

Agnieszka PAROL

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

aparol@kul.pl

WPŁYW TRAKTATU Z LIZBONY NA ZINTEGROWANE ZARZĄDZANIE GRANICAMI UNII EUROPEJSKIEJ

ABSTRACT

The impact of the Treaty of Lisbon on Integrated Border Management of the European Union

The Treaty of Lisbon started an important stage in the development of the Area of freedom, security and justice. The primary laws distinction of the Union's competences of shaping the integrated system of border management was one of the changes introduced by TL. At the same time, in the absence of political consensus about the shape of the system, primary law forms it in a concise manner. Treaty provisions in the current version have significant interpretative potential that is used by the EU legislator through secondary legislation. The aim of the article is to analyze the treaty framework of the system and the impact of the current geopolitical situation on its evolution.

Keywords: Integrated Border Management, Frontex, Area of Freedom, Security and Justice, the AFSJ

Słowa kluczowe: zintegrowane zarządzanie granicami, Frontex, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

WSTĘP

Traktat z Lizbony (TL)¹ stanowił ważny krok w rozwoju przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej (PwBiS). Jedną z podstawowych zmian było wyodrębnienie w prawie pierwotnym zintegrowanego zarządzania granicami (ang. *Integrated Border Management*, IBM), jako zadania Unii, którego celem jest kształtowanie ponadnarodowej struktury wykonawczej w obszarze polityki granicznej. Celem artykułu jest analiza zmian dokonanych w prawie pierwotnym na mocy TL oraz wpływu sytuacji geopolitycznej na aktualny stopień rozwoju systemu. Zgodnie z założoną hipotezą ramy prawne zintegrowanego zarządzania granicami, przyjęte na mocy traktatu z Lizbony, posiadały znaczny potencjał pogłębiania integracji, jednak dopiero sytuacja geopolityczna umożliwiła ich pełne wykorzystanie. Badanie przeprowadzono w oparciu o klasyczne metody stosowane w naukach prawnych. Podstawowe znaczenie miała metoda prawno-dogmatyczna, którą wykorzystano do analizy prawa pierwotnego i wtórnego. Uzupełniając, w celu analizy procesu powstawania IBM i jego ewolucji, zastosowano metodę historyczno-opisową.

ZINTEGROWANE ZARZĄDZANIE GRANICAMI W PRAWIE PIERWOTNYM

Wraz z włączeniem na mocy traktatu amsterdamskiego² dorobku Schengen do prawa pierwotnego rozpoczął się właściwy proces budowy obszaru bez granic wewnętrznych, w ramach którego realizowana jest – w powiązaniu z przyjmowaniem środków kompensujących deficyt bezpieczeństwa – swoboda podróżowania. Tym samym Unia rozpoczęła tworzenie własnej polityki granicznej. Zintegrowane zarządzanie granicami stanowi obszar zadań Unii będący elementem dorobku Schengen. Kształtuje strukturę organizacyjną podmiotów odpowiedzialnych za ochronę i bezpieczeństwo granic zewnętrznych.

Pierwotnie IBM występował jednak w formie szczątkowej. Państwa członkowskie długo wstrzymywały się przed powierzeniem Unii współodpowiedzialności w tym obszarze, dlatego w traktacie amsterdamskim nie posłużono się terminem zintegrowanego zarządzania granicami. Jego rozwój był jednak nieunikniony. Za podstawę prawną kształtowania IBM przyjęto art. 62 pkt 2 lit. a TWE³ (ustanowienie wspólnych zasad w odniesieniu do norm i procedur, których powinny przestrzegać państwa członkowskie przy kontroli osób na granicach zewnętrznych), art. 62 pkt 2 lit. b TWE (reguły

¹ *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dz.U. UE 2009, nr 203, poz. 1569.

² *Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, Dz.U. UE 2004, nr 90, poz. 864/31.

³ *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w wersji wprowadzonej Traktatem amsterdamskim*, Dz.U. UE C 321E, 29 XII 2006, s. 1, [cyt. za:] K. Strąk, *Artykuł 77, [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 1126-1127.

dotyczące wiz na pobyt nie dłuższy niż trzy miesiące) i przyjęty do 1999 r. dorobek Schengen. Podstawą prawną kształtowania struktury instytucjonalnej okazał się art. 66 TWE, uprawniający Radę UE do przyjmowania środków w celu zapewnienia współpracy między właściwymi służbami administracyjnymi państw członkowskich, jak również między tymi służbami a Komisją. Granice kompetencji Rady wyznaczały natomiast klauzule porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego, interpretowane jako derogacje uniemożliwiające tworzenie organów UE, którym delegowano by odpowiedzialność za kontrolę i ochronę granic zewnętrznych⁴.

Przy wykorzystaniu wskazanych instrumentów⁵ przyjęto m.in. pierwsze rozporządzenie o Frontexie⁶, wyznaczające kluczowy moment w rozwoju zintegrowanego zarządzania granicami. Do aktualnych rozwiązań droga była jeszcze bardzo długa. Państwa członkowskie wciąż stanowczo sprzeciwiały się ograniczaniu własnych kompetencji wykonawczych. Symbolicznie obrazuje to rozbudowana pierwotna nazwa agencji⁷, wskazująca na pozycję agencji i rolę państw członkowskich. *De lege* odpowiedzialność za kontrolę i ochronę granic zewnętrznych spoczywała na państwach członkowskich, agencja miała natomiast ułatwiać stosowanie istniejących i przyszłych środków dotyczących zarządzania granicami zewnętrznymi i czynić je bardziej skutecznymi⁸. Było to podstawą wyinterpretowania zasady, zgodnie z którą to organy państw członkowskich odpowiadały za realizację zadań na granicach zewnętrznych⁹.

Dopiero dyskusja między Radą¹⁰ i KE¹¹ prowadzona w pierwszych latach XXI w. stanowiła wstęp do dalszej ewolucji. Największe emocje budziło podejście do ewentualnej centralizacji kompetencji i zakresu autonomii organów wykonawczych Unii. Zasadniczo wyodrębniono dwa możliwe modele współpracy. Pierwszy określano opisowo jako sieć krajowych służb granicznych (ang. *network of national border forces*), a drugi jako model zintegrowanych sił (ang. *integrated force model*)¹². Dyskusja była kontynuowana

⁴ *EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary*, red. S. Peers, N. Rogers, Leiden–Boston 2006, s. 182.

⁵ Art. 62 ust. 2 lit. a i art. 66 TWE.

⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej [dalej: rozporządzenie 2007/2004], Dz.U. UE L 349, 25 XI 2004, s. 1.

⁷ Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej.

⁸ Art. 1 ust. 2 rozporządzenia 2007/2004.

⁹ A. Gruszczak, *Zadania wywiadowcze agencji FRONTEX: prawo – procedury – efekty*, [w:] *Agencja Frontex w Stefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, red. A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachoń-Pszenny, Lublin 2015, s. 17.

¹⁰ Council of the European Union, *Integrated Border Management; Strategy Deliberations*, 13926/3/06 REV3, Brussels, 21 XI 2006.

¹¹ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union*, COM(2002)0233.

¹² J. Monar, *The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated Border Management*, [w:] *Borders and Security Governance. Managing Borders in a Globalised World*, red. M. Caparini, O. Marenin, Zurich 2006, s. 193 i nast.

na posiedzeniach Konwentu, który odpowiadał za przygotowanie konstytucji dla Europy¹³. Forum skupiające przedstawicieli parlamentów narodowych, rządów i instytucji Unii także nie mogło dojść do porozumienia w sprawie potrzeby powołania europejskiej straży granicznej, definiowanej jako forma pełnoprawnej wielonarodowej siły cechująca się samodzielnością działań operacyjnych. Szczególnie silnie takiej propozycji przeciwstawiało się Zjednoczone Królestwo¹⁴, które jednocześnie dysponowało kłauzulami *opt-out* z PWBis. Strona brytyjska argumentowała, że utworzenie takiej formacji byłoby zbędne i niecelowe, a do tego miałyby istotne implikacje dla suwerenności państw członkowskich.

Chociaż projekt konstytucji dla Europy nie wszedł w życie, rozwiązania dotyczące IBM zostały wprowadzone do prawa pierwotnego w praktycznie niezmienionej formie na mocy traktatu z Lizbony. W szczególności wprowadził zaproponowany w pracach Konwentu rozdział zadań w PWBis na legislacyjne i operacyjne¹⁵, który polegał na rozróżnieniu stanowienia prawa od wzmocnionej koordynacji współpracy operacyjnej na szczeblu unijnym. W obszarze zadań operacyjnych wyróżnił zintegrowany system zarządzania granicami. Było to wyrazem pewnego umocnienia ponadnarodowej bazy instytucjonalnej i legislacyjnej w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości¹⁶. Polityka graniczna charakteryzowała się bowiem ścisłym zachowaniem dualizmu wykonawczego. Polegał on na tym, że organy krajowe wykonywały prawo unijne na poziomie krajowym, a organy UE – na poziomie unijnym. W obszarze IBM oznaczało to, że kontrole graniczne przeprowadzają funkcjonariusze krajowi, oni także zapewniają bezpieczeństwo i ochronę granic. Takie podejście odpowiadało opisanemu w literaturze przedmiotu¹⁷ modelowi federalizmu wykonawczego (ang. *executive federalism*).

Treść TFUE w wersji wprowadzonej traktatem z Lizbony miała odpowiadać na żądania pogłębiania integracji w obszarze IBM, a jednocześnie nie powodować impasu w procedurze ratyfikacyjnej w państwach nastawionych sceptycznie do inicjatywy rozwoju. Konsekwencją było zastrzeżenie metody współpracy międzyrządowej w obszarze bezpieczeństwa narodowego¹⁸ zamiast postulowanego pomysłu utworzenia ponadnarodowych sił granicznych. Z perspektywy systematyki traktatowej i sposobu

¹³ Konwent Europejski, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, *Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, przyjęty w drodze konsensusu przez Konwent Europejski w dniach 13 czerwca i 10 lipca 2003 roku, Przedłożony przewodniczącemu Rady Europejskiej w Rzymie – 18 lipca 2003 roku*, Luksemburg 2003.

¹⁴ UK House of Lords, Select Committee on the European Union, *Proposals for a European Border Guard, 29th Report, Session 2002-03*, London, VII 2003, s. 18, [online] www.polizei-newsletter.de/documents/BorderGuard.pdf, 28 XII 2016.

¹⁵ Por. A. Podraza, *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007, s. 535; J.J. Węc, *Reforma obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Traktacie Konstytucyjnym*, „Studia Europejskie” 2006, nr 2, s. 112.

¹⁶ J.J. Węc, *Reforma obszaru...*, s. 133.

¹⁷ Zob. M. Chamon, *The Influence of “Regulatory Agencies” on Pluralism in European Administrative Law*, „Review of European Administrative Law” 2012, nr 2, s. 65.

¹⁸ Art. 73 TFUE.

kształtowania postanowień o PWBis odrzucone rozwiązanie byłoby oczywiste; wystarczy spojrzeć na wykonawczą strukturę instytucjonalną współpracy policyjnej oraz współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych. W pierwszej z wymienionych dziedzin traktat wprost stanowi o Europolu¹⁹. W ramach drugiej prawo pierwotne kształtuje mandat Eurojustu²⁰ i Prokuratury Europejskiej²¹. Z pewnością podnosi to rangę wymienionych agencji i organów, gwarantując ich pozycję w strukturze instytucjonalnej. Jednocześnie może ograniczać możliwość pogłębiania integracji, co najmniej do kolejnej rewizji prawa pierwotnego. Przykładowo zastrzega subsydiarną pozycję Europolu wobec organów państw członkowskich i nie przyznaje mu prawa do stosowania środków przymusu.

Zastrzeżenie metody współpracy międzyrządowej w obszarze bezpieczeństwa narodowego jest interpretowane w ten sposób, że UE powinna ograniczyć się do roli koordynatora współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi, bez posiadania kompetencji obejmujących przymusowe egzekwowanie prawa przy użyciu środków karnych (ang. *law enforcement powers*)²². Takie podejście wynika z genezy samego postanowienia, będącego wynikiem żądań Zjednoczonego Królestwa, które dokonało rozróżnienia pomiędzy bezpieczeństwem wewnętrznym państw członkowskich i UE, pozostawiając kwestię bezpieczeństwa państw w zakresie ich wyłącznych obowiązków²³. Wspomniane postanowienie dotyczy organizowania różnych form współpracy i koordynacji między właściwymi służbami krajowymi odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa narodowego. Odrywając art. 73 TFUE od wykładni systemowej, a koncentrując się na znaczeniu językowym i logicznym, można dokonać istotnych odkryć. Wydaje się bowiem, że nie można wskazać na podstawie przedmiotowego przepisu ograniczeń wobec samej Unii. Artykuł stanowi, że państwa członkowskie *mogą organizować [...] stosowne formy współpracy*, a nie że jest to ich wyłączna kompetencja czy odpowiedzialność²⁴.

Utrzymano także klauzule porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego²⁵. Ze względu na zakres przedmiotowy PWBis, w tym IBM, stosowanie klauzul powinno być jednak restryktywne. Przy innym podejściu mogłoby się bowiem okazać, że każde działanie integracyjne Unii narusza porządek publiczny czy bezpieczeństwo wewnętrzne państw członkowskich. Jedno ze stanowisk przedstawionych w literaturze przedmiotu²⁶ zakłada, że władzom krajowym powinno się pozostać kompetencje obejmujące przymusowe egzekwowanie prawa przy użyciu środków

¹⁹ Art. 88 TFUE.

²⁰ Art. 85 TFUE.

²¹ Art. 86 TFUE.

²² R. Mungianu, *Frontex: Towards a Common Policy on External Border Control*, „European Journal of Migration and Law” 2013, vol. 15, nr 4, s. 370, [online] <https://doi.org/10.1163/15718166-00002041>.

²³ A. Grzelak, *Artykuł 73*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz...*, s. 1096.

²⁴ Por. art. 4 ust. 2 TUE.

²⁵ Art. 72 TFUE.

²⁶ R. Mungianu, *Frontex...*, s. 370.

karnych (ang. *law enforcement powers*). Zgodnie z innym stanowiskiem²⁷ klauzule derogacyjne miałyby objąć stosowanie środków przymusu podjętych w celu wykonania przepisów UE. Przekładając te ogólne sformułowania na praktykę: wydaje się, że w obszarze IBM kontrola i ochrona granic zewnętrznych pozostają w kompetencji właściwych władz krajowych²⁸.

Zgodnie ze stanowiskiem TSUE²⁹ zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych nie narusza klauzul. O ile więc instytucjeodawcze UE kształtują zasady i warunki przekroczenia granicy zewnętrznej, o tyle kontroli granicznych dokonują funkcjonariusze państw członkowskich. Natomiast każde działanie policji zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa granic, o ile nie będzie miało skutku równoważnego z odprawą graniczną, przeprowadza się na podstawie prawa krajowego i także należy do kompetencji organów krajowych³⁰.

Klauzule derogacyjne, jak każdy zwrot niedookreślony, nie posiadają sztywnych ram interpretacji i umożliwią elastyczne podejście. Państwa członkowskie, jako podmioty władne do powoływania się na ich naruszenie, oceniają daną sytuację w kontekście aktualnej ewentualności zagrożenia bezpieczeństwa. Wydaje się, że właśnie kryzys migracyjny uzasadnił możliwość wyróżnienia w ramach odpowiedzialności za ochronę i bezpieczeństwo granic: odpowiedzialności głównej (należącej do organów państw członkowskich) i dodatkowej (sprawowanej przez Frontex)³¹. Dotychczas żadne z państw członkowskich nie wniosło do TSUE skargi w związku z naruszeniem klauzul derogacyjnych ani nie potwierdziło aktywnie w ramach głosowania w Radzie³² swojego przyzwolenia na rozluźnienie podejścia.

Traktat o funkcjonowaniu UE³³ nie zawiera ponadto definicji i zakresu przedmiotowego systemu, chociaż należy to rozpatrywać przede wszystkim *in plus* procesu pogłębiania integracji. Lakoniczność prawa pierwotnego okazała się kluczem do systematycznego rozszerzania zakresu IBM na poziomie prawa wtórnego. W przyjętym rozwiązaniu zwraca uwagę konstrukcja językowa art. 77 ust. 2 lit. d TFUE. Zgodnie z nim Rada UE i PE mogą przyjąć wszelkie środki niezbędne do realizacji zintegrowanego zarządzania granicami. Takie rozwiązanie daje instytucjom UE szerokie pole

²⁷ S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford 2011, s. 54.

²⁸ Zob. K. Strąk, *Artykuł 77...*, s. 1127.

²⁹ Wyrok TSUE z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawie *Atiqullah Adil p. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, sprawa C-278/12 (PPU), ECLI:EU:C:2012:508, pkt 66.

³⁰ Wyrok TSUE z dnia 21 czerwca 2017 r. w sprawie *A przy udziale: Staatsanwaltschaft Offenburg*, sprawa C-9/16 [dalej: sprawa C-9/16], ECLI:EU:C:2017:483, pkt 63.

³¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE [dalej: rozporządzenie o ESGiP], Dz.U. UE L 251, 16 IX 2016, art. 5.

³² Pełne poparcie w głosowaniu nad rozporządzeniem o ESGiP.

³³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [TFUE], Dz.U. UE, C 202, 7 VI 2016 (wersja skonsolidowana), s. 147, art. 77.

działania. Umożliwia w szczególności tworzenie struktury instytucjonalnej, w której szereg kompetencji wykonawczych jest subdelegowany organom unijnym (np. Frontexowi). Przy braku opozycji ze strony państw członkowskich może tworzyć ponadnarodową strukturę organów unijnych i krajowych, które są współodpowiedzialne za ochronę i bezpieczeństwo granic.

ZINTEGROWANE ZARZĄDZANIE GRANICAMI W PRAWIE WTÓRNYM

Postanowienia o IBM zawarte w traktacie z Lizbony były podstawą kolejnych modyfikacji mandatu i rozszerzenia zadań Frontexu³⁴. Zmiany zwiększały możliwości operacyjne agencji i wzmacniały jej pozycję wobec organów krajowych, jednak nie naruszały istoty relacji z nimi. Frontex zachowywał pozycję subsydiarną wobec właściwych służb krajowych, które decydowały o zakresie współpracy lub z niej rezygnowały. Nie posiadał narzędzi, które mogłyby zobowiązać państwa do podjęcia współpracy operacyjnej czy egzekwowania podjętych wobec agencji zobowiązań co do liczby funkcjonariuszy oddanych do dyspozycji agencji bądź specjalistycznego sprzętu. Posiadana przez Radę i PE kompetencja przyjmowania wszelkich niezbędnych środków stanowiła postawę do ukształtowania systemu Eurosur³⁵ i Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego³⁶. Były to rozwiązania ważne, stanowiące istotny wkład w rozwój zintegrowanego zarządzania granicami. Przełomowe okazały się jednak dopiero lata 2015-2016. Jak opisuje Komisja Europejska³⁷, był to czas, kiedy Unia Europejska stanęła w obliczu *bezprecedensowych ruchów migracyjnych*. Kryzys migracyjny spowodował podjęcie kroków w celu rozszerzenia zakresu współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi a organami Unii oraz wzmocnienia ochrony i bezpieczeństwa państw poprzez wykorzystanie struktur ponadnarodowych. Była to odpowiedź na niewydolność niektórych państw członkowskich, niebędących w stanie zapewnić skutecznej kontroli granicznej oraz identyfikacji i rejestracji nielegalnych migrantów³⁸.

Nie bez znaczenia była także procedura referendalna w Zjednoczonym Królestwie. Wniosek legislacyjny w sprawie rozporządzenia o Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (ESGiP) został złożony w grudniu 2015 r., w okresie trwania kampanii referendalnej. Sama procedura trwała tylko dziewięć miesięcy, akt został przyjęty

³⁴ Zmiany w latach 2011, 2013 i 2014.

³⁵ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 z dnia 22 października 2013 r. ustanawiające europejski system nadzorowania granic (EUROSUR)*, Dz.U. UE L 295, 6 XI 2013, s. 11.

³⁶ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 515/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument na rzecz wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz oraz uchylające decyzję nr 574/2007/WE*, Dz.U. L 150, 20 V 2014, s. 143.

³⁷ *Europejska straż graniczna i przybrzeżna oraz skuteczne zarządzanie granicami zewnętrznymi UE*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, COM/2015/0673.

³⁸ *Tamże*, s. 2.

już w pierwszym czytaniu. Decyzje o zatwierdzeniu treści podjęto po ogłoszeniu wyników referendalnych. Zjednoczone Królestwo nie posiadało bezpośredniego wpływu na kształt przyjętych rozwiązań. Jako państwo objęte klauzulą *opt-out* w PWBis nie uczestniczyło w procedurze. Chęć angażowania się Wielkiej Brytanii w kształt IBM potwierdza jednak sprawa Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie³⁹, wniesiona w związku z procedurą przyjęcia pierwotnego rozporządzenia o Frontexie. Państwo to sprzeciwiło się w niej niedopuszczeniu go do procesu stanowienia rozporządzenia. Ostatecznie skarga została oddalona. Nie można jednak umniejszyć wpływu politycznego Zjednoczonego Królestwa na pozostałe państwa członkowskie. Zarówno w pracach Konwentu, jak i w późniejszym procedowaniu prawa wtórnego okazywało ono dezaprobatę wobec procesu tworzenia ponadnarodowej struktury wykonawczej IBM. Jednym z głównych motywów kampanii referendalnej był natomiast sprzeciw wobec dążeń do coraz ściślejszej integracji⁴⁰. Nie był on bezpośrednio wiązany z IBM, jednak brytyjskie stanowisko wprost odnosiło się do procesu ograniczania suwerenności państw członkowskich. Natomiast w pracach Konwentu delegacja brytyjska wskazała, że pogłębianie integracji w obszarze IBM, polegające na rozszerzeniu zadań operacyjnych (wykonawczych) Unii, wpływa na suwerenność państw członkowskich.

Instrumentem o podstawowym znaczeniu dla aktualnego kształtu IBM było, przyjęte we wrześniu 2016 r., rozporządzenie o ESGiP⁴¹. Do kluczowych zmian wprowadzonych na jego mocy można zaliczyć: pierwszą legalną definicję IBM, ilościowe i jakościowe wzmocnienie pozycji Frontexu, w tym utworzenie ESGiP i instrumentów wzmacniających obowiązek współpracy państw członkowskich z agencją, wzmocnienie wymiaru zewnętrznego zintegrowanego zarządzania granicami.

Jak wspomniano, wśród licznych zmian i innowacji⁴² rozporządzenie o ESGiP wprowadziło pierwszą legalną definicję IBM. Parlament Europejski i Rada UE, kształtując *globalne podejście do migracji*⁴³, przyjęły definicję szeroką, zawierającą aż 11 elementów zadań wykonawczych Unii⁴⁴. Zasadniczo można je pogrupować w 5 obszarów kompetencyjnych. Są to: 1) kontrola graniczna (w tym zwalczanie przestępczości transgranicznej, takiej jak przemyt migrantów, handel ludźmi i terroryzm, a także środki związane z kierowaniem dalej osób, które potrzebują ochrony międzynarodowej lub zamierzają się o nią ubiegać); 2) współpraca na poziomie krajowym, unijnym i międzynarodowym; 3) powroty obywateli państw trzecich; 4) mechanizmy kontroli jakości

³⁹ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 18 grudnia 2007 r., Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej p. Radzie Unii Europejskiej, sprawa C-77/05, ECLI:EU:C:2007:803.

⁴⁰ E.M. Poptcheva, D. Eatock, *The UK's "New Settlement" in the European Union Renegotiation and Referendum*, European Parliament, Brussels, 25 II 2016, s. 13.

⁴¹ Rozporządzenie o ESGiP, s. 1.

⁴² Szerzej zob. J. Rijpma, *The Proposal for a European Border and Coast Guard. Evolution or Revolution in External Border Management?*, Brussels 2016, s. 15 i nast.

⁴³ S. Carrera, *The EU Border Management Strategy. FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*, „CEPS Working Document” 2007, nr 261, s. 2 i nast.; P. Hobbing, *Integrated Border Management at the EU Level*, „CEPS Working Document” 2005, nr 227, s. 1.

⁴⁴ Rozporządzenie o ESGiP, art. 4.

(w szczególności mechanizm oceny Schengen i ewentualne mechanizmy krajowe); 5) mechanizmy solidarnościowe, zwłaszcza unijne instrumenty finansowe.

Rozporządzenie ustanowiło Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną, którą stanowi Frontex i organy krajowe. W ramach ESGiP tworzone są zespoły pełniące funkcję operacyjną, w skład których wchodzi funkcjonariusze straży granicznych i inni eksperci z państw członkowskich. Nie jest to zmiana rewolucyjna, gdyż nadal są to funkcjonariusze krajowi oddelegowani przez państwa członkowskie, którzy, wykonując zadania operacyjne, podlegają zwierzchnictwu funkcjonariusza państwa, na terytorium którego przeprowadzana jest operacja. Z drugiej jednak strony po raz pierwszy wprowadzono stały korpus oddany do dyspozycji agencji w liczbie co najmniej 1,5 tys. funkcjonariuszy krajowych w ramach rezerwy szybkiego reagowania⁴⁵. Zdolność operacyjną wzmocniono także poprzez rozbudowę rezerwy wyposażenia technicznego. Obok rozszerzania możliwości zakupu sprzętu i usług, które Frontex posiadał już wcześniej, uzyskał on prawo od obsadzania statków i pojazdów udostępnianych przez państwa członkowskie⁴⁶. Dotychczas były one udostępniane wraz z załogą. Stworzono rezerwę wyposażenia technicznego na potrzeby szybkiego reagowania, która ma być oddawana do dyspozycji agencji nie później niż 10 dni po dniu, w którym uzgodniono plan operacyjny⁴⁷. Dostęp do wyposażenia rozszerza także prawo korzystania ze sprzętu państw członkowskich zakupionego ze środków Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego⁴⁸. Frontex wzmocnił swoją pozycję również w obszarze operacji powrotowych. Dotychczas mógł uczestniczyć w operacjach prowadzonych przez co najmniej dwa państwa członkowskie, obecnie zaś może także koordynować działania jednego państwa⁴⁹. Odstąpiono więc od konieczności wystąpienia elementu transgraniczności, który co do zasady jest wymagany przy działaniach operacyjnych wspieranych przez agencje zdecentralizowane. Ponadto na potrzeby operacji powrotowych Frontex tworzy bazę ekspertów, których zadaniem jest identyfikacja szczególnych grup obywateli państw trzecich, uzyskiwanie dokumentów podróży z państw trzecich oraz ułatwianie współpracy konsularnej⁵⁰.

Nowym uprawnieniem agencji jest opracowywanie ocen narażenia⁵¹ poszczególnych państw członkowskich. Celem tych jest analiza zdolności i gotowości państw członkowskich do stawienia czoła nadchodzącym wyzwaniom, w tym obecnym i przyszłym zagrożeniom i wyzwaniom na granicach zewnętrznych. Ocena może zakończyć się skierowaniem przez dyrektora wykonawczego zaleceń, których wdrożenie ma się przyczynić do ochrony strefy Schengen, wraz z wyznaczeniem terminu ich realizacji. Niezastosowanie się państwa członkowskiego do stanowiska dyrektora wykonawczego

⁴⁵ *Tamże*, art. 20 ust. 5.

⁴⁶ *Tamże*, art. 39 ust. 12.

⁴⁷ *Tamże*, art. 39 ust. 7.

⁴⁸ *Tamże*, art. 39 ust. 14.

⁴⁹ *Tamże*, art. 27.

⁵⁰ *Tamże*, art. 31.

⁵¹ *Tamże*, art. 13.

może zainicjować szczególnie dyskusyjną procedurę tzw. kwalifikowanej współpracy, a w konsekwencji spowodować przywrócenie kontroli granicznych na granicach państwa. Rozporządzenie o ESGiP ustanawia bowiem czteroetapową procedurę kontroli i reagowania na zagrożenia na granicach zewnętrznych⁵². W pierwszym etapie, gdy państwa w wyznaczonym terminie nie zastosują się do zaleceń, sprawa jest przekazywana zarządowi Frontexu, który już w wiążącej decyzji ponownie wskazuje niezbędne do wdrożenia środki. Jeżeli państwo nie zastosuje się do stanowiska zarządu, Frontex powiadamia Radę i Komisję, które mogą podjąć dalsze działania. W drugim etapie Komisja Europejska dokonuje oceny zaistniałej sytuacji. Jeżeli nie udaje się nawiązać współpracy z państwem członkowskim, a sytuacja na granicy stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa strefy Schengen, Komisja przekazuje sprawę Radzie. W ramach trzeciego etapu Rada może niezwłocznie przyjąć w drodze aktu wykonawczego decyzję określającą środki, które agencja powinna przyjąć w celu złagodzenia ryzyka na granicy. Dodatkowo przedmiotowa decyzja nakłada na państwa członkowskie obowiązek współpracy z Frontexem. Nie oznacza to jednak, że agencja będzie samodzielnie prowadzić działania operacyjne na terenie danego państwa. Nadal bowiem obowiązuje plan operacyjny uzgadniany pomiędzy nią i funkcjonariuszami krajowymi, a polecenia funkcjonariuszom ESGiP będzie wydawał przedstawiciel państwa goszczącego. Istotna natomiast wydaje się konsekwencja odmowy, którą jest przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych⁵³. Decyzja Rady o przywróceniu kontroli na granicy zewnętrznej kończy ewentualny czwarty etap procedury.

Na podstawie danych prezentowanych przez Frontex⁵⁴ potwierdza się wpływ zmian prawodawczych na wzrost gotowości operacyjnej agencji. Obecnie w działaniach operacyjnych uczestniczy od 1,3 tys. do 1,8 tys. funkcjonariuszy krajowych. Stanowi to wielokrotność wartości występującej w poprzednich latach. Zmianom towarzyszy dwukrotnie większy niż w 2015 r. budżet na działania operacyjne (ok. 225 mln euro w 2017 r., w tym 129 mln przeznaczone na wspólne operacje, 66 mln na operacje powrotowe)⁵⁵. Frontex jest obecnie największą agencją Unii Europejskiej, dysponującą ogólnym budżetem w kwocie ok. 300 mln euro i ponad 600 pracownikami (w 2015 r. zatrudniał 384 osoby).

Europejskie zintegrowane zarządzanie granicami to także wzmocnienie współpracy z państwami trzecimi i potwierdzenie mandatu Unii Europejskiej do reprezentacji jej państw członkowskich w tym obszarze. Istotny wpływ na obniżenie presji migracyjnej ma współpraca UE–Turcja, nawiązana pod koniec 2015 r., a potwierdzona

⁵² *Tamże*.

⁵³ *Rozporządzenia 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. UE L 77, 23 III 2016, s. 1, art. 29.

⁵⁴ Frontex, *Risk Analysis for 2018*, Warsaw 2018, s. 7. Do dnia złożenia tekstu nie zostało opublikowane sprawozdanie z działalności agencji za 2017 r.

⁵⁵ Frontex, *Annual Budget 2017 N3*, [online] https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Budget/Budget_2017_N3.pdf, 10 IV 2018.

w marcu 2016 r.⁵⁶ Obok zmian sytuacji wewnętrznej w państwach pochodzenia migrantów nielegalnych współpraca państw członkowskich i Unii w ramach IBM powoduje uszczelnienie granicy zewnętrznej. Frontex wskazuje, że w 2017 r. nastąpił dalszy spadek (o 60% w porównaniu z 2016 r. i 89% w porównaniu z 2015 r.) liczby zarejestrowanych przypadków nielegalnego przekroczenia granicy zewnętrznej (204 719). Trudna do oszacowania jest natomiast skala niewykrytych osób, które przekraczają granice. Faktem pozostaje, że presja migracyjna jest nadal silna. To sankcjonuje potrzebę działania na rzecz wzmocnienia zintegrowanego zarządzania granicami lub zachowania co najmniej aktualnego poziomu współpracy.

Frontex i współtworzona przezeń ESGiP są nowymi podstawowymi instrumentami zintegrowanego zarządzania granicami. System dysponuje także innymi, których przyjęcie zostało przyspieszone przez kryzys migracyjny. Najnowszym elementem IBM jest ustanowiony w grudniu 2017 r. system wjazdu/wyjazdu (EES)⁵⁷. Jego zadaniem jest rejestrowanie drogą elektroniczną czasu oraz miejsca wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich dopuszczonych do krótkoterminowego pobytu na terytorium państw członkowskich oraz obliczanie okresu dozwolonego pobytu tych obywateli. Celami EES są: poprawa zarządzania granicami zewnętrznymi, przeciwdziałanie imigracji nieuregulowanej, usprawnienie zarządzania przepływami migracyjnymi. System powinien w szczególności ułatwiać identyfikację wszystkich osób, które nie spełniają warunków związanych z okresem dozwolonego pobytu na terytorium państw członkowskich lub które przestały spełniać te warunki. Ponadto EES powinien pomagać zapobiegać terroryzmowi i innym poważnym przestępstwom oraz je wykrywać, a także prowadzić w ich sprawie postępowania przygotowawcze. Plan utworzenia systemu Komisja Europejska przedstawiła już w 2008 r.⁵⁸, jednak dopiero kryzys migracyjny przełamał opór przed kolejnym instrumentem gromadzącym i przetwarzającym dane osobowe. Obecnie trwają prace nad wdrożeniem systemu.

Sam EES ma natomiast być elementem szerszego rozwiązania: europejskiego systemu informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ang. European Travel Information and Authorisation System, ETIAS)⁵⁹. System będzie pobierał informacje od obywateli państw trzecich objętych ruchem bezwizowym oraz zapewniał

⁵⁶ Rada Unii Europejskiej, *Oświadczenie UE–Turcja*, 18 III 2016, [online] <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>, 10 IV 2018.

⁵⁷ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2226 z dnia 30 listopada 2017 r. ustanawiające system wjazdu/wyjazdu (EES) w celu rejestrowania danych dotyczących wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich i danych dotyczących odmowy wjazdu w odniesieniu do takich obywateli oraz określające warunki dostępu do EES na potrzeby ochrony porządku publicznego i zmieniające konwencję wykonawczą do układu z Schengen i rozporządzenia (WE) nr 767/2008 i (UE) nr 1077/2011*, Dz.U. UE L 327, 9 XII 2017, s. 20.

⁵⁸ *Przygotowanie kolejnych etapów rozwoju zarządzania granicami w Unii Europejskiej*, Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, KOM/2008/0069.

⁵⁹ *Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) i zmieniające rozporządzenia (UE) nr 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/794 i (UE) 2016/1624*, COM/2016/0731.

interoperacyjność pod względem infrastruktury informacyjnej i technicznej z EES i innymi unijnymi systemami informacyjnymi. Wniosek prawodawczy w sprawie ETIAS został przedstawiony przez KE w listopadzie 2016 r.; niewykluczone, że zostanie on przyjęty w 2018 r.

Równocześnie Rada i PE pracują na rzecz ustanowienia interoperacyjności między systemami informacyjnymi IBM, tj. EES, wizowym systemem informacyjnym (VIS), ETIAS, Eurodac, Systemem Informacyjnym Schengen (SIS) oraz europejskim systemem przekazywania informacji z rejestrów karnych o obywatelach państw trzecich (ECRIS-TCN)⁶⁰. Wraz z realizacją przedmiotowych inicjatyw Unia Europejska będzie dysponować niespotykaną dotychczas bazą danych osobowych obywateli państw trzecich. Dostęp do tych danych będą mieli funkcjonariusze wszystkich państw członkowskich uczestniczących w rozwoju zintegrowanego zarządzania granicami oraz Frontex. Rodzi to przede wszystkim pytania o potencjalne nadużycia i zmniejszenie poziomu ochrony praw podstawowych. Równocześnie jest uzasadniane potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa społeczeństw europejskich. Wydaje się, że gdyby nie występowała tak znaczna presja migracyjna, a Zjednoczone Królestwo, zamiast negocjować warunki wystąpienia z Unii, prezentowałoby swój klasyczny sceptycyzm wobec pogłębiania integracji w PWBis, takie wnioski czekałaby stanowczo dłuższa droga legislacyjna – jeżeli w ogóle by wystąpiła⁶¹.

KONKLUZJE

Rozwój zintegrowanego zarządzania granicami w ciągu ostatniej dekady podlegał istotnej ewolucji. Umożliwiły ją elastyczne ramy prawne wprowadzone na mocy traktatu z Lizbony. W prawie pierwotnym wyodrębniono zintegrowany system zarządzania granicami i przyznano Unii kompetencję przyjmowania *wszelkich środków niezbędnych* do jego wprowadzenia. Jednocześnie TFUE nie zawierał definicji IBM ani postanowień kształtujących mandat agencji granicznej na wzór rozwiązań przyjętych wobec Europolu, Eurojustu i Prokuratury Europejskiej, a także wprowadzał wieloznaczny zakres wyłączeń i rozdziału kompetencji.

Elastyczność aktualnych ram traktatowych polega na tym, że kształtując kompetencję instytucji prawodawczych przyjęcia *wszelkich niezbędnych środków* realizacji IBM, państwa członkowskie jako kreatorzy procesów integracyjnych otworzyli szeroko drzwi

⁶⁰ Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności między systemami informacyjnymi UE (w obszarze granic i polityki wizowej) oraz zmieniające decyzję Rady 2004/512/WE, rozporządzenie (WE) nr 767/2008, decyzję Rady 2008/633/WSiSW, rozporządzenie (UE) 2016/399 i rozporządzenie (UE) 2017/2226, COM/2017/0793; Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności pomiędzy systemami informacyjnymi UE (współpraca policyjna i sądowa, azyl i migracja), COM/2017/0794.

⁶¹ Przykładowe ramy czasowe: *Study on the Feasibility of the Creation of a European System of Border Guards to Control the External Borders of the Union* ESBG, 16 VI 2014, [online] https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016_home_esbg_frp_001_esbg_final_report_3_00_en.pdf, 31 XII 2017.

na przyszłe zmiany. Akty prawne przyjmowane wspólnie przez PE i Radę UE w ramach zwykłej procedury prawodawczej – inaczej niż rewizje prawa pierwotnego – nie podlegają czasochłonnym procedurom ratyfikacyjnym i są pozbawione ryzyka niepowodzenia referendalnego.

Aktualne rozwiązania nie mogłyby zostać przyjęte, gdyby nie sprzyjająca sytuacja geopolityczna. Podstawowym czynnikiem były rzeczywiste, negatywne konsekwencje i poczucie zagrożenia wśród społeczeństw, wynikające z kryzysu migracyjnego. Pogłębienie poziomu współpracy ponadnarodowej było prezentowane jako element wzmacniający bezpieczeństwo granic. Czynnikiem uzupełniającym był wynik referendum w sprawie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa, przesądził on bowiem o zdystansowaniu się konserwatywnej Wielkiej Brytanii wobec aktualnych wyzwań w PWBiS i koncentracji na negocjacjach warunków wyjścia.

Konsekwencją aktualnej sytuacji geopolitycznej była intensywna rozbudowa i ewolucja zintegrowanego zarządzania granicami. Jego podstawę stanowi rozporządzenie o Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Po pierwsze, wprowadziło ono legalną definicję IBM, która kształtuje globalne podejście do migracji. Po drugie, przyjęto ilościowe i jakościowe zmiany we Frontexie. W szczególności wprowadzono obowiązek współpracy państw członkowskich z agencją, sankcjonując go możliwością przywrócenia kontroli na granicach zewnętrznych państwa odmawiającego współpracy. W miejsce dotychczas obowiązującej zasady wyłącznej odpowiedzialności państw członkowskich za ochronę i kontrolę granic wprowadzono odpowiedzialność dzieloną. Konsekwencją zaistniałej sytuacji geopolitycznej są także intensywne prace nad nowymi systemami gromadzenia i przetwarzania danych osobowych oraz zwiększaniem ich interoperacyjności. Rozwiązania przyjęte na mocy TL okazały się więc instrumentem przydatnym i w pełni wykorzystanym w dobie kryzysów. Wydaje się także, że instytucje prawodawcze pozostawiły sobie już niewielką przestrzeń na nowe, kolejne etapy pogłębiania procesów integracyjnych. Jeśli do nich dojdzie, powinny być one oparte już na innej, rozszerzonej postawie traktatowej.

BIBLIOGRAFIA

- Carrera S., *The EU Border Management Strategy. FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*, „CEPS Working Document” 2007, nr 261.
- Chamon M., *The Influence of “Regulatory Agencies” on Pluralism in European Administrative Law*, „Review of European Administrative Law” 2012, nr 2.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union*, COM(2002)0233.
- Council of the European Union, *Integrated Border Management; Strategy Deliberations*, 13926/3/06 REV3, Brussels, 21 XI 2006.
- EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary*, red. S. Peers, N. Rogers, Leiden–Boston 2006.

- Europejska straż graniczna i przybrzeżna oraz skuteczne zarządzanie granicami zewnętrznymi UE*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, COM/2015/0673.
- Frontex, *Annual Budget 2017 N3*, [online] https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Budget/Budget_2017_N3.pdf.
- Gruszczak A., *Zadania wywiadowcze agencji FRONTEX: prawo – procedury – efekty*, [w:] *Agencja Frontex w Strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, red. A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachonć-Pszenny, Lublin 2015.
- Grzelak A., *Artykuł 73*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Hobbing P., *Integrated Border Management at the EU Level*, „CEPS Working Document” 2005, nr 227.
- Konwent Europejski, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, *Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, przyjęty w drodze konsensusu przez Konwent Europejski w dniach 13 czerwca i 10 lipca 2003 roku, Przedłożony przewodniczącemu Rady Europejskiej w Rzymie – 18 lipca 2003 roku*, Luksemburg 2003.
- Monar J., *The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated Border Management*, [w:] *Borders and Security Governance. Managing Borders in a Globalised World*, red. M. Caparini, O. Marenin, Zurich–Piscataway 2006.
- Mungianu R., *Frontex: Towards a Common Policy on External Border Control*, „European Journal of Migration and Law” 2013, vol. 15, nr 4, [online] <https://doi.org/10.1163/15718166-00002041>.
- Peers S., *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford 2011.
- Podraza A., *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007.
- Poptcheva E.M., Eatock D., *The UK's "New Settlement" in the European Union Renegotiation and Referendum*, European Parliament, Brussels, 25 II 2016.
- Przygotowanie kolejnych etapów rozwoju zarządzania granicami w Unii Europejskiej*, Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, KOM/2008/0069.
- Rada Unii Europejskiej, *Oświadczenie UE–Turcja*, 18 III 2016, [online] <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>.
- Rijpma J., *The Proposal for a European Border and Coast Guard. Evolution or Revolution in External Border Management?*, Brussels 2016.
- Risk Analysis for 2018*, Frontex, Warsaw 2018.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 z dnia 22 października 2013 r. ustanawiające europejski system nadzorowania granic (EUROSUR)*, Dz.U. UE L 295, 6 XI 2013.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 515/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument na rzecz wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz oraz uchylające decyzję nr 574/2007/WE*, Dz.U. UE L 150, 20 V 2014.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice*, Dz.U. UE L 77, 23 III 2016.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, Dz.U. UE L 251, 16 IX 2016.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2226 z dnia 30 listopada 2017 r. ustanawiające system wjazdu/wyjazdu (EES) w celu rejestrowania danych dotyczących wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich i danych dotyczących odmowy wjazdu w odniesieniu do takich obywateli oraz określające warunki dostępu do EES na potrzeby ochrony porządku publicznego i zmieniające konwencję wykonawczą do układu z Schengen i rozporządzenia (WE) nr 767/2008 i (UE) nr 1077/2011, Dz.U. UE L 327, 9 XII 2017.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz.U. UE L 349, 5 XI 2004.

Strąk K., *Artykuł 77, [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.

Study on the Feasibility of the Creation of a European System of Border Guards to Control the External Borders of the Union ESBG, 16 VI 2014, [online] https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016_home_esbg_frp_001_esbg_final_report_3_00_en.pdf.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE, C 202, 7 VI 2016 (wersja skonsolidowana).

Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Dz.U. UE 2004, nr 90, poz. 864/31.

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.U. UE 2009, nr 203, poz. 1569.

UK House of Lords, Select Committee on the European Union, *Proposals for a European Border Guard, 29th Report, Session 2002-03*, London, VII 2003, [online] www.polizei-newsletter.de/documents/BorderGuard.pdf.

Węc J.J., *Reforma obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Traktacie Konstytucyjnym*, „Studia Europejskie” 2006, nr 2.

Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) i zmieniające rozporządzenia (UE) nr 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/794 i (UE) 2016/1624, COM/2016/0731.

Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności między systemami informacyjnymi UE (w obszarze granic i polityki wizowej) oraz zmieniające decyzję Rady 2004/512/WE, rozporządzenie (WE) nr 767/2008, decyzję Rady 2008/633/WSiSW, rozporządzenie (UE) 2016/399 i rozporządzenie (UE) 2017/2226, (COM/2017/0793) oraz wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności pomiędzy systemami informacyjnymi UE (współpraca policyjna i sądowa, azyl i migracja), COM/2017/0794.

Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 18 grudnia 2007 r., Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej p. Radzie Unii Europejskiej, sprawa C-77/05, ECLI:EU:C:2007:803.
Wyrok TSUE z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawie Atiqullah Adil p. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, sprawa C-278/12 (PPU), ECLI:EU:C:2012:508.
Wyrok TSUE z dnia 21 czerwca 2017 r. w sprawie A przy udziale: Staatsanwaltschaft Offenburg, sprawa C-9/16, ECLI:EU:C:2017:483.

Dr Agnieszka PAROL, doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Unii Europejskiej Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Prowadzi badania w obszarze prawa Unii Europejskiej, w szczególności europejskiego prawa administracyjnego i przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.