

Rozdział 8

Poprawa bezpieczeństwa UE przez zarządzanie granicami

Włodzimierz Fehler

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Bezpieczeństwo to jedno z zagadnień będących przedmiotem ciągłego i uważnego zainteresowania obywateli i władz Unii Europejskiej (UE). Ogłaszane i realizowane wieloletnie programy działania w tej dziedzinie zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym zaowocowały systematycznym zacieśnianiem współpracy. Jednak zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa, które ujawniły się na początku XXI w., zrodziły potrzebę szerszego spojrzenia oraz nowego strategicznego określenia wizji, wartości i celów przyczyniających się do zapewnienia odpowiednich standardów bezpieczeństwa UE. W związku z tym w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego – ażeby zaspokoić tę potrzebę – opracowano i przyjęto wiosną 2010 r. strategię bezpieczeństwa wewnętrznego UE noszącą podtytuł *Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa*¹. Dokument ten, zgodnie z zamiarem jego twórców, nie generuje nowych koncepcji, lecz integruje strategie i programy już istniejące z uwzględnieniem zaleceń Programu sztokholmskiego. Strategia z 2010 r. jest wyrazem zdecydowanej woli, umacniania europejskiej przestrzeni sprawiedliwości, bezpieczeństwa i wolności, uwzględnia powiązania między bezpieczeństwem wewnętrznym² a zewnętrznym oraz proces tworzenia

¹ W grudniu 2003 r. Unia Europejska przyjęła Europejską strategię bezpieczeństwa pt. *Bezpieczna Europa w lepszym świecie*, która dotyczy bezpieczeństwa Europy w wymiarze zewnętrznym. Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE pt. *Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa* została przyjęta przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych na posiedzeniu 25–26 lutego 2010 r. i zatwierdzona przez Radę Europejską na posiedzeniu 25–26 marca 2010 r.

² W rozumieniu zaprezentowanym w strategii: „Bezpieczeństwo wewnętrzne należy rozumieć jako szerokie i kompleksowe pojęcie, łączące wiele sektorów, mające stanowić odpowiedź na

„światowego bezpieczeństwa” wspólnie z państwami trzecimi. Słuszną zatem w tym kontekście ocenę formułuje Rafał Kamprowski, pisząc, że „[...] dokument z 2010 r. stanowi istotną zmianę jakościową w porównaniu ze Strategią z 2003 r. Po upływie siedmiu lat Unia Europejska istotnie zmieniła swoje podejście i postrzeganie bezpieczeństwa. Dokument z 2010 r. analizuje bowiem współczesne, wielowymiarowe zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego. W strategii akcentuje się konieczność budowania bezpieczeństwa wewnętrznego na podstawie podejścia przekrojowego, wieloaspektowego oraz horyzontalnego z wyraźnym zaznaczeniem podziału zadań dla Unii Europejskiej i jej państw członkowskich”³.

W strategii bezpieczeństwa wewnętrznego zawarto dziesięć wytycznych do działań mających zapewnić bezpieczeństwo wewnętrzne UE w perspektywie nadchodzących lat. Wytyczne te zwracają uwagę na konieczność uwzględniania:

- szerokiego i kompleksowego podejścia do bezpieczeństwa wewnętrznego,
- zapewnienia skutecznego, zgodnego z demokratycznymi standardami nadzoru nad działaniami w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego,
- szerokiego stosowania działań prewencyjnych, w tym również tych opierających się na danych wywiadowczych,
- stosowania kompleksowego modelu wymiany informacji,
- współpracy operacyjnej,
- współpracy między organami wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych,
- zintegrowanego zarządzania granicami⁴,

wspomniane i inne poważne zagrożenia (w tym klęski żywiołowe i antropogeniczne, takie jak: pożary lasów, trzęsienia ziemi, powódzie i wichury), które mają bezpośredni wpływ na życie, bezpieczeństwo i komfort obywateli. Istotne znaczenie ma współpraca organów ochrony porządku publicznego” – *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2010, s. 8.

³ R. Kamprowski, *Problematyka wielowymiarowości zagrożeń w strategiach bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2013, nr 7, s. 353.

⁴ Wraz ze stopniowym powiększaniem się obszaru Schengen kwestia ochrony granic zewnętrznych UE stała się przedmiotem publicznej debaty. W jej trakcie pojawiły się wątpliwości, czy formacje graniczne państw leżących na obrzeżach UE poradzą sobie z zabezpieczeniem granic. Również państwa narażone na szczególnie silną presję migracyjną okazywały niezadowolenie z powodu ponoszenia całej odpowiedzialności i ciężaru kontroli. W trakcie tej debaty ukuto, na szczycie Rady w Laeken 14–15 grudnia 2001 r., pojęcie „integralne zarządzanie granicami” uwzględniające zarówno postulaty państw stanowiących granice zewnętrzne UE, jak i położonych daleko od tych granic. Odważnym pomysłem, który zrodził się podczas tej dyskusji, był projekt stworzenia Europejskiego Korpusu Straży Granicznej (*European Corps of Border Guards*). Największym zwolennikiem powstania takiej struktury były Włochy. Idea budowy wspólnych sił granicznych zyskała także poparcie: Austrii, Hiszpanii, Niemiec, Belgii, Holandii i Luksemburga. Podkreślano następujące zalety takiego rozwiązania: wzrost bezpieczeństwa terytorium UE oraz świadomości przynależności obywateli Unii do jednego obszaru i rozłożenie podziału kosztów ochrony granic. Z kolei wątpliwości budziła kwestia powierzenia ochrony granic państwa osobom niebędącym jego obywatelami.

- wprowadzania innowacji i ciągłego szkolenia,
- zewnętrznych aspektów bezpieczeństwa wewnętrznego, a zwłaszcza współpracy z państwami trzecimi,
- elastycznego dostosowywania się do potrzeb przyszłości.

W strategii podkreślono, że należy wzmocnić mechanizm zintegrowanego zarządzania granicami, m.in. przez:

- upowszechnianie wśród funkcjonariuszy formacji granicznych odpowiednich wzorców postępowania,
- rozwój europejskiego systemu nadzoru granic (Eurosur),
- koordynację działań i współpracę Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex) z innymi agencjami UE i służbami ochrony porządku publicznego państw członkowskich,
- szerokie wprowadzanie nowych technologii,
- zarządzanie granicami na bazie pozyskanych danych wywiadowczych,
- prowadzenie dialogu i rozwijanie współpracy z państwami trzecimi.

W odniesieniu do rozwoju mechanizmu zintegrowanego zarządzania granicami w strategii zwrócono także uwagę na konieczność zbadania możliwości utworzenia europejskiego systemu służb granicznych⁵. Strategia ta, pozostając (co zrozumiałe) na pewnym poziomie ogólności, stała się jedynie drogowskazem dla państw członkowskich, nie wyposażyła ich w żadne konkretne instrumenty działania. Ważnym dokumentem operacjonalizującym proces wcielania w życie strategii stał się komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady pt. *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE w działaniu: pięć kroków w kierunku bezpieczniejszej Europy* z 22.11.2010 r.⁶.

W części wstępnej komunikatu, diagnozując sytuację w sferze bezpieczeństwa, podkreślono, że wiele współczesnych zagrożeń ma charakter transgraniczny i ponadsektorowy, a zatem żadne państwo członkowskie nie jest w stanie poradzić sobie z nimi w pojedynkę. Zaznaczono także, że po wejściu w życie traktatu lizbońskiego, na podstawie wytycznych określonych w Programie sztokholmskim

Wywołało to kontrowersje m.in. w Wielkiej Brytanii. Także nowo przyjęte w 2004 r. państwa członkowskie, w tym Polska, były przeciwne projektowi stworzenia unijnej straży granicznej. W tej sytuacji Komisja i Parlament Europejski, początkowo wspierające ten projekt, następnie za lepsze rozwiązanie uznały utworzenie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex).

⁵ Zob. *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa*, op. cit., s. 21–30.

⁶ Zob. Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE w działaniu: pięć kroków w kierunku bezpieczniejszej Europy*, KOM(2010) 673 wersja ostateczna, Bruksela 22.11.2010, w wersji online: <http://register-consilium.europa.eu/pdf/pl/10/st16/st16797.pl10.pdf> [dostęp: 10.01.2015].

i związanym z nim planie działania⁷, powstała możliwość podjęcia dalszych działań na rzecz bezpieczeństwa, których główne kierunki zawarto w projekcie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego przyjętym na początku 2010 r. w czasie prezydencji Hiszpanii⁸. Wskazano również, że *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE w działaniu* opiera się na ustaleniach uzgodnionych już wcześniej przez państwa i instytucje UE. Zawiera ona propozycje działań rozłożonych na cztery lata, przy których pomocy – jak to zostało określone w komunikacie – będzie można skuteczniej zwalczać i zapobiegać poważnym przestępstwom, przestępczości zorganizowanej, terroryzmowi i cyberprzestępczości, lepiej kontrolować granice zewnętrzne, zwiększać odporność na klęski żywiołowe oraz katastrofy powodowane przez człowieka. Konkretnie działania, które zadeklarowano, należy prowadzić na szczeblu UE oraz na szczeblach państwowym i międzynarodowym.

W komunikacie przedstawiono wyzwania dla bezpieczeństwa UE w nadchodzących latach oraz zapowiedziano także realizację pięciu celów strategicznych obejmujących:

- 1) likwidowanie międzynarodowych siatek przestępczych zagrażających europejskim społeczeństwom,
- 2) zwalczanie terroryzmu, radykalizacji postaw i werbowania terrorystów,
- 3) zwiększenie ochrony obywateli i przedsiębiorstw w cyberprzestrzeni,
- 4) zwiększanie bezpieczeństwa UE przez zarządzanie granicami,
- 5) wzmacnianie odporności Europy na kryzysy i katastrofy⁹.

W omawianym komunikacie, opierając się na zapisach strategii bezpieczeństwa wewnętrznego, określono także cele zintegrowanej strategii zarządzania granicami, zaznaczając, że w dziedzinie przepływu osób UE traktować będzie zarządzanie migracjami i walkę z przestępczością jako dwa równoważne cele. Za podstawę zintegrowanej strategii zarządzania granicami uznano dążenie do:

⁷ Zob. *Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” [online] z 4.05.2010 r., nr C115, [http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=PL](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=PL) [dostęp: 10.01.2015]; Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dla europejskich obywateli. Plan działań służący realizacji programu sztokholmskiego*, KOM(2010) 171 wersja ostateczna, Bruksela 20.04.2010, w wersji online: <http://eur-lex.europa.eu/procedure/PL/199220> [dostęp: 12.01.2015]. Program sztokholmski to program UE w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych na lata 2010–2014.

⁸ Zob. Rada Unii Europejskiej, *Projekt strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa*, Bruksela 8.03.2010, w wersji online: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%207120%202010%20INIT> [dostęp: 15.01.2015].

⁹ Zob. Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE w działaniu: pięć kroków w kierunku bezpieczniejszej Europy*, op. cit., s. 4.

- szerszego wykorzystywania nowych technologii w kontrolach granicznych,
- rozwijania systemu ochrony granic z użyciem nowych rozwiązań technologicznych¹⁰,
- doskonalenia koordynacji działań państw członkowskich z pomocą agencji Frontex.

W ramach zwiększania bezpieczeństwa UE przez zarządzanie granicami w komunikacie wskazano także główne kierunki działań obejmujących:

- wykorzystanie pełnego potencjału europejskiego systemu nadzorowania granic (Eurosur)¹¹,

¹⁰ Chodzi przede wszystkim o europejski system nadzoru granic (Eurosur) przy wykorzystaniu usług programu GMES. GMES to europejski program monitorowania Ziemi zbudowany na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 911/2010 z 22 września 2010 r. w sprawie europejskiego programu monitorowania Ziemi (GMES) i początkowej fazy jego realizacji (2011–2013). Program GMES obejmuje trzy komponenty: komponent usługowy zapewniający dostęp do informacji w sześciu obszarach – monitoring atmosfery, monitorowanie zmian klimatu, zarządzanie kryzysowe, monitoring obszarów lądowych, monitoring środowiska morskiego, bezpieczeństwo, komponent kosmiczny zapewniający obserwację z przestrzeni kosmicznej na potrzeby sześciu wymienionych wyżej obszarów, komponent *in situ* zapewniający obserwację za pomocą urządzeń powietrznych, morskich oraz naziemnych na potrzeby sześciu wymienionych wyżej obszarów. Na temat wymiany informacji dotyczących obszarów morskich szerzej zob. Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *W kierunku integracji nadzoru morskiego: wspólny mechanizm wymiany informacji dla obszarów morskich UE*, KOM(2009) 538 wersja ostateczna, Bruksela 15.10.2009, w wersji online: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282009%290538/_com_com%282009%290538_pl.pdf [dostęp: 15.01.2015].

¹¹ Eurosur to system wymiany informacji mający na celu poprawę zarządzania granicami zewnętrznymi UE. Umożliwia on wymianę i udostępnianie w czasie rzeczywistym danych związanych z granicami między członkami sieci składającej się z państw członkowskich strefy Schengen i Frontexu. Eurosur został opracowany przez Frontex we współpracy z władzami granicznych państw członkowskich UE. System ma trzy główne cele: zmniejszenie liczby nielegalnych imigrantów przybywających do UE; zmniejszenie liczby zgonów na granicach morskich; zwiększenie bezpieczeństwa wewnętrznego UE przez przyczynianie się do zapobiegania przestępczości transgranicznej. Jest stosowany do nadzoru wszystkich zewnętrznych granic lądowych i morskich, a także granic powietrznych oraz kontroli na przejściach granicznych w poszczególnych państwach uczestniczących. Eurosur umożliwia państwom członkowskim szybsze reagowanie nie tylko w przypadku pojedynczych zdarzeń, lecz także w sytuacjach krytycznych na granicach zewnętrznych. W tym celu zewnętrzne granice lądowe i morskie zostały podzielone na „odcinki graniczne”, którym przypisywany jest niski, średni lub wysoki „poziom wpływu” na bezpieczeństwo. Podejście takie pozwala na szybkie identyfikowanie punktów zapalnych na granicach zewnętrznych oraz podejmowanie odpowiednich działań na szczeblu państwowym, a jeśli to konieczne – także na szczeblu UE. Budując system, szczególny nacisk położono na zapewnienie jego zgodności z podstawowymi prawami człowieka i obywatela oraz zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego. Na przykład podkreślono, że priorytetowo w systemie należy traktować osoby szczególnie narażone na zagrożenia, takie jak dzieci, osoby nieletnie pozbawione opieki lub osoby potrzebujące pilnej pomocy medycznej. Rozporządzenie o Eurosur stanowi, że państwa członkowskie i Frontex muszą w pełni

- zwiększenie udziału Frontexu w walce z przestępczością na granicach zewnętrznych,
- wspólne zarządzanie ryzykiem dotyczące przepływu towarów przez zewnętrzne granice UE,
- poprawę współpracy między organami państwowymi zaangażowanymi w ochronę granic.

Jeżeli chodzi o wykorzystanie i rozwój potencjału Eurosur, to założono, że dzięki temu systemowi właściwe organy państw członkowskich uzyskają możliwość wymiany informacji operacyjnych związanych z ochroną granic oraz współpracy między sobą i z Frontexem. Podkreślono także, że Eurosur będzie korzystać z nowych technologii rozwijanych w ramach projektów badawczych finansowanych ze środków UE.

W przypadku działań dotyczących większego zaangażowania Frontexu w zwalczanie przestępczości na granicach zewnętrznych wskazano jako niezbędne zwiększenie możliwości tej agencji w zakresie przetwarzania i wykorzystania informacji operacyjnych na temat członków przemytniczych grup przestępczych. Zaznaczono jednocześnie, że nie może prowadzić to do powielania się zadań realizowanych przez Frontex i Europol¹². Jeśli chodzi o trzeci kierunek działań dotyczący wspólnego zarządzania ryzykiem w odniesieniu do przepływu towarów przez zewnętrzne granice UE, to na wstępie podkreślono, że w ostatnich latach wdrożono, co dało pozytywne rezultaty, wspólne ramy zarządzania ryzykiem obejmujące prowadzenie ciągłych kontroli elektronicznych danych handlowych przed ich wwozem (i wywozem). Jako zasadnicze zadanie wskazano doprowadzenie do tego, aby zarządzanie ryzykiem i związana z tym analiza ryzyka oraz kontrole przeprowadzane na podstawie oceny ryzyka we wszystkich państwach członkowskich realizowane były na porównywalnie wysokim poziomie.

przestrzegać zasady *non-refoulement* (zasada ta to jedna z najważniejszych instytucji prawa międzynarodowego odnosząca się do ochrony osób prześladowanych; mówi ona, że osoba, której odmówiono przyznania statusu uchodźcy, nie może być deportowana do państwa, w którym groziłoby jej niebezpieczeństwo prześladowania – w takim przypadku państwo powinno otoczyć taką osobę inną formą ochrony) w odniesieniu do osób potrzebujących ochrony międzynarodowej. 2 grudnia 2013 r. Eurosur zaczął działać w 18 państwach członkowskich UE oraz Norwegii. Szerzej zob. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 z 22 października 2013 r. ustanawiające europejski system nadzorowania granic (EUROSUR)*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” [online] z 6.11.2013 r., nr L295, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32013R1052> [dostęp: 20.01.2015].

¹² Od 2011 r. Komisja zobowiązała się przedkładać na koniec każdego roku sprawozdanie, przygotowywane z uwzględnieniem informacji pozyskanych od Frontexu i Europolu, w sprawie przestępczości transgranicznej, takiej jak: handel ludźmi, przemyt ludzi i przemyt nielegalnych towarów. Sprawozdania służyć będą m.in. do oceny potrzeb Frontexu w kontekście jego wspólnych operacji, jak również wspólnych operacji policji, organów celnych i innych wyspecjalizowanych organów ścigania.

W przypadku działań dotyczących poprawy współpracy między organami państwowymi wskazano na konieczność rozpoczęcia prac nad analizami wspólnego ryzyka obejmującymi instytucje i formacje odgrywające istotną rolę w dziedzinie bezpieczeństwa granic. Za główny cel w tym obszarze uznano zidentyfikowanie newralgicznych punktów oraz wielokrotnych i przekrojowych zagrożeń na granicach zewnętrznych, np. powtarzającego się przemytu ludzi i narkotyków z tego samego regionu i na tych samych przejściach granicznych. Oprócz tego do działań mających poprawić współpracę między organami państwowymi zaliczono przygotowanie rozwiązań w zakresie poprawy koordynacji kontroli granicznych przeprowadzanych przez organy państwowe oraz wypracowanie i upowszechnienie minimalnych norm i najlepszych praktyk do współpracy między różnymi organami.

W związku z rolą, jaką odgrywa obecnie i jaką zapewne będzie odgrywać w perspektywie funkcjonowania systemu zintegrowanego zarządzania granicami Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex), celowe w tym miejscu jest przybliżenie zasad funkcjonowania tej stosunkowo mało znanej, niezależnej europejskiej agencji. Frontex powstał na mocy rozporządzenia Rady UE z 26 października 2004 r.¹³ Formalnie agencja rozpoczęła działalność 1 maja 2005 r., natomiast pełną zdolność operacyjną uzyskała 3 października 2005 r. Na mocy decyzji Rady Ministrów ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z 14 kwietnia 2005 r. siedziba Frontexu została umieszczona w Warszawie. Podstawowe cele agencji to ułatwianie stosowania obowiązujących i przyszłych ustaleń wspólnotowych odnoszących się do zarządzania granicami zewnętrznymi przez:

- zapewnienie koordynacji działań w zakresie wdrażania tych ustaleń,
- wspieranie wydajnej i ustandaryzowanej kontroli granicznej oraz działań dotyczących ochrony granicy na zewnętrznych krańcach UE,
- zapewnienie Komisji i państwom członkowskim wsparcia technicznego i eksperckiego w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi oraz promowanie solidarności między państwami członkowskimi w tym zakresie.

Realizując powyższe cele, Frontex współpracuje z innymi instytucjami UE i organizacjami międzynarodowymi, których działalność dotyczy bezpieczeństwa granic zewnętrznych lub kwestii migracji i uchodźców (m.in. z: Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych – OLAF, Europejskim Urzędem Policji – Europol, Europejskim Kolegium Policyjnym – CEPOL, Międzynarodową Organizacją Policji Kryminalnych – Interpol). Frontex współdziała ponadto

¹³ Zob. *Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” [online] z 25.11.2004 r., nr L349, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32004R2007> [dostęp: 20.01.2015].

z wybranymi państwami trzecimi, głównie podpisując i wdrażając specjalnie w tym celu przygotowane porozumienia. W związku z koniecznością poprawy efektywności agencji¹⁴ rozpoczęto dyskusje nad jej reformą. W jej rezultacie w 2011 r. Parlament Europejski poparł wynegocjowane z rządami poszerzenie kompetencji agencji, co zostało sformalizowane w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1168 z 25 października 2011 r.¹⁵. Od 2011 r. Agencja Frontex wspiera więc zapewnianie bezpieczeństwa UE i obszaru Schengen przez różne działania ułatwione dzięki wzmocnieniu jej mandatu. W szczególności, w ścisłej współpracy ze służbami państw członkowskich odpowiedzialnymi za zarządzanie granicami, rozwija sieć analizy ryzyka oraz dostarcza regularnych i doraźnych ocen ryzyka dotyczących nielegalnej migracji na granicach zewnętrznych UE. Ponadto, po wejściu w życie zmienionego rozporządzenia ustanawiającego Frontex pod koniec 2011 r., Komisja zwróciła się do tej agencji oraz Europolu o zakończenie niezbędnych ustaleń w celu umożliwienia przekazywania z Frontexu do Europolu danych osobowych związanych z transgraniczną działalnością przestępczą ułatwiającą nielegalną migrację i handel ludźmi. Należy zauważyć, że Frontex jako agencja o zadaniach kontrolno-policyjnych na mocy rozporządzenia nr 863/2007¹⁶ jest uprawniony do tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy (*Rapid Border Intervention Teams – Rabbit*). Ich celem jest zapewnienie wzmocnionej pomocy technicznej i operacyjnej. Zespoły takie powoływane są na wniosek państwa członkowskiego w obliczu nagłych i wyjątkowych sytuacji wynikających z masowego napływu nielegalnych imigrantów. W ich skład wchodzi specjalnie przeszkoleni eksperci z innych państw członkowskich, których zadaniem jest udzielenie czasowego wsparcia funkcjonariuszom służb granicznych państwa wnioskującego o wsparcie. Zespoły szybkiej interwencji zostały użyte po raz pierwszy w 2010 r. na lądowej granicy grecko-tureckiej. Frontex wysłał na ten teren oddział składający się ze 175 oficerów z 25 państw członkowskich,

¹⁴ Zob. A. Gostyńska, D. Liszczyk, *Reforma zarządzania granicami (w) Unii Europejskiej*, „Biuletyn PISM” z 15 września 2011 r., nr 89, s. 2523.

¹⁵ Zob. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1168/2011 z 25 października 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” [online] z 22.11.2011 r., nr L304, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32011R1168> [dostęp: 11.03.2015].

¹⁶ Zob. *Rozporządzenie nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 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*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” [online] z 31.07.2007 r., nr L199, http://www.nettax.pl/serwis/imgpub/duuel/2007/199/1_19920070731-pl00300039.pdf [dostęp: 25.01.2015].

w tym także z Polski. Po kilku miesiącach działalności zespołów napływ nielegalnych imigrantów do Unii Europejskiej zmalał o kilkadziesiąt procent¹⁷.

Należy podkreślić, że Frontex nie ma kompetencji w zakresie kreowania polityki migracyjnej UE ani kontroli stosowania konwencji z Schengen. Ponieważ Frontex przez swą działalność uszczelnia granice, doskonali nadzór techniczny, zatrzymuje nielegalnych imigrantów i deportuje ich do państw pochodzenia, niektóre jego działania, w szczególności te wobec nielegalnych imigrantów, budzą kontrowersje z punktu widzenia przestrzegania standardów praw człowieka. W tym kontekście Frontex bywa obiektem krytyki ze strony licznych instytucji i organizacji pozarządowych. Podstawowe zarzuty dotyczą łamania praw człowieka, np. pojawiają się opinie, że w ramach operacji Frontexu statki i łodzie z imigrantami są odsyłane bez sprawdzenia, czy na ich pokładzie przebywają osoby, którym należy przyznać prawo do azylu. Inny zarzut opiera się na tym, że wobec wzrastającej skuteczności agencji uchodźcy, aby uniknąć patroli, wybierają dłuższe i bardziej niebezpieczne trasy, co powoduje wzrost liczby zgonów na granicach. Ponadto Frontex jest postrzegany (szczególnie przez alterglobalistów) jako przyczyniający się do utrwalania podziału na centrum i peryferie UE, któremu Unia powinna raczej przeciwdziałać, niż go podtrzymywać. Zwolennicy Frontexu podkreślają z kolei, że przyczynia się on do ratowania życia imigrantów zarówno bezpośrednio, m.in. przez zabieranie ich z narażonych na zatonięcie łodzi, jak i pośrednio, zwalczając proceder handlu ludźmi. Obiektywnie należy jednak przyznać, że utworzenie agencji Frontex należy do udanych innowacyjnych przedsięwzięć w ramach zintegrowanego zarządzania granicami UE.

Wracając do głównego wątku rozważań, należy wskazać, że zakres, sposoby i przebieg realizacji w przyjętym w listopadzie 2010 r. komunikacie pt. *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE w działaniu* zostały przedstawione w trzech kolejnych raportach rocznych. W pierwszym sprawozdaniu, opublikowanym 25 listopada 2011 r.¹⁸, w odniesieniu do zarządzania granicami opisano stan polityki bezpieczeństwa UE w tym zakresie oraz przedstawiono perspektywy działań na 2012 r. Dokonano również oceny postępów we wdrażaniu najważniejszych środków w 2011 r. (rycina 8.1.). Charakteryzując politykę w sferze zarządzania granicami, podkreślono, że państwa członkowskie i Frontex musiały zintensyfikować wysiłki

¹⁷ Zob. D. Sturis, *Zmniejszono napływ nielegalnych imigrantów w UE. Mur w Grecji i tak powstanie?* [online], 5.01.2011, witryna internet. Gazeta.pl, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,8908017,Zmniejszono_naplyw_nielegalnych_imigrantow_w_UE__Mur.html [dostęp: 24.01.2015].

¹⁸ Zob. Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Pierwsze sprawozdanie roczne wykonania strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE*, KOM(2011) 790 wersja ostateczna, Bruksela 25.11.2011, w wersji online: <http://eur-lex.europa.eu/procedure/PL/201096> [dostęp: 1.02.2015].

dotyczące przeciwdziałania rosnącej presji migracyjnej wywieranej na zewnętrzne granice UE¹⁹. Zaznaczono przy tym, że Frontex odniósł sukces, zamykając trasę nielegalnej migracji z Afryki Zachodniej na Wyspy Kanaryjskie. Sformułowano także ocenę, że wschodnia granica UE jest miejscem, gdzie utrzymuje się przymyt na szeroką skalę. Z kolei granicę morską na Morzu Śródziemnym oraz granicę lądową z Turcją wskazano jako najczęstsze miejsca nielegalnego przekraczania granicy.

W ramach perspektyw działania w 2012 r. Komisja zadeklarowała:

- Przedstawienie wniosków w sprawie realizacji projektu tzw. inteligentnych granic²⁰.
- Przedstawienie sugestii dotyczących doskonalenia koordynacji kontroli granicznych realizowanych przez organy krajowe.

¹⁹ W następstwie wydarzeń związanych m.in. z arabską wiosną w Afryce Północnej ponad 50 tys. imigrantów przedostało się na terytorium UE przez granicę morską na Morzu Śródziemnym. Uruchomienie wspólnej operacji o kryptonimie „Hermes” Frontexu w lutym 2011 r. odegrało zasadniczą rolę w skuteczniejszym patrolowaniu tego szlaku. Również zespół szybkiej interwencji na granicy (RABIT) Frontexu, który po raz pierwszy w historii agencji udzielił wsparcia na granicy lądowej między Grecją i Turcją, przyczynił się do znacznego ograniczenia liczby nielegalnych przekroczeń granicy na tym odcinku.

²⁰ W konsekwencji podjęcia tego zobowiązania na początku 2013 r. Komisja przyjęła dwa wnioski ustawodawcze dotyczące Systemu Wjazdu/Wyjazdu (*Entry-Exit System – EES*) oraz Programu Rejestrowania Podróżnych (*Registered Traveller Programme – RTP*). Wnioski te składają się na pakiet znany pod nazwą „Inteligentne granice”. Systemy EES i RTP mają głównie charakter techniczno-administracyjny. Generalnie celem projektu „Inteligentne granice” (*Smart Borders*) jest zwiększenie kontroli nad osobami, które w strefie Schengen przebywają zgodnie z prawem, np. na podstawie wizy. Kluczowym elementem tego projektu jest system EES służący wykrywaniu osób, które bezprawnie przedłużyły swój pobyt w UE. Chodzi o takie sytuacje, w których cudzoziemiec w sposób legalny przekroczył granicę, ale z czasem jego prawo do przebywania na terytorium UE wygasło. System Entry-Exit będzie opierał się na rejestrowaniu czasu i miejsca wkroczenia oraz opuszczenia strefy Schengen. Jeśli w trakcie kontroli okaże się, że czas pobytu został bezprawnie przedłużony, to system przekaze właściwym organom państwowym automatyczne powiadomienie, a tym samym sygnał, że dana osoba nie powinna zostać ponownie wpuszczona na teren Unii. Dodatkowo system ma pomagać w identyfikowaniu tożsamości osób i ułatwić analizę wjazdów i wyjazdów obywateli państw trzecich. Ponadto system Entry-Exit pozwoli funkcjonariuszom służb granicznych na szybsze i bardziej precyzyjne kontrolowanie okresu dozwolonego pobytu, odstąpienie od stemplowania paszportów oraz stworzy możliwość udzielania dokładnych informacji podróżnym odnośnie do ich okresu pobytu. W systemie RTP będą rejestrowani podróżni z państw trzecich systematycznie przekraczający granicę zewnętrzną UE (np. udający się do pracy), którym zależy na sprawnym i szybkim przekroczeniu granicy. Podróżni będą składali wnioski o zarejestrowanie w systemie RTP i będą poddani szczegółowej kontroli w placówkach konsularnych lub na przejściach granicznych pod kątem spełniania przez nich warunków wjazdu. Dalej przekraczanie granic odbywać będzie się na podstawie specjalnej karty i automatycznych bramek. Taka kontrola pozwoli na wyeliminowanie szczegółowego sprawdzania na granicy. Prace nad wprowadzeniem systemów mają zostać zakończone w 2017 r. Ma to w znacznym stopniu zwiększyć przepustowość przejść granicznych oraz ułatwić monitorowanie liczby imigrantów, którzy w nieuprawniony sposób przedłużają swój pobyt na terytorium państw UE.

CEL 4: Poprawa bezpieczeństwa poprzez zarządzanie granicami				
	Działanie 1: Wykorzystanie pełnego potencjału EUROSUR	Działanie 2: Zwiększenie wkładu Frontsa w ewaluację przestępczości na granicach zewnętrznych	Działanie 3: Wspólne zarządzanie ryzykiem w odniesieniu do przepływu towarów przez zewnętrzne granice UE	Działanie 4: Poprawa współpracy między organami krajowymi
2 0 1 1	<p>Wniosek w sprawie ustanowienia EUROSUR</p> <p>Projekt pilotażowy na porożniowych i porożniowych zachodnich granicach UE</p>	<p>Wspólne sprawozdania na temat handlu ludźmi, przemytu i przemytu nielegalnych towarów jako podstawa do wspólnych operacji</p>	<p>Inicjatywy na rzecz poprawy oddziaływania w zakresie okazywania ryzyka i jego analizy</p>	<p>Opracowanie krajowych analiz wspólnego ryzyka, obejmujących politykę, straż graniczną i organy celne w celu identyfikowania najsłabszych punktów na granicach zewnętrznych</p>
2 0 1 2				<p>Propozycje dotyczące poprawy koordynacji kontroli granicznych przez różne organy</p>
2 0 1 3				
2 0 1 4	<p>Kody holorystyczne: Zielony: działanie, które (zgodnie z planem) ma zostać zakończone w 2011 r. pomarańczowy: działanie w toku szary: działanie nie rozpoczęte</p>			<p>Opracowanie minimalnych norm i najlepszych praktyk dla współpracy między różnymi organami</p>

Rycina 8.1. Postęp prac w zakresie poprawy bezpieczeństwa przez zarządzanie granicami

Źródło: Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Pierwsze sprawozdanie roczne wykonania strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE*, KOM(2011) 790 wersja ostateczna, Bruksela 25.11.2011, s. 26.

W raporcie znalazły się także uwagi dotyczące przebiegu prac nad rozwojem i wdrażaniem Eurosur, utworzeniem Wizowego Systemu Informacyjnego (*Visa Information System – VIS*) oraz wspólnego zarządzania ryzykiem w zakresie przepływu towarów przez granice. W raporcie z 2011 r. Komisja poinformowała, że przygotowała założenia techniczne i operacyjne Eurosur oraz wskazała zestaw działań, które należy podjąć, aby do 2013 r. system ten uzyskał pełną zdolność operacyjną²¹. W ramach realizacji tych wytycznych szesnastie z osiemnastu państw członkowskich położonych na południowej granicy morskiej i wschodniej granicy lądowej UE utworzyło w 2011 r. krajowe ośrodki koordynacyjne. Frontex z kolei rozpoczął tworzenie sieci Eurosur, która miała umożliwić krajowym ośrodkom koordynacyjnym i agencji Frontex wzajemną wymianę informacji. Po pomyślnych testach sieć Eurosur rozszerzono do listopada 2011 r. o kolejnych pięć państw członkowskich. Należy dodać w tym kontekście, że kilka południowych państw członkowskich UE rozpoczęło przygotowania do utworzenia regionalnej sieci Seahorse Mediterraneo²² we współpracy z wybranymi państwami z Afryki. Jednocześnie Frontex, Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu (EMSA) oraz Centrum Satelitarne UE (EUSC) opracowały koncepcję operacji w zakresie wspólnego wykorzystywania satelitów, systemów zgłaszania statków oraz innych narzędzi nadzoru. W 2011 r. odnotowano także duży postęp w zakresie rozwoju systemu VIS. Testy tego systemu zostały pomyślnie przeprowadzone w drugim i trzecim kwartale 2011 r. Po ich zakończeniu w październiku 2011 r. rozpoczęto wdrażanie VIS w pierwszym regionie (Afryka Północna). W okresie objętym sprawozdaniem dokonano także zmian w Kodeksie celnym dotyczących bezpieczeństwa i ramowego systemu zarządzania ryzykiem celnym w całej UE. Zmiany te dotyczyły: przekazywania zgłoszeń poprzedzających wysyłkę i przybycie towarów w podziale na sektory, elektronicznej analizy ryzyka przez służby celne, wymiany komunikatów za pośrednictwem wspólnego systemu zarządzania ryzykiem celnym oraz programu upoważnionego przedsiębiorcy²³. W drugim

²¹ Zob. European Commission, Commission staff working paper, *Determining the technical and operational framework of the European Border Surveillance System (EUROSUR) and the actions to be taken for its establishment*, Bruksela 28.01.2011, SEC(2011) 145 wersja ostateczna, w wersji online: <http://www.statewatch.org/news/2011/feb/eu-com-eurosur-staff-working-paper-sec-145-11.pdf> [dostęp: 25.01.2015].

²² Program ten został oficjalnie zatwierdzony przez Komisję Europejską i uruchomiony 19 września 2013 r. Jego zasadniczym celem jest stworzenie sieci komunikacji satelitarnej między państwami uczestniczącymi (m.in.: Hiszpania, Włochy, Francja, Malta, Portugalia, Cypr, Grecja). Projekt jest kontynuacją programu Seahorse Atlantico z 2006 r., którego realizacja pozwoliła na zmniejszenie presji migracyjnej drogą morską z Afryki do Europy – spadek z blisko 31 tys. imigrantów przechwyconych w 2006 r. do 332 w roku 2012.

²³ Instytucja upoważnionego przedsiębiorcy została wprowadzona do porządku prawnego UE rozporządzeniem (WE) nr 648/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 kwietnia 2005 r.

raporcie rocznym ogłoszonym 10 kwietnia 2013 r.²⁴ stwierdzono, że wdrażanie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego postępuje właściwie. Zapowiedziano także przedstawienie ostatniego, trzeciego sprawozdania z jej realizacji w połowie 2014 r.

W odniesieniu do poprawy bezpieczeństwa przez zarządzanie granicami drugi raport na początku zawiera informację o przedstawieniu w grudniu 2011 r. przez Komisję wniosku ustawodawczego w sprawie europejskiego systemu nadzoru granic Eurosur. Przyjęcie tego wniosku, zgodnie z ustaleniami zawartymi w sprawozdaniu, zaplanowano na 2013 r. Autorzy raportu w rozszerzonym ujęciu wskazali także korzyści, które przyniesie rozwijanie Eurosur, zaliczając do nich:

- Zapewnienie państwom członkowskim oraz agencjom UE wspólnych ram wymiany informacji w czasie zbliżonym do rzeczywistego.
- Zapewnienie współpracy między różnymi organami na poziomie państw i europejskim w celu zwalczania nielegalnej migracji i przestępczości transgranicznej.
- Wzmocnienie ochrony oraz skuteczności w ratowaniu życia migrantów.

W dalszej części raportu, oprócz informacji o powołaniu i włączeniu do sieci Eurosur ośrodków koordynacji ochrony granic w osiemnastu państwach obszaru Schengen położonych na południowych i wschodnich granicach, wskazuje się na duże znaczenie Funduszu Granic Zewnętrznych (FGZ)²⁵. Z jego środków

zmieniającym rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny. Status upoważnionego przedsiębiorcy uprawnia do korzystania z ułatwień odnoszących się do kontroli celnej dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony oraz z uproszczeń przewidzianych w ramach przepisów celnych.

²⁴ Zob. Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Drugie sprawozdanie na temat realizacji strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE*, KOM(2013) 179 wersja ostateczna, Bruksela 10.04.2013, w wersji online: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc53dbcb74e013df338c134095c.do> [dostęp: 11.03.2015].

²⁵ Fundusz Granic Zewnętrznych na lata 2007–2013 został ustanowiony na mocy decyzji nr 574/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 maja 2007 r. jako część programu ogólnego *Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi*. Fundusz miał za zadanie wspierać finansowo cztery cele:

- Skuteczną organizację administracji skupiającą się przede wszystkim na systemach wymiany informacji, gromadzeniu danych statystycznych i poprawie koordynacji między przejściami granicznymi, jak również na kontrolach, ochronie i mechanizmach ewidencji na granicach zewnętrznych.
- Skuteczne zarządzanie przepływami osób na granicach zewnętrznych, w szczególności korzystanie z europejskich systemów informacyjnych (SIS i VIS), jak również ściślejszą współpracę w zakresie wykrywania podrobionych lub fałszywych dokumentów podróży.
- Jednolite wykonywanie prawodawstwa UE np. przez propagowanie korzystania ze wspólnego praktycznego podręcznika dla straży granicznych oraz najnowszej technologii w dziedzinie ochrony granic zewnętrznych.
- Poprawę działalności służb konsularnych m.in. przez wzmocnianie zdolności operacyjnych sieci oficerów łącznikowych ds. imigracji oraz rozwój wspólnych placówek konsularnych.

finansowano regionalne systemy nadzoru umożliwiające lepszą kontrolę granic zewnętrznych obszaru Schengen. Środki Funduszu Granic Zewnętrznych posłużyły m.in. do rozbudowy Zintegrowanego Systemu Nadzoru Zewnętrznego (hiszp. *Sistema Integrado de Vigilancia Exterior – SIVE*)²⁶ w Hiszpanii, którego działania koncentrują się w szczególności wokół Cieśniny Gibraltarskiej, Wysp Kanaryjskich i Balearów oraz południowego brzegu Morza Śródziemnego. Fundusz wniósł również wkład w finansowanie systemu nadzoru wybrzeża we Francji. Mając na uwadze poprawę bezpieczeństwa na granicach oraz ułatwienia w podróżach dla obywateli państw nienależących do UE, na początku 2013 r. europejski Fundusz Granic Zewnętrznych wspierał także państwa członkowskie w zakresie walki z fałszowaniem dokumentów tożsamości oraz dokumentów podróży, w szczególności przez zakupy specjalistycznego sprzętu (dla straży granicznych i placówek konsularnych) służącego do sprawdzania autentyczności dokumentów. Fundusz Granic Zewnętrznych przyczynił się również do rozwoju instrumentu internetowego FADO (fałszywe i autentyczne dokumenty online) usprawniającego obieg informacji między państwami członkowskimi w zakresie wykrytych przypadków fałszowania dokumentów.

Komisja w raporcie z 2013 r. zaznacza, że przyjęła dwa wnioski ustawodawcze dotyczące systemu wjazdu/wyjazdu (*Entry-Exit System – EES*) oraz programu rejestrowania podróżnych (*Registered Traveller Programme – RTP*). Stwierdza także, że po wielu latach budowy i prób system informacyjny Schengen II (SIS II) w 2013 r. uzyskał pełną zdolność operacyjną²⁷. Komisja informuje

²⁶ System ten wykorzystuje wiele technologii, które zapewniają przepływ informacji w czasie rzeczywistym do centrów kierowania. Narzędzia zbierania i analizy informacji to: sieci czujników, radary, systemy optoelektroniczne, w tym kamery termowizyjne i wideo, czujniki akustyczne. Wszystkie te urządzenia są rozmieszczone na lądzie, statkach, w samolotach i na satelitach. Działalność systemu SIVE skupia się głównie na walce z nielegalną imigracją, handlem narkotykami, ale może być on stosowany także w zwalczaniu terroryzmu, zwalczaniu nielegalnych połowów i piractwa, do ochrony zasobów lądowych i morskich, ochrony portów, zarządzania ruchem jednostek poszukiwawczych i ratowniczych, zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. SIVE podlega i jest zarządzany przez Gwardię Cywilną (*Guardia Civil*) w Hiszpanii.

²⁷ Zakładane na 2007 r. uruchomienie Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II), wyposażonego w nowe funkcje i udoskonalenia, zostało znacznie opóźnione z powodu stopnia złożoności technicznej tego systemu. Uruchomiony został on dopiero 9 kwietnia 2013 r. SIS II stanowi obecnie największą europejską bazę danych w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego. W porównaniu z SIS I SIS II wykorzystuje nowsze technologie i w porównaniu z pierwowzorem jest o wiele szybszy w działaniu. Baza SIS II umożliwia m.in. używanie danych biometrycznych (odcisków palców, wizerunków twarzy). SIS II umożliwia państwowym sądom, prokuraturze, służbom policyjnym, granicznym, celnym oraz organom odpowiedzialnym za wykonanie przepisów i kontrolę w strefie Schengen oraz na jej granicach zewnętrznych wymianę informacji dotyczących m.in. osób poszukiwanych lub zaginionych, a także tych, którym odmówiono prawa do wjazdu i pobytu. W systemie rejestrowane są także informacje dotyczące samochodów, broni palnej, dokumentów utraconych, skradzionych lub wykorzystanych do popełnienia przestępstw. Korzystając

również o wsparciu udzielanym Grecji w zakresie zarządzania kwestiami azylu i migracji w celu poprawy zdolności tego państwa do lepszej kontroli granic zewnętrznych (zwłaszcza granicy z Turcją).

W świetle przedstawionych informacji widać, że w obszarze zarządzania granicami związanym z kwestiami celnymi kontynuowano prace nad wdrożeniem wspólnego zarządzania ryzykiem i bezpieczeństwem łańcucha dostaw. Ponadto trwały prace w zakresie ochrony bezpieczeństwa ładunków lotniczych. Agencja Frontex rozwijała własną sieć analizy ryzyka oraz dostarczała regularnych i doraźnych analiz ryzyka w odniesieniu do nielegalnej migracji na granicach zewnętrznych UE. Frontex kontynuował też współpracę operacyjną z innymi agencjami UE, takimi jak: Europol, Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu oraz Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Ponadto Frontex pomagał państwom członkowskim w organizowaniu wspólnych działań dotyczących powrotów, zgodnie z celami polityki powrotów UE. W 2012 r. dokonano również znacznych postępów w zakresie wdrażania nowych przepisów w zakresie praw podstawowych. Na mocy decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady utworzono forum konsultacyjne wspierające dyrektora i zarząd Frontexu w dziedzinie spraw związanych z prawami podstawowymi²⁸.

Główne zamierzenia Komisji na 2013 r. wymienione w raporcie to:

- wpieranie uruchomienia sieci Eurosur od 1 października 2013 r.,
- zapewnienie, od wiosny 2013 r., sprawnego funkcjonowania Systemu Informacyjnego Schengen II.

z SIS II, służby policyjne i graniczne mogą zidentyfikować osoby, które nie mają prawa wjazdu lub pobytu na obszarze strefy Schengen. Służby państw odpowiedzialne za bezpieczeństwo mogą w bazie SIS II dokonywać wpisów osób objętych europejskim nakazem aresztowania. Systemem tym zarządza Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości ustanowiona rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1077/2011 z 25 października 2011 r. Wymiana dodatkowych i uzupełniających informacji dotyczących wpisów w SIS należy do zadań struktur na szczeblu państw – *Supplementary Information Request at the National Entry – Sirene*. Sirene ma biura we wszystkich państwach strefy Schengen. Ich zadaniem jest koordynacja środków podejmowanych w związku z wpisami w SIS i zapewnienie wszczęcia odpowiednich kroków w sytuacji, gdy kontrola ujawni osoby lub przedmioty ujęte w systemie.

²⁸ Agencja zaprosiła do udziału w tym forum m.in. Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie azylu, Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców. Zarząd agencji mianował także urzędnika ds. praw podstawowych. Zachowuje on niezależność podczas pełnienia swoich obowiązków i podlega bezpośrednio zarządowi i forum konsultacyjnemu. W myśl nowych zasad w przypadku naruszenia praw człowieka określona misja Frontexu, w ramach której to nastąpi, będzie mogła zostać zawieszona lub zakończona. Zadaniem agencji w nowej formule jest również udzielanie pomocy państwom członkowskim w działaniach z zakresu ratownictwa morskiego oraz pomocy humanitarnej.

Jednocześnie Komisja wezwała państwa członkowskie do:

- zapewnienia współpracy organów państwowych, odpowiedzialnych za granice, w porozumieniu z ośrodkami koordynacji w państwach,
- przyspieszenia uzgodnień w sprawie wniosków dotyczących systemów EES i RTP,
- uzgodnienia wspólnych zaleceń i najlepszych praktyk dotyczących działalności straży granicznych i służb celnych w celu zapewnienia takiego samego poziomu bezpieczeństwa i usług na wszystkich zewnętrznych granicach oraz zmniejszenia kosztów kontroli,
- omawiania i uzgadniania wspólnych zaleceń w kwestii usprawnienia zarządzania ryzykiem celnym i bezpieczeństwem łańcucha dostaw,
- wdrożenia, w ramach cyklu politycznego, planu działań operacyjnych dotyczących nielegalnej imigracji (rycina 8.2.).

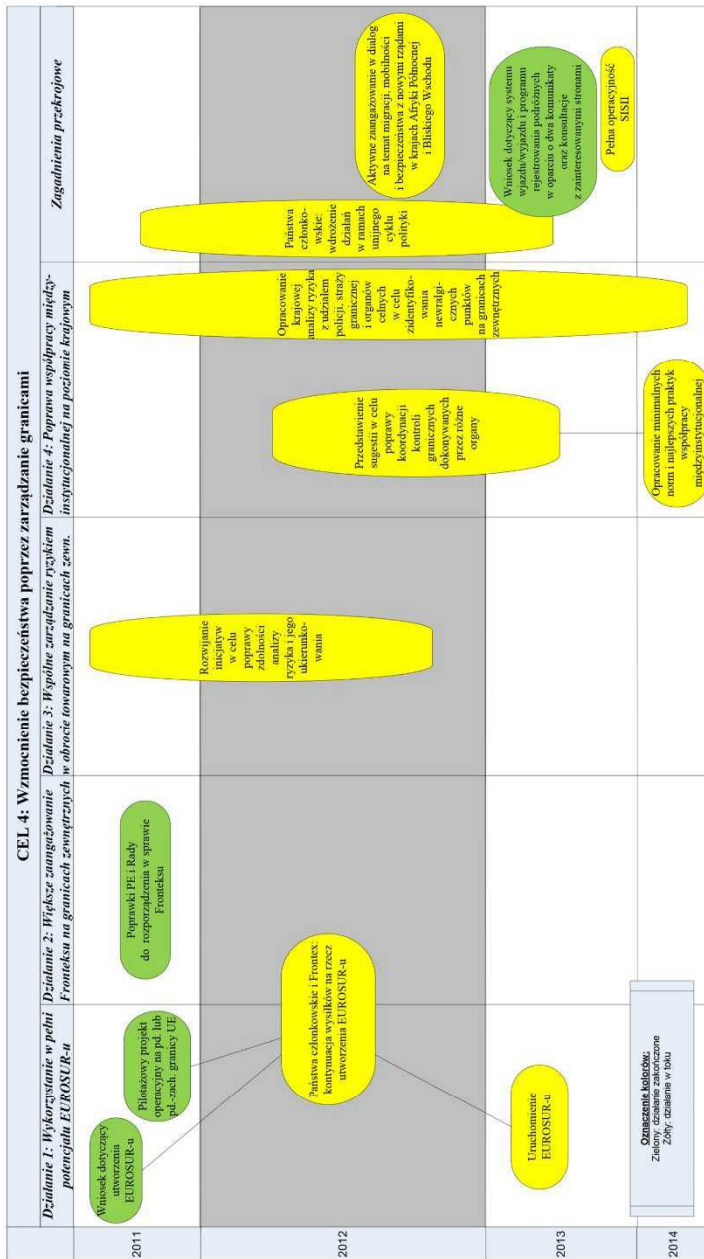
W odniesieniu do drugiego sprawozdania swoje uwagi przedstawił Parlament Europejski, który w specjalnej rezolucji²⁹ wyraził ubolewanie „[...] w związku z tym, że w drugim komunikacie z 10 kwietnia 2013 r. dotyczącym realizacji strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej Komisja jest mało krytyczna względem działań prowadzonych w ramach tej strategii i potwierdza te same priorytety co w pierwotnym komunikacie z listopada 2010 r., nie uwzględniając zwłaszcza konsekwencji wprowadzenia Karty praw podstawowych, której większość artykułów ma zastosowanie nie tylko do obywateli UE, ale również do wszystkich osób obecnych na terytorium UE”³⁰.

Ostatnie, ogłoszone 20 czerwca 2014 r. sprawozdanie³¹ poświęcone jest w głównej mierze ocenie tego, czy cele strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE zostały osiągnięte, oraz analizie przyszłych wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego. Dokonując oceny stopnia realizacji strategii bezpieczeństwa wewnętrznego, Komisja sformułowała generalny wniosek, że od 2010 r. dokonano znacznych postępów w zakresie realizacji jej celów. Uznano przy tym, że strategia bezpieczeństwa wewnętrznego na lata 2010–2014 stanowiła fundament

²⁹ Zob. *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2013 r. w sprawie drugiego sprawozdania na temat realizacji strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE (2013/2636(RSP))*, nr P7_TA-PROV(2013)0384 [online], 12.09.2013, witryna internet. Parlamentu Europejskiego: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013_0384+0+DOC+XML+V0//PL [dostęp: 10.02.2015].

³⁰ Ibidem, pkt 1.

³¹ Zob. Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Sprawozdanie końcowe z realizacji strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE w latach 2010–2014*, KOM(2014) 365 wersja ostateczna, Bruksela 20.06.2015, w wersji online: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com%282014%290365_/com_com%282014-%290365_pl.pdf [dostęp: 6.02.2015].



Rycina 8.2. Wzmocnienie bezpieczeństwa przez zarządzanie granicami

Źródło: Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Drugie sprawozdanie na temat realizacji strategii bezpieczeństwa wewnątrz UE*, KOM(2013) 179 wersja ostateczna, Bruksela 10.04.2013, s. 24.

dla inicjatyw z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego UE w ostatnich latach. Jak oceniono, przyczyniła się ona do dalszego zwiększania zdolności UE, jej państw członkowskich i innych zainteresowanych stron w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa oraz do wzmocnienia współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi. Wskazano także na trudności, które wystąpiły w trakcie realizacji założeń tej strategii, zaliczając do nich:

- kryzys finansowy w Europie i wynikające z niego ograniczenia budżetowe,
- szybko rosnące zagrożenie cyberprzestępczością.

Podkreślono, że UE musiała zmierzyć się ze skutkami regionalnych konfliktów i istotnych przemian politycznych. Szczególne znaczenie w tym względzie miały wydarzenia arabskiej wiosny, konflikty w Afryce Subsaharyjskiej oraz konflikt w Syrii, które wywierały istotny wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne UE. Wspomniano także o zarzutach dotyczących szeroko zakrojonych programów gromadzenia danych wywiadowczych oraz dyskusji na temat warunków, na jakich należy zapewnić bezpieczeństwo w tym zakresie. W ocenie Komisji fakt ten wzmocnił determinację zwiększania włączania praw podstawowych w strategię z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego. W omawianym raporcie odniesiono się także do dorobku Stałego Komitetu Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (COSI) ustanowionego na mocy traktatu lizbońskiego, który rozpoczął działalność w 2010 r. Oceniając jego pracę, zaznaczono, że stopniowo staje się on centralnym podmiotem zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa wewnętrznego UE. W związku z tym uznano, że COSI powinien jeszcze bardziej usprawnić swoje działania w zakresie koordynowania prac państw członkowskich, Komisji i agencji UE, co pozwoli na lepsze powiązanie zewnętrznego i wewnętrznego wymiaru bezpieczeństwa.

Odnosząc się do kwestii będących zasadniczym przedmiotem prowadzonych rozważań, czyli poprawy bezpieczeństwa przez zarządzanie granicami, w sprawozdaniu z 2014 r. zaznaczono, że działania UE, służące realizacji głównych celów w ramach tej problematyki (wykorzystanie pełnego potencjału Eurosur, zwiększenie wkładu Frontexu w zwalczanie przestępczości, wspólne zarządzanie ryzykiem w odniesieniu do przepływu towarów oraz poprawa współpracy między organami państw), podjęto i realizowano w celu ochrony praw podstawowych i wolności (swobodny przepływ osób w strefie Schengen oraz swobodny obrót towarów i usług w ramach rynku wewnętrznego) przy jednoczesnym wzmocnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego UE. Ważnym elementem tych pomyślnie realizowanych działań było wykorzystanie synergii między rozwiązywaniem problemów z zakresu zarządzania granicami w odniesieniu do osób i towarów a działalnością z zakresu zarządzania migracjami i zwalczaniem przestępczości. Dzięki przedsięwzięciom ukierunkowanym na poprawę stanu wiedzy funkcjonariuszy straży granicznej, funkcjonariuszy celnych, funkcjonariuszy policji i innych organów

odnośnie do sytuacji na lądzie, na morzu i w powietrzu zbudowano lepsze niż w przeszłości podstawy dookreślenia i podejmowania proporcjonalnych i skutecznych działań na granicach zewnętrznych UE. Za ważne osiągnięcie uznano uruchomienie pod koniec 2013 r. Eurosur³² – wielozadaniowego systemu służącego do wykrywania i zapobiegania przestępczości transgranicznej oraz przyczyniającego się do ratowania życia migrantów na zewnętrznych granicach strefy Schengen³³. Inny środek to wprowadzenie nowych przepisów dotyczących zarządzania strefą Schengen³⁴. Zgodnie z założeniem mają one usprawnić ocenę i monitorowanie sytuacji na granicach, zapewnić niezbędne wsparcie państwom członkowskim oraz być pomocne w usuwaniu ewentualnych niedociągnięć i w rezultacie utrzymywać wzajemne zaufanie w strefie Schengen. Różne analizy Frontexu oraz wprowadzenie Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II)³⁵

³² Zob. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 z 22 października 2013 r. ustanawiające europejski system nadzorowania granic (EUROSUR)*, op. cit.

³³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające europejski system nadzorowania granic (Eurosur) weszło w życie 2 grudnia 2013 r. System ten ma przyczynić się do osiągnięcia trzech celów: skutecznego zwalczania transgranicznej przestępczości zorganizowanej, ograniczenia liczby obywateli państw trzecich usiłujących nielegalnie przedostać się na terytorium UE, zmniejszenia liczby wypadków śmiertelnych wśród nielegalnych imigrantów próbujących pokonać Morze Śródziemne. Eurosur opiera się na intensywnej wymianie informacji i wzajemnej współpracy państw członkowskich UE oraz Frontexu. Centralny element Eurosur to krajowe ośrodki koordynacji, za których pośrednictwem wszystkie państwowe organy odpowiedzialne za nadzór granic są zobowiązane do współpracy i koordynacji działań. Informacje na temat zdarzeń na zewnętrznych granicach lądowych i morskich, o statusie i pozycjach patroli, a także raporty analityczne i dane wywiadowcze są wzajemnie udostępniane za pośrednictwem „krajowych obrazów sytuacji” przez organy państw. Eurosur funkcjonuje obecnie (2015 r.) w 30 państwach. W pierwszej fazie w 2013 r. było to 19 państw – 18 państw UE na południowych i wschodnich granicach zewnętrznych oraz Norwegia stowarzyszona z grupą Schengen. Od 1 grudnia 2014 r. do systemu dołączyło pozostałe osiem państw UE oraz trzy państwa stowarzyszone z grupą Schengen. Służby uczestniczące w systemie Eurosur prowadzą kompleksowy i intensywny nadzór nad tzw. granicami wysokiego ryzyka, czyli najbardziej zagrożonymi nielegalną migracją.

³⁴ Zob. *Rozporządzenie Rady (UE) nr 1053/2013 z 7 października 2013 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen oraz uchylecia decyzji komitetu wykonawczego z 16 września 1998 r. dotyczącej utworzenia Stałego Komitetu ds. Oceny i Wprowadzania w Życie Dorobku Schengen*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” [online] z 6.11.2013 r., nr L295, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1053&from=PL> [dostęp: 10.02.2015] oraz *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1051/2013 z 22 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 562/2006 w celu ustanowienia wspólnych zasad tymczasowego przywracania w wyjątkowych okolicznościach kontroli granicznej na granicach wewnętrznych*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” [online] z 6.11.2013 r., nr L295, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32013R1051> [dostęp: 10.02.2015].

³⁵ Zob. *Rozporządzenie (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej*

dotąd przyczyniły się do pogłębienia wiedzy w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi. Swobodny przepływ osób został ułatwiony dzięki wprowadzeniu Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS)³⁶ oraz pakietu dotyczącego tzw. inteligentnych granic, na który składają się wnioski ustawodawcze dotyczące systemu wjazdu/wyjazdu (EES) i programu rejestrowania podróży (RTP) – oba są obecnie przedmiotem dyskusji. W celu usprawnienia przywozu i wywozu towarów oraz ochrony rynku wewnętrznego trwają prace nad inicjatywą dotyczącą bezpieczeństwa łańcucha dostaw i zarządzania ryzykiem, aby zapewnić Frontexowi zdolności pozwalające na udzielanie wsparcia państwom członkowskim UE; wzmocniono jego pozycję przez przyjęcie zmienionej podstawy prawnej. Frontex ma zapewniać coraz większe wsparcie operacyjne państwom członkowskim podlegającym silnej presji migracyjnej, np. na granicy grecko-tureckiej i na Morzu Egejskim. Dzięki działaniom w ramach Śródziemnomorskiej Grupy Zadaniowej³⁷ UE udziela kompleksowego wsparcia na rzecz ochrony życia migrantów i dalszego zmniejszania obciążeń najbardziej dotkniętych migracją państw członkowskich UE obszaru Morza Śródziemnego.

Kwestia zintegrowanego zarządzania granicami stanowiła także przedmiot zainteresowania Parlamentu Europejskiego. O jego aktywnym udziale w kształtowaniu tego procesu świadczą m.in.:

- rezolucja z 22 maja 2012 r. w sprawie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej³⁸,
- rezolucja z 12 września 2013 r. w sprawie drugiego sprawozdania na temat realizacji strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE³⁹.

W treści pierwszej z przywołanych rezolucji Parlament przyjął z zadowoleniem i akceptacją uwagę przykładaną do bezpieczeństwa granic w kontekście

generacji (SIS II), „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” [online] z 28.12.2006 r., nr L381, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:381:0004:0023:PL:PDF> [dostęp: 11.02.2015].

³⁶ Zob. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008 z 9 lipca 2008 r. w sprawie Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) oraz wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi na temat wiz krótkoterminowych (rozporządzenie w sprawie VIS)*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” [online] z 13.08.2008 r., nr L218, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/Supervision/VIS/08-07-09_Regulation_VIS_PL.pdf [dostęp: 11.02.2015].

³⁷ Śródziemnomorską Grupę Zadaniową powołała Rada w październiku 2013 r. Jej zadaniem było wypracowanie kierunków działań mających na celu zapobiegnięcie śmierci imigrantów na morzu.

³⁸ Zob. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 22 maja 2012 r. w sprawie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej (2010/2308(INI))*, w wersji online: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0207+0+DOC+XML+-+V0//PL> [dostęp: 11.03.2015].

³⁹ Zob. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 12 września 2013 r. w sprawie drugiego sprawozdania na temat realizacji strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE (2013/2636(RSP))*, w wersji online: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2013-0377+0+DOC+XML+V0//PL> [dostęp: 9.02.2015].

strategii bezpieczeństwa wewnętrznego; jednocześnie stanął na stanowisku, że zarządzanie granicami i mobilność ludzi nie mogą być traktowane tylko jako zagadnienia z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego, lecz powinny być postrzegane także jako kluczowe elementy szerszej strategii politycznej obejmującej problem bezpieczeństwa w powiązaniu z kwestiami imigracji, azylu, polityki rozwojowej na szczeblu UE, polityki wspierającej rozwój gospodarczy, społeczny i demokratyczny, upowszechnianie praw człowieka w państwach trzecich. Parlament z naciskiem stwierdził, że do zapewnienia bezpieczeństwa należy dążyć przy poszanowaniu osiągnięć Unii, do których należy prawo do swobodnego przekraczania granic wewnętrznych⁴⁰. Odnosząc się wprost do kwestii zintegrowanego systemu ochrony granic, Parlament podkreślił wagę dobrej koordynacji działań podejmowanych przez państwa członkowskie w sferze zarządzania granicami zewnętrznymi. Jednocześnie przypomniał, że do usprawnienia swobodnego przepływu osób i ładunków oraz większej solidarności, a także poprawy bezpieczeństwa granic zewnętrznych niezbędna jest ścisła współpraca z państwami graniczącymi z Unią Europejską.

Z kolei w rezolucji z 12 września 2013 r. w sprawie drugiego sprawozdania na temat realizacji strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE Parlament, wskazując na znaczenie rozwoju zintegrowanego zarządzania granicami, podkreślił, że powinno ono zapewniać nie tylko jednolite, bezpieczne i wysokiej jakości kontrole granic zewnętrznych, ale również ułatwiać legalne ich przekraczanie oraz promować mobilność w strefie Schengen. Parlament z zadowoleniem przyjął oddanie do eksploatacji Systemu Informacyjnego Schengen II i zwrócił się do Europejskiej Agencji do Spraw Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi z wnioskiem o zapewnienie wysokiej jakości zarządzania nowym systemem.

W omawianej rezolucji wyrażono także opinię, że europejski system nadzorowania granic Eurosur stanie się skutecznym instrumentem w zakresie wykrywania i zapobiegania przestępczości transgranicznej, nieuregulowanej imigracji oraz zwalczania tych zjawisk, a także narzędziem służącym do ochrony i ratowania życia migrantów. Parlament dał także wyraz oczekiwaniu, że nowy system osiągnie pełną zdolność operacyjną do końca 2014 r. Ponadto w rezolucji podkreślono, że stosowaniu nowych rozwiązań technologicznych w dziedzinie migracji i zarządzania granicami powinna towarzyszyć dogłębna analiza pod kątem zasady konieczności i proporcjonalności stosowanych środków. W rezolucji zaznaczono, że systemy powinny być wprowadzane dopiero po przyjęciu odpowiednich uregulowań prawnych. Parlament z zadowoleniem przyjął nowe rozwiązania w sprawie

⁴⁰ Zob. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 22 maja 2012 r. w sprawie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej*, op. cit., s. 23.

mechanizmu oceny Schengen, wzywając jednocześnie Komisję do wywiązania się z nowych obowiązków w celu zapewnienia wysokiego poziomu zgodności z dorobkiem Schengen w całej strefie.

Ponadto w omawianej rezolucji zwrócono uwagę na to, że:

- wprowadzenie kontroli na granicach wewnętrznych to środek wyjątkowy i w przypadku rozważania takiej decyzji należy brać pod uwagę nie tylko kwestie bezpieczeństwa, lecz także ich wpływ na mobilność i swobodę przemieszczania,
- duże migracje obywateli państw trzecich i przekraczanie przez nich granic zewnętrznych nie powinny być wprost i bezpośrednio traktowane jako zagrożenie dla porządku publicznego czy bezpieczeństwa wewnętrznego,
- strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE przestanie obowiązywać z końcem 2014 r., w związku z czym Komisja powinna rozpocząć prace nad przygotowaniem nowej strategii na lata 2015–2019,
- nowa strategia powinna oprzeć się na konsultacjach z zainteresowanymi stronami, niezależnej zewnętrznej ocenie aktualnej strategii i jej instrumentów oraz uwzględnić przyszłe wyzwania.

Parlament wezwał także Radę do należytego uwzględnienia wkładu Parlamentu na rzecz nowej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego oraz wyraził poparcie dla przystąpienia Bułgarii i Rumunii do strefy Schengen i zaapelował do Rady o pozytywną decyzję w tej sprawie⁴¹.

Reasumując, należy stwierdzić, że wypracowane i stosowane dotychczas środki służące do budowy zintegrowanego zarządzania granicami można podzielić na:

- środki prawne, które ustanawiają zasady przekraczania granic zewnętrznych strefy Schengen z najważniejszym zbiorem przepisów w tej kategorii, którym jest kodeks graniczny Schengen,
- środki finansowe dedykowane zarządzaniu granicami zewnętrznymi strefy Schengen z najważniejszym instrumentem, który stanowi Fundusz Granic Zewnętrznych,
- scentralizowane bazy danych utworzone i działające na potrzeby ruchu migracyjnego i zarządzania granicami (system SIS II, system VIS, system Eurodac⁴²),

⁴¹ Zob. *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 12 września 2013 r. w sprawie drugiego sprawozdania na temat realizacji strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE*, op. cit.

⁴² Europejski Zautomatyzowany System Rozpoznawania Odcisków Palców (*European Dactyloscopy* – Eurodac) to system informatyczny zbudowany na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 2725/2000 z 11 grudnia 2000 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania konwencji dublińskiej. Zadaniem Eurodac jest

- środki zapobiegające nieuprawnionemu wjazdowi, tranzytowi i pobytowi w strefie Schengen skupione w ramach Eurosur,
- środki instytucjonalne służące do koordynacji współpracy operacyjnej w sferze zarządzania granicami zewnętrznymi, których trzon stanowi Frontex.

W kontekście realizacji zadań wynikających ze *Strategii bezpieczeństwa wewnętrznego w działaniu* widać wyraźnie, że po okresie dynamicznych zmian związanych z tworzeniem nowych instrumentów i agencji zarządzanie granicami wchodzi w fazę konsolidacji, która powinna wzmocnić wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a instytucjami UE. W świetle kryzysu związanego z podnoszonymi w 2011 r. postulatami przywracania kontroli granic państw rozwiązania te jawią się jako ważny element utrwalania jednego z najważniejszych osiągnięć, jakim jest swoboda przemieszczania się po terytorium UE.

W ramach podsumowania należy wskazać, że w europejskim dyskursie dotyczącym zarządzania granicami prezentowane są dwie opcje. Pierwszą z nich reprezentuje grupa państw, które uważają, że problem ochrony granic wymaga silniejszego zaangażowania Unii. Do tego grona należą: Francja, Włochy, Hiszpania, Grecja, Portugalia, Malta, Słowenia i Cypr, a więc państwa, które bardziej niż inne poddawane są presji nielegalnej imigracji. Uważają one, że UE powinna zintensyfikować działania w tej dziedzinie, także przez zwiększenie nakładów finansowych i zasobów ludzkich przeznaczanych na doskonalenie systemów ochronnych. Drugą opcję, zwolenników utrzymania dotychczasowych form współpracy, reprezentują pozostałe państwa członkowskie, które uważają, że należy pozostawić część kompetencji w rękach rządów państw. Odnotować należy także krytyczne opinie na temat intensywnie rozbudowywanego i doskonalonego (szczególnie

umożliwienie wskazania państwa właściwego do badania wniosków o azyl wniesionych w państwie członkowskim UE. Najpierw regulowały to przepisy konwencji określającej państwo właściwe dla rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu wniesionych w państwie członkowskim Wspólnot Europejskich, podpisanej 15 czerwca 1990 r. w Dublinie. Później konwencja dublińska została zastąpiona przez rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (rozporządzenie to ma zastosowanie na podstawie umów międzynarodowych także w Islandii, Norwegii i Szwajcarii). Eurodac umożliwia państwom członkowskim UE identyfikowanie osób występujących o azyl oraz osób zatrzymanych przy próbie nielegalnego przekroczenia zewnętrznych granic Unii. Dzięki porównaniu danych daktyloskopijnych państwa członkowskie mogą stwierdzić, czy ubiegający się o azyl lub cudzoziemiec, którego pobyt w państwie członkowskim okazał się nielegalny, nie ubiegał się już wcześniej o azyl w innym państwie członkowskim, albo też czy ubiegający się o azyl nie przedostał się na terytorium UE nielegalnie. System obejmuje jednostkę centralną w obrębie Komisji wyposażoną w skomputeryzowaną centralną bazę danych do porównywania odcisków palców oraz system elektronicznego przesyłania danych między państwami członkowskimi UE a bazą danych.

w wymiarze technologicznym) systemu ochrony zewnętrznych granic UE. W ramach tej krytyki wskazuje się na to, że:

- Mimo zapewnień, że proponowane środki kontroli mają służyć także ratowaniu życia rozbitków, nigdzie nie zostały określone procedury ratunkowe; nie jest też jasne, jak ma wyglądać procedura postępowania z uratowanymi imigrantami.
- W praktyce system Eurosur będzie wykorzystywany głównie do obrony granic Europy przed napływem imigrantów.
- Istnieje wiele ryzyk wiążących się z tym, że w ramach systemu w bezprecedensowej skali będą gromadzone liczne informacje i dane osobowe, w tym dane biometryczne.
- Elementy systemu tzw. inteligentnych granic są niezwykle skomplikowane technicznie i przez to bardzo kosztowne oraz nie gwarantują bezawaryjnego działania.

Można zatem powiedzieć, że krytyka przebiega w dwóch głównych kierunkach. Pierwszy wiąże się z technicznym aspektem przeliczonym dodatkowo na związane z tym koszty. Drugi dotyczy czynnika ludzkiego wiążącego się z prawami i wolnościami obywatelskimi oraz ich przestrzeganiem.

Streszczenie

Opracowanie poświęcone jest problematyce organizacji i modernizacji systemu zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej. Główny nurt analizy wiąże się z realizacją celu czwartego *Strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE* w działaniu, opisanym w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.11.2010 r., dotyczącym poprawy bezpieczeństwa przez zintegrowane zarządzanie granicami.

Abstract

The study is devoted to the problems of organization and modernization of the management of external borders of the European Union. The main trend of the analysis is associated with the implementation of the fourth purpose of the EU's Internal Security Strategy in Action described in the Communication from the Commission to the European Parliament and Council of 22.11.2010 and concerning the improvement of the security by the integrated border management.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo wewnętrzne UE, strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE, zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi

Keywords: Integrated management of external borders, The EU's internal security, The EU's Internal Security Strategy