



ZARZĄDZANIE GRANICAMI ZEWNĘTRZNYMI

W ciągu ostatnich dziesięciu lat polityka zarządzania granicami znacznie się rozwinęła: utworzono instrumenty i agencje takie jak system informacyjny Schengen, wizowy system informacyjny czy Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (obecna agencja Frontex z rozszerzonymi zadaniami). Po krótkim okresie konsolidacji nastąpił okres nowych działań w odpowiedzi na wyzwania związane z napływem uchodźców i migrantów oraz większe obawy o bezpieczeństwo. Cechuje się on silniejszym naciskiem na bardziej bezpośrednie wsparcie operacyjne oraz europeizację polityki zarządzania granicami.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuły 67 i 77 TFUE.

CELE

Jednolity obszar bez kontroli na granicach wewnętrznych – strefa Schengen – wymaga wspólnej polityki zarządzania granicami zewnętrznymi. Unia pracuje zatem nad określeniem wspólnych standardów kontroli na swoich granicach zewnętrznych oraz nad stopniowym wdrożeniem zintegrowanego systemu zarządzania tymi granicami.

OSIĄGNIĘCIA

Pierwszy krok na drodze ku wspólnemu zarządzaniu granicami zewnętrznymi Europy został uczyniony w dniu 14 czerwca 1985 r., kiedy to pięć z dziesięciu państw członkowskich Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej podpisało układ z Schengen, który pięć lat później został uzupełniony konwencją wykonawczą do układu z Schengen. Strefa Schengen, czyli pozbawiony granic obszar, który powstał na mocy dorobku Schengen (pod tą nazwą znane są powyższe umowy i przepisy), obejmuje obecnie 26 państw europejskich (aby uzyskać więcej szczegółów na temat strefy Schengen, zob. [2.1.3](#)).

A. Dorobek Schengen dotyczący granic zewnętrznych

Przepisy tworzące obecny dorobek Schengen dotyczący granic zewnętrznych, który opiera się na pierwotnym dorobku włączonym do porządku prawnego UE na mocy traktatu amsterdamskiego, zawarte zostały w różnego rodzaju środkach, które można zasadniczo podzielić na pięć kategorii.

Po pierwsze, głównym trzonem zarządzania granicami zewnętrznymi jest kodeks graniczny Schengen, który zawiera przepisy dotyczące przejść granicznych na granicach zewnętrznych i warunków tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych. Po drugie, jako że nie wszystkie państwa członkowskie mają granice zewnętrzne, które trzeba kontrolować, i nie wszystkich państw dotyczy w takim samym stopniu ruch graniczny, UE wykorzystuje swoje fundusze, aby zrekompensować niektóre koszty ponoszone przez państwa członkowskie mające granice zewnętrzne. W okresie 2007–2013 ten mechanizm dzielenia się obciążeniami

finansowymi był realizowany przez Fundusz Granic Zewnętrznych. W latach 2014–2020 zastąpiono go Funduszem Bezpieczeństwa Wewnętrznego: granice i wizy. Trzecia kategoria obejmuje środki związane z tworzeniem scentralizowanych baz danych na potrzeby zarządzania migracjami i granicami: system informacyjny Schengen (SIS), wizowy system informacyjny (VIS) i europejski system odcisków palców Eurodac umożliwiający identyfikację osób ubiegających się o azyl i zapewniający właściwe wykonanie rozporządzenia dublińskiego (aby znaleźć więcej informacji na temat Eurodac i rozporządzenia dublińskiego, zob. 5.12.2). Po czwarte, istnieje zestaw środków (tzw. pakiet środków dotyczących pośredników^[1]), którego celem jest zapobieganie bezprawnemu wjazdowi, tranzytowi i pobytowi oraz karanie za te czyny. Ostatnią kategorią są środki dotyczące współpracy operacyjnej w zakresie zarządzania granicami, które skupiają się wokół Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (obecna Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex) z rozszerzonymi zadaniami).

1. System informacyjny Schengen (SIS)

System informacyjny Schengen, obecnie już drugiej generacji, zapewnia infrastrukturę zarządzania informacjami, aby wspierać kontrole graniczne i związane z nimi zadania policji w zakresie bezpieczeństwa, a także współpracę sądową. Państwa należące do tego systemu dokonują wpisów do bazy danych, do której bezpośredni dostęp mają wszyscy funkcjonariusze policji i organów ścigania oraz przedstawiciele innych organów, którzy wykorzystują informacje zawarte w tej bazie do wykonywania swoich czynności. Wpisy te dotyczą osób poszukiwanych lub zaginionych, utraconego lub skradzionego mienia oraz zakazów wjazdu. Jeśli wymagane są dodatkowe informacje na temat wpisów do systemu informacyjnego Schengen, można je uzyskać za pośrednictwem sieci krajowych biur Sirene (Supplementary Information Request at the National Entry – wniosek o informacje uzupełniające na wejściach krajowych), ustanowionych we wszystkich państwach strefy Schengen. Rolą tych biur jest koordynacja środków podejmowanych w związku z wpisami w SIS i zapewnianie wszczęcia odpowiednich działań, np. gdy osoba poszukiwana zostaje zatrzymana, osoba, której odmówiono prawa wjazdu, ponownie próbuje wjechać do strefy Schengen, lub też gdy dokonano konfiskaty skradzionego pojazdu lub dokumentu tożsamości. Wprowadzenie systemu informacyjnego Schengen drugiej generacji (**SIS II**), wyposażonego w nowe funkcje i udoskonalenia, takie jak zastosowanie danych biometrycznych i wzajemne powiązanie wpisów, znacznie się opóźniło z powodu dużego stopnia złożoności tego systemu. System ten planowano wprowadzić w 2007 r., lecz ostatecznie uruchomiono go w dniu 9 kwietnia 2013 r. Systemem tym (oraz systemem VIS i bazą danych Eurodac) zarządza nowa agencja – Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, eu-LISA.

2. Wizowy system informacyjny (VIS)

Celem systemu VIS jest zapewnienie lepszej realizacji wspólnej polityki wizowej oraz poprawy współpracy konsularnej i procesu konsultacji pomiędzy centralnymi organami wizowymi. VIS jest połączony ze wszystkimi konsulatami państw strefy Schengen wydającymi wizy oraz ze wszystkimi przejściami granicznymi w tych państwach, które znajdują się na granicach zewnętrznych strefy. Na takich przejściach granicznych VIS umożliwia pracownikom straży granicznej sprawdzenie, czy osoba posiadająca wizę biometryczną jest osobą, która o nią wniosowała. Czynności te polegają na porównaniu odcisków palców z danymi biometrycznymi załączonymi do wizy oraz na przeszukaniu całej bazy VIS. System ten jest wyposażony w wysokiej klasy zabezpieczenia, które mają zapewniać jego stałą niezawodność

[1]Zob. dyrektywa Rady 2002/90/WE i decyzja ramowa Rady 2002/946/WSiSW.

i dostępność oraz ograniczać dostęp do danych jedynie do kręgu osób uprawnionych i tylko w uzasadnionych celach. Organy ścigania i Europol mają dostęp do tego systemu do celów wykrywania i ścigania przestępstw terrorystycznych i innych poważnych przestępstw. W październiku 2011 r. VIS uruchomiono we wszystkich konsulatach państw strefy Schengen wydających wize w Afryce Północnej i jest on obecnie wdrożony na całym świecie.

3. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (obecna agencja Frontex z rozszerzonymi zadaniami)

Podobnie jak europejska infrastruktura bezpieczeństwa wewnętrznego – która była tworzona stopniowo w drodze bieżącej współpracy, zmian traktatów i realizowania wytycznych politycznych Rady, poczynając od wytycznych ze szczytu w Tampere – koncepcja bezpieczeństwa granic również ulegała stopniowej zmianie, ewoluując od strictly krajowych systemów do zacieśnionej współpracy operacyjnej UE na granicach zewnętrznych. Chociaż bieżąca odpowiedzialność za kontrolę granic zewnętrznych i nadzór nad nimi nadal spoczywa w znacznej mierze na państwach członkowskich, krajowe systemy bezpieczeństwa granic coraz częściej wzbogacane są o zestaw ogólnoeuropejskich narzędzi reagowania na potencjalne zagrożenia na granicach zewnętrznych.

Jednym z kluczowych kamieni milowych w tym procesie było utworzenie agencji Frontex. Agencja ta rozpoczęła działalność w dniu 3 października 2005 r. na mocy rozporządzenia Rady (WE) 2007/2004. Po kilkukrotnym zwiększeniu zasobów agencji, zatrudnia ona obecnie ponad 300 urzędników i ok. 80 oddelegowanych ekspertów krajowych. Jej siedzibą jest Warszawa.

Agencja ta wspiera zintegrowane podejście do zarządzania granicami. Przeprowadza analizy ryzyka, sporządza programy szkoleń dla pracowników straży granicznej i prowadzi badania. Odgrywa również aktywniejszą rolę we współpracy operacyjnej, koordynując wspólne operacje zarządzania granicami i organizując działania dotyczące powrotów. Na mocy zmienionego mandatu, określonego w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 z dnia 25 października 2011 r., wzmocniono zdolności operacyjne Fronteksu oraz położono większy nacisk na zapewnienie przestrzegania praw podstawowych podczas realizowania działań przez tę agencję. Zwiększono również jej zdolności w zakresie nadzoru dzięki utworzeniu Centrum Sytuacyjnego Fronteksu, a ostatnio – europejskiego systemu nadzorowania granic EUROSUR, który umożliwi wymianę odnośnych danych niemal w czasie rzeczywistym między Fronteksem a państwami strefy Schengen.

Dotychczasowa agencja Frontex została rozszerzona i przekształcona w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej na mocy rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej^[2], które przyjęto we wrześniu 2016 r. Główną rolą Straży Granicznej i Przybrzeżnej jest pomaganie w zintegrowanym zarządzaniu granicami zewnętrznymi. Straż będzie dbać o skuteczne zarządzanie przepływami migracyjnymi oraz wysoki poziom bezpieczeństwa w UE. Jednocześnie pomoże zapewnić swobodne przemieszczanie się na terytorium UE i pełne przestrzeganie praw podstawowych. Straż Graniczna i Przybrzeżna będzie się składać z Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej i krajowych organów odpowiedzialnych za zarządzanie granicami. Głównym jej zadaniem będzie opracowanie strategii operacyjnej w zakresie zarządzania granicami i koordynacja pomocy płynącej ze wszystkich państw członkowskich.

[2]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.

B. Zmiany w zakresie zarządzania przez UE granicami zewnętrznymi

Od utworzenia Fronteksu poczyniono kilka praktycznych kroków służących większej integracji zarządzania granicami zewnętrznymi: znaczna modernizacja infrastruktury technicznej; szereg operacji wspólnego zarządzania granicami oraz rozwinięcie zdolności szybkiego reagowania (początkowo za pomocą zespołów szybkiej interwencji na granicy (RABIT), a od 2011 r. również za pomocą europejskich zespołów straży granicznej). Tempo zmian wzrosło z uwagi na fakt, że w ostatnich latach bardzo wiele osób zginęło podczas przeprawy przez Morze Śródziemne, oraz z uwagi na ogromny napływ uchodźców i migrantów. We wspólną operację „Tryton” – rozpoczętą pod koniec 2014 r. i znacznie rozwiniętą w 2015 r., polegającą na patrolowaniu granicy morskiej głównie między Libią a Włochami – został zaangażowany personel i sprzęt z kilku państw członkowskich w celu zapewnienia Włochom bezpośredniego wsparcia operacyjnego. Realizowana w Grecji wspólna operacja „Posejdon” została w grudniu 2015 r. znacznie rozszerzona i przekształciła się w operację w zakresie szybkiej interwencji. Do udziału w niej oddelegowano więcej personelu i przeznaczono więcej sprzętu, aby podjąć wyzwania związane z zarządzaniem granicami zewnętrznymi. W podobny sposób Frontex odegrał również wiodącą rolę w realizowaniu innego aspektu reakcji na wyzwania stojące przed państwami członkowskimi pierwszej linii: utworzenia tzw. hotspotów oraz rozlokowania zespołów wspierających zarządzanie migracjami. W ramach tych zespołów Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (zob. [5.12.2](#)), Europol (zob. [5.12.7](#)) i Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) – w partnerstwie z władzami krajowymi i innymi agencjami – współpracują w celu identyfikacji, sprawdzania i rejestrowania migrantów, którzy przybywają do UE, oraz organizowania operacji powrotowych dla osób, którym nie przysługuje prawo pozostania na terytorium UE. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) jest wiodącą agencją w unijnych regionalnych grupach zadaniowych: z kwaterą główną w Katanii (hotspoty we Włoszech) oraz w Pireusie (hotspoty w Grecji). Zarówno operacje morskie, jak i bezpośrednie wsparcie państw członkowskich w hotspotach stanowią wymierną reakcję europejską na zjawisko, które przybrało obecnie wymiar kryzysu humanitarnego i które stanowi wyzwanie dla zarządzania granicami.

Pod wieloma względami trwający napływ uchodźców i migrantów prowadzi do europeizacji zarządzania granicami. Traktat lizboński przewiduje wspólną politykę zarządzania granicami. Program sztokholmski zawierał zatem apel o zbadanie możliwości utworzenia europejskiego systemu straży granicznych; apel ten tylko powtórzono po pięciu latach w konkluzjach Rady Europejskiej z czerwca 2014 r. Po raz kolejny bodźcem do podjęcia działań przez Komisję był kryzys uchodźczy i migracyjny oraz ciągle słowa krytyki ze strony państw członkowskich o tym, że UE nie kontroluje swoich granic zewnętrznych. W grudniu 2015 r. Komisja przedstawiła wnioski w sprawie wzmocnienia mandatu Fronteksu, w szczególności przez umożliwienie tej agencji bezpośredniego zakupu sprzętu, znaczne zwiększenie jej zasobów ludzkich i finansowych oraz zwiększenie jej roli w operacjach powrotowych. Być może najbardziej przyciągającym uwagę aspektem wniosków Komisji było utworzenie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, która – jak zaproponowano – miałaby prawo do interwencji w przypadkach, gdy dane państwo członkowskie nie byłoby zdolne do poradzenia sobie z presją migracyjną, co zagrażałoby tym samym strefie Schengen (zob. również lit. A.3. powyżej). Pozostałe wnioski są obecnie rozpatrywane przez Parlament i Radę i towarzyszą im wnioski dotyczące wprowadzenia obowiązkowych kontroli obywateli UE przybywających do strefy Schengen lub ją opuszczających drogą lądową, morską lub powietrzną, co ma być przeprowadzone za pomocą ukierunkowanej poprawki do kodeksu granicznego Schengen służącej zwiększeniu bezpieczeństwa w sytuacji podwyższonego zagrożenia terroryzmem. Jak

zakłada proponowana zmiana, obywatele byliby kontrolowani z wykorzystaniem bazy danych SIS oraz bazy Interpolu zawierającej dane skradzionych lub utraconych dokumentów podróży.

Oprócz koncentracji wysiłków na rozwiązaniu problemu ogromnego napływu uchodźców i migrantów, co jest oczywiste, realizowane są inne kluczowe zmiany w polityce dotyczącej granic, a mianowicie pakiet tzw. inteligentnych granic, który ma na celu zmodernizowanie zarządzania granicami poprzez automatyzację kontroli na granicach i poprawę jakości informacji o wyjeździe i wjeździe. W październiku 2011 r. Komisja przedstawiła komunikat nt. inteligentnych granic, a następnie odnośny wniosek ustawodawczy w lutym 2013 r. Pakiet ten składa się z dwóch elementów: systemu wjazdu/wyjazdu (EES) – bazy danych do rejestracji czasu i miejsca wjazdu oraz długości dozwolonych krótkich pobytów, a także programu rejestrowania podróży (RTP), który umożliwi uproszczenie i automatyzację kontroli granicznej w odniesieniu do pewnych kategorii podróżnych, np. biznesmenów. Z powodu wątpliwości dotyczących wstępnej kalkulacji przez Komisję kosztów pakietu dotyczącego inteligentnych granic, pytań o wykonalność techniczną systemu i obaw o zakładane korzyści Komisja postanowiła zlecić dalszą ekspertyzę techniczną, którą ukończono w październiku 2014 r. W 2015 r. przeprowadzono następnie testy praktyczne i operacyjne pod kierownictwem eu-LISA. W kwietniu 2016 r. Komisja przedstawiła nowy wniosek, tym razem dotyczący tylko EES.

Choć EES realizuje ten sam główny cel, jakim jest przyspieszenie, ułatwienie i wzmocnienie procedur kontroli granicznej dotyczących podróżnych z państw trzecich, to zawiera jednak pewne istotne zmiany w porównaniu z wnioskiem z 2013 r. Po pierwsze, ogranicza on ilość danych (np. odciski palców), które trzeba zgromadzić i przechowywać, a także przewiduje znaczną redukcję kosztów (z 1,1 mld EUR w pierwotnym wniosku do 408 mln EUR). Ponadto na mocy wniosku Komisji istniałaby interoperacyjność między wizowym systemem informacyjnym (zob. powyżej) a EES, a organy ścigania miałyby do niego dostęp na określonych warunkach. Nowy wniosek jest obecnie rozpatrywany przez Parlament i Radę.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament Europejski ma mieszany stosunek do kwestii rozwoju polityki zarządzania granicami zewnętrznymi. Szeroko popiera on większą rolę organizacyjną Fronteksu, często również apeluje o dalsze zwiększenie roli tej agencji, w miarę jak UE boryka się z kryzysem migracyjnym w basenie Morza Śródziemnego. W swojej rezolucji z dnia 2 kwietnia 2014 r. w sprawie śródkresowego przeglądu programu sztokholmskiego Parlament stwierdził, że „zewnętrzne granice strefy Schengen powinny być w przyszłości strzeżone przy wsparciu europejskiej straży granicznej”. W swojej rezolucji z dnia 10 września 2015 r. w sprawie migracji i uchodźców w Europie Parlament z zadowoleniem przyjął „wsparcie operacyjne, którego Komisja udzieli granicznym państwom członkowskim (...), za pomocą utworzenia ośrodków pierwszej rejestracji migrantów (>>hotspots<<)”, choć również zaznaczył, że podejście to, aby było skuteczne, będzie wymagało faktycznego systemu relokacji (zob. [5.12.2](#)). Choć Parlament przychylnie odnosi się do podejścia do zarządzania granicami zewnętrznymi w większym stopniu opartego na współpracy, to wyraża jednak obawę dotyczącą braku kontroli parlamentarnej nad Fronteksem oraz braku solidnego systemu zapewniania przestrzegania praw podstawowych.

Mimo że Parlament w dużej mierze pozytywnie odbiera rozwój Fronteksu, to jego stanowisko w sprawie inteligentnych granic jest znacznie bardziej ostrożne. Po złożeniu przez Komisję wniosku w 2013 r. Parlament wyraził wątpliwości w związku z ogromną infrastrukturą technologiczną i proponowanym masowym przetwarzaniem danych osobowych na potrzeby zarządzania granicami zewnętrznymi. Ponadto Parlament wyraził szereg obaw w związku

z zakładanymi kosztami technologii inteligentnych granic oraz z wątpliwościami co do ich korzyści. W rezolucji z dnia 12 września 2013 r. w sprawie drugiego sprawozdania na temat realizacji strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE Parlament stwierdził, że „rozwój nowych systemów IT w dziedzinie migracji i zarządzania granicami, takich jak inicjatywy dotyczące inteligentnych granic, należy dokładnie przeanalizować, zwłaszcza pod kątem zasady konieczności i proporcjonalności”. W sprawie tej Parlament przedstawił niedawno (we wrześniu 2015 r.) pytanie wymagające odpowiedzi ustnej do Komisji i Rady o wyjaśnienie ich stanowiska w sprawie dostępu organów ścigania do tego systemu oraz o znaczenie wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z kwietnia 2014 r. w sprawie dyrektywy o zatrzymywaniu danych (zob. [5.12.8](#)). Co znamienne, Parlament zapytał również o to, czy EES i RTP są „właściwą lub wystarczającą reakcją w świetle obecnej i przyszłej sytuacji na zewnętrznej granicy UE”. Parlament ma się teraz wypowiedzieć w sprawie zmienionego wniosku.

[Kristiina Milt](#)
[09/2016](#)