PARLAMENT EUROPEJSKI

2004 *2009*

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

17 grudnia 2004 r.

DOKUMENT ROBOCZY

w sprawie projektu rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice:
Projekt Komisji

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

Sprawozdawca: Michael Cashman

Celem niniejszego dokumentu roboczego jest streszczenie złożonego projektu Komisji w świetle dwóch sesji roboczych, które sprawozdawca odbył ze służbami Komisji (część I) oraz przedstawienie niektórych wiodących zasad, które następnie można będzie ująć w formie konkretnych poprawek i poddać pod debatę w komisji (część II). W końcowej części przedstawiony jest program prac (część III).

Część I – projekt Komisji

Obszerny i złożony projekt Komisji posiada dwa główne cele: po pierwsze, konsolidacja dorobku, rozwiniętego w ramach Schengen, jeśli chodzi o przekraczanie granic zewnętrznych oraz po drugie, dalsze rozbudowanie dorobku, w szczególności w zakresie przekraczania granic wewnętrznych. Od chwili włączenia współpracy z Schengen w ramy Unii Traktatem z Amsterdamu, dla Parlamentu jest to pierwsza sposobność, kiedy może on zająć się tym tematem w pełnym zakresie.[1]

Projekt jest oparty na art. 62 ust. 1 [środki mające na celu zapewnienie, zgodnie z art. 14, braku kontroli osób będących obywatelami Unii lub państw trzecich podczas przekraczania granic wewnętrznych] i art. 62 ust. 2 lit. a) [środki w zakresie przekraczania granic zewnętrznych Państw Członkowskich ustanawiające: normy i procedury, jakie Państwa Członkowskie mają stosować w zakresie przeprowadzania kontroli osób na tych granicach] Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Po przyjęciu przez Radę Europejską „Programu Haskiego" dnia 5 listopada 2004 r. te dwie podstawy prawne zostaną zmienione na procedury współdecyzji.

Tytuł I projektu (postanowienia ogólne) podaje głównie szereg definicji, z których niektóre pochodzą z istniejącego dorobku, a niektóre są definicjami nowymi. Tytuł II dotyczący granic zewnętrznych dzieli się na cztery rozdziały: rozdział I zajmuje się przekraczaniem granic zewnętrznych i warunkami wjazdu na obszar Schengen; rozdział II zajmuje się do kontrolą granic zewnętrznych i odmową wjazdu; rozdział III zajmuje się zasobami dla celów kontroli granicznych i współpracą pomiędzy Państwami Członkowskimi; zaś rozdział IV zajmuje się niektórymi szczególnymi procedurami w przypadkach wyjątkowych. Tytuł III zajmujący się granicami wewnętrznymi potwierdza zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych oraz podaje przypadki, w których może zostać przywrócona kontrola na granicach wewnętrznych i sposoby, w jakich może to nastąpić. Po tytule IV (postanowienia końcowe) następuje 13 załączników, które zawierają szczegółowe przepisy dotyczące niektórych aspektów, takich jak np. wykaz przejść granicznych, dokumenty ustanawiające prawdopodobieństwo powodów wjazdu lub sposób skutecznego przeprowadzania kontroli granicznych. Według projektu załączniki te powinny w przyszłości podlegać zmianie w drodze komitologii[2] z zastosowaniem procedury regulacyjnej.

Granice zewnętrzne

Poza wyjaśnieniem szeregu kwestii technicznych, dwie sprawy zostały głębiej omówione: tymczasowe granice zewnętrzne i inne propozycje prawodawcze mające wpływ na ten

[1] Wstępne informacje na temat dorobku Schengen patrz: http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/freetravel/frontiers/fsj_freetravel_schengen_en.htm ochrona danych i System Informacyjny Schengen patrz: http://www.schengen-jsa.dataprotection.org/

[2] Decyzja 1999/468/WE, Dz.U. L 184 z 17.7.1999 r., str. 23.

projekt.

Tymczasowe granice zewnętrzne: W trakcie posiedzeń z Komisją poruszona została kwestia specjalnych zasad dotyczących tymczasowych zewnętrznych granic lądowych. Są to granice z jednej strony pomiędzy Państwem Członkowskim stosującym dorobek Schengen w całości i sąsiadującym Państwem Członkowskim, które jeszcze nie stosuje tego dorobku w całości (np. granica między Niemcami i Polską), a z drugiej strony pomiędzy dwoma sąsiadującymi Państwami Członkowskimi, które nie stosują dorobku Schengen w całości (np. granica między Słowacją i Węgrami).[1] Podkreślono, że w porównaniu do granic zewnętrznych, zasadniczo nie istnieją specjalne zasady odnośnie do tymczasowych granic zewnętrznych. Jednakże proponowany art. 15 pozwala zainteresowanym Państwom Członkowskim na wspólną kontrolę takich granic pod warunkiem zachowania zasad dotyczących kontroli na granicach zewnętrznych. Inspiracją dla tego postanowienia jest aktualna praktyka, która zachęca Państwa Członkowskie do zawierania dwustronnych porozumień „w celu jednokrotnego poddania osoby procedurom kontroli zarówno wjazdowym, jak i wyjazdowym."[2] (zasada *one-stop*).

Konsekwencją dwuetapowej procedury wdrożenia dorobku Schengen jest również stosowanie wspólnego podręcznika do nowych Państw Członkowskich jedynie w częściach odnoszących się do granic zewnętrznych (tytuł II i stosowne załączniki oraz odpowiednie części tytułu I i IV) lecz nie w częściach odnoszących się do kontroli na granicach wewnętrznych (tytuł III oraz odpowiednie części tytułu I i IV).

<u>*Dokumenty legislacyjne mające wpływ na aktualny projekt:*</u> Ze względu na szeroki zakres aktualnego projektu, wynikający z jego natury, szereg innych propozycji ma na niego wpływ. Obecnie w Radzie toczy się debata, której przedmiotem jest:

- Projekt rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia systemu lokalnego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach Państw Członkowskich; projekt rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia systemu lokalnego ruchu granicznego na tymczasowych zewnętrznych granicach lądowych między Państwami Członkowskimi (COM (2003) 502 końcowy)

---

[1] Niniejsza definicja pochodzi z projektu Komisji dotyczącego lokalnego ruchu granicznego (COM(2003)502), str. 15-16; dokument ten opisuje również sytuację prawną:
„Art. 3 Aktu Przystąpienia zawiera artykuł stwierdzający, że postanowienia dorobku Schengen i aktów bazujących na nim lub związanych z nim w inny sposób, wymienione w załączniku, o którym mowa w tym artykule, są wiążące i stosowane w nowych Państwach Członkowskich od daty przystąpienia. Postanowienia i akty, o których nie ma mowy w tym załączniku, są wiążące dla nowych Państw Członkowskich od daty przystąpienia, ale będą stosowane w danym nowym Państwie Członkowskim wyłącznie na mocy decyzji Rady w tym zakresie podjętej zgodnie z tym artykułem.
Jest to tzw. „dwustopniowa procedura implementacji Schengen", zgodnie z którą niektóre postanowienia dorobku Schengen są wiążące i stosowane od daty przystąpienia do Unii, podczas gdy inne - a mianowicie te z natury rzeczy związane ze zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych - są wiążące od daty przystąpienia, jednakże stosowane w nowych Państwach Członkowskich dopiero po podjęciu przez Radę wspomnianej wyżej decyzji.
Postanowienia Schengen w sprawie granic zewnętrznych (art. 3 do 8 Konwencji z Schengen i ich decyzje wykonawcze, w tym Wspólny Podręcznik) [...] są wiążące i stosowane w nowych Państwach Członkowskich od daty przystąpienia." (ibid., str.8-9)
Jednym z powodów dwuetapowej procedury jest potrzeba rozwinięcia przede wszystkim Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji. Patrz COM(2003)771.

[2] Dokument Rady 15013/03, str. 4.

Obecny etap debaty: debata jest zaawansowana, chociaż, ze względu na zmianę podstaw prawnych po 1 maja 2004 r., Komisja musi przedstawić dwa nowe projekty uwzględniające nową rolę Parlamentu (procedurę współdecyzji stosuje się do pewnych części dwóch projektów, jednak zgodnie z Programem Haskim procedura współdecyzji będzie miała zastosowanie do wszystkich części projektów).

Instrument przyjęty przez Radę przed przyjęciem Kodeksu Granicznego, a więc ujęty w Kodeksie, natomiast opublikowany dopiero po przyjęciu Kodeksu dokumentem COM:

- Decyzja Rady 2004/581/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. określająca minimalne oznaczenia, które mają być używane na znakach na zewnętrznych przejściach granicznych (OJ L 261 z 6.8.2004, str. 119);

- Decyzja Rady 2004/574/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. zmieniająca Wspólny Podręcznik (*dotyczy ustanowienia jednolitego formularza odmowy wjazdu*), Dz.U. L 261 z 6.8.2004 r., str. 36;

Instrument przyjęty przez Radę przed przyjęciem Kodeksu Granicznego dokumentem COM, stosowne części wersji końcowej muszą być zatem włączone do Kodeksu:

Rozporządzenie Rady 2007/2004/EC z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. L 349 z 25.11.2004 r., str.1*)*

- Rozporządzenie Rady [ ] z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie wymogu systematycznego pieczętowania przez odpowiednie władze Państw Członkowskich dokumentów podróży obywateli państw trzecich podczas przekraczania granic zewnętrznych Państw Członkowskich i zmieniające w tym celu postanowienia konwencji wykonawczej do układu z Schengen oraz wspólny podręcznik (Dz.U. L *dotychczas nieopublikowane*)