STRESZCZENIE

Badanie dla komisji LIBE

Parlament Europejski

Zarządzanie strefą Schengen – aktualna sytuacja[1]

STRESZCZENIE

Niniejsze badanie, zlecone przez Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego na wniosek komisji LIBE, zawiera ocenę funkcjonowania i wpływu mechanizmu oceny i monitorowania dorobku Schengen w jego pierwszym programie wieloletnim (2014–2019) w celu określenia, które rozwiązania się sprawdziły, oraz opracowania zaleceń służących wzmocnieniu mechanizmu. W ostatniej dekadzie pojawiło się wiele kontrowersji dotyczących zarówno rządów państw strefy Schengen, jak i instytucji unijnych, co doprowadziło do utrzymującego się stanu pozornego kryzysu. Trwający „kryzys Schengen" ma swoje źródło w przemianach politycznych i strukturalnych niedociągnięciach systemu Schengen. Pomimo tych przeszkód nie należy bagatelizować odporności systemu Schengen.

Jednym z największych osiągnięć integracji UE – i bardzo cenionym przez jej obywateli – jest swobodne przemieszczanie się po strefie Schengen. Zniesienie granic wewnętrznych wymaga jednak od państw członkowskich rygorystycznego wdrożenia środków towarzyszących w dziedzinie granic zewnętrznych, granic wewnętrznych, powrotów, wiz, Systemu Informacyjnego Schengen, współpracy policyjnej, ochrony danych, użycia broni palnej, a także współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości – są to tematyczne obszary polityki określane wspólnym mianem „dorobku Schengen".

W odróżnieniu od innych obszarów polityki dorobek Schengen jest oceniany wspólnym wysiłkiem Komisji i państw członkowskich, przy czym istotną rolę odgrywają również Rada, agencje UE, PE i parlamenty krajowe. To mniej powszechne podejście wynika z genezy systemu Schengen, który narodził się na płaszczyźnie międzyrządowej. Istniejące wcześniej podejście o charakterze międzyrządowym zostało utrzymane w obecnym mechanizmie oceny Schengen – mechanizmie oceny i monitorowania dorobku Schengen, który ustanowiono w październiku 2013 r. na mocy rozporządzenia (UE) nr 1053/2013.

Pierwszy pięcioletni program ocen obejmował lata 2014–2019. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie mechanizmu oceny dorobku Schengen Komisja ma przedstawić swoją ocenę pierwszego cyklu wieloletniego. Fakt, że publiczny dostęp do dokumentów mechanizmu oceny i monitorowania dorobku Schengen jest bardzo ograniczony, ma wpływ na dogłębność analizy niektórych aspektów mechanizmu; niniejsze badanie jest jednak w znacznym stopniu oparte na wywiadach z kluczowymi zainteresowanymi stronami zaangażowanymi w mechanizm w różnym zakresie.

[1] Pełne badanie w języku angielskim.

Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych
Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej

PE 658.699 – listopad 2020 r.

Mocne i słabe strony obecnego podejścia

W ogólnym ujęciu obecny mechanizm oceny i monitorowania dorobku Schengen jest znacznie lepszy w porównaniu z poprzednim systemem oceny. Mimo tego postępu okazało się, że w niektórych obszarach (np. granice zewnętrzne i powroty) proces wdrażania mechanizmu jest bardziej zaawansowany niż w innych (np. współpraca policyjna, wizy i ochrona danych). Niespójności te są odzwierciedleniem różnic w dostępności ekspertów z państw członkowskich oraz zapewnieniu szkoleń dla oceniających, w szczególności w zakresie wiz i ochrony danych. Ponadto, chociaż analiza ryzyka jest istotnym narzędziem planowania rocznego, jest ona mniej rozwinięta w takich obszarach tematycznych jak polityka wizowa.

Niski poziom przejrzystości panujący na kluczowych etapach opracowywania sprawozdania z oceny i formułowania zaleceń przyczynia się do stwierdzenia, że w stosowaniu mechanizmu oceny i monitorowania dorobku Schengen przyjęto podejście „tolerancyjne", a nie polegające na „wskazywaniu sprawców i narażeniu ich na utratę reputacji", jeśli chodzi o wspieranie zgodności z dorobkiem Schengen.

Pierwszy program wieloletni mechanizmu oceny i monitorowania dorobku Schengen

W pierwszym pięcioletnim cyklu oceny poddano ewaluacji wszystkie państwa członkowskie, w dużej mierze zgodnie z planem wieloletnim. W badaniu zidentyfikowano łącznie 199 ocen przeprowadzonych w cyklu 2014–2019.

Stwierdzono, że liczba ocen dla poszczególnych krajów odzwierciedla status danego kraju pod względem członkostwa w dorobku Schengen i zakresu jego stosowania. W trakcie realizacji pierwszego programu wieloletniego w sześciu przypadkach w ocenach dorobku Schengen stwierdzono poważne niedociągnięcia. Nie ma jednak jasnej i powszechnie dostępnej definicji tego, co stanowi poważne niedociągnięcie. Ponadto poważne niedociągnięcia niekoniecznie skutkują szybszym przyjęciem zaleceń – następowało ono w terminie od 3 miesięcy (Grecja, 2015 r., granice zewnętrzne) do 27 miesięcy (Zjednoczone Królestwo, 2017 r., SIS).

Strefa Schengen i jej „kryzys"

Jeśli spojrzymy szerzej na funkcjonowanie strefy Schengen, w ostatniej dekadzie pojawiło się wiele kontrowersji dotyczących zarówno rządów państw Schengen, jak i instytucji unijnych, co doprowadziło do utrzymującego się stanu pozornego kryzysu. Trwający „kryzys Schengen" nie jest jedynie skutkiem „kryzysu migracyjnego" z 2015 r. – ma swoje źródło w przemianach politycznych i strukturalnych niedociągnięciach systemu Schengen. Pomimo tych przeszkód nie należy bagatelizować odporności systemu Schengen.

W ciągu ostatniej dekady przywódcy wykorzystywali (przed pandemią COVID-19) przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych do zdobycia kapitału politycznego wśród elektoratu populistycznej radykalnej prawicy.

Państwa członkowskie stosujące kontrolę na granicach wewnętrznych w strefie Schengen postrzegają obecne utrzymanie takiej kontroli jako środek zapobiegający przyszłej migracji (niniejsze badanie nie obejmuje analizy wpływu COVID-19 na dorobek Schengen).

Zalecenia

W związku z rozpoczynającym się nowym pięcioletnim cyklem zalecenia dla Parlamentu Europejskiego obejmują:

Przyjęcie ukierunkowanych zmian legislacyjnych w celu poprawy skuteczności mechanizmu oceny i monitorowania dorobku Schengen. Obejmuje to rozważenie możliwości wprowadzenia definicji „poważnych niedociągnięć" w art. 2 rozporządzenia w sprawie mechanizmu oceny i monitorowania dorobku Schengen, przy zachowaniu wystarczającej elastyczności, która umożliwi uwzględnienie szeregu możliwych scenariuszy. Można by wprowadzić zmiany do art. 10 rozporządzenia w sprawie mechanizmu oceny i monitorowania

dorobku Schengen, by umożliwić Komisji dobranie puli ekspertów ds. oceny, z której to puli można by skorzystać, gdyby państwa członkowskie nie wyznaczyły odpowiedniej lub wystarczającej liczby ekspertów do danej misji. Dodatkowo określenie znaczenia, zakresu i celu ocen tematycznych może pomóc w zagwarantowaniu, że narzędzie to jest wykorzystywane we właściwy sposób i z pełnym wykorzystaniem jego potencjału.

Wprowadzanie zmian proceduralnych w celu zwiększenia skuteczności mechanizmu. Kluczowym zaleceniem w tym względzie jest wprowadzenie większej elastyczności do programu rocznego, aby umożliwić Komisji dostosowywanie go w reakcji na zachodzące zmiany. Oprócz tej zdolności zwiększenie liczby niezapowiedzianych kontroli i ocen tematycznych może pomóc w zagwarantowaniu, że mechanizm skutecznie ocenia i monitoruje wdrażanie dorobku Schengen. Wprowadzenie terminów na prowadzonym przez Komisję etapie oceny mechanizmu może skrócić cały proces i przyspieszyć realizację działań mających na celu usunięcie stwierdzonych niedociągnięć, co przyniesie dodatkową korzyść w postaci zwiększenia zaufania do mechanizmu. Opracowanie procedury ustalania priorytetów, która miałaby zastosowanie w przypadku wykrycia przez misje oceniające poważnych niedociągnięć, może skłonić państwa członkowskie do jak najszybszego zaradzenia im.

Wzmocnienie spójności między obszarami tematycznymi w celu poprawy wewnętrznej spójności mechanizmu oceny i monitorowania dorobku Schengen. PE mógłby zaproponować, aby Komisja Europejska utworzyła służbę wizową, która oceniałaby ryzyko związane z praktykami wizowymi państw członkowskich, według modelu stosowanego w innych obszarach polityki Schengen. Oferowanie częstszych szkoleń zagwarantuje, że nowi i dotychczasowi eksperci będą dobrze przygotowani do prowadzenia oceny, m.in. przez bycie na bieżąco ze zmianami w stale rozwijającej się dziedzinie.

Umożliwienie wyciągania szerszych wniosków z ocen mechanizmu, które to wnioski mogą przynieść szersze korzyści strefie Schengen. Można tego dokonać poprzez wprowadzenie do mechanizmu oceny i monitorowania dorobku Schengen instrumentów, które pozwolą mu na 1) przeprowadzenie krajowej oceny adekwatności systemu Schengen, obejmującej wszystkie obszary polityki Schengen w danym państwie członkowskim oraz 2) ułatwienie analizy poszczególnych ocen w celu określenia strukturalnych i horyzontalnych mocnych i słabych stron systemu Schengen w poszczególnych państwach członkowskich.

Zastrzeżenie prawne i prawo autorskie. Opinie wyrażone w niniejszym dokumencie są jedynie opiniami autorów i nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska Parlamentu Europejskiego. Powielanie i tłumaczenie do celów niehandlowych jest dozwolone pod warunkiem wskazania źródła oraz wcześniejszego poinformowania Parlamentu Europejskiego i wysłania mu egzemplarza. © Unia Europejska, 2020

Autorzy zewnętrzni:
Międzynarodowy Ośrodek Rozwoju Polityki Migracyjnej (ICMPD): Martin WAGNER i Caitlin KATSIAFICAS
Europejska Rada ds. Uchodźców i Wypędzonych (ECRE): Josephine LIEBL
Ośrodek Polityki Migracyjnej (MPC/EUI): Leila HADJ ABDOU i Lenka DRAŽANOVÁ
Wolny Uniwersytet Brukselski: Julien JEANDESBOZ

Właściwy administrator ds. badań: Udo BUX Asystentka redakcyjna: Monika Laura LAZARUK
Kontakt: poldep-citizens@europarl.europa.eu

Niniejszy dokument jest dostępny w internecie pod adresem: www.europarl.europa.eu/committees/pl/supporting-analyses/sa-highlights

PE 658.699

Wersja drukowana ISBN 978-92-846-8102-0 | doi: 10.2861/227970 | QA-03-21-236-PL-C

PDF ISBN 978-92-846-8107-5 | doi: 10.2861/751809 | QA-03-21-236-PL-N