



KOMISJA EUROPEJSKA

*Bruksela, dnia 18.9.2012 r.
C(2012) 6186 final*

Szanowny Panie Marszałku!

Komisja pragnie podziękować polskiemu Senatowi za dwie opinie dotyczące, odpowiednio, przedstawionego przez Komisję zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen {COM(2011) 559 final} oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 562/2006 (kodeks graniczny Schengen) w celu ustanowienia wspólnych zasad dotyczących tymczasowego przywrócenia w wyjątkowych okolicznościach kontroli granicznej na granicach wewnętrznych {COM(2011) 560 final}. Komisja przeprasza za opóźnienie w udzieleniu odpowiedzi.

W swoim komunikacie w sprawie migracji, przyjętym w maju 2011 r., Komisja przedstawiła przyczyny, dla których konieczne jest zweryfikowanie sposobu, w jaki nadzorujemy zarządzanie naszymi granicami zewnętrznymi, jak również trybu ewentualnego tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych.

Zważywszy, że strefa Schengen jest dobrem wspólnym dla całej UE, podstawowym założeniem i celem Komisji jest dopilnowanie, aby ewentualne decyzje, które mogłyby ograniczyć to wspólne dobro, były podejmowane na poziomie UE, a nie indywidualnie.

Należy zauważyć, że dwa wnioski prawodawcze, które są przedmiotem opinii Senatu, stanowią jeden pakiet przygotowany na podstawie konkluzji Rady Europejskiej z czerwca 2011 r. Celem tego pakietu jest poprawa zarządzania strefą, w której wyeliminowano kontrole na granicach wewnętrznych (strefą Schengen), i umożliwienie jej skutecznego reagowania na wyjątkowe okoliczności, zagrażające ogólnemu funkcjonowaniu współpracy w ramach systemu Schengen, tak jednak aby nie narazić na szwank zasady swobodnego przepływu osób.

Wynika to z jednej ważnej zasady, uznanej przez wszystkie podmioty instytucjonalne na poziomie UE – swobodny przepływ osób w strefie Schengen jest jednym z najważniejszych i namacalnych skutków procesu integracji Unii Europejskiej. Osiągnięcie to należy zatem zachować i wzmacniać w sposób skuteczny i wiarygodny.

W odniesieniu do wniosku w sprawie ustanowienia mechanizmu oceny i monitorowania służącego weryfikacji stosowania dorobku Schengen Senat w swojej opinii uznał, że należy wzmocnić rolę państw członkowskich w procesie oceny systemu Schengen. Komisja zgadza się, że państwa członkowskie powinny być zaangażowane w ten proces, tak aby utrzymać wzajemne zaufanie w ramach strefy Schengen. W tym celu przewidziano we wniosku, że wszystkie ważne decyzje w trakcie procesu monitorowania i oceny powinny być przyjmowane zgodnie z procedurą komitetową, tj. przez Komisję przy poparciu ekspertów z państw członkowskich reprezentowanych w Komitecie, wyrażonym

*Bogdan BORUSEWICZ
Marszałek Senatu
ul. Wiejska 6
PL – 00-902 WARSZAWA*

kwalifikowaną większością głosów. Eksperti z państw członkowskich będą ponadto odgrywali kluczową rolę w procesie monitorowania i oceny, w tym poprzez udział w zapowiedzianych, jak i niezapowiedzianych kontrolach na miejscu.

Komisja zapoznała się z wątpliwościami Senatu dotyczącymi zgodności wniosku Komisji z zasadą proporcjonalności, określoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), a konkretnie dotyczącymi proponowanych środków wsparcia w przypadku stwierdzenia poważnych niedociągnięć w wykonywaniu kontroli na granicach zewnętrznych lub procedur powrotu (art. 14) oraz środków zaproponowanych, na wypadek gdyby niedociągnięcia te się utrzymywały (art. 15). Senat jest zdania, że wnioski powinny umożliwić stopniowe wyeliminowanie niedociągnięć.

Komisja pragnie podkreślić, że przedstawione wnioski mają umożliwić usunięcie niedociągnięć w rozsądnym czasie, biorąc pod uwagę zakres problemów oraz środków koniecznych do ich usunięcia. Zainteresowane państwo członkowskie będzie musiało najpierw sporządzić plan działania przedstawiający, w jaki sposób zamierza rozwiązać określone problemy, a następnie powinno zwrócić się o wszelkie potrzebne wsparcie i pomoc zgodnie z art. 14. Natomiast przywrócenie kontroli granicznych mogłoby być brane pod uwagę jedynie jako ostateczność, w wyjątkowych okolicznościach, gdy niedociągnięcia będą się utrzymywać pomimo poszukiwania i stosowania środków wsparcia i gdy sytuacja ta będzie stanowiła poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w Unii lub w danym kraju. Z tych względów Komisja uważa, że obydwa artykuły są zgodne z zasadą proporcjonalności.

Proponowane zmiany do kodeksu granicznego Schengen określone w odnośnym wniosku Komisji stanowią, że ewentualne decyzje o przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych można podejmować jedynie w drodze decyzji Komisji przyjętej zgodnie z procedurą komitetową, z wyjątkiem przypadków pilnych i wymagających natychmiastowych działań, gdy państwo członkowskie może jednostronnie podjąć taką decyzję, ale na okres nie dłuższy niż pięć dni. Przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych będzie tymczasowe, ograniczone do koniecznych czynności i może zostać wykorzystane jedynie wtedy, gdy zbadano wcześniej możliwość zastosowania alternatywnych środków i gdy przywrócenie kontroli jest konieczne do zmniejszenia poważnego zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w UE lub w danym kraju.

Komisja wzięła pod uwagę poglądy wyrażone w opinii Senatu co do zgodności tego aspektu wniosku Komisji z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, określonymi w art. 5 TUE, jak również w kwestii jej zgodności z art. 4 ust. 2 TUE oraz art. 72 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), które dotyczą kompetencji państw członkowskich w odniesieniu do utrzymania prawa i porządku oraz ochrony bezpieczeństwa kraju lub bezpieczeństwa wewnętrznego.

Komisja w pełni respektuje suwerenną odpowiedzialność państw członkowskich za utrzymanie prawa i porządku oraz ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego i uważa, że odnośne projekty są w pełni zgodne z tymi suwerennymi kompetencjami. Należy zauważyć, że art. 3 ust. 2 TUE, jak również art. 67 i 77 TFUE stanowią jasno, że tworzenie obszaru bez granic wewnętrznych, w którym zapewniony musi być swobodny przepływ osób, należy do kompetencji Unii Europejskiej. Zasady regulujące tworzenie i utrzymanie takiej strefy bez granic wewnętrznych są zatem przedmiotem przepisów ustawodawczych przyjętych na poziomie Unii i są zgodne z systemem prawodawczym, w którym wszelkie decyzje dopuszczające wyjątki od ogólnej zasady, nakazującej zagwarantowanie swobodnego przemieszczania się na określonym obszarze, powinny być podejmowane na poziomie Unii. W tym kontekście należy też rozpatrywać proponowaną przez Komisję procedurę, zgodnie z którą wykonywanie uprawnień wykonawczych Komisji może być kontrolowane przez państwa członkowskie.

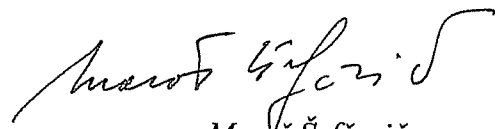
Decyzje o przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych mają długofalowe skutki społeczne i gospodarcze, odczuwalne poza terytorium danego państwa członkowskiego. Decyzje takie nigdy bowiem nie dotyczą tylko jednego kraju – granice wewnętrzne są z zasady wspólne dla co najmniej dwóch państw członkowskich, a zatem przywrócenie takich kontroli ma wpływ na swobodę przemieszczania się obywateli wszystkich państw członkowskich. Należy zatem wdrożyć mechanizm gwarantujący, że wszelkie środki podjęte w celu ograniczenia takiego swobodnego przemieszczania się w ramach obszaru bez granic wewnętrznych będą konieczne i proporcjonalne. Mechanizm ten powinien gwarantować, że decyzje o przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych będą podejmowane w sposób spójny w całej Unii, na podstawie tych samych kryteriów, i że możliwość stosowania tego rodzaju środków nadzwyczajnych nie będzie nadużywana. Zważywszy, że przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych ma skutki dla całej Unii, tego rodzaju mechanizm może być wprowadzony wyłącznie na poziomie unijnym.

Mechanizm zaproponowany przez Komisję gwarantuje ponadto, że w razie potrzeby nadzwyczajne środki mogą być podejmowane bardzo szybko, a równocześnie, że otrzymają one wspólne poparcie na szczeblu UE. Należy oczekiwać, że wnioski państw członkowskich o przywrócenie lub przedłużenie kontroli na granicach wewnętrznych z powodu uzasadnionego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa będą przyjmowane z wyjątkiem przypadków, w których obawy te będą w sposób oczywisty bezpodstawne lub gdy proponowane środki będą nieproporcjonalne do wątpliwości.

Komisja jest w związku z tym przekonana, że jej projekt zapewnia równowagę między potrzebą wprowadzenia skutecznego mechanizmu umożliwiającego podejmowanie środków zapewniających skuteczną ochronę przed poważnymi zagrożeniami dla porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego, a równocześnie gwarantujących, że wszelkie takie środki nie będą niepotrzebnie osłabiały obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych. W związku z tym Komisja jest zdania, że jej wniosek jest w pełni zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, określonymi w art. 5 TUE.

Mam nadzieję, że niniejsze pismo stanowi odpowiedź na obawy wyrażone w obu opiniach Senatu, i liczę na kontynuowanie dialogu politycznego w przyszłości.

Z poważaniem


Maroš Šefčovič
Wiceprzewodniczący