



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Posiedzenie
Komisji Spraw Zagranicznych
i Unii Europejskiej (102.)
w dniu 15 maja 2017 r.

IX kadencja

Porządek obrad:

1. Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen do celów powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich – COM(2016) 881.
2. Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) w dziedzinie odpraw granicznych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 515/2014 i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1987/2006 – COM(2016) 882.
3. Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) w dziedzinie współpracy policyjnej i współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 515/2014 i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1986/2006, decyzję Rady 2007/533/WSiSW i decyzję Komisji 2010/261/UE – COM(2016) 883.
4. Akt ustawodawczy bez uwag – propozycja: COM(2017) 008.
5. Akty nieustawodawcze, w sprawie których komisja nie wystąpi o stanowisko – propozycja: COM(2017) 169, COM(2017) 174.

(Początek posiedzenia o godzinie 16 minut 05)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Marek Rocki)

Przewodniczący Marek Rocki:

Zaczynamy.

Witam państwa na sto drugim posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej IX kadencji.

Porządek obrad państwo senatorowie otrzymali.

Czy są jakieś uwagi do porządku obrad? Nie ma.

Stwierdzam, że komisja zatwierdziła porządek obrad.

Witam pana ministra Jakuba Skibę i panią dyrektor Annę Tulej, obecnych w związku z punktami, nad którymi będziemy dzisiaj obradowali.

Proponuję, żebyśmy łącznie rozpatrywali punkty pierwszy, drugi i trzeci, a więc: wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen do celów powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich – to jest dokument COM(2016) 881; wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen w dziedzinie odpraw granicznych, zmieniającego rozporządzenie nr 515 z 2014 r. i uchylającego rozporządzenie nr 1987 z 2006 r. – to jest dokument COM(2016) 882; wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen w dziedzinie współpracy policyjnej i współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, zmieniającego rozporządzenie nr 515 z 2014 r. i uchylającego rozporządzenie 1986 z 2006 r., decyzję Rady 2007/533 i decyzję Komisji 2010/261 – to jest dokument COM(2016) 883.

Projekt stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej otrzymaliśmy na podstawie art. 7 ustawy kooperacyjnej. Zgodnie z ust. 4 tego artykułu komisja może wyrazić opinię o projektach aktów ustawodawczych.

Poproszę pana ministra Skibę o przedstawienie projektu stanowiska.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Jakub Skiba:

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.
Wysoka Komisjo!

Wydaje mi się, że decyzja o rozpatrywaniu tych 3 projektów aktów prawnych razem jest jak najbardziej uzasadniona, ponieważ wszystkie one stanowią integralną całość, a rozbicie tej całej materii merytorycznej na 3 rozporządzenia wiąże się z tym, że w różnym stopniu ta materia dotyka poszczególnych krajów członkowskich. Niemniej jednak, jako dotyczące jednego problemu, rzeczywiście stanowią one całość.

System SIS II, znany nam doskonale, jest jednym z podstawowych środków, jeśli w ogóle nie podstawowym środkiem kompensacyjnym, dzięki któremu było w ogóle możliwe zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen. System – przypomnę – ma zapewnić wymianę informacji pomiędzy służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne państw członkowskich i Unii Europejskiej jako całości na temat osób oraz przedmiotów poszukiwanych. Szczególnie chodzi tutaj o osoby poszukiwane europejskim nakazem aresztowania. Rola tego systemu jest nie do przecenienia. System – należy dokonać takiej oceny – działa prawidłowo do tej pory. Przypomnę, że jest to już druga generacja, to nie jest ten, który wprowadzaliśmy, tylko to jest druga generacja, system SIS II – taki nosi symbol. Jego efektywność jest wystarczająca, zadowalająca.

Niemniej jednak, jak każdy tak ogromny system, niesie ze sobą wiele technicznych problemów, także pewne funkcjonalności muszą podlegać zmianom, zgodnie ze zmianami prawnymi, zgodnie z rozwojem sytuacji, a zwłaszcza w obliczu kryzysu migracyjnego i zagrożenia terrorystycznego. Tak że ta właśnie nowelizacja 3 rozporządzeń ma na celu stworzenie takiego środowiska prawnego, które umożliwi należyty rozwój techniczny wszystkich rozwiązań.

Polski rząd oczywiście popiera przedstawione projekty rozporządzeń. Mieszczą się one ściśle w tej sferze, w tej warstwie legislacyjnej Unii Europejskiej, którą popieramy, ponieważ zmierza do efektywnej ochrony granic i podniesienia poziomu bezpieczeństwa państw członkowskich i Unii jako całości.

Jeśli chodzi o jakieś istotne elementy, na które chciałbym zwrócić uwagę, to takie, że chodzi właśnie o poprawę wymiany informacji pomiędzy służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo państw członkowskich, m.in. obowiązek dokonywania wpisów SIS w przypadkach związanych z przestępstwami terrorystycznymi, także skuteczne korzystanie z danych biometrycznych – tutaj mam na myśli wizerunek twarzy oraz odciski dłoni – oraz stworzenia nowej kategorii wpisów: nieznanymi osobami poszukiwanymi. Istotne są również zmiany w zakresie wpisów dotyczących

osób zaginionych zwiększając możliwość ochrony dzieci poprzez dodanie wpisów prewencyjnych dotyczących tych dzieci, które są zagrożone uprowadzeniem. Jest to ważny element w walce z bardzo niebezpiecznym zjawiskiem handlu ludźmi. Kluczowe są zmiany w zakresie zwiększenia efektywności ochrony granic zewnętrznych oraz polityki powrotowej. Chodzi także o zwiększenie egzekwowalności decyzji nakazujących powrót nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich dzięki wprowadzeniu nowej kategorii wpisów dotyczących takich decyzji oraz skuteczniejsze egzekwowanie zakazu wjazdu dla obywateli państw trzecich dzięki obowiązkowi rejestrowania takich informacji w systemie SIS.

Jeśli chodzi o stronę techniczną, to będą to zmiany dotyczące kopii krajowych. Przypomnę, że architektura systemu jest taka, że kopia centralna systemu znajduje się w Tallinnie, prowadzona jest przez agencję EU-Lisa, a wszystkie państwa członkowskie, z wyjątkiem 5, posiadają kopie narodowe, kopie krajowe. U nas taką kopię stworzyła i prowadzi Policja. No i oczywiście krańcowymi użytkownikami są poszczególne instytucje w Polsce, jest tych instytucji około 40.

Jeśli chodzi o inne zmiany, to chodziło o ujednoczenie wymogów dotyczących biur SIRENE, wspólne techniczne standardy dotyczące implementacji technicznej, jednolite wymogi dla funkcjonariuszy w terenie dotyczące sposobu przetwarzania danych SIS w bezpieczny sposób i zapewnienie ciągłości działania dla użytkowników końcowych, a także rozwiązania dotyczące ochrony danych osobowych.

Co do wymiaru finansowego... Jest tutaj dość ciekawe rozwiązanie. Mianowicie Komisja Europejska, która oczywiście wygospodarowała środki na sfinansowanie tej nowelizacji, konsekwencji nowelizacji, przewiduje ryczałtową kwotę, którą każde z państw członkowskich uzyska. Jest ona określona na pułapie 1 miliona 200 tysięcy euro. Ze względu na strukturę systemu, o której państwu mówiłem, ta kwota w całości wystarcza na zapewnienie technicznych zmian niezbędnych w zakresie właśnie kopii narodowej. Ale jest oczywiście kwestia kosztów, które niekiedy będą zmuszone ponieść instytucje będące użytkownikami krańcowymi. Te koszty mogą zostać poniesione w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, funduszu, w którym już w tym momencie zarezerwowaliśmy kwotę 1,9 miliona euro. Tak że nie ma żadnego ryzyka dotyczącego finansowania.

No i oczywiście finalnie jeszcze raz podkreślam, że naszym zdaniem jest to jak najbardziej właściwe rozwiązanie, zwiększające poziom bezpieczeństwa państw Unii Europejskiej. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Marek Rocki:

Dziękuję bardzo.

I poproszę senatora sprawozdawcę, pana senatora Ślusarza, o przedstawienie projektu opinii komisji.

Senator Rafał Ślusarz:

Komisja wspiera stanowisko rządu wyrażające poparcie dla przedstawionych wniosków. Zmierzają one do uwzględnienia tego, że obecny system SIS II, chociaż chwalony

w dokumentach, wymaga wzmocnienia, co jest efektem sytuacji międzynarodowej i, jak sądzę, akceptacji tego, że obywatele w tej chwili przedkładają bezpieczeństwo i są skłonni nawet, powiedzmy, mniej akcentować kwestie wolności i prywatności, jeśli zyskują za to bezpieczeństwo.

Można oceniać, że zmiany prawne zmierzające do tego i tak postępują zbyt wolno, bo chyba te rozwiązania prawne dotyczące SIS II pochodzą z 2008 r., a system ruszył w 2013 r. I teraz jest oceniany. Wydaje się, że jest wykorzystywany, skoro dokonano prawie 3 miliardów sprawdzeń w tym systemie.

Te poszczególne 3 wnioski, tak jak już tu zostało zaprezentowane... Wniosek nr 881 usprawnia wymianę informacji, a właściwie tworzy w ogóle system wymiany informacji o decyzjach nakazujących powrót i wzmacnia pozbawioną do tej pory siłę egzekucyjną dyrektywę powrotową z 2008 r. Wniosek nr 882 modernizuje system SIS II od strony technicznej. Tak jak już było wspomniane, określa kompetencje centralne i krajowe, kopie zapasowe, punkty dostępu, ciągłość działania, harmonizację wymogów, ujednoczenie biur krajowych SIRENE, ochronę danych i monitorowanie tych danych. Wniosek nr 883 modernizuje system SIS od strony tematycznej: nowe zakresy danych, przede wszystkim dane biometryczne, w wybranych przypadkach profil DNA, zabezpieczenie kwestii zaginionych dzieci, osób o ukradzonej tożsamości, wprowadzenie również danych o przedmiotach.

Te 3 wnioski stawiają sobie bardzo ambitne cele: zarządzanie migracjami, zarządzanie granicami, zwalczanie terroryzmu i przestępczości transgranicznej. No i jest pytanie, czy te rozwiązania są wystarczające w stosunku do założonych celów. Prawdopodobnie nie są wystarczające, ale na pewno nie ma naruszenia zasady proporcjonalności, bo na pewno nie są nadmierne, mogą być najwyżej niewystarczające. Żaden z tych wniosków nie może być skutecznie realizowany na poziomie krajowym. W związku z tym nie ma naruszenia zasady pomocniczości. Można by nawet dopatrzeć się pewnej odwrotności zasady pomocniczości, bo jest jakby zlecenie z poziomu centralnego tego, żeby na poziomie krajowym tworzyć kopie zapasowe. Można się zgodzić, że jest to ruch w kierunku postulowanym przez wnioskodawców, tj. odzyskiwania zaufania publicznego do unijnej polityki migracyjnej, które na pewno zostało zachwiane.

W związku z tym proponuję, aby nasze stanowisko było takie, że komisja rekomenduje poparcie tych wniosków, wniosku rządu.

Przewodniczący Marek Rocki:

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję.

Kto z państwa senatorów chce zabrać głos?

Senator Majer.

Senator Ryszard Majer:

Panie Przewodniczący! Panie Ministrze! Szanowni Państwo!

Ja chciałbym o jedną sprawę dopytać. Bo jakby wymiana informacji w ramach programu SIS jest bardzo cenna. Ale proszę powiedzieć, Panie Ministrze, co się dzieje z uchodźcami, którzy wkraczają na teren Unii Europejskiej i są pozbawieni jakichkolwiek dokumentów. Jak wygląda procedura? No bo poszczególne kraje nie mają do czego za bardzo się odnosić, gdy uchodźca czy migrant nie ma żadnych dokumentów przy sobie.

**Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych
i Administracji Jakub Skiba:**

Dziękuję bardzo.

Oczywiście ten pakiet rozporządzeń tej sprawy nie dotyczy, od razu trzeba to powiedzieć. To jest właśnie ta kwestia, o której pan senator sprawozdawca wspominał, że nie jest to remedium na wszystkie problemy, które są, a jedynie na te określone i zdefiniowane akurat w tym przedmiocie.

No, pytanie w samo w sobie jest oczywiście bardzo ciekawe, ale i bardzo trudno na nie odpowiedzieć. Ja mogę powiedzieć, że różne kraje oczywiście zachowują się w różny sposób. Te osoby, które przekraczają granice bez wymaganych dokumentów, z reguły, niezależnie od tego, czy mają do tego prawo, czy też nie, składają wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej czy azylu. No i teraz zależy od poszczególnych państw, których to dotyczy, w jaki sposób wywiązują się ze swoich zobowiązań wynikających i z konwencji genewskiej, i z systemu dublińskiego, i oczywiście z indywidualnego wewnętrznego prawodawstwa.

My w Polsce staramy się doprowadzić do takiej sytuacji, że odróżniamy migrantów ekonomicznych, którzy chcą nadużyć procedury azylowej w celu dostania się na terytorium Europy, od osób, którym rzeczywiście taka ochrona przysługuje. Jednak jak wszyscy wiemy szczególnie na południu Europy, jeżeli chodzi o ten osławiony, a aktualnie najbardziej aktywny szlak śródziemnomorski, takie pytania z reguły nie są zadawane, co zresztą stanowi podstawowy czynnik stymulujący ten przepływ migracyjny, stanowi tzw. pull factor.

Jeżeli chodzi o nasz kraj – powiem dla przykładu – sprawę właśnie tej migracji czeczeńskiej, to staramy się w momencie dokonywania odprawy granicznej zidentyfikować prawdziwe intencje tych właśnie migrantów czy też uchodźców, ponieważ oni pochodzą z Czeczenii, czyli kraju nieobjętego działaniami wojennymi, aczkolwiek naturalnie niespełniającego standardów państwa demokratycznego, więc każdy przypadek takiego właśnie uchodźcy musi być traktowany indywidualnie. Muszę powiedzieć jednakże, że pomimo bardzo dużej skrupulatności i wnikliwości naszych władz zdarzają się przypadki nadużycia, ponieważ w momencie, kiedy przechodzą przez tę właśnie odprawę i ich wnioski azylowe są przyjęte – to dotyczy mniej niż 10% – po prostu znikają, ponieważ nie ma w tym momencie żadnych uregulowań dotyczących ich detencji. Takie uregulowania mają się pojawić w projektowanym przez rząd... w projektowanej nowelizacji ustawy o udzielaniu ochrony cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. No

i cóż, Panie Senatorze, oni się odnajdują później, niestety, w Niemczech, gdzie ponownie składają wnioski azylowe. Skuteczność niemieckiego systemu azylowego też jest bardzo problematyczna, ponieważ tam jest kwestia łączenia rodzin i wykorzystując ten argument, np. z takiej rodziny znika ojciec albo jakaś inna osoba, no i wtedy już cały system niemiecki jest sparaliżowany, co oznacza, że skutecznie te osoby się przedostały na terytorium Unii Europejskiej, nadużywając właśnie prawa azylowego. Jest to sytuacja wysoce niepokojąca i oczywiście musimy zrobić wszystko, żeby stawić temu czoła.

Ale chciałbym podkreślić, że właśnie w przypadku tego kierunku południowego jest to nagminne, jest to reguła, a nie wyjątek. U nas, można powiedzieć, jest to wyjątek, który staramy się ograniczyć. Tam mamy do czynienia właśnie z procesem, który prowadzi do jak najgorszych konsekwencji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Marek Rocki:

Dziękuję bardzo.

Czy są inne wystąpienia, pytania?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Bardzo proszę.

Senator Jan Dobrzyński:

Dziękuję, Panie Profesorze.

Panie Ministrze, 2 sprawy.

Otóż bardzo często słyszymy różne opinie, jeśli chodzi o sprowadzanie rodzin. Jak to jest naprawdę?

I druga sprawa. Czy jest państwo, którego to dotyczy i które jest w stanie oddzielić uchodźców od tzw. migrantów zarobkowych? Czy jest to przynajmniej teoretycznie możliwe? Bo w praktyce, jak wynika z informacji, które posiadamy, żadne państwo nie jest w stanie takiej operacji dokonać. Dziękuję.

**Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych
i Administracji Jakub Skiba:**

Dziękuję bardzo.

Zasada łączenia rodzin oczywiście obowiązuje w prawie europejskim, obowiązuje w prawie azylowym, jest oczywiście zasadą przewidzianą przez konwencję genewską. Jest to rozwiązanie oznaczające jakiś pewien poziom cywilizowanego i humanitarnego podejścia do cudzoziemców. Jednak z całą pewnością ta zasada łączenia rodzin jest po prostu cynicznie nadużywana przez samych migrantów, i to w sposób masowy. Walka z nadużywaniem – bo nie z samą zasadą oczywiście, nikt nie zamierza tej zasady podważać – jest sprawą bardzo trudną, dlatego że jest cały szereg różnych lobby, cały szereg różnych organizacji, które mają przeciwny pogląd na to i uważają, że ta zasada powinna być bezwzględna i niezależna od wszelkich okoliczności. I jest ona oczywiście w dużej mierze jednym z elementów nadużywania systemu.

Ale chciałbym bardzo mocno podkreślić, że władze polskie absolutnie przeciwko tej zasadzie jako takiej nie są...

Senator Jan Dobrzyński:

Ale ja rozumiem, że nie są, to jest zrozumiałe. Mnie chodzi o to... Jeżeli przyjeżdża do nas emigrant i np. może sprowadzić żonę, dzieci, rodziców jednej i drugiej strony, to jest to jeszcze bardziej rozszerzone. Jak to wygląda...

(Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Jakub Skiba: Żonę, dzieci – tak. Tutaj jakby obowiązuje zasada łączenia...)

I rodziców z jednej i z drugiej strony? Tak to rozumiem.

(Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Jakub Skiba: Tak, tak.)

O to mi chodzi.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Jakub Skiba:

Tak, tak, oczywiście. Ale to wtedy, kiedy uzyska status, to znaczy nie wtedy, kiedy jest w tej całej procedurze.

Na drugie pytanie pana senatora ja już odpowiadałem. No ale przypomnę jeszcze raz. Każde państwo takie możliwości ma, chociaż oczywiście jest bardzo wiele różnych instytucji, organizacji, które starają się to utrudnić. My jesteśmy takiego zdania, że jeżeli państwa takie jak Grecja, Włochy realnie by chciały to wyegzekwować, to takie możliwości by miały. Tylko że trzeba chcieć, a jak to było u wieszczą: tylko że oni nie chcą chcieć. I to jest właśnie ten problem.

Przewodniczący Marek Rocki:

Dziękuję bardzo.

Ja mam pytanie właściwie trywialne, porządkowe. Słowo „powrót” mi nie bardzo pasuje. Rozumiem, że bardziej tu chodziło o odesłanie, a nie o powrót.

(Głos z sali: Wydalenie chyba.)

(Głos z sali: Tak.)

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Jakub Skiba:

Wydalenie... W naszej nomenklaturze polityka powrotowa tak jest określana. Znaczy tu chodzi o readmisję, więc...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, naturalnie.

Pan przewodniczący zauważył, że tu mamy różnego rodzaju... Deportacja – no, to jest bardzo ostry środek stosowany w procedurach karnych. A powrót ma być takim określeniem właśnie właściwym dla do tej sfery azylowo-uchodźczej.

Przewodniczący Marek Rocki:

Dziękuję bardzo.

Nie widzę dalszych zgłoszeń.

Wobec tego zamykam dyskusję.

Wobec niezgłoszenia uwag do projektów aktów możemy uznać, że komisja poparła projekty rozporządzeń.

Dziękuję bardzo.

Przechodzimy do punktu czwartego porządku obrad. Prezydium komisji proponuje, aby nie rozpatrywać na posiedzeniu komisji projektu aktu o sygnaturze COM(2017) 008.

Czy są inne propozycje w tej sprawie? Nie ma.

Stwierdzam, że komisja zaakceptowała propozycję prezydium.

W punkcie piątym mamy propozycję prezydium, aby nie występować o stanowisko rządu do projektów aktów nieustawodawczych o sygnaturach COM(2017) 169 i COM(2017) 174.

Nie ma innych propozycji, więc stwierdzam, że komisja zaakceptowała te propozycje prezydium.

Ponieważ o 16.30 powinniśmy zacząć kolejne posiedzenie, sprawozdania panów senatorów przełożymy na któreś z kolejnych posiedzeń, być może będzie to jeszcze dzisiaj wieczorem.

Dziękuję bardzo.

Zamykam to posiedzenie.

I pozostajemy w sali, bo za chwilę kolejne posiedzenia.

Dziękuję bardzo.

(Koniec posiedzenia o godzinie 16 minut 29)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii