KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 9.8.2024 r.
COM(2024) 999 final/2 -
DOWNGRADED ON 18.9.2024

2024/0207 (NLE)

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

ustanawiająca zalecenia w sprawie działań naprawczych mających na celu wyeliminowanie poważnych niedociągnięć stwierdzonych w toku przeprowadzonej w 2024 r. oceny stosowania przez Węgry niektórych przepisów dorobku Schengen dotyczących praw podstawowych w kontekście zarządzania granicami zewnętrznymi i powrotów

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia Rady (UE) 2022/922[1] w sprawie ustanowienia i funkcjonowania mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen, wieloletnim programem ocen na lata 2020–2024[2] i rocznym programem ocen na 2024 r.[3] poddano Węgry okresowej ocenie Schengen, którą przeprowadził zespół składający się z ekspertów z Komisji i państw członkowskich, wspierany przez obserwatorów z agencji i organów UE[4]. Ocenie poddano wdrażanie przez Węgry dorobku Schengen w takich dziedzinach, jak: zarządzanie granicami, powroty, wizy, współpraca policyjna, wielkoskalowe systemy informatyczne (system informacyjny Schengen) oraz ochrona danych. W toku ocen zwrócono także uwagę na weryfikację przestrzegania przez Węgry praw podstawowych przy stosowaniu dorobku Schengen.

Na zakończenie działania w zakresie oceny poinformowano Węgry, że zgodnie z art. 2 ust. 10 rozporządzenia Rady (UE) 2022/922 stwierdzono poważne niedociągnięcia w stosowaniu niektórych przepisów dorobku Schengen, a mianowicie: brak dostępu do procedur azylowych na Węgrzech, a także nieprzestrzeganie zasady *non-refoulement* oraz nierespektowanie zabezpieczeń przewidzianych w dyrektywie 2008/115, prowadzące do stosowania praktyki wydaleń zbiorowych. Zgodnie z art. 22 ust. 2 i 3 rozporządzenia Rady (UE) 2022/922 dnia 9 sierpnia 2024 r. Komisja przyjęła sprawozdanie z oceny[5], w którym przedstawia ustalenia i oceny dotyczące poważnych niedociągnięć stwierdzonych podczas oceny. Jak przewidziano w poradniku dotyczącym ocen Schengen stosowanym przy wdrażaniu rozporządzenia 2022/922[6], wspomniane sprawozdanie z oceny zawiera wyłącznie te ustalenia, które doprowadziły do stwierdzenia poważnych niedociągnięć. Wynik pełnej oceny Węgier, z wyjątkiem stwierdzonych poważnych niedociągnięć, zostanie przedstawiony w kompleksowym sprawozdaniu z oceny zgodnie z art. 20 rozporządzenia 2022/922.

Niniejszy wniosek zawiera zalecenia dotyczące działań naprawczych mających na celu wyeliminowanie poważnych niedociągnięć wskazanych w sprawozdaniu przyjętym przez Komisję dnia 9 sierpnia 2024 r.

• Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki

Zalecenia te służą prawidłowemu i skutecznemu wdrożeniu przepisów obowiązujących w danym obszarze polityki.

• Spójność z innymi politykami Unii

Zalecenia te nie są powiązane z innymi kluczowymi obszarami polityki Unii.

---

1 Rozporządzenie Rady (UE) 2022/922 z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1053/2013; Dz.U. L 160 z 15.6.2022.

2 C(2019) 3692.

3 C(2023) 5300.

4 Fronteksu, Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, eu-LISA, Europolu oraz Europejskiego Inspektora Ochrony Danych.

5 C(2024) 9000.

6 C(2023) 6790 final, s. 42.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

- **Podstawa prawna**

Art. 22 ust. 4 rozporządzenia Rady (UE) 2022/922 z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1053/2013.

- **Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)**

W art. 22 ust. 4 rozporządzenia Rady (UE) 2022/922 w szczególności nakłada się na Komisję obowiązek przedłożenia Radzie wniosku w sprawie przyjęcia zaleceń dotyczących działań naprawczych mających na celu wyeliminowanie poważnych niedociągnięć stwierdzonych w toku działania w zakresie oceny. Działania na poziomie Unii są niezbędne, by zwiększyć wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi oraz zapewnić lepszą koordynację na szczeblu UE i w ten sposób zagwarantować, że wszystkie przepisy dorobku Schengen będą prawidłowo i skutecznie stosowane przez państwa członkowskie.

- **Proporcjonalność**

Art. 22 ust. 4 rozporządzenia Rady (UE) 2022/922 jest odzwierciedleniem uprawnień szczególnych nadanych Radzie w zakresie wzajemnej oceny wprowadzania w życie polityk Unii w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W tym świetle wniosek dotyczący decyzji wykonawczej Rady jest proporcjonalny do zamierzonego celu.

3. WYNIKI OCEN *EX POST*, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

- **Oceny ex post/oceny adekwatności obowiązującego prawodawstwa**

nie dotyczy

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

Zgodnie z art. 30 ust. 3 rozporządzenia Rady (UE) 2022/922 i art. 8 rozporządzenia Rady (UE) nr 182/2011 sprawozdanie z oceny przedkłada się Komitetowi Schengen do konsultacji *ex post* w ciągu 14 dni po przyjęciu przez Komisję sprawozdania z oceny.

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

nie dotyczy

- **Ocena skutków**

nie dotyczy

- **Sprawność regulacyjna i uproszczenie**

nie dotyczy

- **Prawa podstawowe**

W procesie oceny wzięto pod uwagę ochronę praw podstawowych podczas stosowania dorobku Schengen.

4. WPŁYW NA BUDŻET

nie dotyczy

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

nie dotyczy

2024/0207 (NLE)

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

ustanawiająca zalecenia w sprawie działań naprawczych mających na celu wyeliminowanie poważnych niedociągnięć stwierdzonych w toku przeprowadzonej w 2024 r. oceny stosowania przez Węgry niektórych przepisów dorobku Schengen dotyczących praw podstawowych w kontekście zarządzania granicami zewnętrznymi i powrotów

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Rady (UE) 2022/922 z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1053/2013[7], w szczególności jego art. 22 ust. 4,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Funkcjonowanie strefy Schengen bez kontroli granicznej na granicach wewnętrznych zależy od efektywnego i sprawnego stosowania dorobku Schengen przez państwa członkowskie. Dorobek ten obejmuje środki w dziedzinie granic zewnętrznych, środki wyrównawcze rekompensujące brak kontroli na granicach wewnętrznych oraz solidne ramy monitorowania, które łącznie wzmacniają swobodne przemieszczanie się oraz zapewniają wysoki poziom bezpieczeństwa, sprawiedliwości i ochrony praw podstawowych, w tym ochrony danych osobowych.

(2) Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia Rady (UE) 2022/922, a także wieloletnim programem ocen na lata 2020–2024[8] i rocznym programem ocen na 2024 r.[9] poddano Węgry okresowej ocenie Schengen, którą przeprowadził zespół oceniający składający się z ekspertów z Komisji i państw członkowskich, wspierany przez obserwatorów z agencji i organów UE[10]. Ocenie poddano wdrażanie przez Węgry dorobku Schengen w takich dziedzinach, jak: zarządzanie granicami, powroty, wizy, współpraca policyjna, wielkoskalowe systemy informatyczne (system informacyjny Schengen) oraz ochrona danych. W toku ocen Schengen zwraca się także szczególną uwagę na weryfikację przestrzegania praw podstawowych przy stosowaniu dorobku Schengen.

(3) Od czasu ostatniej oceny przeprowadzonej w 2019 r. środowisko operacyjne na Węgrzech znacząco się zmieniło ze względu ma zmieniające się ryzyko migracyjne i ryzyko dla bezpieczeństwa w regionie. Presja migracyjna na szlaku

[7] Dz.U. L 160 z 15.6.2022, s. 1.
[8] C(2019) 3692.
[9] C(2023) 5300.
[10] Fronteksu, Europolu, eu-LISA, Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz Europejskiego Inspektora Ochrony Danych.

zachodniobałkańskim pozostaje wysoka, natomiast presja na granicy węgiersko-serbskiej zmniejszyła się w ostatnich miesiącach. Ponadto niczym niesprowokowana i nieuzasadniona wojna napastnicza Rosji przeciwko Ukrainie ma dalekosiężne skutki dla Węgier i całej strefy Schengen oraz wymaga podwyższonej czujności, aby w ramach europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami ograniczać ryzyko dla bezpieczeństwa oraz zapewniać integralność strefy Schengen.

(4) W toku przeprowadzonej w 2024 r. oceny Węgier pod kątem stosowania dorobku Schengen stwierdzono poważne niedociągnięcia w stosowaniu niektórych przepisów dorobku Schengen dotyczących praw podstawowych w kontekście zarządzania granicami zewnętrznymi i powrotów. Informacje w tej sprawie przekazano Radzie dnia 4 lipca 2024 r. Projekt sprawozdania przekazano władzom węgierskim w dniu 11 lipca 2024 r., a ich uwagi otrzymano dnia 19 lipca 2024 r. W dniu 9 sierpnia 2024 r. decyzją wykonawczą Komisji C(2024) 9000 przyjęto sprawozdanie wskazujące te poważne niedociągnięcia.

(5) Należy określić zalecenia w sprawie działań naprawczych, które Węgry powinny niezwłocznie podjąć, aby wyeliminować stwierdzone poważne niedociągnięcia. Biorąc pod uwagę charakter ustaleń, fakt, że odnoszą się one do utrzymującej się sytuacji, a także konieczność szybkiego podjęcia w związku z nimi działań, wszystkim zaleceniom nadaje się jednakowy priorytet.

(6) W terminie jednego miesiąca od przyjęcia niniejszej decyzji Węgry powinny, zgodnie z art. 22 ust. 6 rozporządzenia (UE) 2022/922, opracować plan działań w celu wdrożenia wszystkich zaleceń oraz wyeliminowania poważnych niedociągnięć wymienionych w sprawozdaniu z oceny. Węgry powinny przekazać ten plan działań Komisji, która przeanalizuje jego adekwatność, oraz Radzie. Węgry powinny składać Komisji i Radzie sprawozdania z realizacji swojego planu działań co dwa miesiące, od dnia potwierdzenia otrzymania analizy planu działań aż do momentu, gdy Komisja uzna, że wszystkie zalecenia zostały w pełni wdrożone.

(7) Zgodnie z art. 22 ust. 7 rozporządzenia (UE) 2022/922 powinna zostać zorganizowana ponowna wizyta w celu zweryfikowania postępów we wdrażaniu zaleceń, która powinna odbyć się nie później niż rok od dnia działania w zakresie oceny.

(8) Zalecenia te pozostają bez uszczerbku dla działań, które Węgry powinny podjąć w celu zastosowania się do wyroków Trybunału Sprawiedliwości w sprawach C-808/18[11], C-823/21[12], C-123/22[13] i które Komisja monitoruje zgodnie z ustanowionymi procedurami.

(9) Niniejszą decyzję należy przekazać Parlamentowi Europejskiemu i parlamentom narodowym państw członkowskich,

---

11 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie C-808/18, *Komisja/Węgry*, ECLI:EU:C:2020:1029.

12 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie C-823/21, *Komisja/Węgry*, ECLI:EU:C:2023:504.

13 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie C-123/22, *Komisja/Węgry*, ECLI:EU:C:2024:493.

ZALECA:

Węgry powinny:

1. zgodnie z art. 3 i 4 rozporządzenia (UE) 2016/399[14] oraz art. 4 ust. 4, art. 5, art. 6 ust. 1, art. 12 ust. 1 i art. 13 dyrektywy 2008/115[15] w związku z art. 18 i 47 Karty praw podstawowych UE zaprzestać praktyki wydalania obywateli państw trzecich, którzy wjechali do Węgier nielegalnie lub przebywają na ich terytorium nielegalnie, w tym osób, które wyraziły zamiar ubiegania się o ochronę międzynarodową, tak by zapewnić obywatelom państw trzecich chcącym uzyskać ochronę międzynarodową na terytorium Węgier, w tym na granicy, skuteczny dostęp do tej ochrony;

2. wprowadzić zmiany w przepisach krajowych oraz zmienić praktyki administracyjne, aby nadać organom krajowym uprawnienia do kierowania obywateli państw trzecich ubiegających się o ochronę międzynarodową do odpowiednich organów na terytorium Węgier, tak by wypełnić obowiązki wynikające z art. 3 i 4 kodeksu granicznego Schengen w związku z art. 18 karty;

3. wprowadzić zmiany w przepisach krajowych oraz zmienić praktyki administracyjne, aby zgodnie z art. 5, art. 6 ust. 1, art. 12 ust. 1 i art. 13 dyrektywy 2008/115 w związku z art. 47 karty wobec obywateli państw trzecich, którzy nie zostali zatrzymani w związku z niedozwolonym przekroczeniem granicy, lecz przebywają nielegalnie na terytorium węgierskim i spełniają wymogi uzyskania decyzji nakazującej powrót, po przeprowadzeniu indywidualnej oceny z uwzględnieniem zasady *non-refoulement* wydawano decyzje nakazujące powrót;

4. wprowadzić niezbędne środki, aby zgodnie z wymogami art. 4 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2008/115 oraz art. 3 i 4 kodeksu granicznego Schengen w związku z art. 19 i 47 karty zapewnić pełne przestrzeganie zasady *non-refoulement* w odniesieniu do obywateli państw trzecich zatrzymanych na granicy zewnętrznej w następstwie niedozwolonego przekroczenia granicy.

Sporządzono w Brukseli dnia r.

W imieniu Rady
Przewodniczący

[14] 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.

[15] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich; Dz.U. L 348 z 24.12.2008.