

**Paulina ANTON**

Uniwersytet Jagielloński

paulina.m.anton@gmail.com

## WPŁYW TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO NA ZINTEGROWANE ZARZĄDZANIE GRANICAMI ZEWNĘTRZNYMI UNII EUROPEJSKIEJ

**ABSTRACT** The impact of the Lisbon Treaty on the integrated border management of the European Union

The idea of integrated border management (IBM) in the European Union assumes ensuring free movement of persons within the Union, while maintaining the highest security standards. The priority is to create a uniform, high level protection and control of external borders and to uphold the flow of border traffic. An important role in the development process of IBM was played by its regulation in the Treaty of Lisbon and the extension of EU competences in the areas of border control, asylum and immigration policies. The purpose of the article is to show main assumptions of IBM and to analyze their practical implementation. One of the major successes in this area is considered to be establishment of the Frontex agency, which helps EU Member States and Schengen associated countries manage their external borders and harmonise EU border control.

**Key words:** European Union, integrated border management, Schengen Area, Treaty of Lisbon, Frontex

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, zintegrowane zarządzanie granicami, strefa Schengen, traktat lizboński, Frontex

## WSTĘP

Wraz z rozwojem swobody przepływu osób w Unii Europejskiej (UE) ochrona granic zewnętrznych w coraz większym stopniu stawała się wspólną dziedziną zainteresowania państw członkowskich. Koncepcję zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi (ang. Integrated Border Management – IMB) zaczęto rozwijać kilka lat po wejściu w życie układów schengenskich<sup>1</sup>. Ewolucja strefy Schengen zrodziła obawy o możliwość zapewnienia skutecznej ochrony granic zewnętrznych przed nasilającymi się zagrożeniami zewnętrznymi, przede wszystkim nielegalną migracją i przestępczością transgraniczną. Idea IBM zakładała intensyfikację swobodnego przepływu osób przy zachowaniu najwyższych standardów bezpieczeństwa. Celem było zapewnienie jednolitego, wysokiego poziomu ochrony i kontroli granic zewnętrznych poprzez rozwój wspólnych standardów oraz procedur. Kwestia ta pozostawała istotnym elementem debaty w agendzie UE, zwłaszcza po wejściu w życie traktatu amsterdamskiego (TA)<sup>2</sup>.

W grudniu 2009 r. wszedł w życie traktat lizboński (TL), który dał podstawę traktatową zintegrowanemu zarządzaniu granicami zewnętrznymi w UE (art. 77 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE)<sup>3</sup>. Przepisy odnoszące się do tej materii zostały uregulowane w Rozdziale 2 w Tytule V Części III TFUE. Traktat lizboński, wprowadzając zmiany do Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i TFUE rozszerzył zakres uprawnień UE w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBis), jednocześnie umacniając kompetencje państw członkowskich, głównie w ramach tradycyjnie już zastrzeżonego bezpieczeństwa narodowego<sup>4</sup>. W konsekwencji umocniło to wielopoziomowe zarządzanie granicami zewnętrznymi w UE<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> *Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znieszenia kontroli na wspólnych granicach*, Dz.U. WE L, 2000, nr 239; *Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r.*, Dz.U. UE L, 2000, nr 239. W literaturze umowy te określa się mianem układów schengenskich, podkreślając w ten sposób ich kompatybilny charakter.

<sup>2</sup> TA wprowadził szereg istotnych zmian w wymiarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (WSiSW), głównie poprzez reformę III filara oraz ustanowienie PWBis. *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*, Official Journal of the European Union C, 1997, nr 340. Ponadto na mocy tzw. Protokołu schengenskiego dołączonego do TA (protokół dołączony do TUE i TWE) w ramy UE włączono umowy schengenskie wraz z towarzyszącymi im aktami. *Protocols annexed to the Treaty on European Union and to the Treaty Establishing the European Community*, Official Journal of the European Union C, 1997, nr 340, s. 93-102.

<sup>3</sup> *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz.U. UE C, 2016, nr 202.

<sup>4</sup> Szerzej zob. J.J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011, s. 267-282.

<sup>5</sup> Szerzej zob. A. Moraczewska, *Zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi państw członkowskich Unii Europejskiej jako model Multi-level Governance*, [w:] *Multi-level Governance w Unii Europejskiej*, red. J. Ruskowski, L. Wojnicz, Szczecin–Warszawa 2013, s. 235-247.

Celem artykułu jest ukazanie kluczowych założeń IBM i analiza ich praktycznej realizacji, przede wszystkim w kontekście rozwoju współpracy operacyjnej. W związku z tym pierwsza część artykułu poświęcona została omówieniu głównych priorytetów IBM, natomiast w części drugiej przedstawiono najważniejsze elementy praktycznego wymiaru zarządzania granicami zewnętrznymi.

## ZAŁOŻENIA POLITYKI ZINTEGROWANEGO ZARZĄDZANIA GRANICAMI ZEWNĘTRZNYMI

Dyskusję na temat stworzenia zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi rozpoczęto podczas posiedzenia Rady Europejskiej (RE) w Laeken w dniach 14-15 grudnia 2001 r.<sup>6</sup> Kluczowe znaczenie w procesie kształtowania IBM miał komunikat KE *Ku zintegrowanemu zarządzaniu granicami zewnętrznymi Państw Członkowskich Unii Europejskiej* z 7 maja 2002 r.<sup>7</sup> oraz plan działania w zakresie zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi przyjęty przez Radę 13 czerwca 2002 r.<sup>8</sup> Zgodnie z założeniami określonymi w dokumentach jednym z najważniejszych elementów IBM miało być pogłębienie współpracy operacyjnej i koordynacji jednostek odpowiedzialnych za kontrolę granic zewnętrznych. W związku z tym istotną rolę w procesie budowy IBM odegrało powołanie do życia w 2002 r. Wspólnej Jednostki Praktyków w Zakresie Granic Zewnętrznych (ang. External Borders Practitioners Common Unit – EBPCU)<sup>9</sup>, co dało podstawy do ustanowienia struktury, jaką była Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (fr. Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne – Frontex)<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> W konkluzjach z posiedzenia RE w Laeken podkreślono, że lepsze zarządzanie granicami zewnętrznymi wesprze walkę z nielegalną imigracją, handlem ludźmi i terroryzmem. RE wezwała Radę i Komisję Europejską (KE) do opracowania zasad współpracy między służbami odpowiedzialnymi za kontrolę granic zewnętrznych oraz zbadania warunków, w jakich współpraca ta może być podjęta. *Presidency Conclusions – European Council meeting in Laeken (14-15 December 2001)*, s. 12, [online] <http://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf>, 1 II 2017.

<sup>7</sup> Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the Parliament "Towards integrated management of the external borders of the Member States of the European Union"*, Brussels, 7 V 2002, COM(2002) 233 final. W komunikacie wyszczególniono pięć priorytetów w tworzeniu IBM: wspólny zbiór prawodawstwa; koordynacja mechanizmów współpracy operacyjnej; zintegrowana analiza ryzyka; przeszkolony personel i specjalistyczne wyposażenie; ponoszenie wspólnego obciążenia przez państwa członkowskie w zakresie tworzenia Europejskiego Korpusu Straży Granicznej.

<sup>8</sup> Council of the European Union, *Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union*, Brussels, 14 VI 2002, 10019/02.

<sup>9</sup> *Tamże*, s. 10.

<sup>10</sup> *Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. w ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej*, Dz.U. UE L, 2004, nr 349.

W komunikacie KE *Przygotowanie kolejnych etapów rozwoju zarządzania granicami w Unii Europejskiej* z 13 lutego 2008 r. IBM zdefiniowano jako *połączenie mechanizmów kontrolnych oraz narzędzi, które funkcjonują stosownie do przepływu osób z i do UE. Obejmuje ona środki podejmowane w konsulatach państw członkowskich w krajach trzecich, środki podejmowane we współpracy z sąsiednimi krajami trzecimi, środki na samych granicach oraz środki podejmowane w strefie Schengen*<sup>11</sup>. W ramach polityki zintegrowanego zarządzania granicami dążono więc zarówno do standaryzacji przepisów w zakresie kontroli granicznej, jak i wzmocnienia współpracy operacyjnej. W komunikacie z 2008 r. KE podkreśliła sukcesy osiągnięte w realizacji IBM<sup>12</sup>. Jednocześnie zwrócono uwagę na potrzebę intensyfikacji współpracy w dziedzinach, które wymagają większej koordynacji, przede wszystkim w zakresie walki z nielegalną migracją. W dokumencie KE przedstawiła kolejny krok w rozwoju IBM, jakim miał być pakiet „inteligentnych granic”. Koncepcja ta zakłada przeobrażenie architektury unijnego systemu zintegrowanego zarządzania granicami, głównie poprzez tworzenie nowych systemów technologicznych, które pozwoliłyby przyspieszyć ruch graniczny i polepszyć jakość zbieranych informacji o wjeździe i wyjeździe obywateli państw trzecich, zwiększając tym samym poziom bezpieczeństwa<sup>13</sup>.

W tworzeniu IBM istotną rolę odegrało jego traktatowe uregulowanie w TFUE oraz rozszerzenie kompetencji UE w zakresie polityk dotyczących kontroli granicznej, azylu i imigracji (art. 77-79). Zgodnie z art. 77 ust. 1 TFUE Unia rozwija politykę, której celem jest: zapewnienie braku jakiegokolwiek kontroli granicznej przy przekraczaniu granic wewnętrznych (bez względu na obywatelstwo osób przekraczających granice); stopniowe wprowadzanie polityki zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi; zapewnienie kontroli osób i skutecznego nadzoru przy przekraczaniu granic wewnętrznych<sup>14</sup>. Przepisy te stworzyły podstawy do budowy wspólnego mechanizmu nadzoru granic zewnętrznych, opartego na jednolitych zasadach kontroli<sup>15</sup>. Równie ważny dla rozwoju współpracy w zakresie ochrony i kontroli granic zewnętrznych jest art. 80 TFUE, zgodnie z którym wprowadzane w życie przepisy zawarte we wskazanych artykułach podlegają zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału

<sup>11</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Przygotowanie kolejnych etapów rozwoju zarządzania granicami w Unii Europejskiej”*, Bruksela, 13 II 2008, KOM(2008) 69 wersja ostateczna, s. 3.

<sup>12</sup> Do sukcesów zaliczono: wejście w życie przepisów dotyczących małego ruchu granicznego oraz Kodeksu granicznego Schengen (KGS), tworzącego podstawę do harmonizacji przepisów prawnych w zakresie kontroli i ochrony granic zewnętrznych; uruchomienie Funduszu Granic Zewnętrznych; powołanie do życia agencji Frontex.

<sup>13</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat... „Przygotowanie kolejnych etapów...”*, s. 4-10. Decydujące znaczenie mają dwa nowe systemy wielkoskalowe: system wjazdu/wyjazdu (ang. Entry/Exit System – EES) oraz europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ang. European Travel Information and Authorisation System – ETIAS), które zgodnie z założeniami KE mają powstać do 2020 r.

<sup>14</sup> *Wersje skonsolidowane...*, s. 75-76.

<sup>15</sup> *Tamże*, s. 75-78.

odpowiedzialności między państwami członkowskim<sup>16</sup>. Wyrazem tej solidarności jest także zapewnienie odpowiedniego wsparcia finansowego. W związku z tym odpowiedzialność za ochronę i kontrolę granic zewnętrznych ponoszą wszystkie państwa członkowskie, bez względu na to, czy ich granice pokrywają się z granicami zewnętrznymi Unii.

## PRAKTYCZNE ASPEKTY IBM

Jednym z kluczowych priorytetów IBM jest wzmocnienie współpracy operacyjnej jednostek odpowiedzialnych za kontrolę i ochronę granic zewnętrznych, a także przygotowanie odpowiednio wyposażonego personelu granicznego, funkcjonującego w oparciu o te same procedury i zasady. Za jeden z większych sukcesów w tym zakresie uznaje się powołanie do życia agencji Frontex, pełniącej funkcję koordynatora współpracy organów państw członkowskich odpowiedzialnych za ochronę i kontrolę granic zewnętrznych. Agencja rozpoczęła działalność w 2005 r., wspomagając państwa członkowskie w zarządzaniu granicami zewnętrznymi, w celu osiągnięcia wydajnej, ujednocionej i wysokiej ochrony granic. Frontex miał udzielać wsparcia eksperckiego i technicznego państwom członkowskim oraz rozwijać wśród nich solidarność w tym wymiarze. Wyznaczone zadania agencji dotyczyły: koordynacji współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi w dziedzinie zarządzania granicami; dokonywania analiz ryzyka i śledzenia rozwoju badań mających znaczenie dla kontroli i ochrony granic zewnętrznych; udzielania pomocy w organizacji szkoleń funkcjonariuszy straży granicznych państw członkowskich; wspomagania państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych; udzielania wsparcia państwom członkowskim w organizacji powrotów obywateli państw trzecich przebywających nielegalnie na terytorium UE<sup>17</sup>.

W związku z masowym napływem imigrantów na terytorium UE, który rozpoczął się w 2011 r., osiągając kulminacyjny moment w latach 2015-2016<sup>18</sup>, postanowiono zreformować współpracę w ramach kontroli granic zewnętrznych. Kryzys migracyjny ukazał bowiem nieskuteczność rozwiązań w ramach IBM, w tym brak efektywności działań Frontexu. W komunikacie KE z 13 maja 2015 r. *Europejski program w zakresie migracji* zaproponowano wzmocnienie dotychczasowej roli agencji Frontex oraz ustanowienie nowych form współpracy z państwami członkowskimi,

<sup>16</sup> Tamże, s. 78.

<sup>17</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004..., s. 4.

<sup>18</sup> Kryzys migracyjny w UE był spowodowany m.in. skutkami arabskiej wiosny, powstaniem tzw. Państwa Islamskiego, a także problematyczną sytuacją w Afryce i Azji, wynikającą z utrzymywania się w regionie konfliktów zbrojnych i słabej koniunktury gospodarczej. Szerzej na temat dynamiki kryzysu migracyjnego w UE w latach 2015-2016 zob. J.J. Węc, *Reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu migracyjnego (2015-2016)*, „Przegląd Zachodni” 2017, nr 2, s. 7-11.

w tym wzmocnienia koordynacji UE w odniesieniu do zadań straży granicznej<sup>19</sup>. Dnia 15 grudnia 2015 r. KE przedłożyła wniosek w sprawie rozszerzenia kompetencji Frontexu w celu ustanowienia zintegrowanego zarządzania granicami<sup>20</sup>. Zgodnie z inicjatywą KE agencja miała uzyskać większe uprawnienia w ramach organizacji interwencji na zagrożonych odcinkach granicznych oraz w zakresie operacji powrotu obywateli państw trzecich. Dnia 14 września 2016 r. PE i Rada przyjęły rozporządzenie ustanawiające Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną (ang. European Border and Coast Guard – EBCG), którą tworzy Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (ang. European Border and Coast Guard Agency – EBCGA)<sup>21</sup> oraz organy państw członkowskich odpowiedzialne za zarządzanie granicami<sup>22</sup>. Zasadniczo zadania nowej agencji zostały podzielone na trzy kategorie obowiązków: monitorowanie i zapobieganie kryzysom, zarządzanie granicami zewnętrznymi oraz organizacja powrotu obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE<sup>23</sup>.

Niezbędnym elementem w ramach funkcji monitorowania i zapobiegania kryzysom jest wzajemna wymiana informacji między agencją a organami państw członkowskich odpowiedzialnymi za ochronę i kontrolę granic. EBCGA, korzystając z dostępnych danych, przeprowadza analizy ryzyka, głównie w kontekście monitorowania ruchów migracyjnych. Ocenia także państwa członkowskie pod kątem ich zdolności i gotowości do ochrony granic zewnętrznych przed zagrożeniami zewnętrznymi w ramach tzw. oceny narażenia. W ocenie tej EBCGA monitoruje i weryfikuje dostępność wyposażenia technicznego, systemów, zdolności, zasobów, infrastruktury, personelu etc., które są niezbędne do skutecznej kontroli granic. W przypadku negatywnej oceny państwo członkowskie otrzymuje wykaz działań, które winny być podjęte w celu poprawy sytuacji. Jeśli dane państwo członkowskie nie podejmuje działań naprawczych, Rada i KE na wniosek zarządu EBCGA mogą podjąć dalsze postępowanie na podstawie procedury określonej w art. 19 rozporządzenia, odnoszącej się do pilnego działania na zagrożonych odcinkach granic zewnętrznych<sup>24</sup>.

<sup>19</sup> Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski program w zakresie migracji”*, Bruksela, 13 V 2015, COM(2015) 240 final, s. 7. W komunikacie KE wskazała także na konieczność podjęcia natychmiastowych działań przez Frontex w ramach zarządzania migracjami, które miały polegać na zintensyfikowaniu akcji poszukiwawczych i ratowniczych na morzu poprzez zwiększenie budżetu wspólnych operacji „Tryton” i „Posejdon”, a także wsparcie przez agencję obsługi tzw. hotspotów, czyli punktów identyfikacji i rejestracji przybywających imigrantów.

<sup>20</sup> European Commission, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC*, Strasbourg, 15 XII 2015, COM(2015) 671 final.

<sup>21</sup> Wobec nowej agencji nadal będzie stosowana nazwa zwyczajowa Frontex.

<sup>22</sup> *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, 2016, nr 251, s. 14-15.

<sup>23</sup> Szczegółowy katalog zadań agencji został określony w art. 8 rozporządzenia. *Tamże*, s. 14-15.

<sup>24</sup> Oceny narażenia są zbieżne z mechanizmem oceny Schengen, którego celem jest weryfikacja stosowania

Istotną rolę w kontekście wzajemnej wymiany informacji i współpracy między państwami członkowskimi, a także między państwami a EBCGA odgrywa europejski system nadzoru granic (ang. European Border Surveillance System – Eurosur), który został powołany do życia w 2013 r.<sup>25</sup> Celem systemu jest poprawa znajomości sytuacji<sup>26</sup>; zwiększenie skuteczności działań na granicach zewnętrznych w zwalczaniu oraz zapobieganiu nielegalnej imigracji i przestępczości transgranicznej; przyczynianie się do ratowania życia migrantów<sup>27</sup>. Kluczowym elementem Eurosuru są krajowe ośrodki koordynacji, które dostarczają wszelkich niezbędnych informacji o sytuacji na granicach zewnętrznych. Uzyskanie pełnego obrazu rzeczywistości ma zapewnić lepsze i szybsze możliwości reagowania na zagrożonych odcinkach granic. Dodatkowo w ramach systemu, w porozumieniu z państwami członkowskimi, EBCGA dokonuje podziału granic zewnętrznych na poszczególne odcinki, przyznając im różny stopień ryzyka i dostosowując do niego adekwatne działania<sup>28</sup>.

Państwo członkowskie może zwrócić się o pomoc do EBCGA przy realizacji swoich obowiązków w zakresie kontroli i ochrony granic. Warto w tym miejscu podkreślić, że priorytetem dla nowej agencji pozostaje wspieranie państw członkowskich w sytuacjach wymagających pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych. EBCGA jest uprawniona do: koordynowania wspólnych operacji państw członkowskich; organizowania szybkich interwencji na granicy, w tym wykorzystywania rezerwy szybkiego reagowania (liczącej co najmniej 1500 funkcjonariuszy); wspierania hotspotów. W ramach realizacji tych zadań agencja rozmieszcza odpowiednie zespoły EBCG oraz właściwy sprzęt<sup>29</sup>.

W trakcie kryzysu migracyjnego problematyczne okazało się organizowanie przez agencję Frontex interwencji na zagrożonych odcinkach granicznych w ramach tzw. zespołów szybkiej interwencji (ang. Rapid Border Intervention Teams – RABIT)<sup>30</sup>. Przygotowanie interwencji często przebiegało zbyt wolno, a pomoc ze

---

dorobku Schengen w państwach członkowskich, głównie pod kątem ich zdolności do skutecznej kontroli granicznej na granicach zewnętrznych. Zob. *Rozporządzenie Rady (UE) nr 1053/2013 z dnia 7 października 2013 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen oraz uchylecia decyzji komitetu wykonawczego z dnia 16 września 1998 r. dotyczącej utworzenia Stałego Komitetu ds. Oceny i Wprowadzania w Życie Dorobku Schengen*, Dz.U. UE L, 2013, nr 295.

<sup>25</sup> *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, 2013, nr 295. W listopadzie 2011 r. w ramach projektu pilotażowego Frontexu połączono ze sobą sześć krajowych ośrodków koordynacji (Finlandia, Francja, Włochy, Polska, Słowacja i Hiszpania).

<sup>26</sup> Znajomość pełnego obrazu sytuacji obejmuje ocenę zdolności władz do wykrywania przypadków nielegalnego przekroczenia granic zewnętrznych oraz podejmowanych przez nie działań kontrolnych.

<sup>27</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013...*, s. 14.

<sup>28</sup> *Tamże*, s. 20-21.

<sup>29</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624...*, s. 19.

<sup>30</sup> *Rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy oraz zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 w odniesieniu do tego mechanizmu i określające uprawnienia i zadania*

strony państw członkowskich była zbyt mała<sup>31</sup>. W wyniku utrzymujących się nieprawidłowości związanych z kontrolą granic zewnętrznych wiele państw członkowskich podjęło jednostronne działania polegające na przywróceniu kontroli na swoich granicach<sup>32</sup>. W związku z tym EBCGA uzyskała prawo do tworzenia rezerwy szybkiego reagowania, pozostającej w ciągłej dyspozycji do podjęcia akcji. Ponadto w sytuacji wymagającej pilnego działania na granicach zewnętrznych, gdy ochrona granic jest na tyle nieskuteczna, że stwarza to zagrożenie dla funkcjonowania całej strefy Schengen, a odpowiedzialne za to państwo członkowskie nie radzi sobie z sytuacją (nie podejmuje środków naprawczych ani nie kieruje prośby o pomoc do agencji), może zostać uruchomiona procedura w ramach art. 19 rozporządzenia. Rada na podstawie wniosku KE może podjąć decyzję określającą środki zmierzające do złagodzenia zaistniałego ryzyka, a państwo członkowskie będzie zobowiązane do podjęcia współpracy z EBCGA w realizacji wskazanych środków, w oparciu o uzgodniony plan<sup>33</sup>. Jeżeli nie wykona ono decyzji Rady we wskazanym terminie i nie podejmie współpracy z agencją, KE może zainicjować procedurę szczególną określoną w art. 29 kodeksu granicznego Schengen odnoszącą się do tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych państw członkowskich<sup>34</sup>.

Ostatnia kategoria działań agencji dotyczy organizacji powrotu obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE. Na wniosek państwa członkowskiego agencja zapewnia koordynację i organizację operacji powrotowych, w tym interwencji powrotowej polegającej na rozmieszczeniu europejskich zespołów interwencji powrotowych do przyjmującego państwa członkowskiego oraz na organizacji operacji powrotowych z przyjmującego państwa członkowskiego. EBCGA może także na prośbę państwa członkowskiego lub z własnej inicjatywy zaproponować koordynację lub organizację szybkiej operacji powrotowej<sup>35</sup>.

---

*zaproszonych funkcjonariuszy*, Dz.U. UE L, 2007, nr 199. Po raz pierwszy mechanizm RABIT uruchomiono w 2010 r. na prośbę Grecji, która nie była w stanie poradzić sobie z narastającą presją migracyjną na granicy grecko-tureckiej. Zob. European Commission – Press Releases, *Frontex and the RABIT operation at the Greek-Turkish border*, 2 III 2011, [online] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-130\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-130_en.htm), 6 II 2017.

<sup>31</sup> Agencja Frontex nie posiadała kompetencji do samodzielnego prowadzenia działań operacyjnych. Uzależnienie od personelu i sprzętu państw członkowskich ograniczało przedsięwzięcia Frontexu nie tylko w ramach organizacji szybkich interwencji na granicy, ale także wypełniania zadań w ramach hotspotów.

<sup>32</sup> Od września 2015 r. osiem państw członkowskich strefy Schengen wznowiło kontrole graniczne ze względu na utrzymujące się poważne niedociągnięcia na granicach zewnętrznych strefy Schengen. Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady „Przywrócenie strefy Schengen – Plan działania”*, Bruksela, 4 III 2016, COM(2016) 120 final, s. 10.

<sup>33</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624...*, s. 23.

<sup>34</sup> W ramach tej procedury Rada na wniosek KE może zalecić jednemu lub kilku państwom członkowskim podjęcie decyzji o przywróceniu kontroli granicznej na całej długości granic wewnętrznych lub na ich określonych odcinkach. Przywrócenie kontroli następuje na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy, z możliwością przedłużenia go nie więcej niż trzy razy.

<sup>35</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624...*, s. 28-32.



Wzmocnienie współpracy państw członkowskich w zakresie IBM wymaga odpowiedniego systemu finansowania. Głównym rozwiązaniem w tym zakresie stał się Fundusz Granic Zewnętrznych ustanowiony na lata 2007-2013, stanowiący część programu ogólnego *Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi*. Celem funduszu było stworzenie zaplecza finansowego do realizacji następujących celów: skutecznej organizacji kontroli i ochrony granicznej; efektywnego zarządzania przepływami osób na granicach zewnętrznych UE; jednolitego stosowania przepisów dobroku wspólnotowego, odnoszących się do przekraczania granic przez służby graniczne państw członkowskich; poprawy zarządzania działaniami na terytorium państw trzecich związanych z przepływem obywateli tych państw na terytorium UE<sup>36</sup>. W latach 2007-2013 w ramach funduszu udostępniono 1,9 mld euro. Choć przekazane środki finansowe przyczyniły się do lepszego zarządzania granicami i zwiększenia solidarności między państwami członkowskimi, to jednak fundusz nie spełnił oczekiwań w innych obszarach<sup>37</sup>. Obecnie finansowanie działań na granicach zewnętrznych jest realizowane w ramach instrumentu na rzecz wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz<sup>38</sup>, stanowiącego część Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego na lata 2014-2020<sup>39</sup>. Celem ogólnym instrumentu jest zapewnienie bezpieczeństwa w UE oraz ułatwienie legalnego przekraczania granic poprzez zapewnienie jednolitego i wysokiego poziomu kontroli granic zewnętrznych oraz skuteczne rozpatrywanie wniosków wizowych Schengen<sup>40</sup>.

## PODSUMOWANIE

Wejście w życie TL przyspieszyło rozwój zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi, dając tej dziedzinie współpracy podstawę traktową. Zapewnienie swobodnego przepływu osób przy zachowaniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego wymaga pogłębiania współpracy państw członkowskich, przede wszystkim

<sup>36</sup> Decyzja nr 574/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. ustanawiająca Fundusz Granic Zewnętrznych na lata 2007-2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, Dz.U. UE L, 2007, nr 144, s. 26.

<sup>37</sup> Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne „Fundusz Granic Zewnętrznych przyczynił się do większej solidarności finansowej, lecz konieczne jest znalezienie lepszych metod pomiaru wyników Funduszu i dalsze zwiększenie jego wartości dodanej UE przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE”*, [online] [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/cont/dv/sr\\_15\\_2014\\_/sr\\_15\\_2014\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/cont/dv/sr_15_2014_/sr_15_2014_pl.pdf), 6 II 2017.

<sup>38</sup> *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, 2014, nr 150.

<sup>39</sup> Fundusz składa się z dwóch komponentów: instrumentu na rzecz wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych oraz instrumentu na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego.

<sup>40</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 515/2014...*, s. 150-151.

poprzez wzmocnienie współpracy operacyjnej i wzajemnej wymiany informacji. Wiele z początkowych priorytetów IBM zostało zrealizowanych m.in. w zakresie tworzenia prawodawstwa w ramach ochrony i kontroli granic zewnętrznych UE, wzmocnienia współpracy operacyjnej oraz intensyfikacji koordynacji jednostek odpowiedzialnych za kontrolę i nadzór granic zewnętrznych, skonkretyzowania sposobów nadzoru nad granicami zewnętrznymi. Pomimo osiągniętych sukcesów w kulminacyjnym momencie kryzysu migracyjnego rozwiązania funkcjonujące w ramach IBM okazały się nieskuteczne. W związku z tym kluczowym celem IBM pozostaje intensyfikacja współpracy operacyjnej jednostek odpowiedzialnych za kontrolę i ochronę granic zewnętrznych. Wzmocnienie mandatu EBCGA poprzez przyznanie jej większych uprawnień kontrolnych i operacyjnych wskazuje na akceptację państw członkowskich dla pogłębienia tej formy współpracy.

## BIBLIOGRAFIA

- Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the Parliament "Towards integrated management of the external borders of the Member States of the European Union"*, Brussels, 7 V 2002, COM(2002) 233 final.
- Council of the European Union, *Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union*, Brussels, 14 VI 2002, 10019/02.
- Decyzja nr 574/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. ustanawiająca Fundusz Granic Zewnętrznych na lata 2007-2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, Dz.U. UE L, 2007, nr 144.
- European Commission, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC*, Strasbourg, 15 XII 2015, COM(2015) 671 final.
- European Commission – Press Releases, *Frontex and the RABIT operation at the Greek-Turkish border*, 2 III 2011, [online] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-130\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-130_en.htm).
- Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne „Fundusz Granic Zewnętrznych przyczynił się do większej solidarności finansowej, lecz konieczne jest znalezienie lepszych metod pomiaru wyników Funduszu i dalsze zwiększenie jego wartości dodanej UE (przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)”*, 2014, [online] [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/cont/dv/sr\\_15\\_2014\\_/sr\\_15\\_2014\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/cont/dv/sr_15_2014_/sr_15_2014_pl.pdf).
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski program w zakresie migracji”*, Bruksela, 13 V 2015, COM(2015) 240 final.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady „Przywrócenie strefy Schengen – Plan działania”*, Bruksela, 4 III 2016, COM(2016) 120 final.
- Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Przygotowanie*

*kolejnych etapów rozwoju zarządzania granicami w Unii Europejskiej*”, Bruksela, 13 II 2008, KOM(2008) 69 wersja ostateczna.

*Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r.*, Dz.U. UE L, 2000, nr 239.

Moraczewska A., *Zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi państw członkowskich Unii Europejskiej jako model Multi-level Governance*, [w:] *Multi-level Governance w Unii Europejskiej*, red. J. Ruskowski, L. Wojnicz, Szczecin–Warszawa 2013.

*Presidency Conclusions – European Council meeting in Laeken (14-15 December 2001)*, [online] <http://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf>.

*Protocols annexed to the Treaty on European Union and to the Treaty Establishing the European Community*, Official Journal of the European Union C, 1997, nr 340.

*Rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy oraz zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 w odniesieniu do tego mechanizmu i określające uprawnienia i zadania zaproszonych funkcjonariuszy*, Dz.U. UE L, 2007, nr 199.

*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, 2013, nr 295.

*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, 2014, nr 150.

*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, 2016, nr 251.

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

*Rozporządzenie Rady (UE) nr 1053/2013 z dnia 7 października 2013 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen oraz uchylenia decyzji komitetu wykonawczego z dnia 16 września 1998 r. dotyczącej utworzenia Stałego Komitetu ds. Oceny i Wprowadzania w Życie Dorobku Schengen*, Dz.U. UE L, 2013, nr 295.

*Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*, Official Journal of the European Union C, 1997, nr 340.

*Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach*, Dz.U. WE L, 2000, nr 239.

*Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz.U. UE C, 2016, nr 202.

- Węc J.J., *Reforma polityki migracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu migracyjnego (2015-2016)*, „Przegląd Zachodni” 2017, nr 2.
- Węc J.J., *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011.

---

**Mgr Paulina ANTOŃ**, doktorantka w Katedrze Studiów nad Procesami Integracyjnymi w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ. Absolwentka stosunków międzynarodowych i politologii na UJ. W pracy naukowej podejmuje tematykę związaną z integracją europejską oraz bezpieczeństwem międzynarodowym, w szczególności bezpieczeństwem wewnętrznym UE, ochroną granic i funkcjonowaniem strefy Schengen.