



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

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 292,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Obszar bez kontroli na granicach wewnętrznych opiera się na ramach prawnych obejmujących środki wspierające współpracę operacyjną i wymianę informacji między policją i organami sądowymi w sprawach karnych, a także środki w dziedzinie polityki wizowej i powrotowej. Ramy te zostały opracowane w celu zrekompensowania braku kontroli na granicach wewnętrznych i muszą funkcjonować sprawnie wraz ze skutecznym zarządzaniem granicami zewnętrznymi.
- (2) Spoczywający na państwach członkowskich obowiązek wzajemnej pomocy i utrzymywania stałej i wzajemnej współpracy jest wyraźnie określony w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399⁽¹⁾. Dla prawidłowego funkcjonowania strefy Schengen równie ważne jest, aby państwa członkowskie udzielały sobie wzajemnej pomocy w odniesieniu do środków podejmowanych na wewnętrznych obszarach przygranicznych.
- (3) Komisja ściśle monitoruje sytuację na granicach wewnętrznych. W komunikacie „Strategia na rzecz w pełni funkcjonującej i odpornej strefy Schengen”⁽²⁾ Komisja określiła między innymi szereg kluczowych działań mających na celu wzmocnienie i promowanie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi. Sprawozdania na temat stanu strefy Schengen z 2022 r.⁽³⁾ i 2023 r.⁽⁴⁾ zawierają przegląd działań podjętych w tym względzie przez Komisję w ciągu ostatnich kilku lat; w sprawozdaniach określono także priorytetowe obszary działania, aby zapewnić ustrukturyzowaną, skoordynowaną i wspólną europejską odpowiedź na wspólne wyzwania.
- (4) Od 2022 r. kontrole na granicach wewnętrznych są przedmiotem intensywnego dialogu między państwami członkowskimi a koordynatorem ds. Schengen⁽⁵⁾. Stanowią one również trzon cyklu Schengen⁽⁶⁾ i są stałym tematem dyskusji na forum Rady ds. Schengen w ramach barometru Schengen. Ponadto od maja 2023 r. Komisja prowadzi konsultacje⁽⁷⁾ z państwami członkowskimi, w których obowiązują długoterminowe kontrole na granicach wewnętrznych, oraz z państwami członkowskimi, których dotyczą takie kontrole⁽⁸⁾. Koordynator ds. Schengen zamierza kontynuować dotychczasowy dialog z państwami członkowskimi, by wspierać je we wdrażaniu niniejszego zalecenia, a także regularnie składać na forum Rady ds. Schengen sprawozdania na temat aktualnej sytuacji i poczynionych postępów.

⁽¹⁾ 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, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj>).

⁽²⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Strategia na rzecz w pełni funkcjonującej i odpornej strefy Schengen”, 2.6.2021, COM(2021) 277 final.

⁽³⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 24 maja 2022 r. „Sprawozdanie w sprawie stanu strefy Schengen z 2022 r.”, COM(2022) 301 final/2.

⁽⁴⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 16 maja 2023 r. „Sprawozdanie w sprawie stanu strefy Schengen w 2023 r.”, COM(2023) 274 final.

⁽⁵⁾ Funkcja ta została ustanowiona przez Komisję w czerwcu 2022 r.

⁽⁶⁾ Zob. konkluzje Rady 6234/22 z dnia 23 lutego 2023 r., dokument Rady 9802/22 z dnia 3 czerwca 2022 r.

⁽⁷⁾ W następstwie pisma władz Słowenii z 26 kwietnia 2023 r., w którym wyrażono obawy co do konieczności i proporcjonalności decyzji Austrii w sprawie odnowienia kontroli na granicach wewnętrznych na odcinku granicy ze Słowenią od dnia 12 maja 2023 r.

⁽⁸⁾ Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący zaleceniu w sprawie współpracy między państwami członkowskimi w zakresie poważnych zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego na obszarze bez kontroli na granicach wewnętrznych, przyjęty w dniu [22 listopada 2023 r.].

- (5) Ostatnio sytuacja na granicach wewnętrznych była również przedmiotem dwóch wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej: po pierwsze, w wyroku dotyczącym czasu trwania tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych w odpowiedzi na poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego lub porządku publicznego o takim samym charakterze ⁽⁹⁾, jak określone w rozporządzeniu (UE) 2016/399, a następnie w wyroku dotyczącym interpretacji obowiązujących przepisów w odniesieniu do migrantów o nieregulowanym statusie, którzy stawiają się na przejściu granicznym, na którym przeprowadzane są przywrócone kontrole na granicach wewnętrznych ⁽¹⁰⁾.
- (6) We wniosku dotyczącym zmiany rozporządzenia (UE) 2016/399, przyjętym 14 grudnia 2021 r. ⁽¹¹⁾, Komisja zaproponowała rozszerzenie rodzajów środków, które mogą być stosowane jako alternatywa dla kontroli na granicach wewnętrznych, w tym środków, które mogłyby przeciwdziałać poważnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa wewnętrznego lub porządku publicznego. Te proponowane środki opierają się na zaleceniu Komisji (UE) 2017/820 ⁽¹²⁾ dotyczącym kontroli policyjnych i transgranicznej współpracy policyjnej i jako takie wskazują na potrzebę podjęcia dalszych działań w celu promowania stosowania środków alternatywnych wobec kontroli na granicach wewnętrznych w odpowiedzi na zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego lub porządku publicznego.
- (7) Biorąc pod uwagę fakt, że dialog prowadzony między koordynatorem ds. Schengen a państwami członkowskimi wykazał, iż zalecenia dotyczące proporcjonalnych kontroli policyjnych i transgranicznej współpracy policyjnej określone przez Komisję w zaleceniu (UE) 2017/820 pozostają aktualne, oraz fakt, że zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego w strefie Schengen stale się zmieniają, a także mając na uwadze wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach C-368/20, C-369/20 i C-143/22, Komisja uważa, że należy ponownie przeanalizować zalecenie (UE) 2017/820 i uzupełnić je na podstawie wniosków wyciągniętych od czasu jego przyjęcia w 2017 r. oraz dialogu prowadzonego przez koordynatora ds. Schengen. Należy również dokonać przeglądu innych zaleceń przyjętych od 2017 r., które są istotne dla rodzaju zagrożeń wskazanych przez państwa członkowskie i przedstawionych w celu uzasadnienia przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych.
- (8) Sprawozdanie na temat stanu strefy Schengen z 2023 r. wskazuje jako priorytet zwiększenie bezpieczeństwa wewnętrznego strefy Schengen w celu zwalczania przestępczości zorganizowanej i nielegalnego obrotu środkami odurzającymi. Jak wyjaśniono w sprawozdaniu na temat stanu strefy Schengen z 2023 r., dialog z państwami członkowskimi ujawnił, że państwa członkowskie nadal borykają się z poważnymi zagrożeniami dla ich bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego, wymagającymi podjęcia działań. Wykazano w nim również dużą różnorodność środków stosowanych w kontekście zgłoszonego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych. Dotyczy to w szczególności częstotliwości i intensywności przywróconych kontroli oraz związków z innymi środkami stosowanymi w celu przeciwdziałania zidentyfikowanym zagrożeniom.
- (9) Niniejsze zalecenie opiera się również na zaleceniu Rady (UE) 2022/915 ⁽¹³⁾ i powinno wzmocnić działania, jakie państwa członkowskie podejmują, aby nadać skuteczność temu zaleceniu. W zaleceniu (UE) 2022/915 określono szereg rozwiązań mających na celu usunięcie zidentyfikowanych przeszkód we współpracy operacyjnej i jej dalsze wzmocnienie, gdy funkcjonariusze organów ścigania działają w innych państwach członkowskich w celu prowadzenia pościgów transgranicznych, obserwacji, wspólnych patroli i innych wspólnych operacji. Jak pokazano w trakcie warsztatów zorganizowanych przez kolejne prezydencje Rady i Komisję w kontekście zalecenia (UE) 2022/915, w niektórych państwach członkowskich istnieje wiele dobrych praktyk w zakresie współpracy operacyjnej organów ścigania, takich jak wspólne posterunki policji, wspólne patrole w pociągach, wspólne stałe operacyjne grupy zadaniowe, wspólne stałe brygady policji gotowe do rozmieszczenia w terenie na żądanie, korzystanie z centrów wspól-

⁽⁹⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 kwietnia 2022 r., Landespolizeidirektion Steiermark, sprawy połączone C-368/20 i C-369/20, ECLI:EU:C:2022:298.

⁽¹⁰⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 września 2023 r., ADDE i inni, C-143/22, ECLI:EU:C:2023:689, który potwierdza w dużej mierze wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 marca 2019 r., Arib i inni, C-444/17, ECLI:EU:C:2019:220.

⁽¹¹⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice, COM(2021) 891 final.

⁽¹²⁾ Zalecenie Komisji (UE) 2017/820 z dnia 12 maja 2017 r. dotyczące proporcjonalnych kontroli policyjnych oraz współpracy policyjnej w strefie Schengen (Dz.U. L 122 z 13.5.2017, s. 79, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2017/820/oj>).

⁽¹³⁾ Zalecenie Rady (UE) 2022/915 z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie współpracy operacyjnej organów ścigania (Dz.U. L 158 z 13.6.2022, s. 53, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2022/915/oj>).

pracy policyjno-celnej w celu wspierania współpracy operacyjnej organów ścigania, techniki przeprowadzania kontroli policyjnych bez wpływu na ruch, bezpieczne rozwiązania komunikacyjne działające ponad granicami itp., a Komisja udostępniła w 2023 r. specjalne środki finansowe na wsparcie ich wykorzystania w całej Unii. Inne państwa członkowskie powinny wdrożyć te dobre praktyki, jeżeli jest to istotne dla ich sytuacji. Ponadto, jak określono w sprawozdaniu na temat stanu strefy Schengen z 2023 r., Komisja zamierza nadal udostępniać środki finansowe, aby przyspieszyć rozpowszechnianie dobrych praktyk w innych państwach członkowskich.

- (10) W niniejszym zaleceniu należy uwzględnić istotną rolę, jaką odgrywają centra współpracy policyjno-celnej w walce z przestępczością transgraniczną, zwłaszcza na wewnętrznych obszarach przygranicznych. Zalecenie (UE) 2022/915 wzmacnia ich rolę, a dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/977⁽¹⁴⁾ przewiduje skuteczną wymianę informacji z centrami współpracy policyjno-celnej oraz za ich pośrednictwem.
- (11) Biorąc pod uwagę, że europejska multidyscyplinarna platforma przeciwko zagrożeniom przestępstwami (EMPACT) stała się kluczowym instrumentem unijnej walki z przestępczością zorganizowaną⁽¹⁵⁾, w niniejszym zaleceniu należy uwzględnić ramy, które EMPACT zapewnia, aby umożliwiać skuteczne zwalczanie zagrożeń związanych z przestępczością.
- (12) Ponadto istnieje potrzeba wzmocnienia wspólnych działań w celu skuteczniejszego zwalczania przemytu migrantów oraz przeciwdziałania nielegalnej migracji do Unii i niedozwolonemu przemieszczaniu się między państwami członkowskimi. Należy zacieśnić współpracę w tych obszarach. Presja migracyjna może prowadzić do intensyfikacji kontroli na wewnętrznych obszarach przygranicznych oraz, w stosownych przypadkach, w oparciu o zasady określone w rozporządzeniu (UE) 2016/399, do przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych. Kontrole te powinny być jednak przeprowadzane tylko tak długo, jak długo, w oparciu o analizę ryzyka, nie można ich zastąpić innymi mniej rygorystycznymi środkami.
- (13) Należy podkreślić, że wszystkie działania podejmowane przez organy ścigania muszą być prowadzone w sposób proporcjonalny i niedyskryminacyjny,

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

1. WSPÓŁPRACA STRUKTURALNA NA WSZYSTKICH SZCZEBŁACH

- 1) Państwa członkowskie powinny kontynuować i dalej wzmacniać ścisłą współpracę w zakresie zwalczania poważnych zagrożeń dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w strefie Schengen na wszystkich szczeblach politycznych, administracyjnych i operacyjnych.
- 2) W szczególności państwa członkowskie powinny ustanowić stałe punkty kontaktowe w ramach organów odpowiedzialnych za reagowanie na poważne zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego oraz w stosownych przypadkach informować siebie wzajemnie oraz Komisję o takich punktach kontaktowych.

Takie stałe punkty kontaktowe powinny być tworzone zarówno na szczeblu krajowym, jak i lokalnym.

Działalność stałych punktów kontaktowych powinna być dostosowana do poziomu zagrożeń. W przypadku wzmoczonych kontroli policyjnych na wewnętrznych obszarach przygranicznych należy na podstawie prawa krajowego zintensyfikować wymianę informacji między tymi punktami.

Takie stałe punkty kontaktowe powinny:

- a) monitorować zmiany poziomu i rodzajów zagrożeń, w szczególności w drodze wymiany wyników analizy ryzyka i danych wywiadowczych dotyczących na przykład następujących kwestii:
 - (i) zagrożeń terrorystycznych;
 - (ii) nielegalnego handlu bronią palną i inną bronią strzelecką i lekką z wykorzystaniem pojazdów;
 - (iii) szlaków niedozwolonego przemieszczania się;
 - (iv) nielegalnego obrotu środkami odurzającymi;

⁽¹⁴⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/977 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie wymiany informacji między organami ścigania państw członkowskich i uchylająca decyzję ramową Rady 2006/960/WSiSW (Dz.U. L 134 z 22.5.2023, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/977/oj>).

⁽¹⁵⁾ Konkluzje Rady 7100/23 w sprawie stałej kontynuacji cyklu polityki unijnej dotyczącej poważnej i zorganizowanej przestępczości międzynarodowej: EMPACT 2022+, zatwierdzone przez Radę (WSiSW) na jej 3936. posiedzeniu, które odbyło się 9 marca 2023 r. (ELI: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7100-2023-INIT/pl/pdf>).

- (v) sposobów działania osób lub grup osób, które są związane m.in. z przemytem migrantów lub nielegalnym handlem bronią oraz z dostarczycielami fałszywych dokumentów, i które są uznawane przez państwa członkowskie za stwarzające poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego;
 - b) usprawnienia współpracy w zakresie egzekwowania prawa i wymiany informacji w tym obszarze dotyczących poważnych zagrożeń dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, przy wsparciu Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europolu) jako unijnego centrum informacji kryminalnych, a także wykorzystania wspólnych zdolności analitycznych w celu ułatwienia pracy krajowych śledczych w dochodzeniach transgranicznych.
- 3) Jeżeli państwo członkowskie podejmie decyzję o przywróceniu tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych zgodnie z tytułem III rozdział II rozporządzenia (UE) 2016/399, państwa członkowskie, których dotyczy takie przywrócenie kontroli, powinny:
- a) organizować regularnie dwustronne spotkania punktów kontaktowych lub innych zaangażowanych służb z myślą o:
 - (i) monitorowaniu zmian w zakresie stwierdzonych poważnych zagrożeń, w szczególności przez wymienianie się analizami ryzyka i danymi wywiadowczymi dotyczącymi stwierdzonych poważnych zagrożeń;
 - (ii) badaniu proporcjonalności wprowadzonych środków w stosunku do stwierdzonych poważnych zagrożeń oraz dostosowaniu środków, jakie stosuje się na danych odcinkach granic wewnętrznych oraz w wewnętrznych strefach przygranicznych, do tych zmieniających się stwierdzonych poważnych zagrożeń, szczególnie w odniesieniu do miejsc prowadzenia, częstotliwości i intensywności tych kontroli, tak aby zapobiegać zamknięciu dróg transgranicznych, co mogłoby mieć wpływ na codzienne funkcjonowanie społeczności transgranicznych oraz rynek wewnętrzny;
 - b) utrzymać ścisłą współpracę z Komisją oraz w szczególności:
 - (i) na żądanie przekazywać terminowo koordynatorowi ds. Schengen wszystkie istotne informacje;
 - (ii) uczestniczyć w konsultacjach organizowanych przez Komisję na podstawie art. 27 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2016/399 celem zacieśniania wzajemnej współpracy między państwami członkowskimi oraz zbadania proporcjonalności wprowadzonych środków w stosunku do zdarzeń stanowiących podstawę przywrócenia kontroli granicznych, a także poważnego zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, mając przy tym w pełni na uwadze orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości ⁽¹⁶⁾.

2. WZMOCNIENIE ZDOLNOŚCI WPROWADZANIA WSPÓLNYCH ŚRODKÓW

- 4) Państwa członkowskie powinny dalej rozwijać swoje zdolności w zakresie wprowadzania wspólnych i uzupełniających środków w ramach dwustronnej lub wielostronnej współpracy transgranicznej.
- 5) W szczególności państwa członkowskie powinny:
- a) dokonać przeglądu i dostosowania umów i porozumień dwustronnych zapewniających podstawy do transgranicznej współpracy organów ścigania między odpowiednimi organami oraz punktami kontaktowymi w ramach tych organów;
 - b) opracować wspólną analizę ryzyka umożliwiającą określenie najbardziej odpowiednich działań, jakie należy podjąć w reakcji na różne rodzaje poważnych zagrożeń dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, a także określenie intensywności takich działań, przy uwzględnieniu specyficznych warunków lokalnych. Państwa członkowskie mogą na przykład rozważyć opracowanie – w razie potrzeby wraz sąsiadującymi z nimi państwami członkowskimi – indywidualnego podejścia w odniesieniu do każdego odcinka granic wewnętrznych oraz przedstawienie przeglądu szczególnych środków w zależności od specyfiki stwierdzonych poważnych zagrożeń. Takie indywidualne podejście mogłoby na przykład być ukierunkowane na przeciwdziałanie zagrożeniom związanym z dużą skalą niedozwolonego przemieszczania się migrantów o nieuregulowanym statusie, terroryzmem i nielegalnym obrotem środkami odurzającymi oraz na zapobieganie nielegalnemu handlowi bronią palną i inną bronią strzelecką i lekką oraz jego ograniczanie, co wymaga szczegółowej wspólnej analizy ryzyka;

⁽¹⁶⁾ W szczególności wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 kwietnia 2022 r., Landespolizeidirektion Steiermark, sprawy połączone C-368/20 i C-369/20, ECLI:EU:C:2022:298; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 marca 2019 r., Arib i inni, C-444/17, ECLI:EU:C:2019:220; oraz wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 września 2023 r., ADDE i inni, C-143/22, ECLI:EU:C:2023:689.

- c) zapewnić niezbędne zasoby, sprzęt i kompetencje na potrzeby wspólnych patroli i brygad mieszanych. Takie wspólne patrole i brygady mieszane powinny w szczególności mieć uprawnienia do podejmowania działań związanych z wykrywaniem i konfiskowaniem broni palnej i innej broni strzeleckiej i lekkiej ukrytej w pojazdach, identyfikowaniem osób lub grup osób, które zdaniem państw członkowskich stanowią poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego lub porządku publicznego. Z uwzględnieniem warunków określonych w odpowiednim orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości takie wspólne patrole i brygady mieszane powinny mieć możliwość działania na obszarze zdefiniowanym w możliwie najszerszy sposób z uwzględnieniem panujących warunków i określonym na podstawie analizy ryzyka, bez wykluczania wewnętrznych stref przygranicznych, o ile działanie takich patroli i brygad nie jest równoważne z kontrolami granicznymi.

3. MAKSYMALNE WYKORZYSTANIE MOŻLIWOŚCI, JAKIE ZAPEWNIĄ ZALECENIE (UE) 2022/915

- 6) Państwa członkowskie powinny:
- a) wprowadzić wszelkie niezbędne środki, aby w związku ze zwalczaniem poważnych zagrożeń dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego nadać skuteczność zaleceniu (UE) 2022/915 w strefie Schengen przez:
- (i) udostępnienie lub wprowadzenie niezbędnych środków i narzędzi technicznych, prawnych i operacyjnych, aby umożliwić przeprowadzanie wspólnych patroli i działanie brygad mieszanych, przeprowadzanie pościgów i obserwację transgraniczną w wewnętrznych strefach przygranicznych;
 - (ii) tworzenie lub wzmacnianie centrów współpracy policyjno-celnej celem zacieśnienia współpracy w wewnętrznych strefach przygranicznych;
- b) wykorzystanie dobrych praktyk w zakresie operacyjnej współpracy policyjnej, istniejących w innych państwach członkowskich, zgodnie z planem wdrażania opracowanym przez Grupę Roboczą ds. Egzekwowania Prawa działającą w strukturach Rady;
- c) wykorzystanie dostępnego finansowania unijnego, aby:
- (i) opracować transnarodowe projekty dotyczące współpracy operacyjnej w dziedzinie egzekwowania prawa, charakteryzujące się unijną wartością dodaną;
 - (ii) przyspieszyć wdrażanie dobrych praktyk.

4. ZINTENSYFIKOWANIE WSPÓLNYCH DZIAŁAŃ W CELU ZWALCZANIA PRZEMYTU MIGRANTÓW

- 7) Państwa członkowskie powinny podjąć wszelkie niezbędne kroki, aby:
- a) intensyfikować wspólne dochodzenia w sprawie zidentyfikowanych celów o dużym znaczeniu i siatek przestępczych wysokiego ryzyka;
- b) ustanawiać w określonych wewnętrznych strefach przygranicznych ukierunkowane wspólne patrole i inne wspólne operacje oraz je wykorzystywać;
- c) systematycznie dzielić się informacjami na temat tendencji w zakresie niedozwolonego przemieszczania się z innymi zainteresowanymi państwami członkowskimi, Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz z Europolem, a także zgłaszać zdarzenia i w miarę dostępności wyświetlać analizę w ramach obrazu sytuacji EUROSUR ⁽¹⁷⁾.
- 8) Europol i Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania powinny wspierać wspólne dochodzenia, o których mowa w pkt 7 lit. a) niniejszego zalecenia, za pomocą specjalnych grup zadaniowych w ramach europejskiej multidyscyplinarnej platformy przeciwko zagrożeniom przestępstwami („EMPACT”).
- 9) Europol powinien zapewnić wsparcie w dochodzeniach w sprawie przestępstw związanych z przemytem, wszczętych w wyniku operacji, o których mowa w pkt 7 lit. b) niniejszego zalecenia.

⁽¹⁷⁾ Zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2021/581 z dnia 9 kwietnia 2021 r. w sprawie obrazów sytuacji europejskiego systemu nadzorowania granic (EUROSUR) (Dz.U. L 124 z 12.4.2021, s. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2021/581/oj).

5. WYKORZYSTANIE ISTNIEJĄCYCH MOŻLIWOŚCI W DZIEDZINIE POWROTÓW W CELU PRZECIWDZIAŁANIA NIEDOZWOLONEMU PRZEMIESZCZANIU SIĘ

- 10) Państwa członkowskie powinny skutecznie przeciwdziałać niedozwolonemu przemieszczaniu się na dużą skalę, które może stwarzać poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, oraz zniechęcać do takiego przemieszczania.

Państwa członkowskie powinny korzystać z odpowiednich narzędzi w dziedzinie powrotów zgodnie z dyrektywą parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE⁽¹⁸⁾, w szczególności przez wdrożenie zalecenia (UE) 2017/820, zalecenia Komisji (UE) 2017/432⁽¹⁹⁾ oraz zalecenia Komisji (UE) 2023/682⁽²⁰⁾.

- 11) W szczególności państwa członkowskie powinny:

- a) przyjąć z powrotem obywateli państw trzecich, którzy przejechali przez ich terytorium, zanim zostali zatrzymani w innym państwie członkowskim, i tym celu:
- (i) stosować postanowienia dwustronnych umów lub porozumień obowiązujących w dniu 13 stycznia 2009 r., o których mowa w art. 6 ust. 3 dyrektywy 2008/115/WE, w szczególności między sąsiadującymi państwami członkowskimi;
 - (ii) podjąć wszystkie niezbędne działania, w tym ustanowić praktyki operacyjne między właściwymi organami krajowymi, aby procedury powrotu były szybko finalizowane;
 - (iii) ocenić potrzebę renegotjowania lub odnowienia dwustronnych umów lub porozumień obowiązujących w dniu 13 stycznia 2009 r., o których mowa w art. 6 ust. 3 dyrektywy 2008/115/WE, zważywszy na wyroki Trybunału Sprawiedliwości w sprawach C-444/17 i C-143/22;
- b) zapewnić służbom zaangażowanym w kontrole na granicach wewnętrznych niezbędne szkolenia, w tym w zakresie praw podstawowych, aby zagwarantować, że obowiązki wynikające z dyrektywy 2008/115/WE są przestrzegane przez cały czas.

- 12) W przypadku gdy dany obywatel państwa trzeciego nie został przyjęty przez inne państwo członkowskie zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy 2008/115/WE i gdy w wyniku weryfikacji danych w systemie informacyjnym Schengen podczas kontroli policyjnych lub przywróconych kontroli na granicach wewnętrznych zostanie stwierdzone, że wobec obywatela państwa trzeciego została już wydana decyzja nakazująca powrót w innym państwie członkowskim, państwa członkowskie powinny podjąć następujące działania:

- a) wzajemnie uznać decyzję nakazującą powrót wydaną wcześniej przez inne państwo członkowskie zgodnie z zaleceniem (UE) 2023/682 i wydalić daną osobę zgodnie z dyrektywą 2008/115/WE;
- b) jeżeli nie jest możliwe wzajemne uznanie decyzji nakazującej powrót zgodnie z zaleceniem (UE) 2023/682, państwa członkowskie powinny skontaktować się z państwem członkowskim, które wcześniej wydało decyzję nakazującą powrót wobec tego samego obywatela państwa trzeciego, aby uzyskać wszelkie istotne informacje, jakie mogłyby uwzględnić w kontekście procedury powrotu zgodnie z dyrektywą 2008/115/WE, w szczególności w celu oceny istnienia ryzyka ucieczki.

6. ŚRODKI W CELU PRZECIWDZIAŁANIA NIEDOZWOLONEMU PRZEMIESZCZANIU SIĘ

- 13) Państwa członkowskie, które borykają się z niedozwolonym przemieszczaniem się obywateli państw trzecich między państwami członkowskimi, powinny przede wszystkim zintensyfikować kontrole policyjne w wewnętrznych strefach przygranicznych. Wszelkim decyzjom o tymczasowym przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych, jakie

⁽¹⁸⁾ 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, s. 98, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj>).

⁽¹⁹⁾ Zalecenie Komisji (UE) 2017/432 z dnia 7 marca 2017 r. w sprawie zapewnienia większej skuteczności powrotów przy wdrażaniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE (Dz.U. L 66 z 11.3.2017, s. 15, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2017/432/oj>).

⁽²⁰⁾ Zalecenie Komisji (UE) 2023/682 z dnia 16 marca 2023 r. w sprawie wzajemnego uznawania decyzji nakazujących powrót i przyspieszonych powrotów podczas wdrażania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE (Dz.U. L 86 z 24.3.2023, s. 58, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2023/682/oj>).

podejmuje się zgodnie z tytułem III rozdział II rozporządzenia (UE) 2016/399 ze względu na niedozwolone przemieszczanie się, które w wyjątkowych sytuacjach może stwarzać poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego lub porządku publicznego, powinny towarzyszyć odpowiednie środki łagodzące; decyzje takie należy także poddawać stałemu przeglądowi, aby umożliwić jak najszybsze zastąpienie takich kontroli – na podstawie analizy ryzyka – wzmożonymi kontrolami policyjnymi i środkami w ramach transgranicznej współpracy policyjnej.

7. ZINTENSYFIKOWANIE WSPÓLNYCH DZIAŁAŃ W CELU ZWALCZANIA TERRORYZMU I TRANSGRANICZNEJ PRZESTĘPCZOŚCI ZORGANIZOWANEJ

- 14) Państwa członkowskie powinny ocenić i zwiększyć swoje zaangażowanie w EMPACT i różne plany działań operacyjnych w ramach tej platformy, służące realizacji priorytetowych zadań Unii w zakresie zwalczania poważnej i zorganizowanej przestępczości, zgodnie z konkluzjami Rady z dnia 9 marca 2023 r. w sprawie ustalenia priorytetów UE dla EMPACT na lata 2022–2025 w zakresie zwalczania poważnej i zorganizowanej przestępczości ⁽²¹⁾.
- 15) Państwa członkowskie powinny wykorzystać możliwości, jakie stwarza dyrektywa (UE) 2023/977 w zakresie skutecznej wymiany informacji z centrami współpracy policyjno-celnej i za ich pośrednictwem, przy zapewnieniu pojedynczym punktom kontaktowym i Europolowi pełnego zakresu informacji.

8. STOSOWANIE ŚRODKÓW ŁAGODZĄCYCH

- 16) Państwa członkowskie powinny ograniczyć wpływ środków, które wprowadzono, aby przeciwdziałać poważnym zagrożeniom dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego.
- 17) Państwa członkowskie powinny:
 - a) ograniczyć korzystanie z systematycznych kontroli jako środka ostatecznego stosowanego wyłącznie w sytuacjach wyjątkowych;
 - b) przedkładać kontrole mobilne na terytorium państw członkowskich nad kontrole statyczne w stałych miejscach;
 - c) zwiększyć wykorzystanie nowoczesnych technologii i danych pasażera w celu stosowania podejścia opartego na ryzyku i wykorzystującego dostępne dane służącego lepszemu dobieraniu kontrolowanych osób.
- 18) W wyjątkowym przypadku podjęcia decyzji o stosowaniu systematycznych kontroli i kontroli w stałych miejscach zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2016/399 taka decyzja powinna zostać przedyskutowana z wyprzedzeniem z sąsiadującym państwem członkowskim i opierać się na wspólnej analizie ryzyka.
- 19) Państwa członkowskie, które w czasie przywrócenia tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych przeprowadzają systematyczne kontrole i kontrole w stałych miejscach, powinny zapewnić wystarczające zasoby ludzkie i sprzętowe, aby ograniczyć wpływ tych kontroli na płynność ruchu i dostępność wszystkich połączeń transgranicznych.
- 20) Podczas systematycznych kontroli i kontroli w stałych miejscach należy odpowiednio dostosować organizację ruchu i zasobów (np. należy zorganizować osobne pasy ruchu na poboczach dróg).
- 21) W razie trudności z zapewnieniem niezbędnych zasobów dane państwo członkowskie powinno zwrócić się do sąsiadującego państwa członkowskiego celem uzgodnienia wykorzystania środków uzupełniających.

9. DZIAŁANIA NASTĘPCZE

- 22) Państwa członkowskie powinny w dalszym ciągu ściśle współpracować z koordynatorem ds. Schengen i korzystać z jego wsparcia we wdrażaniu niniejszego zalecenia. Koordynator będzie kontynuował dialog z państwami członkowskimi oraz regularnie składał na forum Rady ds. Schengen sprawozdania na temat aktualnej sytuacji i poczynionych postępów.

⁽²¹⁾ Konkluzje Rady w sprawie ustalenia priorytetów UE dla EMPACT na lata 2022–2025 w zakresie zwalczania poważnej i zorganizowanej przestępczości (dokument 7101/23).

Sporządzono w Brukseli dnia 23 listopada 2023 r.

W imieniu Komisji
Ylva JOHANSSON
Członek Komisji
