywrócono kontrolę. Austria oddelegowała stałych oficerów łącznikowych policji do Pragi i Bratysławy.

(41) Austria zawarła umowy o readmisji ze wszystkimi państwami sąsiadującymi i ściśle współpracuje w zakresie readmisji migrantów o nieuregulowanym statusie zatrzymanych na granicach wewnętrznych oraz na terytorium Austrii. Władze austriackie podjęły pierwsze kroki w kierunku określenia praktycznych ustaleń dotyczących stosowania procedury przekazania na mocy art. 23a kodeksu granicznego Schengen.

(42) Austria aktywnie przeciwdziała wyzwaniom migracyjnym w krajach pochodzenia i tranzytu za pomocą różnych środków dwustronnych, takich jak oddelegowanie doradców ds. dokumentów, dwustronne operacje policji granicznej oraz udział w operacjach Fronteksu.

(43) W 2018 r. w ramach austriackiej policji federalnej utworzono jednostkę policji granicznej (PUMA). Jest to wyspecjalizowana grupa zadaniowa policji odpowiedzialna za wspieranie operacji migracyjnych i kontroli granicznej, zarówno na terytorium kraju, jak i na granicach wewnętrznych, na których przywrócono kontrolę. Funkcjonariuszy PUMA rozmieszczono wraz z węgierską policją graniczną na terytorium Węgier na granicy węgiersko-serbskiej.

Uwagi Komisji

(44) Komisja przyjmuje do wiadomości, że Austria aktywnie stosuje środki alternatywne towarzyszące przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych i ograniczające jego skutki.

(45) Komisja odnotowuje istnienie umów o readmisji ze wszystkimi sąsiadującymi państwami strefy Schengen, ale nie dysponuje wystarczającymi informacjami, aby ocenić skuteczność tych umów w praktyce. Odnotowuje, że Austria działa zgodnie z odpowiednimi przepisami prawa UE oraz zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącym stosowania kodeksu granicznego Schengen i dyrektywy powrotowej ([7]) na granicach wewnętrznych, na których przywrócono kontrolę.

(46) Austria aktywnie uczestniczy w działaniach Europolu mających na celu zwalczanie nielegalnej migracji i przemytu ludzi, w tym w ramach Europejskiego Centrum Zwalczania Przemytu Migrantów w Wiedniu, grupy zadaniowej EMPACT ds. Bałkanów Zachodnich oraz operacyjnej grupy zadaniowej „Pathfinder".

(47) Austria aktywnie przeciwdziała wyzwaniom migracyjnym w krajach pochodzenia i tranzytu. Udział Austrii w operacji FOX ([8]) oraz utworzenie w ramach policji specjalnej jednostki ds. migracji i granic (PUMA), która może działać zarówno na terytorium kraju, jak i poza nim, stanowią przykłady skutecznych środków alternatywnych mających na celu rozwiązanie problemów związanych z migracją i bezpieczeństwem. Komisja stwierdza jednak, że władze austriackie nie przekazały wystarczających informacji pozwalających wyjaśnić, dlaczego działania jednostki PUMA na terytorium Austrii nie mogą stanowić wystarczającej alternatywy dla przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych.

(48) Komisja zwraca uwagę, że prawo do przekraczania granicy wewnętrznej w dowolnym miejscu może zostać ograniczone do wyznaczonych przejść granicznych wyłącznie w związku z przywróceniem kontroli na granicach wewnętrznych. Nawet w przypadku braku przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych władze austriackie mogą jednak nadal wykonywać uprawnienia publiczne, w tym uprawnienia mające na celu ograniczenie nielegalnej migracji w strefach przygranicznych.

([7]) Wyrok Trybunału z dnia 21 września 2023 r., Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) i in./Ministre de l'Intérieur, sprawa C-143/22, ECLI:EU:C:2023:689.

([8]) „Operacja Fox" to nazwa nadana współpracy transgranicznej między Austrią a Węgrami mającej na celu zwalczanie działalności przemytniczej, w szczególności związanej z nielegalną migracją. Operacja ta obejmuje wspólne wysiłki na rzecz zapobiegania przemieszczaniu się migrantów i przemytników przez wspólną granicę, a także na rzecz rozwiązania problemu nadużyć w dziedzinie azylu.

IV. ŚRODKI ŁAGODZĄCE

Stanowisko władz austriackich

(49) Władze austriackie twierdzą, że zastosowały szereg środków łagodzących. Po pierwsze, pozostają one w stałym kontakcie z sąsiadującymi z Austrią państwami strefy Schengen w celu ograniczenia kontroli do minimum ze względu na społeczne i gospodarcze powiązania między regionami przygranicznymi. Konsultacje odbywają się przed przywróceniem kontroli na granicach wewnętrznych, w trakcie przywrócenia i po jego zakończeniu, z udziałem oficerów łącznikowych, właściwego wyspecjalizowanego departamentu w ministerstwie federalnym, dyrekcji policji państwowej, sąsiadujących jednostek regionalnych oraz ośrodków współpracy policyjnej.

(50) Kontrola na granicach wewnętrznych odbywa się w formie wyrywkowych kontroli opartych na analizie ryzyka i nadzoru, co łagodzi wpływ przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych na ruch transgraniczny.

(51) Władze austriackie stale monitorują przepływy ruchu i udzielają podróżnym informacji na temat sytuacji na granicach wewnętrznych.

(52) Według władz austriackich opóźnienia na granicy wewnętrznej ograniczają się do godzin szczytu i sezonu wakacyjnego.

(53) Władze austriackie odnotowały jedynie niewielką liczbę skarg dotyczących wydłużonego czasu oczekiwania na przejściach granicznych na granicy wewnętrznej oraz nie odnotowały żadnych oficjalnych skarg dotyczących przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych.

Uwagi Komisji

(54) Powiadomienia przedłożone przez władze austriackie świadczą o ich zaangażowaniu w zapewnienie, by wpływ kontroli na granicach wewnętrznych pozostawał ograniczony zgodnie z wymogami art. 26 ust. 3 kodeksu granicznego Schengen.

(55) Austria – pod kierunkiem Komisji i w ścisłej współpracy z sąsiadującymi państwami członkowskimi – podjęła kroki zmierzające do zapewnienia płynności ruchu na wewnętrznych lądowych przejściach granicznych, na których przywrócono kontrolę.

(56) Kontrola graniczna odbywa się w sposób ukierunkowany i oparty na analizie ryzyka, aby ograniczyć wpływ na ruch transgraniczny. Takie środki pomagają złagodzić wpływ kontroli, ale nie mają wpływu na dodatkowe wymogi dotyczące ograniczenia kontroli pod względem czasu i zakresu.

(57) Austria powiadomiła Komisję o swoich regionach transgranicznych zgodnie z art. 42b kodeksu granicznego Schengen.

(58) W powiadomieniach przedłożonych przez władze austriackie nie zwrócono szczególnej uwagi na regiony transgraniczne, których dotyczy przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych, ani nie wyjaśniono, na ile możliwe byłoby zaproponowanie rozwiązań technologicznych lub rozwiązań dostosowanych do potrzeb poszczególnych regionów granicznych lub kategorii osób odbywających podróż niezbędną, zapewniających płynność ruchu transgranicznego. Sprawozdania przedłożone przez władze austriackie zawierają bardziej szczegółowe informacje na ten temat.

(59) Komisja podziela wyrażone przez sąsiadujące państwa członkowskie w procesie konsultacji obawy odnośnie do tego, że ewentualna budowa bardziej utrwalonej infrastruktury do przeprowadzania kontroli na granicach wewnętrznych byłaby sprzeczna z tymczasowym charakterem tej kontroli, i zwraca uwagę, że w art. 24 kodeksu granicznego Schengen zobowiązano państwa członkowskie do usunięcia przeszkód na drogowych przejściach granicznych.

V. ZALECENIA

(60) Sprawne funkcjonowanie strefy Schengen zależy od pełnego i skutecznego wdrożenia dorobku prawnego w dziedzinie migracji i azylu. Rozpoczęcie stosowania paktu o migracji i azylu w czerwcu 2026 r. będzie ważnym czynnikiem pozwalającym rozwiać obawy dotyczące niedozwolonego przemieszczania się lub obawy dotyczące migracji i bezpieczeństwa w związku z nielegalną migracją, na które to obawy powołała się Austria jako uzasadnienie przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych.

(61) Komisja zwraca uwagę, że zgodnie z rozporządzeniem w sprawie kontroli przesiewowej ([9]), które stanowi część paktu o migracji i azylu, kontrola bezpieczeństwa z wykorzystaniem wszystkich odpowiednich baz danych będzie elementem zarówno kontroli przesiewowej na granicach zewnętrznych, jak i na terytorium kraju.

(62) Jednym z powodów przytoczonych przez Austrię jako uzasadnienie przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych są kwestie bezpieczeństwa. Prawo UE już teraz zapewnia szeroki wachlarz narzędzi, które mogą pomóc w rozwiązaniu problemów zgłaszanych przez Austrię. Państwa członkowskie powinny w pełni wykorzystywać istniejące mechanizmy w celu zwiększenia bezpieczeństwa i zacieśnienia współpracy w zakresie ścigania przestępstw. Mechanizmy te obejmują rozporządzenie Prüm II, nowy System Informacyjny Schengen oraz nowe przepisy dotyczące danych pasażera przekazywanych przed podróżą i danych dotyczących przelotu pasażera ([10]). Uruchomienie systemów EES i ETIAS dodatkowo zabezpieczy granice zewnętrzne ([11]).

(63) Komisja zachęca władze austriackie do dalszego rozwijania współpracy i wymiany informacji z Czechami, Słowacją, Węgrami i Słowenią, w tym poprzez odpowiednią zmianę istniejących dwustronnych umów lub porozumień o readmisji lub określenie praktycznych ustaleń dotyczących stosowania procedury przekazania na podstawie art. 23a kodeksu granicznego Schengen.

(64) Austria powinna kontynuować skuteczną współpracę z państwami członkowskimi i państwami trzecimi w regionie w ramach tzw. podejścia uwzględniającego całe szlaki migracyjne. Komisja zachęca władze austriackie do dalszego rozwijania współpracy operacyjnej między organami straży granicznej i innymi organami ścigania, w tym poprzez organizowanie wspólnych i mieszanych patroli. W pierwszej kolejności Austria powinna zaktualizować istniejące dwustronne porozumienia o współpracy policyjnej z sąsiadującymi państwami członkowskimi.

(65) Komisja zaleca, aby Austria usunęła wszelkie przeszkody prawne lub operacyjne, które utrudniają skuteczne stosowanie środków alternatywnych, takie jak wynikające z prawa krajowego ograniczenia w zakresie możliwości żądania okazania dokumentu tożsamości i weryfikacji spełnienia warunków legalnego pobytu na terytorium kraju czy też ograniczenia w zakresie stosowania środków technologicznych, takich jak rozpoznawanie tablic rejestracyjnych, na granicach wewnętrznych do celów zarządzania migracją.

(66) Komisja podkreśla, że stosowanie środków alternatywnych, w tym rozwiązań technologicznych, może być wydajniejszym i skuteczniejszym sposobem zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa i kontroli migracji, bez konieczności przywracania kontroli na granicach wewnętrznych.

(67) Władze austriackie powinny dążyć do stopniowego znoszenia kontroli na granicach wewnętrznych, stosując podejście dostosowane do konkretnych odcinków granicy wewnętrznej i poszczególnych zagrożeń, oraz w pełni wykorzystywać dostępne środki alternatywne określone w zaleceniu Komisji (UE) 2024/268 ([12]) oraz możliwości wynikające z kodeksu granicznego Schengen. Środki te powinny wzmocnić i uzupełnić istniejące środki.

([9]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1356 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie wprowadzenia kontroli przesiewowej obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych (Dz.U. L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj).

([10]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/982 z dnia 13 marca 2024 r. w sprawie zautomatyzowanego przeszukania danych i zautomatyzowanej wymiany danych na potrzeby współpracy policyjnej (rozporządzenie Prüm II) (Dz.U. L, 2024/982, 5.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1862 z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) w dziedzinie współpracy policyjnej i współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych (Dz.U. L 312 z 7.12.2018, s. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/13 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie gromadzenia i przekazywania danych pasażera przekazywanych przed podróżą w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania (Dz.U. L, 2025/13, 8.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/681 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 132; ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([11]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2226 z dnia 30 listopada 2017 r. ustanawiające system wjazdu/wyjazdu (EES) w celu rejestrowania danych dotyczących wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich i danych dotyczących odmowy wjazdu w odniesieniu do takich obywateli oraz określające warunki dostępu do EES na potrzeby ochrony porządku publicznego (Dz.U. L 327 z 9.12.2017, s. 20, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1240 z dnia 12 września 2018 r. ustanawiające europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) (Dz.U. L 236 z 19.9.2018, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

([12]) Zalecenie Komisji (UE) 2024/268 z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie współpracy między państwami członkowskimi w zakresie poważnych zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego na obszarze bez kontroli na granicach wewnętrznych (Dz.U. L, 2024/268, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

(68) Komisja uważa, że udana współpraca z sąsiadującymi państwami członkowskimi i państwami trzecimi, a także stosowanie środków alternatywnych stanowią solidną podstawę, w oparciu o którą Austria może obecnie podejmować działania zmierzające do stopniowego zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych, któremu nie towarzyszy obniżanie poziomu bezpieczeństwa lub osłabienie kontroli migracji. Komisja będzie pozostawać w ścisłym kontakcie ze wszystkimi zainteresowanymi państwami członkowskimi, aby wspierać osiągnięcie tego celu.

Sporządzono w Brukseli dnia 2 czerwca 2026 r.

W imieniu Komisji
Magnus BRUNNER
Członek Komisji