

Uniwersytet w Białymstoku
Wydział Prawa

Mateusz Hubert Ziemblicki

**FRONTEX JAKO AGENCJA
WYSPECJALIZOWANA UNII EUROPEJSKIEJ**

Rozprawa doktorska

Promotor:

dr hab. Anna Doliwa-Klepacka, prof. UwB

Promotor pomocniczy:

dr Magdalena Perkowska

Białystok 2021

Spis treści

Wykaz podstawowych skrótów	5
Wstęp	7
1. Podstawowe pojęcia w zakresie funkcjonowania Frontexu	15
1.1. Uwagi ogólne.....	15
1.2. Podstawowe pojęcia.....	15
1.2.1. Pojęcie i specyfika granicy.....	15
1.2.2. Pojęcie i specyfika migracji.....	19
1.3. Agencje w strukturach Unii Europejskiej.....	25
1.4. Podsumowanie.....	35
2. Polityka dotycząca granic zewnętrznych a zintegrowane zarządzanie zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej	37
2.1. Uwagi ogólne.....	37
2.2. Strefa Schengen i jej granice.....	37
2.2.1. Geneza i rozwój strefy Schengen.....	37
2.2.2. Status granic strefy Schengen.....	49
2.3. Kształtowanie polityki dotyczącej granic zewnętrznych Unii Europejskiej.....	53
2.3.1. Geneza zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej.....	53
2.3.2. Ewolucja zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej (podstawy prawne funkcjonowania Frontexu).....	72
2.4. Podsumowanie.....	96
3. Frontex - ramy organizacyjne	98
3.1. Uwagi ogólne.....	98
3.2. Struktura zarządcza i administracyjna.....	100
3.2.1. Zarząd.....	100
3.2.1.1. Sposób powoływania.....	100
3.2.1.2. Ewolucja kompetencji.....	102
3.2.2. Dyrektor wykonawczy.....	114
3.2.2.1. Sposób powoływania.....	114
3.2.2.2. Ewolucja kompetencji.....	119
3.2.3. Forum konsultacyjne.....	126
3.2.3.1. Sposób powoływania.....	126
3.2.3.2. Ewolucja kompetencji.....	134
3.2.4. Urzędnik ds. praw podstawowych.....	141
3.2.4.1. Sposób powoływania.....	141
3.2.4.2. Ewolucja kompetencji.....	143
3.2.5. Wydziały.....	151

3.2.5.1. Wydział Działań Operacyjnych.....	152
3.2.5.2. Wydział Budowania Zdolności.....	158
3.2.5.3 Wydział Ładu Korporacyjnego.....	159
3.3. Personel.....	160
3.4. Formy współpracy na terytorium państw członkowskich UE oraz państw trzecich.....	163
3.4.1. Krajowe punkty kontaktowe.....	163
3.4.2. Wspecjalizowane oddziały.....	164
3.4.3. Krajowe ośrodki koordynacji.....	166
3.4.4. Oficerowie łącznikowi w państwach członkowskich.....	168
3.4.5. Oficerowie łącznikowi w państwach trzecich.....	170
3.4.6. Biura antenowe.....	172
3.4.7. Akademie partnerskie.....	174
3.5. Podsumowanie.....	174
4. Ewolucja zadań, budżetu oraz finansowania Frontexu.....	177
4.1. Uwagi ogólne.....	177
4.2. Zmiany zakresu zadań Frontexu.....	177
4.3. Zmiany budżetu oraz finansowania zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami UE.....	189
4.4. Podsumowanie.....	199
5. Działania Frontexu na granicach zewnętrznych UE.....	201
5.1. Uwagi ogólne.....	201
5.2. Wspólne operacje i szybkie interwencje na granicach zewnętrznych UE.....	201
5.2.1. Inicjowanie działań.....	201
5.2.2. Zespoły operacyjne, procedura uruchamiania operacji oraz ich koordynacja.....	206
5.2.3. Zakończenie (zawieszenie albo niepodejmowanie działań) oraz ocena.....	226
5.2.4. Koszty.....	227
5.3. Działania w zakresie powrotów.....	228
5.3.1. Operacje powrotowe.....	228
5.3.2. Interwencje powrotowe oraz szybkie interwencje powrotowe.....	239
5.3.3. Zasoby operacyjne w zakresie powrotów.....	241
5.4. Ochrona zewnętrznych granic morskich UE.....	243
5.5. Potencjał techniczny Frontexu.....	248
5.6. Stała służba Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.....	256
5.7. Podsumowanie.....	259
6. Działalność Frontexu o charakterze wywiadowczym.....	261
6.1. Uwagi ogólne.....	261

6.2. Analiza ryzyka.....	261
6.3. Ocena narażenia państw członkowskich.....	264
6.4. Metody, środki i produkty analizy wywiadowczej.....	267
6.5. Podsumowanie.....	280
7. Współpraca z podmiotami zewnętrznymi, działalność szkoleniowa oraz badawcza Frontexu.....	282
7.1. Uwagi ogólne.....	282
7.2. Współpraca z agencjami, organami i jednostkami UE oraz organizacjami międzynarodowymi.....	282
7.3. Współpraca z państwami trzecimi.....	286
7.4. Współpraca z państwami członkowskimi na przykładzie współpracy z RP.....	289
7.5. Szkolenia, badania i innowacje.....	296
7.6. Podsumowanie.....	302
8. Wyspecjalizowane instrumenty prawne Frontexu.....	303
8.1. Uwagi ogólne.....	303
8.2. EUROSUR.....	303
8.3. ETIAS.....	319
8.4. FADO	323
8.5. Podsumowanie.....	327
Zakończenie	329
Bibliografia	335
A. Literatura	335
B. Źródła prawa	343
C. Dokumenty i strony internetowe	353

Wykaz podstawowych skrótów

CEPOL	– Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania
CIRAM	– Common Integrated Risk Analysis Model (wspólny zintegrowany model analizy ryzyka)
Dz. Urz. C	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej Seria C (komunikaty)
Dz. Urz. L	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej Seria L (legislacja)
Dz. U.	– Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
EASO	– Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu
EMCDDA	– Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii
EU	– European Union (Unia Europejska)
eu-LISA	– Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości
Eurojust	– Europejska Jednostka Współpracy Sądowej
Europol	– Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
FRA	– Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej
Frontex	– Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej albo Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej
OJ	– The Official Journal of the European Union (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej)
RAC	– Risk Analysis Center (Centrum Analizy Ryzyka)
RP	– Rzeczpospolita Polska
SCIFA/SCIFA+	– Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum (Strategiczny Komitet ds. Imigracji, Granic i Azylu)
SIS/SIS II	– System Informacji Schengen
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)

Traktat z Amsterdamu	– Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty
Traktat z Lizbony	– Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
Układ z Schengen	– Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach zawarty w Schengen
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
UE	– Unia Europejska
WE	– Wspólnota Europejska

Wstęp

Wdrożenie zasady swobodnego przepływu osób zapewnionej obywatelom Europy już w traktatach rzymskich zakładało m.in. stopniowe znoszenie kontroli na granicach wewnętrznych pomiędzy państwami członkowskimi kształtującej się dopiero Wspólnoty Europejskiej. Zagwarantowanie bezpieczeństwa wewnętrznego w zupełnie nowych okolicznościach, będących wynikiem tego procesu, implikowało konieczność podjęcia bardziej efektywnych, a nade wszystko wspólnych działań. Jednym z aspektów owych działań było zacieśnienie współpracy pomiędzy organami odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony granic poszczególnych państw członkowskich. Architektura europejskiego systemu bezpieczeństwa rozwijana była stopniowo dzięki współpracy w ramach strefy Schengen poprzez systematyczne znoszenie kontroli na granicach wewnętrznych w oparciu o akty prawne takie jak traktat amsterdamski¹, jak również o wytyczne określone przez Radę Europejską w Tampere (1999 r.)², Laeken (2001 r.)³, Sewilli (2002 r.)⁴ czy w Salonikach (2003 r.)⁵.

Sformułowana na szczycie Rady Europejskiej w Laeken idea zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi wiązała się ściśle z potrzebą podziału odpowiedzialności i solidarności finansowej z państwami leżącymi na obrzeżach Unii Europejskiej, narażonymi na presję migracyjną o najsilniejszym potencjale⁶. Idea zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi UE uwzględniać miała zarówno postulaty państw, których granice wyznaczały zewnętrzne granice Unii Europejskiej, jak i tych, które graniczą jedynie z innymi państwami członkowskimi. Jako zasadniczy problem praktyczny wdrożenia wspomnianej koncepcji wskazywano najczęściej konieczność zapewnienia bezpieczeństwa terytorium UE przy jednoczesnym niestwarzaniu barier dla handlu czy przepływu ludności⁷.

Koncepcja zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi oraz określenia

¹ Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty, Dz. Urz. C 340 z 10.11.1997 r., dalej jako traktat amsterdamski.

² Tampere European Council, *Presidency Conclusions* (Towards a Union of freedom, security and justice: The Tampere Milestones, point 3), Tampere, 15-16.10.1999.

³ Laeken European Council, *Presidency Conclusions* (point 42), Laeken, 14-15.12.2001.

⁴ Seville European Council, *Presidency Conclusion* (point 32), Seville, 21-22.06.2002.

⁵ Thessaloniki European Council, *Presidency Conclusions*, Thessaloniki, 19-20.06.2003.

⁶ A. Doliwa-Klepacka, *Współpraca organów władzy wykonawczej w Polsce z FRONTEX-em w zakresie zarządzania i ochrony granicy zewnętrznej strefy Schengen*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20/B, s. 434.

⁷ P. Hobbing, *Integrated Border Management at the EU Level*, CEPS “Working Document”, August 2005, nr 227, s. 1.

zasad współpracy państw członkowskich w tym zakresie rozwinięta została w komunikacie Komisji na temat zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi z dnia 7 maja 2002 r.⁸ Zasadniczym elementem projektowanego dopiero systemu miało być przyjęcie wspólnych regulacji prawnych, które dotyczyłyby kontroli granicznych i standardów zarządzania samymi granicami⁹. W tym samym czasie została także po raz pierwszy przedstawiona przez Komisję koncepcja utworzenia europejskiego korpusu straży granicznej (ang. *European corps of border guards*)¹⁰. Do głównych zalet wprowadzenia wspomnianego rozwiązania zaliczano m.in. wzrost bezpieczeństwa na całym terytorium Unii Europejskiej, a także rozłożenie kosztów związanych z zarządzaniem granicami zewnętrznymi między wszystkie państwa członkowskie¹¹. Jednak podstawową kwestią wzbudzającą liczne kontrowersje, która finalnie zdecydowała o porzuceniu w tamtym czasie tej koncepcji na blisko dwadzieścia lat, było swoiste wkroczenie w niezwykle wrażliwą sferę suwerennych uprawnień państw członkowskich. W tym kontekście na początek zdecydowano się więc na utworzenie sieci oficerów łącznikowych straży granicznej poszczególnych państw członkowskich oraz wprowadzenie wspólnych kontroli w portach lotniczych i morskich. Sama idea powołania europejskiego systemu straży granicznej - jak słusznie zwraca uwagę A. Doliwa-Klepcka - nigdy jednak nie upadła jako opcja długookresowej polityki UE¹².

Od momentu przyjęcia w listopadzie 2004 r. przez Radę Europejską tzw. Programu haskiego¹³ rozpoczęło się tworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej poprzez umacnianie współpracy między państwami członkowskimi, państwami stowarzyszonymi, które stosowały reżim Schengen, a także innymi partnerami. Zagwarantowanie przestrzegania podstawowych praw oraz swobód wymagało wypracowania nowego podejścia, które pozwalałoby na skuteczne zapobieganie oraz zwalczanie takich zjawisk jak nielegalne migracje, handel i przemyt ludzi, terroryzm czy przestępczość o zorganizowanym charakterze.

Jednym z najważniejszych aspektów związanych z ochroną przestrzeni wolności,

⁸ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Towards Integrated Management of the External Borders of the Member States of the European Union*, COM (2002) 233 final, Brussels, 07.05.2002.

⁹ Ł. Burski, *FRONTEX jako kluczowy element współpracy w ochronie granic zewnętrznych Unii Europejskiej*, „Studia i Komentarze Instytutu Europy Środkowowschodniej” 2013, nr 17, <http://www.iesw.lublin.pl/sk/numery/numer17.php>, [dostęp: 29.12.2020].

¹⁰ J. Monar, *The European Union's 'Integrated Management' of External Borders*, [w:] J. de Bardeleben (red.), *Soft or Hard Borders: Managing the Divide in an Enlarged Europe*, Farnham 2005, s. 146-147.

¹¹ A. Doliwa-Klepcka, *Współpraca organów władzy wykonawczej w Polsce z FRONTEX-em...*, *op. cit.*, s. 435.

¹² *Ibidem*.

¹³ Program haski: wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, (Dz.Urz. C 53/01 z 3.03.2005).

bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez wątpienia jest kontrola zewnętrznych granic, która przeszła swoistą ewolucję. Na początku tego procesu istniały jedynie systemy ukierunkowane na kontrolę obszarów poszczególnych państw członkowskich i podlegające ich suwerennej władzy. Zmiana kontekstu, wynikająca ze zniesienia kontroli na wewnętrznych granicach, wymagała umocnienia kontroli oraz ochrony zewnętrznych granic UE¹⁴. Było to możliwe wyłącznie dzięki solidarności i wprowadzeniu zasady współodpowiedzialności, a także dzięki intensyfikacji współpracy i lepszej koordynacji działań prowadzonych przez państwa członkowskie¹⁵.

Zarówno wspomniane okoliczności, jak i rozwój terytorialny strefy Schengen - w tym perspektywa jej rozszerzenia o państwa Europy Środkowo-Wschodniej - a także związana z nimi potrzeba podziału kosztów i odpowiedzialności za ochronę wspólnej granicy zewnętrznej znalazły się u podstaw dyskusji o utworzeniu europejskiej agencji do spraw ochrony granic zewnętrznych. Nie bez znaczenia dla jej przebiegu miały nasilające się wówczas wyzwania w sferze bezpieczeństwa. Istotną rolę w tym kontekście odegrały zwłaszcza zamachy terrorystyczne z 11 września 2001 r. w Stanach Zjednoczonych, które wyeksponowały potrzebę umocnienia kontroli na granicach w celu zredukowania ryzyka potencjalnych ataków o charakterze terrorystycznym na terytorium Unii Europejskiej¹⁶. W efekcie po intensywnych dyskusjach na przełomie 2003 i 2004 r. wypracowano polityczne porozumienie w sprawie najważniejszych kwestii związanych z uruchomieniem i przyszłym kształtem agencji. Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej¹⁷ została powołana na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 z 26 października 2004 r.¹⁸, a na podstawie decyzji Rady 2005/358/WE¹⁹ ustalono, że jej siedzibą będzie stolica Rzeczypospolitej Polskiej - Warszawa. Nowo powołana agencja - Frontex - rozpoczęła formalną działalność 1 maja 2005 r. Pierwsze posiedzenie Zarządu odbyło

¹⁴ I. Laitinen, *Funkcje i zadania Agencji FRONTEX*, [w:] W. Bednaruk, M. Bielecki, G. Kowalski (red.), *Polska w Strefie Schengen*, Lublin 2010, s. 179.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ J. Monar, *The Project of a European Border Guard: Orgins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated External Borders Management*, [w:] M. Caparini, O. Merenin (red.), *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World*, Münster 2006, s. 161.

¹⁷ Dalej także jako Frontex (od fr. *frontières extérieures*, czyli „granice zewnętrzne”). Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że pomimo licznych zmian podstawy prawnej funkcjonowania agencji, w tym również zmiany jej oficjalnej nazwy w 2016 r. z Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej na Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, nieoficjalna nazwa agencji - Frontex - jest używana powszechnie.

¹⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 roku ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. L 349, 15.11.2004 r, dalej jako rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004.

¹⁹ Decyzja Rady 2005/358/WE z 26.04.2005 r. wyznaczająca siedzibę Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej

się 25 maja 2005 r., natomiast pełną zdolność operacyjną agencja uzyskała w październiku 2005 r.

Zmiany podstawy prawnej Frontexu następowały niezwykle często. Już po dwóch latach od rozpoczęcia działalności przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej przyjęto rozporządzenie, którego celem było dostosowanie zasad jej funkcjonowania do potrzeb realizacji mechanizmu zespołów szybkiej interwencji na granicy²⁰. Następnie w 2011 r. w celu dostosowania agencji do wymogów traktatu lizbońskiego, kładącego m.in. nacisk na ochronę praw podstawowych, a także w odpowiedzi na nowe wyzwania migracyjne, dokonano rewizji podstawy prawnej Frontexu²¹. Po kolejnych dwóch latach przyjęto rozporządzenie ustanawiające europejski system nadzorowania granic (EUROSUR)²², będący wyspecjalizowanym instrumentem prawnym Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej²³. W 2014 r. ustanowiono z kolei zasady ochrony zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Frontex²⁴. Kolejną zmianą było rozporządzenie z 14 września 2016 r. przekształcające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej²⁵, które m.in. przesądziło o utworzeniu Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Ostatnią zmianą było natomiast przyjęcie rozporządzenia z 13

²⁰ 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. Urz. L 199 z 31.07.2007, dalej jako rozporządzenie (WE) nr 863/2007.

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 z dnia 25 października 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. L 304 z 22.11.2011 r., dalej jako rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011.

²² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 z dnia 22 października 2013 r. ustanawiające europejski system nadzorowania granic (EUROSUR), Dz. Urz. L 295 z 6 listopada 2013 r., dalej jako rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013.

²³ A. Szachon-Pszenny, N. Wantuch, *Celowość budowy i charakter prawny EUROSUR-u*, [w:] A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachon-Pszenny (red.), *Agencja FRONTEX w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, Lublin 2015, s. 83.

²⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 656/2014 z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiające zasady ochrony zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. L 189 z 27.6.2014, dalej jako rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 656/2014.

²⁵ 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. Urz. L 251 z 16.9.2016, dalej jako rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624.

listopada 2019 r., ustanawiającego stałą służbę Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, która stopniowo, lecz w stosunkowo krótkim czasie powinna osiągnąć cel strategiczny w postaci personelu operacyjnego liczącego 10 000 członków²⁶. Wspomniane akty prawne wyznaczają zasadniczo obszar badawczy niniejszej dysertacji.

Nie ma wątpliwości, że problematyka zarządzania zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej jest niezwykle istotna z punktu widzenia jej dalszego funkcjonowania, w tym - przede wszystkim - bezpieczeństwa całej UE i poszczególnych państw członkowskich. Szacuje się, że tylko w 2014 r. granice Unii Europejskiej przekroczyło ponad 270 tys. nielegalnych imigrantów z państw trzecich, a w 2015 r. zewnętrzne granice Unii Europejskiej przekroczyło nielegalnie już blisko 1,8 mln osób²⁷. Tak duża liczba nielegalnych migrantów, którzy pomimo istnienia zintegrowanej polityki zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej, a także działalności samego Frontexu przedostali się na teren UE, implikuje pytania o ich efektywność, a także o obecną oraz przyszłą działalność Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Dla Autora zaś stanowiła asumpt do wyboru tematu rozprawy.

Podjęta problematyka, pomimo jej wagi, nie doczekała się na ten moment ani w polskiej, ani w zagranicznej literaturze przedmiotu kompleksowego opracowania w zakresie funkcjonowania oraz działalności Frontexu. Dostępne są jedynie opracowania o tzw. charakterze przyczynkarskim, fragmentarycznie poświęcone tematyce funkcjonowania agencji Frontex. Dostępna literatura w zdecydowanej większości koncentruje się wokół zagadnień związanych z wątpliwościami w kwestii przestrzegania praw człowieka w działalności Frontexu. Nieliczne istniejące prace poświęcone ewolucji Frontexu jako wyspecjalizowanej agencji Unii Europejskiej dotyczą nieaktualnego już stanu prawnego bądź mają zdecydowanie bardziej socjologiczny czy politologiczny charakter. Biorąc pod uwagę istotne znaczenie podjętego tematu, zasadniczym celem niniejszej rozprawy jest uporządkowanie oraz kompleksowe przedstawienie i analiza uregulowań dotyczących Frontexu jako agencji wyspecjalizowanej Unii Europejskiej. Praca zmierza do udzielenia odpowiedzi na podstawowe pytanie badawcze, dotyczące kierunków i zakresu zmian w strukturze oraz działalności Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, a następnie Europejskiej Agencji Straży Granicznej

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylenia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624, Dz. Urz. L 295 z 14.11.2019, dalej jako rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896.

²⁷ Frontex, *Frontex Annual Risk Analysis 2016*, s. 8,

http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2016.pdf, [dostęp: 27.12.2020].

i Przybrzeżnej, wyznaczanych przez kolejne zmiany jej podstawy prawnej. Warunkiem *sine qua non* udzielenia odpowiedzi na zaprezentowane pytanie jest rozstrzygnięcie następujących pytań pomocniczych, wśród których wymienić należy m.in.: w jaki sposób powołanie Frontexu miało usprawnić i czy rzeczywiście usprawniło zarządzanie granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej; czy kompetencje przyznane Frontexowi były - na różnych etapach jego działalności - wystarczające, aby skutecznie usprawnić ochronę, kontrolę oraz zarządzanie granicami zewnętrznymi UE; jak organizacja pracy i organizacja administracyjna wpływała na wykonywanie zadań przez Frontex. Uwzględniając powyższe założenia przyjęto następujące hipotezy pomocnicze: 1) powołanie Frontexu usprawniło zarządzanie granicami zewnętrznymi UE; 2) przyznane Frontexowi na początku kompetencje były niewystarczające, aby skutecznie usprawnić ochronę, kontrolę oraz zarządzanie granicami zewnętrznymi UE. Dopiero kolejne reformy miały na celu poprawę tego stanu; 3) początkowo przyjęta organizacja pracy i organizacja administracyjna były zbyt małe dla uzyskania wysokiej efektywności wykonywania zadań przez Frontex. Próba poprawy wiązała się z rozbudową struktury organizacyjno-administracyjnej Frontexu. W rozprawie doktorskiej ukazane zostaną różne aspekty przedmiotowego zagadnienia, których dostrzeżenie jest niezbędne w celu właściwego i wyczerpującego omówienia wątku głównego. Biorąc powyższe pod uwagę przyjęto następującą główną hipotezę badawczą: zasadniczym celem powołania, a następnie kolejnych zmian podstawy prawnej funkcjonowania Frontexu było systematyczne zwiększanie potencjału operacyjnego agencji, dostosowując ją do zmieniających się wyzwań i zagrożeń, a tym samym zapewniając jednolicie wysoki poziom bezpieczeństwa na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej.

Praca podzielona została na osiem rozdziałów. W dwóch pierwszych przedstawiono zagadnienia o charakterze ogólnym, dotyczące fundamentalnych kwestii terminologicznych oraz polityki zarządzania zewnętrznymi granicami UE. W rozdziale pierwszym punkt wyjścia stanowi analiza podstawowych pojęć, takich jak „granica” czy „migracja”. Następnie została zaprezentowana problematyka wyspecjalizowanych agencji Unii Europejskiej w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, ze szczególnym uwzględnieniem pozycji oraz roli Frontexu. Drugi rozdział przedstawia rozwój szeroko rozumianej polityki dotyczącej granic zewnętrznych, począwszy od genezy i rozwoju strefy Schengen oraz statusu jej granic poprzez genezę i ewolucję zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej, kończąc na podstawach prawnych funkcjonowania Frontexu.

W następnej części pracy charakterystyce poddano zmiany ram organizacyjno-prawnych Frontexu. Szczegółowo opisano zarówno elementy jego struktury zarządczej oraz

administracyjnej, jak również kwestie dotyczące personelu. W tej części pracy zostały również uwzględnione formy współpracy i obecności agencji na terytorium państw członkowskich, a także państw trzecich.

Czwarty rozdział dysertacji poświęcony został z kolei analizie ewolucji zadań oraz budżetu Frontexu, a także zasad finansowania zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej.

Następny rozdział dysertacji dotyczy działań Frontexu na granicach zewnętrznych. Przedstawiono w nim zmiany w zakresie całokształtu przeprowadzania wspólnych operacji, projektów pilotażowych, szybkich interwencji na granicy, jak i operacji powrotowych. Ponadto charakterystyce poddano zasady ochrony zewnętrznych granic morskich oraz przybliżono kwestię ewolucji potencjału technicznego Frontexu. Rozdział ten kończy przybliżenie zmian związanych z powołaniem stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, które weszły w życie począwszy od 1 stycznia 2021 r.

W szóstym rozdziale przeanalizowana została działalność Frontexu o charakterze wywiadowczym, ze szczególnym uwzględnieniem przeprowadzanych przez agencję analiz ryzyka oraz oceny narażenia państw członkowskich. Istotnym elementem tej części pracy jest również przedstawienie metod, środków, a także produktów analizy wywiadowczej.

Siódmy rozdział poświęcony został syntetycznej charakterystyce współpracy z podmiotami zewnętrznymi, działalności szkoleniowej oraz badawczej Frontexu. Uwzględniono w nim współpracę Frontexu z agencjami, organami i jednostkami UE, organizacjami międzynarodowymi, a także państwami trzecimi. Interesującym elementem tego rozdziału może być część poświęcona współpracy agencji z państwami członkowskimi na przykładzie praktycznych aspektów współpracy Frontexu z polską Strażą Graniczną. Na koniec tej części pracy opisano działalność szkoleniową oraz badawczą agencji.

W ostatnim rozdziale niniejszej rozprawy przedstawiono zasady funkcjonowania wyspecjalizowanych instrumentów prawno-technicznych Frontexu, do których zaliczyć należy EUROSUR, ETIAS oraz FADO.

Pracę wieńczy zakończenie, w którym podsumowano rozważania, przedstawiono uzyskane wyniki badań, a także wskazano dodatkowe, systemowe refleksje płynące z niniejszej dysertacji.

Materiał badawczy, stanowiący podstawę prowadzonych rozważań, przede wszystkim obejmuje źródła prawa Unii Europejskiej, które dotyczą zagadnień mieszczących się w ramach obszaru badawczego różnej rangi, zaczynając od traktatów założycielskich, przez akty wiążące prawa wtórne, porozumienia międzyinstytucjonalne i niewiążące rezolucje. Przeprowadzona

analiza objęła również dokumenty robocze agencji, instytucji i organów UE oraz innych podmiotów w toku postępowań legislacyjnych. Rozprawa odwołuje się ponadto do literatury naukowej, w przeważającej mierze anglojęzycznej, dotyczącej ujętych w pracy problemów o charakterze cząstkowym, jak również do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Analiza i przedstawienie problematyki Frontexu jako agencji wyspecjalizowanej Unii Europejskiej wymagało zastosowania szeregu metod badawczych. W najszerszym ujęciu w niniejszej dysertacji wykorzystana została metoda historyczno-prawna oraz prawnoporównawcza. Należy zauważyć, że w pracy skorzystano również z metody socjologicznej oraz statystycznej, które pozwoliły na analizę praktyki funkcjonowania omawianych rozwiązań, opartej na dostępnych sprawozdaniach i raportach. Ponadto wykorzystano również metodę teoretyczno-prawną oraz formalno-dogmatyczną.

Stan prawny analizowanych regulacji datowany jest na dzień 31 grudnia 2020 r.

1. Podstawowe pojęcia w zakresie funkcjonowania Frontexu

1.1. Uwagi ogólne

Rozdrobnienie i zróżnicowanie pojęć w obszarze badawczym, w ramach którego prowadzone są rozważania prezentowane w niniejszej dysertacji, wymaga wyjaśnienia, usystematyzowania oraz przyjęcia możliwie jednolitej terminologii na użytek dalszych wywodów. Z tego też względu niezwykle istotne wydaje się zdefiniowanie pojęć granicy oraz migracji, a także terminów względem nich wtórnych, jak również przedstawienie najważniejszych ich podziałów i klasyfikacji.

Mnogość oraz stopień szczegółowości spraw, stanowiących współcześnie przedmiot zainteresowania rządów oraz podmiotów międzynarodowych, implikuje konieczność prowadzenia stabilnych, perspektywicznych działań, powoływania wysoce wyspecjalizowanych podmiotów oraz delegowania na ich rzecz określonych uprawnień. Dlatego też w organizacyjnej strukturze Unii Europejskiej coraz częściej powoływane są agencje. W niniejszym rozdziale podjęto próbę wyjaśnienia, jaka jest ich rola i miejsce w strukturze organizacyjnej UE, ze szczególnym uwzględnieniem pozycji i umiejscowienia Frontexu jako jednej z kluczowych, wyspecjalizowanych agencji Unii Europejskiej.

1.2. Podstawowe pojęcia

1.2.1. Pojęcie i specyfika granicy

Badania nad istotą pojęcia granicy prowadzone są w wielu dziedzinach nauki, mając najczęściej charakter interdyscyplinarny²⁸. Pojęcie granicy jest pojęciem szerokim, różniącym się w zależności od przyjętych założeń lub specyfiki danej nauki. Terminowi temu przypisuje się szereg różnych znaczeń, ale tylko część z nich posiada odniesienia do struktur przestrzennych oraz ich cech, a więc ma znaczenie w sensie geograficznym²⁹.

W swoim najbardziej podstawowym ujęciu, zgodnie z definicją zaczerpniętą ze słownika języka polskiego, granica - w aspekcie etymologicznym - stanowi linię zamykającą

²⁸ Przykładów tego rodzaju badań jest wiele zarówno w literaturze polskiej, jak i zagranicznej; wymienić można m.in.: S. M. Grochalski (red.), *Ewolucja instytucji granicy we współczesnej Europie*, Opole 2010; Z. Kurcz, A. Sakson (red.), *Polskie transgranicza*, Wrocław 2009; S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa 2009; P. Eberhardt, *Polska i jej granice. Z historii polskiej geografii politycznej*, Lublin 2004; W. Walters, *Border control*, „European Journal of Social Theory” 2006, vol. 9, no. 2; D. Newman, *Boundary Geopolitics: Towards a Theory of Territorial Lines?*, [w:] E. Berg, H. van Houtum (red.), *Routing Borders Between Territories, Discourses and Practices*, Aldershot 2003; P. Krüger, *Der Wandel der Funktion von Grenzen im internationalen*, [w:] H. Lemberg (red.), *Grenzen in Ostmitteleuropa im 19. und 20. Jahrhundert. Aktuelle Forschungsprobleme*, Marburg 2000.

²⁹ K. Heffner, *Granica - rozwój instytucji (definicje, etymologia, typologia)*, [w:] S. M. Grochalski (red.), *Ewolucja instytucji granicy we współczesnej Europie*, Opole 2010, s. 78.

lub oddzielającą pewien określony obszar (kontur, zarys), linię podziału bądź czynnik różnicujący; może również dotyczyć pewnego ograniczonego zasięgu, miary, kresu czegoś dozwolonego lub możliwego³⁰.

W ujęciach słownikowych pojęcie granicy ma zdecydowanie ogólne odniesienia i jest synonimem takich terminów, jak np. linia podziału, zakres, zasięg, kres, koniec, limit, wywodząc się bezpośrednio od słowa *grań* (oznaczającego ostre, trudno dostępne występy górskie)³¹. Należy zwrócić przy tym uwagę, że wymienione synonimy stosunkowo rzadko używane są w języku polskim na określenie linii podziału rozumianej w znaczeniu geograficznym (przede wszystkim jako linii rozdzielającej państwa). Analogiczne, stosunkowo wąskie podejście zaobserwować można w innych językach, m.in. w bułgarskim (*граница*), chorwackim (*granica*), czeskim (*hraniční*), rosyjskim (*граница*), słowackim (*hraničné*), w wielu językach germańskich, np. duńskim (*grænse*), niemieckim (*die Grenze*), norweskim (*grense*) czy szwedzkim (*gräns*)³². Bogatsze w sensie frazeologicznym słownictwo używane jest w językach: angielskim (*border, frontier, boundary*)³³, francuskim (*la frontière, la limite, la borne, la charnière*), czy hiszpańskim (*frontera, marca, limite*).

Granice są najczęściej liniami podziału między obszarami politycznymi (granica polityczna - granica państwa), administracyjnymi (granice administracyjne - granice regionów), kulturowymi (granice pomiędzy obszarami kulturowymi czy zasięgami określonych zjawisk kulturowych), etnicznymi (granice etniczne - granice pomiędzy obszarami z przewagą jakiejś grupy etnicznej lub narodowościowej) lub strukturami przestrzennymi o charakterze naturalnym (m.in. morzami, łądami, naturalnymi lasami, formacjami skalnymi) bądź strukturami przestrzennymi wytworzonymi (przetworzonymi) w wyniku twórczej działalności człowieka (np. zabudowy i jej formy) czy pomiędzy strefami obowiązywania określonych kompetencji: instytucji (np. granice określonej jurysdykcji), organizacji lub przedsiębiorstw (strefy aktywności lub działania)³⁴.

Jak zwraca uwagę K. Heffner, granice w znaczeniu geograficznym przyjmują fizyczną

³⁰ M. Szymczak (red.), Słownik języka polskiego, t. I, Warszawa 1993, s. 694.

³¹ H. Kolb, *Zur Frühgeschichte des Wortes „Grenze”*, „Archiv für das Studium der neueren Sprachen und Literaturen”, 1998, Bd. 226, 141, s. 344-356.

³² Brzmienie oraz znaczenie tych terminów wskazuje na ich wspólny źródłosłów.

³³ Wielu współczesnych autorów podręczników anglojęzycznych używa zamiennie pojęć *border* oraz *frontier* (zob. A. Moraczewska, *Transformacja funkcji granic Polski*, Lublin 2008, s. 15).

³⁴ V. Baar, *Etnické hranice v administrativních strukturách*, „Acta Universitatis Mathiae Belii. Geographical Studies” 2000, no. 7, s. 35-42; R. Ratti, *Spatial effects of borders: an overview of traditional and new approaches to border region development*, [w:] P. Nijkamp (red.), *Europe on the Move*, Aldershot 1994, s. 115-137; M. Brawer, *The impact of boundaries on patterns of rural settlement: the case of Samaria*, „GeoJournal” 1978, vol. 26, s. 539-547.

formę, stając się artefaktami w terenie tylko wtedy, gdy rozdzielają obszary polityczne (rozgraniczają państwa)³⁵. W pozostałych przypadkach ujawniane są w formie kartograficznej (linie, które rozgraniczają określone tereny na mapach) bądź wizualizowane są punktowo (w wybranych miejscach, przez które przebiega linia granicy, m.in. znaki informacyjne przy drogach czy szlakach górskich)³⁶.

Według Encyklopedii PWN granica państwa oznacza powierzchnię pionową, przechodzącą przez linię graniczną wyznaczoną na powierzchni ziemi, oddzielającą terytorium jednego państwa od innych państw lub od obszarów niepodlegających niczyjej suwerenności (np. morza pełnego)³⁷. Stanowi tym samym granicę rozumianą jako fakt materialny, za pomocą którego uporządkowana jest przestrzeń³⁸. W ujęciu tym wyróżnia się dwa podstawowe rodzaje granic: lądowe i morskie. Ponadto stosuje się szczegółowy podział na granice w ujęciu ściśle teoretycznym: 1) naturalne (czyli granice biegnące wzdłuż naturalnych przeszkód terenowych typu: pasma górskie, nurty rzek, wybrzeża mórz i oceanów, ewentualnie także działy wodne), 2) traktatowe (czyli granice ustalone na mocy porozumień międzynarodowych przez mieszane komisje), 3) zewnętrzne (oddzielające terytorium jednego państwa od innych lub od obszarów niczyich), 4) wewnętrzne (oddzielające od siebie poszczególne jednostki terytorialne i administracyjne)³⁹.

Zdaniem A. Klafkowskiego pojęcie granicy państwowej można zdefiniować w zależności od przyjętego kryterium jako: 1) linię, na której kończy się władza państwowa, 2) linię, która oddziela terytorium jednego państwa od terytorium innego państwa lub morza otwartego, 3) płaszczyznę prostopadłą do powierzchni i ją przecinającą w kierunku geometrycznego środka ziemi (płaszczyzna ta oddziela obszary podlegające zwierzchnictwu terytorialnemu sąsiadujących państw, a linia graniczna na powierzchni ziemi określa jedynie sam przebieg granicy państwowej) oraz 4) linię zetknięcia terytoriów dwóch państw⁴⁰.

Jak wskazują R. Bierzanek i J. Symonides, granica państwa jest zwykle definiowana jako linia - a ściślej płaszczyzna - w obrębie której zawiera się terytorium państwowe, oddzielająca je od terytorium innego państwa albo od terytorium niepodlegającego jurysdykcji narodowej⁴¹.

³⁵ K. Heffner, *Granica - rozwój instytucji...*, *op. cit.*, s. 81.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Encyklopedia PWN - wersja elektroniczna, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/granica-panstwa;3907552.html> [dostęp: 07.09.2018].

³⁸ B. Petrozolin-Skowrońska (red.), *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 2, Warszawa 1997, s. 604.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1987, s. 62.

⁴¹ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005, s. 209.

W. Góralczyk oraz S. Sawicki postrzegają granicę państwową jako płaszczyznę prostopadłą do powierzchni kuli ziemskiej, która oddziela terytorium państwa od innych obszarów, tzn. od terytoriów innych państw lub terytoriów niepodlegających niczyjej suwerenności⁴².

Z kolei zdaniem W. Czaplińskiego i A. Wyrozumskiej granice stanowią hipotetyczne, wymaginowane linie wyznaczone w terenie, zwracając przy tym uwagę na konieczność rozróżnienia granic państwowych od innych granic, które rozdzielają terytoria (w szczególności od linii demarkacyjnych)⁴³.

Istnienie granic państwowych wynika z przypisania państwom określonych terytoriów, a także z właściwego wspólnotom ludzkim tzw. instynktu terytorialności, rozumianego jako dążenie do zapewnienia sobie wyłączności kontrolowania zdarzeń oraz procesów zachodzących na zamieszkiwanym przez siebie obszarze⁴⁴. Granica - wyznaczając terytorium danego państwa - określa jego obszar, spełniając jednocześnie pewne określone funkcje, które w podstawowym wymiarze mają charakter wewnętrzny i zewnętrzny⁴⁵. Wewnętrzny wymiar granicy państwa związany jest z wyznaczaniem przestrzennego zasięgu zwierzchności terytorialnej władzy i obejmuje wszystkie działania, które związane są z regulacją i swobodą działań podejmowanych przez różne grupy wewnątrz samego państwa, migracji, jak również transferów finansowych i rzeczowych oraz przepływu informacji poza jego terytorium (tym samym granica w wymiarze wewnętrznym wyznacza przestrzeń, w obrębie której państwo realizuje funkcje wynikające z posiadanej władzy)⁴⁶. Należy przy tym zwrócić uwagę, że wygasanie kompetencji politycznych państwa na granicach - a co za tym idzie także oddziaływań formalno-prawnych czy ekonomicznych - czyni podziały, które wyznaczone są liniami granic państwowych, niezwykle trwałymi, nawet jeśli ich fizyczny i restrykcyjny charakter z różnych powodów z czasem zanika (np. aneksja terytorium i zmiana charakteru granicy politycznej na administracyjną)⁴⁷. Zewnętrzny wymiar granicy dotyczy z kolei ograniczania dostępu do terytorium państwa ze strony wszystkich podmiotów, które funkcjonują poza jego obszarem⁴⁸.

⁴² W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2011, s. 182.

⁴³ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 190.

⁴⁴ G. Balawajder, *Granica państwa jako kategoria geograficzna, prawna, polityczna i społeczna*, [w:] S. M. Grochalski (red.), *Granice państwa jako granice jurysdykcji w Unii Europejskiej*, Dąbrowa Górnicza 2012, s. 13.

⁴⁵ G. Balawajder, *Granica polsko-czeska w kontekście integracji europejskiej. Różne aspekty ewolucji funkcji granicy*, [w:] B. Kozera, M. Lis (red.), *Śląsk Opawski i Opolski w kierunku standardów europejskich*, Opole 2003, s. 229.

⁴⁶ L. Elak (red.), *Ochrona granicy państwowej. Wybrane aspekty*, Warszawa 2017, s. 104.

⁴⁷ K. Heffner, *Granica - rozwój instytucji...*, *op. cit.*, s. 79.

⁴⁸ E. Nieczyporowska, *Straż Graniczna w ochronie granicy państwa*, Zamość 2016, s. 5.

Większość naukowych opracowań, zarówno z zakresu nauk prawnych, jak i politologicznych podkreśla, że granice są koniecznym atrybutem państwowej terytorialności oraz suwerenności, rozdzielając strefy obowiązywania jurysdykcji państw i wszystkich ich instytucji⁴⁹. W ujęciu tym granice państw przyjmują charakter przestrzennych barier, które oddziałują w sferach: formalno-prawnej (m.in. ograniczenia w swobodzie przemieszczania, obowiązywanie określonego porządku prawnego na danym obszarze), ekonomicznej (regulacje swobody wymiany handlowej, obciążeń fiskalnych czy kontaktów gospodarczych) oraz społeczno-kulturowej⁵⁰.

Z drugiej strony, w nauce prawa międzynarodowego, a zwłaszcza prawa europejskiego, coraz częściej zaobserwować można pogląd, wskazujący na to, że współcześnie takie pojmowanie granic państwowych wydaje się być już pewnego rodzaju anachronizmem⁵¹. Zmianie uległo samo pojęcie suwerenności jako atrybutu władzy państwowej, co stało się najpełniej widoczne na przykładzie Unii Europejskiej. Państwa członkowskie przez sam fakt przystąpienia do UE dobrowolnie przekazały jej część swoich suwerennych uprawnień⁵² (a tym samym zdecydowały się na trwałe ograniczenie swojej suwerenności)⁵³ także w zakresie swoich granic⁵⁴. Co więcej, wraz ze zintensyfikowaniem przepływu osób, towarów i usług, jak również z rozwojem transgranicznych kontaktów o charakterze społeczno-kulturowym zaobserwować można stopniową zmianę funkcji, jakiej ulegają granice państwowe. Procesy te należy łączyć m.in. ze zjawiskiem globalizacji, nasileniem integracji politycznej państw, liberalizacją handlu międzynarodowego, a także rozwojem procesów demokratyzacji życia społecznego we współczesnym świecie.

1.2.2. Pojęcie i specyfika migracji

Z pojęciem granic nierozzerwalnie wiąże się pojęcie migracji. Przemieszczanie się ludzi od zawsze było zjawiskiem powszechnym, warunkowanym - tak w przeszłości, jak i obecnie - sposobem życia człowieka, opartym na wędrówkach, podróżach w bezpieczniejsze miejsca lub

⁴⁹ K. Heffner, *Granica - rozwój instytucji...*, *op. cit.*, s. 85.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 85-86.

⁵¹ A. Szachoń-Pszenny, *Acquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne Unii Europejskiej*, Poznań 2011, s. 28.

⁵² S. Majkowska-Szulc, M. Nyka, *Bezpośredni skutek (traktaty i akty instytucji UE, umowy międzynarodowe)*, [w:] Z. Brodecki (red.) *Europa Sędziów*, Warszawa 2007, s. 57.

⁵³ Wyrok ETS 6/64 z 15 lipca 1964 r. w sprawie Flaminio Costa vs. Enel. W związku ze zmianami wynikającymi z traktatu lizbońskiego wyroki wydane przed 1 grudnia 2009 r. to wyroki Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), a po tej dacie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE).

⁵⁴ A. Szachoń-Pszenny, *Acquis Schengen...*, *op. cit.*, s. 28.

w takie, w których warunki do egzystencji wydawały się lepsze⁵⁵.

Słownik języka polskiego definiuje migrację jako wędrówkę, ruch ludności, mający na celu zmianę miejsca pobytu na stałe lub okresowo, tak w obrębie państwa, jak i z jednego państwa do drugiego⁵⁶. Zgodnie z definicją zaczerpniętą z Encyklopedii PWN pod pojęciem migracji rozumieć należy m.in. masowe przemieszczanie się ludności, zwykle w poszukiwaniu lepszych warunków życia⁵⁷. Współcześnie - najogólniej - migracje określa się jako przestrzenną ruchliwość mieszkańców państwa lub regionu (ruch wędrówkowy), spowodowaną zazwyczaj czynnikami natury politycznej, ekonomicznej, ekologicznej, narodowościowej, religijnej czy społecznej. M. Okólski wskazuje, że migracja oznacza wędrówkę, która wywoływać może znaczące skutki demograficzne i społeczne z perspektywy miejsca jej rozpoczęcia, jak i zakończenia. Autor podkreśla, że istotą tego zjawiska jest przemieszczanie się ludzi między populacjami na tyle trwałe, aby w konsekwencji wystąpiły zmiany natury demograficznej lub społecznej⁵⁸. Jak zauważa R. B. Woźniak, w definicjach migracji najczęściej wyróżnia się następujące elementy: 1) ruch fizyczny, który dokonywany jest w konkretnym celu, 2) zmianę terytorium, 3) przemieszczanie się z jednej społeczności do drugiej oraz 4) zmianę społecznego i kulturowego otoczenia⁵⁹. Mobilność terytorialna ludzi jest przedmiotem zainteresowania obszarów i perspektyw badawczych wielu nauk⁶⁰, w których akcentuje się znaczenie różnych jej problemów, co w konsekwencji prowadzi do wyboru odmiennych często kryteriów, które miałyby pomóc w identyfikacji migrantów (czyli odróżnieniu ich od niemigrantów)⁶¹. Próba zdefiniowania fenomenu zjawiska migracji doprowadziła do zaproponowania kilku kryteriów (wymiarów) mobilności ludności: a) przestrzennego (jako najbardziej oczywistego, związanego z ruchem w przestrzeni fizycznej, zgodnie z którym migracja oznacza przemieszczanie na pewną odległość, a w przypadku migracji międzynarodowych kryterium to związane jest dodatkowo z przekraczaniem granic państwowych), b) miejsca zamieszkania,

⁵⁵ A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Graniczna obsługa ruchu osobowego i towarowego w Unii Europejskiej (wybrane aspekty)*, Warszawa 2008, s. 39.

⁵⁶ M. Szymczak (red.), *Słownik...*, *op. cit.*, s. 169.

⁵⁷ Encyklopedia PWN - wersja elektroniczna, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/migracja.html>, [dostęp: 08.09.2018].

⁵⁸ M. Okólski, *Modernizacyjna rola migracji*, CMR Working Papers 46/104, 2011, s. 2.

⁵⁹ R. B. Woźniak, *Socjologiczne implikacje migracji cudzoziemców w Polsce, Studium pogranicza polsko-niemieckiego*, Szczecin 1999, s. 42.

⁶⁰ Niewątpliwie jest ona interesującym zjawiskiem z punktu widzenia: ekonomii (większość zachowań migracyjnych ma charakter zarobkowy, a mobilność siły roboczej wywiera określone konsekwencje gospodarcze), socjologii (migracje, mając często charakter masowy, odbywają się w kontekście społecznym), psychologii (jako efekt określonego procesu decyzyjnego człowieka, związanego ze zmianami w sferach tożsamości i świadomości), historii (wędrówki ludzi formowały obraz minionego i obecnego świata) czy nauk prawnych (wiążą się m.in. z przekraczaniem granic państwowych, co musi wpływać na dostosowywanie systemów prawnych np. do zintensyfikowanych ruchów migracyjnych).

⁶¹ A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Ochrona granic i obsługa ruchu granicznego*, Warszawa 2007, s. 21.

pobytu (nakazującego traktować migranta jako osobę zmieniającą miejsce zamieszkania, określane jako trwała lub półtrwała zmiana miejsca zamieszkania; może mieć charakter dobrowolny lub przymusowy, wewnętrzny lub zewnętrzny), c) czasu (odnoszącego się do zasad, które określają minimalny, wymagany czas trwania mobilności lub przebywania w nowej przestrzeni ekonomicznej czy społecznej; kryterium to pozwala m.in. oddzielić migrantów od turystów) oraz d) aktywności (oznaczające zmianę miejsca zamieszkania oraz miejsca wykonywania różnego rodzaju czynności, najczęściej pracy zawodowej; kryterium to bliskie jest ekonomicznemu podejściu do migracji)⁶².

Literatura przedmiotu wskazuje na wiele klasyfikacji procesu migracji ludności. Jedną z nich - najistotniejszą z punktu widzenia niniejszej dysertacji - jest podział migracji na wewnętrzne oraz zewnętrzne. Migracje wewnętrzne (migracje krajowe, zwane także jako ruch wędrowniczy wewnętrzny) oznaczają przemieszczanie się wewnątrz terytorium jakiegoś państwa. Migracje zewnętrzne (migracje międzynarodowe) mają miejsce wówczas, gdy odbywają się pomiędzy różnymi państwami lub kontynentami, a ich charakterystyczną cechą jest przekraczanie granic między państwami.

Migracje międzynarodowe mogą mieć różne formy, takie jak np.: 1) emigracja (wyjazd obywateli z danego państwa za granicę i osiedlanie się w innych państwach), 2) imigracja (przyjazd do danego państwa i osiedlanie się w nim obywateli obcych państw), 3) reemigracja (ponowna emigracja, tzn. kolejna zmiana miejsca zamieszkania lub powrót emigrantów do macierzystych państw), 4) repatriacja (powrót do ojczyzny osób, które przebywają przymusowo dłuższy czas poza granicami swego państwa, powrót emigrantów do państwa pochodzenia wraz z przywróceniem im praw obywatelskich), 5) impatriacja, zwana także jako uojczyźnienie (proces przesiedlenia urodzonych i wychowanych za granicą potomków obywateli danego państwa w obecne granice tego państwa), 6) przesiedlenie (zorganizowane przez administrację państwa lub inne instytucje publiczne przemieszczenie terytorialne ludności związane np. ze zmianami granic państw, katastrofami ekologicznymi czy czyszkami etnicznymi), 7) wysiedlenie (zorganizowane przez administrację państwa lub inne instytucje publiczne wydalenie z miejsca stałego pobytu związane np. ze zmianami granic państw, katastrofami ekologicznymi czy czyszkami etnicznymi), 8) readmisja (odsyłanie osób, które nielegalnie przekroczyły granicę do państwa, z którego przybyli na terytorium danego państwa lub, w przypadku uchodźców, odsyłanie do pierwszego bezpiecznego państwa, na terenie

⁶² A. Górny, P. Kaczmarczyk, *Uwarunkowania i mechanizmy migracji zarobkowych w świetle wybranych koncepcji teoretycznych*, „Prace Migracyjne” 2003, nr 49, Ośrodek Badań nad Migracjami Instytut Studiów Społecznych UW, Warszawa 2003, s. 5-6.

którego pozostawali po ucieczce z państwa pochodzenia) czy 9) deportacja (przymusowe, często połączone z ograniczeniem wolności, przesiedlenie osób do innego regionu państwa lub usunięcie ich poza granice państwa, głównie na podstawie decyzji administracyjnych)⁶³.

W kontekście omawiania zjawiska migracji międzynarodowej konieczna wydaje się również próba wyjaśnienia pojęcia migranta międzynarodowego. Jak podkreśla Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji⁶⁴, na szczeblu międzynarodowym nie wypracowano dotychczas akceptowanej w sposób powszechny definicji migranta międzynarodowego⁶⁵. Jednocześnie IOM przywołuje definicję zaproponowaną przez Organizację Narodów Zjednoczonych, zgodnie z którą migrant międzynarodowy oznacza osobę, która zmieniła państwo pobytu (ang. *usual residence*), czyli miejsce, gdzie zwykle przebywała, tj. mieszkała i spędzała większość czasu (ang. *daily period of rest*)⁶⁶. Tak zdefiniowane pojęcie migranta jest więc bardzo ogólne i stanowi definicję wyjściową wobec kolejnych terminów, jakimi są pojęcia m.in. uchodźcy oraz azylanta. W prawie międzynarodowym termin „uchodźca” definiowany jest przez Konwencję Dotyczącą Statusu Uchodźców z 1951 r. (znaną również jako konwencja genewska z 1951 r.)⁶⁷, zmienioną następnie tzw. Protokołem Nowojorskim z 1967 roku⁶⁸. Oba dokumenty definiują uchodźcę jako osobę, która przebywa poza państwem swego pochodzenia i posiada uzasadnioną obawę przed prześladowaniem w tym państwie ze względu na rasę, religię, narodowość, poglądy polityczne lub przynależność do określonej grupy społecznej. Za azylanta natomiast może zostać uznana osoba, która ubiega się o azyl, polegający z kolei na tym, że państwo udziela obcokrajowcowi schronienia przed ścigającymi go organami państwa jego pochodzenia, zwykle tym samym uznając, że jest on niesłusznie prześladowany⁶⁹ (Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r. w art. 14 stanowi, że każdy człowiek ma prawo ubiegać się o azyl i korzystać z niego w innym państwie w razie prześladowania). J. Pieńkos wyjaśnia z kolei, że azylantem jest cudzoziemiec, który wnosi o udzielenie przez

⁶³ K. Głębicka, *Migracja wyzwaniem polityki społecznej, Współczesne problemy migracji zagranicznych*, „Polityka Społeczna” 1996, nr 11-12, s. 10. Podobnie: *Słownik migracyjny*, „Biuletyn Migracyjny” 2005, nr 2, s. 8; Z. Krawczyńska-Butrym, *Migracje. Wybrane zagadnienia*, Lublin 2009, s. 11.

⁶⁴ Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji, zwana dalej jako IOM (ang. *International Organization for Migration*; fr. *l'Organisation internationale pour les migrations*), jest międzyrządową organizacją założoną w 1951 r. jako *Intergovernmental Committee for European Migration (ICEM)* w celu pomocy przesiedleńcom po II wojnie światowej.

⁶⁵ M. Pachocka, J. Misiuna, *Migracje międzynarodowe – dylematy definicyjne i poznawcze. Przykłady z Unii Europejskiej i ze Stanów Zjednoczonych*, [w:] J. Osiński (red.), *Współczesny Matrix? Fikcja w życiu gospodarczym, politycznym i społecznym*, Warszawa 2015, s. 295.

⁶⁶ United Nations, *Recommendations on Statistics of International Migration Revision 1*, Department of Economic and Social Affairs Statistics Division Statistical Papers Series M, Nr 58, Rev. 1, New York 1998, s. 18.

⁶⁷ Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515).

⁶⁸ Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517).

⁶⁹ A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Ochrona granic...*, *op. cit.*, s. 25.

państwo schronienia, czyli prawa wjazdu i osiedlenia się, co zwyczajowo łączy się to z odmową ekstradycji cudzoziemca, gdyby takie żądanie postawiło inne państwo⁷⁰.

Należy zwrócić uwagę, że istnieje także wiele rodzajów przestrzennego przemieszczania się ludzi, które nie spełniają kryteriów migracji międzynarodowych, będąc jednak ważną - a w niektórych regionach, np. w Unii Europejskiej wręcz podstawową - formą mobilności przestrzennej ludności przez granice państwowe⁷¹. Najczęściej są one określane warunkami przenikalności granic, jak również poziomem rozwoju stosunków transgranicznych⁷². Do grupy tej zaliczyć można m.in.: 1) pracowników zatrudnionych poza granicami państwa, którzy mają możliwość regularnego odwiedzania państwa swojego pochodzenia (tym samym uznaje się, że nie zmieniają oni stałego miejsca pobytu), 2) osoby w tranzycie, tzn. takie, które przekraczają granice danego państwa, ale ich celem jest inne państwo, 3) goście i turyści (osoby, które jedynie na bardzo krótko wjeżdżają na terytorium danego państwa), 4) osoby, które przekraczają granice i przebywają w państwie docelowym w związku z podróżami służbowymi lub aktywnością, która wiąże się z działalnością gospodarczą, 5) osoby posiadające status dyplomatyczny, zatrudnione w ambasadach lub konsulatach, osoby wyjeżdżające (lub wjeżdżające) jako personel militarny oraz 6) bezpaństwowców, czyli osoby nieposiadające stałego miejsca zamieszkania, a tym samym niespełniające formalnego wymogu definicji (tzn. zmiany stałego miejsca zamieszkania)⁷³.

Zdaniem J. Misali, aby można było mówić o wystąpieniu międzynarodowego (lub międzyregionalnego) ruchu ludności, powinny zostać łącznie spełnione trzy warunki, tzn. istnieć muszą: 1) motyw, który inspiruje daną osobę do zmiany miejsca zamieszkania oraz pracy, 2) większa bądź mniejsza swoboda przekraczania granicy pomiędzy państwami lub regionami wyodrębnionymi zewnętrzną polityczną i ekonomiczną granicą oraz 3) możliwość pokrycia kosztu przemieszczenia się do nowego miejsca pobytu⁷⁴.

Z wyodrębnionym wyżej podziałem migracji na wewnętrzne oraz zewnętrzne związana jest problematyka legalności tych drugich. Ze względu na obowiązujące przepisy migracje zewnętrzne (międzynarodowe) można dodatkowo podzielić na legalne oraz nielegalne⁷⁵.

⁷⁰ J. Pieńkos, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Zakamycze 2004, s. 201.

⁷¹ A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Graniczna obsługa...*, *op. cit.*, s. 40.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ A. Górny, P. Kaczmarczyk, *Uwarunkowania i mechanizmy migracji...*, *op. cit.*, s. 9.

⁷⁴ J. Misala, *Współczesne teorie wymiany międzynarodowej i zagranicznej polityki ekonomicznej*, Warszawa 2001, s. 172.

⁷⁵ Pojęcie *nielegalnej migracji* było (i jest) przedmiotem pewnych kontrowersji natury semantycznej. W systemach prawnych zdecydowanej większości państw członkowskich UE nie znajdziemy definicji nielegalnej migracji (wyjątek stanowią tu Królestwo Niderlandów oraz Irlandia - za: R. Suduła, *Definicje i uwarunkowania nielegalnej imigracji*, „Roczniki Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL”, 2012-2013, t. VIII-IX, Z. 1, s. 374). Terminy takie jak „nielegalna”, „nieudokumentowana”, „nieregularna”, czy „nieautoryzowana” migracja mogą

Migracja legalna, w przeciwieństwie do migracji nielegalnej, charakteryzuje się tym, że przekroczenie przez migranta granicy innego państwa i pobyt na jego terenie jest zgodny z prawem. Pojęcie nielegalnej migracji jest pojęciem szerokim, obejmującym w swej definicji różne formy aktywności jednostek, polegające na pokonaniu w sposób niezgodny z prawem bariery, jaką jest granica państwa, w celu czasowego lub stałego osiedlenia się na określonym terytorium⁷⁶ lub też nielegalny pobyt na terytorium danego państwa. Nielegalną migrację można dodatkowo podzielić na *stricte* nielegalną oraz *quasi*-legalną⁷⁷. Do migracji *stricte* nielegalnej zaliczyć należy m.in.: 1) korzystanie przez migrantów z tzw. zielonej granicy, przekraczanie granic państwowych na podstawie podrobionych bądź przerobionych dokumentów, które uprawniają do przekraczania granicy; 2) przerabianie stempli kontroli granicznej w celu potwierdzenia „legalności” okresów pobytu na danym terytorium oraz uzyskania kolejnej wizy; 3) wykorzystywanie metody na podobieństwo przy korzystaniu z dokumentów należących do innych osób (tzw. metoda *look a like*)⁷⁸. Z kolei przykładami migracji *quasi*-legalnej są m.in.: 1) nadużywanie możliwości wjazdu na teren danego państwa pod pretekstem np. pracy, nauki czy w celach turystycznych przez wykorzystywanie w tym celu fałszywych lub poświadczających nieprawdę dokumentów, uprawniających do otrzymania stosownej wizy; 2) nadużywanie procedury nadania statusu uchodźcy bądź azylanta; 3) fikcyjne związki małżeńskie z obywatelami innych państw⁷⁹. Nielegalna migracja niezmiennie pozostaje od lat jednym z najpoważniejszych rodzajów przestępczości granicznej⁸⁰. Ponadto, jak zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu, pod pojęciem tym często kryje się międzynarodowy przemyt osób, oznaczający organizowanie nielegalnego wjazdu osób na terytorium jakiegoś państwa, którego osoba ta nie jest obywatelem, lub w którym nie posiada stałego miejsca zamieszkania⁸¹.

Przeprowadzając analizę przyczyn migracji, należy stwierdzić, że na decyzje

mieć różne konotacje w językach poszczególnych państw. Podczas gdy ONZ konsekwentnie posługiwała się terminem „nieregulowana” lub „nieudokumentowana migracja”, Komisja Europejska przez długi czas preferowała termin „nielegalna migracja”. W ostatnich latach, przede wszystkim ze względu na skojarzenie z przestępczością, Komisja sugeruje unikać używania pojęcia „nielegalna migracja”. Nie czyni jednak tego w sposób konsekwentny, skoro nawet w swoim oficjalnym glosariuszu traktuje oba pojęcia jako synonimy. Por. European Commission, *European Migration Network Glossary*, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossar_search/irregular-migration_en [dostęp: 16.03.2020].

⁷⁶ T. Kaczmarczyk, *Migracja - charakterystyka zjawiska*, Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy, 2015, nr 16(3), s. 10.

⁷⁷ Ministerstwo Administracji i Spraw Wewnętrznych RP, *Raport o stanie bezpieczeństwa Polski w 2016 r.*, Warszawa 2017, s. 98.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ T. Kaczmarczyk, *Migracja - charakterystyka...*, *op. cit.*, s. 10.

⁸¹ K. T. Boratyńska i inni, *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej. Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych*, Warszawa 2006, s. 184.

o wyjeździe wpływ wywierają zarówno obiektywne okoliczności rozwoju w państwie emigrantów, jak i istniejące w państwach imigracyjnych⁸². Warunki te określane są jako tzw. czynniki wypychające (ang. *push factors*) oraz czynniki przyciągające migrantów (ang. *pull factors*)⁸³. Warto podkreślić, że zdaniem K. Iglickiej-Okólskiej migracja nie jest tylko rezultatem czynników wypychających i przyciągających, ale przede wszystkim wynikiem percepcji tychże czynników⁸⁴.

Procesy, które warunkują mobilność terytorialną ludzi, można zasadniczo podzielić na dwa rodzaje. Pierwsze zdeterminowane są czynnikami o charakterze ekonomicznym, drugie - czynnikami o charakterze pozaekonomicznym (wymienić tu można czynniki historyczne, społeczno-polityczne, technologiczne, demograficzne, prawne czy polityczne)⁸⁵.

Charakterystyczną cechą współczesnego świata są migracje na niespotykaną dotąd skalę⁸⁶. Już XX w. określany był jako wiek masowych migracji⁸⁷, które z czasem zyskały jeszcze na intensywności⁸⁸. Szacuje się, że współcześnie migruje ok 3% światowej populacji, co oznacza, że ponad 200 mln osób przebywa ponad rok w państwie innym niż własne⁸⁹. Dominującą formą mobilności są migracje zarobkowe, związane z podejmowaniem zatrudnienia za granicą⁹⁰.

Doświadczenia z przeszłości, a także obecna rzeczywistość potwierdzają, że różnie postrzegano (i wciąż postrzega się) zasadę wolności migracyjnej, pomimo że we współczesnym świecie prawo do zmiany miejsca pobytu (wraz z możliwością opuszczenia swojego państwa na stałe) powszechnie niemal uważa się za jedno z fundamentalnych praw człowieka⁹¹.

1.3. Agencje w strukturach Unii Europejskiej

⁸² A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Ochrona granic...*, *op. cit.*, s. 27.

⁸³ A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Graniczna obsługa...*, *op. cit.*, s. 41.

⁸⁴ K. Iglicka-Okólska, *Analiza zachowań migracyjnych na podstawie wyników badań etnosondażowych migracji zagranicznych w wybranych regionach Polski w latach 1994-1995*, „Monografie i Opracowania” 1998, nr 438, s. 11-13.

⁸⁵ A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Ochrona granic...*, *op. cit.*, s. 27-28.

⁸⁶ M. Perkowska, *Przestępczość graniczna cudzoziemców*, Warszawa 2013, s. 9.

⁸⁷ Szacuje się, że w XX w. w wyniku przymusowych migracji swoje miejsce zamieszkania utraciło ok. 100 mln osób, w tym w samej Europie ok. 50 mln.

⁸⁸ M. Lesińska, *Migracje*, [w:] A. Florczak, A. Lisowska (red.), *Organizacje międzynarodowe w działaniu*, Wrocław 2014, s. 359.

⁸⁹ S. Castles, M. J. Miller, *Współczesne migracje międzynarodowe*, Warszawa 2011, s. 22.

⁹⁰ A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Graniczna obsługa...*, *op. cit.*, s. 42.

⁹¹ Swoboda oraz prawo do przemieszczania się z państwa do państwa znalazły swoje odzwierciedlenie w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r., w której art. 13 możemy przeczytać: „1. Każdy człowiek ma prawo do swobodnego poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania w granicach każdego państwa. 2. Każdy człowiek ma prawo opuścić jakikolwiek kraj, włączając w to swój własny, i powrócić do swego kraju.”

Coraz większa liczba oraz stopień skomplikowania i szczegółowości spraw, które stanowią przedmiot zainteresowania rządów i podmiotów międzynarodowych, wymaga stabilnych, perspektywicznych działań, powoływania dalece wyspecjalizowanych podmiotów, delegowania im uprawnień oraz odpowiedzialności za funkcjonowanie określonych dziedzin polityki⁹². Dlatego też w organizacyjnej strukturze Unii Europejskiej coraz częściej powoływane są agencje⁹³, które funkcjonują dziś właściwie we wszystkich obszarach unijnej polityki.

Powoływanie wyspecjalizowanych agencji w Unii Europejskiej wynika z przyczyn ogólnych: tak funkcjonalnych, jak i politycznych. Do przyczyn funkcjonalnych zaliczyć należy: dostarczanie unijnym organom niezależnych ekspertyz, zapewnienie wyższego poziomu demokratyczności poprzez wzmocnienie przejrzystości, odpowiedzialności, a także legitymizacji unijnego procesu decyzyjnego, rozwijanie oraz koordynowanie europejskiej debaty na temat określonych wyzwań czy problemów, harmonizowanie procesu implementacji unijnych polityk w państwach członkowskich przy jednoczesnym ograniczaniu dowolności państw w tym zakresie oraz wypracowywanie unijnych norm i standardów w określonych dziedzinach współpracy⁹⁴. Niezależnie od przyczyn funkcjonalnych istnieje wiele politycznych przesłanek powoływania wyspecjalizowanych agencji Unii Europejskiej. W tym kontekście powoływanie agencji jest przede wszystkim przejawem politycznej woli UE oraz przywódców państw do zmierzenia się z określonymi problemami, które przekraczają granice pojedynczych państw członkowskich. Utworzenie agencji, która jest odpowiedzialna za określoną dziedzinę czy zagadnienie, oznacza bowiem uznanie, że dany problem jest na tyle istotny, że wymaga opracowania ogólnoeuropejskiego podejścia w odniesieniu do tej kwestii. W konsekwencji pojawiających się kryzysów zarówno organy Unii Europejskiej, jak i same państwa członkowskie zdecydowanie chętniej delegują swoje uprawnienia na rzecz dalece wyspecjalizowanych organów⁹⁵. Rozwiązanie to, z jednej strony, pozwala na lepsze, bardziej efektywne zarządzanie oraz przeciwdziałanie przyszłym kryzysom, z drugiej zaś pozwala państwom członkowskim UE przerzucić część odpowiedzialności za ewentualne niepowodzenia w tym zakresie na wyspecjalizowane podmioty⁹⁶. Kolejnym powodem

⁹² A. Surdej, *Rola wyspecjalizowanych agencji w funkcjonowaniu Unii Europejskiej: stan obecny i kierunki rozwoju*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2004, nr 654, s. 88.

⁹³ M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka, *Kierunki zmian w obszarze zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej*, [w:] B. Krzan (red.), *Ubi ius, ibi remedium. Księga dedykowana pamięci profesora Jana Kolasy*, Warszawa 2016, s. 641.

⁹⁴ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies. A Comparative Study of Institutional Development*, Delft 2009, s. 100-101.

⁹⁵ *Ibidem*, s. 102.

⁹⁶ *Ibidem*, s. 103.

powoływania agencji jest polityczna wola - tak Komisji, jak i Rady - motywowana w każdym przypadku innymi czynnikami. Z punktu widzenia Komisji agencje stanowią narzędzie wspierające realizowanie przez nią funkcji wykonawczej poprzez wykonywanie delegowanych uprawnień i dostarczanie jej niezbędnych informacji, wkraczając na nowe, wysokospecjalistyczne obszary współpracy⁹⁷. Z punktu widzenia Rady i reprezentowanego przez nią interesu międzyrządowego funkcjonowanie agencji jest korzystne z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, zapewniają państwom członkowskim szerszy wpływ i większą kontrolę nad procesem tworzenia oraz implementacji prawa UE, co ma swój wyraz w samej konstrukcji agencji, których kolegialne organy zarządzające złożone są z przedstawicieli państw członkowskich. Po drugie, kolejną przyczyną jest dążenie państw członkowskich do sytuowania organów UE na własnym terytorium, za czym stoją czynniki prestiżowe i ekonomiczne (m.in. w postaci zabezpieczenia dodatkowych funduszy i miejsc pracy na rzecz lokalnych społeczności). Niezależnie od wskazanych wyżej przyczyn o charakterze funkcjonalnym czy politycznym, które leżą u podstaw powstawania agencji, decyzje o powoływaniu do życia konkretnego podmiotu motywowane są za każdym razem okolicznościami faktycznymi oraz zapotrzebowaniem danej chwili⁹⁸.

Jak przyznały we wspólnym oświadczeniu w sprawie zdecentralizowanych agencji Parlament Europejski, Rada UE i Komisja Europejska, agencje powoływano jedna po drugiej, nie kierując się przy tym żadną ogólną wizją ich roli i miejsca w strukturze organizacyjnej UE⁹⁹. Warto w tym miejscu podkreślić, iż ze względu na specyficzne okoliczności powstawania agencji oraz mnogość powierzanych im funkcji nie mógł wytworzyć się jednolity model agencji Unii Europejskiej. Sama już terminologia, związana z oficjalnym nazewnictwem agencji, powoduje trudności w wyodrębnieniu tej grupy organów (agencje formalnie nazywane są także jako „urzędy”, „centra”, czy nawet „organy”, „jednostki”, „instytuty”). Dążąc do jednolitego podejścia w kwestii agencji, Parlament Europejski, Rada UE oraz Komisja Europejska zaproponowały w 2012 r. przeanalizowanie możliwości ujednoczenia nazewnictwa funkcjonujących już agencji zdecentralizowanych, a tworząc w przyszłości nowe agencje, stosowanie wobec nich jednolitego terminu „agencja Unii Europejskiej”¹⁰⁰.

⁹⁷ S. Andoura, P. Timmerman, *Governance of the EU: The Reform Debate on European Agencies Reignited*, European Policy Institutes Network Working Papers, No. 19, Brussels 2008, s. 6.

⁹⁸ M. Szapiro, *The Framework for European Regulatory Agencies: a Balance Between Accountability and Autonomy*, The European Consortium for Political Research Conference, Budapest 2005, s. 4.

⁹⁹ Wspólne oświadczenie Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji Europejskiej w sprawie zdecentralizowanych agencji, http://europa.eu/agencies/community_agencies/history/index_en.htm [dostęp: 05.03.2020].

¹⁰⁰ *Ibidem*.

Należy zwrócić uwagę, że nie istnieje żadna bezpośrednia podstawa prawna ani żadne wytyczne, na podstawie których powoływane są agencje UE. Traktaty nie wyjaśniają sposobu powoływania tego typu organów ani zasad ich tworzenia. W odróżnieniu od głównych instytucji Unii Europejskiej agencje tworzone są na mocy prawa wtórnego. Większość agencji UE została powołana do życia na mocy rozporządzeń Rady na podstawie art. 308 TWE (obecnie art. 352 TFUE). Niemniej wraz z nastaniem trzeciej generacji unijnych agencji dominującą podstawą prawną stały się szczegółowe postanowienia traktatów, uwzględniające procedurę współdecydowania oraz głosowanie większościowe¹⁰¹. Takie rozwiązanie wymaga jednak zgody Parlamentu i Rady w kwestii utworzenia agencji regulacyjnej¹⁰².

Agencje Unii Europejskiej posiadają podobne struktury oraz sposób działania, będąc opartymi na swoistej, dualistycznej egzekutywie, tj. zarządzie oraz odpowiedzialnym przed nim dyrektorem wykonawczym¹⁰³. Podmiotem nadzorującym prace danej agencji jest złożony z przedstawicieli państw członkowskich lub reprezentantów Komisji zarząd. Ma on uprawnienia decyzyjne, np. w zakresie przyjmowania raportów, programów prac, reguł proceduralnych, budżetu, a także określone uprawnienia nominacyjne, szczególnie w odniesieniu do dyrektora wykonawczego agencji. Dyrektor wykonawczy odpowiada za bieżącą pracę danej agencji, będąc jej formalnym przedstawicielem. Co istotne, nie przyjmuje instrukcji ani wytycznych od poszczególnych rządów czy instytucji. Podział kompetencji pomiędzy zarząd a dyrektora wykonawczego określony jest w akcie założycielskim danej agencji, często będąc również powtórzonym w jej regulaminie¹⁰⁴. W większości agencji funkcjonują również komitety naukowe i techniczne lub/ oraz ciała doradcze, które wspierają działalność agencji pod kątem merytorycznym.

Agencje Unii Europejskiej różnią się między sobą pełnionymi funkcjami, metodami działania, a także wielkością. Różny jest ponadto stopień ich autonomii¹⁰⁵. Niektóre z nich mają wysoką zdolność podejmowania wiążących decyzji i możliwość generowania własnych źródeł finansowania, inne zaś spełniają jedynie funkcje konsultacyjne, pozostając w pełnej zależności finansowej od Komisji i państw członkowskich UE. Różnice te wynikają zarówno od czasu, w którym dana agencja została powołana, jak i od czynników, które zdecydowały o jej powołaniu¹⁰⁶. Różny poziom autonomii poszczególnych agencji nie podważa w żadnej mierze

¹⁰¹ M. Groenleer, *The Autonomy...*, *op. cit.*, s. 115.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ J. Szymańska, *Rola wyspecjalizowanych agencji Unii Europejskiej w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2013, s. 89.

¹⁰⁴ A. Dumala (red.), *Agencje Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 11.

¹⁰⁵ J. Szymańska, *Rola wyspecjalizowanych agencji...*, *op. cit.*, s. 88.

¹⁰⁶ M. Groenleer, *The Autonomy...*, *op. cit.*, s. 115.

znaczenia tego elementu w konstrukcji konkretnej agencji. Jak trafnie zwraca uwagę J. Szymańska, formalne oddzielenie agencji od instytucji głównych jest cechą konstytutywną (wspólnym mianownikiem) wszystkich struktur, które należą do tej grupy, a także gwarantem sprawnego wypełniania powierzanych im zadań¹⁰⁷. Skuteczne działanie agencji wymaga pewnego stopnia autonomii organizacyjnej, prawnej i finansowej tych struktur¹⁰⁸. Ich przejawem są m.in.: autonomia w zakresie zarządzania własnym personelem, niezależność prawna (wszystkie unijne agencje posiadają osobowość prawną, w każdym z państw członkowskich mają najszerszą zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych; mogą w szczególności nabywać oraz zbywać mienie ruchome, występować jako strona w postępowaniu sądowym) oraz niezależność budżetowa (unijne agencje przyjmują swój własny budżet)¹⁰⁹.

Autonomia agencji UE i różnorodne jej przejawy nie są ich jedyną wspólną cechą. Podobieństwa agencji dotyczą także celów, które leżą u podstaw ich działalności. Do takich celów zaliczyć można m.in.: 1) wnoszenie pewnego stopnia decentralizacji, jak i geograficznego rozproszenia działań UE, 2) podnoszenie rangi powierzanych im zadań i problemów poprzez utożsamianie ich z samą agencją, 3) odpowiadanie na rosnące zapotrzebowanie na fachową wiedzę naukową oraz techniczną w określonym obszarze działania, czy 4) integrowanie grup interesu, a także ułatwianie dialogu pomiędzy partnerami społecznymi tak na poziomie europejskim, jak i międzynarodowym¹¹⁰.

W organizacyjnej strukturze Unii Europejskiej istnieją więc agencje, które stanowią „wyodrębnione strukturalnie ciała, niebędące formalnie częścią instytucji lub organów traktatowych, tworzone na podstawie aktu prawa pochodnego [...], mające osobowość prawną, dysponujące własną administracją i wyposażone we własne kompetencje oraz niezależne finansowo (tj. posiadające własny budżet), którym powierza się wykonywanie pewnych zadań objętych kompetencją unijną”¹¹¹. Agencje są autonomicznymi jednostkami organizacyjnymi UE stanowiącymi w drodze aktów prawa wtórnego, posiadającymi zbliżoną wewnętrzną strukturę, którym wyspecjalizowane zadania powierzane są w drodze wtórnej delegacji¹¹². Realizują one funkcje: informacyjną, koordynacyjną oraz operacyjną¹¹³. Według odrębnej

¹⁰⁷ J. Szymańska, *Rola wyspecjalizowanych agencji...*, *op. cit.*, s. 88-89.

¹⁰⁸ M. Szapiro, *The Framework for...*, *op. cit.*, s. 4-5.

¹⁰⁹ J. Szymańska, *Rola wyspecjalizowanych agencji...*, *op. cit.*, s. 92.

¹¹⁰ Official website of the European Union, <http://europa.eu/agencies> [dostęp: 05.03.2020].

¹¹¹ M. Górka, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 103.

¹¹² A. Parol, *Status prawno-ustrojowy FRONTEX-u w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, [w:] A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachon-Pszenny (red.), *Agencja FRONTEX w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, Lublin, 2015, s. 35.

¹¹³ *Ibidem*.

systematyki - pod względem funkcjonalnym - agencje mogą: a) dostarczać informacje oraz zapewniać koordynację, b) dostarczać informacje, które niezbędne są do wydania decyzji (same jednak uprawnień decyzyjnych nie posiadają) bądź 3) posiadać samodzielne uprawnienia decyzyjne¹¹⁴. Zdecydowana większość agencji pełni jedynie funkcję informacyjną oraz koordynacyjną¹¹⁵.

W ramach Unii Europejskiej, jak i w literaturze przedmiotu tworzone są rozmaite klasyfikacje europejskich agencji. Niemniej ich różnorodność komplikuje spójną i jednoznaczną typologię. Do ich tworzenia stosuje się różnorodne kryteria, począwszy od czasu i uwarunkowań powstania danej agencji, przez podstawy prawne czy obszar działalności, aż po metody ich działania.

W oficjalnej klasyfikacji sformułowanej przez Komisję Europejską¹¹⁶ wyróżniono dwa ich podstawowe rodzaje, tj.: 1) agencje regulacyjne (zwane także jako tradycyjne, zdecentralizowane czy satelickie)¹¹⁷, będące niezależnymi, zdecentralizowanymi organami, które posiadają osobowość prawną, utworzone na terytorium państw członkowskich UE w odpowiedzi na potrzebę sprostania określonym zadaniom prawnym, technicznym czy naukowym oraz 2) agencje wykonawcze, będące organami powołanymi na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 58/2003¹¹⁸ celem powierzenia im określonych zadań odnoszących się do zarządzania programami wspólnotowymi.

Do agencji regulacyjnych należą obecnie 32 agencje, które można usystematyzować według kryterium dominującej funkcji na:

1) agencje podejmujące decyzje indywidualne, prawnie wiążące osoby trzecie, tj.: Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin (ang. Community Plant Variety Office - CPVO), Urząd Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej (ang. European Union Intellectual Property Office - EUIPO), Agencja Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego (ang. European Union Aviation Safety Agency - EASA) Europejska Agencja Chemikaliów (ang. European Chemicals Agency - ECHA) oraz Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ang. Agency for the Cooperation of Energy Regulators - ACER);

¹¹⁴ M. Górka, *System instytucjonalny...*, *op. cit.*, s. 103.

¹¹⁵ M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka, *Kierunki zmian...*, *op. cit.*, s. 641.

¹¹⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu i Rady - *Przyszłość agencji europejskich*, KOM (2008) 135, wersja ostateczna, Bruksela 11.03.2008.

¹¹⁷ Definition and classification of European Regulatory Agency, http://europa.eu/agencies/documents/fiche_1_sent_to_ep_cons_2010-12-15_en.pdf [dostęp: 05.03.2020].

¹¹⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiające statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi, O.J. L 11, 16.01.2003.

2) agencje oferujące usługi doradztwa technicznego i naukowego lub opracowujące sprawozdania z kontroli, które wspierają w sposób bezpośredni Komisję, a w razie takiej potrzeby również i państwa członkowskie, tj. Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu (ang. European Maritime Safety Agency - EMSA), Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (ang. European Food Safety Authority - EFSA), Agencja Kolejowa Unii Europejskiej (ang. European Union Agency for Railways - EUAR), Europejska Agencja Leków (ang. European Medicines Agency - EMA) oraz Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (ang. Body of European Regulators for Electronic Communication - BEREC);

3) agencje wspierające działania operacyjne państw członkowskich, tj.: Agencja Europejskiego GNSS (ang. European Global Navigation Satellite Systems Agency - GSA), Wspólnotowa Agencja Kontroli Rybołówstwa (ang. Community Fisheries Control Agency - CFCA), Frontex, Eurojust (właśc. Europejska Jednostka Współpracy Sądowej), Europol (właśc. Europejski Urząd Policji), Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (ang. European Union Agency for Law Enforcement Training - CEPOL), Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (ang. European Asylum Support Office - EASO) oraz Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (ang. European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice - eu-LISA);

4) agencje odpowiedzialne za gromadzenie, przetwarzanie oraz rozpowszechnianie danych i informacji, a także nawiązywanie kontaktów, tj.: Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (fr. Centre Européen pour le Développement de la Formation Professionnelle - CEDEFOP), Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (ang. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions - Eurofound), Europejska Agencja Środowiska (ang. European Environment Agency - EEA), Europejska Fundacja Kształcenia (ang. European Training Foundation - ETF), Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (ang. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction - EMCDDA), Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (ang. European Agency for Safety and Health at Work - EU-OSHA), Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ang. European Union Agency for Cybersecurity - ENISA), Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (ang. European Centre for Disease Prevention and Control - ECDC), Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (ang. European Union Agency for Fundamental Rights - FRA), Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (ang.

European Institute for Gender Equality - EIGE);

5) agencje świadczące usługi na rzecz innych agencji, instytucji i/lub organów UE, tj.: Centrum Tłumaczeń dla Organów Unii Europejskiej (ang. Translation Centre for the Bodies of the European Union - CdT);

6) agencje regulacyjne, które wykonują zadania techniczne, naukowe lub zadania w zakresie zarządzania w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, tj.: Centrum Satelitarne Unii Europejskiej (ang. European Union Satellite Centre - EUSC) oraz Europejska Agencja Obrony (ang. European Defence Agency - EDA).

Do kategorii agencji wykonawczych należy 6 organów, tj.: Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych (ang. Research Executive Agency - REA), Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (ang. Education, Audiovisual and Culture Executive Agency - EACEA), Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci (ang. Innovation and Networks Executive Agency - INEA), Agencja Wykonawcza ds. Konsumentów, Zdrowia, Rolnictwa i Żywności (ang. Consumers, Health, Agriculture and Food Executive Agency - CHAFEA), Agencja Wykonawcza ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw (ang. Executive Agency for SMEs - EASME) oraz Agencja Wykonawcza Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych (ang. European Research Council Executive Agency - ERCEA).

Przedstawiona wyżej klasyfikacja funkcjonalna oparta o treść komunikatu Komisji do Parlamentu i Rady „Przyszłość agencji europejskich” jest stosunkowo najpełniejszą, najprostszą i najbardziej przejrzystą typologią unijnych agencji, służącą nadal wypracowywaniu prawnych rozwiązań, a także debacie nad reformą systemu agencyjnego UE¹¹⁹. Równoległe z formułowaniem klasyfikacji przez podmioty Unii Europejskiej (Komisję Europejską, a także same agencje) w literaturze przedmiotu pojawiają się różne ich typologie¹²⁰. Na szczególną uwagę zasługuje obszerna, kompletna klasyfikacja, obejmująca zarówno agencje regulacyjne, jak i wykonawcze, zaproponowana przez S. Andoury i P. Timmermana, zgodnie z którą agencje podzielić można na cztery kategorie, tj.: 1) agencje o modelu regulacyjnym, służące finalizacji rynku wewnętrznego, które dodatkowo można podzielić na: a) działające na zasadzie regulacji administracyjnych, dostarczające stosownych certyfikatów i licencji (CPVO, EUIPO, EMA, ECHA), b) promujące interoperacyjność oraz gwarantujące

¹¹⁹ J. Szymańska, *Rola wyspecjalizowanych agencji...*, *op. cit.*, s. 98.

¹²⁰ Por. M. Everson, G. Majone, L. Metcalfe, A. Schout, *The role of Specialized Agencies in Decentralising EU Governance*, Report Presented to the Commission, Florence-Maastricht 1999, s. 9; A. Kreher, *Agencies in the European Community - Step Towards Administrative Integration in Europe*, “Journal of European Public Policy” 1997, no. 2, s. 236-238; D. Geradin, *The Development of European Regulatory Agencies: What the EU Should Learn from American Experience*, “Columbia Journal of European Laws” 2006, s. 19-21.

minimum bezpieczeństwa (EMSA, EASA, EFSA, EUAR); 2) agencje o modelu obserwacyjnym, których podstawowym zadaniem jest zbieranie, analizowanie, przetwarzanie, a także rozpowszechnianie informacji na potrzeby instytucji UE i poszczególnych państw członkowskich (EEA, EMCDDA, ENISA, ECDC, FRA, EIGE); 3) agencje o modelu kooperacyjnym, działające w obszarze polityki społecznej, mające na celu promowanie na poziomie europejskim dialogu społecznego (CEDEFOP, Eurofund, EU-OSHA); 4) agencje o modelu wykonawczym, mające techniczne zadania (GSA, CFCA, ETF, CdT, Europol, Eurojust, CEPOL, REA, EACEA, INEA, ERCA). Należy jednak podkreślić, że ww. klasyfikacja nie ma charakteru absolutnego. Większość agencji posiada na tyle szeroki katalog zadań i kompetencji, że mogą zostać przyporządkowane do kilku kategorii jednocześnie.

Pomimo iż żadna ze wskazanych wyżej klasyfikacji nie wyszczególnia jako samodzielnej kategorii wyspecjalizowanych agencji wpisujących się w przestrzeń wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE¹²¹, taki rodzaj agencji może stanowić odrębną grupę w problemowej klasyfikacji europejskich agencji. W takim ujęciu wyspecjalizowanym agencjami usytuowanymi w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości są zdecentralizowane organy Unii Europejskiej o określonej strukturze, cieszące się autonomiami: prawną, organizacyjną, jak również budżetową, które odpowiadają za zagadnienia oraz wyzwania wchodzące w zakres wskazanej części wewnętrznej polityki UE.

Na podstawie raportu ewaluacyjnego dla Komisji pn. „Meta-study on decentralised agencies: cross-cutting analysis of evaluation findings”¹²² z września 2008 r. oraz Programu sztokholmskiego zapewniającego harmonogram działań Unii Europejskiej w przestrzeni sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa na okres 2010-2014¹²³ z maja 2010 r. wyodrębnić można grupę agencji wpisujących się w przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

¹²¹ Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości - pojęcie to odnosi się do części wewnętrznej polityki UE, która - przy poszanowaniu praw podstawowych oraz różnych systemów i tradycji prawnych państw członkowskich - zapewnia: a) swobodny przepływ osób i brak kontroli na granicach wewnętrznych, b) wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, c) walkę z przestępczością, rasizmem i ksenofobią poprzez koordynację i współpracę organów policyjnych (m.in. w ramach Europolu) i sądowych (m.in. w ramach Eurojustu) oraz innych właściwych organów, a także za pomocą wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych w sprawach karnych i, w miarę potrzeby, zbliżanie przepisów karnych, ułatwianie obywatelom dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w szczególności przez wzajemne uznawanie orzeczeń sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych. Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości jest ustanowiona na podstawie art. 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Szczegółowe regulacje zawiera przytoczony już tytuł V części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego przestrzeń realizowana była w ramach III i częściowo I filaru.

¹²² J. Toulemonde, *Meta-study on decentralised agencies: cross-cutting analysis of evaluation findings*, final, September 2008, Evaluation for the European Commission, s. 22.

¹²³ Program sztokholmski - Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, OJ C 115, 04.05.2010, s. 1-38.

UE. Do grupy agencji, które najściślej powiązane są z polityką UE w tej dziedzinie zaklasyfikować można osiem zdecentralizowanych organów, tj.: 1) Agencję Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL), 2) Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), 3) Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA), 4) Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA), 5) Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) 6) Eurojust, 7) Europol oraz 8) Frontex. Trzy spośród wymienionych agencji, tj. FRA, EMCDDA i Frontex to agencje o wspólnotowym rodowodzie, trzy kolejne, tj. CEPOL, Eurojust i Europol wywodzą się z obszaru międzyrządowej współpracy w ramach dawnego III filaru UE. Najnowsze z agencji, tj. eu-LISA i EASO, utworzone zostały już w warunkach po traktacie lizbońskim, kolejno w 2011 i 2012 r.

Jak zwraca uwagę J. Szymańska, agencje sytuujące się w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE podzielić można: 1) wg kryterium opartego na modelu zarządzania na: a) agencje o kooperacyjnym modelu zarządzania (CEPOL, Eurojust i Europol), a także b) agencje o *quasi-integracyjnym* modelu zarządzania (FRA, eu-LISA, EMCDDA, EASO, Frontex); 2) wg kryterium opartego o dominujące zadania na: a) agencje o kooperacyjnym charakterze (CEPOL, eu-LISA, EASO, Eurojust, Europol, Frontex) oraz b) agencje o obserwacyjnym charakterze (FRA, EMCDDA); 3) wg kryterium tematycznego na: a) agencje ds. współpracy policyjnej i narkotykowej (CEPOL, EMCDDA, Europol), b) agencje ds. wymiaru sprawiedliwości i praw podstawowych (FRA, Eurojust) oraz c) agencje ds. granic i kwestii imigracyjno-azyłowych (eu-LISA, EASO, Frontex)¹²⁴.

Agencje takie jak CEPOL, Eurojust oraz Europol należą do grupy agencji o kooperacyjnym modelu zarządzania, który wskazuje na silniejsze - niż w przypadku pozostałych agencji przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości - powiązanie władz zarządczych z Komisją Europejską. Komisja nie uczestniczy (CEPOL, Europol) albo uczestniczy w niewielkim stopniu (Eurojust) w procedurze powoływania dyrektorów. Co więcej, w przypadku CEPOL oraz Eurojust przedstawiciele Komisji nie wchodzi do ich organów zarządczych. Pozostałe agencje zaliczyć można do kategorii agencji o *quasi-integracyjnym* modelu zarządzania, której charakterystyczną cechą jest istotny udział Komisji Europejskiej w powoływaniu dyrektorów, przyjmowaniu programów prac, a także większe uczestnictwo reprezentantów Komisji w zarządzaniu agencją.

¹²⁴ J. Szymańska, *Rola wyspecjalizowanych agencji...*, *op. cit.*, s. 107.

Innym wyznacznikiem może być podział wyspecjalizowanych agencji według kryterium funkcjonalności, zgodnie z którym agencje można podzielić w oparciu o ich dominujące zadania na kooperacyjne, charakteryzujące się działalnością związaną ze wsparciem rozwoju oraz koordynacją współpracy operacyjnej pomiędzy państwami członkowskimi UE (CEPOL, eu-LISA, EASO, Eurojust, Europol, Frontex) i obserwacyjne, których głównym zadaniem jest gromadzenie, przetwarzanie oraz udostępnianie informacji z obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości (FRA, EMCDDA).

Kolejnym kryterium klasyfikacji wyspecjalizowanych agencji przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości jest podział na trzy kategorie tematyczne, tj. agencje: ds. współpracy policyjnej i narkotykowej (CEPOL, EMCDDA, Europol), ds. wymiaru sprawiedliwości i praw podstawowych (FRA, Eurojust) oraz ds. granic i kwestii imigracyjno-azytowych (eu-LISA, EASO, Frontex). Podział ten identyfikuje oraz wyjaśnia sploty powiązań pomiędzy poszczególnymi agencjami, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia analizy działań podejmowanych na rzecz zwalczania określonych zagrożeń i problemów bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej.

1.4. Podsumowanie

Jednym z aspektów związanych z przepisami prawa, które regulują zarządzanie zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej, jest znacząca złożoność terminologiczna, która utrudnia na tej płaszczyźnie komunikację naukową. Z tego też względu w niniejszym rozdziale konieczne było zdefiniowanie podstawowych pojęć, takich jak granica czy migracja (a także pojęć i podziałów względem nich wtórnych) celem ich sprecyzowania na użytek dalszej części niniejszej dysertacji.

Frontex klasyfikowany jest jako agencja (określana również w literaturze jako agencja zdecentralizowana¹²⁵), co ściśle wiąże się z włączeniem go do zdefiniowanych, posiadających określone ramy prawne kategorii unijnych organów wyspecjalizowanych, a jego funkcjonowanie nierozdzielnie związane jest z realizacją przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Jednym z istotnych aspektów związanych z ochroną przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości jest kontrola na zewnętrznych granicach, która przeszła pewnego rodzaju ewolucję. Na początku tego procesu istniały tylko systemy ukierunkowane *stricte* na kontrolę na obszarach poszczególnych państw i podlegające suwerennej władzy tych państw. Jak zwracał uwagę I. Laitinen, zmiana kontekstu - wynikająca ze zniesienia kontroli na

¹²⁵ A. Parol, *Status prawno-ustrojowy...*, op. cit., s. 38.

granicach wewnętrznych - wymagała wzmocnienia oraz ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej, co mogło stać się możliwe tylko dzięki solidarności i wprowadzeniu współodpowiedzialności, wzmocnionej współpracy oraz lepszej koordynacji działań prowadzonych przez państwa członkowskie¹²⁶. Te okoliczności stały się punktem wyjścia do podjęcia decyzji o stworzeniu specjalnej agencji, której zadaniem będzie uzupełnianie państwowych systemów zapewniających bezpieczeństwo na granicach. Utworzenie Frontexu stanowiło wyraz uznania konieczności zintegrowania krajowych systemów kontroli na granicach państw członkowskich celem zapewnienia ich efektywniejszej ochrony przed wszelkimi możliwymi zagrożeniami na zewnętrznych granicach UE.

¹²⁶ I. Laitinen, *Funkcje i zadania Agencji FRONTEX...*, op. cit., s. 179.

2. Polityka dotycząca granic zewnętrznych a zintegrowane zarządzanie zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej

2.1. Uwagi ogólne

W niniejszej części dysertacji przedstawiono genezę i rozwój strefy Schengen oraz ewolucję statusu jej granic. Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych spowodowało określone skutki, w tym m.in. wpłynęło na zmianę znaczenia wewnętrznych oraz zewnętrznych granic Unii Europejskiej, a w konsekwencji na konieczność podjęcia działań zmierzających do ukształtowania polityki dotyczącej granic zewnętrznych UE.

Jednym z efektów ewolucji polityki dotyczącej granic zewnętrznych Unii Europejskiej było także stworzenie - przedstawionego w niniejszym rozdziale - zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami UE, a następnie powołanie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Unii Europejskiej celem ułatwienia stosowania istniejących oraz przyszłych ustaleń wspólnotowych, odnoszących się do zarządzania granicami zewnętrznymi, przez zapewnienie koordynacji działań państw członkowskich w zakresie ich wdrażania m.in. przez wspieranie wydajnej, ujednoczonej kontroli granicznej i ochrony granic zewnętrznych UE.

Niemniej dynamicznie zmieniająca się rzeczywistość geopolityczna oraz nowe, nieznane dotychczas wyzwania relatywnie szybko obnażyły słabość dotychczasowego modelu zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej, wymuszając jego weryfikację, której efektem stało się stworzenie nowych ram europejskiego zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami UE oraz powołanie w miejsce dotychczasowego Frontexu Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

2.2. Strefa Schengen i jej granice

2.2.1. Geneza i rozwój strefy Schengen

Po II wojnie światowej, gdy za tzw. żelazną kurtyną władze państw komunistycznych wprowadzały coraz to nowsze restrykcje dotyczące przemieszczania się obywateli swoich państw, demokratyczne państwa Europy Północnej oraz Zachodniej próbowały wypracować rozwiązania, które nie osłabiając bezpieczeństwa poszczególnych państw, ułatwiałyby obywatelom podróżowanie pomiędzy nimi¹²⁷.

Już Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 1957 r. wprowadził

¹²⁷ W. Bednaruk, *Geneza układu z Schengen*, [w:] W. Bednaruk, M. Bielecki, G. Kowalski (red.), Polska w strefie Schengen, Lublin 2010, s. 74.

postanowienia dotyczące konieczności zapewnienia swobody przepływu towarów, osób, usług i kapitału wewnątrz kształtującej się wspólnoty¹²⁸.

Jak zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu, ograniczenia w swobodnym przekraczaniu granicy jako pierwsze - bo już w połowie lat 50. XX wieku - zniosły państwa skupione w ramach tzw. Nordyckiej Unii Paszportowej, tj. Królestwo Norwegii, Królestwo Danii, Republika Finlandii oraz Królestwo Szwecji¹²⁹. Państwa te jako pierwsze w Europie zniosły kontrole paszportowe na swoich granicach wewnętrznych. Na mocy porozumienia zawartego 12 lipca 1957 r. w Kopenhadze obywatele tych państw mogli swobodnie przekraczać granice między państwami-stronami konwencji bez jakiegokolwiek kontroli¹³⁰.

Podobne do nordyckiego rozwiązanie wprowadziły w latach 60. ubiegłego wieku państwa regionu Beneluksu, a więc trzy sąsiadujące ze sobą monarchie: Królestwo Belgii, Królestwo Niderlandów oraz Wielkie Księstwo Luksemburga, systematycznie znosząc kontrole na swoich granicach, a tym samym urzeczywistniając swobodę przepływu osób w ramach tego regionu¹³¹. Było to możliwe m.in. dzięki temu, że procesy związane z integracją gospodarczą państwa te rozpoczęły znacznie wcześniej niż pozostałe państwa WE, bo już w okresie międzywojennym. Dlatego też w momencie tworzenia Wspólnot Europejskich stopień ich przygotowania do współpracy z pozostałymi państwami był znacznie większy¹³². Tym samym mogły wprowadzić zasadę swobody przepływu osób na swoich terytoriach znacznie wcześniej niż Republika Federalna Niemiec, Republika Francuska oraz Republika Włoska, które w latach 60. ubiegłego wieku koncentrowały się raczej na współpracy *stricto* gospodarczej¹³³.

Próby ograniczenia bądź zlikwidowania kontroli przepływu osób przez wewnętrzne granice Wspólnot Europejskich podejmowane były już w latach 70. XX wieku. W grudniu 1974 r. na szczycie w Paryżu, debatując nad szerszym programem działań na rzecz tzw. „Europy obywateli”, rozważano możliwość stworzenia w przyszłości unii paszportowej w obrębie WE¹³⁴. Niemniej będący konsekwencją tej dyskusji, a sporządzony rok później, w grudniu 1975 r., tzw. raport Tindemansa, który zawierał propozycje stopniowego znoszenia kontroli na

¹²⁸ W. Bednaruk, *Geneza układu...*, *op. cit.*

¹²⁹ D. Kościewicz, *Instytucje integracyjne regionu nordyckiego - organizacja, funkcje i inicjatywy*, „Nauki Społeczne. Social Sciences” 2012, nr 1(5), s. 80; za: R. Matera, *Integracja ekonomiczna krajów nordyckich*, Toruń 2001, s. 132.

¹³⁰ A. Gruszczak, *Wzmocniona współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2012, nr 2, s. 107.

¹³¹ A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Ochrona granic...*, *op. cit.*, s. 46.

¹³² W. Bednaruk, *Geneza układu...*, *op. cit.*

¹³³ K. Łastawski, *Idee, ruchy i działania integracyjne w Europie w pierwszych latach po II wojnie światowej*, „Społeczeństwo i Polityka” 2005, nr 3/4, s. 233.

¹³⁴ A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Ochrona granic...*, *op. cit.*, s. 45.

granicach wewnętrznych Wspólnot Europejskich oraz stworzenia unii paszportowej przez państwa członkowskie WE, w najbliższych latach nie znalazł konkretnego odzwierciedlenia w podejmowanych w decyzjach¹³⁵. WE nie była jeszcze gotowa na tak głęboki stopień integracji.

Jak zwraca uwagę A. Gruszczak, początek kolejnej dekady przyniósł WE nowe impulsy, zarówno polityczne (projekt Unii Europejskiej), gospodarcze (utworzenie Wspólnego Rynku) oraz traktatowe (przygotowywania do reformy traktatowej)¹³⁶. Zaproponowany przez Republikę Federalną Niemiec oraz Republikę Włoską w 1981 r. projekt unii politycznej odnosił się m.in. do wprowadzenia swobodnego przepływu osób, w szczególności liberalizacji ruchu osobowego oraz zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych między państwami członkowskimi WE¹³⁷. Dyskusja nad reformą ustrojową Wspólnot Europejskich, przyszłością integracji gospodarczej i walutowej oraz tworzeniem Wspólnego Rynku zbiegła się z kryzysem transportowym z lutego 1984 r.¹³⁸. W obliczu paraliżu komunikacyjnego ministrowie transportu państw członkowskich WE na posiedzeniu Rady Ministrów w maju 1984 r. zobowiązali się do dalszej liberalizacji i harmonizacji zasad przekraczania granic. Krótco potem, tuż przed szczytem Rady Europejskiej w Fontainebleau, konsultacje francusko-niemieckie zakończyły się porozumieniem w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnej granicy¹³⁹. Również dzięki tym ustaleniom, w trakcie samego szczytu, który odbył się w dn. 25-26 czerwca 1984 r., Rada Europejska wyraźnie opowiedziała się za zniesieniem kontroli policyjnej i celnej wobec osób i towarów przekraczających wewnętrzne granice wspólnotowe¹⁴⁰. Podczas omawianego szczytu powołano *ad hoc* komitet w sprawie „Europy obywateli”¹⁴¹ (tzw. Komitet Adonnino¹⁴²), którego zadaniem było opracowanie zasad jak najszybszego zniesienia formalności policyjnych i celnych na granicach wewnętrznych w ramach obszaru WE. Wśród państw członkowskich Wspólnot Europejskich zabrakło jednak zdecydowanej woli realizacji zaleceń tzw. Komitetu Adonnino¹⁴³. W obliczu fiaska Republika

¹³⁵ J. J. H. Donner, *Abolition of Border Controls*, [w:] H. G. Schermers (red.), *Free Movement of Persons in Europe. Legal Problems and Experiences*, Dordrecht-Boston-London 1993, s. 5.

¹³⁶ A. Gruszczak, *Schengen - kłopotliwy sukces*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2012, nr 2, s. 29.

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ H. C. Taschner, *Tło historyczne wejścia w życie Układu z Schengen oraz jego związek z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską*, [w:] J. Beczała (red.), *Układ z Schengen. Współpraca policji i organów sprawiedliwości po Maastricht*, Łódź 1998, s. 29-30.

¹⁴⁰ European Council Meeting at Fontainebleau, Conclusions of the Presidency, s. 8, https://www.consilium.europa.eu/media/20673/1984_june_-_fontainebleau__eng_.pdf, [dostęp: 09.09.2018].

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² A. Gruszczak, *Schengen - Kłopotliwy...*, *op. cit.*

¹⁴³ *Ibidem*.

Federalna Niemiec (reprezentowana przez kanclerza Helmuta Kohla) oraz Republika Francuska (którą reprezentował prezydent François Mitterand) zawarły - poza strukturami WE - 13 lipca 1984 r. w Saarbrücken dwustronną umowę ułatwiającą obywatelom tych państw przekraczanie wspólnej granicy (jednak umowa ta dotyczyła jedynie kontroli na drogowych przejściach granicznych)¹⁴⁴. Niedługo potem państwa Beneluxu: Królestwo Belgii, Królestwo Niderlandów oraz Wielkie Księstwo Luksemburga wystosowały memorandum do państw-stron umowy z Saarbrücken, w którym zaproponowały rozszerzenie umowy o tzw. unię paszportową Beneluxu¹⁴⁵.

W toku intensywnych negocjacji - wykorzystując m.in. część rozwiązań umowy z Saarbrücken oraz doświadczenia państw regionu Beneluxu - 14 czerwca 1985 r. w niewielkiej luksemburskiej miejscowości Schengen (położonej na styku trzech państw: Wielkiego Księstwa Luksemburga, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej), między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluxu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej zawarty został układ, który dotyczył stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach¹⁴⁶, zwany powszechnie układem z Schengen. Co istotne, porozumienie to zawarte było poza strukturami Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i nie stanowiło tym samym części prawa wspólnotowego¹⁴⁷. Układ z Schengen, składający się z 33 artykułów, zawierający konkretne środki i rozwiązania, dzięki którym pięć objętych porozumieniem państw - w przeciągu najbliższych kilku lat - osiągnąć miało całkowite zniesienie kontroli na wspólnych granicach, oznaczał stopniowe urzeczywistnienie idei powstania unii paszportowej w ramach WE. Tym samym w integrującym się obszarze WE istnieć miał jeszcze jeden, bardziej zintegrowany obszar, który wyznaczony został przez ramy opisywanego porozumienia¹⁴⁸.

Układ z Schengen wskazuje na dwa rodzaje środków, tj. określone w tytule I środki o charakterze krótkoterminowym (art. 1-16) oraz określone w tytule II środki o charakterze długoterminowym (art. 17-27). Zgodnie z treścią art. 30 opisywanego porozumienia środki krótkoterminowe miały mieć zastosowanie od dnia 1 stycznia 1986 r. (a w przypadku ruchu towarowego od dnia 1 lipca 1985 r.), zaś środki długoterminowe od dnia 1 stycznia 1990 r.

¹⁴⁴ A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Ochrona granic...*, *op. cit.*, s. 46.

¹⁴⁵ K. Rokicka, *Włączenie acquis Schengen w ramy prawne Unii Europejskiej*, „*Studia Europejskie*” 2000, nr 2, s. 78.

¹⁴⁶ Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluxu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach zawarty w Schengen 14 czerwca 1985 r., Dz. Urz. WE L 239 z 22.09.2000 r., dalej jako układ z Schengen.

¹⁴⁷ E. Lesiewicz, *Strefa Schengen w dobie kryzysu migracyjnego*, „*Przegląd Politologiczny*” 2016, nr 4, s. 181.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

Działaniami o charakterze krótkoterminowym, o których mowa w układzie z Schengen, są: 1) ograniczenie kontroli pojazdów prywatnych na przejściach granicznych do zwykłej kontroli wzrokowej, bez ich zatrzymywania (samochody osobowe miały przekraczać granicę ze zmniejszoną prędkością, mając na przedniej szybie przytwierdzoną zieloną tarczę o określonym rozmiarze, która wskazywać miała, że pasażerowie pojazdu przekraczają granicę zgodnie z zasadami kontroli granicznej, przewożą towary dozwolone w ramach zwolnień celnych oraz zastosowali się do przepisów o wymianie walut; ewentualne, bardziej szczegółowe kontrole pojazdów miały z kolei odbywać się poza pasem ruchu, tak by nie utrudniać ruchu innych samochodów); 2) wprowadzenie - bez uszczerbku dla stosowania między stronami uzgodnień korzystniejszych - ułatwień dla mieszkańców przygranicznych obszarów administracyjnych (m.in. umożliwienie im przekraczania granicy w miejscach poza ustalonymi przejściami granicznymi, a także niezależnie od czasu pracy przejść granicznych); 3) zobowiązanie stron do jak najszybszego zbliżenia polityki wizowej w celu uniknięcia niekorzystnych konsekwencji w odniesieniu do kwestii imigracji i bezpieczeństwa, mogących być następstwem złagodzenia kontroli na wspólnych granicach; 4) zapowiedź podjęcia zdecydowanych kroków, mających na celu walkę z nielegalnym handlem narkotykami na swoich terenach oraz skoordynowanie wspólnych działań w powyższym zakresie w związku z osłabieniem kontroli na wspólnych granicach i biorąc pod uwagę występowanie znacznych różnic w ustawodawstwach stron; 5) zobowiązanie się stron do wzmocnienia współpracy - w tym wymiany informacji - pomiędzy organami celnymi i policyjnymi w zakresie zwalczania przestępczości, a zwłaszcza: a) nielegalnego handlu środkami odurzającymi oraz bronią, b) nielegalnego wjazdu i pobytu osób, c) nadużyć celnych i podatkowych, a także przemytu oraz d) nielegalnego przepływu kapitału; 6) w przypadku transgranicznego przewozu drogowego, zniesienie systematycznego przeprowadzania na wspólnych granicach następujących kontroli w ruchu towarowym: a) przestrzegania czasu prowadzenia pojazdów oraz odpoczynku kierowców (okresów, w których dopuszczalny jest ciężki ruch kołowy), b) ciężarów i rozmiarów pojazdów użytkowych oraz c) stanu technicznego pojazdów; 7) zastąpienie kontroli dokumentów, które określają czynności w zakresie transportu (a które nie są wykonywane w oparciu o licencję lub kontyngent na mocy przepisów wspólnotowych lub dwustronnych) rutynowymi kontrolami dokumentów, uprawniających do dokonywania przewozów towarowych; 8) zapowiedź poszukiwania rozwiązań, które mogłyby skrócić czas oczekiwania na wspólnych granicach w związku z wypełnianiem granicznych formalności w odniesieniu do transportu kolejowego. Z kolei wskazanymi w układzie z Schengen działaniami o charakterze długoterminowym są m.in.: 1) w odniesieniu do przepływu osób, dążenie stron do zniesienia kontroli na wspólnych granicach

i przesunięcia ich na swoje granice zewnętrzne poprzez: a) harmonizację - tam, gdzie jest to konieczne - przepisów ustawowych, wykonawczych oraz administracyjnych dotyczących zakazów i ograniczeń, na mocy których przeprowadzane są kontrole, b) podjęcie dodatkowych środków w celu ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, a także zapobiegania nielegalnej imigracji obywateli państw, które nie są członkami WE, c) harmonizację polityk wizowych i warunków wjazdu na ich terytorium; 2) zobowiązanie stron do podjęcia stosownych rozmów (uwzględniających wyniki, jakie przyniosło przyjęcie środków krótkoterminowych), dotyczących kwestii: a) wypracowania porozumień, obejmujących współpracę policji w zakresie zapobiegania przestępczości oraz prowadzenia śledztw, b) przeanalizowania trudności, które mogą pojawić się przy stosowaniu porozumień w sprawie międzynarodowej pomocy sądowej i ekstradycji w celu ustalenia najbardziej odpowiednich rozwiązań dla poprawy współpracy pomiędzy stronami w ww. kwestiach, c) poszukiwania środków mających na celu wspólne zwalczanie przestępczości, m.in. przez rozważenie wprowadzenia prawa do pościgu policyjnego, przy uwzględnieniu istniejących środków komunikacji, a także międzynarodowej pomocy sądowej; 3) podjęcie działań, które zmierzałyby do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych, dotyczących w szczególności środków odurzających, obrotu bronią i materiałami wybuchowymi, a także obowiązku meldunkowego w hotelach.

Układ z Schengen stał się pierwszą wielostronną inicjatywą, która na tak szeroką skalę normowała swobodny ruch osobowy wraz ze zniesieniem granicznej kontroli osobowej¹⁴⁹. Należy podkreślić, że akcentował także to, że coraz ściślejszy związek narodów państw członkowskich Wspólnot Europejskich powinien znaleźć swoje odzwierciedlenie tak w swobodzie przekraczania granic wewnętrznych dla wszystkich obywateli państw członkowskich, jak i w swobodnym przepływie towarów oraz usług¹⁵⁰. Jednocześnie podkreślono w nim, że usuwanie przeszkód w swobodnym ruchu na wspólnych granicach państw strefy Schengen dokonuje się przy uwzględnieniu postępu osiągniętego w ramach WE w związku z zapewnianiem swobodnego przepływu osób, towarów i usług¹⁵¹. Już więc na samym początku funkcjonowania granic strefy Schengen zauważyć można także wyraźną otwartość na pozostałe państwa WE oraz dążenie do włączenia rozwiązań układu z Schengen do prawa wspólnotowego¹⁵².

¹⁴⁹ T. Siedlecki, *Układ z Schengen - urzeczywistnienie idei Europy bez granic*, [w:] J. Białocerkiewicz (red.), *Integracja Polski z UE. Zadania Straży Granicznej*, Kętrzyn 2000, s. 21-22.

¹⁵⁰ A. Szachon-Pszenny, *Granice strefy Schengen a granice Unii Europejskiej - uwarunkowania normatywne*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies” 2018, t. 6, nr 1, s. 57.

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² *Ibidem*.

Pomiędzy 1985 a 1990 r. Komisja EWG wykazywała się znaczną rezerwą wobec podpisanego układu z Schengen, wyrażając nawet obawę, że działanie to jest sprzeczne z zasadą solidarności¹⁵³. Pomimo to strony układu z Schengen zorganizowały swoją pracę, czego efektem było stworzenie organu kierowniczego, tj. Komisji Ministrów Centralnej Grupy Negocjacyjnej oraz podległych jej czterech roboczych grup: 1) ds. policji i bezpieczeństwa wewnętrznego, 2) ds. wolnego przepływu osób, 3) ds. transportu oraz 4) ds. wolnego przepływu towarów¹⁵⁴. Komisja EWG została zaproszona do uczestnictwa w spotkaniach ministrów w charakterze obserwatora¹⁵⁵. Państwa układu z Schengen potrzebowały jednak jeszcze 5 lat, by zrealizować tzw. środki zastępcze, a tekst porozumienia wykonawczego udało się uzgodnić dopiero jesienią 1989 r. (negocjacje zostały czasowo wstrzymane ze względu na zmiany zachodzące w tym czasie w Europie, upadek tzw. żelaznej kurtyny oraz zjednoczenie Republiki Federalnej Niemiec, a wznowiono je wiosną 1990 r.)¹⁵⁶. Efektem wspomnianych negocjacji było podpisanie 19 czerwca 1990 r. Konwencji wykonawczej do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach¹⁵⁷. Jej stronami są: 1) państwa, które zawarły Konwencję wykonawczą, a więc Królestwo Belgii, Królestwo Holandii, Wielkie Księstwo Luksemburga, Republika Federalna Niemiec, Republika Francuska, 2) państwa, które przystąpiły do Grupy Schengen (podpisały umowy akcesyjne), tj. Republika Włoska (od 27 listopada 1990 r.), Królestwo Hiszpanii oraz Republika Portugalii (od 25 czerwca 1991 r.), Republika Grecka (od 6 listopada 1992 r.), Republika Austrii (od 28 kwietnia 1996 r.), Królestwo Danii (z tzw. klauzulą *opt-out*), Królestwo Szwecji oraz Republika Finlandii (wszystkie trzy państwa od 19 grudnia 1996 r.), 3) państwa niebędące członkami WE (obecnie UE), tj. Królestwo Norwegii i Islandia (status obserwatorów uzyskały 19 grudnia 1996 r., zaś umowy o stowarzyszeniu z Schengen podpisały 18 maja 1999 r.), Konfederacja Szwajcarska (która podpisała pierwsze stosowne porozumienia w 2004 r. ale dopiero w 2009 r. stała się pełnoprawnym członkiem strefy Schengen) oraz Królestwo Lichtensteinu (od 2011 r.)¹⁵⁸. Zauważyć należy, że Rzeczpospolita Polska, Republika Czeska, Republika Słowacka, Republika Litewska, Republika Łotewska, Republika

¹⁵³ A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Ochrona granic...*, *op. cit.*, s. 47.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁵⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁶ E. Lesiewicz, *Strefa Schengen...*, *op. cit.*, s. 181.

¹⁵⁷ Dz. Urz. WE L 239 z 22.09.2000 r., zwana dalej jako Konwencja wykonawcza.

¹⁵⁸ Należy również podkreślić, że faktycznie otwarte granice posiadają jeszcze cztery europejskie państwa niebędące ani członkami UE, ani strefy Schengen, tj. Państwo Watykańskie, Księstwo Monako, Księstwo Andory oraz Republika San Marino.

Estońska, Republika Słowenii, Republika Malty oraz Węgry decyzją Rady z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie pełnego stosowania przepisów dorobku Schengen zaczęły w pełni go stosować, natomiast decyzją Rady w dniu 21 grudnia 2007 r. zniesiona została kontrola na wewnętrznych granicach lądowych i morskich, zaś w dniu 30 marca 2008 r. również na granicach powietrznych¹⁵⁹.

Konwencja wykonawcza poprzedzona jest wstępem, w której państwa-strony podkreślają wolę wypełnienia zobowiązań wynikających z zawartego wcześniej układu z Schengen, które to mają na celu zniesienie kontroli przepływu osób oraz ułatwienie transportu i przepływu towarów¹⁶⁰ przez ich wspólne granice. Powołują się także na Traktat ustanawiający Wspólnoty Europejskie¹⁶¹ (uzupełniony Jednolitym aktem europejskim¹⁶²), przewidujący, że rynek wewnętrzny obejmuje *obszar bez granic wewnętrznych*. Konwencja wykonawcza składa się ze 142 artykułów i podzielona jest na osiem tytułów (tj. I - Definicje, II - Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych i przepływ osób, III - Policja i bezpieczeństwo, IV - System Informacyjny Schengen, V - Transport i przepływ towarów, VI - Ochrona danych osobowych, VII - Komitet Wykonawczy, VIII - Postanowienia końcowe). Konwencja wykonawcza, potwierdzając intencję stron do zniesienia kontroli przepływu osób i ułatwienia przewozu towarów przez wewnętrzne granice WE, wprowadza kompleks tzw. przepisów kompensacyjnych (środków bezpieczeństwa, zwanych też środkami wyrównawczymi)¹⁶³, do których zaliczono:

1) przepisy określające zasady związane z przekraczaniem granic wewnętrznych, zewnętrznych oraz związane z polityką wobec cudzoziemców i polityką wizową. W kwestii przekraczania granic wewnętrznych wymienić należy m.in. a) swobodę przekraczania granic wewnętrznych w każdym miejscu, bez jakiegokolwiek kontroli oraz b) możliwość podjęcia przez każde państwo - jeśli wymagają tego porządek publiczny lub bezpieczeństwo narodowe, po konsultacji z pozostałymi państwami - decyzji o prowadzeniu przez ograniczony czas na granicach wewnętrznych krajowych kontroli granicznych. W kwestii przekraczania granic zewnętrznych należy zwrócić z kolei uwagę na m.in.: a) możliwość ich przekraczania - co do zasady - jedynie na przejściach granicznych oraz w czasie ściśle ustalonych godzin ich otwarcia (strony

¹⁵⁹ M. Drożdżikowska, *Schengen z perspektywy polskich doświadczeń*, [w:] B. Radzikowska-Kyścżak, A. Sadownik (red.), *Polska w strefie Schengen. Refleksje po pierwszym roku członkostwa*, Warszawa 2008, s. 9

¹⁶⁰ Szerzej: M. Nyka, *Swobodny przepływ towarów*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Europa sędziów*, Warszawa 2007, s. 160; M. Nyka, *Klauzule publiczne*, [w:] Z. Brodecki (red.) *Europa urzędników*, Warszawa 2009, s. 242.

¹⁶¹ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana 2002), Dz. Urz. C 325 z 24.12.2002 r., zwany dalej jako TWE.

¹⁶² Jednolity akt europejski, Dz. Urz. L 169 z 29.6.1987 r.

¹⁶³ A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Ochrona granic...*, *op. cit.*, s. 48

zobowiązują się jednocześnie do wprowadzenia kar za niedozwolone przekraczanie granic zewnętrznych w miejscach innych niż przejścia graniczne lub w godzinach innych niż ściśle ustalone godziny otwarcia), b) obowiązek kontroli ruchu granicznego na zewnętrznych granicach dokonywany przez właściwe władze, a realizowany w interesie wszystkich stron w oparciu o jednolite zasady (m.in. weryfikację dokumentów podróży oraz innych warunków dotyczących wjazdu, pobytu, pracy oraz wyjazdu, czy kontrolowanie pojazdów i przedmiotów, znajdujących się w posiadaniu podróżnych, mające na celu wykrywanie i zapobieganie zagrożeniom dla bezpieczeństwa narodowego oraz porządku publicznego), c) zobowiązanie do wykorzystywania mobilnych patroli w celu nadzorowania granicy zewnętrznej pomiędzy poszczególnymi przejściami granicznym, d) zobowiązanie sygnatariuszy do rozmieszczenia w celu przeprowadzania kontroli i nadzoru granic zewnętrznych wystarczającej liczby właściwie wykwalifikowanych funkcjonariuszy, e) deklarację wzajemnej pomocy oraz utrzymywania stałej ścisłej współpracy w celu efektywnego wdrożenia kontroli i nadzoru granic zewnętrznych. W kwestii związanej z polityką wobec cudzoziemców oraz polityką wizową wskazać należy m.in. na: a) określenie warunków, których spełnienie wymagane jest przy wjeździe obywateli państw trzecich na teren obszaru Schengen (obowiązek posiadania: ważnego dokumentu lub dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy, ważnej wizy, wystarczających środków finansowych umożliwiających pokrycie kosztów pobytu oraz powrotu, brak tzw. wpisu do celów odmowy wjazdu), b) ustalenie wspólnej listy państw, których obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu, c) wprowadzenie wobec obywateli państw trzecich podlegających obowiązkowi wizowemu ujednoliczonych, tak pod względem wzoru, jak warunków wydania wiz krótkoterminowych (wydawanych na trzy miesiące i obowiązujących na całym obszarze Schengen) oraz długoterminowych (których wydawanie pozostało w gestii poszczególnych państw i ograniczone zostało wyłącznie do ich obszaru), d) zobowiązanie - w ramach Systemu Informacji Schengen (SIS) - do wymiany informacji dotyczących osób niepożądanych, którym nie powinno się udzielić wizy, e) wprowadzenie obowiązku meldunkowego, któremu podlegają obcokrajowcy, którzy przebywają na obszarze Schengen;

2) wspólne regulacje dotyczące polityki azylowej. Zgodnie z Konwencją wykonawczą państwa-strony zobowiązały się m.in. do: a) przeprowadzania postępowań w sprawach wszelkich wniosków o udzielenie azylu wniesionych przez cudzoziemców na terytorium któregośkolwiek z państw (przy jednoczesnym zachowaniu przez państwa - strony prawa do udzielenia odmowy wjazdu lub wydalenia osób ubiegających się o azyl do państwa trzeciego na podstawie postanowień krajowych oraz zgodnie ze swoimi zobowiązaniami

międzynarodowymi), b) uznania kompetencji do rozpatrywania wniosku azylowego tylko przez jedno państwo, niezależnie od miejsca, w którym wniosek taki zostanie złożony (jeśli osoba, która stara się o azyl przebywa na obszarze Schengen legalnie, wniosek powinien zostać rozpatrzony przez państwo, które wydało wizę - niezależnie od jej rodzaju - lub dokument pobytowy, a w przypadku, gdy osoba ubiegająca się o azyl wjechała na wspomniany obszar, nie posiadając jednego lub więcej dokumentów, które określi Komitet Wykonawczy, a które upoważniają do przekroczenia granicy, właściwą jest strona, przez której granice zewnętrzne osoba ubiegająca się o azyl dostała się na obszar Schengen), c) przeprowadzania postępowań w sprawie azylu zgodnie z prawem krajowym państwa właściwego do jego rozpatrzenia, d) przesyłania wszystkim pozostałym stronom, na ich wniosek, wszelkich informacji (takich jak np. tożsamość osoby, dokumentów podróży oraz wszelkich innych, szczegółowych danych potrzebnych do ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o azyl, w tym miejsc pobytu, trasy przemieszczania się, dokumentów pobytowych lub wiz), jakie posiada dane państwo na temat osoby, która ubiega się o azyl, a które niezbędne są do celów określenia państwa właściwego do przeprowadzenia postępowania azylowego;

3) zasady oraz środki współpracy policyjnej. Państwa-sygnatariusze zostały zobligowane m.in. do: a) rozwinięcia w istotny sposób współpracy służb policyjnych, b) zintensyfikowania bezpośrednich kontaktów między policjantami sąsiadujących ze sobą państw, c) połączenia bezpośrednimi liniami telefonicznymi posterunków oraz komend przygranicznych, d) organizacji wspólnych międzynarodowych szkoleń funkcjonariuszy, e) przyznania policjom krajowym szczególnych uprawnień operacyjnych o charakterze transgranicznym (m.in. transgraniczna obserwacja oraz pościg);

4) współpracę sądową w sprawach karnych (w tym zasady ekstradycji). W Konwencji wykonawczej określone zostały zasady współpracy m.in. a) w zakresie ułatwień procedur ekstradycyjnych, b) przekazywania dokumentów w różnych fazach postępowania karnego (w trybie pomocy prawnej), c) w zakresie transgranicznej walki z przestępstwami fiskalnymi, d) związanej z wykonywaniem orzeczeń sądowych zapadłych za granicą;

5) współpracę w zwalczaniu handlu narkotykami. Państwa przewidziały powołanie grupy roboczej (o stałym charakterze) złożonej z przedstawicieli władz policyjnych oraz celnych poszczególnych państw celem wypracowania efektywnej polityki związanej ze zwalczaniem handlu środkami odurzającymi (przy uwzględnieniu praktycznych aspektów współpracy w tym zakresie);

6) stworzenie Systemu Informacyjnego Schengen (SIS). Strony Konwencji wykonawczej zobowiązały się do stworzenia i prowadzenia wspólnego systemu informacyjnego,

umożliwiającego wyznaczonym organom państwowym, przy pomocy zautomatyzowanej procedury wyszukiwania, dostęp do wpisów dotyczących osób i majątku w celach kontroli granicznej oraz innych kontroli policyjnych i celnych prowadzonych w ramach danego państwa, zgodnie z prawem krajowym (oraz, w przypadku szczególnej kategorii wpisów, w celach wydawania wiz, dokumentów pobytowych i wykonywania przepisów prawnych o cudzoziemcach). Państwa zostały zobligowane do stworzenia oraz prowadzenia na zasadzie wspólnego ponoszenia kosztów oraz wspólnej odpowiedzialności jednostki centralnej SIS (której siedziba znajduje się w Strasburgu) oraz do stworzenia i prowadzenia w każdym z państw, na ich własny rachunek i ryzyko, krajowych modułów SIS. Podstawowym celem SIS jest - zgodnie z Konwencją wykonawczą - utrzymanie porządku publicznego oraz bezpieczeństwa publicznego, włączając w to bezpieczeństwo narodowe, na terytoriach państw-stron oraz stosowanie postanowień Konwencji Wykonawczej, które odnoszą się do przepływu osób na tych terytoriach z wykorzystaniem informacji przekazywanych za pośrednictwem wspomnianego systemu.

Zarówno układ z Schengen, jak i Konwencja wykonawcza do niego dały początek dorobkowi (*acquis*¹⁶⁴) Schengen. Definicja legalna i zakres *acquis* Schengen zostały określone przez Protokół włączający dorobek prawny Schengen w ramy Unii Europejskiej¹⁶⁵ załączony następnie do traktatu amsterdamskiego podpisanego 2 października 1997 r. (wszedł w życie 1 maja 1999 r.). Wspomniany Protokół stał się również integralną częścią traktatu lizbońskiego¹⁶⁶, w którym podkreślono zachowanie dorobku Schengen w formie, jaką zyskał on od wejścia w życie traktatu amsterdamskiego¹⁶⁷. Reformy te nadały *acquis* Schengen rangę prawa UE. Należy również zaznaczyć, że Unia Europejska zobowiązała się do rozwinięcia *acquis* Schengen, aby urzeczywistnić osiągnięcie celu, zakładającego zapewnienie obywatelom UE pozbawionej granic wewnętrznych przestrzeni bezpieczeństwa, wolności i sprawiedliwości.

Zgodnie z definicją legalną *acquis* Schengen stanowią: 1) Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki

¹⁶⁴ W tłumaczeniu na j. polski pojęcie *acquis* Schengen określić można jako dorobek prawny Schengen, jednak w praktyce przyjęło się używanie pojęcia francuskojęzycznego. Samo słowo *acquis* przetłumaczyć można z j. francuskiego jako „nabyty, osiągnięty, przynależny”.

¹⁶⁵ Jego pełna nazwa to: Protokół włączający dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej wraz z Załącznikiem: dorobek Schengen i trzema odrębnymi protokołami: Protokołem o stosowaniu pewnych aspektów artykułu 14 (d. 7a) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa i Irlandii, Protokołem o stanowisku Zjednoczonego Królestwa i Irlandii oraz Protokołem o stanowisku Danii; dalej jako protokół Schengen.

¹⁶⁶ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. C 306 z 17.12.2007 r., dalej jako traktat lizboński.

¹⁶⁷ A. Szachon-Pszenny, *Acquis Schengen...*, *op. cit.*, s. 23.

Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, podpisany w Schengen 14 czerwca 1985 r., 2) Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, podpisana w Schengen 19 czerwca 1990 r., 3) protokoły i układy o przystąpieniu do układu z Schengen z 1985 r. oraz Konwencji wykonawczej z 1990 r., zawarte z Republiką Włoską, Królestwem Hiszpanii, Republiką Portugalii, Republiką Grecką, Republiką Austrii, Królestwem Danii, Królestwem Szwecji, Republiką Finlandii, wraz z towarzyszącymi im aktami końcowymi oraz deklaracjami, 4) decyzje i deklaracje przyjęte przez Komitet Wykonawczy (ustanowiony na mocy Konwencji Wykonawczej) wraz z aktami przyjętymi dla celów wykonania Konwencji Wykonawczej przez organy, którym Komitet Wykonawczy przyznał uprawnienia do podejmowania decyzji¹⁶⁸.

Jak zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu, układ z Schengen stanowi meritum *acquis* Schengen, stanowiąc podstawę prawną rozwoju strefy Schengen, zaś Konwencja Wykonawcza stanowi „kręgosłup” tego, co potem określono jako *acquis* Schengen¹⁶⁹. Jak podkreśla A. Szachon-Pszenny, *acquis* Schengen, w pewnym uogólnieniu, dotyczy zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych państw członkowskich strefy Schengen oraz wzmocnienia kontroli ich granic zewnętrznych, regulując swobodne przemieszczanie się osób, politykę wizową, azylową i imigracyjną, określając przy tym zasady współpracy policyjnej, karnej, a także funkcjonowanie SIS¹⁷⁰.

Od wejścia w życie traktatu amsterdamskiego decyzje dotyczące obszaru Schengen podejmowane są na poziomie wspólnotowym jako jedna z ważniejszych polityk Unii Europejskiej (jednocześnie państwa członkowskie zgodziły się na pewne wyjątki, które skomplikowały strukturę UE, wprowadzając tzw. zmienną geometrię¹⁷¹). Rada zastąpiła Komitet Wykonawczy, a wydawane przez nią akty prawne (m.in. decyzje o przystąpieniu kolejnych państw do strefy Schengen) stanowią *acquis* Schengen¹⁷². W negocjacjach dotyczących przystąpienia nowych państw członkowskich do UE *acquis* Schengen oraz inne

¹⁶⁸ Według Załącznika do Protokołu Schengen w wersji Traktatu Amsterdamskiego oraz art. 1 Załącznika A do Decyzji Rady 1999/435/WE z 10 maja 1999 r. dotyczącej definicji dorobku Schengen do celów określenia, zgodnie ze stosownymi postanowieniami Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i Traktatu o Unii Europejskiej, podstawy prawnej dla każdego z postanowień lub decyzji stanowiących dorobek Schengen (Dz. Urz. L 176 z 10 lipca 1999 r.).

¹⁶⁹ R. Rybicki, *Ochrona granic zewnętrznych w kontekście współpracy Schengen*, (w:) F. Jasiński, K. Stomer (red.) *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*. Genez, stan i perspektywy rozwoju, Warszawa 2005, s. 169.

¹⁷⁰ A. Szachon-Pszenny, *Acquis Schengen...*, *op. cit.*, s. 24.

¹⁷¹ A. Gruszczak, *Schengen - Kłopotliwy...*, *op. cit.*, s. 29.

¹⁷² Art. 2 protokołu Schengen.

środki przyjęte przez instytucje w zakresie jego stosowania uznawane są za dorobek, który powinien być w pełni implementowany przez wszystkie państwa kandydujące¹⁷³. Ze względu na stały rozwój *acquis* Schengen jego zakres określany jest każdorazowo przy przystąpieniu do strefy Schengen nowych państw¹⁷⁴.

Wraz z wejściem w życie traktatu amsterdamskiego *acquis* Schengen stał się częścią prawnych oraz instytucjonalnych ram Unii Europejskiej. Inkorporacja *acquis* Schengen składała się z trzech etapów: pierwszego, zakładającego bliższą, praktyczną współpracę pomiędzy Sekretariatem Schengen a Sekretariatem Generalnym Rady; drugiego, pozwalającego na zastąpienie poszczególnych instytucji strefy Schengen unijnymi instytucjami; trzeciego, w którym nastąpiło włączenie *acquis* Schengen do prawa UE na mocy protokołu Schengen, który został dołączony do traktatu amsterdamskiego¹⁷⁵.

Należy zwrócić uwagę, że zmiany wprowadzone w życie przez traktat amsterdamski nie oznaczały natychmiastowego uwspólnotowienia *acquis* Schengen. Od jego wejścia w życie 1 maja 1999 r. Rada przez pięć kolejnych lat ustanawiała środki w celu stopniowego ustanowienia przestrzeni bezpieczeństwa, wolności i sprawiedliwości¹⁷⁶. Tym samym wprowadzanie *acquis* Schengen trwało do 1 maja 2004 r., czyli zbiegło się z największym rozszerzeniem UE w dotychczasowej historii, związanym z akcesją dziesięciu nowych państw. Fakt ten wywarł największy wpływ na harmonizację strefy Schengen i Unii Europejskiej¹⁷⁷.

2.2.2. Status granic strefy Schengen

Definicje granic wewnętrznych i zewnętrznych Unii Europejskiej nie zostały stworzone w strukturach unijnych, ale poza nimi. Są również znacznie wcześniejsze niż sama strefa Schengen. Ich genezy możemy dopatrywać się we wspomnianych już: Nordyckiej Unii Paszportowej oraz unii paszportowej Beneluksu¹⁷⁸. Pierwotne definicje, zaczerpnięte wprost z Nordyckiej Unii Paszportowej, zostały włączone do Konwencji wykonawczej, którą zastąpiło

¹⁷³ Art. 7 protokołu Schengen.

¹⁷⁴ Zakres definicyjny *acquis* Schengen ustalono dla państw członkowskich UE przystępujących do strefy Schengen w 2007 r. (załącznik I i II do decyzji Rady nr 2007/801/WE z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie pełnego stosowania przepisów dorobku Schengen w Republice Czeskiej, Republice Estońskiej, Republice Łotewskiej, Republice Litewskiej, Republice Węgierskiej, Republice Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republice Słowenii i Republice Słowackiej, Dz. Urz. L 2007/323/34), następnie dla przystępującej w 2008 r. Konfederacji Szwajcarskiej (załącznik A i B do Umowy z dnia 27 lutego 2008 r. między Unią Europejską, Wspólnotą Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie włączenia Konfederacji Szwajcarskiej we wprowadzenie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen, Dz. Urz. L 2008/53/52) i będzie on zaktualizowany każdorazowo przy przystąpieniu kolejnych państw.

¹⁷⁵ A. Szachon-Pszenny, *Acquis Schengen...*, *op. cit.*, s. 25.

¹⁷⁶ *Ibidem*.

¹⁷⁷ *Ibidem*.

¹⁷⁸ A. Szachon-Pszenny, *Granice strefy...*, *op. cit.*, s. 55.

rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 marca 2006 r., ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice¹⁷⁹, zastąpione następnie przez obecnie obowiązujące rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice¹⁸⁰.

Zgodnie z treścią art. 1 Konwencji wykonawczej pod pojęciem granic wewnętrznych należy rozumieć wspólne granice lądowe państw-stron, ich porty lotnicze przeznaczone do rejsów krajowych oraz ich porty morskie przeznaczone do regularnych połączeń promowych, wyłącznie „z” lub „do” innego portu na ich terytoriach (bez zatrzymywania się w jakichkolwiek portach znajdujących się poza powyższymi terytoriami). W kodeksie granicznym Schengen z 2006 r. oraz w kodeksie granicznym Schengen z 2016 r. definicja granic wewnętrznych jest tożsama z definicją określoną w Konwencji wykonawczej, przy czym w obu kodeksach podkreśla się, że granice wewnętrzne nie dotyczą tylko państw-sygnatariuszy układu z Schengen, ale wszystkich państw członkowskich UE. Granice wewnętrzne mogą być przekraczane zasadniczo w dowolnym miejscu, bez jakichkolwiek kontroli¹⁸¹. Wyjątek stanowią sytuacje, gdy ze względu na ochronę porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego poszczególne państwa mogą - po konsultacjach z pozostałymi - podjąć decyzję, że przez ograniczony czas na ich granicach wewnętrznych mogą być prowadzone krajowe kontrole graniczne. Możliwość przywrócenia na określony czas kontroli na granicach wewnętrznych stanowi klauzulę ochronną, która może być stosowana w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państw członkowskich¹⁸². Państwa członkowskie mają obowiązek, z jednej strony, zadbać o obowiązek usunięcia z drogowych przejść granicznych jakichkolwiek przeszkód, które mogłyby spowalniać swobodne przemieszczanie się osób, z drugiej zaś powinny utrzymywać obiekty oraz urządzenia niezbędne do prowadzenia odpraw granicznych na wypadek przywrócenia tymczasowej kontroli na granicach wewnętrznych¹⁸³.

Zauważyć należy, że zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych nie może wpływać na obniżenie standardów bezpieczeństwa w państwach członkowskich. Nadal na ich terytoriach odpowiednie służby podejmują działania wymierzone przeciwko

¹⁷⁹ Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz. Urz. L 105 z 13.4.2006 r., zwane dalej jako kodeks graniczny Schengen z 2006 r.

¹⁸⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz. Urz. L 77 z 23.3.2016 r., zwane dalej jako kodeks graniczny Schengen z 2016 r.

¹⁸¹ Wyjątek stanowią parki narodowe, na terenie których granice wewnętrzne mogą być przekraczane wyłącznie na szlakach turystycznych.

¹⁸² A. Szachon-Pszenny, *Acquis Schengen...*, op. cit., s. 32.

¹⁸³ S. Dubaj, *Przepływ osób w Unii Europejskiej*, [w:] S. Dubaj, A. Kuś, P. Witkowski (red.), *Zasady i ograniczenia w przepływie osób i towarów w Unii Europejskiej*, Zamość 2008, s. 69.

przestępczości transgranicznej. Czynności takie nie mogą być jednak równoważne przeprowadzaniu kontroli granicznych (należy zwrócić uwagę, że w dalszym ciągu w pewnych sytuacjach dopuszcza się możliwość kontroli wyrywkowej, ponadto zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych nie ma wpływu na kontrolę bezpieczeństwa osób oraz bagażu w portach lotniczych państw członkowskich). Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych ma charakter bezprecedensowy, oznaczając tym samym nabranie przez granice państwowe nowego politycznego wymiaru. Granica państwa, która stała się granicą wewnętrzną UE, straciła swój praktyczny wymiar (kojarzony m.in. z przejściami granicznymi, kontrolą, jej procedurą), stając się pojęciem abstrakcyjno-politycznym¹⁸⁴. Jak zwraca uwagę A. Szachóń-Pszenny, granice wewnętrzne UE istnieją nadal jako fakt administracyjny, natomiast zniesienie kontroli granicznej sprawiło, iż ich pojmowanie diametralnie się zmieniło¹⁸⁵. Przystąpienie do strefy Schengen powoduje, że jeden z podstawowych składników państwowości musi być pojmowany w inny sposób¹⁸⁶.

Konwencja wykonawcza w art. 1 stanowi również, że pod pojęciem granic zewnętrznych rozumieć należy granice lądowe i morskie umawiających się stron wraz z ich portami lotniczymi i morskimi, jeżeli nie są one granicami wewnętrznymi. Konsekwentnie, w kodeksie granicznym Schengen z 2006 r. oraz w kodeksie granicznym Schengen z 2016 r., granice zewnętrzne zdefiniowano tak samo, doprecyzowując jedynie, że stanowią je granice zewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej. Podstawowe funkcje klasycznie rozumianej granicy państwowej skupiły się na zewnętrznych granicach UE z państwami trzecimi. Konwencja wykonawcza ustanowiła jednolite zasady kontroli na granicach zewnętrznych, szczególną uwagę zwracając na scharakteryzowane już wcześniej przepisy kompensacyjne, których celem jest zrekompensowanie swoistego deficytu bezpieczeństwa, jaki powstał na skutek zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych¹⁸⁷. Ujednolicenie standardów kontroli na granicach zewnętrznych wymaga jednak trwałej współpracy państw członkowskich, ponieważ właśnie to te granice stały się gwarancją bezpieczeństwa strefy Schengen i całej UE.

Już wstępne porównanie znaczenia granic wewnętrznych oraz zewnętrznych określonych w Konwencji wykonawczej, zastąpionej później kodeksem granicznym Schengen z 2006 r. (jako efekt inkorporacji *acquis* Schengen do prawa UE) oraz obecnie obowiązującym

¹⁸⁴ A. Szachóń-Pszenny, *Acquis Schengen...*, *op. cit.*, s. 32.

¹⁸⁵ *Ibidem*.

¹⁸⁶ A. Dudzic, *Polska w strefie Schengen*, Warszawa 2008, s. 9-10.

¹⁸⁷ A. Szachóń-Pszenny, *Acquis Schengen...*, *op. cit.*, s. 33.

kodeksem granicznym Schengen z 2016 r., wskazuje na analogię pojęciową, przy czym definicje z obu kodeksów granicznych stanowią rozszerzenie i doprecyzowanie definicji granic z Konwencji wykonawczej. Rozwiązania wypracowane na szczeblu międzyrządowym stały się prawem unijnym i zostały zawarte w kolejnych rozporządzeniach unijnych ujętych w formule kodeksów zawierających zasady regulujące przepływ osób przez granice UE¹⁸⁸. Oba kodeksy potwierdzają, że zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych wpisuje się w realizację jednego z celów Unii Europejskiej, wyrażającego się w utworzeniu obszaru bez granic wewnętrznych¹⁸⁹. Należy ponadto zaznaczyć, iż pojęcie obszaru bez granic odnosi się zarówno do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości opartej na dorobku Schengen (art. 3 ust. 2 TUE i art. 67 ust 2 TFUE), jak i rynku wewnętrznego, stworzonego w prawnych ramach UE (art. 26 ust. 2 TFUE)¹⁹⁰. Przepisy obu kodeksów odnoszą się do uregulowań traktatowych w tym zakresie, dla których częścią wspólną jest podstawowy wymiar obszaru bez granic, którym jest zagwarantowanie swobody przepływu osób. W ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości cel ten powiązany jest ze środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych oraz odpowiednimi politykami w tym zakresie¹⁹¹. Natomiast w odniesieniu do rynku wewnętrznego, obok swobody przepływu osób, obszar bez granic wewnętrznych obejmuje pozostałe swobody europejskie¹⁹².

Obszar państw członkowskich UE i strefy Schengen traktować należy jako jednolite terytorium prawne, na obszarze którego w poszczególnych państwach obowiązują jednolite zasady w ramach swobodnego przepływu osób¹⁹³. W wymiarze normatywnym granice UE i strefy Schengen ulegają ujednoczeniu (pomimo różnic w wymiarze terytorialnym). W toku postępującego procesu włączania dorobku prawnego Schengen do prawa pierwotnego Unii Europejskiej i jego rozwijania przez akty prawa pochodnego każde z państw członkowskich musiało wypracować pozycję prawną wobec *acquis* Schengen. Zatem w wymiarze prawnym żadne państwo nie pozostało obojętne w stosunku do strefy Schengen (pomimo niejednorodności terytorialnej)¹⁹⁴. Jednym z najważniejszych wyznaczników, który na przyszłość niwelować miał różnice terytorialne, było przyjęcie przez traktat amsterdamski wymogu prawnego pełnego włączenia nowych państw członkowskich UE do strefy Schengen (po spełnieniu określonych warunków). Wobec tego już żadne państwo członkowskie, które przystąpiło do UE po 1999 r.

¹⁸⁸ A. Szachóń-Pszenny, *Granice strefy...*, *op. cit.*, s. 58.

¹⁸⁹ *Ibidem*.

¹⁹⁰ *Ibidem*, s. 59.

¹⁹¹ *Ibidem*.

¹⁹² *Ibidem*.

¹⁹³ A. Szachóń-Pszenny, *Acquis Schengen...*, *op. cit.*, s. 34.

¹⁹⁴ A. Szachóń-Pszenny, *Granice strefy...*, *op. cit.*, s. 55.

nie może wyłączyć się ze strefy Schengen¹⁹⁵. W ten sposób proces ujednocniania się granic Unii Europejskiej i strefy Schengen będzie coraz bardziej się pogłębiał¹⁹⁶.

W kontekście powyższego szczególnego znaczenia nabierają granice UE. O ile granice pomiędzy samymi państwami członkowskimi tracą na znaczeniu, o tyle granice Unii Europejskiej z państwami trzecimi stają się coraz wyraźniejsze. Nie ulega wątpliwości, że poszczególne państwa członkowskie UE zachowują władzę państwową na swoich terytoriach, niemniej przekraczanie jej wewnętrznych granic przez obywateli Unii Europejskiej staje się właściwie niedostrzegalne¹⁹⁷. Niewątpliwie mamy więc do czynienia z urzeczywistnieniem jednego z aspektów pierwotnie postulowanej idei „Europy obywateli”. Wszelkie swobody, które przysługują obywatelom UE, nie kończą się wraz z granicą pomiędzy państwami członkowskimi a granicą oddzielającą teren Unii Europejskiej od terytoriów państw trzecich. Stanowi to niejako nowy wymiar granicy *quasi*-państwowej¹⁹⁸. UE, posiadając międzynarodową osobowość prawną, stanowi wewnętrznie jednolite terytorium, którego granice muszą być odpowiednio zarządzane oraz chronione. Innymi słowy, granice Unii Europejskiej stanowią granice obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, ściśle związanego ze strefą Schengen¹⁹⁹.

2.3. Kształtowanie polityki dotyczącej granic zewnętrznych Unii Europejskiej

2.3.1. Geneza zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej

Jak zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu, kształtująca się w latach 1992-2002 polityka dotycząca granic zewnętrznych WE (później UE) sięgała swoimi korzeniami działań prowadzonych przez EWG oraz jej państwa członkowskie w ramach pozatraktatowej współpracy międzyrządowej²⁰⁰. Realizacja podstawowego celu integracji, jakim było stworzenie wspólnego, a następnie jednolitego rynku europejskiego, skłoniła EWG do podjęcia działań związanych bezpośrednio z wymiarem funkcjonalnym jej granic zewnętrznych. Z jednej strony, zgodnie z priorytetem eliminowania wszelkich regionalnych dysproporcji społeczno-gospodarczych w EWG, uruchomiono inicjatywy ukierunkowane na podniesienie

¹⁹⁵ A. Szachon-Pszenny, *Granice strefy...*, *op. cit.*, s. 55.

¹⁹⁶ *Ibidem*.

¹⁹⁷ Z zastrzeżeniem wspomnianej wcześniej możliwości tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych Unii Europejskiej - przyp. aut.

¹⁹⁸ A. Szachon-Pszenny, *Acquis Schengen...*, *op. cit.*, s. 34.

¹⁹⁹ *Ibidem*.

²⁰⁰ M. Trojanowska-Strzęboszewska, *Trzy oblicza unijnych granic. Polityka granic zewnętrznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 113.

poziomu rozwoju przygranicznych regionów, czego skutkiem było ustanowienie finansowego wsparcia dla współpracy transgranicznej²⁰¹. Z drugiej zaś strony rozpoczęto starania o realizację pełnej swobody przemieszczania się osób na terytorium EWG, co przyczyniło się z kolei do rozwoju systemu Schengen, a także wypracowania jego kluczowej zasady, zgodnie z którą konsekwencją znoszenia kontroli na granicach wewnętrznych było wprowadzenie wzmocnionych kontroli na granicach zewnętrznych²⁰². Działania te przełamały dominujący wcześniej w polityce (i retoryce) EWG *stricte* gospodarczy wymiar granic zewnętrznych, dostrzegając również ich społeczne, a także polityczne znaczenia²⁰³.

Powołanie WE (a później Unii Europejskiej) od samego początku postawiło kwestię granic jako istotną część politycznej debaty. Państwa członkowskie, decydując się na coraz bardziej ścisłą integrację ekonomiczną, a także podejmując wyzwanie uzupełnienia jej o aspekt polityczny i społeczny, zostały zobligowane do dokonania istotnych wyborów, które dotyczyły charakteru terytorialności, jak również kształtu i funkcji zewnętrznych granic nowo powstałego podmiotu politycznego²⁰⁴. Jak zwraca uwagę M. Trojanowska-Strzęboszewska, pytania o stopień politycznej, społecznej oraz kulturowej homogeniczności (bądź heterogeniczności) tworzonej struktury, naturę jej władzy, a także kwestie suwerenności wymagały również rozstrzygnięć dotyczących przyszłej lokalizacji granic zewnętrznych UE oraz funkcji, jakie zostałyby im przypisane²⁰⁵.

Definiując politykę dotyczącą granic zewnętrznych Unii Europejskiej, należy odnieść się do różnych, wypracowanych przede wszystkim na gruncie nauk politycznych sposobów definiowania tego, czym właściwie jest polityka. Według tradycyjnego, właściwego naukom politycznym ujęcia, polityka to wszystko, co dotyczy państwa²⁰⁶, skąd następnie wyprowadzono powszechne przekonanie, że badanie polityki oznacza analizowanie władzy bądź też, w szerszym znaczeniu, mechanizmów jej sprawowania²⁰⁷. UE bez wątpienia nie jest państwem, ale na pewno jest strukturą sprawowania władzy, która sama stanowi i ustanawia pewien kompleksowy projekt polityczny²⁰⁸.

Pojęcie polityki jest pojęciem wieloznacznym. Na gruncie nauk politycznych definiowano ją m.in. jako sprawowanie władzy, podejmowanie wspólnych decyzji, alokację

²⁰¹ M. Trojanowska-Strzęboszewska, *Trzy oblicza...*, *op. cit.*, s. 114.

²⁰² *Ibidem*.

²⁰³ *Ibidem*.

²⁰⁴ *Ibidem*, s. 88.

²⁰⁵ *Ibidem*.

²⁰⁶ A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2006, s. 6.

²⁰⁷ *Ibidem*.

²⁰⁸ M. Trojanowska-Strzęboszewska, *Trzy oblicza...*, *op. cit.*, s. 93.

ograniczonych zasobów, sztukę kompromisu i konsensusu²⁰⁹.

Różne definicje tworzone były na gruncie odmiennych ujęć i orientacji teoretyczno-metodologicznych. A. W. Jabłoński wyróżnia pięć podstawowych sposobów definiowania polityki²¹⁰. Zgodnie z zaproponowaną przez niego klasyfikacją poszczególne definicje mogą być ukierunkowane na analizę: 1) działalności instytucji państwowych (tzw. orientacja formalno-prawna), 2) wzajemny stosunek władzy, wpływu oraz konfliktu istniejących w różnych płaszczyznach życia społecznego (tzw. orientacja behawioralna), 3) funkcje w systemie społecznym zapewniające jego rozwój (tzw. orientacja funkcjonalna), 4) proces podejmowania decyzji w ramach procesu sprawowania władzy oraz gry o władzę (tzw. orientacja racjonalna) bądź 5) rozwiązywanie problemów społecznych, wynikających z deficytu dóbr (tzw. orientacja postbehawioralna)²¹¹.

Na różnorodność oraz złożoność zjawisk, które mieszczą się w obszarze polityki, zwraca też uwagę E. Zieliński, twierdząc, że polityka bywa traktowana jako względnie wyodrębniona i autonomiczna sfera życia społecznego, sfera stosunków oraz działań, które przybierają postać konfliktów, kompromisów oraz współpracy między dużymi grupami społecznymi, narodami, organizacjami politycznymi, ośrodkami decyzji politycznych oraz jednostkami²¹².

Z kolei T. Żyro konstatuje, że polityka stanowi proces, na mocy którego grupa osób, której poglądy są pierwotnie rozbieżne, dochodzi do wspólnych, scalających grupę decyzji, wzmocnionych odtąd przez wspólne postępowanie²¹³.

Zdaniem M. Chmaja oraz M. Żmigrodzkiego polityka to zespół działań podjętych przez ośrodek decyzyjny, które za pomocą odpowiednio dobranych środków zmierzają do osiągnięcia zamierzonych celów²¹⁴.

Na gruncie polskich badań nad integracją europejską dominuje wąskie definiowanie polityki dotyczącej granic zewnętrznych Unii Europejskiej, zawężające jej przedmiotowe pole do kwestii reżimu granicznego, sformułowanego i realizowanego jako element systemu Schengen²¹⁵. W tym znaczeniu przedstawiciele nauki prawa europejskiego posługują się również pojęciem polityki dotyczącej kontroli granic UE, łącząc ją z polityką wizową

²⁰⁹ Por. A. Leftwich (red.), *What is politics? The activity and its study*, Blackwell, Oxford-New York 1984.

²¹⁰ Por. A. W. Jabłoński, *Polityka. Interpretacje definicyjne*, [w:] A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Kategorie analizy politologicznej*, Wrocław 1991, s. 23.

²¹¹ *Ibidem*.

²¹² E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 2001, s. 208.

²¹³ T. Żyro, *Wstęp do politologii*, Warszawa 2004, s. 16-17.

²¹⁴ M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 1996, s. 20.

²¹⁵ M. Trojanowska-Strzęboszewska, *Trzy oblicza...*, *op. cit.*, s. 96.

(początkowo kwestie zasad i procedur przekraczania oraz kontroli granic zewnętrznych Unii Europejskiej stanowiły element rozważań dotyczących unijnej polityki wizowej i nie nadawano im statusu oddzielnej polityki)²¹⁶. Obecnie jednak coraz częściej w polskiej literaturze przedmiotu pojawia się szersze sformułowanie - polityka graniczna - obejmujące swym zakresem kwestie dotyczące znoszenia kontroli na granicach wewnętrznych, określania norm i procedur dokonywania kontroli na zewnętrznych granicach, a także przepisów dotyczących wiz oraz warunków, na jakich obywatele państw trzecich mogą swobodnie przemieszczać się po terytorium UE²¹⁷. Niemniej praktyka ta ma stosunkowo krótką tradycję²¹⁸, co wynikać może m.in. z tego, że stosowana w polskiej literaturze przedmiotu terminologia odpowiadała terminologii używanej przez samą Unię Europejską i tak jak zmieniały się formułowane w języku unijnej dyplomacji pojęcia, tak zmianom ulegały pojęcia używane przez rodzimych przedstawicieli nauki prawa europejskiego²¹⁹ (należy przy tym podkreślić, że zasadnicze kompetencje w obszarze administrowania zewnętrznymi granicami UE - odnoszące się przede wszystkim do zasad i procedur ich kontroli - zostały wprowadzone dopiero pod koniec lat 90. XX w., a właściwy, dynamiczny rozwój systemu zarządzania zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej nastąpił po 2001 roku).

W literaturze zagranicznej (głównie anglojęzycznej) posługiwanie się terminem polityki dotyczącej granic wewnętrznych UE jest nieco bardziej skomplikowane. Z jednej strony silny jest nurt wąskiego ujmowania tej problematyki - podobnie jak na gruncie przedmiotowej literatury polskiej - koncentrujący się na badaniach dotyczących zasad oraz procedur kontroli i przekraczania zewnętrznych granic Unii Europejskiej²²⁰. Z drugiej zaś zauważalne jest również znacznie szersze definiowanie tego zagadnienia, wykraczające poza analizę procesu formułowania celów i metod dotyczących unijnych granic. W analizach tych podmiotem polityki stają się granice z ogółem ich znaczeń oraz funkcji: prawnych, społecznych,

²¹⁶ M. Trojanowska-Strzęboszewska, *Trzy oblicza...*, *op. cit.*, s. 96.

²¹⁷ Terminem takim posługuje się m.in. I. Wróbel. Autorka używa określenia „polityka graniczna i wizowa”, sytuując ją jako jedną z pięciu obszarów działań UE w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości obok polityk: azylowej, imigracyjnej, współpracy sądowej w sprawach cywilnych oraz współpracy policyjnej oraz sądowej w sprawach karnych. Por. I. Wróbel, *Polityka UE w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Integracja europejska. Wstęp*, Warszawa 2006.

²¹⁸ Wcześniej dominowało mówienie zaledwie o „kwestiach dotyczących kontroli granic”, „zasadach i środkach dotyczących kontroli granic” czy „kwestiach dotyczących ochrony granic” w przeciwieństwie do działań UE w obszarze wizowym, azylowym czy imigracyjnym, gdzie praktycznie od samego początku posługiwano się pojęciami „polityka wizowa”, „polityka azylowa” oraz „polityka imigracyjna”. Por. R. Rybicki, *Ochrona granic...*, *op. cit.*; K. Nowaczek, *Polityka Unii Europejskiej wobec procesów imigracyjnych*, Toruń 2004.

²¹⁹ M. Trojanowska-Strzęboszewska, *Trzy oblicza...*, *op. cit.*, s. 97.

²²⁰ Tak np. R. Bieber, J. Monar (red.), *Justice and Home Affairs in the European Union. The development of the third pillar*, Brussels 1995; J. Monar, R. Morgan (red.), *The third pillar of the European Union*, Brussels 1994.

kulturowych, dotyczących sfer bezpieczeństwa czy obronności²²¹. W szerszych ujęciach unijnej polityki granic zewnętrznych podkreśla się, że UE przyjmuje również cele i określa metody wspólnego działania państw członkowskich w kwestiach, które dotyczą lokalizacji oraz stabilizacji granic wewnętrznych²²². Proces rozszerzania Unii Europejskiej jest rozpatrywany nie tylko z punktu widzenia możliwości czy problemów, jakie niesie akcesja nowych państw, ale również jako wyraz unijnej geostrategii, w ramach której kwestia lokalizacji unijnych granic zewnętrznych stanowi kluczowy element jej samoidentyfikacji²²³. Problematyka związana z współpracą transgraniczną jest w tych ujęciach nie tylko elementem rozważań na temat celów, mechanizmów czy skuteczności polityki spójności, ale coraz częściej jest sytuowana w szerszym kontekście działań UE, w którym stawiane są pytania o jej komplementarność z innymi aspektami unijnej aktywności wobec granic zewnętrznych oraz państw sąsiednich²²⁴. Należy zaznaczyć, że to właśnie w kontekście procesu rozszerzania Unii Europejskiej stawiano często pytania o koordynację unijnych działań wobec jej przyszłych granic zewnętrznych (m.in. H. Grabbe analizowała w tym aspekcie spójność celów i metod działania UE formułowanych w ramach obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w odniesieniu do granic z państwami Europy Środkowej i Wschodniej, nazywając te działania politykami granic UE)²²⁵. Co więcej, w opracowaniach powstałych po rozszerzeniu Unii Europejskiej w 2004 r. zauważyć można jeszcze szerszy zakres przedmiotowy unijnej polityki dotyczącej granic wewnętrznych²²⁶.

Wykorzystując powyższe teoretyczne ujęcia, można zaproponować za M. Trojanowską-Strzęboszewską zdefiniowanie polityki dotyczącej granic zewnętrznych Unii Europejskiej jako politycznej ramy, która spina różne unijne działania - choć bezpośrednio odnoszące się do jej granic zewnętrznych - to ulokowane jednak w trzech, odrębnych sferach, tj. 1) polityce regionalnej, 2) obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz 3) stosunkach

²²¹ Tak np. E. Bort, *European borders in transition: the internal and external frontiers of the European Union*, [w:] H. Nicol, I. Townsen-Gault (red.), *Holding the line. Borders in a global world*, Vancouver-Toronto 2005.

²²² Por. J. W. Scott, *Szersza Europa: Procesy włączania i wyłączenia na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej*, [w:] G. Gorzelak, K. Krok (red.), *Nowe granice Unii Europejskiej - współpraca czy wykluczenie?*, Warszawa 2006.

²²³ M. Trojanowska-Strzęboszewska, *Trzy oblicza...*, *op. cit.*, s. 98.

²²⁴ *Ibidem*, s. 99.

²²⁵ H. Grabbe, *The sharp edges of Europe: security implications of extending EU borders policies Eastwards*, WEU Institute for Security Studies, 2000, <http://www.weu.int/institute/occasion/occ13x.html>, [dostęp: 10.09.2018].

²²⁶ Za istotną w tym aspekcie analizę uznać należy publikację E. Berga oraz P. Ehin, w której reżim graniczny UE definiowany jest jako polityka, która obejmuje zagadnienia z obszaru polityki regionalnej, wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz polityki sąsiedztwa i procesu rozszerzenia UE. Por. E. Berg, P. Ehin, *What kind of border regime is in making? Towards a differentiated and uneven border strategy*, "Cooperation and Conflict", Tartu 2006, vol. 41, no. 1.

zewnętrznych UE²²⁷. Jak zwraca uwagę wspomniana Autorka: „problematyka zewnętrznych granic Unii Europejskiej stanowi bowiem przedmiot unijnej polityki na trzech polach: współpracy transgranicznej, kontroli przepływu osób, a także stabilizacji (za)granicy. Takie kompleksowe ujęcie, które obejmuje trzy aspekty unijnej polityki granic zewnętrznych, pozwala dokonać analizy funkcjonalnego wymiaru granic oraz wskazać, na ile formułowana przez UE polityka służy bardziej procesom włączania niż wykluczania, a także jaki jest rzeczywisty stopień otwartości bądź zamkniętości tych granic.”²²⁸. Podsumowując powyższe rozważania, należy wskazać, że polityka dotycząca granic zewnętrznych Unii Europejskiej może być definiowana jako wewnętrznie złożone, wytyczone przez niejednorodny ośrodek decyzyjny, programy działań ukierunkowane na: 1) współpracę transgraniczną społeczności lokalnych, mieszkających na terenach przygranicznych, 2) ustanowienie wzmocnionych kontroli i ochrony granic, a także 3) stabilizację unijnej (za)granicy przy pomocy odpowiednio dobranych oraz zróżnicowanych instrumentów: politycznych, prawnych i finansowych²²⁹.

Na kształtowanie polityki dotyczącej granic zewnętrznych Unii Europejskiej wpływ miały czynniki, które można podzielić na wewnętrzne oraz zewnętrzne.

Pierwszym z czynników wewnętrznych, które wywarły wpływ na proces kształtowania polityki dotyczącej granic zewnętrznych Unii Europejskiej, była sama natura europejskiego projektu zjednoczeniowego²³⁰. Decyzja o objęciu zakresem integracji również współpracy dotyczącej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych spowodowała, że granice zewnętrzne UE zaczęły stopniowo być wyposażane także w funkcje o charakterze politycznym i społecznym, odnosząc się zarówno do kontroli przepływu osób, jak i do zapewnienia jej bezpieczeństwa wewnętrznego oraz zewnętrznego. Unia Europejska musiała odąd opowiedzieć się w kwestii reżimu granicznego i wizowego, a także określić, czy i w jaki sposób zamierza zapewnić bezpieczeństwo swoim obywatelom przed różnymi zagrożeniami płynącymi z zewnątrz (tworząc Unię Europejską, niejako „nadano” równocześnie polityczne oraz społeczne znaczenia jej zewnętrznym granicom)²³¹. Kolejnym czynnikiem istotnym dla kształtowania się polityki dotyczącej granic zewnętrznych UE stanowiła wewnętrzna dynamika procesu integracji, która związana była z pełnym urzeczywistnieniem idei „rynku bez granic”. Realizacja tego postulatu wpłynęła na ustanowienie współpracy transgranicznej jako jednego z priorytetów polityki regionalnej,

²²⁷ M. Trojanowska-Strzęboszewska, *Trzy oblicza...*, *op. cit.*, s. 100.

²²⁸ *Ibidem*.

²²⁹ *Ibidem*.

²³⁰ *Ibidem*, s. 89.

²³¹ *Ibidem*.

a także odegrała istotną rolę w stopniowym uwspólnotowaniu obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Należy podkreślić, że kluczowe znaczenie we wspomnianym procesie odegrała Komisja Europejska, a zwłaszcza realizowany przez nią kurs stopniowego pogłębiania integracji²³². Trzeci czynnik wewnętrzny, który miał wpływ na decyzje UE kształtujące określone funkcje jej zewnętrznych granic, dotyczył zarówno akcesji wybranych państw EFTA (ang. European Free Trade Association), jak również stworzenia państwom Europy Środkowej i Wschodniej, a następnie także i Południowo-Wschodniej perspektyw na członkostwo w Unii Europejskiej²³³. Uruchomienie procesu przedakcesyjnego dla państw Europy Środkowej i Wschodniej - paradoksalnie - zmobilizowało UE do zintensyfikowania działań wobec swojej granicy śródziemnomorskiej, czego domagały się państwa południowe, które obawiały się marginalizacji swoich interesów politycznych oraz ekonomicznych w związku z rozszerzeniem na wschód²³⁴.

Drugą grupę czynników wpływających na proces kształtowania się polityki dotyczącej granic zewnętrznych Unii Europejskiej stanowiły czynniki o zewnętrznym charakterze, które odzwierciedlały presję pochodzącą z zewnętrznego otoczenia i skłaniały polityków UE do formułowania określonych założeń i celów tej polityki. Najważniejsze w tym względzie były polityczne procesy, które zachodziły w najbliższym sąsiedztwie Unii Europejskiej. Pierwszym z nich był upadek komunizmu i przemiany polityczno-ustrojowe zachodzące w Europie Środkowej oraz Wschodniej. Wymusiły one na UE perspektywiczne myślenie o swoim sąsiedztwie, a także uznanie rozszerzenia Unii Europejskiej za efektywne narzędzie jego stabilizacji²³⁵. Drugim z zewnętrznych czynników wskazywanych w literaturze przedmiotu był wybuch wojny domowej oraz rozpad Jugosławii, czego skutkiem było to, że dla UE ważnym stało się udowodnienie posiadania zdolności do samodzielnego działania w sytuacjach kryzysowych, zwłaszcza w obliczu zagrożeń, które bezpośrednio zagrażały jej bezpieczeństwu²³⁶. Trzecim z omawianych czynników był z kolei konflikt w Kosowie, który zaktywizował działania Unii Europejskiej w kierunku tworzenia europejskiej polityki

²³² Jak zwraca uwagę M. Trojanowska-Strzęboszewska, związane było to z lansowaną przez Komisję tezą, że podstawową zasadą integracyjną jest neofunkcjonalistyczna zasada *spill-over*. Oznaczała ona uznanie procesu pogłębiania i poszerzania zakresu działań integracyjnych za nieuchronny, automatyczny niejako i samoregulujący się proces, który wymuszał jedynie na podmiotach integracji podjęcie tej czy innej decyzji. Uznanie, że integracja w jednej dziedzinie pociąga konieczność podjęcia działań integracyjnych w drugiej, skutkowało tym, że państwa członkowskie stawiane były w sytuacji wymagającej od nich zrzekania się dalszych kompetencji. Por. J.A. Caporaso, A. Stone-Sweet, *Conclusion: institutional logic of European integration*, [w:] A. Stone-Sweet, W. Sandholtz, N. Fliegstein (red.), *The institutionalization of Europe*, Oxford 2001.

²³³ M. Trojanowska-Strzęboszewska, *Trzy oblicza...*, *op. cit.*, s. 90.

²³⁴ *Ibidem*.

²³⁵ *Ibidem*.

²³⁶ Por. J. Zajączkowski, *Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2003.

bezpieczeństwa i obrony, a także umocnił przekonanie unijnych decydentów o tym, że najskuteczniejsza i najmniej kosztowna jest polityka przeciwdziałania konfliktom, równocześnie wykorzystująca instrumenty oddziaływania politycznego oraz ekonomicznego²³⁷.

Należy zwrócić także uwagę na to, że czynnikami, które silnie oddziaływały (i wciąż oddziałują) na tworzenie polityki dotyczącej granic zewnętrznych Unii Europejskiej, były (i są nadal) kwestie związane z napływem na jej teren nielegalnych migrantów. Zwiększająca się skala tego zjawiska, a także eskalacja społecznych obaw związanych z narastającą tendencją tych zjawisk, a także ich niepożądanymi skutkami dla rynku pracy, bezpieczeństwa wewnętrznego, a nawet tożsamości narodowej skłaniały UE do coraz większych wysiłków zmierzających w kierunku budowy skutecznego systemu kontroli przepływu osób oraz zarządzania swoimi zewnętrznymi granicami. Działania te zostały ponadto zintensyfikowane w związku z wydarzeniami z 11 września 2001 r. i rosnącym poczuciem zagrożenia terrorystycznego w Europie.

Podkreślić ponadto należy, że pod wpływem wspomnianych wyżej czynników zwiększyła się świadomość Unii Europejskiej na temat istotności charakteru unijnej terytorialności i funkcji jej ówczesnych oraz przyszłych granic zewnętrznych²³⁸. W gremiach instytucji UE ale i w samych państwach członkowskich (zwłaszcza pod koniec lat 90. XX w.) rosło przekonanie o elementarnym znaczeniu tych kwestii i ich wpływie na naturę i charakter stale tworzonej Unii Europejskiej. Niemniej zróżnicowanie instytucjonalno-prawnej struktury samej UE, jak również wewnętrzna, zmienna dynamika zakresu przedmiotowego i terytorialnego integracji europejskiej powodowały, że polityka formułowana z myślą o zewnętrznych granicach Unii Europejskiej rozporozszona była w wielu różnych obszarach unijnego działania²³⁹. Wynikało to z tego, że polityka ta nie została umocowana traktatowo i nie miała pierwotnie statusu wspólnej polityki. Należy podkreślić, że choć w traktatach założycielskich UE pojawiały się odniesienia do granic zewnętrznych, to jednak dotyczyły one tylko i wyłącznie kwestii związanych z zasadami, standardami czy procedurami przekraczania oraz kontroli tych granic. Podejście takie utrzymywało się pomimo kolejnych rewizji traktatowych, zwiększających zakres uprawnień Unii Europejskiej wobec jej granic zewnętrznych. Przełom stanowiła dopiero lizbońska rewizja Traktatu o Unii Europejskiej,

²³⁷ M. Trojanowska-Strzęboszewska, *Trzy oblicza...*, *op. cit.*, s. 90.

²³⁸ *Ibidem*, s. 91.

²³⁹ *Ibidem*.

w wyniku której po raz pierwszy pojawił się termin „polityka” wobec unijnych działań dotyczących granic zewnętrznych²⁴⁰.

Wejście w życie traktatu amsterdamskiego, który reformował regulacje w obszarze swobody przepływu osób i włączał *acquis* Schengen do prawa Unii Europejskiej, umożliwiło zdynamizowanie współpracy w obszarze przekraczania oraz kontroli granic zewnętrznych UE. Możliwości te były o tyle istotne, że pod koniec lat 90. ubiegłego wieku wzrosło zainteresowanie kwestiami dotyczącymi spraw wewnętrznych w państwach członkowskich UE²⁴¹. Nastąpiło to pod wpływem różnych, wymienionych już wcześniej czynników, wśród których za najważniejsze uznaje się wzrost napływu obcokrajowców do państw członkowskich Unii Europejskiej, spowodowany eskalacją kolejnych konfliktów na terenie byłej Jugosławii, a także nasilającym się napływem nielegalnych, ekonomicznych migrantów z państw Afryki i Azji.

Już w marcu 1999 r. Komitet Stałych Przedstawicieli²⁴² podjął decyzję w sprawie struktur roboczych służących ustanowieniu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W efekcie, decyzją polityczną Rady²⁴³, powołany został Strategiczny Komitet ds. Imigracji, Granic i Azylu (ang. Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum - SCIFA) jako część nowej, roboczej struktury mającej przygotowywać dyskusję Rady w dziedzinie imigracji, granic i azylu. Komitet ten przygotowuje dla Rady materiały oraz informacje w zakresie polityki wizowej, azyłowej i imigracyjnej, przekraczania granic zewnętrznych Unii Europejskiej, a także przepływu osób w ramach UE²⁴⁴. Do jego kompetencji można zaliczyć m.in.: 1) monitorowanie wprowadzania w życie oraz przestrzegania prawa Unii Europejskiej w zakresie wymienionych wyżej polityk, 2) badanie realizacji konkluzji Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, 3) przygotowywanie dla Rady na jej wnioski (bądź z inicjatywy własnej) opinii, raportów i innych roboczych dokumentów dotyczących powyższej problematyki, 4) monitorowanie, koordynowanie oraz inspirowanie przez wydawanie stosownych zaleceń prac grup roboczych Rady w zakresie powyższej problematyki oraz 5) wspieranie (lub organizowanie) spotkań UE z organizacjami

²⁴⁰ Określenia „polityka kontroli granic” oraz „polityka dotycząca kontroli granicznych” pojawiają się w tytule V (Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

²⁴¹ M. Trojanowska-Strzęboszewska, *Trzy oblicza...*, *op. cit.*, s. 177.

²⁴² Komitet Stałych Przedstawicieli (fr. Comité des représentants permanents, COREPER, ang. Committee of Permanent Representatives) - komitet składający się ze stałych przedstawicieli państw członkowskich przy Radzie w Brukseli w randze ambasadorów oraz ich zastępców.

²⁴³ A. Doliwa-Klepacka, Z.M. Doliwa-Klepacki, *Struktura organizacyjna (instytucjonalna) Unii Europejskiej*, Białystok 2000, s. 295.

²⁴⁴ *Ibidem*, s. 297.

międzynarodowymi i państwami nieczłonkowskimi, poświęconych różnym aspektom wyżej wymienionej problematyki²⁴⁵.

Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere w dn. 15-16 października 1999 r. było pierwszym spotkaniem tego gremium poświęconym w praktyce wyłącznie problematyce współpracy w ramach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych²⁴⁶. Celem szczytu było wypracowanie wieloletniego programu działania we wszystkich dziedzinach należących do zmodyfikowanego na mocy traktatu amsterdamskiego wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych²⁴⁷. Wśród wymienionych w konkluzjach tzw. kamieni milowych ustanowionych w Tampere znalazł się punkt 3 mówiący o konieczności opracowania przez Unię wspólnych polityk w zakresie azylu i migracji, przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeby spójnej kontroli granic zewnętrznych w celu powstrzymania nielegalnej migracji i zwalczania tych, którzy ją organizują²⁴⁸.

Kwestie związane z kontrolą granic zewnętrznych zyskały istotnie na znaczeniu po atakach terrorystycznych z 11 września 2001 r. i zdominowały rozwój współpracy w sferze spraw wewnętrznych UE, zwłaszcza w pierwszej połowie 2002 r. Jak słusznie zauważa I. Wróbel, starano się zwiększyć poziom bezpieczeństwa wewnętrznego poprzez sięganie po nowe podmioty, środki oraz metody, które służyłyby kontroli obywateli państw trzecich, sprawniejszemu gromadzeniu i przekazywaniu informacji na ich temat, a także efektywniejszemu zarządzaniu zewnętrznymi granicami²⁴⁹.

Na szczycie Rady Europejskiej w Laeken w dn. 14-15 grudnia 2001 r. przyjęto, że wzmocnieniu obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości powinno służyć bardziej efektywne kontrolowanie granic zewnętrznych. Zgodnie z treścią pkt 42 konkluzji uznano, że lepsze zarządzanie kontrolą zewnętrznymi granic Unii pomoże w walce z terroryzmem, sieciami nielegalnych migracji i przemytu ludzi²⁵⁰. W myśl wyrażonego wówczas przez Radę Europejską przekonania (którą w tej sprawie popierała Komisja Europejska) zasadnicze problemy dotyczące kontroli granic zewnętrznych Unii Europejskiej nie wynikały z problemów natury prawnej czy instytucjonalnej, ale były związane przede wszystkim ze zróżnicowaniem

²⁴⁵ A. Doliwa-Klepacka, Z.M. Doliwa-Klepacki, *Struktura organizacyjna...*, *op. cit.*

²⁴⁶ J. Skoczek, *Rozwiązania instytucjonalne i proces decyzyjny w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, [w:] F. Jasiński, K. Smoter (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005, s. 63.

²⁴⁷ J. Monar, *Justice and Home Affairs in the Treaty of Amsterdam: Reform at the Price of Fragmentation*, "European Law Review" 1998, t. 23, nr 4, s. 68.

²⁴⁸ Tampere European Council, *Presidency Conclusions* (Towards a Union of freedom, security and justice: The Tampere Milestones, point 3), Tampere, 15-16.10.1999.

²⁴⁹ I. Wróbel, *Polityka UE...*, *op. cit.*, s. 270.

²⁵⁰ Laeken European Council, *Presidency Conclusions* (point 42), Laeken, 14-15.12.2001.

stopnia ochrony oraz kontroli poszczególnych odcinków tych granic. To z kolei pozostawało w bezpośrednim związku ze zdolnością państw członkowskich do koordynowania działań i prowadzenia współpracy operacyjnej w tym obszarze. Zagadnienia te nabierały szczególnego znaczenia także w kontekście zbliżającego się, największego w dotychczasowej historii, rozszerzenia Unii Europejskiej i związanych z nim obaw państw członkowskich o efektywność kontroli na przyszłych wschodnich granicach zewnętrznych UE²⁵¹. W związku z tym Rada wystosowała do Komisji prośbę o opracowanie stosownych porozumień pomiędzy służbami odpowiedzialnymi za kontrole graniczne oraz przeanalizowanie warunków, na podstawie których mogłyby zostać utworzone wspólne mechanizmy bądź służby kontroli granic²⁵².

W odpowiedzi na wspomniany apel Rady 7 maja 2002 r. Komisja Europejska przedstawiła komunikat skierowany do Rady i Parlamentu Europejskiego nt. „W kierunku zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi państw członkowskich Unii Europejskiej”²⁵³ (dalej jako Komunikat).

W Komunikacie tym Komisja Europejska zidentyfikowała cztery podstawowe potrzeby, które powinny zostać spełnione w celu poprawy oraz zwiększenia efektywności kontroli na granicach zewnętrznych UE. Zaliczono do nich: 1) zwiększenie wzajemnego zaufania pomiędzy państwami, które zlikwidowały kontrole na swoich granicach wewnętrznych, 2) zwiększenie skuteczności zwalczania nielegalnej migracji, przemytu oraz handlu ludźmi, a także innego rodzaju międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, 3) uruchomienie skutecznych środków zwalczania wszelkich zagrożeń dla bezpieczeństwa państw członkowskich oraz ich obywateli, związanych z zewnętrznym i wewnętrznym terroryzmem, a także 4) zapewnienie wysokiego stopnia bezpieczeństwa w Unii Europejskiej po jej rozszerzeniu, co miało szczególne znaczenie w związku ze spodziewanym znacznym wydłużeniem zewnętrznych granic lądowych UE.

Realizacji wyżej wymienionych celów służyć miało zaproponowane przez Komisję w Komunikacie stopniowe budowanie wspólnej polityki zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi (ang. *Integrated Management of External Borders*)²⁵⁴. Uznano, że

²⁵¹ Państwa członkowskie UE obawiały się, że postkomunistyczne państwa Europy Środkowej i Wschodniej nie będą w stanie w wystarczającym stopniu kontrolować przyszłych granic zewnętrznych Unii Europejskiej z uwagi na korupcję służb granicznych oraz brak wystarczających środków finansowych. Por. H. Koff, *Security, markets and power: the relationship between EU enlargement and immigration*, “European Integration” 2005, vol. 27, no. 4.

²⁵² H. Koff, *Security, markets..., op. cit.*

²⁵³ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Towards Integrated Management of the External Borders of the Member States of the European Union*, COM (2002) 233 final, Brussels, 07.05.2002.

²⁵⁴ A. Guide definiuje pojęcie zintegrowanego systemu zarządzania jako połączenie procesów, procedur i praktyk działania stosowanych w organizacji celem wdrożenia jej polityki, które może być bardziej skuteczne w osiągnięciu

docelowo polityka ta powinna opierać się na pięciu związanych ze sobą elementach, tj.: 1) wspólnych regulacjach prawnych, 2) wspólnych mechanizmach koordynacji i współpracy, 3) wspólnych zintegrowanych analizach ryzyka, 4) szkoleniu służb w obszarze polityki europejskiej i wspólnego wykorzystania sprzętu, a także 5) solidarnym dzieleniu się kosztami ochrony granic.

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych wyżej elementów zwracano uwagę na konieczność konsolidacji, nowelizacji istniejących oraz przyjęcia kolejnych aktów wspólnotowego prawa w obszarze przekraczania i kontroli granic zewnętrznych. Postulowano również m.in. konieczność harmonizacji przepisów, które dotyczyły małego ruchu granicznego, zasad kontroli paszportowych, przyjęcia wytycznych, które zawierałyby wzorce (ang. *best practices*) zarządzania granicami²⁵⁵, a także zapewnienie dodatkowych źródeł finansowania ze wspólnotowego budżetu.

Drugi z zaproponowanych przez Komisję w Komunikacie elementów zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi wiązał się z kolei z koniecznością ustanowienia tzw. Wspólnej Jednostki Ekspertów²⁵⁶ - praktyków granicznych, która zajmowałaby się koordynacją krajowych projektów dotyczących kontroli granic²⁵⁷, a także stałej wymiany oraz usprawnienia przetwarzania danych i informacji związanych z ich przekraczaniem. Wprowadzenie stałej procedury wymiany i przetwarzania informacji i danych, tzw. PROSECUR (od fr. *procédure de sécurité*) miałyby polegać na wykorzystywaniu istniejących rozwiązań oraz tworzeniu - w razie potrzeby - nowych rozwiązań. W ramach wspomnianej procedury dopuszczano możliwość niezwłocznego przekazywania przez służby wywiadowcze państw członkowskich strażom granicznym oraz służbom konsularnym państw UE wszelkich istotnych i precyzyjnych informacji, które umożliwiałyby wykonywanie nadzoru nad osobami lub przedmiotami stwarzającymi zagrożenie dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej²⁵⁸. PROSECUR miała być ponadto powiązana z działaniami Europolu oraz innymi istniejącymi już mechanizmami współpracy policyjnej, celnej oraz sądowej²⁵⁹. Efektem tego miało być utworzenie sieci bezpośrednich powiązań między instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo na

celów wynikających z polityki anizeli podejście poprzez oddzielne systemy. Por. A. Guide, *Management System Integration*, British Standards Institution 2000.

²⁵⁵ Wspomniane wytyczne zostały przedstawione w tzw. katalogu dobrych praktyk Schengen, przygotowanym przez Grupę Roboczą ds. Ewaluacji, zgodnie z mandatem udzielonym jej przez Radę Unii Europejskiej w maju 2001 r. Katalog ten stanowił niewiążący prawnie zbiór rekomendacji i dobrych praktyk wdrażania *acquis* Schengen. Por. Council of the European Union, *EU Schengen Catalogue. External borders control, removal and readmission: recommendation and best practices*, 02.2002.

²⁵⁶ Zwaną również Wspólną Jednostką Praktyków ds. Granic Zewnętrznych.

²⁵⁷ M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka, *Kierunki zmian...*, *op. cit.*, s. 642.

²⁵⁸ A. Gruszczak, *Europejska wspólnota wywiadowcza. Prawo - instytucje - mechanizmy*, Kraków 2014, s. 205.

²⁵⁹ *Ibidem*.

zewnętrznych granicach Unii Europejskiej.

Przygotowywanie zintegrowanego mechanizmu oceny i analiz ryzyka oznaczało z kolei, w pierwszej kolejności, przyjęcie wspólnych wskaźników odpowiednich dla przeprowadzenia takich analiz oraz szacunków, a następnie stały ich monitoring. Taki mechanizm miał służyć identyfikowaniu ewentualnych zagrożeń dla bezpieczeństwa granic, które mogły pojawić się zarówno na samych granicach, jak i na obszarach państw trzecich. Model wspólnej zintegrowanej analizy ryzyka, oparty m.in. na poprawie i rozwoju funkcji wywiadowczych na granicach zewnętrznych, miałyby wykorzystywać zasoby informacji gromadzone przez odpowiednie służby krajowe państw członkowskich a dotyczące osób oraz przedmiotów, w szczególności w związku z przemytem narkotyków²⁶⁰.

Zadaniem kolejnego, czwartego elementu polityki zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami UE było szkolenie personelu granicznego różnego szczebla w zakresie unijnej polityki w obszarze spraw wewnętrznych, a zwłaszcza kwestii ochrony uchodźców i azylantów. Istotnym zadaniem uczyniono tu również przygotowanie służb granicznych do wspólnego wykorzystania nowoczesnego sprzętu wraz z ewentualnym wykorzystaniem łączności satelitarnej Galileo²⁶¹.

Ostatnim z proponowanych przez Komisję Europejską elementów było solidarne dzielenie się kosztami, a w dłuższej perspektywie - o ile przewyżnione zostałyby ograniczenia konstytucyjne w niektórych państwach - utworzenie tzw. Europejskiego Korpusu Straży Granicznych celem wsparcia służb granicznych państw członkowskich. Początkowo korpus miałby wykonywać wspólne operacje nadzoru w najbardziej newralgicznych punktach granic zewnętrznych, przede wszystkim granic morskich²⁶². Następnie funkcjonariusze Korpusu byłiby rozmieszczani na przejściach granicznych w celu wzmocnienia skuteczności wykonywania zadań kontroli oraz nadzoru.

Propozycje przedstawione przez Komisję w Komunikacie wywołały dyskusję wśród państw członkowskich Unii Europejskiej. Szczególnie kontrowersje wzbudziła kwestia powołania wspólnych służb granicznych. Projekt utworzenia takiego wspólnego Korpusu popierała przede wszystkim Republika Włoska²⁶³, niemniej sprzyjały mu także inne państwa,

²⁶⁰ A. Gruszczak, *Europejska wspólnota wywiadowcza...*, *op. cit.*, s. 205.

²⁶¹ Na temat europejskiego systemu Galileo szerzej: J. E. Kulikowska-Kulesza, M. H. Ziemblicki, *Charakterystyka polityki kosmicznej Unii Europejskiej*, [w:] A. Kordonska, R. Kordonski, Ł. Muszyński, D. Kamilewicz-Rucińska (red.), *Trendy przestrzeni międzynarodowej w wymiarze globalnym i regionalnym*, t. 2, Lwów-Olsztyn 2018, s. 147-149.

²⁶² A. Gruszczak, *Europejska wspólnota...*, *op. cit.*

²⁶³ Na spotkaniu Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dn. 29-30 maja 2002 r. w Rzymie Republika Włoska przedstawiła tzw. studium wykonalności (ang. *feasibility study*) zasad oraz mechanizmów współdziałania narodowych służb granicznych przy kontrolowaniu granic zewnętrznych UE.

mające doświadczenia w prowadzeniu dwu- lub wielostronnych operacji służb granicznych, tj. Królestwo Belgii, Królestwo Niderlandów, Wielkie Księstwo Luksemburga, Republika Austrii, Republika Federalna Niemiec czy Królestwo Hiszpanii²⁶⁴. Przeciwnie propozycji tej były w tamtym czasie głównie Republika Francuska, Republika Finlandii oraz Królestwo Szwecji, argumentując, że są w stanie samodzielnie, bez uszczerbku dla skuteczności kontrolować swoje odcinki granic zewnętrznych UE²⁶⁵. Ponadto państwa te podnosiły argument, że nie należy usilnie łączyć projektu wspólnej polityki zarządzania zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej z koniecznością stworzenia wspólnych europejskich służb granicznych²⁶⁶. Warto zauważyć, że w odpowiedzi na taką retorykę 19 maja 2002 r. na wspólnej konferencji prasowej dwaj premierzy, Tony Blair (Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej) oraz José María Aznar (Królestwo Hiszpanii), dostrzegając, że spór wokół kwestii powstania wspólnych europejskich służb granicznych może skutkować zaprzepaszczeniem całego projektu, wyraźnie opowiedzieli się za zintensyfikowaniem wspólnotowych działań dotyczących granic zewnętrznych UE, przypominając również, że ich kontrola stanowi kluczowy element walki z nielegalną imigracją²⁶⁷.

W odpowiedzi m.in. na te głosy, zwłaszcza wobec presji, jaką wywarł na pozostałych państwach apel szefów rządów Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Królestwa Hiszpanii, Rada UE ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych 13 czerwca 2002 r. zaakceptowała Plan zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi państw członkowskich UE²⁶⁸ (dalej jako Plan).

W Planie tym opisano ówczesną sytuację w obszarze kontroli granic zewnętrznych oraz szczegółowo przedstawiono instrumenty oraz działania, które mogłyby stać się podstawą przyszłej zintegrowanej polityki zarządzania zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej. Należy zaznaczyć, że przyjęto w nim większość rozwiązań zaproponowanych wcześniej przez Komisję, z tym że położono wyraźnie mniejszy nacisk na rozwój wspólnych legislacji i finansów w ramach tworzonej polityki. Ponadto, w Planie (pkt 120) poparto także inicjatywę Komisji Europejskiej dotyczącą powołania Europejskiego Korpusu Straży Granicznych, ale jedynie jako tzw. „możliwej decyzji”, zastrzegając tym samym, że służby te nie będą miały na

²⁶⁴ M. Trojanowska-Strzęboszewska, *Trzy oblicza...*, *op. cit.*, s. 181.

²⁶⁵ *Ibidem*.

²⁶⁶ Por. J. Monar, *Justice and Home Affairs*, „Journal of Common Markets Studies, Annual Review” 2003, vol. 41, s. 46.

²⁶⁷ *Press Conference: PM and Spanish PM José María Aznar (19/6/2002)*, The Official Side of Prime Minister's Office, <http://www.number10.gov.uk/Page1718>, [dostęp: 11.09.2018].

²⁶⁸ Council of the European Union, *Plan for the Management of the External Borders of the Member States of the European Union*, Doc 9834/1/02 FRONT 55 COMIX 392 REV (14.06.2002).

celu zastąpienia narodowych służb granicznych państw członkowskich, a jedynie będą mogły pełnić wobec nich funkcje wspierające.

W stosunku do większości zaproponowanych w Planie działań wyznaczono konkretną czasową perspektywę, dzieląc je na środki możliwe do osiągnięcia w krótszym (1 rok) oraz dłuższym (3-5 lat) terminie. Założono m.in. utworzenie w ciągu 5 lat wspólnych jednostek służb granicznych (straży granicznej oraz służb celnych) na szczególnie wrażliwych odcinkach zewnętrznych granic lądowych i morskich, w ramach których docelowo oficerowie służb granicznych innego państwa mogliby uczestniczyć we wspólnych patrolach i osobowych kontrolach granicznych.

Plan zyskał poparcie Rady Europejskiej w Sewilli w trakcie szczytu odbywającego się w dn. 21-22 czerwca 2002 r. Rada Europejska uznała, że pomoże on we wzmocnieniu kontroli ruchów migracyjnych na unijnych granicach²⁶⁹. Zebrani wówczas szefowie państw i rządów UE wezwali Radę UE oraz Komisję do podjęcia przed końcem 2002 r. m.in.: działań w zakresie wspólnych operacji na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej, natychmiastowego uruchomienia projektów pilotażowych otwartych dla wszystkich państw członkowskich²⁷⁰, a także utworzenia sieci krajowych oficerów łącznikowych ds. imigracji. Ponadto instytucje te zostały zobligowane, by do końca 2003 r. przygotować wspólny model analiz ryzyka, utworzyć wspólny program obowiązkowych szkoleń dla funkcjonariuszy służb ochrony granic, a także przygotować analizy dotyczące podziału obciążeń finansowych w obszarze zarządzania granicami zewnętrznymi pomiędzy UE a państwami członkowskimi.

Wśród państw członkowskich Unii Europejskiej nie było jednak porozumienia co do utworzenia wspólnych służb granicznych, ich struktury oraz kompetencji. Jak zwraca uwagę J. Monar, inicjatywa ta mogła być rozwijana w ramach UE tylko jako wyraz wzmocnionej współpracy w sferze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, angażującej jedynie wybrane państwa członkowskie²⁷¹. Idea powołania wspólnego europejskiego korpusu straży granicznej została tym samym ograniczona do współpracy wyznaczonych funkcjonariuszy krajowych w ramach sieciowej jednostki praktyków, a zaproponowana przez Komisję nazwa - Europejski Korpus Straży Granicznych - nie była stosowana²⁷². Niemniej, jak słusznie zauważa A. Doliwa-Klepacka, sama idea powołania europejskiego systemu straży granicznej nigdy nie

²⁶⁹ Seville European Council, *Presidency Conclusion* (point 32), Seville, 21-22.06.2002.

²⁷⁰ Pierwsze wspólne projekty przygotowywane i przedstawiane do akceptacji Radzie były przez Strategiczny Komitet ds. Imigracji, Granic i Azylu (SCIFA) przy współpracy z szefami służb ochrony granic państw członkowskich.

²⁷¹ J. Monar, *Justice and Home...*, *op. cit.*, s. 46.

²⁷² A. Gruszczak, *Europejska wspólnota...*, *op. cit.*, s. 206.

upadła jako opcja polityki długookresowej²⁷³.

Mimo istniejących różnic pomiędzy państwami członkowskimi co do konkretnych środków zaproponowanych w koncepcji tworzenia wspólnej polityki zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej, podstawowa idea jej powołania oraz rozwijania została przyjęta. Bez wątplenia był to krok w kierunku znacznego uwspólnienia obszaru ochrony oraz kontroli granic zewnętrznych UE, pozostającego dotychczas w sferze wyłącznych kompetencji państw członkowskich²⁷⁴. Co istotne, zainicjowaną politykę oparto nie tylko na zasadzie współdziałania, ale także na zasadzie wzajemnego zaufania oraz współodpowiedzialności, przekonując, iż efektywne kontrole zewnętrznych granic Unii Europejskiej powinny znajdować się w najwyższym interesie wszystkich państw członkowskich.

Warto przy tym zaznaczyć, iż istotnym uzupełnieniem takiego kształtu polityki zarządzania zewnętrznymi granicami UE było jej otwarcie - już na tym etapie jej stanowienia - na współpracę z państwami kandydującymi. Państwa kandydujące nie tylko zostały zobowiązane do harmonizacji obowiązujących przepisów dotyczących wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych z prawodawstwem unijnym (co wszak wynikało z samych procedur akcesyjnych), ale również zaproponowano im włączenie w działania określone we wspomnianym Planie - jeszcze przed ich akcesją²⁷⁵. W połowie października 2002 r. Rada ds. Wewnętrznych, Wymiaru Sprawiedliwości oraz Obrony Cywilnej zdecydowała o umożliwieniu kandydującym państwom udziału we wszystkich projektach realizowanych w ramach Planu²⁷⁶.

Dzięki sformułowanej przez Komisję - a przyjętej przez Radę UE - koncepcji polityki zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej ówczesny unijny reżim graniczny, zbudowany na bazie regulacji prawnych Schengen, zyskał wewnętrzną dynamikę oraz nowe możliwości i kierunki dalszego rozwoju. Należy przy tym powtórzyć za M. Trojanowską-Strzęboszewską, że o ile pierwotnie przesłanką do tworzenia regulacji, które dotyczyły granic zewnętrznych, było znoszenie kontroli na wewnętrznych granicach, o tyle w późniejszych latach wzmocnione kontrole na granicach zewnętrznych stały się oddzielnym zagadnieniem, ukierunkowanym na walkę z nielegalną migracją, terroryzmem oraz innymi

²⁷³ A. Doliwa-Klepacka, *Współpraca organów władzy wykonawczej w Polsce z FRONTEX-em...*, *op. cit.*, s. 435.

²⁷⁴ M. Trojanowska-Strzęboszewska, *Trzy oblicza...*, *op. cit.*, s. 183.

²⁷⁵ *Ibidem*.

²⁷⁶ Council of the European Union, Inclusions of candidate countries in projects in the framework of the Plan for the Management of the External Borders of Member States of the European Union, Doc. 12765/02, Brussels, 07.10.2002.

przestępstwami międzynarodowymi²⁷⁷.

Debata polityczna na forum różnych organów i instytucji Unii Europejskiej (głównie w Radzie UE) przyniosła następnie określone wymierne rezultaty. Państwa członkowskie zacieśniły podjęte jeszcze w latach 90. XX wieku inicjatywy współpracy i przystąpiły do instytucjonalizacji wybranych form działania, kierując się przy tym głównymi postanowieniami opisywanego wyżej Planu.

Z inicjatywy Republiki Finlandii grupa kilkunastu państw podjęła prace nad wspólnym zintegrowanym modelem analizy ryzyka (ang. Common Integrated Risk Analysis Model - CIRAM). Grupa ta przybrała w 2003 r. instytucjonalną formę, tworząc Centrum Analizy Ryzyka (ang. Risk Analysis Center - RAC), które rozpoczęło działalność przy komendzie głównej fińskiej Straży Granicznej²⁷⁸.

W swoim założeniu CIRAM (RAC) miało być narzędziem, które będzie stosowane przez Wspólną Jednostkę Praktyków ds. Granic Zewnętrznych, powołaną na podstawie decyzji Rady Europejskiej i Rady UE. Jednostka ta - zgodnie z Planem Rady - tworzona była w ramach opisywanego już wyżej Strategicznego Komitetu ds. Imigracji, Granic i Azylu (SCIFA), należącego do struktury organów podległych Radzie ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Wspólna jednostka składać się miała z szefów straży granicznych państw członkowskich działających w ramach Strategicznego Komitetu ds. Imigracji, Granic i Azylu jako tzw. SCIFA+. Słabe postępy prac w ramach SCIFA skłoniły jednak w czerwcu 2003 r. Radę UE do podjęcia decyzji o nadaniu Wspólnej Jednostce Praktyków ds. Granic Zewnętrznych odrębności od SCIFA²⁷⁹. Miała ona odtąd obradować bez udziału przedstawicieli SCIFA i koncentrować się głównie na sprawach operacyjnych, a przede wszystkim wziąć odpowiedzialność za przygotowanie wspólnej strategii stopniowego wprowadzenia zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi²⁸⁰.

Rozbieżności zdań pomiędzy państwami członkowskimi, ograniczone rezultaty działań podjętych przez SCIFA+, jak również wątpliwości dotyczące finansowania wspólnej jednostki skłoniły Radę UE do przyjęcia w czerwcu 2003 r. wniosku - sugerowanego w Raporcie prezydencji do COREPER/Rady ws. wdrożenia programów, centrów *ad hoc*, projektów pilotażowych i wspólnych operacji (zwany dalej jako Raport prezydencji greckiej)²⁸¹, a także

²⁷⁷ M. Trojanowska-Strzęboszewska, *Trzy oblicza...*, *op. cit.*, s. 184.

²⁷⁸ A. Gruszczak, *Europejska wspólnota...*, *op. cit.*

²⁷⁹ *Ibidem*.

²⁸⁰ 2514th Council Meeting - Justice and Home Affairs - Luxembourg, 05-06.06.2003, doc. 9845/03, Brussels, 06.06.2003.

²⁸¹ *Report of the Presidency to COREPER/the Council on the implementation of programmes, ad hoc centres, pilot projects and joint operations of June 3, 2003* (Doc. 10058/03 FRONT 70 COMIX 354).

w komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w świetle postanowień posiedzenia Rady Europejskiej w Salonikach ws. rozwoju wspólnej polityki w zakresie nielegalnej migracji, przemytu i handlu ludźmi, granic zewnętrznych oraz powrotów osób nielegalnie przebywających na terytorium UE²⁸² - o potrzebie powołania w ramach Unii Europejskiej agencji odpowiedzialnej za współpracę operacyjną na granicach zewnętrznych²⁸³.

Podjmując inicjatywę przygotowania projektu rozporządzenia ws. agencji, Komisja wzięła pod uwagę oceny, jakich dokonano w trakcie odbywającego się w dn. 19-20 czerwca 2003 r. w Salonikach szczytu Rady Europejskiej. Analiza wspólnych operacji, projektów pilotażowych i specjalistycznych centrów pozwoliła na ocenę pracy Wspólnej Jednostki Praktyków ds. Granic Zewnętrznych, która wykazała, że jednym z głównych niedociągnięć był brak efektywnej koordynacji operacyjnej²⁸⁴. Ponadto Raport prezydencji greckiej wymieniał następujące słabości w zakresie instytucjonalnej koordynacji wykonania zatwierdzonego w Sewilli Planu, tj.: 1) brak monitoringu i mechanizmu oceny wpływu, 2) brak wytycznych implementacyjnych i odnośnych struktur prawnych do oceny wspólnych operacji, oraz 3) brak definicji celów i odnośnej struktury dla zintegrowanego planowania działań operacyjnych na poziomie wspólnotowym²⁸⁵. W związku z tym w Raporcie prezydencji greckiej podniesiono konieczność wzmocnienia koordynacyjnej i operacyjnej roli SCIFA jako warunku niezbędnego do rozwoju centrów, innych projektów oraz wspólnych operacji²⁸⁶. Raport postulował także instytucjonalizację centrów oraz przetestowanie nowej instytucjonalnej struktury celem wzmocnienia współpracy operacyjnej w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi.

Strategiczny Komitet ds. Imigracji, Granic i Azyłu podjął pracę nad projektem rozporządzenia powołującego agencję zarządzania współpracą operacyjną na granicach zewnętrznych UE w drugiej połowie 2003 r. w trakcie włoskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. W listopadzie 2003 r. Komisja przedstawiła propozycję utworzenia europejskiej agencji zarządzania operacyjnego na granicach zewnętrznych²⁸⁷. Głównymi celami, które

²⁸² *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council in View of the European Council of Thessaloniki on the Development of a Common Policy on Illegal Immigration, Smuggling and Trafficking of Human Beings, External Borders and the Return of Illegal Residents*, doc. Commission no. COM (2003) 323 final, Brussels, 03.06.2003.

²⁸³ H. M. Ekelund, *Tracing the Establishment of the European Agency for Management of Operational Cooperation at the External Borders (FRONTEX)*, Paper prepared for the 4th ECPR PAN-European Conference on EU Politics, 25-27.09.2008, Riga, s. 3-4.

²⁸⁴ M. Adamczyk, *Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Materiały Robocze 1/05*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2005, s. 8.

²⁸⁵ *Ibidem*, s. 8-9.

²⁸⁶ *Ibidem*, s. 9.

²⁸⁷ *Proposal for a Council Regulation Establishing a European Agency for Management of Operational Cooperation at the External Borders*, doc. Commission, no. COM (2003) 687 final, Brussels, 11.11.2003.

przyświecały powołaniu agencji, było: 1) poprawienie współpracy operacyjnej pomiędzy państwami członkowskimi na granicach zewnętrznych, 2) promowanie zasady solidarności w tym zakresie oraz 3) osiągnięcie równego stopnia zabezpieczenia wszystkich zewnętrznych granic UE²⁸⁸. Również w listopadzie 2003 r. uzyskano polityczne porozumienie dotyczące zadań, rozwiązań instytucjonalnych, kwestii finansowych, a także terminu rozpoczęcia działalności nowej agencji²⁸⁹.

Warto zauważyć, iż Rzeczpospolita Polska, niebędąca jeszcze członkiem Unii Europejskiej, z zainteresowaniem przyjęła konkluzje Rady oraz propozycje Komisji, aktywnie włączając się w proces, którego celem było przyjęcie rozporządzenia dającego podstawę prawną do utworzenia sprawnego oraz rzeczywiście przydatnego państwom członkowskim wspólnotowego podmiotu zarządzającego współpracą operacyjną w zakresie wspólnego zarządzania ochroną zewnętrznych granic UE²⁹⁰.

Gotowość udzielenia gościny siedzibie nowej agencji zgłosiły Rzeczpospolita Polska²⁹¹, Węgry, Republika Malty, Republika Łotewska oraz Republika Słowenii²⁹². Na spotkaniu Rady UE w składzie ministrów spraw wewnętrznych oraz sprawiedliwości, które odbyło się 14 kwietnia 2004 r. w Luksemburgu, zdecydowano o umiejscowieniu siedziby nowej agencji w Warszawie²⁹³, za czym przemawiały m.in. następujące argumenty: 1) Rzeczpospolita Polska jest odpowiedzialna za ochronę jednego z najdłuższych i najważniejszych odcinków granicy zewnętrznej Unii Europejskiej, 2) posiada jednolitą, umundurowaną, uzbrojoną i profesjonalną formację graniczną o charakterze policyjnym - Straż Graniczną, 3) wysoka ocena istniejącego na terenie Rzeczypospolitej Polskiej systemu zarządzania ochroną granic, w tym zaawansowanego systemu zarządzania ochroną granicy morskiej²⁹⁴ oraz 4) położenie Warszawy na geopolitycznej mapie Europy, a także mapie Unii Europejskiej.

Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej²⁹⁵ została powołana na mocy rozporządzenia Rady

²⁸⁸ M. Adamczyk, *Europejska Agencja... op. cit.*, s. 8.

²⁸⁹ *Ibidem*.

²⁹⁰ *Ibidem*, s. 7.

²⁹¹ W dniu 13 stycznia 2004 r. na posiedzeniu SCIFA, Rzeczpospolita Polska zaproponowała - korzystając z posiadanego wówczas statusu aktywnego obserwatora w UE - umieszczenie siedziby agencji na terytorium jednego z państw, które dołączą do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r., jednocześnie deklarując gotowość udzielenia gościny siedzibie agencji w swojej stolicy.

²⁹² M. Adamczyk, *Europejska Agencja..., op. cit.*, s. 39.

²⁹³ Decyzja Rady 2005/358/WE z 26.04.2005 r. wyznaczająca siedzibę Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej.

²⁹⁴ Wskazać tu należy polski system elektronicznego nadzoru ochrony granicy morskiej, którego pierwszy odcinek - obejmujący Zatokę Gdańską i Zalew Wiślany - uruchomiony został w I kwartale 2005 r.

²⁹⁵ Dalej także jako Frontex (od fr. *frontières extérieures*, czyli „granice zewnętrzne”).

(WE) nr 2007/2004 z 26 października 2004 r.²⁹⁶. Nowo powołana agencja - Frontex - rozpoczęła formalną działalność 1 maja 2005 r., pierwsze posiedzenie Zarządu odbyło się 25 maja 2005 r., natomiast pełną zdolność operacyjną Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej uzyskała w październiku 2005 r. Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 powołujące Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej stosowano do wszystkich państw członkowskich, z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Irlandii oraz Królestwa Danii (jednocześnie przewidywało ono możliwość współpracy państw członkowskich z przedstawicielami wyłączonych państw). Należy jednocześnie podkreślić, że oprócz 25 państw członkowskich rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 stosowały również niektóre państwa spoza Unii Europejskiej, które jednocześnie należą do strefy Schengen, tzn. Królestwo Norwegii, Republika Islandii, Konfederacja Szwajcarska oraz Księstwo Lichtensteinu.

2.3.2. Ewolucja zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej (podstawy prawne funkcjonowania Frontexu)

Krótko po rozpoczęciu działalności przez Frontex okazało się, że agencja ta - przede wszystkim pod wpływem rosnących wyzwań względem bezpieczeństwa wspólnotowych granic zewnętrznych - zmieniła się w jedną z najbardziej dynamicznie rozwijających się wyspecjalizowanych agencji Unii Europejskiej²⁹⁷, stając się „nowym kamieniem węgielnym unijnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”²⁹⁸.

Rewizje podstawy prawnej funkcjonowania Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej następowały relatywnie często. Doświadczenie uzyskane w czasie koordynacji współpracy operacyjnej państw członkowskich na granicach zewnętrznych dość szybko wskazało na istnienie potrzeby ustanowienia wspólnych zasad dotyczących zadań, jakie mogli wykonywać funkcjonariusze straży granicznej danego państwa członkowskiego w ramach wspólnych działań prowadzonych na terytorium innego państwa członkowskiego - szczególnie

²⁹⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 roku ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. L 349, 15.11.2004 r, dalej jako rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004.

²⁹⁷ J. Szymańska, *Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej - unijna agencja z siedzibą w Polsce*, „Przegląd Europejski” 2018 nr 3, s. 160.

²⁹⁸ Frontex, *A Year in Review. First 12 Months of the European Border and Coast Guard Agency*, Warszawa 2017, s. 5.

w sytuacjach kryzysowych. W tzw. Programie haskim²⁹⁹, który stanowił część konkluzji z posiedzenia Rady Europejskiej w dn. 4-5 listopada 2004 r.³⁰⁰ i określał priorytety dla przyszłego rozwoju przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, Rada Europejska zaapelowała o niezwłoczne utworzenie zespołów złożonych z ekspertów krajowych, które mogłyby zapewnić szybką pomoc techniczną i operacyjną wnioskującym o to państwom członkowskim (w ślad za odpowiednimi analizami ryzyka przeprowadzanymi przez Frontex oraz działając w jego ramach, na podstawie wniosku Komisji dotyczącego odpowiednich uprawnień i finansowania takich zespołów). W konkluzjach jednego z kolejnych posiedzeń Rady Europejskiej, które odbyło się w dn. 15-16 grudnia 2005 r.³⁰¹, Rada Europejska wezwała natomiast Komisję do przedstawienia do wiosny 2006 r. wniosku dotyczącego utworzenia zespołów szybkiego reagowania złożonych z ekspertów krajowych będących w stanie zapewnić szybką pomoc techniczną i operacyjną w okresach dużego napływu migrantów, zgodnie z tzw. Programem haskim. W odpowiedzi na to wezwanie Komisja w dn. 19 lipca 2006 r. przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy oraz zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w odniesieniu do tego mechanizmu³⁰². Wniosek ten, w którym m.in. uwzględniono wyniki badania na temat przydzielania uprawnień wykonawczych³⁰³, przewidywał zarówno utworzenie zespołów ekspertów krajowych - zespołów szybkiej interwencji na granicy, które miały działać w ramach Frontexu - jak i wprowadzenie wspólnych zasad dotyczących zadań, jakie mogli wykonywać zaproszeni funkcjonariusze straży granicznych innych państw członkowskich, uczestniczący we wspólnych działaniach lub oddelegowani do udziału w operacjach wsparcia jako członkowie zespołów działających pod auspicjami Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych

²⁹⁹ *Program haski: wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, (Dz.Urz. C 53/01 z 3.03.2005, s. 1).

³⁰⁰ Rada Europejska, 4-5 listopada 2004 r., *Konkluzje prezydencji*, Bruksela, 8.12.2004 r., 14292/1/04 REV 1, CONCL 3.

³⁰¹ Rada Europejska, 15-16 grudnia 2005 r., *Konkluzje prezydencji*, Bruksela, 17.12.2005 r., 15914/05 CONCL 3.

³⁰² Komisja Wspólnot Europejskich, *Wniosek Komisji WE dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy oraz zmieniającego Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej*, COM(2006) 401 wersja ostateczna.

³⁰³ Badanie na temat przydzielania uprawnień wykonawczych funkcjonariuszom straży granicznej prowadzącym działania na granicach zewnętrznych UE przygotowane zostało przez UNISYS (2006 r.).

Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Celem wspomnianego wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia było niewątpliwie zwiększenie skuteczności działań operacyjnych podejmowanych w ramach działalności Frontexu, a także dalsze wspieranie i zacieśnianie solidarności w dziedzinie bezpieczeństwa granic zewnętrznych pomiędzy państwami członkowskimi i Wspólnotą Europejską. W efekcie, już dwa lata po rozpoczęciu przez agencję działalności, przyjęto 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.

Zgodnie z wymogiem zawartym w tzw. Programie haskim Komisja przyjęła w dn. 13 lutego 2008 r. Komunikat w sprawie oceny i przyszłego rozwoju agencji Frontex³⁰⁴, któremu towarzyszyła ocena skutków. W Komunikacie zawarto zalecenia krótkoterminowe oraz średnioterminowe, a także przedstawiono długoterminową wizję rozwoju Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Wspomniany Komunikat został z zadowoleniem przyjęty przez Radę i Parlament Europejski, które podzielały opinię Komisji, że od momentu swojego powstania Frontex działał bardzo skutecznie. Warto odnotować, że w 2008 r. przeprowadzono także niezależną ocenę funkcjonowania Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej zgodnie z wymogami art. 33 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004. Na podstawie tej oceny zarząd Frontexu sformułował szereg zaleceń dla Komisji dotyczących przyszłych zmian w ww. rozporządzeniu. Dążenia do dalszego wzmocnienia mandatu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej znalazły swoje odzwierciedlenie w licznych konkluzjach Rady i Rady Europejskiej, w pakcie o imigracji i azylu oraz w tzw. Programie sztokholmskim, przyjętym przez Radę Europejską podczas szczytu w dn. 10-11 grudnia 2009 r.³⁰⁵, w którym wezwano do wzmocnienia Frontexu m.in. przez przegląd jego dotychczasowych ram prawnych. W ramach działań następczych w związku z Komunikatem w sprawie oceny i przyszłego rozwoju agencji Frontex oraz wezwaniem do wzmocnienia mandatu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w ramach

³⁰⁴ Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat w sprawie oceny i przyszłego rozwoju agencji Frontex*, COM(2008) 67 wersja ostateczna.

³⁰⁵ Rada Europejska, *Program sztokholmski - otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli*, 2010/C 115/01.

tw. Programu sztokholmskiego, Rada i Parlament Europejski rozpoczęły szeroko zakrojone dyskusje na temat roli Frontexu w polityce migracyjnej UE, w których uczestniczyli również przedstawiciele różnych środowisk naukowych. W wyniku przeprowadzonej oceny skutków³⁰⁶ Komisja Europejska dokonała oceny dotychczasowych zasad funkcjonowania oraz działalności Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w odniesieniu do następujących elementów składowych, odzwierciedlających podstawowe cele i działania Frontexu, tj.: a) obowiązujących przepisów dotyczących korzystania z wyposażenia technicznego we wspólnych działaniach, łącznie z mechanizmami wkładu państw członkowskich w postaci takiego wyposażenia, b) mechanizmów służących poprawie dostępności funkcjonariuszy straży granicznych we wspólnych działaniach, c) roli Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w przygotowywaniu, koordynowaniu i realizowaniu działań, w tym w odniesieniu do podziału zadań pomiędzy Frontexem a państwami członkowskimi, d) ewentualnego rozszerzenia mandatu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w ramach współpracy z państwami trzecimi w zakresie zarządzania granicami, e) upoważnienia Frontexu do gromadzenia i przetwarzania danych osobowych, f) zmiany mandatu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w odniesieniu do działań dotyczących powrotów, a także g) upoważnienia Frontexu do udziału w ocenie wyników działań państw członkowskich w dziedzinie zarządzania granicami³⁰⁷. Preferowany wariant oceny skutków obejmował połączenie następujących podwariantów, związanych z dotychczasowymi zasadami funkcjonowania oraz działalnością Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, tj.: a) zmianę dotyczącą obowiązkowego wkładu ze strony państw członkowskich w postaci wyposażenia w połączeniu ze stopniowym nabywaniem/leasingiem przez Frontex jego własnego wyposażenia na podstawie dalszych analiz potrzeb i kosztów, b) zmianę mechanizmu przewidującego obowiązkowy wkład ze strony państw członkowskich w postaci zasobów ludzkich w połączeniu z pulą funkcjonariuszy straży granicznej posiadających status ekspertów krajowych oddelegowanych do Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą

³⁰⁶ Komisja Europejska, *Dokument roboczy Służb Komisji. Ocena skutków działalności Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej*, SEC(2010) 149.

³⁰⁷ *Ibidem*.

Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej przez państwa członkowskie w charakterze pólstałym, c) powierzenie Frontexowi roli podmiotu współkierującego realizacją wspólnych działań, a także określenie szczegółowych zasad dotyczących planu operacyjnego oraz zgłaszania i oceny ewentualnych incydentów, d) umożliwienie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej finansowania i realizowania projektów pomocy technicznej w państwach trzecich (oraz delegowania urzędników łącznikowych do państw trzecich), e) udzielenie Frontexowi ograniczonego upoważnienia do przetwarzania danych osobowych związanych z walką z siatkami przestępczymi organizującymi nielegalną migrację, pod warunkiem że przedmiotowe przetwarzanie danych osobowych będzie legalne, konieczne i proporcjonalne do jego zadań, f) powierzenie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej roli organu koordynującego realizację wspólnych działań dotyczących powrotów oraz g) udzielenie Frontexowi upoważnienia do analizowania zagrożeń i wymogów operacyjnych w państwach członkowskich³⁰⁸. W następstwie opinii wydanych przez Radę ds. Ocen Skutków w dn. 8 grudnia 2009 r. i 11 stycznia 2010 r. ocena ta w pewnym stopniu została zmieniona, w szczególności w odniesieniu do definicji celów ogólnych i operacyjnych, części związanych z pomocniczością i proporcjonalnością, a także kosztów. Komisja Europejska przedstawiła dn. 24 lutego 2010 r. wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex)³⁰⁹. We wniosku tym odzwierciedlony został, opisany wyżej, preferowany wariant oceny skutków proponowanych zmian, z wyjątkiem kwestii udzielenia Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej ograniczonego upoważnienia do przetwarzania danych osobowych związanych z walką z siatkami przestępczymi organizującymi nielegalną imigrację³¹⁰. Komisja uznała bowiem, że w pierwszej kolejności należy zbadać wszystkie możliwości zaostrzenia walki z przemytem migrantów i handlem ludźmi³¹¹. Opowiedziała się

³⁰⁸ Komisja Europejska, *Dokument roboczy Służb Komisji. Ocena skutków działalności Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą...*, op. cit.

³⁰⁹ Komisja Europejska, *Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex)*, KOM(2010) 61 wersja ostateczna.

³¹⁰ *Ibidem*.

³¹¹ *Ibidem*.

jednocześnie za powrotem do kwestii danych osobowych w kontekście ogólnej strategii wymiany informacji, która miała zostać przedstawiona w późniejszym okresie, przy uwzględnieniu planowanej refleksji nad sposobami dalszego rozwoju współpracy między agencjami w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych zgodnie z wymaganiami Programu sztokholmskiego³¹². Ponadto we wniosku zaproponowano wprowadzenie szeregu niewielkich zmian, głównie o charakterze administracyjnym, uwzględniając tym samym zalecenia zarządu Frontexu, jak również zaproponowano wprowadzenie nowych, standardowych przepisów stosowanych w innych wnioskach Komisji dotyczących utworzenia kolejnych europejskich agencji³¹³. Niedługo potem, w celu dostosowania Frontexu do wymogów traktatu lizbońskiego, kładącego m.in. istotny nacisk na ochronę praw podstawowych, jak również w odpowiedzi na nowe wyzwania będące następstwem tzw. arabskiej wiosny³¹⁴, w życie weszło rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 z dnia 25 października 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Dzięki rewizji podstawy prawnej z 2011 r. Frontex zyskał uprawnienia do powoływania rezerwy funkcjonariuszy straży granicznych na potrzeby wspólnych operacji granicznych, jak również zakupu wyposażenia technicznego do celów kontroli granic zewnętrznych. Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej uzyskała także uprawnienia w zakresie oceny zdolności państw członkowskich do sprostania pojawiającym się wyzwaniom oraz zagrożeniom na granicach zewnętrznych UE. Zmiany te służyć miały wzmocnieniu odporności systemu zarządzania granicami i przeciwdziałaniu sytuacjom, w którym niedociągnięcia w jednym z państw członkowskich grozić mogły zachwianiem stabilności całej strefy Schengen.

Problem wzmocnienia nadzoru oraz ochrony południowych granic Unii Europejskiej zaostriął się w połowie pierwszej dekady XXI w. wskutek pojawienia się nowych szlaków migracji do UE, prowadzących głównie z Afryki Północnej, a także rosnącej liczby

³¹² Komisja Europejska, *Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004...*, *op. cit.*

³¹³ *Ibidem.*

³¹⁴ Arabska wiosna - określana również jako: Arabska Wiosna Ludów, Zima Ludów, Arabska Zima Ludów lub Arabskie przebudzenie - protesty społeczne i konflikty zbrojne toczące się w państwach Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej w latach 2010-2012. Przyczyną ich wybuchu było niezadowolenie obywateli z warunków życiowych, bezrobocie, rosnące ceny żywności, a także korupcja i nepotyzm władz oraz ograniczanie swobód obywatelskich przez autokratyczne reżimy.

nielegalnych migrantów próbujących dotrzeć do morskich granic państw położonych w Europie Południowej, w tym szczególnie Królestwa Hiszpanii, Republiki Włoskiej oraz Republiki Malty³¹⁵. Rosnąca presja migracyjna miała również niebagatelny wydźwięk humanitarny. Coraz większa bowiem liczba migrantów albo docierała do wybrzeży Europy w stanie skrajnego wyczerpania, albo nie docierała w ogóle, ponosząc śmierć na Morzu Śródziemnym w wyniku wycieńczenia lub utonięcia³¹⁶. Komisja Europejska odniosła się do tego narastającego na obszarze Morza Śródziemnego problemu w listopadzie 2006 r., wydając Komunikat Komisji do Rady. Doskonalenie zarządzania południowymi granicami morskimi Unii Europejskiej³¹⁷, proponując w nim stworzenie europejskiego systemu nadzorowania granic w celu poprawienia kontroli nad południowymi granicami UE. Główną rolę miała w nim odegrać Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, która przygotowywała analizy ryzyka, uzyskując dostęp do sieci ICONet³¹⁸ w celu bezpiecznego i sprawnego obrotu informacjami oraz materiałami analitycznymi. Po przeprowadzeniu studiów wykonalności projektu EUROSUR, w lutym 2008 r. Komisja Europejska przyjęła tzw. pakiet graniczny, który składał się z trzech komunikatów dotyczących poprawy oraz rozwoju systemu zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej. Jeden z tych komunikatów dotyczył utworzenia europejskiego systemu nadzoru granicznego EUROSUR³¹⁹. Komisja wyznaczyła trzy podstawowe cele tego systemu, tj.: 1) obniżenie liczby nielegalnych migrantów chcących przedostać się na teren UE, 2) zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych wśród migrantów na Morzu Śródziemnym, a także 3) poprawa bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej przez zapobieganie przestępczości transgranicznej³²⁰. Ponadto w komunikacie tym podkreślono, iż nowy system powinien pomóc państwom członkowskim w uzyskaniu możliwie

³¹⁵ O. Seiffarth, *The Development of the European Border Surveillance System (EUROSUR)*, [w:] J. P. Burgess, S. Gutwirth (red.), *A Threat Against Europe? Security, Migration and Integration*, VUBPRESS, Brussels 2011, s. 133.

³¹⁶ *Ibidem*.

³¹⁷ Komisja, *Komunikat Komisji do Rady. Doskonalenie zarządzania południowymi granicami morskimi Unii Europejskiej*, COM(2006) 733, wersja ostateczna, Bruksela 30.11.2006 r.

³¹⁸ ICONet - ang. Information and Coordination Network for Member States' Migration Management Services (dosł. Sieć Informacji i Koordynacji dla Służb Zarządzania Migracjami Państw Członkowskich) - w polskiej literaturze przedmiotu znana w formie skrótu ICONet - bezpieczna, internetowa sieć informowania i koordynacji, służąca wymianie informacji dotyczących nietypowych przepływów migracyjnych, przypadków nielegalnego wjazdu lub imigracji oraz powrotu osób przebywających nielegalnie, ustanowiona na mocy decyzji Rady 2005/267/WE z dnia 16 marca 2005 r. ustanawiającej bezpieczną internetową sieć informowania i koordynacji dla służb imigracyjnych państw członkowskich. Por. European Migration Network Glossary, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/information-and-coordination-network_en [dostęp: 17.05.2020].

³¹⁹ Komisja, *Komunikat prasowy: Analiza możliwości utworzenia europejskiego systemu nadzoru granicznego (EUROSUR)*, dok. Komisji nr MEMO/08/86, Bruksela 13.02.2008 r.

³²⁰ *Ibidem*.

pełnego obrazu sytuacyjnego na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej oraz w zwiększeniu zdolności odpowiednich organów ochrony porządku publicznego do adekwatnego reagowania na zagrożenia³²¹. Ustanowienie EUROSUR przebiegać miało w trzech jednocześnie realizowanych fazach, stanowiąc decydujący krok na drodze do stopniowego tworzenia wspólnego europejskiego systemu zintegrowanego zarządzania granicami³²². W efekcie licznych konsultacji Rada Europejska w dn. 23-24 czerwca 2011 r. zaapelowała do Komisji o dalsze rozwijanie europejskiego systemu nadzoru granic jako działania priorytetowego, tak aby system ten wdrożony został najpóźniej do 2013 r., umożliwiając organom państw członkowskich prowadzącym działania w zakresie ochrony granic - a także Frontexowi - wymianę informacji operacyjnych oraz pogłębienie współpracy. W odpowiedzi Komisja przedstawiła w grudniu 2011 r. wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego europejski system nadzoru granic³²³. Po prawie dwuletniej dyskusji na forum właściwych organów Unii Europejskiej Parlament Europejski i Rada (UE) przyjęły dn. 22 października 2013 r. rozporządzenie nr 1052/2013 ustanawiające europejski system nadzorowania granic (EUROSUR). Ustanowienie europejskiego systemu nadzorowania granic - będącego swego rodzaju wyspecjalizowanym instrumentem prawnym Frontexu - miało za zadanie usprawnienie wymiany informacji i współpracy operacyjnej pomiędzy właściwymi krajowymi organami państw członkowskich odpowiedzialnymi za ochronę porządku publicznego, nadzór i bezpieczeństwo granic a Europejską Agencją Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej. EUROSUR miał w swoim założeniu zapewnić im infrastrukturę i narzędzia niezbędne do poprawy znajomości sytuacji oraz zdolności reagowania na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej do celów wykrywania i zwalczania nielegalnej migracji i przestępczości transgranicznej, a także zapobiegania im i przyczyniania się do gwarantowania ochrony i ratowania życia migrantów. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 nałożyło na Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej nowe obowiązki związane m.in. z gromadzeniem danych sytuacyjnych oraz tworzeniem europejskiego obrazu sytuacji, a także wspólnego przedgranicznego obrazu sytuacji. Zasadniczym celem wspomnianej reformy było zwiększenie zdolności Frontexu oraz

³²¹ Komisja, *Komunikat prasowy: Analiza możliwości utworzenia europejskiego systemu nadzoru ...*, *op. cit.*

³²² Komisja, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Analiza projektu stworzenia europejskiego systemu nadzorowania granic (EUROSUR)*, dok. Komisji nr KOM (2008) 68 wersja ostateczna, Bruksela, 13.02.2008 r.

³²³ Komisja Europejska, *Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające europejski system nadzoru granic (EUROSUR)*, dok. Komisji nr KOM (2011) 873 wersja ostateczna, Bruksela 12.12.2011 r.

państw członkowskich UE do reagowania na nowe zagrożenia w zakresie kontroli granicznej, jak również walki z przestępczością transgraniczną.

W 2005 r. Rada zwróciła się do Komisji o zbadanie przepisów prawnych mających zastosowanie do operacji w zakresie ochrony granic na morzu, a następnie o opracowanie zbioru ich zasad na poziomie Unii Europejskiej. W 2007 r. Komisja przedstawiła wyniki badania analizującego międzynarodowe przepisy prawne regulujące ochronę zewnętrznych granic morskich oraz przeszkód utrudniających skuteczne stosowanie tych przepisów³²⁴. W tym samym roku Komisja powołała także nieformalną grupę ekspertów reprezentujących państwa członkowskie, Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców oraz Międzynarodową Organizację ds. Migracji, aby opracowała ona wytyczne w sprawie operacji na morzu koordynowanych przez Frontex. W konkluzjach z posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli, które odbyło się w dn. 29-30 października 2009 r., Rada Europejska zwróciła się do Komisji z prośbą o przedstawienie wniosków w sprawie ustanowienia jasnych procedur operacyjnych, zawierających jednoznaczne zasady udziału we wspólnych operacjach morskich, przy należyтым uwzględnieniu zapewnienia zgodnej z prawem międzynarodowym ochrony osobom podróżującym w mieszanych przepływach migracyjnych³²⁵. Prośba ta została następnie ponowiona - we wspomnianym już wcześniej - tzw. Programie sztokholmskim z grudnia 2009 r., w którym Rada Europejska wezwała Komisję do przedstawienia - nie później niż w 2010 r. - wniosków w celu wyjaśnienia i wzmocnienia roli Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, a także opracowania jasnych zasad zaangażowania państw członkowskich we wspólne działania na morzu, z należyтым uwzględnieniem zapewnienia zgodnej z prawem międzynarodowym ochrony osobom w potrzebie oraz podróżującym z innymi grupami migrantów³²⁶. W odpowiedzi na apele ze strony Rady Europejskiej, w celu zwiększenia efektywności koordynowanych przez Frontex wspólnych operacji w zakresie ochrony granic oraz ustalenia jasnych zasad angażowania się we wspólne operacje w zakresie patrolowania oraz sprowadzania na ląd osób przechwyconych lub uratowanych celem zapewnienia bezpieczeństwa osobom ubiegającym się o międzynarodową ochronę oraz zapobiegania utracie

³²⁴ Dokument roboczy służb Komisji: Badanie na temat instrumentów prawa międzynarodowego związanych z nielegalną imigracją drogą morską, SEC(2007) 691.

³²⁵ Rada Europejska, *Konkluzje prezydencji Rady Europejskiej z dnia 29-30 października 2009 r.*, 15265/09 CONCL 3, Bruksela, 30 października 2009 r.

³²⁶ Por. pkt 5.1 Programu sztokholmskiego „Zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi”, s. 1.

życia na morzu, Rada przyjęła dn. 26 kwietnia 2010 r. decyzję 2010/252/UE, która uzupełniła kodeks graniczny Schengen z 2006 r. w odniesieniu do ochrony granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej³²⁷. W tym miejscu należy podkreślić, iż Komisja postanowiła przedstawić swój wniosek w ramach tzw. procedury komitetowej zgodnie art. 12 ust. 5 kodeksu granicznego Schengen, uznając decyzję za uzupełniający środek regulujący ochronę granic. Decyzję 2010/252/UE uznano za konieczną i adekwatną dla osiągnięcia celu polegającego na ochronie granic i zapobieganiu ich niedozwolonego przekraczania. W zakresie tym stwierdzono ponadto, iż ochrona nie powinna ograniczać się jedynie do wykrywania, ale powinna obejmować także takie działania, jak przechwytywanie statków próbujących bezprawnie dostać się na terytorium Unii Europejskiej. Związek pomiędzy działaniami poszukiwawczo-ratunkowymi a ochroną granic oparto na faktycznie stosowanej praktyce; migranci podróżujący statkami niezdatnymi do żeglugi morskiej znajdowali się bowiem bardzo często w sytuacji realnego zagrożenia życia. Należy podkreślić, że decyzja 2010/252/UE ujęła w obrębie jednego instrumentu prawnego obowiązujące przepisy prawa unijnego i międzynarodowego, co miało na celu wyeliminowanie różnej wykładni międzynarodowego prawa morskiego, przyjętej przez państwa członkowskie oraz ich rozbieżnych praktyk, a także zapewnienie skuteczności koordynowanych przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej operacji na morzu. Istniało bowiem realne ryzyko, że podczas operacji na morzu różne przepisy - często sprzeczne - będą miały zastosowanie do tej samej sytuacji. W efekcie, do momentu wydania wspomnianej decyzji - w związku z niepewnością prawa - udział państw członkowskich w koordynowanych przez Frontex operacjach na morzu był niewielki pod względem zaangażowania wiedzy fachowej, statków, a nawet zasobów ludzkich. To z kolei obniżyło skuteczność wspomnianych operacji oraz podważyło w pewnym stopniu wysiłki na rzecz unijnej solidarności. Podstawowym jednak celem decyzji 2010/252/UE było wzmocnienie ochrony praw podstawowych oraz zagwarantowanie poszanowania zasady *non-refoulement* podczas operacji na morzu. Niektóre bowiem państwa członkowskie, członkowie Parlamentu Europejskiego, organizacje praw człowieka, a także przedstawiciele świata nauki wyrażali wątpliwości, czy podczas

³²⁷ Decyzja Rady z dnia 26 kwietnia 2010 r. uzupełniająca Kodeks Graniczny Schengen w odniesieniu do ochrony granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Europejską Agencję ds. Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. L 111 z 4.5.2010, dalej jako decyzja 2010/252/UE.

koordynowanych przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej operacji na morzu - zwłaszcza na morzu pełnym - przestrzegano praw podstawowych oraz praw uchodźców. Wspomniana decyzja miała na celu rozstrzygnięcie tych wątpliwości poprzez ustanowienie szeregu gwarancji mających zapewnić poszanowanie wspomnianych praw, takich jak wymóg informowania osób przechwyconych lub uratowanych o miejscu sprowadzenia na ląd, szczególne uwzględnienie potrzeb osób znajdujących się w trudnej sytuacji, czy też wymóg szkolenia strażników granicznych w zakresie odnośnych przepisów dotyczących praw podstawowych i prawa uchodźców. Po wydaniu decyzji 2010/252/UE Parlament Europejski uznał jednak, że przekraczała ona uprawnienia wykonawcze nadane na mocy art. 12 ust. 5 kodeksu granicznego Schengen, gdyż: a) wprowadziła nowe, zasadnicze elementy do kodeksu granicznego Schengen, b) zmieniła niektóre, zasadnicze elementy kodeksu granicznego Schengen, a także c) zmieniła treść rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004. W odpowiedzi Rada podniosła zarzut niedopuszczalności skargi, a z drugiej strony uznała skargę za bezpodstawną. Komisja, jako jedyny interwenient, poparła z kolei Radę. W dniu 5 września 2012 r. Trybunał wydał wyrok w sprawie C-355/10 Parlament Europejski przeciwko Radzie³²⁸. Unieważnił on decyzję 2010/252/UE na podstawie pierwszego zarzutu w zakresie, w jakim uznał, że przepisy regulujące środki przechwytywania, operacje ratunkowe oraz operacje sprowadzania na ląd stanowią zasadnicze elementy podstawowego aktu prawnego, tzn. kodeksu granicznego Schengen, nie badając przy tym, czy decyzja 2010/252/UE zmieniła zasadnicze elementy kodeksu granicznego Schengen ani też tego, czy zmieniła treść rozporządzenia (WE) nr 2007/2004. Trybunał postanowił jednocześnie pozostawić w mocy skutki decyzji do czasu wprowadzenia w jej miejsce nowego uregulowania. W związku z powyższym Komisja za pośrednictwem nieformalnej grupy ekspertów podjęła konsultacje z państwami członkowskimi oraz Frontexem w celu ustalenia, w jakim stopniu wniosek dotyczący rozporządzenia regulującego wspomniane kwestie powinien odzwierciedlać treść unieważnionej decyzji 2010/252/UE. Zasadniczo państwa członkowskie stwierdziły, iż wniosek powinien opierać się na decyzji 2010/252/UE, a także posiadać zakres ograniczający się do koordynowanych przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej operacji na morzu, wzmacniać przepisy dotyczące ochrony praw podstawowych, sprecyzować różnicę między środkami przechwytywania a akcjami ratunkowymi, zająć się kwestią sprowadzania na ląd oraz

³²⁸ Wyrok z dnia 5 września 2012 r., Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej, C-355/10, 2010/C 246/58.

zapewnić spójność z międzynarodowymi zobowiązaniami. Komisja w dn. 12 kwietnia 2013 r. przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zasady ochrony zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Frontex³²⁹. W porównaniu z decyzją 2010/252/UE zmiany przedstawione we wniosku wynikały ze zmian w przepisach prawnych (zmiany do rozporządzenia (WE) 2007/2004), z orzecznictwa (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Hirsi Jamaa i inni przeciwko Republice Włoskiej*³³⁰), a także z konieczności zapewnienia jasności co do pojęć przechwytywania i ratowania, a także z doświadczeń państw członkowskich oraz samej Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej zdobytych w trakcie wprowadzania w życie unieważnionej decyzji 2010/252/UE. Parlament Europejski i Rada (UE) przyjęły w dn. 15 maja 2014 r. rozporządzenie nr 656/2014 ustanawiające zasady ochrony zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej.

W 2015 r. zewnętrzne granice Unii Europejskiej poddane zostały presji migracyjnej o niespotykanej dotychczas skali. Tylko pomiędzy styczniem a listopadem 2015 r. około 1,5 miliona osób przekroczyło nielegalnie zewnętrzne granice UE (łącznie zaś w latach 2015-2016 Frontex wykrył przeszło 2,3 mln nielegalnych przekroczeń zewnętrznych granic Unii Europejskiej)³³¹. Ogromna skala przepływów migracyjnych, które dotyczyły zewnętrznych granic UE, a także późniejszych przepływów wtórnych w ramach Unii Europejskiej pokazała, że istniejące struktury - na poziomie UE oraz państw członkowskich - są niewystarczające, by sprostać wyzwaniom wynikającym z tak znacznego napływu nielegalnych migrantów. W obszarze pozbawionym granic wewnętrznych nielegalna migracja przez granicę zewnętrzną jednego państwa członkowskiego wpływała bowiem na wszystkie pozostałe państwa członkowskie należące do strefy Schengen. Znaczne przepływy wtórne skłoniły nawet część państw członkowskich do przywrócenia tymczasowych kontroli granicznych na swych wewnętrznych granicach. Bez wątpienia w istotny sposób nadszarpnęło to funkcjonowanie

³²⁹ Komisja Europejska, *Wniosek KE dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zasady ochrony zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej*, COM(2013) 197 wersja ostateczna.

³³⁰ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Wielka Izba) z dnia 23 lutego 2012 r., *Hirsi Jamaa i inni przeciwko Republice Włoskiej*, skarga nr 27765/09.

³³¹ J. E. Kulikowska-Kulesza, M. H. Ziemblicki, *Unia Europejska wobec kryzysu migracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2018, z. 126 s. 132.

i spójność strefy Schengen. Na skutek tzw. kryzysu migracyjnego³³² jasnym stało się, że strefa Schengen bez granic wewnętrznych przetrwać może tylko i wyłącznie w przypadku skutecznie chronionych i zabezpieczonych granic zewnętrznych.

Symbolicznym zdarzeniem, które niewątpliwie przyspieszyło prace nad poszukiwaniem rozwiązania problemu fali nielegalnej migracji do UE i unaocznilo konieczność redefinicji zarówno dotychczasowej polityki migracyjnej, jak i polityki zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej, było zatonięcie na Morzu Śródziemnym w kwietniu 2015 r. u wybrzeży Państwa Libii, płynącego w kierunku Republiki Włoskiej, kutra rybackiego. W wyniku tego zdarzenia śmierć poniosło ponad 800 nielegalnych migrantów, pochodzących głównie z Republiki Mali, Republiki Gambii oraz Republiki Senegalu³³³. Tego samego dnia ówczesni premierzy Republiki Włoskiej, Matteo Renzi, Republiki Malty, Joseph Muscat oraz prezydent Republiki Francuskiej, François Hollande uzgodnili wspólnie, że wezwą do zwołania nadzwyczajnego posiedzenia europejskich ministrów spraw wewnętrznych w celu rozwiązania problemu masowych zatonięć łodzi z nielegalnymi migrantami na Morzu Śródziemnym³³⁴. Dzień później, 20 kwietnia 2015 r., Komisja Europejska zaproponowała dziesięciopunktowy plan rozwiązania kryzysu migracyjnego³³⁵. Plan ten obejmował: 1) wzmocnienie wspólnych działań realizowanych przez Frontex w basenie Morza Śródziemnego w ramach operacji *Poseidon* i *Triton* poprzez trzykrotne zwiększenie środków przeznaczonych na te operacje, 2) wdrożenie regularnych działań, które służyć miały przechwytywaniu (lub niszczeniu) statków używanych przez przemytników, 3) systematyczne spotkania grup Frontexu, Europolu, Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) oraz Eurojustu mające na celu zintensyfikowanie współpracy w celu zbierania informacji na temat przemytników oraz śledzenia ich funduszy, 4) zobowiązanie Europejskiego Urzędu Wsparcia

³³² Kryzys migracyjny (kryzys uchodźczy) - toczący się na początku XXI wieku w Europie kryzys spowodowany masowym przybywaniem uchodźców i imigrantów. Było to największe tego typu zjawisko od czasów II wojny światowej. Za początek kryzysu uznaje się 2015 r., ale już wcześniej wzrastała liczba imigrantów i uchodźców przybywających do Europy. Według Eurostatu w 2015 r. państwa członkowskie Unii Europejskiej otrzymały ponad 1,2 mln wniosków o azyl, czyli ponaddwukrotnie więcej niż w 2014 r. Por.: Komisja Europejska, Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, *Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady. Stawić czoła kryzysowi uchodźczemu w Europie: rola Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, JOIN(2015), 40 wersja ostateczna; Eurostat, *Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015*, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>, [dostęp: 20.09.2018].

³³³ *Katastrofa na Morzu Śródziemnym: potwierdzono śmierć 800 afrykańskich imigrantów*, „Polityka” z 19.04.2015, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1616513,1,katastrofa-na-morzu-sroziemnym-potwierdzono-smierc-800-afrykanskich-imigrantow.read>, [dostęp: 21.09.2018].

³³⁴ *Strage migrati, Renzi: «Pronti a bloccare la partenza dei barconi verso l'Italia»*, Il Messaggero z 19.04.2015, https://www.ilmessaggero.it/primopiano/politica/strage_migranti_renzi_vertice_ministri_ue-986493.html, [dostęp: 21.09.2018].

³³⁵ Komisja Europejska, *Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm, [dostęp: 22.09.2018].

w dziedzinie Azylu (EASO) do rozmieszczenia swoich zespołów na terenie Republiki Włoskiej oraz Republiki Greckiej celem zwiększenia liczby osób uprawnionych do pobierania odcisków palców od wszystkich migrantów, 5) zobligowanie państw członkowskich UE do pobierania odcisków palców od wszystkich migrantów, 6) rozważenie wprowadzenia awaryjnego mechanizmu relokacji migrantów, 7) stworzenie ogólnoeuropejskiego pilotażowego projektu, dotyczącego przesiedleń oraz uwzględniającego pomoc dla osób potrzebujących pomocy, 8) ustanowienie nowego programu powrotów koordynowanego przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, służącego odsyłaniu nielegalnych migrantów, 9) nawiązanie szerszej współpracy z państwami sąsiadującymi z Państwem Libii w celu rozwiązania problemu migracji (przez wspólny wysiłek Komisji Europejskiej oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych), a także 10) gromadzenie danych wywiadowczych na temat przepływów migracyjnych³³⁶. Niedługo potem, 13 maja 2015 r., Pierwszy Wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej, Frans Timmermans, przedstawił tzw. Europejski program w zakresie migracji³³⁷. Program ten, oparty na europejskich wartościach i solidarności, stanowił odpowiedź na zaniepokojenie obywateli Europy kryzysem migracyjnym oraz niepoprawnym funkcjonowaniem europejskiego prawa azylowego. Realizacja europejskiego programu w zakresie migracji rozłożona została na dwa etapy. Pierwszy dotyczył wprowadzenia działań natychmiastowych i obejmował: 1) dodatkowe wsparcie dla koordynowanych przez Frontex operacji *Poseidon* oraz *Triton*, 2) wprowadzenie trwałego, unijnego systemu przesiedleń osób potrzebujących międzynarodowej ochrony - z państw spoza UE - w sytuacjach nadzwyczajnych, 3) stworzenie europejskiego programu relokacji migrantów z państw członkowskich najbardziej obciążonych ich napływem (Republika Włoska, Republika Grecka) do innych państw Unii Europejskiej³³⁸. Drugi etap polegał na stworzeniu programu działań długoterminowych, które zostałyby oparte na następujących czterech filarach: 1) ograniczaniu czynników sprzyjających nielegalnej migracji, 2) przejściu na wspólne zarządzanie granicami zewnętrznymi, zgodnie z celem „stopniowego wprowadzania zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi”³³⁹ przez umocnienie roli i rozszerzenie kompetencji Frontexu, 3) budowie wspólnej europejskiej polityki azylowej, a także 4) nowej polityce dotyczącej legalnej migracji³⁴⁰. Na posiedzeniu

³³⁶ Komisja Europejska, *Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point...*, *op. cit.*

³³⁷ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów - Europejski program w zakresie migracji*, Bruksela, 13.05.2015 r., COM(2015), 240 wersja ostateczna.

³³⁸ *Ibidem.*

³³⁹ *Ibidem.*

³⁴⁰ *Ibidem.*

w dn. 25-26 czerwca 2015 r. Rada Europejska wezwała do zwiększenia wysiłków podejmowanych na rzecz kompleksowego rozwiązania problemu bezprecedensowych ruchów migracyjnych skierowanych na teren UE, w tym m.in. przez wzmocnienie zarządzania granicami celem polepszenia zarządzania narastającymi mieszanymi ruchami migracyjnymi³⁴¹. Rada Europejska skupiła się na trzech aspektach wymagających równoległych działań: 1) relokacji i przesiedleniu osób szukających azylu, 2) określeniu polityki powrotowej względem migrantów niemających podstaw prawnych do przekraczania granic Unii Europejskiej oraz 3) zwiększeniu uprawnień Frontexu, by pomógł w organizacji powrotów nielegalnych migrantów³⁴². W wygłoszonym 9 września 2015 r. orędziu o stanie UE przewodniczący Jean-Claude Juncker ogłosił, że do końca roku Komisja Europejska przedstawi ambitne działania w zakresie zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej w formie w pełni operacyjnej europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej³⁴³. Dzień później, 10 września 2015 r., Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie migracji i uchodźców w Europie³⁴⁴, w której m.in. przypomniał, iż jednoznacznie opowiada się za otwarciem granic wewnątrz strefy Schengen przy jednoczesnym zapewnieniu skutecznego zarządzania granicami zewnętrznymi, podkreślając przy tym, iż swobodny przepływ osób w strefie Schengen stanowi jedno z największych osiągnięć procesu integracji europejskiej. W wydanym 23 września 2015 r. komunikacie Komisja Europejska uszczegółowiła propozycje służące efektywnemu wdrożeniu tzw. Europejskiego programu w zakresie migracji, określając m.in. działania priorytetowe na nadchodzące sześć miesięcy, wśród których znalazły się m.in: 1) pełne wdrożenie programu relokacji i powołanie zespołów wsparcia zarządzania migracjami pracujących na obszarach pod szczególną presją migracyjną, 2) wykorzystanie istniejących środków przez państwa członkowskie przez uruchomienie mechanizmu ochrony ludności i rozmieszczenie przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej zespołów szybkiej interwencji na granicy, 3) unormowanie sytuacji w strefie Schengen i zniesienie tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych, 4) nasilenie ofensywy dyplomatycznej i wzmocnienie współpracy z państwami trzecimi, a także 5) podjęcie ambitnych kroków w kierunku

³⁴¹ Rada Europejska, *Posiedzenie Rady Europejskiej (25-26 czerwca 2015 r.) - Konkluzje*, Bruksela, 26.06.2015 r., EUCO 22/15, CO EUR 8, CONCL 3.

³⁴² *Ibidem*.

³⁴³ European Commission, *State of the Union 2015 by Jean-Claude Juncker, President of the European Commission, 9 September 2015*, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state_of_the_union_2015_en.pdf, [dostęp: 25.09.2018].

³⁴⁴ Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 września 2015 r. w sprawie migracji i uchodźców w Europie, 2015/2833(RSP), C 316/212*.

ustanowienia europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej oraz rozszerzenia mandatu Frontexu³⁴⁵. Tego samego dnia (23 września 2015 r.), na nieformalnym szczycie poświęconym migracji, szefowie państw i rządów UE zaakcentowali potrzebę rozwiązania dramatycznej sytuacji na granicach zewnętrznych oraz wzmocnienia ich kontroli, w szczególności poprzez: 1) udostępnienie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Europejskiemu Urzędowi Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) oraz Europolowi dodatkowych zasobów, a także personelu i sprzętu ze strony państw członkowskich, 2) spełnienie próśb państw członkowskich pierwszej linii o wsparcie instytucji, agencji i innych państw członkowskich, tak aby zapewnić identyfikację i rejestrację migrantów oraz pobieranie ich odcisków palców i jednocześnie zapewnić ich relokację i powroty, nie później niż do listopada 2015 oraz 3) zwiększenie finansowania Nadzwyczajnego Funduszu na rzecz Azylu, Integracji i Migracji oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego - Granice³⁴⁶. Kolejny raz przywódcy Unii Europejskiej zebrali się, by omówić kryzys migracyjny i uchodźczy w Europie 15 października 2015 r. Było to czwarte posiedzenie Rady Europejskiej w ciągu minionych sześciu miesięcy. Przywódcy UE uzgodnili kierunek polityczny i wskazali priorytety kolejnych działań służących wypracowaniu skutecznej, humanitarnej i bezpiecznej europejskiej polityki migracyjnej, wśród których wymienić znalazło się m.in. wzmocnienie ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej dzięki wykorzystaniu zintegrowanego systemu zarządzania granicami wykraczającego poza dotychczasowy mandat Frontexu i oddelegowaniu znacznie większej liczby funkcjonariuszy straży granicznych, którzy mieli za zadanie zabezpieczyć obszary funkcjonowania tzw. *hotspotów* na terenie Republiki Włoskiej oraz Republiki Greckiej³⁴⁷. Rada Europejska wezwała również do rozszerzenia mandatu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w zakresie powrotów, tak by mandat ten obejmował prawo organizowania wspólnych operacji powrotowych z własnej inicjatywy Frontexu, a także do wzmocnienia roli tej agencji w zakresie uzyskiwania dokumentów podróży dla osób powracających. Ówczesny przewodniczący Rady Europejskiej, Donald Tusk, zainicjował ponadto dyskusję o szerszej pojętych, średnio- i długofalowych

³⁴⁵ Komisja Europejska, *Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady - Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: natychmiastowe środki operacyjne, budżetowe i prawne w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji*, Bruksela 23.09.2015 r., COM(2015) 490 wersja ostateczna.

³⁴⁶ Rada Europejska, *Nieformalny szczyt szefów państw i rządów (23 września 2015) - Oświadczenie*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/09/23/statement-informal-meeting/>, [dostęp: 26.09.2018].

³⁴⁷ Rada Europejska, *Posiedzenie Rady Europejskiej (15 października 2015 r.) - Konkluzje*, Bruksela, 16.10.2015 r., EUCO 26/15, CO EUR 10, CONCL 4.

wyzwaniach, przed którymi stoi polityka migracyjna UE, unijnym systemie straży granicznej i szczególnej roli tzw. *hotspotów*³⁴⁸. W odpowiedzi na wezwania artykułowane przez Parlament Europejski i Radę Europejską 15 grudnia 2015 r. Komisja Europejska przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004, rozporządzenie (WE) nr 863/2007 i decyzję Rady 2005/267/WE. Co istotne, Komisja Europejska już w 2014 r. zleciła przeprowadzenie Studium wykonalności dotyczące stworzenia europejskiego systemu straży granicznych w celu kontroli zewnętrznych granic Unii, którego wyniki zostały wzięte pod uwagę przy opracowywaniu ww. wniosku. Komisja wzięła także pod uwagę opinie właściwych zainteresowanych stron poprzez szczegółowe rozważenie wyników oceny zewnętrznej Frontexu (wspomnianą ocenę, opartą na art. 33 rozporządzenia (UE) nr 2007/2004, przeprowadzono w okresie od lipca 2014 r. do czerwca 2015 r., a obejmowała ona okres od lipca 2008 r. do lipca 2014 r.; sprawozdanie końcowe omówiono na posiedzeniu zarządu Frontexu 10 września 2015 r., który wydał zalecenia dotyczące możliwych zmian rozporządzenia ustanawiającego Frontex w decyzji z 28 października 2015 r.). Zasadniczym celem wspomnianego wniosku Komisji było utworzenie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz - powstałej na bazie Frontexu - Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, służących zapewnieniu europejskiego zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej, skutecznego zarządzania migracjami, a także wysokiego poziomu bezpieczeństwa w ramach UE, przy jednoczesnym zagwarantowaniu w niej swobodnego przepływu osób. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ww. wniosku Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz organy krajowe państw członkowskich odpowiedzialne za zarządzanie granicami, w tym straż przybrzeżna (w zakresie realizowanych przez nią zadań kontroli granicznej), tworzyć miały łącznie Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną. Co istotne, projekt rozporządzenia przewidywał ustanowienie Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej jako agencji odpowiedzialnej za zintegrowane zarządzanie granicami oraz wzmocnienie - w porównaniu z dotychczasowym mandatem przyznanym Frontexowi - uprawnień Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej we wszystkich aspektach wspomnianego zarządzania. Jak zaznaczyła Komisja Europejska w treści wniosku, aby uwidocznić zmiany w zakresie kompetencji Frontexu, agencja miała zmienić nazwę z Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej na Europejską Agencję Straży Granicznej

³⁴⁸ Rada Europejska, *Rada Europejska, 15 października 2015*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2015/10/15/>, [dostęp: 27.09.2018].

i Przybrzeżnej. W tym miejscu należy zauważyć, że w trakcie prac nad reformą Frontexu Komisja Europejska postulowała przyznanie agencji prawa do interwencji na granicach państwa członkowskiego, które nie radzi sobie z ochroną granic zewnętrznych także w przypadku, gdy państwo to nie wyrazi zgody na takie działanie³⁴⁹. Taka zmiana stanowiłaby swoisty przełom wobec dotychczasowego modelu działania Frontexu, jednak rozwiązanie to spotkało się z dezaprobatą wielu państw członkowskich, które broniły własnych uprawnień w zakresie ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Krytycznie do idei „centralizacji i podporządkowania organów krajowych strategiom wypracowanym na poziomie UE” w tym zakresie podchodził m.in. rząd Rzeczypospolitej Polskiej³⁵⁰. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej utworzona została na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 z 14 września 2016 r.³⁵¹ (które weszło w życie 6 października 2016 r.) z zachowaniem dotychczasowej osobowości prawnej oraz pełnej ciągłości funkcjonowania Frontexu w zakresie wszystkich działań i procedur, a jej siedziba w dalszym ciągu mieści się w stolicy Rzeczypospolitej Polskiej - Warszawie³⁵². Europejska

³⁴⁹ Komisja Europejska, *Zapewnienie szczelności granic zewnętrznych Europy. Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/a_european_border_and_coast_guard_pl.pdf, [dostęp: 28.09.2018].

³⁵⁰ Sejm RP, Komisja ds. Unii Europejskiej, *Opinia o sygn. BAS-WAL/WAPEiM-35/16 w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna oraz skuteczne zarządzanie granicami zewnętrznymi UE (COM(2015) 673 final)*, Warszawa, 8 kwietnia 2016 r.

³⁵¹ 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. L 251 z 16.9.2016, zwane dalej jako rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624.

³⁵² Należy zauważyć, że siedziba Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej pozostała w Warszawie, stolicy Rzeczypospolitej Polskiej, co jednak nie było przesądzone od samego początku. Reforma Frontexu postawiła bowiem pod znakiem zapytania przyszłość jej polskiej siedziby. Siedziba Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich znajdowała się w Warszawie od momentu jej utworzenia, a więc począwszy od 2005 r. W 2006 r. polska strona podpisała z Frontexem tymczasowe memorandum w sprawie siedziby, a 26 marca 2007 r. na mocy porozumienia pomiędzy polskim ministrem właściwym ds. wewnętrznych i administracji, Januszem Kaczmakiem a Dyrektorem Wykonawczym Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich, Ilkka Laitinenem, potwierdziła przyznane Frontexowi przywileje. Porozumienie to było jednak bardzo ogólne i nie precyzowało licznych kwestii, które związane były z funkcjonowaniem agencji na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Aby definitywnie rozwiązać wspomniany problem, w treści art. 57 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 zastrzeżono, że siedzibą Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej pozostanie Warszawa, pod warunkiem zawarcia stałej umowy pomiędzy Frontexem a Rzeczpospolitą Polską do 7 kwietnia 2017 r. Jednocześnie Frontex wyraził oczekiwanie, że w ramach wspomnianej umowy strona polska sfinansuje siedzibę agencji, zapewni jej pracownikom przywileje oraz immunitety: jurysdykcyjny, dyplomatyczny i o charakterze fiskalnym, a także zwrot kosztów kształcenia ich dzieci. Podkreślić należy, że kwestie te były szczególnie istotne w związku z planowanym dalszym rozwojem agencji. W przypadku braku osiągnięcia przez strony kompromisu i niezawarcia stosownego porozumienia, poważnie rozważano przeniesienie siedziby Frontexu do innego państwa Unii Europejskiej. Niemniej ów kompromis udało się osiągnąć, czego efektem było podpisanie 8 marca 2017 r. przez polskiego ministra właściwego ds. wewnętrznych i administracji, Mariusza Błaszczaka, a także Dyrektora Wykonawczego Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, Fabrice’a Leggeriego porozumienia w sprawie siedziby. W efekcie siedziba Frontexu pozostała na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, w jej stolicy, Warszawie.

Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz organy krajowe państw członkowskich odpowiedzialne za zarządzanie granicami - w tym straże przybrzeżne w zakresie realizowanych przez nie zadań kontroli granicznej - tworzyły Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną (art. 3 ust. 1 ww. rozporządzenia). Ustanowienie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej służyć miało zapewnieniu europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej w celu skutecznego zarządzania ich przekraczaniem (art. 1 zd. 1 ww. rozporządzenia). Powyższe obejmować miało podjęcie wyzwań związanych z migracją oraz przeciwdziałanie potencjalnym przyszłym zagrożeniom na tych granicach, a tym samym przyczynianie się do zwalczania poważnych przestępstw o charakterze transgranicznym, w celu zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego w UE przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych oraz zagwarantowaniu swobodnego przepływu osób w ramach Unii Europejskiej (art. 1 zd. 2 ww. rozporządzenia). Co niezwykle istotne, w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 znalazł się artykuł wprost poświęcony europejskiemu zintegrowanemu zarządzaniu granicami (co stanowiło swego rodzaju *novum* względem poprzednich rozporządzeń dot. Frontexu). Zgodnie bowiem z art. 4 ww. rozporządzenia europejskie zintegrowane zarządzanie granicami składało się z następujących elementów: a) kontroli granicznej, w tym środków ułatwiających legalne przekraczanie granic, a także - w stosownych przypadkach - środków związanych z zapobieganiem i wykrywaniem przestępczości o charakterze transgranicznym, takiej jak przemyt migrantów, handel ludźmi i terroryzm, a także środków związanych z kierowaniem dalej osób, które potrzebowały ochrony międzynarodowej lub zamierzały o nią się ubiegać, b) akcji poszukiwania i ratowania osób, które znajdowały się w niebezpieczeństwie na morzu, podejmowanych i prowadzonych zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 656/2014 oraz prawem międzynarodowym, mających miejsce w sytuacjach, które mogły powstać podczas operacji ochrony morskich granic, c) analizy ryzyka w celu zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, jak również analizy zagrożeń, które mogły wpłynąć na funkcjonowanie lub bezpieczeństwo granic zewnętrznych, d) współpracy pomiędzy państwami członkowskimi wspieranej i koordynowanej przez Frontex, e) współpracy międzyagencyjnej pomiędzy organami krajowymi w każdym państwie członkowskim, które było odpowiedzialne za kontrolę graniczną lub inne zadania wykonywane na granicy, a właściwymi instytucjami, organami, urzędami i agencjami Unii Europejskiej (współpraca ta obejmowała regularną wymianę informacji za pośrednictwem istniejących instrumentów wymiany informacji, takich jak EUROSUR, ustanowiony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013, f) współpracy z państwami trzecimi w obszarach

objętych zakresem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, koncentrującej się w szczególności na państwach sąsiadujących i tych państwach trzecich, które w wyniku analizy ryzyka wskazano jako państwa pochodzenia lub państwa tranzytu w odniesieniu do nielegalnej migracji, g) środków technicznych i operacyjnych w obrębie strefy Schengen związanych z kontrolą graniczną i służących skuteczniejszemu rozwiązywaniu problemu nielegalnej migracji oraz skuteczniejszemu zwalczaniu przestępczości o charakterze transgranicznym, h) powrotów obywateli państw trzecich, którzy podlegali wydanym przez państwo członkowskie decyzjom nakazującym powrót, i) stosowania najnowszych technologii, w tym wielkoskalowych systemów informacyjnych, j) mechanizmu kontroli jakości, w szczególności mechanizmu oceny Schengen i ewentualnych mechanizmów krajowych, celem zapewnienia wdrażania unijnego ustawodawstwa w dziedzinie zarządzania granicami oraz k) mechanizmów solidarnościowych, w szczególności unijnych instrumentów finansowania.

Pomimo niezwykle sprawnego przygotowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 i tym razem dość szybko okazało się, że wciąż wiele pozostawało do zrobienia, aby - w ramach kompleksowego podejścia do problemu migracji - zapewnić skuteczną kontrolę granic zewnętrznych Unii Europejskiej oraz znacząco zintensyfikować skuteczne działania służące powrotom migrantów o nieuregulowanym statusie. Wizję wzmocnionej i w pełni operacyjnej Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej przedstawiła Komisja Europejska już w komunikacie z 14 lutego 2018 r.³⁵³ (a więc mniej niż półtora roku od wejścia w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624). W odniesieniu do kolejnych wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027 Komisja zaproponowała utworzenie stałej służby liczącej 10 000 funkcjonariuszy straży granicznej i niemal trzykrotne zwiększenie finansowania w dziedzinie migracji i zarządzania granicami do kwoty 34,9 mld euro - w porównaniu z 13 mld euro w obecnym okresie - aby w sposób ukierunkowany reagować na coraz to poważniejsze wyzwania w obszarze migracji, mobilności i bezpieczeństwa³⁵⁴. Takie działania, zdaniem Komisji Europejskiej, miałyby umożliwić Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej lepsze zarządzanie granicami UE, a tym samym pozwolić na prowadzenie skuteczniejszej polityki migracyjnej. Z kolei w przyjętej 30 maja 2018 r. rezolucji w sprawie sprawozdania rocznego

³⁵³ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady - Nowe, nowoczesne wieloletnie ramy finansowe dla Unii Europejskiej, która skutecznie realizuje swoje priorytety po 2020 r. Wkład Komisji Europejskiej w nieformalne spotkanie przywódców w dniu 23 lutego 2018 r.*, Bruksela 14.02.2018 r., COM(2018) 98 wersja ostateczna.

³⁵⁴ *Ibidem*.

z funkcjonowania strefy Schengen³⁵⁵ Parlament Europejski podkreślił konieczność „szybkiego wprowadzenia strategii europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami z prawdziwego zdarzenia, zgodnej z ustaleniami poczynionymi przez instytucje, a także strategii technicznej i operacyjnej Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz wynikających z niej krajowych strategii państw członkowskich”³⁵⁶. Parlament Europejski wyraził również obawy dotyczące rozbieżności we wdrażaniu strategii zintegrowanego zarządzania granicami w poszczególnych państwach członkowskich oraz podkreślił, że pełna realizacja tej strategii we wszystkich państwach członkowskich ma kluczowe znaczenie dla właściwego funkcjonowania strefy Schengen³⁵⁷. Potrzebę skuteczniejszej kontroli nad zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej poprzez dalsze wzmocnienie pomocniczej roli Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, w tym w kwestii współpracy z państwami trzecimi, dzięki zapewnieniu jej większych zasobów i rozszerzeniu jej mandatu potwierdziła również Rada Europejska w swoich konkluzjach z 28 czerwca 2018 r.³⁵⁸ Fundamentalne zasady uzgodnione w konkluzjach Rady Europejskiej uzyskały także wsparcie ze strony państw członkowskich na różnych forach³⁵⁹, co podkreśliło potrzebę wzmocnienia narzędzi służących europejskiej solidarności, w tym zapewnienia skutecznego zarządzania granicami zewnętrznymi dzięki silniejszej Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, a także ustanowienia skuteczniejszej i spójniejszej europejskiej polityki powrotowej w oparciu o większą solidarność i wspólne zaufanie. W odpowiedzi na te wezwania 12 września 2018 r. Komisja Europejska przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylającego wspólne działanie Rady 98/700/WSiSW, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624³⁶⁰. We wniosku tym Komisja zaproponowała szereg zmian dotyczących Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, w szczególności utworzenie

³⁵⁵ Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie sprawozdania rocznego z funkcjonowania strefy Schengen*, 2017/2256 (INI), C 76.

³⁵⁶ *Ibidem*.

³⁵⁷ *Ibidem*.

³⁵⁸ Rada Europejska, *Posiedzenie Rady Europejskiej (28 czerwca 2018 r.) - Konkluzje*, Bruksela, 28.06.2018 r., EUCO 9/18, CO EUR 9, CONCL 3.

³⁵⁹ Por. *Oświadczenie Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej z Mesebergu z dnia 19 czerwca 2018 r. dotyczące odnowienia obietnic Europy w sprawie bezpieczeństwa i dobrobytu*.

³⁶⁰ Komisja Europejska, *Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylającego wspólne działanie Rady 98/700/WSiSW, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624. Wkład Komisji Europejskiej w spotkanie przywódców w Salzburgu w dniach 19-20 września 2018 r.*, Bruksela 12.09.2018 r., COM(2018) 631 wersja ostateczna.

własnego pionu operacyjnego Frontexu: stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, co zdaniem Komisji Europejskiej stanowić miało nie tylko zmianę ilościową, ale również umożliwić zmianę jakościową, gwarantując łatwo dostępne i niezawodne rozwiązanie. Dzięki temu Unia Europejska - jako całość - miała mieć niezbędne zdolności ochrony swoich granic zewnętrznych, zapobiegania wtórnym przepływom oraz skutecznej realizacji operacji powrotów migrantów o nieuregulowanym statusie. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 w sprawie Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylene rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 przyjęte zostało 13 listopada 2019 r., obowiązując do chwili obecnej. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 ponownie zreformowało Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną przez udzielenie Frontexowi silniejszego mandatu, w szczególności wyposażenie go w niezbędne zasoby w postaci stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, która stopniowo (lecz w krótkim czasie) powinna osiągnąć cel strategiczny w postaci personelu operacyjnego liczącego 10 000 członków, posiadających, w stosownych przypadkach, uprawnienia wykonawcze, służące skutecznemu wspieraniu państw członkowskich w terenie w ich wysiłkach na rzecz ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej, walki z przestępczością transgraniczną i znacznego zwiększenia skuteczności i trwałego charakteru powrotów migrantów o nieuregulowanym statusie. Personel operacyjny liczący 10 000 członków stanowić ma maksymalne dostępne zasoby, które pozwolą na skuteczne reagowanie na istniejące i przyszłe potrzeby operacyjne w zakresie operacji granicznych i operacji powrotowych w ramach UE i w państwach trzecich, obejmujące także zasoby do szybkiego reagowania w obliczu przyszłych kryzysów. Również w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 znalazł się artykuł poświęcony *stricto* europejskiemu zintegrowanemu zarządzaniu granicami, niemniej bardziej uszczegółowiony. W myśl art. 3 ust. 1 ww. rozporządzenia europejskie zintegrowane zarządzanie granicami składa się dziś z następujących elementów: a) kontroli granicznej, w tym środków ułatwiających legalne przekraczanie granic oraz - w stosownych przypadkach - środków związanych z zapobieganiem i wykrywaniem przestępczości o charakterze transgranicznym na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej, w szczególności przemytu migrantów, handlu ludźmi i terroryzmu, a także mechanizmów i procedur dotyczących identyfikacji osób, które wymagają szczególnego traktowania oraz małoletnich bez opieki, jak również identyfikacji osób, które potrzebują ochrony międzynarodowej lub zamierzają o nią się ubiegać, udzielania informacji takim osobom i kierowania ich dalej; b) akcji poszukiwania i ratowania osób znajdujących się

w niebezpieczeństwie na morzu, podejmowanych i prowadzonych zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 656/2014 oraz prawem międzynarodowym, mających miejsce w sytuacjach, które mogą powstać podczas operacji ochrony granic morskich; c) analizy ryzyka dla bezpieczeństwa wewnętrznego oraz analizy zagrożeń, które mogą wpłynąć na funkcjonowanie lub bezpieczeństwo granic zewnętrznych; d) wymiany informacji i współpracy między państwami członkowskimi w dziedzinach objętych zakresem niniejszego rozporządzenia, a także wymiany informacji i współpracy między państwami członkowskimi a Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej, w tym wsparcia koordynowanego przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej; e) współpracy międzyagencyjnej pomiędzy organami krajowymi w poszczególnych państwach członkowskich, które są odpowiedzialne za kontrolę graniczną lub inne zadania wykonywane na granicach, jak również między organami odpowiedzialnymi za powroty w poszczególnych państwach członkowskich, w tym regularnej wymiany informacji za pomocą istniejących narzędzi wymiany informacji, w tym w stosownych przypadkach współpracy z organami krajowymi odpowiedzialnymi za ochronę praw podstawowych; f) współpracy pomiędzy odpowiednimi instytucjami, organami i jednostkami organizacyjnymi UE w dziedzinach objętych zakresem niniejszego rozporządzenia, w tym przez regularną wymianę informacji; g) współpracy z państwami trzecimi w dziedzinach objętych zakresem niniejszego rozporządzenia, koncentrującej się w szczególności na sąsiadujących państwach trzecich i tych państwach trzecich, które w wyniku analizy ryzyka wskazano jako państwa pochodzenia lub państwa tranzytu w odniesieniu do nielegalnej imigracji; h) środków technicznych i operacyjnych w obrębie strefy Schengen związanych z kontrolą graniczną i służących skuteczniejszemu rozwiązywaniu problemu nielegalnej imigracji oraz skuteczniejszemu zwalczaniu przestępczości transgranicznej; i) powrotów obywateli państw trzecich, którzy podlegają wydanym przez państwo członkowskie decyzjom nakazującym powrót; j) stosowania najnowszej technologii, w tym wielkoskalowych systemów informacyjnych; k) mechanizmu kontroli jakości, w szczególności mechanizmu oceny Schengen, oceny narażenia i ewentualnych mechanizmów krajowych w celu zapewnienia wdrażania prawa Unii Europejskiej w dziedzinie zarządzania granicami oraz l) mechanizmów solidarnościowych, w szczególności unijnych instrumentów finansowania. Co istotne, prawa podstawowe, kształcenie i szkolenia, jak również badania i innowacje stanowią nadrzędne elementy wdrażania europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami (art. 3 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Jednocześnie należy zauważyć, że Komisja oraz Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna zapewniają skuteczność europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami za pomocą tzw. wieloletniego cyklu

polityki strategicznej w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami (art. 8 ust. 1 ww. rozporządzenia). Wieloletnia polityka strategiczna w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami określa sposób spójnego, zintegrowanego, a także systematycznego podejścia do zarządzania granicami oraz do operacji powrotowych, określając priorytety polityczne i wskazując wytyczne strategiczne na okres pięciu lat. W myśl art. 8 ust. 3-7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 tzw. wieloletni cykl polityki strategicznej w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami składa się z czterech etapów, tj.:

1) co dwa lata Frontex - w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi - przygotowuje i przedkłada Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji strategiczną analizę ryzyka na potrzeby europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami (art. 29 ust. 2 zd. 2 ww. rozporządzenia). W oparciu o nią Komisja przygotowuje dokument strategiczny określający wieloletnią politykę strategiczną w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami, przedkładając go następnie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do przedyskutowania. Po przedyskutowaniu dokumentu Komisja przyjmuje komunikat ustanawiający wieloletnią politykę strategiczną w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami;

2) celem wdrożenia wieloletniej polityki strategicznej w ramach europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej decyzją zarządu Frontexu podejmowaną na podstawie wniosku dyrektora wykonawczego przygotowanego w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi i Komisją ustanawia - zgodną z wieloletnią polityką strategiczną w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami - strategię techniczną i operacyjną w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami. Wspiera ona i wspomaga wdrażanie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami we wszystkich państwach członkowskich;

3) w celu wdrożenia wieloletniej polityki strategicznej w ramach europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami państwa członkowskie ustanawiają krajowe strategie w zakresie zintegrowanego europejskiego zarządzania granicami w drodze ścisłej współpracy wszystkich organów krajowych odpowiedzialnych za zarządzanie granicami zewnętrznymi i operacje powrotowe. Krajowe strategie muszą być zgodne z wieloletnią polityką strategiczną w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami, a także ze strategią techniczną i operacyjną;

4) cztery lata od przyjęcia wieloletniej polityki strategicznej w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami Komisja przeprowadza dokładną ocenę jej wdrożenia.

Wyniki tej oceny uwzględnia się przy przygotowaniu kolejnego wieloletniego cyklu polityki strategicznej. Państwa członkowskie i Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej przekazują Komisji w odpowiednim terminie niezbędne informacje na potrzeby przeprowadzenia tej oceny. Komisja przekazuje wyniki tej oceny Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

Na podstawie tzw. wieloletniego cyklu polityki strategicznej w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami Frontex ustanawia proces zintegrowanego planowania w zakresie zarządzania granicami i powrotów, w tym procesy planowania operacyjnego, planowania awaryjnego i planowania rozwoju zdolności (art. 9 ust. 1 zd. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896).

2.4. Podsumowanie

Tuż po II wojnie światowej w państwach Europy Północnej i Zachodniej podjęto pierwsze próby wypracowania rozwiązań, które służyłyby ułatwieniu podróżowania pomiędzy państwami. Przełomowe okazało się jednak dopiero przyjęcie układu z Schengen, w ramach którego grupa kilku państw, w krótkim czasie, osiągnęła całkowite zniesienie kontroli wspólnych granic, co oznaczało urzeczywistnienie idei powstania unii paszportowej w ramach WE. Układ z Schengen bez wątpienia stanowił pierwszą, wielostronną inicjatywę, normującą na tak szeroką skalę swobodny ruch osobowy, połączoną ze zniesieniem granicznej kontroli osobowej. Co istotne, zarówno układ z Schengen, jak i konwencja wykonawcza do niego dały początek *acquis* Schengen. Definicja legalna oraz zakres *acquis* Schengen określone zostały przez protokół włączający dorobek prawny Schengen w ramy Unii Europejskiej, załączony do traktatu amsterdamskiego, który to protokół następnie stał się integralną częścią traktatu lizbońskiego. Reformy te nadały *acquis* Schengen rangę prawa UE. Unia Europejska zobowiązała się do dalszego rozwijania *acquis* Schengen, aby urzeczywistnić osiągnięcie celu, jakim było zapewnienie obywatelom Unii Europejskiej pozbawionej granic wewnętrznych przestrzeni bezpieczeństwa, wolności i sprawiedliwości. Należy jednocześnie podkreślić, że stworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych z pełnym poszanowaniem praw podstawowych stanowi jedno z najważniejszych osiągnięć Unii Europejskiej.

Efektom zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych UE jest niewątpliwie zmiana znaczenia i roli zewnętrznych granic państw członkowskich. Granica państwa, która stała się granicą wewnętrzną Unii Europejskiej, utraciła swój praktyczny wymiar, stając się pojęciem

abstrakcyjno-politycznym, istniejącym właściwie jedynie jako fakt administracyjny³⁶¹. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabierają zewnętrzne granice UE; o ile bowiem granice pomiędzy samymi państwami członkowskimi tracą na znaczeniu, o tyle granice Unii Europejskiej z państwami trzecimi stają się coraz bardziej wyraźne.

Kwestie związane z kontrolą i zarządzaniem zewnętrznymi granicami UE zyskały na znaczeniu po atakach terrorystycznych z 11 września 2001 r. i zdominowały rozwój współpracy w unijnej sferze spraw wewnętrznych w następnych latach. Już na szczycie Rady Europejskiej w Laeken w dn. 14-15 grudnia 2001 r. stwierdzono bowiem, że wzmocnieniu obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości powinno służyć bardziej efektywne kontrolowanie granic zewnętrznych. W efekcie pojawiły się pierwsze koncepcje zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami UE. Pomimo istniejących różnic między państwami członkowskimi co do konkretnych środków zaproponowanych w zakresie tworzenia wspólnej polityki zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej, podstawowa idea jej powołania oraz rozwijania została przyjęta. W listopadzie 2003 r. Komisja przedstawiła propozycję utworzenia europejskiej agencji zarządzania operacyjnego na granicach zewnętrznych UE. Głównymi celami, które przyświecały powołaniu agencji, były: 1) poprawienie współpracy operacyjnej pomiędzy państwami członkowskimi na granicach zewnętrznych, 2) promowanie zasady solidarności w tym zakresie oraz 3) osiągnięcie równego stopnia zabezpieczenia wszystkich zewnętrznych granic Unii Europejskiej. W efekcie, na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, powołana została Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Frontex, od momentu swojego powołania, przeszedł szereg reform, które stanowiły odpowiedź na wyzwania oraz zagrożenia wynikające z dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości. Z całą stanowczością należy jednak zauważyć, że powołanie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, przekształconej następnie w 2016 r. w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, stanowi jedno z największych osiągnięć polityki dotyczącej zarządzania zewnętrznymi granicami UE.

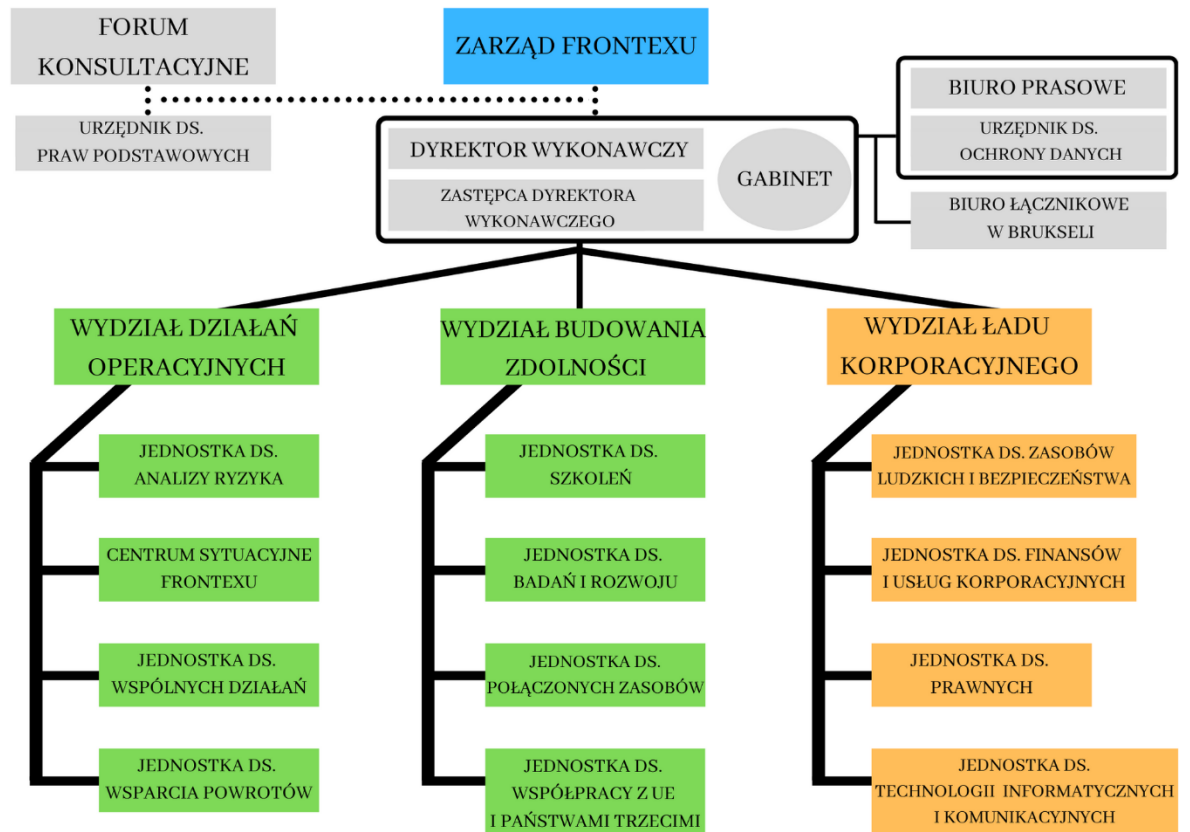
³⁶¹ Por. A. Szachon-Pszenny, *Acquis Schengen...*, *op. cit.*, s. 32.

3. Frontex - ramy organizacyjne

3.1. Uwagi ogólne

Strukturę organizacyjną Frontexu według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. przedstawić można w następujący graficzny sposób:

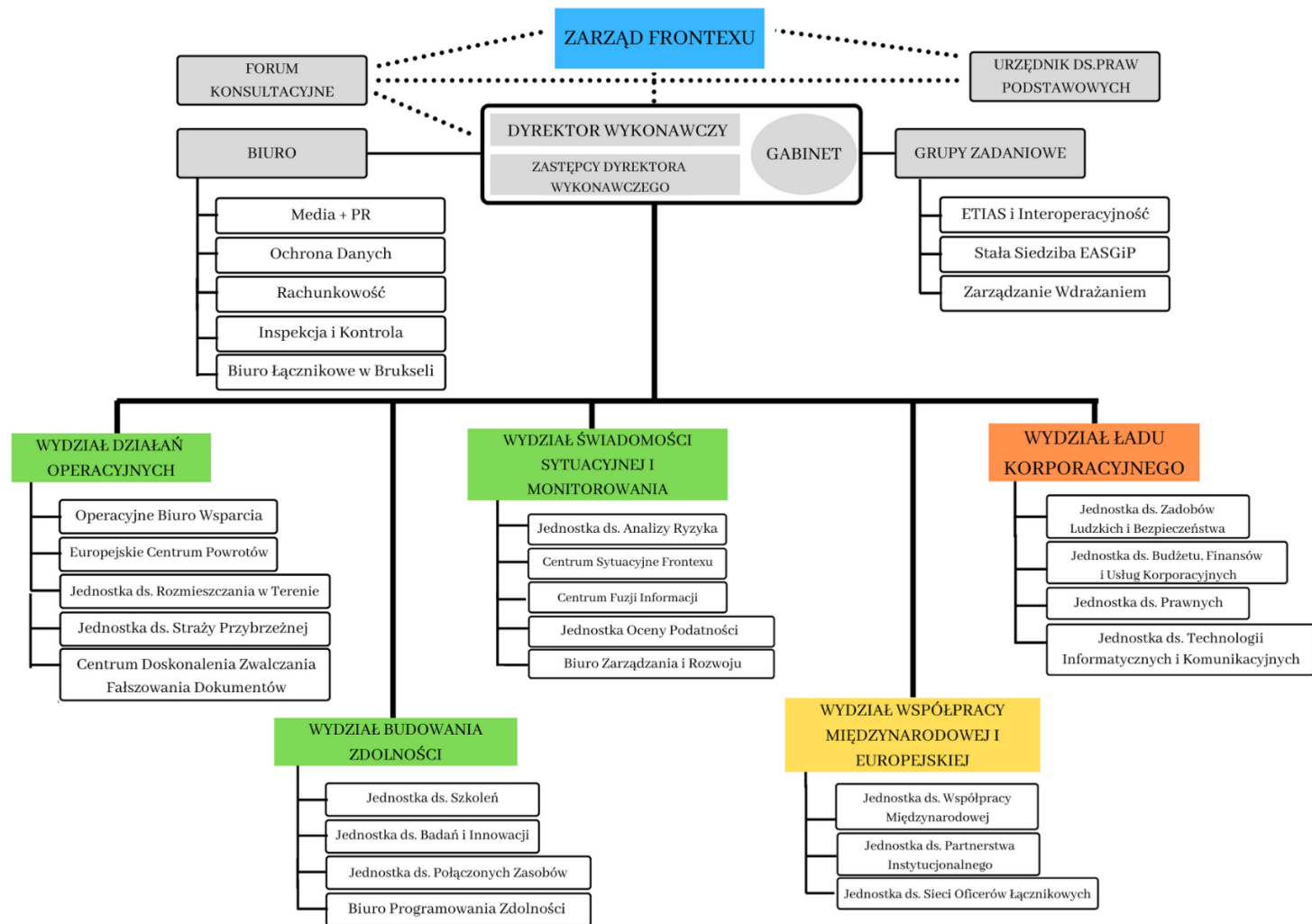
Schemat 1. Struktura organizacyjna Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej wg stanu na 31.12.2020 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Frontex, *European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders - Structure*, <http://frontex.europa.eu/>, [dostęp: 17.10.2018].

Jednocześnie należy zauważyć, że w związku z ostatnią reformą Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej wprowadzoną przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 struktura ta uległa przebudowie, począwszy od 1 stycznia 2021 r. Obecną strukturę organizacyjną Frontexu przedstawić można następująco:

Schemat 2. Struktura organizacyjna Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej od 1 stycznia 2021 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Frontex, *European Border and Coast Guard Agency - Structure*, <http://frontex.europa.eu/>, [dostęp: 09.11.2020].

Jak wskazano w poprzednim rozdziale, powołany na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 Frontex - w ciągu piętnastu lat swojego funkcjonowania - przeszedł szereg reform, które nie ograniczały się jedynie do zmiany nazwy z Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej na Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej w wyniku przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624.

Niezwykle istotne z punktu widzenia niniejszej dysertacji wydaje się przybliżenie kluczowych elementów struktury zarządczej i administracyjnej oraz pozostałych elementów organizacji Frontexu wraz ze wskazaniem zmian zachodzących w ich organizacji, a także przedstawienie szczegółowej ewolucji ich kompetencji. Wnikliwe przedstawienie ram organizacyjnych Frontexu pozwoli bowiem pokazać kierunek zmian, jakim poddana została Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej od momentu jej powołania do chwili obecnej.

W niniejszym rozdziale charakterystyce poddane zostaną również zmiany w zakresie budżetu Frontexu oraz finansowania zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami.

3.2. Struktura zarządcza i administracyjna

3.2.1. Zarząd

3.2.1.1. Sposób powoływania

Zgodnie z art. 21 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 w skład zarządu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej wchodziła przedstawiciele każdego państwa członkowskiego oraz dwóch przedstawicieli Komisji Europejskiej. W tym celu każde z państw członkowskich UE wyznaczało reprezentującego je członka zarządu, jak również jego zastępcę (podobnie Komisja, oprócz wyznaczenia swoich dwóch przedstawicieli, dokonywała także wyboru ich zastępców). Członkowie zarządu Frontexu powoływani byli na podstawie odpowiedniego doświadczenia oraz fachowej wiedzy w dziedzinie współpracy operacyjnej dotyczącej zarządzania granicami, ich kadencja trwała cztery lata, a ponowny wybór możliwy był tylko raz (art. 21 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004). Należy zauważyć, że w działaniach Frontexu uczestniczyły również państwa stowarzyszone we wdrażaniu, stosowaniu i rozwijaniu dorobku Schengen, niebędące jednak członkami UE. Każde z tych państw posiadało w zarządzie jednego przedstawiciela, a także jego zastępcę. Zgodnie z art. 22 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 zarząd wybierał spośród swoich członków

przewodniczącego i zastępcę przewodniczącego. Ich kadencja trwała dwa lata, a ponowny wybór możliwy był tylko raz. Niezależnie od tego, zarówno mandat przewodniczącego, jak i jego zastępcy wygasały wraz z ustaniem ich członkostwa zarządzie Frontexu.

Należy zauważyć, iż rozporządzenie (UE) nr 1168/2011 wprowadziło możliwość wydłużenia czteroletniej kadencji zarządu (art. 21 ust. 1 zd. 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004). Zmianie uległ również art. 21 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, zgodnie z którym w Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (a nie jak dotychczas tylko w jej działaniach) uczestniczyć mogły państwa włączone (a nie jak dotąd tylko stowarzyszone) we wdrażanie, stosowanie i rozwijanie dorobku Schengen. Na mocy stosownych postanowień umów dotyczących ich włączenia opracowano porozumienia (do czasu wejścia w życie rozporządzenia (UE) nr 1168/2011 podstawą były odpowiednie postanowienia ich układów o stowarzyszeniu), które określały charakter i zakres oraz szczegółowe zasady uczestnictwa tych państw w pracach Frontexu, w tym również postanowienia dotyczące wkładów finansowych i pracowników.

Po przekształceniu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej zasadniczo utrzymano sposób powoływania zarządu. Zgodnie z treścią art. 63 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 (obecnie art. 101 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896) w skład zarządu Frontexu w dalszym ciągu wchodzi, posiadający prawo głosu, przedstawiciele państw członkowskich UE oraz Komisji. Każde państwo członkowskie zobowiązane jest do wyznaczenia członka zarządu (jak również jego zastępcy, który reprezentuje członka zarządu w razie jego nieobecności). Również Komisja wyznacza dwóch członków zarządu oraz ich zastępców. Kadencja członków zarządu trwa cztery lata i może zostać przedłużona. Członków zarządu Frontexu powołuje się na podstawie wysokiego poziomu odpowiedniego doświadczenia i fachowej wiedzy w dziedzinie współpracy operacyjnej dotyczącej zarządzania granicami i powrotów oraz ich odpowiednich umiejętności: zarządczych, administracyjnych oraz finansowych (art. 63 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 101 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Należy podkreślić, że państwa członkowskie i Komisja dążą do osiągnięcia równowagi płci w zarządzie (art. 63 ust. 2 zd. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 101 ust. 2 zd. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). W myśl art. 63 ust. 3 zd. 1-2

rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 w pracach Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej - podobnie jak w przypadku Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej - uczestniczą również państwa włączone we wdrażanie, stosowanie i rozwijanie dorobku Schengen, a każde z tych państw posiada w zarządzie jednego przedstawiciela i jednego zastępcę (obecnie art. 101 ust. 3 zd. 12 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Charakter i zakres oraz szczegółowe zasady uczestnictwa tych państw w pracach Frontexu - w tym również postanowienia dotyczące wkładów finansowych i pracowników - określają porozumienia wypracowane na podstawie odpowiednich postanowień umów, które dotyczą stowarzyszenia (art. 63 ust. 3 zd. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 101 ust. 3 zd. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Zarząd, spośród swoich członków, którzy posiadają prawo głosu, wybiera przewodniczącego i jego zastępcę (art. 65 ust. 1 zd. 1-2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 103 ust. 1 zd. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Zastępca przewodniczącego z urzędu zastępuje przewodniczącego w sytuacjach, gdy ten nie może wykonywać swoich obowiązków (art. 65 ust. 1 zd. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 103 ust. 1 zd. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Trwająca cztery lata (a nie dwa lata) kadencja przewodniczącego (jak i jego zastępcy) wygasa odpowiednio wraz z ustaniem członkostwa przewodniczącego (lub jego zastępcy) w zarządzie i może zostać powtórzona jedynie jeden raz (art. 65 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 103 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896).

3.2.1.2. Ewolucja kompetencji

W myśl art. 20 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 do kompetencji zarządu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej należało: 1) mianowanie dyrektora wykonawczego na wniosek Komisji; 2) przyjmowanie ogólnego sprawozdania Frontexu za poprzedni rok do dnia 31 marca każdego roku i przesłanie go, najpóźniej do dnia 15 czerwca, Parlamentowi Europejskiemu, Radzie oraz Komisji; 3) przed dniem 30 września każdego roku, po otrzymaniu opinii Komisji, przyjmowanie programu pracy Frontexu na nadchodzący rok i przesłanie go Parlamentowi Europejskiemu, Radzie oraz Komisji; 4) ustanawianie procedur podejmowania przez dyrektora wykonawczego decyzji dotyczących zadań operacyjnych Frontexu; 5)

wykonywanie określonych funkcji dotyczących budżetu, tj.: a) przedstawianie opinii na temat końcowych sprawozdań finansowych Frontexu, b) przyjmowanie projektu preliminarza wraz z tymczasowym wykazem etatów oraz towarzyszącym mu tymczasowym programem pracy oraz przesyłanie go do dnia 31 marca każdego roku Komisji, a także państwom stowarzyszonym we wdrażaniu, stosowaniu i rozwijaniu dorobku Schengen, c) przyjmowanie budżetu oraz dokonywanie w nim zmian, jak również d) niezwłoczne zawiadamianie władz budżetowych, Komisji oraz państw stowarzyszonych we wdrażaniu, stosowaniu i rozwijaniu dorobku Schengen o zamiarze realizacji jakichkolwiek projektów, które mogą mieć poważne konsekwencje finansowe dla finansowania budżetu, w szczególności wszystkich projektów odnoszących się do obrotu nieruchomościami; 6) przyjmowanie - po konsultacji z Komisją - zasad finansowych, mających zastosowanie do Frontexu; 7) określanie praktycznych warunków rozpatrywania oraz udostępniania wniosków o dostęp do informacji, mieszczących się w zakresie działań Frontexu; 8) wykonywanie uprawnień dyscyplinarnych w stosunku do dyrektora wykonawczego (oraz w porozumieniu z dyrektorem wykonawczym w stosunku do jego zastępcy); 9) ustanawianie regulaminu wewnętrznego Frontexu; 10) określanie struktury organizacyjnej oraz przyjmowanie polityki zatrudnienia Frontexu. Zarząd Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej mógł także doradzać dyrektorowi wykonawczemu w każdej sprawie ściśle związanej z rozwojem zarządzania operacyjnego granicami zewnętrznymi. Mógł także podejmować decyzje odnośnie do uczestniczenia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, a także Irlandii - jednak zawsze na ich wniosek - w działaniach Frontexu (art. 20 ust. 4 ww. rozporządzenia). Podejmując ww. decyzję, zarząd musiał każdorazowo rozważyć, czy uczestnictwo Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Irlandii przyczyni się do wykonania działań Frontexu, a także określić wkład finansowy obu państw na rzecz działania, do którego odnosił się wniosek o uczestnictwo (art. 20 ust. 5 ww. rozporządzenia). Zarząd Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej oceniał potrzebę, a także decydował o ewentualnym utworzeniu wyspecjalizowanych oddziałów w poszczególnych państwach członkowskich, z zastrzeżeniem, że wyraziły one na to zgodę, biorąc pod uwagę, że należne pierwszeństwo należało przyznawać centrom operacyjnym i szkoleniowym już utworzonym, a przede wszystkim wyspecjalizowanym w różnych aspektach kontroli i ochrony odpowiednio granic lądowych, powietrznych i morskich Unii Europejskiej (art. 16 ww. rozporządzenia). W okresie trzech lat od daty podjęcia przez Frontex jego obowiązków - i co pięć kolejnych lat - zarząd był zobligowany do zlecenia dokonania niezależnej, zewnętrznej

oceny dotyczącej wykonania postanowień ww. rozporządzenia. Wyniki takiej oceny stanowiły dla niego podstawę do wydania zaleceń dotyczących wprowadzania zmian w rozporządzeniu Rady (WE) nr 2007/2004, a także w samym Frontexie i jego metodach pracy, które następnie przekazywane były Komisji Europejskiej (art. 33 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia).

W związku z wejściem w życie rozporządzenia (WE) nr 863/2007 zarząd Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej otrzymał dodatkowe kompetencje, do których zaliczało się podejmowanie decyzji w sprawie profilów i łącznej liczby funkcjonariuszy straży granicznych, którzy mieli być udostępniani do zespołów w ramach tzw. rezerwy interwencyjnej (art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 863/2007). Zarząd dokonywał również wszelkich późniejszych zmian w profilach i łącznej liczbie funkcjonariuszy straży granicznych. Kompetencją zarządu było także ustalanie szczegółowych zasad wypłacania diet dziennych funkcjonariuszom straży granicznych, udostępnianym do zespołów w ramach tzw. rezerwy interwencyjnej (poprzez dodanie do rozporządzenia Rady WE nr 2007/2004 art. 8h ust. 2).

Przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę rozporządzenia (UE) nr 1168/2011 w sposób znaczący - w porównaniu do rozporządzenia (WE) nr 863/2007 - zmieniło oraz rozszerzyło kompetencje zarządu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Zarząd Frontexu został zobligowany do podejmowania do 31 marca każdego roku decyzji w zakresie zasad dotyczących wyposażenia technicznego - w tym również minimalnych ilości wyposażenia technicznego danego typu ogółem - warunków jego udostępniania oraz zwrotu kosztów (art. 7 ust. 5 zd. 3 i 4 ww. rozporządzenia). W przypadku poinformowania przez dyrektora wykonawczego zarządu o nieosiągnięciu minimalnej ilości wyposażenia technicznego składającego się na rezerwę zarząd w trybie pilnym zobowiązany został do podjęcia decyzji w sprawie ustalenia priorytetów w zakresie jego udostępniania i podjęcia niezbędnych działań w celu uzupełnienia stwierdzonych niedoborów (art. 7 ust. 6 zd. 3 ww. rozporządzenia). Zarząd musiał ponadto poinformować Komisję o ew. niedoborach oraz podjętych działaniach (art. 7 ust. 6 zd. 4 ww. rozporządzenia). Zarząd Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej został zobligowany przez rozporządzenie (UE) nr 1168/2011 także do: 1) podejmowania decyzji w sprawie treści aktualizowanego na bieżąco planu operacyjnego (i sposobu działania przewidzianego w planie operacyjnym) dotyczącego organizacji współpracy w zakresie powrotów (art. 9 ust. 1c zd. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 w nowym brzmieniu); 2) ustanawiania środków mających na celu umożliwienie stosowania przepisów Komisji

dotyczących bezpieczeństwa w zakresie ochrony informacji niejawnych i informacji szczególnie chronionych nieobjętych klauzulą poufności, określonych w załączniku do decyzji Komisji 2001/844/WE, EWWiS, Euroatom z dnia 29 listopada 2001 r. zmieniającej jej regulamin wewnętrzny³⁶² (dodany do rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 art. 11d ust. 2); 3) zatwierdzania oddelegowania do państw trzecich oficerów łącznikowych Frontexu, którzy mieli wchodzić w skład lokalnych lub regionalnych sieci współpracy oficerów łącznikowych ds. imigracji państw członkowskich, tworzonych na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 377/2004 z dnia 19 lutego 2004 r. w sprawie utworzenia sieci oficerów łącznikowych ds. imigracji³⁶³ (art. 14 ust. 3 zd. 1-3 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 w nowym brzmieniu); oraz 4) przyjęcia przepisów mających na celu umożliwienie oddelegowania ekspertów krajowych z państw członkowskich do Frontexu (nowo dodany do rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 art. 17 ust. 5). Rozporządzenie (UE) nr 1168/2011 wprowadziło również zmiany w art. 20 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004. Zgodnie z treścią rozszerzonego art. 20 ust. 2 pkt h), oprócz określenia struktury organizacyjnej oraz przyjmowania polityki kadrowej, zarząd miał przyjmować wieloletni plan Frontexu w zakresie polityki kadrowej. Co więcej, zgodnie z dodanym art. 20 ust. 2 pkt i), zarząd zobligowany został także do przyjęcia wieloletniego planu, mającego na celu nakreślenie przyszłej, długoterminowej strategii działań Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Zarząd mógł również doradzać dyrektorowi wykonawczemu w każdej sprawie ściśle związanej z rozwojem zarządzania operacyjnego granicami zewnętrznymi, w tym już nie tylko ze śledzeniem badań mających znaczenie dla kontroli i ochrony granic zewnętrznych UE, ale i działaniami z nimi ściśle związanymi (art. 20 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 w nowym brzmieniu). W związku z nałożonym przez rozporządzenie (UE) nr 1168/2011 obowiązkiem opracowania, rozwijania i wdrażania strategii Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w zakresie praw podstawowych zarząd został zobowiązany do podejmowania decyzji w sprawie składu i metod pracy nowo powołanego forum konsultacyjnego oraz sposobów przekazywania mu informacji (dodany do rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 art. 26a ust. 2), a także do mianowania urzędnika ds. praw podstawowych w strukturze organizacyjnej Frontexu (dodany do rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 art. 26a ust. 3).

Po przekształceniu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na

³⁶² Dz. Urz. L 317 z 3.12.2001, s. 1.

³⁶³ Dz. Urz. L 64, z 2.3.2004, s. 1.

Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, w myśl niezwykle obszernego art. 62 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 (obecne art. 100 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 za wyjątkiem lit. g oraz h), do zadań zarządu należy: a) powoływanie na wniosek Komisji dyrektora wykonawczego Frontexu; b) powoływanie na wniosek dyrektora wykonawczego jego zastępcy, c) przyjmowanie decyzji w sprawie przeprowadzenia oceny narażenia oraz decyzji ustanawiających właściwe środki; d) przyjmowanie decyzji w sprawie ustanowienia wspólnego zintegrowanego modelu analizy ryzyka; e) przyjmowanie decyzji dotyczących charakteru i warunków wysłania oficerów łącznikowych do państw członkowskich UE; f) przyjmowanie strategii technicznej i operacyjnej w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami; g) przyjmowanie decyzji w sprawie profili i łącznej liczby funkcjonariuszy straży granicznych (lub innych właściwych członków personelu) udostępnianych do zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej³⁶⁴; h) przyjmowanie decyzji w sprawie profili i minimalnej liczby funkcjonariuszy straży granicznej (lub innych właściwych członków personelu odpowiadających tym profilom) udostępnianych do rezerwy szybkiego reagowania zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej³⁶⁵; i) przyjmowanie rocznego sprawozdania Frontexu z działalności za poprzedni rok i przekazywanie go, najpóźniej do dnia 1 lipca, Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komisji i Trybunałowi Obrachunkowemu; j) przed dniem 30 listopada każdego roku - po uwzględnieniu opinii Komisji - przyjmowanie jednolitego dokumentu programowego, zawierającego programowanie wieloletnie Frontexu i jego program prac na następny rok, a następnie przekazywanie go Parlamentowi Europejskiemu, Radzie oraz Komisji; k) ustanawianie procedury podejmowania przez dyrektora wykonawczego decyzji dotyczących zadań technicznych i operacyjnych Frontexu; l) przyjmowanie rocznego budżetu i wykonywanie innych funkcji w odniesieniu do budżetu Frontexu; m) wykonywanie uprawnień dyscyplinarnych w stosunku do dyrektora wykonawczego (oraz - w porozumieniu z nim - wobec jego zastępcy); n) przyjmowanie swojego wewnętrznego regulaminu; o) określanie struktury organizacyjnej Frontexu

³⁶⁴ Zgodnie z treścią art. 123 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 art. 20 rozporządzenia Rady (UE) nr 2016/1624 dotyczący składu i rozmieszczania zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej straci moc ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2021 r. Tym samym od tego terminu przestał mieć zastosowanie art. 62 ust. 2 pkt g) rozporządzenia Rady (UE) nr 2016/1624.

³⁶⁵ Zgodnie z treścią art. 123 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 art. 20 rozporządzenia Rady (UE) nr 2016/1624 dotyczący składu i rozmieszczania zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej straci moc ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2021 r. Tym samym od tego terminu przestał mieć zastosowanie art. 62 ust. 2 pkt h) rozporządzenia Rady (UE) nr 2016/1624.

i przyjmowanie polityki kadrowej agencji; p) przyjmowanie strategii zwalczania nadużyć finansowych; q) przyjmowanie wewnętrznego regulaminu zapobiegania konfliktom interesów i zarządzania nimi w odniesieniu do swoich członków; r) wykonywanie w odniesieniu do pracowników Frontexu określonych uprawnień powierzonych na mocy regulaminu pracowniczego; s) przyjmowanie odpowiednich przepisów wykonawczych w celu wprowadzenia w życie regulaminu pracowniczego i warunków zatrudnienia; t) zapewnianie odpowiednich działań następczych, wynikających z ustaleń i zaleceń pochodzących z wewnętrznych i zewnętrznych sprawozdań z kontroli oraz z wewnętrznych i zewnętrznych ocen, a także z dochodzeń prowadzonych przez OLAF; u) przyjmowanie i regularne aktualizowanie planów komunikacji i rozpowszechniania informacji, nt. działań Frontexu; y) powoływanie księgowego Frontexu (zgodnie z regulaminem pracowniczym i warunkami zatrudnienia); w) decydowanie o wspólnej metodycy przeprowadzania oceny narażenia, w tym o obiektywnych kryteriach, na podstawie których Frontex przeprowadza ocenę narażenia, częstotliwości i sposobie przeprowadzania kolejnych ocen narażenia; x) podejmowanie decyzji o rozszerzonej ocenie i monitorowaniu danego państwa członkowskiego w kontekście oceny narażenia; y) powoływanie urzędnika ds. praw podstawowych; z) zatwierdzanie porozumień roboczych z państwami trzecimi. Wspomniane wyżej lit. g oraz h art. 62 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 zastąpione zostały przez lit. i art. 100 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896; od 1 stycznia 2021 r. zarząd przyjmuje bowiem decyzje w sprawie profili i liczby członków personelu operacyjnego do spraw zarządzania granicami i migracji w ramach stałej służby (zgodnie z art. 54 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896)³⁶⁶. Należy zauważyć ponadto, że rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 wprowadziło dodatkowe zadania zarządu Frontexu, wśród których wymienić należy: 1) przyjmowanie decyzji w sprawie utworzenia biur antenowych lub przedłużenia okresu ich działania (art. 100 ust. 2 lit. c ww. rozporządzenia), 2) przyjmowanie decyzji w sprawie wykazów obowiązkowych informacji i danych wymienianych z Frontexem przez organy krajowe odpowiedzialne za zarządzanie granicami, w tym straże przybrzeżne w zakresie realizowanych przez nie zadań kontroli granicznej, jak również organy krajowe odpowiedzialne za powroty, aby umożliwić Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej wykonywanie jej zadań, bez uszczerbku dla obowiązków ustanowionych w niniejszym rozporządzeniu, w szczególności w art. 49 i art. 86-89 (art. 100 ust. 2 lit. e ww. rozporządzenia), 3) powoływanie - obok urzędnika ds. praw

³⁶⁶ Zgodnie z treścią art. 123 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 rozmieszczenia, o których mowa w art. 54-58 ww. rozporządzenia, mają miejsce od 1 stycznia 2021 r.

podstawowych - również jego zastępcy (art. 100 ust. 2 lit. z ww. rozporządzenia), 4) ustanawianie specjalnych zasad w celu zagwarantowania niezależności urzędnika ds. praw podstawowych w wykonywaniu jego obowiązków (art. 100 ust. 2 lit. aa ww. rozporządzenia), 5) zatwierdzanie porozumień roboczych z państwami trzecimi (art. 100 ust. 2 lit. ab ww. rozporządzenia), 6) przyjmowanie (z zastrzeżeniem wcześniejszej zgody Komisji) przepisów bezpieczeństwa Frontexu dotyczących ochrony informacji niejawnych UE oraz szczególnie chronionych informacji jawnych, o których mowa w art. 92 ww. rozporządzenia (art. 100 ust. 2 lit. ac ww. rozporządzenia), 7) powoływanie urzędnika ds. ochrony, podlegającego regulaminowi pracowniczemu i warunkom zatrudnienia, który jest odpowiedzialny za bezpieczeństwo we Frontexie, w tym za ochronę informacji niejawnych i szczególnie chronionych informacji jawnych (art. 100 ust. 2 lit. ad ww. rozporządzenia) oraz 8) podejmowanie decyzji we wszelkich innych sprawach, jeżeli obowiązujące rozporządzenie tak stanowi (art. 100 ust. 2 lit. ae ww. rozporządzenia). Zarząd może także doradzać dyrektorowi wykonawczemu w każdej sprawie związanej z rozwojem zarządzania operacyjnego granicami zewnętrznymi i powrotami, w tym z działaniami dotyczącymi badań (art. 62 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 100 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Do jego zadań należy również podejmowanie decyzji co do uczestnictwa Irlandii w wybranych działaniach, na jej wniosek. Decyzja określa także wkład finansowy Irlandii na rzecz działania, do którego odnosi się wniosek o uczestnictwo (art. 62 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 100 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896)³⁶⁷. W myśl art. 62 ust. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

³⁶⁷ Do zadań zarządu - w myśl art. 62 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, a następnie art. 100 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 - należało również podejmowanie decyzji co do uczestnictwa Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w wybranych działaniach, na jego wniosek (decyzja określała także wkład finansowy Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej na rzecz działania, do którego odnosił się wniosek o uczestnictwo). Niemniej, zgodnie z treścią art. 124 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896, art. 105 ust. 5 ww. rozporządzenia, w zakresie, w jakim dotyczył współpracy ze Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, stosowany był do dnia, w którym państwo to opuściło Unię Europejską. Warto w tym miejscu pokreślić, że od czerwca 2016 r. do końca stycznia 2020 r. trwał proces opuszczania przez Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej struktur Unii Europejskiej zwany powszechnie jako BREXIT (od ang. słów: *british* - brytyjski oraz *exit* - wyjście). W referendum z dn. 23 czerwca 2016 r., które nie miało formy wiążącej dla brytyjskiego rządu, głosowało 72,2% uprawnionych, spośród których 51,89% opowiedziało się za opuszczeniem Unii Europejskiej przez Zjednoczone Królestwo. Z kolei dn. 24 stycznia 2017 r. Sąd Najwyższy Zjednoczonego Królestwa wydał wyrok stwierdzający, że proces wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej może być rozpoczęty po uprzedniej zgodzie parlamentu brytyjskiego. Po wielu trudnościach politycznych dn. 20 grudnia 2019 r. większością 124 głosów niższa izba brytyjskiego parlamentu uchwaliła ustawę zatwierdzającą umowę o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Prace legislacyjne zakończono ostatecznie dn. 22 stycznia 2020 r. Dn. 23 stycznia 2020 r. przyjęty akt (ang. *Withdrawal Agreement Bill*) został zaaprobowany przez królową Elżbietę II, choć swojej zgody na przyjęcie aktu nie wyraziły legislatury Walii, Szkocji i Irlandii Północnej. Ze swojej strony Parlament Europejski zaaprobował porozumienie dn. 29 stycznia 2020 r. BREXIT

(UE) nr 2016/1624, a obecnie art. 100 ust. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896, zarząd Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej może ustanowić niewielką radę wykonawczą wspomagającą go, jak również dyrektora wykonawczego, przy przygotowywaniu decyzji, programów i działań. Wspomniana Rada może też - w razie konieczności - przyjmować w pilnych przypadkach niektóre decyzje tymczasowe w imieniu zarządu. Rada wykonawcza nie jest natomiast uprawniona do przyjmowania decyzji, które dla swojego przyjęcia wymagają kwalifikowanej większości głosów członków zarządu. Co istotne, zarząd może przekazać radzie wykonawczej wykonywanie określonych, ściśle zdefiniowanych zadań, w szczególności, gdy może to poprawić efektywność działania Frontexu. Wspomniany art. 100 ust. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 doprecyzował również, że w skład rady wykonawczej wchodzić może maksymalnie czterech przedstawicieli zarządu, w tym jego przewodniczący oraz przedstawiciel Komisji. Zarząd przyjmuje także, zgodnie właściwymi przepisami regulaminu pracowniczego, decyzję przekazującą właściwe uprawnienia organu powołującego dyrektorowi wykonawczemu i określającą warunki ewentualnego zawieszenia tego przekazania uprawnień. W wyjątkowych okolicznościach zarząd może w drodze decyzji tymczasowo zawiesić przekazanie uprawnień organu powołującego dyrektorowi wykonawczemu. W takiej sytuacji zarząd może wykonywać te uprawnienia samodzielnie lub przekazać je jednemu ze swoich członków lub członkowi personelu Frontexu innemu niż dyrektor wykonawczy (art. 62 ust. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 100 ust. 9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896).

Zarząd Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej do dnia 30 listopada każdego roku przyjmuje dokument programowy, który zawiera programowanie wieloletnie i program roczny Frontexu na następny rok, który oparty jest na projekcie przedłożonym przez dyrektora wykonawczego, przy uwzględnieniu opinii Komisji. Zarząd przekazuje następnie dokument ten Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji (art. 64 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 102 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Wspomniany dokument otrzymuje z kolei ostateczne brzmienie po przyjęciu budżetu ogólnego (art. 64 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 102 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Należy zauważyć, że w programowaniu

stał się faktem dn. 31 stycznia 2020 r. o godz. 23:00 GMT (czyli o północy z dn. 31 stycznia na 1 lutego 2020 r. czasu środkowoeuropejskiego).

wieloletnim określa się ogólny program strategiczny (w średnim i długim okresie), w tym cele, oczekiwane rezultaty oraz wskaźniki skuteczności działania, a także plan zasobów, w tym wieloletni budżet i zatrudnienie. W programowaniu wieloletnim należy również określić strategiczne obszary interwencji oraz wyjaśnić, jakie działania należy podjąć dla osiągnięcia wyznaczonych celów. Programowanie wieloletnie obejmuje także strategię stosunków z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Podkreślenia wymaga fakt, że Frontex realizuje programowanie wieloletnie za pomocą rocznych programów prac, a w stosownych przypadkach dostosowuje je do wyników przeprowadzonej oceny (art. 64 ust. 3-4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 102 ust. 3-4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Z kolei roczny program prac zawierać ma opis działań do sfinansowania i obejmować szczegółowe cele oraz oczekiwane rezultaty, w tym wskaźniki skuteczności działania. Ma ponadto zawierać informacje o środkach finansowych i zasobach ludzkich przeznaczanych na każde działanie, zgodnie z zasadami sporządzania budżetu zadaniowego i zarządzania kosztami działań. Roczny program prac musi być spójny z programowaniem wieloletnim. Jasno wskazuje się w nim zadania dodane, zmienione lub usunięte w porównaniu z poprzednim rokiem budżetowym (art. 64 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 102 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Roczny program prac przyjmuje się zgodnie z programem działalności legislacyjnej UE w odpowiednich obszarach zarządzania granicami zewnętrznymi i powrotów (art. 64 ust. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 102 ust. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Jeżeli po przyjęciu rocznego programu prac Frontexowi powierza się nowe zadanie, Zarząd zobligowany jest do jego zmiany (art. 63 ust. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 102 ust. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Wszelkie istotne zmiany rocznego programu prac przyjmuje się zgodnie z tą samą procedurą, która ma zastosowanie do przyjęcia pierwotnego rocznego programu prac. Jednocześnie zarząd może powierzyć dyrektorowi wykonawczemu uprawnienie do wprowadzania do rocznego programu prac zmian innych niż istotne (art. 63 ust. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 102 ust. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896).

Zgodnie z art. 23 ust. 1-3 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 posiedzenia zarządu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw

Członkowskich Unii Europejskiej zwoływane były przez przewodniczącego przynajmniej dwa razy do roku. Niemniej zarząd mógł zbierać się częściej z inicjatywy przewodniczącego na wniosek co najmniej jednej trzeciej swoich członków. W posiedzeniach zarządu uczestniczył dyrektor wykonawczy Frontexu. Na posiedzenia zapraszani byli również przedstawiciele Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Irlandii. Co więcej, zarząd mógł zaprosić na swoje posiedzenie - w charakterze obserwatora - każdą osobę, której opinia mogła mieć dla niego znaczenie. W trakcie posiedzeń zarząd mógł być wspomagany przez doradców lub ekspertów z zewnątrz.

Pomijając przyjęcie programu prac Frontexu na następny rok (większością kwalifikowaną trzech czwartych oddanych głosów), a także wybór i odwołanie dyrektora wykonawczego i jego zastępcy (większością kwalifikowaną dwóch trzecich oddanych głosów), zarząd podejmował swoje decyzje bezwzględną większością głosów (art. 24 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004). W wyniku wejścia w życie rozporządzenia (WE) nr 863/2007 zarząd Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej otrzymał dodatkowe kompetencje, wśród których wymienić należy podejmowanie kwalifikowaną większością trzech czwartych głosów decyzji w sprawie profilów i łącznej liczby funkcjonariuszy straży granicznych, którzy mieli być udostępniani do zespołów w ramach tzw. rezerwy interwencyjnej (art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 863/2007). Podobną większością zarząd dokonywał również wszelkich późniejszych zmian w profilach i łącznej liczbie funkcjonariuszy straży granicznych. Należy zaznaczyć, iż w myśl art. 1 pkt 6 rozporządzenia (UE) nr 1168/2011 do rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 dodany zostały art. 3b, który zastąpił art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 863/2007, zmieniając większość wymaganą do podjęcia przez zarząd decyzji w sprawie profilów i łącznej liczby funkcjonariuszy straży granicznych, którzy mieli być udostępniani do europejskich zespołów straży granicznej (odtąd była to większość bezwzględna). Podobna zmiana dotyczy większości wymaganej do wszelkich późniejszych zmian w profilach i łącznej ich liczbie.

Każdy z członków zarządu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej posiadał jeden głos (należy podkreślić, iż dyrektor wykonawczy nie brał udziału w głosowaniach), a w przypadku jego absencji głos ten wykorzystać mógł zastępca. W związku z tym, że w działaniach Frontexu uczestniczyły również państwa stowarzyszone we wdrażaniu, stosowaniu i rozwijaniu dorobku Schengen, niebędące jednak członkami UE, ich przedstawiciele w zarządzie posiadali ograniczone prawo głosu.

Po przekształceniu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej zasadniczo powtórzono przepisy, określające organizację pracy zarządu i sposób podejmowania przez niego decyzji. Zgodnie z art. 66 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 (obecnie art. 104 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896) posiedzenia zarządu Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej zwołuje jego przewodniczący. W obradach zarządu - bez prawa głosu - bierze udział dyrektor wykonawczy Frontexu (art. 66 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 104 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Zarząd odbywa przynajmniej dwa posiedzenia zwykłe w ciągu roku. Niemniej może zebrać się także z inicjatywy przewodniczącego, na wniosek Komisji lub na wniosek co najmniej jednej trzeciej swoich członków (art. 66 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 104 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Należy jednocześnie podkreślić, że rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 wprowadziło dodatkowo możliwość odbywania - w razie konieczności - wspólnych posiedzeń zarządu Frontexu wraz z zarządami EASO i Europolu (art. 104 ust. 3 zd. 3 ww. rozporządzenia). W myśl art. 104 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 (poprzednio art. 66 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624) do udziału w posiedzeniach zarządu Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej zaprasza się przedstawiciela Irlandii (natomiast zgodnie z art. 104 ust. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 przedstawiciela Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zapraszało się do udziału w posiedzeniach zarządu do momentu opuszczenia przez ww. państwo Unii Europejskiej). Warto przy tym zauważyć, iż zarząd może zaprosić do udziału w swoich posiedzeniach przedstawicieli określonych instytucji, organów, urzędów i agencji UE (art. 66 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie 104 ust. 7 zd. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896), a także, zgodnie ze swoim regulaminem wewnętrznym - w charakterze obserwatora - każdą osobę, której opinia może mieć dla niego znaczenie (art. 66 ust. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, a obecnie 104 ust. 7 zd. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Ponadto, w myśl art. 104 ust. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896, do udziału w posiedzeniach zarządu zaprasza się przedstawicieli EASO i Europolu, a w przypadku posiedzeń, których porządek obrad przewiduje punkty

dotyczące ochrony praw podstawowych, również przedstawiciela FRA. Do udziału w posiedzeniach zarządu przewodniczący może także zaprosić eksperta Parlamentu Europejskiego (art. 104 ust. 7 zd. 1 ww. rozporządzenia). Członków zarządu wspomagają doradcy lub eksperci, a bieżącą obsługę jego prac zapewnia sekretariat Frontexu (art. 66 ust. 7-8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 104 ust. 8-9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896).

W myśl art. 67 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, a następnie art. 105 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 zarząd Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej - co do zasady - w dalszym ciągu podejmuje decyzje bezwzględną większością głosów swoich członków posiadających prawo głosu. Enumeratywne wyjątki od tej zasady stanowią przyjmowane większością dwóch trzecich głosów członków zarządu decyzje: a) określające środki niezbędne do podjęcia przez dane państwo członkowskie oraz termin, w którym mają zostać one wdrożone, w przypadku niewdrożenia przez to państwo członkowskie w przewidzianym terminie niezbędnych, będących efektem wyników przeprowadzonej oceny narażenia i przewidzianych w zaleceniu dyrektora wykonawczego, środków (art. 62 ust. 2 lit. c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie zaś art. 100 ust. 2 lit. d rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896), b) dotyczące przyjęcia jednolitego dokumentu programowego, zawierającego programowanie wieloletnie Frontexu i jego program prac na następny rok (art. 62 ust. 2 lit. j rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, a obecnie art. 100 ust. 2 lit. k rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896), c) dotyczące przyjęcia rocznego budżetu Frontexu (art. 62 ust. 2 lit. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 100 ust. 2 lit. m rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896), d) dotyczące wyboru przewodniczącego i zastępcy przewodniczącego zarządu (art. 65 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 103 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896), a także e) o powołaniu dyrektora wykonawczego Frontexu i jego zastępcy/zastępców (art. 66 ust. 2 i 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, zaś obecnie art. 107 ust. 2 i 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Należy podkreślić, iż rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 wprowadziło jeszcze jeden wyjątek od zasady podejmowania decyzji przez zarząd Frontexu bezwzględną większością głosów jego członków, posiadających prawo głosu. Zgodnie bowiem z art. 100 ust. 2 lit. c ww. rozporządzenia większością dwóch trzecich głosów zarząd Frontexu podejmuje

również decyzje w sprawie utworzenia biur antenowych lub przedłużenia okresu ich działania zgodnie z art. 60 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896. Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z art. 20 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 zarząd przyjmował większością trzech czwartych głosów, w przypadku szybkich interwencji na granicy, decyzje ws. profili i minimalnej liczby funkcjonariuszy straży granicznych (lub innych właściwych członków personelu odpowiadających tym profilom), którzy mieli być udostępniani do rezerwy szybkiego reagowania zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej; ta sama procedura miała zastosowanie do wszelkich późniejszych zmian dotyczących profili i łącznej liczby funkcjonariuszy straży granicznych lub innych właściwych członków personelu odpowiadających tym profilom włączonych do rezerwy szybkiego reagowania³⁶⁸.

Zgodnie z art. 67 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 (obecny art. 105 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896) każdy z członków zarządu Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej posiada jeden głos, a w przypadku jego absencji to zastępca jest uprawniony do wykonywania przypadającego mu prawa głosu. Dyrektor wykonawczy nie bierze udziału w głosowaniu. W myśl art. 67 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, a następnie art. 105 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 regulamin wewnętrzny zarządu określa szczegółowe zasady dotyczące głosowania (zasady te obejmują warunki działania członka w imieniu innego członka, jak również wymagania dotyczące kworum). Przedstawiciele państw włączonych we wdrażanie, stosowanie i rozwijanie dorobku Schengen posiadają ograniczone prawo głosu zgodnie z odpowiednimi, dotyczącymi tych państw porozumieniami. Aby umożliwić państwom stowarzyszonym wykonywanie prawa głosu, Frontex każdorazowo w szczegółowy sposób określa porządek obrad zarządu, wskazując punkty, w odniesieniu do których przyznano ww. państwom ograniczone prawo głosu (art. 67 ust. 4 ww. rozporządzenia, obecnie art. 105 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896).

3.2.2. Dyrektor wykonawczy

3.2.2.1. Sposób powoływania

Zgodnie z treścią art. 26 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 pierwsze ogłoszenie o naborze (jeszcze przed formalnym rozpoczęciem działalności przez Frontex) na

³⁶⁸ Zob. przyp. 358 i 359.

stanowisko dyrektora wykonawczego Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej opublikowane zostało 11 stycznia 2005 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej oraz odpowiednio w prasie i na stronach internetowych, a kandydaci mogli być zgłaszani do 31 stycznia 2005 r.³⁶⁹ Kandydat na stanowisko dyrektora wykonawczego był zobligowany do przedstawienia, oprócz listu motywacyjnego oraz życiorysu³⁷⁰, wykazu swoich osiągnięć i sukcesów w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi oraz do posiadania udokumentowanego doświadczenia w kierowaniu organizacją na poziomie zarządzania strategicznego, obejmującego zarządzanie zespołami w międzynarodowym i wielokulturowym środowisku, a także spełnić szereg dodatkowych wymagań³⁷¹. W ogłoszeniu o naborze na wspomniane stanowisko kandydaci poinformowani zostali także o obowiązku wyrażenia gotowości do złożenia oświadczenia, w którym zobowiążą się - w przypadku wyboru na stanowisko dyrektora wykonawczego - do działania w sposób niezależny i zgodny z interesem publicznym oraz oświadczenia dotyczącego konfliktu interesów, który mógłby zaważyć na ich niezależności³⁷². Niespełnienie któregokolwiek z wymienionych wyżej wymogów kwalifikacyjnych oznaczało automatycznie wykluczenie z procedury wyboru.

Należy zaznaczyć, że w kolejnych ogłoszeniach o naborze³⁷³ na stanowisko dyrektora

³⁶⁹ European Commission, *Vacancy notice for an Executive Director of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*, CELEX: C2005/007A/01, 11.01.2005.

³⁷⁰ Oba dokumenty musiały być sporządzone w j. angielskim oraz francuskim albo niemieckim.

³⁷¹ European Commission, *Vacancy notice for an Executive...*, *op. cit.*, s. 2. Należy zauważyć ponadto, że kandydat na stanowisko Dyrektora Wykonawczego Frontexu musiał posiadać: 1) dobrą znajomość prawodawstwa wspólnotowego oraz polityk w zakresie zarządzania zewnętrznymi granicami UE, jak również innych polityk istotnych z punktu widzenia działalności Frontexu (takich jak np. imigracja, a także roli poszczególnych instytucji UE w tych obszarach), 2) dobre rozumienie międzynarodowej współpracy poza strukturami Unii Europejskiej (w zakresie działalności Frontexu), 3) dobrą znajomość technologii związanych z zarządzaniem granicami zewnętrznymi, w tym znajomość nowoczesnych technologii informacyjnych, 4) silne umiejętności przywódcze, doskonale umiejętności komunikacyjne i negocjacyjne, a także umiejętność komunikacji ze społeczeństwem oraz kompetencje w zakresie budowania dobrych stosunków roboczych ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, 5) obywatelstwo jednego z 25 państw członkowskich UE, należących do strefy Schengen, 6) dyplom ukończenia szkoły wyższej, umożliwiający podjęcie studiów podyplomowych lub szkolenia zawodowego właściwego dla zarządzania granicami zewnętrznymi, 7) na dzień składania wniosku co najmniej 15-letnie doświadczenie zawodowe związane z posiadanym wykształceniem, w tym co najmniej 5-letnie doświadczenie na wyższym szczeblu kierowniczym, 8) fizyczną zdolność do wykonywania powierzonych obowiązków, 9) gruntowną znajomość jednego z języków UE i zadowalającą znajomość innego języka UE w zakresie niezbędnym do wykonywania powierzonych zadań - za: European Commission, *Vacancy notice for an Executive...*, *op. cit.*, s. 1-2.

³⁷² *Ibidem*, s. 3.

³⁷³ European Commission, *Vacancy notice for the position of Executive Director (Grade AD 14) of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex)*, 19.12.2013, COM/2013/10344, CELEX: C2013/372A/01 oraz European Commission, *Vacancy for the Executive Director (Grade AD 14) of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex)*, 13.06.2014, COM/2014/10355, CELEX: C2014/180A/01.

wykonawczego Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej powyższe wymagania zostały uzupełnione o limit wieku, zgodnie z którym kandydat musiał być w stanie sprawować powierzoną funkcję przez całą pięcioletnią kadencję przed osiągnięciem wieku emerytalnego³⁷⁴. Ponadto we wspomnianych, kolejnych ogłoszeniach o naborze umieszczona została szczegółowa procedura wyboru oraz powołania dyrektora wykonawczego. Na potrzeby procedury jego wyboru powoływano komisję kwalifikacyjną, która zapraszała na rozmowę kwalifikacyjną kandydatów wybranych na podstawie swoich osiągnięć - zgodnie z określonymi wyżej kryteriami - o profilu najlepiej odpowiadającym specyficznym wymaganiom związanym ze stanowiskiem dyrektora wykonawczego³⁷⁵. Zakwalifikowani przez komisję kwalifikacyjną kandydaci odbywali rozmowę z komitetem konsultacyjnym ds. powoływania, a następnie musieli odbyć testy przeprowadzane metodą tzw. oceny zintegrowanej przez zewnętrzne firmy rekrutacyjne³⁷⁶. W kolejnym etapie zakwalifikowani przez komitet konsultacyjny ds. powoływania kandydaci byli zapraszani na rozmowy z właściwymi komisarzami. Po tych rozmowach Komisja sporządzała wstępną listę zakwalifikowanych osób, którą następnie przekazywano zarządowi Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (art. 26 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004). Spośród kandydatów z listy zarząd wybierał jedną osobę na podstawie jej osiągnięć oraz udokumentowanych umiejętności w zakresie administracji i zarządzania (art. 26 ust. 2 ww. rozporządzenia). Co istotne, jeżeli zarząd uznałby, że żaden z kandydatów, którzy znaleźli się na wstępnej liście, nie jest odpowiedni, mógł wnieść o powtórne przeprowadzenie opisanej procedury³⁷⁷. Przed mianowaniem kandydat wybrany przez zarząd mógł dodatkowo zostać wezwany do złożenia oświadczenia przed właściwą komisją lub komisjami Parlamentu Europejskiego i udzielenia odpowiedzi na pytania członków tych komisji. Po złożeniu przez kandydata takiego oświadczenia Parlament Europejski mógł przyjąć opinię zawierającą uwagi na temat wybranego kandydata (zarząd informował Parlament Europejski o sposobie uwzględnienia tej opinii, zaś sama jej treść traktowana była jako osobista i poufna aż do chwili powołania kandydata)³⁷⁸. Ostateczną

³⁷⁴ Dla pracownika Unii Europejskiej zatrudnionego na czas określony, rozpoczynającego pracę po dniu 1 stycznia 2014 r., wiek emerytalny rozpoczyna się wraz z końcem miesiąca, w którym pracownik ten osiąga wiek 66 lat - przyp. aut.

³⁷⁵ European Commission, *Vacancy notice for the position...*, *op. cit.*, s. 4 oraz European Commission, *Vacancy for the Executive Director...*, *op. cit.*, s. 4.

³⁷⁶ *Ibidem*.

³⁷⁷ *Ibidem*.

³⁷⁸ *Ibidem*.

decyzję w sprawie powołania kandydata na dyrektora wykonawczego podejmował zarząd Frontexu większością dwóch trzecich głosów swoich członków posiadających prawo głosu (art. 26 ust. 2 ww. rozporządzenia). W tym miejscu należy zauważyć, że pierwszym dyrektorem wykonawczym Frontexu został fiński generał, Ilkka Laitinen, który piastował swój urząd do 2014 r.

Dyrektor wykonawczy wspomagany był przez swojego zastępcę. W przypadku nieobecności lub niedyspozycji dyrektora wykonawczego to zastępca przejmował jego obowiązki (art. 26 ust. 3 ww. rozporządzenia). Zastępca dyrektora wykonawczego Frontexu powoływany był przez zarząd na wniosek dyrektora wykonawczego na podstawie osiągnięć oraz udokumentowanych umiejętności w zakresie administracji i zarządzania, jak również odpowiedniego doświadczenia w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi (art. 26 ust. 4 ww. rozporządzenia). Decyzję o wyborze podejmował zarząd, podobnie jak w przypadku wyboru dyrektora wykonawczego, większością dwóch trzecich głosów swoich członków z prawem głosu (art. 26 ust. 4 ww. rozporządzenia). Tą samą procedurą zarząd mógł również odwołać zastępcę dyrektora wykonawczego.

Kadencja dyrektora wykonawczego, jak i jego zastępcy - w myśl rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 - trwała pięć lat z możliwością ponownego jednokrotnego wyboru na kolejną kadencję (art. 26 ust. 5 ww. rozporządzenia).

Po przekształceniu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, w myśl art. 69 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, Komisja zgłasza co najmniej trzech kandydatów na stanowisko dyrektora wykonawczego na podstawie listy powstałej po opublikowaniu ogłoszenia o wolnym stanowisku w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej oraz, w stosownych przypadkach, w prasie lub na stronach internetowych. Przed powołaniem kandydaci zgłoszeni przez Komisję wzywani są do złożenia oświadczenia przed właściwą komisją lub właściwymi komisjami Parlamentu Europejskiego i udzielenia odpowiedzi na pytania członków tych komisji. Następnie Parlament Europejski przyjmuje opinię zawierającą jego wnioski i może wskazać preferowanego kandydata. Dyrektor wykonawczy powoływany jest przez zarząd na podstawie osiągnięć oraz udokumentowanych umiejętności w zakresie administracji i zarządzania na wysokim szczeblu, w tym stosownego doświadczenia zawodowego na wyższym szczeblu w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi i powrotów, większością dwóch trzecich głosów jego członków. Co istotne, jeżeli zarząd podejmie decyzję o powołaniu kandydata innego niż kandydat, którego Parlament Europejski

wskazał jako kandydata preferowanego, jest zobligowany do poinformowania na piśmie Parlamentu Europejskiego i Rady o sposobie uwzględnienia ich opinii. Ponadto zarząd jest również uprawniony do odwołania dyrektora wykonawczego na wniosek Komisji. (art. 69 ust. 2 ww. rozporządzenia). Wskazane wyżej przepisy zostały następnie uwzględnione w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 z zastrzeżeniem, iż Komisja proponuje obecnie co najmniej trzech kandydatów na stanowisko dyrektora wykonawczego i stanowiska poszczególnych zastępców dyrektora wykonawczego na podstawie ww. listy (art. 107 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Obowiązujące rozporządzenie podkreśla również, że zarząd powołuje dyrektora wykonawczego w oparciu o propozycję Komisji, o której mowa w ust. 1 (art. 107 ust. 2 ww. rozporządzenia). Należy zauważyć, iż mianowany w 2015 r. na stanowisko dyrektora wykonawczego Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej francuski urzędnik służby cywilnej, Fabrice Leggeri, kontynuował swoją służbę na stanowisku dyrektora wykonawczego Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, które to stanowisko piastuje do dziś³⁷⁹.

Dyrektor wykonawczy, zgodnie z art. 69 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 wspomagany jest przez swojego zastępcę. Jeżeli Dyrektor wykonawczy jest nieobecny lub niedysponowany, to zastępca przejmuje jego obowiązki. Dyrektor wykonawczy zgłasza co najmniej trzech kandydatów na stanowisko zastępcy. Zastępca dyrektora wykonawczego powoływany jest przez zarząd Frontexu na wniosek dyrektora wykonawczego na podstawie osiągnięć oraz odpowiednich umiejętności w zakresie administracji i zarządzania, w tym stosownego doświadczenia zawodowego w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi i powrotów. Zarząd podejmuje decyzję o wyborze kandydata większością dwóch trzecich głosów członków posiadających prawo

³⁷⁹ Kadencja dyrektora wykonawczego Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej Fabrice'a Leggeriego została przedłużona przez zarząd Frontexu o kolejne pięć lat od stycznia 2020 r. W myśl przepisu art. 69 ust. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 druga, a tym samym ostatnia, kadencja Fabrice'a Leggeriego na tym stanowisku zakończy się w 2025 r. Podkreślenia wymaga, że wokół jego osoby w ostatnim czasie nasila się krytyka. W 2020 r. dwukrotnie posłowie do Parlamentu Europejskiego z grupy GUE/NGL (pol. Zjednoczona Lewica Europejska - Nordycka Zielona Lewica) wezwali Fabrice'a Leggeriego do rezygnacji z funkcji dyrektora wykonawczego Frontexu; pierwszy raz w październiku 2020 r. w następstwie upublicznienia efektów międzynarodowego dziennikarskiego śledztwa, ukazującego rolę Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej w wypychaniu migrantów ubiegających się o azyl na terenie UE w kierunku Republiki Turcji; drugi raz 1 grudnia 2020 r., po tym jak Fabrice Leggeri stanął przed Parlamentem Europejskim, aby odpowiedzieć na zarzuty dotyczące rzekomego zaangażowania Frontexu we wspomniane działania. Za: GUE/NGL, THE LEFT in the European Parliament, *Frontex Chief must be sacked after migrant pushback exposé*, 23.10.2020, <https://www.guengl.eu/frontex-chief-must-be-sacked-after-migrant-pushback-expose/>, [dostęp: 20.11.2020] oraz EURACTIV.com, *Lawmakers bash EU border agency over alleged migrant pushbacks*, V. Maksimov, 02.12.2020, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/lawmakers-bash-eu-border-agency-over-alleged-migrant-pushbacks/>, [dostęp: 13.12.2020].

głosu, jest także uprawniony do odwołania zastępcy dyrektora wykonawczego (art. 69 ust. 4 ww. rozporządzenia). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 przejęło powyższe przepisy, rozszerzając jednak liczbę zastępców dyrektora wykonawczego do trzech, powoływanych przez zarząd Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej w oparciu o propozycję Komisji, na podstawie osiągnięć oraz odpowiednich umiejętności w zakresie administracji i zarządzania, w tym stosownego doświadczenia zawodowego w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi i powrotów, którym to dyrektor wykonawczy przydziela określony obszar odpowiedzialności związany z konkretnymi aspektami działalności Frontexu (art. 107 ust. 3-4 ww. rozporządzenia).

Zgodnie z treścią art. 69 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 kadencja dyrektora wykonawczego trwa pięć lat. Pod koniec tego okresu Komisja dokonuje stosownej oceny, uwzględniając ocenę jego pracy oraz przyszłe zadania i wyzwania stojące przed Frontexem. Zarząd, działając na wniosek Komisji i biorąc pod uwagę powyższą ocenę, może przedłużyć kadencję dyrektora wykonawczego tylko raz, na okres nie dłuższy niż pięć lat (art. 69 ust. 6 ww. rozporządzenia). Również kadencja zastępcy dyrektora wykonawczego trwa pięć lat i może zostać przedłużona przez zarząd raz, na kolejny okres nie dłuższy niż pięć lat (art. 69. ust. 7 ww. rozporządzenia). Przepisy te zostały następnie powtórzone w art. 107 ust. 5-7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896, uwzględniając jednak zwiększenie liczby zastępców dyrektora wykonawczego do trzech. Ponadto rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 wprowadziło dodatkowy przepis, zgodnie z którym dyrektor wykonawczy i jego zastępcy zatrudniani są w charakterze pracowników tymczasowych Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej na podstawie art. 2 lit. a) warunków zatrudnienia (art. 107 ust. 8 ww. rozporządzenia).

3.2.2.2. Ewolucja kompetencji

Zgodnie z treścią rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 dyrektor wykonawczy zarządzał Europejską Agencją Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, reprezentował ją w relacjach zewnętrznych (art. 15 ww. rozporządzenia), będąc jej prawnym przedstawicielem, a także współtworzył jej zewnętrzny wizerunek (art. 25 ust. 1 ww. rozporządzenia). Co istotne, w wykonywaniu swoich obowiązków był całkowicie niezależny, bowiem - bez uszczerbku dla odpowiednich uprawnień Komisji, zarządu czy wsparcia pionu wykonawczego - nie zwracał się o instrukcje do rządu jakiegokolwiek państwa czy do innego organu, ani takich instrukcji

nie przyjmował (art. 25 ust. 1 ww. rozporządzenia). Dyrektor wykonawczy Frontexu brał udział w posiedzeniach zarządu, nie biorąc jednak udziału w głosowaniu (art. 24 ust. 2 ww. rozporządzenia). Do jego kompetencji należało: 1) przygotowywanie i wprowadzanie w życie decyzji, programów oraz działań przyjętych przez zarząd, w granicach określonych ww. rozporządzeniem, odpowiednimi przepisami wykonawczymi, a także innymi stosownymi przepisami; 2) podejmowanie wszelkich niezbędnych kroków - włączając w to przyjęcie wewnętrznych instrukcji administracyjnych oraz publikację komunikatów - celem zapewnienia funkcjonowania Frontexu zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia; 3) przygotowywanie każdego roku projektu programu roboczego i sprawozdania z działalności oraz przedłożenie ich zarządowi; 4) wykonywanie - w stosunku do pracowników Frontexu - uprawnień organu powołującego (zgodnie z regulaminem pracowniczym oraz warunkami zatrudnienia innych pracowników); 5) opracowanie preliminarza dochodów i wydatków Frontexu na następny rok budżetowy, a następnie przesłanie go zarządowi wraz z wykazem etatów oraz 6) wykonywanie budżetu, tj.: a) opracowywanie - w ramach swojej własnej odpowiedzialności - końcowego sprawozdania finansowego po otrzymaniu uwag Trybunału Obrachunkowego na temat sprawozdań tymczasowych, a następnie przesłanie go zarządowi do zaopiniowania, b) przesłanie do dnia 1 lipca następującego po każdym roku budżetowym Komisji, Trybunałowi Obrachunkowemu, Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, a także państwom stowarzyszonym we wdrażaniu, stosowaniu i rozwijaniu dorobku Schengen sprawozdania końcowego wraz z opinią zarządu, c) przesłanie Trybunałowi Obrachunkowemu odpowiedzi na jego uwagi do dnia 30 września każdego roku oraz przesłanie ww. odpowiedzi zarządowi (art. 25 ust. 3 lit. a-e, ww. rozporządzenia). Parlament Europejski - na podstawie zalecenia Rady - udzielał dyrektorowi wykonawczemu Frontexu absolutorium z wykonania budżetu za rok n w terminie do dnia 30 kwietnia roku $n+2$ (art. 30 ust. 9 ww. rozporządzenia). Dyrektor wykonawczy mógł przekazywać swoje uprawnienia innym członkom personelu (art. 25 ust. 3 lit. f) w oparciu o ustanowiony regulamin wewnętrzny Frontexu (art. 20 ust. 2 lit. g ww. rozporządzenia). Za swoje działania ponosił odpowiedzialność przed zarządem (art. 25 ust. 4 ww. rozporządzenia), zaś Parlament Europejski lub Rada mogły wezwać go w każdej chwili do złożenia sprawozdania z wykonywania powierzonych mu zadań (art. 25 ust. 2 ww. rozporządzenia).

W związku z wejściem w życie rozporządzenia (WE) nr 863/2007 dyrektor wykonawczy Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej otrzymał dodatkowe kompetencje. Zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 863/2007 do zadań dyrektora wykonawczego należało składanie do zarządu wniosku w sprawie profilów i łącznej liczby

funkcjonariuszy straży granicznych, którzy mieli być udostępniani do zespołów tzw. rezerwy interwencyjnej (w ten sam sposób dokonywano wszelkich późniejszych zmian w profilach i łącznej liczbie funkcjonariuszy straży granicznej włączonych w skład rezerwy interwencyjnej). W myśl art. 12 pkt 5 rozporządzenia (WE) nr 863/2007 do rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 dodane zostały art. 8a-8h, zgodnie z którymi dyrektor wykonawczy:

- 1) przy określaniu składu zespołu szybkiej interwencji - w celu oddelegowania do udziału w operacji wsparcia - był zobowiązany uwzględniać szczególne okoliczności, w obliczu których stało wnioskujące państwo członkowskie (art. 8b ust. 2);
- 2) w razie potrzeby mógł zdecydować o wysłaniu eksperta z Frontexu w celu dokonania oceny sytuacji na granicach zewnętrznych wnioskującego państwa członkowskiego (art. 8d ust. 1);
- 3) był zobligowany do niezwłocznego poinformowania zarządu o złożeniu przez państwo członkowskie wniosku, dotyczącego oddelegowania zespołu szybkiej interwencji do udziału w operacji wsparcia (art. 8d ust. 2);
- 4) podejmując decyzję w sprawie wniosku państwa członkowskiego był zobowiązany do uwzględnienia wyników analiz ryzyka przeprowadzonych przez Frontex oraz innych istotnych informacji dostarczonych przez wnioskujące państwo lub inne państwo członkowskie (art. 8 d ust. 3);
- 5) w myśl art. 8d ust. 4 podejmował decyzję w sprawie wniosku o oddelegowanie zespołów szybkiej interwencji tak szybko, jak to tylko możliwe, nie później jednak niż w terminie pięciu dni roboczych od daty otrzymania wniosku (jednocześnie powiadamiając na piśmie o swojej decyzji - podając przy tym główne jej powody - wnioskujące państwo członkowskie oraz zarząd);
- 6) w przypadku podjęcia decyzji o oddelegowaniu jednego lub większej liczby zespołów wsparcia (art. 8d ust. 5), wraz z wnioskującym państwem członkowskim, uzgadniał plan operacyjny, który określał szczegółowe warunki oddelegowania zespołu/zespołów szybkiej interwencji (art. 8e ust. 1); podobnie wszelkie zmiany lub dostosowania planu operacyjnego wymagały również jego zgody (art. 8e ust. 2);
- 7) bezzwłocznie po uzgodnieniu planu operacyjnego informował państwa członkowskie o zawartej we wniosku liczbie oraz profilach funkcjonariuszy straży granicznej, którzy mają zostać oddelegowani w ramach zespołów szybkiej interwencji do udziału w operacji wsparcia (art. 8d ust. 6). W przypadku nieobecności lub niemożliwości sprawowania swojej funkcji decyzje dotyczące wniosków o oddelegowanie ww. zespołów podejmował zastępca dyrektora wykonawczego (art. 8d ust. 9). Zgodnie z dodanym przez rozporządzenie (WE) nr 863/2007 art. 8g ust. 1 dyrektor wykonawczy wyznaczał spośród personelu Frontexu przynajmniej jednego eksperta, który miał brać udział w operacji wsparcia jako tzw. oficer koordynujący. Dyrektor wykonawczy powiadamiał przyjmujące państwo członkowskie o wyznaczeniu konkretnej osoby na to stanowisko. Mógł również upoważnić oficera koordynującego do

udzielania wsparcia w rozwiązywaniu ewentualnych sporów dotyczących wykonywania planu operacyjnego oraz delegowania zespołów szybkiej interwencji (nowo wprowadzony art. 8g ust. 3).

Kolejne kompetencje - a także pewne zmiany w zakresie kompetencji dotychczas wykonywanych przez dyrektora wykonawczego Frontexu - wprowadziło przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę rozporządzenia (UE) nr 1168/2011. Zgodnie z jego treścią do art. 2 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 dodany został kolejny, trzeci akapit, zgodnie z którym dyrektor wykonawczy Frontexu został zobowiązany do regularnego (przynajmniej raz do roku) informowania zarządu o pochodzących z państw członkowskich sygnalizowanych kwestiach operacyjnych na ich granicach zewnętrznych, które wykraczają poza kompetencje Frontexu. Rozporządzenie (UE) nr 1168/2011 wprowadziło do rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 pojęcie europejskich zespołów straży granicznych (art. 1a ust. 1a), w ramach którego wyodrębniono zespoły, które mogły zostać oddelegowane do wspólnych operacji i projektów pilotażowych oraz - wprowadzone już wcześniej przez rozporządzenie (WE) nr 863/2007 - zespoły, które mogły być oddelegowane do udziału w szybkich interwencjach na granicy. Zgodnie z treścią art. 3b ust. 1 dodanego przez rozporządzenie (UE) nr 1168/2011 do uprawnień dyrektora wykonawczego należało składanie do zarządu wniosku w sprawie profilów i łącznej liczby funkcjonariuszy straży granicznych, którzy mieli być udostępniani do europejskich zespołów straży granicznych (zgodnie z treścią wprowadzonego art. 1a ust. 1a dotyczyło to europejskich zespołów straży granicznych jako zespołów, które mogły być oddelegowane do wspólnych operacji i projektów pilotażowych). Dyrektor wykonawczy został ponadto zobligowany, zgodnie z treścią wprowadzonego art. 3a ust. 1, do sporządzania planów operacyjnych wspólnych operacji i projektów pilotażowych w związku z sytuacjami wymagającymi zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej, w szczególności w przypadkach szczególnej i nieproporcjonalnej presji migracyjnej. W odpowiednim czasie, przed rozpoczęciem wspólnej operacji lub projektu pilotażowego, dyrektor wykonawczy i przyjmujące państwo członkowskie - w porozumieniu z państwami członkowskimi uczestniczącymi we wspólnej operacji lub projekcie pilotażowym - uzgadniali plan operacyjny, który szczegółowo określał aspekty organizacyjne (zgodnie z treścią nowo dodanego art. 3a ust. 2 wszelkie zmiany lub dostosowania planu operacyjnego wymagały zgody dyrektora wykonawczego oraz przyjmującego państwa członkowskiego). Dyrektor wykonawczy Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej mógł zawiesić lub skończyć (całkowicie lub częściowo) wspólne operacje i projekty pilotażowe, jeśli uznał, że naruszenia praw podstawowych lub

zobowiązań ochrony międzynarodowej w trakcie wspólnej operacji lub projektu pilotażowego mają poważny charakter lub mogą się powtarzać (nowo wprowadzony art. 3 ust. 1a akapit 4). Dyrektor wykonawczy, zgodnie z nowo dodanym do rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 art. 25 ust. 3 pkt g, zapewniał realizację planów operacyjnych wspólnych operacji i projektów pilotażowych, jak również planów operacyjnych, określających szczegółowe warunki oddelegowania zespołu/zespołów szybkiej interwencji. Nowymi uprawnieniami przyznanymi dyrektorowi wykonawczemu były także te związane ze składaniem do zarządu Frontexu wniosków: 1) zgodnie z nowym art. 7 ust. 5 akapitem 2 - w sprawie zasad dotyczących wyposażenia technicznego, w tym także wymaganych minimalnych ilości wyposażenia technicznego danego typu ogółem, warunków jego udostępniania oraz zwrotu kosztów (został on także zobligowany do niezwłocznego poinformowania zarządu w przypadku braku osiągnięcia minimalnej ilości wspomnianego wyposażenia technicznego - nowo wprowadzony art. 7 ust. 6); 2) zgodnie z nowo dodanym art. 9 ust. 1c - w sprawie podjęcia w drodze głosowania decyzji dotyczącej treści aktualizowanego na bieżąco planu operacyjnego i sposobu działania przewidzianego w planie operacyjnym w zakresie współpracy w zakresie powrotów; 3) zgodnie z dodanym art. 14 ust. 4 akapitem 2 - w sprawie przyjęcia każdego roku, w drodze głosowania, wykazu priorytetów w zakresie ułatwienia współpracy operacyjnej z państwami trzecimi oraz współpracy z właściwymi organami państw trzecich. Nowe rozporządzenie (UE) nr 1168/2011 zmieniło także dotychczasowe brzmienie art. 25 ust. 2. Doprecyzowano w jego treści, iż Parlament Europejski lub Rada mogły wezwać dyrektora wykonawczego Frontexu w każdej chwili do złożenia sprawozdania z wykonywania powierzonych mu zadań, w szczególności dotyczących wdrażania i monitorowania strategii w zakresie praw podstawowych, ogólnego sprawozdania Frontexu za ubiegły rok, programu prac na nadchodzący rok, a także wieloletniego planu. Do zadań dyrektora wykonawczego należało również występowanie do zarządu z wnioskiem w sprawie składu i metod pracy, a także sposobów przekazywania forum konsultacyjnemu informacji (art. 26a ust. 2).

Po przekształceniu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, zgodnie z treścią przepisu z art. 68 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, Frontexem w dalszym ciągu zarządza całkowicie niezależny w wykonywaniu swoich obowiązków dyrektor wykonawczy. Z zastrzeżeniem odpowiednich uprawnień instytucji UE i zarządu Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, dyrektor wykonawczy nie zwraca się o instrukcje (ani ich nie przyjmuje) od żadnego rządu lub organu. Powyższe przepisy zostały następnie powtórzone

w art. 106 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896. Dyrektor wykonawczy reprezentuje Frontex (art. 56 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 93 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896), odpowiada za przygotowanie i wdrożenie strategicznych decyzji podejmowanych przez zarząd, a także za podejmowanie decyzji związanych z działalnością operacyjną Frontexu zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 (obecnie rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). W myśl art. 68 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 określono następujący katalog zadań i uprawnień dyrektora wykonawczego: a) proponowanie, przygotowywanie i wprowadzanie w życie strategicznych decyzji oraz programów i działań przyjmowanych przez zarząd w granicach określonych ww. rozporządzeniem, przepisami wykonawczymi do niego oraz innymi stosownymi przepisami; b) podejmowanie wszelkich niezbędnych kroków, w tym przyjmowanie wewnętrznych instrukcji administracyjnych oraz publikowanie komunikatów, w celu zapewnienia bieżącego administrowania i funkcjonowania Frontexu zgodnie z ww. rozporządzeniem; c) przygotowywanie każdego roku dokumentu programowego i przedkładanie go zarządowi po zasięgnięciu opinii Komisji; d) przygotowywanie każdego roku rocznego sprawozdania z działalności Frontexu i przedkładanie go zarządowi; e) opracowywanie projektu preliminarza dochodów i wydatków Frontexu oraz wykonywanie budżetu Frontexu; f) przekazywanie swoich uprawnień innym członkom personelu Frontexu z zastrzeżeniem regulaminu przyjmowanego zgodnie z właściwymi procedurami; g) przyjmowanie zaleceń w sprawie środków, w tym decyzji, zawierających propozycje dla państw członkowskich dotyczących wszczęcia i przeprowadzania wspólnych operacji, szybkich interwencji na granicy i innych działań; h) ocena, zatwierdzanie i koordynowanie wniosków składanych przez państwa członkowskie, a dotyczących wspólnych operacji lub szybkich interwencji na granicy; i) ocena, zatwierdzanie i koordynacja wniosków składanych przez państwa członkowskie, a dotyczących wspólnych operacji powrotowych lub interwencji powrotowych; j) zapewnianie realizacji planów operacyjnych, o których mowa we właściwych przepisach; k) ocena składanych przez państwa członkowskie wniosków o pomoc w postaci zespołów wspierających zarządzanie migracjami i ocenę ich potrzeb we współpracy z właściwymi agencjami UE; l) zapewnianie wykonania decyzji Rady; m) wycofanie finansowania działań zgodnie z art. 25 ww. rozporządzenia; n) ocena rezultatów działań zgodnie z art. 26 ww. rozporządzenia; o) określanie minimalnej liczby elementów wyposażenia technicznego niezbędnego do zaspokojenia potrzeb Frontexu, w szczególności w zakresie realizacji wspólnych operacji,

rozmieszczenia zespołów wspierających zarządzanie migracjami, szybkich interwencji na granicy, operacji powrotowych i interwencji powrotowych; p) przygotowanie planów działań będących następstwem wyników wewnętrznych i zewnętrznych sprawozdań z kontroli oraz wewnętrznych i zewnętrznych ocen, a także dochodzeń prowadzonych przez OLAF oraz składanie sprawozdania z postępów dwa razy do roku Komisji (oraz regularnie zarządowi); q) ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej przez stosowanie środków zapobiegawczych przeciwko nadużyciom finansowym, korupcji i innym nielegalnym działaniom poprzez skuteczną kontrolę oraz, w razie wykrycia nieprawidłowości, odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych, a także, w stosownych przypadkach, przez nakładanie skutecznych, proporcjonalnych i odstrasżających sankcji administracyjnych i finansowych oraz r) opracowywanie strategii Frontexu w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i przedstawianie jej zarządowi do zatwierdzenia. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 powtórzyło wskazane wyżej zadania i uprawnienia dyrektora wykonawczego w art. 106 ust. 4 z pewnymi zmianami, tj.: 1) modyfikacji uległo brzmienie przepisu, który zobowiązywał dyrektora wykonawczego do corocznego przygotowywania dokumentu programowego i przedkładania go zarządowi po zasięgnięciu opinii Komisji (w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 dyrektor wykonawczy zobligowany został bowiem do corocznego przygotowywania projektu jednolitego dokumentu programowego i przedkładania go zarządowi do zatwierdzenia, zanim projekt zostanie przesłany Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji do dnia 31 stycznia każdego roku); 2) w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 wśród zadań i uprawnień dyrektora wykonawczego nie znalazła się ocena składanych przez państwa członkowskie wniosków o pomoc w postaci zespołów wspierających zarządzanie migracjami i ocenę ich potrzeb we współpracy z właściwymi agencjami UE (w myśl art. 40 ust. 2 ww. rozporządzenia obecnie to odpowiednie organy i jednostki organizacyjne Unii Europejskiej rozpatrują - zgodnie ze swoimi odpowiednimi mandatami - wniosek państwa członkowskiego o wzmocnienie i ocenę jego potrzeb w celu określenia całościowego pakietu służącego wzmocnieniu, składającego się z różnych działań koordynowanych przez odpowiednie organy i jednostki organizacyjne UE, który zostanie uzgodniony z zainteresowanym państwem członkowskim, zaś całość tego procesu koordynowany przez Komisję); 3) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 wprowadziło dodatkowe zadania i uprawnienia dyrektora wykonawczego, do których zalicza się: a) ocenę, przed podjęciem jakichkolwiek działań operacyjnych przez Frontex, czy występują naruszenia praw podstawowych lub zobowiązań w zakresie ochrony międzynarodowej mające poważny

charakter lub mogące się powtarzać zgodnie z art. 46 ust. 4 i 5 ww. rozporządzenia, b) składanie wniosku w sprawie utworzenia biur antenowych lub przedłużenia okresu ich działania zgodnie z art. 60 ust. 5 ww. rozporządzenia, c) powoływanie kierowników biur antenowych zgodnie z art. 60 ust. 4 ww. rozporządzenia.

W myśl art. 68 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 (obecnie art. 106 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896) Parlament Europejski lub Rada mogą wezwać dyrektora wykonawczego do złożenia sprawozdania z wykonywania jego zadań. Sprawozdanie to obejmuje informacje na temat wdrażania i monitorowania strategii w zakresie praw podstawowych, rocznego sprawozdania Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej z działalności za poprzedni rok, programu prac na następny rok oraz programowania wieloletniego Frontexu lub wszelkich innych kwestii związanych z działalnością agencji. Dyrektor wykonawczy występował przed Parlamentem Europejskim na jego wniosek i regularnie składał mu sprawozdania. Należy jednocześnie podkreślić, że obowiązujące rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 zobowiązało dyrektora wykonawczego do udzielania odpowiedzi na piśmie na wszystkie pytania zadane przez posłów do Parlamentu Europejskiego w ciągu 15 dni kalendarzowych od otrzymania takiego pytania. Dyrektor wykonawczy zobligowany został także do regularnego składania sprawozdań odpowiednim organom i komisjom Parlamentu Europejskiego (art. 106 ust. 2 ww. rozporządzenia). Należy przy tym zauważyć, iż z wyjątkiem przypadków, w których w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 przewidziano szczególne terminy, dyrektor wykonawczy zapewnia, aby sprawozdania były przekazywane Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji jak najszybciej, jednak nie później niż w ciągu sześciu miesięcy od zakończenia okresu sprawozdawczego, chyba że opóźnienie zostanie należycie uzasadnione na piśmie przez dyrektora wykonawczego (art. 106 ust. 3 ww. rozporządzenia). Dyrektor wykonawczy, zgodnie z art. 68 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 (obecnie art. 106 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896) ponosi odpowiedzialność za swoje działania przed zarządem.

3.2.3. Forum konsultacyjne

3.2.3.1. Sposób powołania

Zajmowanie się problemami nielegalnej migracji stanowiło - i stanowi nadal - ogromne wyzwanie prawne i humanitarne dla całej Unii Europejskiej. Niemal nie do uniknięcia wydaje się konflikt pomiędzy uzasadnioną potrzebą kontrolowania i przeciwdziałania nielegalnej

migracji z jednej strony, a potrzebą humanitarnego traktowania nielegalnych migrantów z drugiej.³⁸⁰ Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej od samego początku musiała dążyć do osiągnięcia tej niezwykle trudnej w urzeczywistnieniu równowagi pomiędzy wspomnianymi wyżej potrzebami³⁸¹. Od momentu powołania Frontexu wyrażano obawy co do wpływu jego działań na sferę praw człowieka, a obawy te stały się jeszcze poważniejsze, gdy Karta praw podstawowych Unii Europejskiej³⁸² stała się dla niego prawnie wiążąca, co stało się z chwilą wejścia w życie traktatu lizbońskiego 1 grudnia 2009 r. Parlament Europejski i Rada zareagowały na te obawy, przyjmując 25 października 2011 r. rozporządzenie (UE) nr 1168/2011, które wyraźnie zobligowało Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej do postępowania zgodnego z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej³⁸³. Na mocy ww. rozporządzenia m.in. zobowiązano Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej do wprowadzenia administracyjnych uregulowań mających propagować zgodność jej działań z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej. W myśl nowo dodanego przez rozporządzenie (UE) nr 1168/2011 do rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 art. 26a Frontex zobligowany został do dalszego rozwijania i wdrażania swojej strategii w zakresie praw podstawowych, a także monitorowania ich przestrzegania we wszystkich swoich działaniach (art. 26a ust. 1). W tym celu Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej zobowiązana została do ustanowienia forum konsultacyjnego, wspierającego zarząd oraz dyrektora wykonawczego w sprawach związanych z prawami podstawowymi (art. 26a ust. 2 zd. 1). Do uczestnictwa w forum konsultacyjnym

³⁸⁰ Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *Sprawozdanie specjalne Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie dochodzenia z własnej inicjatywy OI/5/2012/BEH-MHZ dotyczącego Frontexu*, s. 3.

³⁸¹ *Ibidem*.

³⁸² Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010) - ang. *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, fr. *Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne* - zbiór fundamentalnych praw człowieka i obowiązków obywatelskich uchwalony i podpisany w dniu 7 grudnia 2000 r. podczas szczytu Rady Europejskiej w Nicei w imieniu trzech organów Unii Europejskiej: Parlamentu, Rady UE oraz Komisji, powtórnie, z pewnymi poprawkami, podpisany przez przewodniczących tych organów podczas szczytu w Lizbonie 12 grudnia 2007 r. Moc wiążąca dokumentu została mu nadana przez traktat lizboński podpisany 13 grudnia 2007 r., który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Szerzej: A. Wyrozumska, *Znaczenie prawne zmiany statusu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Traktacie lizbońskim oraz Protokołu polsko-brytyjskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2 (85), s. 25-39.

³⁸³ Warto w tym miejscu jednak podkreślić, iż zarząd Frontexu już 31 marca 2011 r. - a więc jeszcze przed przyjęciem rozporządzenia (UE) nr 1168/2011 - zatwierdził swoją strategię dot. praw podstawowych. Niemniej jest to jednak dokument bardzo ogólnikowy. Zob. European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of Member States of the European Union, *Frontex Fundamental Rights Strategy*, 31 March 2011, s. 1-8.

miały zostać zaproszone - jako stali członkowie - Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR), a także inne właściwie przedmiotowo organizacje międzynarodowe (art. 26a ust. 2 zd. 2). Decyzje w sprawie składu, metod pracy forum konsultacyjnego oraz sposobów przekazywania mu informacji podejmować miał zarząd Frontexu na wniosek dyrektora wykonawczego (art. 26a ust. 2 zd. 3).

Na wniosek dyrektora wykonawczego z 23 maja 2012 r. zarząd Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej wydał decyzję nr 12/2012 w sprawie ustanowienia i składu Forum Konsultacyjnego Frontexu³⁸⁴. W jego pracach uczestniczyć mogli: przewodniczący zarządu Frontexu (lub jego zastępca), dyrektor wykonawczy (lub jego zastępca), urzędnik ds. praw podstawowych, a także - ale tylko w charakterze obserwatorów - inni pracownicy Frontexu wyznaczeni do tego celu przez dyrektora wykonawczego (art. 4 decyzji nr 12/2012).

Zgodnie z art. 2 decyzji nr 12/2012 do członkostwa w forum konsultacyjnym zaproszone zostały: Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) oraz Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) - co stanowiło powtórzenie dodanego do rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 art. 26a ust. 2 zd. 2 - a także dodatkowo następujące organizacje międzynarodowe: Rada Europy (CoE), Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM), a także Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE)³⁸⁵. Ponadto, w myśl art. 3 ww. decyzji, do członkostwa w forum konsultacyjnym Frontexu postanowiono zaprosić również maksimum dziewięć organizacji społeczeństwa obywatelskiego, promujących poszanowanie praw podstawowych w dziedzinach zarządzania granicami, a także migracji³⁸⁶.

Organizacja i funkcjonowanie forum konsultacyjnego zostały następnie istotnie doprecyzowane w wydanej 26 września 2012 r. przez zarząd Europejskiej Agencji Zarządzania

³⁸⁴ Frontex, *Management Board Decision No. 12/2012 of 23 May 2012 on the establishment and composition of Frontex Consultative Forum*, dalej jako decyzja nr 12/2012, s. 1-2.

³⁸⁵ *Ibidem*.

³⁸⁶ *Ibidem*, s. 2. Należy zauważyć, że organizacje te miały zostać wybrane po dokonaniu oceny złożonych przez nie wniosków na podstawie kryteriów kwalifikowalności i wyboru, określonych w załączniku do decyzji nr 12/2012. Kryteriami tymi były m.in.: 1) status prawny zgodny z prawem państwa, w którym organizacja została zarejestrowana, 2) ugruntowana wiedza i doświadczenie członków organizacji w obszarach istotnych dla forum konsultacyjnego Frontexu, 3) zdolność organizacji do przekazywania jej danych dotyczących działań, celów, czy strategii Frontexu, a także 4) dotychczasowe relacje z Frontexem i/lub zaangażowanie oraz współpraca z instytucjami międzynarodowymi, w tym Unią Europejską. Ponadto przy wyborze organizacji brano pod uwagę m.in.: jej położenie geograficzne (w tym szczególnie lokalizację w Europie), dyspozycyjność i motywację do pracy z szeroką gamą międzynarodowych organizacji i publicznych instytucji, a także poszanowanie i promowanie wartości wymienionych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej - za: Frontex, *Management Board Decision No. 12/2012...*, *op. cit.*, s. 7.

Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej decyzji nr 18/2012 w sprawie metod pracy forum konsultacyjnego Frontexu i sposobów przekazywania informacji forum konsultacyjnemu Frontexu³⁸⁷. W myśl przepisów tytułu I załącznika nr I do ww. decyzji organizacje zaproszone do członkostwa w forum konsultacyjnym zostały zobowiązane do wyznaczenia swoich przedstawicieli i ich zastępców do udziału w spotkaniach forum konsultacyjnego (art. 2.1.). Ponadto ww. decyzja przewidywała powołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczącego forum konsultacyjnego wybieranych spośród (i przez) jego członków (art. 3.1.). Przewodniczący forum konsultacyjnego - zgodnie z art. 3.1. - wybierany był spośród przedstawicieli trzech organizacji wymienionych w art. 26a ust. 2 zd. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 (następnie funkcję tę pełnić mieli rotacyjnie przedstawiciele pozostałych dwóch wymienionych w ww. rozporządzeniu organizacji)³⁸⁸. Wiceprzewodniczący wybierany był z kolei spośród przedstawicieli pozostałych członków forum konsultacyjnego (art. 3.1.). Czas trwania kadencji przewodniczącego i wiceprzewodniczącego wynosił jeden rok. Członkowie forum konsultacyjnego musieli informować przewodniczącego i wiceprzewodniczącego, a także sekretariat Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (zapewniający również wsparcie administracyjne oraz organizacyjne względem forum konsultacyjnego) o wszelkich zmianach dotyczących ich przedstawicieli lub ich zastępców. Zgodnie z treścią art. 2.3. Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w forum konsultacyjnym reprezentowali: 1) przewodniczący zarządu, jego zastępca bądź też inny należycie upoważniony przedstawiciel zarządu, 2) dyrektor wykonawczy (lub jego zastępca), 3) urzędnik ds. praw podstawowych, 4) pozostali pracownicy Frontexu wyznaczeni przez dyrektora wykonawczego do współpracy (z ich specjalistyczną wiedzą w zakresie poszczególnych punktów porządku obrad lub w charakterze obserwatorów)³⁸⁹. Organizacje niebędące członkami forum konsultacyjnego (jak również osoby fizyczne działające we własnym imieniu) mogły być zapraszane przez

³⁸⁷ Frontex, *Management Board Decision No. 18/2012 of 26 September 2012 on the working methods of the Frontex Consultative Forum and the modalities of the transmission of information to the Frontex Consultative Forum*, dalej jako decyzja nr 18/2012. Decyzja ta składała się ze wstępu, czterech krótkich technicznych artykułów, załącznika nr I (składającego się z wprowadzenia, tytułu I - *metody pracy*, tytułu II - *sposoby przekazywania informacji*, tytułu III - *postanowienia końcowe* oraz dodatku stanowiącego deklarację przestrzegania tajemnicy zawodowej), a także załącznika nr II (stanowiącego listę wybranych dziewięciu organizacji społeczeństwa obywatelskiego zaproszonych do członkostwa w forum konsultacyjnym, a także listę rezerwową).

³⁸⁸ *Ibidem*.

³⁸⁹ *Ibidem*.

przewodniczącego (lub wiceprzewodniczącego), w porozumieniu z dyrektorem wykonawczym Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, na wniosek członków forum konsultacyjnego, na podstawie konkretnego punktu porządku obrad, w celu aktywnego udziału w dyskusjach lub występowania w charakterze obserwatorów (art. 2.2.). Tytuł III (*Postanowienia końcowe*) załącznika nr 1 do ww. decyzji przewidywał z kolei, dla organizacji innych niż wymienione w art. 26a ust. 2 zd. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, trzyletni okres członkostwa w forum konsultacyjnym, które mogło zostać przedłużone (art. 1.1.). Postanowiono również o dokonaniu rewizji metod pracy i sposobów przekazywania forum konsultacyjnemu Frontexu informacji w okresie najpóźniej trzech lat od wejścia w życie regulującej te kwestie decyzji nr 18/2012 (art. 1.2.). Załącznik nr II do decyzji nr 18/2012 stanowił z kolei listę wybranych na okres trzech lat dziewięciu organizacji społeczeństwa obywatelskiego zaproszonych do członkostwa w forum konsultacyjnym³⁹⁰.

Pewne zmiany w organizacji i funkcjonowaniu forum konsultacyjnego zostały następnie wprowadzone przez zarząd Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w wydanej 24 września 2014 r. decyzji nr 19/2014 w sprawie zmiany metod pracy forum konsultacyjnego Frontexu i sposobów przekazywania informacji Forum Konsultacyjnemu Frontexu³⁹¹. Decyzja ta wprowadziła zmiany w przepisach tytułu I (*Metody pracy*) załącznika nr I do decyzji nr 18/2012. W art. 3.1. skreślono zapis dotyczący wyboru wiceprzewodniczącego spośród przedstawicieli pozostałych członków forum konsultacyjnego. Zmieniono długość kadencji przewodniczącego oraz wiceprzewodniczącego. Odtąd wybierani byli oni na dwuletnią kadencję z możliwością reelekcji.

W związku ze zbliżającym się wygaśnięciem okresu członkostwa w forum

³⁹⁰ Wśród organizacji społeczeństwa obywatelskiego znalazły się: 1) Amnesty International - Biuro ds. Instytucji Europejskich, 2) Caritas Europa, 3) Komisja ds. Migrantów Konferencji Kościołów Europejskich (ang. Churches' Commission for Migrants in Europe - CCME), 4) Europejska Rada ds. Uchodźców i Wyrzniętów (ang. European Council on Refugees and Exiles - ECRE), 5) Międzynarodowa Katolicka Komisja ds. Migracji (ang. International Catholic Migration Commission - ICMC), 6) Międzynarodowa Komisja Prawników (ang. International Commission of Jurists - ICJ), 7) Jezuicka Służba Uchodźcom (ang. Jesuit Refugee Service - JRS), 8) Platforma Współpracy Międzynarodowej w Zakresie Nielegalnych Migrantów (ang. Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants - PICUM) oraz 9) Biuro Czerwonego Krzyża przy Unii Europejskiej (ang. Red Cross EU Office). Załącznik nr II zawierał także listę rezerwową organizacji, na której znalazły się: Europejskie Stowarzyszenie Obrony Praw Człowieka (ang. European Association for the Defense of Human Rights), Grecka Rada ds. Uchodźców (ang. Greek Council for Refugees), Centrum Altiero Spinelli, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Liga Praw Człowieka (ang. Human Rights League), a także Międzynarodowa Rada Rehabilitacji Ofiar Tortur (ang. International Rehabilitation Council for Torture Victims).

³⁹¹ Frontex, *Management Board Decision No. 19/2014 of 24 September 2014 on the revision of the working methods of the Frontex Consultative Forum and the modalities of the transmission of information to the Frontex Consultative Forum*, dalej jako decyzja nr 19/2014.

Konsultacyjnym dziewięciu organizacji społeczeństwa obywatelskiego zarząd Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej ponownie zaprosił 29 czerwca 2015 r. je do składania wniosków do uczestnictwa w forum konsultacyjnym Frontexu. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego miały zostać wybrane po dokonaniu oceny złożonych przez nie wniosków na podstawie kryteriów kwalifikowalności i wyboru, określonych w załączniku do decyzji nr 12/2012. Przed upływem trzech lat od wydania decyzji nr 18/2012 zarząd Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej wydał 9 września 2015 r. decyzję nr 29/2015 w sprawie składu forum konsultacyjnego Frontexu ds. praw podstawowych³⁹².

Po przekształceniu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, zgodnie z treścią art. 61 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, w strukturze administracyjnej i zarządczej Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej znalazło się m.in. forum konsultacyjne. W rozporządzeniu tym - po raz pierwszy względem wcześniejszych uregulowań - znalazł się artykuł w całości poświęcony forum konsultacyjnemu (art. 70 ww. rozporządzenia). W jego treści powtórzone zostały natomiast przepisy dotyczące forum konsultacyjnego znane dotychczas z art. 26a rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, poświęconego strategii agencji w zakresie praw podstawowych. Frontex ponownie zobligowany został do zaproszenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) oraz innych właściwych organizacji do uczestnictwa w pracach forum konsultacyjnego (art. 70 ust. 2 zd. 1). Decyzję w sprawie składu forum konsultacyjnego oraz warunków przekazywania mu informacji w dalszym ciągu podejmował zarząd na wniosek dyrektora wykonawczego (art. 70 ust. 2 zd. 2).

W związku z wygasającym 31 grudnia 2018 r. mandatem do uczestnictwa w forum konsultacyjnym Frontexu dziewięciu organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zarząd

³⁹² Frontex, *Management Board Decision No. 29/2015 of 09 September 2015 on the composition of the Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights*, zwana dalej jako Decyzja nr 29/2015. W skład dziewięciu organizacji społeczeństwa obywatelskiego weszły: 1) AIRE Centre, a także ponownie 2) Amnesty International - Biuro ds. Instytucji Europejskich, 3) Caritas Europa, 4) Komisja ds. migrantów Konferencji Kościołów Europejskich, 5) Europejska Rada ds. Uchodźców i Wygnańców, 6) Międzynarodowa Komisja Prawników, 7) Jezuicka Służba Uchodźcom, 8) Platforma Współpracy Międzynarodowej w Zakresie Nielegalnych Migrantów oraz 9) Biuro Czerwonego Krzyża przy Unii Europejskiej. Mandat do uczestnictwa w forum konsultacyjnym Frontexu wymienionych wyżej dziewięciu organizacji społeczeństwa obywatelskiego wygasł 31 grudnia 2018 r.

skorzystał z przysługującego mu uprawnienia wynikającego z art. 1.1. decyzji nr 18/2012 i przyjął 18 września 2018 r. decyzję nr 18/2018 w sprawie odnowienia mandatu forum konsultacyjnego w jego obecnym składzie do 30 czerwca 2019 r.³⁹³ (mandat ów został odnowiony jeszcze jeden raz przez przyjęcie przez zarząd Frontexu 27 marca 2019 r. decyzji nr 4/2019 w sprawie odnowienia mandatu forum konsultacyjnego w jego obecnym składzie do 31 grudnia 2019 r.³⁹⁴). Dnia 14 września 2019 r. zarząd Frontexu wydał natomiast decyzję nr 26/2019 w sprawie ogłoszenia otwartego naboru wniosków do uczestnictwa w forum konsultacyjnym oraz określenia głównych kryteriów naboru³⁹⁵. Zgodnie z pkt 3 decyzji nr 26/2019 do członkostwa w forum konsultacyjnym ponownie zaproszone zostały: Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) oraz Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR), co stanowiło realizację przepisu art. 70 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 oraz - z uwagi na posiadany mandat i doświadczenie w promocji poszanowania praw podstawowych w dziedzinie zarządzania granicami i migracjami - następujące organizacje międzynarodowe: Rada Europy (CoE), Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM), a także Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). Ponadto, w myśl pkt 4 decyzji nr 26/2019 do członkostwa w forum konsultacyjnym Frontexu postanowiono zaprosić ponownie maksimum dziewięć organizacji społeczeństwa obywatelskiego, promujących poszanowanie praw podstawowych w dziedzinach zarządzania granicami i migracjami. Zgodnie z art. 1 decyzji nr 26/2019 organizacje te miały zostać wybrane do forum konsultacyjnego na okres trzech lat, począwszy od 1 stycznia 2020 r., po dokonaniu oceny złożonych przez nie wniosków na podstawie listy głównych kryteriów³⁹⁶,

³⁹³ Frontex, *Management Board Decision 18/2018 of 18 September 2018 on renewing the mandate of the Consultative Forum in its current, composition until 30 June 2019.*

³⁹⁴ Frontex, *Management Board Decision 4/2019 of 27 March 2019 on renewing the mandate of the Consultative Forum in its current, composition until 31 December 2019.*

³⁹⁵ Frontex, *Management Board Decision 26/2019 of 14 October 2019 on the launch of an open call of applications for the new composition of the Consultative Forum and on setting out main composition criteria,* zwana dalej jako decyzja nr 26/2019.

³⁹⁶ Wśród kryteriów tych tym razem znalazły się: 1) wysoki poziom ugruntowanej wiedzy i doświadczenie członków organizacji w dziedzinach związanych z działalnością forum konsultacyjnego Frontexu, 2) udokumentowane doświadczenie: praktyczne doświadczenie prawnicze lub doradztwo w kontaktach z migrantami/uchodźcami, 3) wcześniejsze lub obecne zaangażowanie w projekty/działania UE dotyczące praw podstawowych, 4) geograficzny obszar zainteresowania organizacji/stopień obecności organizacji na poziomie krajowym, regionalnym lub międzynarodowym (w tym w państwach trzecich), 5) niezależność: neutralność, bezstronność i powstrzymanie się od wszelkich powiązań politycznych, 6) uznanie (rozumiane jako uznanie dotychczasowej działalności organizacji na arenie międzynarodowej przez odpowiednie podmioty, niebędące członkami forum konsultacyjnego), 7) wcześniejsze lub obecne zaangażowanie w projekty/działania UE, w tym szkolenia lub działalność naukową, dotyczące migracji i zarządzania granicami, 8) umiejętność współpracy z wieloma organizacjami o różnym charakterze, w tym z instytucjami publicznymi (organy ścigania), organizacjami międzynarodowymi i pozarządowymi, a także 9) przejrzystość i odpowiedzialność działalności organizacji.

określonych w załączniku do ww. decyzji.

Wejście w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 m.in. znacząco umocniło pozycję urzędnika ds. praw podstawowych w ramach Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (o czym będzie mowa w kolejnej części niniejszego rozdziału), co znalazło swój wyraz również w zmianach dotyczących funkcjonowania forum konsultacyjnego. Zgodnie z treścią art. 99 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 struktura administracyjna i kierownicza Frontexu obejmuje obecnie zarząd, dyrektora wykonawczego, zastępców dyrektora wykonawczego oraz urzędnika ds. praw podstawowych. W enumeratywnym wyliczeniu nie znalazło się natomiast forum konsultacyjne (jak miało to miejsce we wspomnianym już art. 61 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624). W myśl art. 108 ust. 2 zd. 2 ww. rozporządzenia, na podstawie wniosku urzędnika ds. praw podstawowych złożonego po zasięgnięciu opinii dyrektora Wykonawczego, zarząd podejmuje decyzję w sprawie składu forum konsultacyjnego oraz warunków przekazywania informacji forum konsultacyjnemu (do momentu wejścia w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 wnioski ten składał dyrektor wykonawczy). Zgodnie z treścią art. 3.2. decyzji nr 29/2019 w sprawie składu forum konsultacyjnego ds. praw podstawowych³⁹⁷ przyjętej 2 grudnia 2019 r. przez zarząd Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej do uczestnictwa w pracach forum konsultacyjnego w ramach trzyletniej kadencji (1 stycznia 2020 - 31 grudnia 2022), oprócz organizacji międzynarodowych wskazanych w decyzji nr 26/2019 tym razem zaproszono siedem organizacji społeczeństwa obywatelskiego³⁹⁸. Niemniej należy przy tym zauważyć, że

³⁹⁷ Frontex, *Management Board Decision 29/2019 of 2 December 2019 on the composition of the Consultative Forum on Fundamental Rights*, dalej jako decyzja nr 29/2019. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na błąd terminologiczny w nazwie decyzji 29/2019. Otóż dosłowne tłumaczenie z j. angielskiego nazwy decyzji nr 29/2019 na j. polski każe przyjąć jako nazwę własną „forum konsultacyjne ds. praw podstawowych”. Jest to jednak nazwa błędna, bowiem zgodnie z treścią rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, a następnie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 wspomniany podmiot występujący wyłącznie pod nazwą „forum konsultacyjne”. Błędna nazwa pojawia się również konsekwentnie w samej treści decyzji nr 29/2019.

³⁹⁸ Wśród wspomnianych siedmiu organizacji społeczeństwa obywatelskiego znalazły się: 1) Amnesty International - Biuro ds. Instytucji Europejskich, 2) Komisja ds. Migrantów Konferencji Kościołów Europejskich, 3) Międzynarodowa Komisja Prawników, 4) Jezuicka Służba Uchodźcom, 5) Platforma Współpracy Międzynarodowej w Zakresie Nielegalnych Migrantów, 6) Biuro Czerwonego Krzyża przy Unii Europejskiej oraz organizację 7) Save the Children. Tym samym liczba organizacji społeczeństwa obywatelskiego uczestniczących w pracach forum konsultacyjnego zmniejszyła się z dziewięciu do siedmiu; w pracach forum konsultacyjnego rozpoczynającej się począwszy od 1 stycznia 2020 r. kadencji przestały uczestniczyć Caritas Europa, Międzynarodowa Katolicka Komisja ds. Migracji oraz Europejska Rada ds. Uchodźców i Wygnańców, zaś do grona organizacji uczestniczących w działalności forum konsultacyjnego dołączyła organizacja Save the Children. Jednocześnie, w myśl art. 3.3. decyzji nr 29/2019, w przypadku gdyby któraś z organizacji społeczeństwa obywatelskiego podjęła decyzję o wycofaniu się z uczestnictwa w pracach forum konsultacyjnego w czasie trwania jej mandatu, zarząd Frontexu - na wniosek dyrektora wykonawczego - miał podjąć decyzję o rozpoczęciu procedury otwartego naboru aby wypełnić powstały w ten sposób wakat.

29 stycznia 2020 r. zarząd Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej wydał decyzję nr 4/2020 zmieniającą decyzję zarządu 29/2019 z dnia 2 grudnia 2019 r. w sprawie składu forum konsultacyjnego ds. praw podstawowych³⁹⁹. Decyzja nr 4/2020 wprowadziła do decyzji nr 29/2019 niewielkie zmiany; jedną z nich było zaproszenie do uczestnictwa w pracach forum konsultacyjnego - z uwagi na posiadany mandat i doświadczenie w promocji poszanowania praw podstawowych w dziedzinie zarządzania granicami i migracjami - również Europejskiego Biura Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka (ang. UN High Commissioner for Human Rights - Regional Office for Europe).

3.2.3.2. Ewolucja kompetencji

W myśl nowo dodanego przez rozporządzenie (UE) nr 1168/2011 do rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 art. 26a ust. 2 zd. 4 podstawowym zadaniem forum konsultacyjnego było udzielanie zarządowi oraz dyrektorowi wykonawczemu opinii w kwestiach związanych z dalszym rozwojem i wdrażaniem strategii w zakresie praw podstawowych, kodeksem postępowania i wspólnymi minimalnymi programami szkolenia funkcjonariuszy i pracowników. Zgodnie z treścią art. 26a ust. 2 zd. 5 i 6 ww. rozporządzenia forum konsultacyjne zostało jednocześnie zobligowane do przygotowywania rocznego sprawozdania ze swoich działań (podawanego do wiadomości publicznej). Należy przy tym podkreślić, iż forum konsultacyjne posiadało dostęp do ogółu informacji, które dotyczyły poszanowania praw podstawowych w odniesieniu do działań Frontexu (art. 26a ust. 4 ww. rozporządzenia).

Zgodnie z treścią art. 1 decyzji nr 18/2012 metody pracy oraz sposoby przekazywania informacji forum konsultacyjnemu Frontexu stanowiły zaakceptowany załącznik nr I do ww. decyzji. We wprowadzeniu do załącznika nr I powtórzono postanowienia nowo dodanego do rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 art. 26a, podkreślając jednocześnie że: 1) celem powołania forum konsultacyjnego jest wsparcie dyrektora wykonawczego i zarządu Frontexu w kwestiach związanych z prawami podstawowymi, 2) Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej zasięgać będzie opinii forum konsultacyjnego w sprawach związanych z dalszym rozwojem i wdrażaniem swojej strategii w zakresie praw podstawowych, kodeksem postępowania i wspólnymi podstawowymi programami szkoleń dla funkcjonariuszy i pracowników, 3) forum konsultacyjne powinno stanowić niezbędny zasób specjalistycznej wiedzy umożliwiający

³⁹⁹ Frontex, *Management Board Decision 4/2020 of 29 January 2020 amending Management Board Decision 29/2019 of 2 December 2019 on the composition of the Consultative Forum on Fundamental Rights*, zwana dalej jako decyzja nr 4/2020. Również w przypadku decyzji nr 4/2020 pojawia się błąd terminologiczny - por. wcześniejszy przypis.

Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej - w tym przede wszystkim jej zarządowi - zdobywanie informacji i porad związanych z rozwojem i promowaniem poszanowania praw podstawowych we wszystkich działaniach Frontexu⁴⁰⁰. Forum konsultacyjne miało przedstawiać strategiczne opinie, zalecenia i zestawy informacji na temat tego, w jaki sposób Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej może strukturalnie poprawić przestrzeganie oraz promocję praw podstawowych w swoich działaniach. Podkreślono również, że zadania forum konsultacyjnego oraz urzędnika ds. praw podstawowych należy rozumieć jako wzajemnie się uzupełniające⁴⁰¹. W tytule I (*Metody pracy*) wspomnianego wyżej załącznika nr I określono, iż forum konsultacyjne działa zgodnie z zasadami przejrzystości, wzajemnego szacunku, otwartego procesu, świadomego uczestnictwa, kolegalności i konsensusu w celu zwiększenia poszanowania i promocji praw podstawowych we wszystkich działaniach Frontexu, określonych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 2007/2004, a także w strategii dotyczącej praw podstawowych. W myśl art. 3.5. tytułu I (*Metody pracy*) załącznika nr I decyzji nr 18/2012 forum konsultacyjne wydawało opinie na wniosek zarządu Frontexu lub dyrektora wykonawczego. Zasięganie jego opinii było obowiązkowe w sprawach związanych z dalszym rozwojem Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, wdrażaniem strategii w zakresie praw podstawowych, kodeksem postępowania i wspólnymi podstawowymi programami nauczania funkcjonariuszy i pracowników (art. 3.5.). Ponadto, zgodnie z art. 3.5., forum konsultacyjne mogło wydawać z własnej inicjatywy zalecenia. Na jego wniosek zarząd i/lub dyrektor wykonawczy Frontexu musieli przekazać odpowiedź na piśmie, przedstawiając swoje opinie i działania podjęte w następstwie opinii i/lub zalecenia forum konsultacyjnego (art. 3.5.). W celu przygotowania swoich opinii lub zaleceń członkowie forum konsultacyjnego mogli wyznaczyć członka-sprawozdawcę do przygotowania projektu tekstu (art. 3.5.). W tytule II (*Sposoby przekazywania informacji*) załącznika nr 1 rozstrzygnięto, że do posiedzeń forum konsultacyjnego stosuje się art. 11d rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, odnoszący się do przepisów Komisji dotyczących bezpieczeństwa określonych w załączniku do decyzji Komisji 2001/844/WE, EWWiS, Euratom z dnia 29 listopada 2001 r.⁴⁰² i odpowiednie przepisy Frontexu dotyczące wrażliwych informacji niejawnych (art. 1.1.). Członkowie forum konsultacyjnego, ich przedstawiciele i inni

⁴⁰⁰ Frontex, *Management Board Decision No. 18/2012...*, *op. cit.*, s. 3.

⁴⁰¹ *Ibidem*.

⁴⁰² Dz. Urz. L 317 z 3.12.2001, s. 1, dalej jako decyzja Komisji 2001/844/WE, EWWiS, Euratom.

uczestnicy posiedzeń zobowiązani zostali do podpisania deklaracji zachowania tajemnicy zawodowej, określonej w dodatku do załącznika nr 1 (art. 1.2.). Ponadto, bez uszczerbku dla wyżej wymienionych zasad przewidziano, że: a) informacje niejawne (informacje szczególnie chronione) powinny zostać niezwłocznie udostępnione członkom forum konsultacyjnego na żądanie (art. 2.1.), b) wrażliwe, niesklasyfikowane informacje należy przetwarzać i wymieniać zgodnie z art. 11d rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, odnoszącym się do przepisów Komisji dotyczących bezpieczeństwa określonych w załączniku do decyzji Komisji 2001/844/WE, EWWiS, Euratom oraz odpowiednich przepisów Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (art. 2.2.), c) informacje niejawne UE należy przetwarzać i wymieniać zgodnie z art. 11d rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, odnoszącym się do przepisów Komisji dotyczących bezpieczeństwa określonych w załączniku do decyzji Komisji 2001/844/WE, EWWiS, Euratom oraz odpowiednich przepisów Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (art. 2.3.). Zgodnie z art. 3 tytułu II wszelkie informacje niezbędne do pracy forum konsultacyjnego i dotyczące poszanowania praw podstawowych w działaniach Frontexu - zgodnie z art. 26a ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 - miały być przekazywane za pośrednictwem sekretariatu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej lub podczas spotkań samego forum konsultacyjnego. Ponadto, jeśli forum konsultacyjne uznałoby, że informacje te są niewystarczające do jego prawidłowego funkcjonowania, może ono zwrócić się do dyrektora wykonawczego o dodatkowe informacje (art. 3). Dyrektor wykonawczy postanawiał o przekazaniu wymaganych informacji, chyba że uznał wniosek forum konsultacyjnego za nieuzasadniony. Wnioski o dodatkowe informacje przekazywane były dyrektorowi wykonawczemu za pośrednictwem sekretariatu lub podczas spotkań forum konsultacyjnego (art. 3). W przypadku naruszenia tajemnicy zawodowej i innych wymogów dotyczących poufności przez przedstawicieli forum konsultacyjnego zastosowane miały zostać zasady, o których mowa w przepisach Komisji dotyczących bezpieczeństwa określonych w załączniku do decyzji Komisji 2001/844/WE, EWWiS, Euratom oraz odpowiednich przepisach Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (art. 4).

Wejście w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 zobowiązało Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej do ustanowienia forum konsultacyjnego, wspierającego dyrektora wykonawczego i zarząd niezależną poradą

w kwestiach związanych z prawami podstawowymi (art. 70 ust. 1). W myśl art. 70 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 opinii forum konsultacyjnego należy każdorazowo zasięgać w kwestiach związanych z dalszym rozwojem i wdrażaniem strategii w zakresie praw podstawowych, kodeksami postępowania i wspólnymi podstawowymi programami szkoleń. Pewnego rodzaju *novum* względem przepisu określonego w art. 26a rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 stanowi obowiązek zasięgnięcia opinii forum konsultacyjnego także przy tworzeniu mechanizmu skargowego. Podobnie jak dotychczas, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 zobligowało forum konsultacyjne do corocznego przygotowywania, jak również podawania do wiadomości publicznej sprawozdania ze swoich działań (art. 70 ust. 4). Rozszerzeniu uległ przepis dotyczący zapewnienia forum konsultacyjnemu dostępu do informacji; w myśl art. 70 ust. 5, bez uszczerbku dla zadań urzędnika ds. praw podstawowych, forum konsultacyjnemu należy bowiem zapewnić skuteczny dostęp do wszelkich informacji, które dotyczą poszanowania praw podstawowych, w tym przez realizację wizyt w miejscach prowadzenia wspólnych operacji lub szybkich interwencji na granicy (jednak pod warunkiem uzyskania zgody przyjmującego państwa członkowskiego) oraz wizyt na obszarach *hotspotów*, a także w miejscach prowadzenia operacji i interwencji powrotowych. Zgodnie z treścią art. 50 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 Frontex zobowiązany został do stosowania przepisów Komisji dotyczących bezpieczeństwa określonych w decyzji Komisji (UE, Euratom) 2015/444 z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie przepisów bezpieczeństwa dotyczących ochrony informacji niejawnych UE⁴⁰³ (przepisy te miały zastosowanie m.in. do wymiany, przetwarzania i przechowywania informacji niejawnych). Jednym z przejawów wdrażania postanowień wynikających ze wspomnianej decyzji było m.in. przyjęcie 9 lutego 2017 r. przez zarząd Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej decyzji nr 03/2017 w sprawie warunków przekazywania informacji forum konsultacyjnemu⁴⁰⁴, uchylającej w tym zakresie decyzje zarządu nr 18/2012 oraz nr 19/2014. Członkowie forum konsultacyjnego, ich przedstawiciele i inni uczestnicy posiedzeń zobowiązani zostali do podpisania oświadczenia o zachowaniu tajemnicy zawodowej, określonego w załączniku nr 1 do decyzji nr 03/2017 (art. 1.2.). W myśl art. 2 decyzji nr 03/2017 przewidziano również, iż: a) informacje jawne (informacje niewrażliwe) powinny być natychmiast udostępnione członkom forum konsultacyjnego na ich żądanie, b) wrażliwe informacje jawne mają być przetwarzane i wymieniane zgodnie z art. 50

⁴⁰³ OJ L 72, 17.3.2015, s. 53-88.

⁴⁰⁴ Frontex, *Management Board Decision 03/2017 of 09 February 2017 on the terms of the transmission of information to the Consultative Forum*, zwana dalej jako decyzja nr 03/2017.

rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, odnoszącym się do przepisów Komisji dotyczących bezpieczeństwa określonych w załączniku do decyzji Komisji 2001/844/WE, EWWiS, Euratom oraz odpowiednich przepisów Frontexu, c) informacje niejawnie UE mają być przetwarzane i wymieniane zgodnie z art. 50 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, odnoszącym się do przepisów Komisji dotyczących bezpieczeństwa określonych w załączniku do decyzji Komisji 2001/844/WE, EWWiS, Euratom oraz odpowiednich przepisów Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Wszelka korespondencja z/do forum konsultacyjnego odbywać miała się za pośrednictwem sekretariatu forum konsultacyjnego (nie zaś sekretariatu Frontexu jak miało to miejsce dotychczas). Dyrektor wykonawczy oraz zarząd mogli jednak zwrócić się do forum konsultacyjnego (lub udzielić odpowiedzi bezpośrednio), przekazując kopię do sekretariatu forum konsultacyjnego (art. 3). Zgodnie z treścią art. 4.1. decyzji nr 03/2017 informacje niezbędne do pracy forum konsultacyjnego, a dotyczące poszanowania praw podstawowych w działaniach Frontexu, o których mowa w art. 70 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, powinny być przekazywane przez Frontex forum konsultacyjnemu za pośrednictwem sekretariatu forum konsultacyjnego lub podczas jego posiedzeń. Jeżeli informacje, o których mowa, zostałyby uznane przez forum konsultacyjne za niewystarczające dla jego właściwego działania, mogło ono podjąć decyzję o zwróceniu się do dyrektora wykonawczego Frontexu z wnioskiem o przekazanie dodatkowych informacji za pośrednictwem sekretariatu forum konsultacyjnego (przy użyciu formularza określonego w załączniku nr 2 decyzji nr 03/2017) lub podczas posiedzenia forum konsultacyjnego (art. 4.2.). Dyrektor wykonawczy podejmował wówczas decyzję o przekazaniu ww. informacji, chyba że uznał, że wniosek nie dotyczy kwestii związanych z poszanowaniem praw podstawowych w działaniach Frontexu, uznając go tym samym za nieuprawniony (art. 4.2.). Wniosek o informację należało rozpatrzyć niezwłocznie, co do zasady w ciągu 15 dni roboczych od jego rejestracji, zaś w uzasadnionych przypadkach termin ten mógł zostać przedłużony o kolejnych 15 dni roboczych (art. 4.3.). Pozostałe kwestie dotyczące metod pracy forum konsultacyjnego pozostały bez zmian i w dalszym ciągu regulowały je decyzje nr 18/2012 oraz nr 19/2014.

Wejście w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 dokonało pewnych zmian w zakresie kompetencji forum konsultacyjnego. Unijny prawodawca w treści art. 99 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 poprzestał jedynie na stwierdzeniu, iż forum konsultacyjne wspomaga Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej w charakterze organu doradczego. Przepisy dotyczące forum

konsultacyjnego znane z art. 70 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 zostały powtórzone (z pewnymi zmianami) w art. 108 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/189. Zgodnie z treścią art. 108 ust. 1 ww. rozporządzenia forum konsultacyjne wspiera Frontex przez udzielanie niezależnych porad w kwestiach związanych z prawami podstawowymi. Obowiązujące rozporządzenie przesądza również, że dyrektor wykonawczy oraz zarząd - odtąd w porozumieniu z urzędnikiem ds. praw podstawowych - mogą zasięgać opinii forum konsultacyjnego w każdej sprawie dotyczącej praw podstawowych. W obowiązującym rozporządzeniu zmianie uległ również przepis, który dotyczy dostępu forum konsultacyjnego do informacji. Zgodnie bowiem z treścią art. 108 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896, bez uszczerbku dla zadań urzędnika ds. praw podstawowych, forum konsultacyjnemu zapewnia się skuteczny dostęp we właściwym czasie i w skuteczny sposób do wszelkich informacji dotyczących poszanowania praw podstawowych, w tym poprzez realizację wizyt w miejscach prowadzenia wspólnych operacji lub szybkich interwencji na granicy, pod warunkiem uzyskania zgody odpowiednio przyjmującego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego, wizyt na obszarach *hotspotów* oraz w miejscach prowadzenia operacji powrotowych i interwencji powrotowych, w tym - co stanowi *novum* w porównaniu z poprzednim stanem prawnym - również w państwach trzecich. Idąc dalej, w obowiązującym reżimie prawnym, jeśli przyjmujące państwo członkowskie nie zgadza się na przeprowadzenie przez forum konsultacyjne wizyty na miejscu wspólnej operacji lub szybkiej interwencji na granicy przeprowadzanej na jego terytorium, przekazuje Frontexowi na piśmie należycie uzasadnione powody takiej odmowy.

W myśl postanowień tytułu I (*Metody pracy*) załącznika nr 1 do decyzji nr 18/2012 posiedzenia forum konsultacyjnego funkcjonującego w ramach Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej zwoływane były w porozumieniu z przewodniczącym i wiceprzewodniczącym z inicjatywy dyrektora wykonawczego, przewodniczącego zarządu Frontexu lub na wniosek większości członków forum konsultacyjnego (art. 3.2.). Zgodnie z art. 3.3. projekt porządku obrad ustalany był każdorazowo przez przewodniczącego i wiceprzewodniczącego w porozumieniu z dyrektorem wykonawczym Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (lub jego zastępcą) oraz przewodniczącym zarządu Frontexu (lub jego zastępcą) i musiał zostać przedłożony członkom forum konsultacyjnego najpóźniej na dwa tygodnie przed datą

posiedzenia. Forum konsultacyjne przyjmowało swoje opinie i zalecenia w drodze konsensusu swoich członków, a w przypadku niemożliwości jego osiągnięcia przewodniczący mógł wyjątkowo zarządzić głosowanie, decyzja zaś zapadała zwykłą większością głosów (art. 3.4.). Zgodnie z art. 4.2 spotkania forum konsultacyjnego odbywały się zasadniczo w siedzibie głównej Frontexu, w Warszawie, dwa razy w roku. Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej ponosiła koszty związane z udziałem członków, a także innych uczestników w spotkaniach forum konsultacyjnego (art. 4.4.).

Pewne zmiany w kwestii organizacji pracy forum konsultacyjnego zostały następnie wprowadzone przez zarząd Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej poprzez wydanie wspomianej już decyzji nr 19/2014. Decyzja ta przesądziła bowiem o dokonaniu zmiany w tytule I (*Metody pracy*) załącznika nr I do decyzji nr 18/2012; w art. 3.2. dodano zapis dotyczący organizacji spotkań tzw. grup fokusowych (ang. *focus group*) w ramach forum konsultacyjnego. Spotkania takich grup z zarządem Frontexu mogły być zwoływane w zależności od potrzeb na wniosek forum konsultacyjnego lub zarządu. Z kolei zgodnie z nowym brzmieniem art. 4.2. w tytule I (*Metody pracy*) załącznika nr I do decyzji nr 18/2012 formalne spotkania forum konsultacyjnego mogły odtąd odbywać się nie tylko w siedzibie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w Warszawie, ale również w Biurze Łącznikowym Frontexu w Brukseli, zasadniczo trzy razy w roku, w zależności od potrzeb i wniosków. Dodatkowe spotkania robocze mogły być natomiast zwoływane zgodnie z rocznym programem prac forum konsultacyjnego bądź według bieżących potrzeb, z inicjatywy przewodniczącego forum konsultacyjnego lub dyrektora wykonawczego i mogły obejmować członków forum konsultacyjnego, a także personel Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (art. 4.2.). O takich dodatkowych spotkaniach roboczych informowany był zarząd Frontexu.

Po przekształceniu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, zgodnie z treścią art. 70 ust. 2 zd. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, forum konsultacyjne - po zasięgnięciu opinii zarządu oraz dyrektora wykonawczego - w dalszym ciągu samodzielnie określa swoje metody pracy, a także ich program. (art. 70 ust. 2 zd. 3). Zgodnie z treścią art. 4 decyzji nr 29/2019 zasady dotyczące uczestnictwa w posiedzeniach forum konsultacyjnego oraz metod

jego pracy i programu prac nadal określała z kolei decyzja nr 18/2012. Zasady te pozostały w mocy również po wejściu w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896. Podjęta przez zarząd Frontexu decyzja nr 4/2020 wprowadziła zmianę brzmienia art. 4 decyzji nr 29/2019; odtąd forum konsultacyjne określa swoje metody pracy oraz ustala program prac po konsultacji z zarządem i dyrektorem wykonawczym Frontexu. Tym samym przestały obowiązywać w tym zakresie właściwe przepisy wynikające z decyzji nr 18/2012 oraz nr 19/2014. Warto jednak nadmienić, że do 31 grudnia 2021 r. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej nie upubliczniła żadnych dokumentów dotyczących nowych metod prac (czy programu prac) forum konsultacyjnego.

3.2.4. Urzędnik ds. praw podstawowych

3.2.4.1. Sposób powołania

Zarząd Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, zgodnie z treścią dodanego przez rozporządzenie (UE) nr 1168/2011 do rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 art. 26a ust. 3, został również zobowiązany do mianowania, posiadającego odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie w dziedzinie praw podstawowych, urzędnika ds. praw podstawowych. Urzędnik ds. praw podstawowych wyznaczony został na posiedzeniu zarządu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej 27 września 2012 r.⁴⁰⁵ Niestety, sama treść decyzji nr 17/2012 w sprawie wyznaczenia urzędnika ds. praw podstawowych⁴⁰⁶ zarządu Frontexu pozostaje niejawna⁴⁰⁷. Pierwszą osobą wyznaczoną przez zarząd na urzędnika ds. praw podstawowych została hiszpańska prawnik, Inmaculada Arnaez Fernandez⁴⁰⁸, która objęła swój urząd 17 grudnia 2012 r.⁴⁰⁹

W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, które przekształciło Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, po raz pierwszy względem poprzednich uregulowań znalazł się odrębny artykuł

⁴⁰⁵ Frontex, *Management Board designates Fundamental Rights Officer*, 27.09.2012, <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/management-board-designates-fundamental-rights-officer-8IK8lm>, [dostęp: 20.04.2020].

⁴⁰⁶ Frontex, *Management Board Decision No. 17/2012 on the designation of the Fundamental Rights Officer*.

⁴⁰⁷ Pomimo wystosowania stosownej prośby Frontex nie udostępnił do chwili obecnej treści ww. decyzji autorowi niniejszej dysertacji.

⁴⁰⁸ Frontex, *Management Board designates...*, *op. cit.*

⁴⁰⁹ Frontex, *Work Plan 2013 - Fundamental Rights Officer*, 25.02.2013.

poświęcony urzędnikowi ds. praw podstawowych (art. 71). W myśl art. 71 ust. 1 zd. 1 ww. rozporządzenia zarząd Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej powoływał urzędnika ds. praw podstawowych, który musiał posiadać niezbędne kwalifikacje i doświadczenie w dziedzinie praw podstawowych (art. 71 ust. 1 zd. 3), będąc niezależny w pełnieniu swoich obowiązków (art. 71 ust. 2 zd. 1). Od 5 listopada 2018 r. stanowisko tymczasowego urzędnika ds. praw podstawowych zajmowała Niemka, Annegret Kohler⁴¹⁰.

Wejście w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 znacząco wzmocniło pozycję urzędnika ds. praw podstawowych w strukturze Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Zgodnie z treścią art. 109 ust. 1 ww. rozporządzenia posiadający niezbędne kwalifikacje, wiedzę ekspercką i doświadczenie zawodowe w dziedzinie praw podstawowych urzędnik ds. praw podstawowych powoływany będzie odtąd przez zarząd na podstawie listy trzech kandydatów, po zasięgnięciu opinii forum konsultacyjnego. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 zobowiązało również zarząd Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej do określenia specjalnych zasad, mających zastosowanie do urzędnika ds. praw podstawowych w celu zagwarantowania niezależności jego i jego personelu w wykonywaniu ich obowiązków (art. 109 ust. 4 zd. 1). Frontex został również zobligowany do zapewnienia, by urzędnik ds. praw podstawowych mógł działać samodzielnie i był niezależny podczas pełnienia swoich obowiązków. Obowiązujące rozporządzenie wprost przesądziło również o tym, że urzędnik ds. praw podstawowych musi dysponować wystarczającymi i odpowiednimi zasobami kadrowymi oraz finansowymi niezbędnymi do realizacji swoich zadań, a także sam wybierać swój personel

⁴¹⁰ Inmaculada Arnaez Fernandez pełniła stanowisko urzędnika ds. praw podstawowych nieprzerwanie do 9 października 2018 r., pozostając od tego dnia w niedyspozycji i zmuszając tym samym zarząd Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej do podjęcia stosownych działań, służących zapewnieniu ciągłości funkcjonowania ww. urzędu. W związku z zaistniałą sytuacją, 5 listopada 2018 r. zarząd Frontexu przyjął decyzję nr 27/2018 w sprawie powołania *ad interim* urzędnika ds. praw podstawowych. Zgodnie z treścią art. 1 ww. decyzji, na stanowisko tymczasowego urzędnika ds. praw podstawowych powołana została Niemka, Annegret Kohler, pełniącą dotychczas stanowisko doradcy dyrektora wykonawczego Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Jednocześnie tymczasowe powołanie Annegret Kohler miało wygasnąć w dniu powrotu Inmaculady Arnaez Fernandez do swoich obowiązków (art. 1 ust. 3 ww. decyzji). Niemniej wobec stale przedłużającej się niedyspozycji Inmaculady Arnaez Fernandez, a także coraz bardziej odczuwalnego braku stanowiska zastępcy urzędnika ds. praw podstawowych w strukturze Frontexu zarząd przyjął 12 czerwca 2019 r. decyzję nr 13/2019 dotyczącą przyjmowania ustaleń w zastępstwie urzędnika ds. praw podstawowych. Zgodnie z pkt 1 uzasadnienia decyzji nr 13/2019, zarząd Frontexu - w celu zapewnienia ciągłości działania ww. urzędu - w porozumieniu z tymczasowym urzędnikiem ds. praw podstawowych podjął decyzję o wyznaczeniu tzw. powiązanego urzędnika ds. praw podstawowych (ang. *Associated Fundamental Rights Officer*) z uprawnieniami do zastępowania urzędnika ds. praw podstawowych w przypadku jego nieobecności. W pkt 7 uzasadnienia ww. decyzji podkreślono również, iż przyszłe, zastępujące rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 rozporządzenie przewidywać będzie stanowisko zastępcy urzędnika ds. praw podstawowych. Tym samym, zgodnie z art. 1 decyzji nr 13/2019 w przypadku nieobecności urzędnika ds. praw podstawowych miał być on zastępowany przez tzw. powiązanego urzędnika ds. praw podstawowych, upoważnionego do podejmowania i podpisywania decyzji w jego imieniu.

podległy wyłącznie jemu (art. 109 ust. 5 akapity 1-2). *Novum* stanowił również przepis, zgodnie z którym urzędnik ds. praw podstawowych podlega bezpośrednio zarządowi (art. 109 ust. 4 zd. 2 ww. rozporządzenia). Jednocześnie należy zauważyć, że pomimo wejścia w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 stanowisko tymczasowego urzędnika ds. praw podstawowych w dalszym ciągu pełni Annegret Kohler⁴¹¹.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 w art. 109 ust. 6 przewidziało powołanie zapowiadanego już w decyzji nr 13/2019 stanowiska zastępcy urzędnika ds. praw podstawowych. Odtąd urzędnika ds. praw podstawowych wspomaga jego zastępca. Zastępcę urzędnika ds. praw podstawowych powołuje zarząd Frontexu z listy zawierającej co najmniej trzech kandydatów przedstawionych przez urzędnika ds. praw podstawowych. Zastępca urzędnika ds. praw podstawowych musi posiadać niezbędne kwalifikacje i doświadczenie w dziedzinie praw podstawowych i być niezależny podczas pełnienia swoich obowiązków. Jeżeli urzędnik ds. praw podstawowych jest nieobecny lub niezdolny do pracy, jego zadania przejmuje zastępca.

3.2.4.2. Ewolucja kompetencji

Rola i kompetencje urzędnika ds. praw podstawowych określone zostały w dodanym przez rozporządzenie (UE) nr 1168/2011 do rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 art. 26a, a także decyzji nr 18/2012, w której literalnie przesadzono o wzajemnym uzupełnianiu się forum konsultacyjnego oraz urzędnika ds. praw podstawowych w kwestiach realizacji zadań związanych z zapewnieniem poszanowania praw podstawowych w działalności Frontexu.⁴¹² Pewne doprecyzowanie zadań urzędnika ds. praw podstawowych znalazło się z kolei w jego

⁴¹¹ Nadmienić należy, że po wejściu w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 zarząd Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej 23 września 2020 r. wydał decyzję nr 26/2020 w sprawie powołania *ad interim* urzędnika ds. praw podstawowych. Zgodnie z art. 1.3. decyzji nr 26/2020 Annegret Kohler w dalszym ciągu pełni stanowisko tymczasowego urzędnika ds. praw podstawowych. Niemniej jej mandat wygaśnie z dniem pomyślnego obsadzenia stanowiska w wyniku procesu selekcji lub po upływie maksymalnie okresu jednego roku od daty wejścia w życie wspomnianej decyzji w życie (decyzja nr 26/2020 weszła w życie 24 września 2020 r.), w zależności od tego, co nastąpi wcześniej (art. 1.5. ww. decyzji). Co istotne, 10 listopada 2020 r. zarząd Frontexu wydał decyzję nr 35/2020 zatwierdzającą publikację ogłoszenia o naborze na stanowisko urzędnika ds. praw podstawowych, niemniej do 31 grudnia 2020 r. nie zostało ono upublicznione. Wyraźnie widać więc, że wraz ze wzmocnieniem pozycji urzędnika ds. praw podstawowych poprzez zmianę jego statusu i znaczne rozszerzenie zakresu jego zadań w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896, Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej wciąż nie jest w stanie uregulować obsadzenia tego stanowiska na stałe. Wydaje się jednak, że wobec wydania przez zarząd Frontexu decyzji nr 35/2020 w 2021 r. ta tymczasowa, ale trwająca jednak nieprzerwanie od listopada 2018 r. sytuacja, polegająca na pracy Annegret Kohler jako urzędnika ds. praw podstawowych *ad interim*, ulegnie niebawem normalizacji.

⁴¹² Frontex, *Management Board Decision, No. 18/2012...*, *op. cit.*, s. 4.

kolejnych planach pracy na lata 2013⁴¹³, 2014⁴¹⁴ i 2015⁴¹⁵. Na podstawie tych dokumentów - o roboczym jednak charakterze - wymienić należy następujące zadania urzędnika ds. praw podstawowych: 1) przedstawianie uwag na temat wspólnych operacji i projektów pilotażowych koordynowanych przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, 2) przyczynianie się do skutecznego przestrzegania praw podstawowych poprzez regularne monitorowanie bieżących działań Frontexu, w tym wizyty w terenie, a także przygotowywanie z takich działań sprawozdań, 3) określenie możliwych środków zapobiegawczych oraz naprawczych dotyczących możliwych incydentów związanych z naruszeniami praw podstawowych, które mogą wystąpić we wspólnych operacjach i projektach pilotażowych realizowanych przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, 4) utworzenie i prowadzenie rejestru możliwych incydentów związanych z naruszeniami praw podstawowych, a związanych z działalnością Frontexu, 5) monitorowanie i analiza wdrażania strategii dot. praw podstawowych opracowanej przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, a także 6) zapewnienie odpowiedniej ochrony i gwarancji praw podstawowych podczas operacji i działań Frontexu oraz przyczynianie się do rozwiązywania ew. problemów związanych z przestrzeganiem praw podstawowych w jego działalności. Niezależny w pełnieniu swoich obowiązków, urzędnik ds. praw podstawowych, składał regularnie zarządowi oraz forum konsultacyjnemu sprawozdania, stanowiące jego wkład w mechanizm monitorowania praw podstawowych. Należy zaznaczyć, że zarówno forum konsultacyjne, jak i urzędnik ds. praw podstawowych, posiadali dostęp do wszelkich informacji dotyczących poszanowania praw podstawowych w odniesieniu do wszystkich działań Frontexu (art. 26a ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004).

Na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, które przekształciło Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, do zadań urzędnika ds. praw podstawowych w dalszym ciągu należy uczestnictwo w pracach nad strategią Frontexu w zakresie praw podstawowych, jak również monitorowanie oraz promowanie przestrzegania praw podstawowych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej (art. 71 ust. 1 zd. 2). W myśl art. 71 ust.

⁴¹³ Frontex, *Work Plan 2013 - Fundamental...*, *op cit.*

⁴¹⁴ Frontex, *Work Plan 2014 - Fundamental Rights Officer*, 28.02.2014.

⁴¹⁵ Frontex, *Work Plan 2015 - Fundamental Rights Officer*, 02.03.2015.

2 zd. 2-3 ww. rozporządzenia jest on zobligowany do bezpośredniego, regularnego składania sprawozdań zarządowi Frontexu oraz do współpracy z forum konsultacyjnym, tym samym uczestnicząc w mechanizmie monitorowania praw podstawowych. Należy zauważyć, że rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 w art. 71 ust. 3 wprost wyznaczyło urzędnika ds. praw podstawowych jako podmiot opiniujący plany operacyjne Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej dotyczące wspólnych operacji, procedury uruchamiania szybkiej interwencji na granicy, operacji powrotowych oraz interwencji powrotowych. Kluczową jednak zmianą wprowadzoną przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 w kontekście pozycji urzędnika ds. praw podstawowych stanowiło wprowadzenie tzw. mechanizmu skargowego.

Mechanizm skarg stanowi mechanizm administracyjny, ponieważ Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej nie może samodzielnie badać zarzutów dotyczących przypadków naruszania praw podstawowych przez członków europejskich zespołów straży granicznej i przybrzeżnej. Zgodnie z treścią art. 72 ust. 1 ww. rozporządzenia Frontex - we współpracy z urzędnikiem ds. praw podstawowych - zobowiązany został do podjęcia niezbędnych środków mających na celu ustanowienie mechanizmu skargowego, który służyłby monitorowaniu oraz zapewnianiu przestrzegania praw podstawowych we wszystkich działaniach Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Tym samym każda osoba (lub inne strony występujące w imieniu takiej osoby), którą dotknęły w sposób bezpośredni działania personelu uczestniczącego we wspólnej operacji, projekcie pilotażowym, szybkiej interwencji na granicy, rozmieszczeniu zespołu wspierającego zarządzanie migracjami czy operacji lub interwencji powrotowej i która uznała, że jej prawa podstawowe zostały naruszone w wyniku takowych działań, może wnieść pisemną skargę do Frontexu (art. 72 ust. 2 ww. rozporządzenia). Niemniej dopuszczalne są jedynie te skargi, które dotyczą konkretnego naruszenia praw podstawowych (art. 72 ust. 3 ww. rozporządzenia).

W myśl przepisu art. 72 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 za rozpatrywanie skarg otrzymanych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej - zgodnie z prawem do dobrej administracji⁴¹⁶ - odpowiedzialny jest

⁴¹⁶ Zgodnie z treścią art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej: „1. Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. 2. 2. Prawo to obejmuje: a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację; b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej; c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji. 3. Każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji. 4. Każdy może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku”. W tym miejscu warto również

urzędnik ds. praw podstawowych. W tym celu bada dopuszczalność samej skargi, którą rejestruje, przekazując ją następnie do dyrektora wykonawczego Frontexu bądź - w przypadku skarg dotyczących członków zespołów - do rodzimego państwa członkowskiego, informując ponadto odpowiednie władze (lub odpowiedni organ) właściwe do spraw praw podstawowych w państwie członkowskim, a finalnie także rejestruje i zapewnia następcze działania Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej lub państwa członkowskiego (art. 72 ust. 4 ww. rozporządzenia). Zgodnie z prawem do dobrej administracji, jeżeli skarga uznana została za dopuszczalną, skarżący są informowani o jej zarejestrowaniu, o przystąpieniu do jej rozpoznania, a także o planowanym udzieleniu odpowiedzi. Jeśli skarga zostanie przekazana władzom lub organom krajowym, skarżącemu przekazuje się odpowiednie dane kontaktowe. Jeżeli natomiast skarga uznana zostanie za niedopuszczalną, skarżącego informuje się o przyczynach i - o ile jest to możliwe - przedstawia dalsze możliwości zgłoszenia zastrzeżeń. Wszelkie decyzje muszą ponadto zostać sporządzone w formie pisemnej oraz zawierać uzasadnienie (art. 72 ust. 5 ww. rozporządzenia).

Zgodnie z treścią art. 72 ust. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, jeżeli zarejestrowana skarga dotyczy członka personelu Frontexu, Dyrektor Wykonawczy - po zasięgnięciu opinii urzędnika ds. praw podstawowych - zapewnia odpowiednie działania następcze, w tym ew. środki dyscyplinarne. Dyrektor wykonawczy informuje także w ustalonym terminie urzędnika ds. praw podstawowych o ustaleniach dokonanych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz o działaniach następczych podjętych jako reakcję na skargę, w tym o ew. środkach dyscyplinarnych. Jeżeli skarga dotyczy *stricte* kwestii dotyczących ochrony danych, dyrektor wykonawczy włącza do postępowania inspektora ochrony danych Frontexu. Wówczas urzędnik ds. praw podstawowych oraz inspektor ochrony danych sporządzają pisemny protokół ustaleń, określając również podział zadań oraz zakres współpracy w odniesieniu do otrzymanej skargi.

W przypadku zarejestrowania skargi dotyczącej funkcjonariusza straży granicznej państwa przyjmującego lub członka zespołów (w tym oddelegowanego członka zespołu lub oddelegowanego eksperta krajowego), w myśl art. 72 ust. 7 ww. rozporządzenia, to rodzime państwo członkowskie zobowiązane jest do zapewnienia odpowiednich działań następczych, w tym ew. środków dyscyplinarnych oraz innych środków zgodnych z prawem krajowym. Właściwe państwo członkowskie jest również zobligowane do informowania urzędnika ds.

nadmienić, iż konkretyzację obywatelskiego prawa do dobrej administracji stanowi tzw. europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej - akt prawny przyjęty przez Parlament Europejski dnia 6 września 2001 r., mający charakter zbioru zaleceń.

praw podstawowych o dokonanych ustaleniach i działaniach następczych podjętych w reakcji na skargę w ustalonym terminie, a następnie - w razie potrzeby - w regularnych odstępach czasu. Frontex podejmuje działania następcze w tej sprawie, jeżeli właściwe państwo członkowskie nie przedłożyło stosownego sprawozdania. Należy zauważyć, że w przypadku stwierdzenia naruszenia praw podstawowych lub obowiązków wynikających z ochrony międzynarodowej przez funkcjonariusza straży granicznej lub oddelegowanego eksperta krajowego Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej może, zgodnie z dyspozycją art. 72 ust. 8 ww. rozporządzenia, zwrócić się do państwa członkowskiego o bezzwłoczne odsunięcie takiego funkcjonariusza lub oddelegowanego eksperta krajowego od działalności Frontexu, a nawet o usunięcie go z rezerwy szybkiego reagowania. Urzędnik ds. praw podstawowych informuje dyrektora wykonawczego i zarząd o ustaleniach dokonanych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej i państwa członkowskie oraz o podjętych przez nie działaniach następczych w reakcji na skargę (art. 72 ust. 9 ww. rozporządzenia).

Art. 72 ust. 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 zobowiązał urzędnika ds. praw podstawowych do opracowania oraz przedłożenia dyrektorowi wykonawczemu oraz zarządowi Frontexu formularza skargi, w którym wymagało się podania szczegółowych i konkretnych informacji o zarzucanym naruszeniu praw podstawowych, a w razie konieczności również do opracowania i przedłożenia dalszych szczegółowych zasad w tym zakresie. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej zobligowana została z kolei do zapewnienia łatwego dostępu do informacji na temat możliwości i procedury składania skarg, w tym także osobom wymagającym szczególnego traktowania. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 zobowiązało ponadto Frontex do zamieszczenia formularza skargi na stronie internetowej agencji i zapewnienia jego dostępności (w formie papierowej) w czasie wszystkich działań Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, w językach, które obywatele państw trzecich rozumieją lub co do których można zasadnie przyjąć, że je rozumieją. Warto nadmienić, że urzędnik ds. praw podstawowych musi również rozpatrywać skargi w przypadku ich przedłożenia w formie innej niż przez standardowy formularz skargi.

W celu zabezpieczenia interesów skarżących urzędnik ds. praw podstawowych rozpatruje skargi w sposób poufny, zgodnie prawem Unii Europejskiej i właściwym prawem krajowym, chyba że skarżący wyraźnie zrzeknie się przysługującego mu prawa do poufności. Zrzeczenie się przez skarżącego prawa do poufności należy rozumieć jako wyrażenie przez niego zgody na ujawnienie (w stosownych przypadkach) przez urzędnika ds. praw podstawowych lub Frontex właściwym władzom lub organom tożsamości skarżącego

w odniesieniu do spraw będących przedmiotem skargi (art. 72 ust. 11 ww. rozporządzenia). Należy podkreślić, że przedłożenie skargi przez skarżącego uważa się za wyrażenie przez niego zgody na przetwarzanie jego danych osobowych przez Frontex i urzędnika ds. praw podstawowych w rozumieniu obowiązujących przepisów.

Wejście w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 wprowadziło kolejne zmiany w zakresie kompetencji urzędnika ds. praw podstawowych. Co istotne, ww. rozporządzenie wprowadziło jasno określony, obszerny katalog zadań urzędnika ds. praw podstawowych. W myśl art. 109 ust. 2 ww. rozporządzenia urzędnik ds. praw podstawowych wykonuje następujące zadania: a) uczestniczy w tworzeniu strategii Frontexu w zakresie praw podstawowych i powiązanego z nią planu działania (w tym przez wydawanie zaleceń dotyczących ich udoskonalenia), b) monitoruje przestrzeganie przez Frontex praw podstawowych (w tym przez prowadzenie postępowań wyjaśniających dotyczących działalności Frontexu), c) propaguje ideę przestrzegania praw podstawowych przez Frontex, d) jeśli urzędnik ds. praw podstawowych uzna to za konieczne lub jeżeli zwrócono się o to do niego, doradza Frontexowi w sprawie wszelkich działań, bez ich opóźniania, e) opiniuje plany operacyjne przygotowywane dla działań operacyjnych Frontexu, projektów pilotażowych i projektów pomocy technicznej w państwach trzecich, f) opiniuje porozumienia robocze, g) przeprowadza wizyty w miejscach prowadzenia wspólnych operacji, szybkich interwencji na granicy, projektów pilotażowych, rozmieszczenia zespołów wspierających zarządzanie migracjami, operacji lub interwencji powrotowych, w tym w państwach trzecich, h) udostępnia sekretariat na potrzeby forum konsultacyjnego, i) informuje dyrektora wykonawczego o ewentualnych naruszeniach praw podstawowych podczas działań prowadzonych przez Frontex, j) wybiera obserwatorów praw podstawowych i kieruje nimi, a także k) wykonuje wszelkie inne zadania, jeżeli stanowi tak rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896. Zgodnie z treścią art. 109 ust. 3 obowiązującego rozporządzenia, do celów związanych z wyborem i kierowaniem pracą obserwatorów praw podstawowych, urzędnik ds. praw podstawowych w szczególności wykonuje także następujące zadania: a) powołuje obserwatorów praw podstawowych, b) kieruje ich do operacji i działań, c) wyznacza obserwatorów praw podstawowych do pełnienia roli obserwatorów przymusowych powrotów na potrzeby zasobu obserwatorów przymusowych powrotów, d) zapewnia odpowiednie przeszkolenie obserwatorów praw podstawowych oraz e) informuje dyrektora wykonawczego o ewentualnych naruszeniach praw podstawowych zgłaszanych mu przez obserwatorów praw podstawowych, jeżeli uzna to za konieczne (z kolei dyrektor wykonawczy zobligowany jest do udzielenia urzędnikowi ds. praw podstawowych odpowiedzi na temat tego, w jaki sposób

zareagowano na ewentualne naruszenia praw podstawowych). Należy jednocześnie podkreślić, że zgodnie z art. 109 ust. 3 akapit 3 ww. rozporządzenia urzędnik ds. praw podstawowych ma prawo powierzyć którekolwiek ze swoich zadań o których mowa w art. 109 ust. 2, jednemu z obserwatorów praw podstawowych (z wyjątkiem ww. pkt j). W pozostałej części art. 109 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 powtórzono przepisy znane z art. 71 rozporządzenie Rady (UE) nr 2016/1624. Urzędnik ds. praw podstawowych zobowiązany został do współpracy z forum konsultacyjnym. Ponadto jest on zobligowany do corocznego publikowania sprawozdania dotyczącego jego działalności oraz informacji, w jakim stopniu w działaniach Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej przestrzegane są prawa podstawowe. Sprawozdania te muszą zawierać informacje na temat mechanizmu skargowego i wdrażania strategii w zakresie praw podstawowych (art. 109 ust. 4 zd. 2-5). Urzędnik ds. praw podstawowych ma także dostęp do wszystkich informacji dotyczących przestrzegania praw podstawowych w odniesieniu do ogółu działań Frontexu (art. 109 ust. 7).

W tym miejscu warto również przyjrzeć się szerzej roli obserwatorów praw podstawowych. Obserwatorzy praw podstawowych - zatrudnieni jako personel statutowy Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej - mają za zadanie oceniać zgodność działań operacyjnych z prawami podstawowymi, udzielają porad oraz pomocy w tym względzie, jak również przyczyniają się do promowania praw podstawowych jako element europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami (art. 110 ust. 1 ww. rozporządzenia). Do ich zadań, zgodnie z art. 110 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896, należy: 1) monitoring zgodności z prawami podstawowymi, a także udzielanie porad i pomocy w zakresie praw podstawowych podczas przygotowywania, prowadzenia oraz oceny działań operacyjnych Frontexu, do których monitorowania zostali wyznaczeni przez urzędnika ds. praw podstawowych; w tym zakresie w szczególności: a) dokonują obserwacji przygotowywania planów operacyjnych, a następnie przedstawiając urzędnikowi ds. praw podstawowych sprawozdanie, umożliwiają mu tym samym wykonywanie jego zadań w tym zakresie, b) przeprowadzają wizyty (w tym o charakterze długoterminowym) w miejscach, w których prowadzone są działania operacyjne, c) współpracują i pozostają w kontakcie z koordynatorami oraz udzielają mu porad i pomocy, d) informują koordynatora i sprawozdają urzędnikowi ds. praw podstawowych na temat wszelkich ew. naruszeń praw podstawowych podczas działań operacyjnych Frontexu oraz e) uczestniczą w ocenie rezultatów wszystkich działań operacyjnych Frontexu; 2) pełnienie roli obserwatorów przymusowych powrotów oraz 3) uczestniczenie w działalności szkoleniowej Europejskiej Agencji Straży Granicznej

i Przybrzeżnej w dziedzinie praw podstawowych, w tym poprzez organizację szkoleń w zakresie praw podstawowych. Należy podkreślić, iż urzędnik ds. praw podstawowych wyznacza co najmniej jednego obserwatora praw podstawowych do każdej operacji. Może również zdecydować o wyznaczeniu obserwatorów praw podstawowych do monitorowania wszelkich innych działań operacyjnych, które uważa za istotne. Obserwatorzy praw podstawowych mają dostęp do wszystkich miejsc, w których Frontex prowadzi działania operacyjne oraz do wszystkich dokumentów istotnych z punktu widzenia przeprowadzenia konkretnego działania (art. 110 ust. 4 ww. rozporządzenia). W myśl art. 110 ust. 5 ww. rozporządzenia obserwatorzy praw podstawowych mogą być także wyznaczani przez urzędnika ds. praw podstawowych do pełnienia roli obserwatorów przymusowych powrotów na potrzeby zasobu obserwatorów przymusowych powrotów.

Zgodnie z art. 110 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 urzędnik ds. praw podstawowych powołuje obserwatorów praw podstawowych, którzy są mu hierarchicznie podporządkowani. Podobnie jak urzędnik ds. praw podstawowych obserwatorzy praw podstawowych są niezależni w wykonywaniu swoich obowiązków. Podczas przebywania na obszarze operacyjnym obserwatorzy praw podstawowych noszą insygnia pozwalające na jednoznaczne zidentyfikowanie ich jako obserwatorów praw podstawowych. Należy zauważyć, iż obowiązujące rozporządzenie zobowiązało Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej do zatrudnienia co najmniej 40 obserwatorów praw podstawowych do 5 grudnia 2020 r. dyrektor wykonawczy - po zasięgnięciu opinii urzędnika ds. praw podstawowych - powinien również każdego roku dokonać oceny potrzeby zwiększenia liczby obserwatorów praw podstawowych. Na podstawie wspomnianej oceny dyrektor wykonawczy proponuje zarządowi, w razie zaistnienia takiej potrzeby, zwiększenie liczby obserwatorów praw podstawowych na kolejny rok, w zależności od potrzeb operacyjnych (art. 110 ust. 6 ww. rozporządzenia). Po zatrudnieniu obserwatorzy praw podstawowych przechodzą kompleksowe szkolenie w zakresie praw podstawowych, uwzględniające ich wcześniej zdobyte kwalifikacje i doświadczenie zawodowe w przedmiotowych dziedzinach. Frontex ma obowiązek zapewnić, aby przez cały okres ich zatrudnienia obserwatorzy praw podstawowych pełnili swoje obowiązki z zachowaniem najwyższych standardów. Dla wszystkich obserwatorów praw podstawowych sporządza się odpowiedni plan szkoleń celem zapewnienia im stałego rozwoju zawodowego, umożliwiającego pełnienie roli obserwatorów praw podstawowych (art. 110 ust. 7 ww. rozporządzenia).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 powtórzyło w art. 111 przepisy dotyczące mechanizmu skargowego, znane dotychczas z art. 72 rozporządzenia

Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, wprowadzając do nich niewielkie zmiany o charakterze uzupełniającym. I tak: a) skarga może odtąd dotyczyć nie tylko działań, ale i zaniechań personelu uczestniczącego w działaniach operacyjnych Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (art. 111 ust. 2 ww. rozporządzenia), b) skarga osoby, którą dotknęły działania lub zaniechania personelu, może dotyczyć również działań prowadzonych przez Frontex w państwie trzecim (art. 111 ust. 2 ww. rozporządzenia), c) Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej zobowiązana została do ustalenia odpowiedniej procedury w przypadku uznania skargi za niedopuszczalną lub niezasadną (art. 111 ust. 5 akapit 2 ww. rozporządzenia), d) w przypadku uznania skargi na niedopuszczalną lub niezasadną urzędnik ds. praw podstawowych zobligowany został do ponownego jej zbadania, jeśli skarżący przedłożył nowe dowody (art. 111 ust. 5 akapit 3 ww. rozporządzenia), e) standardowy formularz skargi musi być łatwo dostępny, w tym na urządzeniach mobilnych (art. 111 ust. 10 akapit 2 ww. rozporządzenia) oraz f) Frontex zobligowany jest do zapewnienia aby skarżący otrzymywali dalsze wskazówki i pomoc w kwestii procedury skargowej mobilnych (art. 111 ust. 10 akapit 2 ww. rozporządzenia). W pozostałym zakresie mechanizm skargowy pozostał bez zmian.

3.2.5. Wydziały

Tuż po utworzeniu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej jej funkcjonowanie opierało się o działanie sześciu odrębnych komórek, tj. a) komórki ds. operacji (zajmującej się ogólnie pojętą koordynacją działań Frontexu na granicach lądowych, morskich oraz w portach lotniczych, a także działań związanych z przeprowadzaniem operacji powrotowych), b) komórki ds. analizy ryzyka (w ramach której początkowo funkcjonowało Centrum Sytuacyjne Frontexu), c) komórki ds. szkoleń, d) komórki ds. planowania, badań i rozwoju, e) komórki ds. finansów i zamówień oraz f) komórki administracyjnej⁴¹⁷. Wcielono je następnie do nowo utworzonych trzech wydziałów: a) Wydziału Operacyjnego, b) Wydziału Rozwoju Potencjału oraz c) Wydziału Administracyjnego⁴¹⁸. Podział ten - pomimo zmiany nazw poszczególnych

⁴¹⁷ Frontex, *Sprawozdanie roczne Agencji Frontex za 2006 r. Koordynacja wywiadowczej współpracy operacyjnej na poziomie UE w celu zwiększenia bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych*, https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2006/microsoft_word_-_frontex-2008-0001-00-00-enpl.pdf, [dostęp: 21.04.2020].

⁴¹⁸ Frontex, *Sprawozdanie ogólne za 2008 r.*, https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2008/pl, [dostęp: 25.08.2020].

trzech wydziałów w 2015 r. w związku z planowaną reformą Frontexu - zasadniczo utrzymany został do chwili obecnej.

3.2.5.1. Wydział Działań Operacyjnych

W ramach Wydziału Operacyjnego Frontexu - zwanego od 2015 r. Wydziałem Działań Operacyjnych - funkcjonują cztery komórki organizacyjne, tj.: 1) Jednostka Analizy Ryzyka, 2) Centrum Sytuacyjne Frontexu, 3) Jednostka ds. Wspólnych Operacji oraz począwszy od 2015 r. 4) Jednostka ds. Wsparcia Powrotów.

Jednostka Analizy Ryzyka (ang. Risk Analysis Unit - RAU) stanowi jedną z najważniejszych jednostek organizacyjnych Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, realizując wraz z Centrum Sytuacyjnym Frontexu działania o charakterze wywiadowczym. Jej działalność w ścisły sposób łączy się z zadaniami Centrum Sytuacyjnego Frontexu, jak również Jednostki ds. Wspólnych Operacji. Prekursorem Jednostki Analizy Ryzyka było Centrum Analizy Ryzyka (ang. Risk Analysis Centre - RAC). RAC utworzone zostało *ad hoc* z inicjatywy Republiki Finlandii przez grupę ówczesnych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Islandię i Królestwo Norwegii, a jej siedziba mieściła się w Komendzie Głównej fińskiej Straży Granicznej w Helsinkach.⁴¹⁹ Centrum Analizy Ryzyka, które rozpoczęło działalność 1 kwietnia 2003 r., stanowiło stałą strukturę, na czele której stał dyrektor⁴²⁰, któremu podlegali: stały ekspert reprezentujący Republikę Finlandii jako państwa goszczącego RAC, fiński stały asystent odpowiedzialny za kwestie techniczne i organizacyjne, eksperci oddelegowani przez państwa uczestniczące w działaniach Centrum Analizy Ryzyka (początkowo byli to przedstawiciele sześciu państw), a także grupa wsparcia zapewniająca sprawną wymianę informacji oraz danych operacyjnych pomiędzy RAC a odpowiednimi państwami członkowskimi i Europolem⁴²¹. Warto w tym miejscu podkreślić, że Rzeczpospolita Polska aktywnie zaangażowała się w działania Centrum Analizy Ryzyka w związku z podjętą w lipcu 2003 r. decyzją o stopniowym włączaniu nowo przyjmowanych do UE państw do prac związanych z analizą ryzyka⁴²². We wrześniu 2003 r. polska Straż Graniczna delegowała przedstawiciela do zespołu stałych ekspertów wspierających RAC⁴²³. Propozycję uzasadniono m.in. możliwościami, wkładem i potencjałem polskiej Straży Granicznej w ochronę przyszłej granicy zewnętrznej oraz aktywnością w rozwoju współpracy europejskiej

⁴¹⁹ M. Adamczyk, *Europejska Agencja...*, *op. cit.*, s. 11.

⁴²⁰ Był nim Ilkka Laitinen, późniejszy pierwszy dyrektor wykonawczy Frontexu - przyp. aut.

⁴²¹ Council of the European Union, *Note from Finnish Delegation to Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum. Subject: Risk Analysis Centre*, Document No. 7396/03, Brussels, 13.03.2003.

⁴²² M. Adamczyk, *Europejska Agencja...*, *op. cit.*, s. 11.

⁴²³ *Ibidem*.

i międzynarodowej⁴²⁴. Po rozszerzeniu Unii Europejskiej w 2004 r. niektóre nowe państwa członkowskie - w tym Rzeczpospolita Polska oraz Węgry - oddelegowały swoich ekspertów do Centrum Analizy Ryzyka, uczestnicząc odtąd w jego pracach na identycznych zasadach jak pozostałe zaangażowane dotychczasową w działalność RAC państwa. Podstawowym zadaniem Centrum Analizy Ryzyka był rozwój środków, które służyć miały gromadzeniu oraz analizowaniu uzyskanych informacji w celu sporządzenia analiz ryzyka i raportów sytuacyjnych, przekazywanych następnie zainteresowanym państwom członkowskim⁴²⁵. W szczególności RAC miał za zadanie rozwijać i wdrażać zintegrowany model analizy ryzyka (CIRAM) celem dostarczania Wspólnej Jednostce Praktyków ds. Granic Zewnętrznych odpowiednich materiałów analitycznych, wspomagających podejmowanie decyzji w zakresie wspólnych operacji podejmowanych przez niektóre państwa członkowskie⁴²⁶. Koncepcja utworzenia Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej stanowiła asumpt do rozpoczęcia dyskusji w ramach Wspólnej Jednostki Praktyków ds. Granic Zewnętrznych na temat przyszłego funkcjonowania, rozwoju i celów Centrum Analizy Ryzyka. Jak zwraca uwagę M. Adamczyk, pozytywnie oceniano plany włączenia RAC w struktury Frontexu, w czym dopatrywano się stabilizacji oraz instytucjonalizacji jego zadań⁴²⁷. Jednocześnie rozważano rozszerzenie zakresu kompetencji jednostki, która w ramach Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej przejmie obowiązki Centrum Analizy Ryzyka (m.in. o analizy danych statystycznych i innych materiałów, w tym opracowywanych m.in. na potrzeby grupy roboczej Rady UE - Centrum Informacji, Refleksji i Wymiany ds. Przekraczania Granic Zewnętrznych i Migracji⁴²⁸)⁴²⁹. Sugerowano również odejście przyszłego Frontexu od przygotowywania jedynie analiz

⁴²⁴ M. Adamczyk, *Europejska Agencja...*, *op. cit.*, s. 11.

⁴²⁵ Council of the European Union, *Note from Finnish...*, *op. cit.*

⁴²⁶ *Ibidem.*

⁴²⁷ M. Adamczyk, *Europejska Agencja...*, *op. cit.*, s. 12.

⁴²⁸ Centrum Informacji, Refleksji i Wymiany ds. Przekraczania Granic Zewnętrznych i Migracji (CIREFI) - powstało na podstawie uchwały ministrów państw członkowskich odpowiedzialnych za sprawy imigracyjne, podjętej na posiedzeniu 30 listopada - 1 grudnia 1992 r. Jego członkowie, którymi są mający wiedzę specjalistyczną przedstawiciele państw członkowskich, spotykają się regularnie, tworząc Stałą Konferencję i korzystając ze wsparcia logistycznego Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej. Udziela ono państwom członkowskim pomocy w skutecznym przewycięzaniu trudności związanych z legalną imigracją, zapobieganiem nielegalnej imigracji i nielegalnemu pobytowi, efektywnym zwalczaniem przemytu ludzi, wykrywaniem fałszerstw dokumentów oraz repatriacją. Zadaniem CIREFI jest w szczególności: statystyczne opracowywanie przy użyciu jednolitych formularzy informacji dotyczących legalnej imigracji, nielegalnej imigracji i nielegalnego pobytu, nielegalnego przeprowadzania przez granice cudzoziemców, posługiwania się podróbnymi lub przerobionymi dokumentami podróży, działalności służb granicznych, a także regularne sporządzanie na tej podstawie raportów.

⁴²⁹ M. Adamczyk, *Europejska Agencja...*, *op. cit.*, s. 12.

długoterminowych i położenie większego nacisku na przygotowywanie analiz krótkookresowych i kierunkowych, przy szerszym uwzględnieniu zagadnień związanych z przestępczością zorganizowaną nakierowaną na przemysł i handel ludźmi⁴³⁰. Kolejnymi rozważanymi kierunkami przyszłych działań w aspekcie analizy ryzyka przyszłej agencji było położenie większego ciężaru na analizach problemowych, informacjach sygnałnych (wskazywanie potencjalnych problemów) oraz bardziej ambitnych działaniach analitycznych (wśród których wymienić należy m.in. oceny stanu czynników wypychających w państwach migracyjnych i zachęcających w państwach docelowych, dostosowanie systemów prawnych państw członkowskich do polityki migracyjnej Unii Europejskiej, istnienie rozwiązań ułatwiających nielegalnym migrantom wnikanie w społeczności państw docelowych, czy proponowanie nowych regulacji w zakresie azylu, migracji, zezwoleń na pobyt, itp.)⁴³¹. Zwracano również uwagę, że po formalnym ustanowieniu Frontexu oraz precyzyjnym określeniu obecnego RAC w ramach nowej struktury, powinna być także podjęta merytoryczna dyskusja nt. kierunków współpracy z Europolem, jak również z właściwymi organami zajmującymi się kwestiami z zakresu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa⁴³².

Po utworzeniu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej Centrum Analiz Ryzyka przekształcono w Jednostkę Analizy Ryzyka, a następnie włączono do struktury organizacyjnej Wydziału Operacyjnego (obecnie Wydziału Działań Operacyjnych Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej), w ramach którego funkcjonuje do chwili obecnej. Do zadań RAU należy identyfikowanie długoterminowych, średnioterminowych oraz krótkoterminowych tendencji rozwoju sytuacji na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej w kontekście ryzyka, zagrożeń, a także przewidywanych oraz niezbędnych środków zaradczych w celu umocnienia bezpieczeństwa granic. Jednostka Analizy Ryzyka, na podstawie analizy dostarczanych przez odpowiednie służby państw członkowskich, inne agencje UE, jak również państwa trzecie i organizacje partnerskie tworzą możliwie najpełniejsze obrazy sytuacyjne granic zewnętrznych Unii Europejskiej w kontekście zapobiegania przestępczości o charakterze transgranicznym (w szczególności przemytu i handlu ludźmi)⁴³³. RAU przygotowuje również oceny strategiczne, które obejmują raporty okresowe i sprawozdania na zamówienie, sprawozdania pokontrolne oraz analizy na potrzeby

⁴³⁰ M. Adamczyk, *Europejska Agencja...*, *op. cit.*, s. 12.

⁴³¹ *Ibidem*.

⁴³² *Ibidem*, s. 13.

⁴³³ A. Gruszczak, *Europejska wspólnota...*, *op. cit.*, s. 220.

wspólnych operacji. Warto również podkreślić, że Jednostka Analizy Ryzyka sporządza obrazy sytuacyjne na poziomie analitycznym w ramach wspólnego przedgranicznego obrazu wywiadowczego oraz europejskiego obrazu sytuacyjnego. Prowadzi również prace przygotowawcze dotyczące podstawowych usług i narzędzi analizy (m.in. w 2012 r. opracowała koncepcję metody przypisania poziomów wpływów)⁴³⁴.

Centrum Sytuacyjne Frontexu (ang. Frontex Situation Centre - FSC) stanowiło początkowo część Jednostki Analizy Ryzyka. Nowe ramy organizacyjne Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej wypracowane w 2007 r. i wdrożone w roku następnym, jak również przyjęcie cyklu operacyjnego określały dokładny zakres kompetencji poszczególnych struktur składowych Frontexu i wydzieliły Centrum Sytuacyjne jako odrębną jednostkę organizacyjną jego Wydziału Operacyjnego (obecnie Wydziału Działań Operacyjnych), w ramach którego funkcjonuje do chwili obecnej⁴³⁵. FSC stopniowo zwiększało swoją rolę w zależności od zaangażowania operacyjnego Frontexu, a także wytycznych politycznych oraz strategicznych określanych przez Radę Unii Europejskiej i Radę Europejską. Istotne znaczenie pod kątem praktycznym miało zastosowanie narzędzi i procedur wsparcia zarządzania kryzysowego w związku z operacją RABIT 2010, tj. rozmieszczenia zespołów szybkiej interwencji na granicy grecko-tureckiej. Centrum Sytuacyjne Frontexu odegrało wówczas kluczową rolę w zarządzaniu informacjami operacyjnymi i regularnym informowaniu państw zaangażowanych w ww. operację o rezultatach działań⁴³⁶.

FSC jest jednostką odpowiedzialną za monitorowanie sytuacji, jak również zarządzanie informacjami w ramach Wydziału Operacyjnego (obecnie Wydziału Działań Operacyjnych). Centrum Sytuacyjne Frontexu ma za zadanie zapewnić Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, a także jej partnerom oraz innym uprawnionym podmiotom aktualny obraz sytuacyjny określający poziom nielegalnych migracji na zewnętrznych granicach państw członkowskich UE. Obraz ten ma wspomóc zdolność wczesnego ostrzegania i reagowania na potencjalne zagrożenia ze strony migrantów, w tym m.in. ułatwić podjęcie decyzji w sprawie działań o charakterze operacyjnym⁴³⁷. FSC funkcjonuje jako główny interfejs komunikacyjny,

⁴³⁴ *Sprawozdanie dotyczące sprawozdania finansowego Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej za rok budżetowy 2012 wraz z odpowiedziami Agencji*, Dz. Urz. C 365, 13.12.2013, s. 252.

⁴³⁵ A. Gruszczak, *Europejska wspólnota...*, *op. cit.*, s. 221.

⁴³⁶ Frontex, *Sprawozdanie ogólne za rok 2009*, s. 24,

https://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2009/frontex-2010-0005-00-00-enpl.pdf, [dostęp: 21.04.2020].

⁴³⁷ A. Gruszczak, *Europejska wspólnota...*, *op. cit.*, s. 222.

który zapewnia obsługę przez 24 godziny na dobę siedem dni w tygodniu oraz wsparcie operacyjne i monitorowanie sytuacji w czasie zbliżonym do czasu rzeczywistego⁴³⁸. Działalność Centrum Sytuacyjnego Frontexu obejmuje trzy kluczowe obszary: 1) obszar operacji (w tym monitorowanie sytuacji, wymianę danych, zarządzanie informacjami, wsparcie zarządzania kryzysowego oraz działań w sytuacjach nadzwyczajnych), 2) obszar rozwoju (w tym inicjowanie i zarządzanie projektami, które służyły opracowywaniu narzędzi i rozwiązań mających na celu poprawę zarządzania informacjami, a także wzmocnienie świadomości sytuacyjnej) oraz 3) zarządzania (w tym zapewnienie obsługi technicznej oraz dokumentacji prac technicznych, dbanie o optymalizację sprawozdań sytuacyjnych i raportów informacyjnych, czuwanie nad przestrzeganiem procedur określonych w prawie Unii Europejskiej, w szczególności dotyczących ochrony danych osobowych, a także możliwie szybkie reagowanie na potrzeby zgłaszane przez państwa członkowskie UE oraz uprawnionych partnerów)⁴³⁹. FSC realizuje kilka funkcji, które czynią je centralną jednostką zarządzania informacjami oraz danymi uzyskiwanymi przez Frontex, jak również dysponowania materiałami analitycznymi powstającymi w Jednostce Analizy Ryzyka w wyniku przetwarzania pozyskanych informacji i danych⁴⁴⁰. Wśród nich wymienić należy: 1) ogląd sytuacyjny - co stanowi podstawową funkcję FSC, polegającą na stałym, bezpiecznym oraz rzetelnym dostarczaniu szczegółowych, dokładnych, a przede wszystkim aktualnych obrazów sytuacyjnych dotyczących bezpieczeństwa na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej), 2) monitoring mediów - polegający na stałej obserwacji i analizie treści medialnych przekazów, zarówno od publicznych nadawców, jak i komercyjnych, a także monitoring internetowych portali (warto zaznaczyć, że monitoring mediów społecznościowych traktowany jest jako metoda pozyskiwania istotnej informacji jawnoźródłowej), 3) praca na otwartych źródłach informacji, skupiająca się wokół opracowywania tekstów analitycznych, danych liczbowych, zestawień statystycznych, a stanowiąca istotne uzupełnienie informacji i materiałów analitycznych przekazywanych przez instytucjonalnych partnerów Frontexowi, 4) wczesne ostrzeżenie i antycypacja zagrożeń - Centrum Sytuacyjne Frontexu zapewnia monitoring sytuacji kryzysowych, przygotowując wczesne ostrzeżenia oraz raporty sytuacyjne dla odbiorców wewnętrznych, głównie agencji i instytucji UE, a także służb granicznych państw, 5) centralny punkt kontaktowy - Centrum Sytuacyjne Frontexu funkcjonuje jako punkt

⁴³⁸ Frontex, *Sprawozdanie ogólne za rok 2010*, s. 15,

https://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2010/general_report_pl.pdf, [dostęp: 21.04.2020].

⁴³⁹ A. Gruszczak, *Europejska wspólnota...*, *op. cit.*, s. 222.

⁴⁴⁰ *Ibidem*.

oficjalnego kontaktu w komunikacji pomiędzy państwami członkowskimi a Frontexem (odgrywa rolę punktu kontaktowego dla zewnętrznych partnerów celem zapewnienia skutecznej komunikacji, a także efektywnej i bezpiecznej wymiany materiałów oraz informacji analitycznych) oraz 5) wsparcie operacyjne - FSC ma za zadanie gromadzić dane docierające ze wszystkich obszarów objętych operacjami, zestawiać je, a następnie przetwarzać w celu sporządzania codziennych obrazów sytuacyjnych (przetwarzanie to obejmowało sprawdzanie jakości przychodzących danych oraz formatowanie ich do celów dalszej analizy)⁴⁴¹. Platformą wykorzystywaną przez Centrum Sytuacyjne Frontexu służącą do wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, państwami należącymi do strefy Schengen, ale niebędącymi członkami UE, a także innymi uprawnionymi państwami i organizacjami jest tzw. stanowisko kompleksowej obsługi (ang. Frontex One-Stop-Shop - FOSS)⁴⁴². Działa ono w trybie ciągłym, opierając się na zdefiniowanym standardzie przesyłu danych pomiędzy uprawnionymi użytkownikami na podstawie dopuszczenia do informacji. Transfer informacji w ramach FOSS zabezpieczony jest poprzez zastosowanie nowoczesnych metod szyfrowania danych, co w sposób znaczący ułatwia współpracę Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej z jej partnerami, kładącymi nacisk na bezpieczeństwo krajowych danych wprowadzanych do systemu⁴⁴³. FOSS spełnia funkcję bazy danych ukierunkowanych informacji związanych z bezpieczeństwem granic i operacjami Frontexu. Wykorzystywany jest również jako aplikacja sprawozdawcza w zakresie wspólnych operacji (ang. Joint Operations Reporting Application - JORA), będąca zautomatyzowanym narzędziem służącym do raportowania, zarządzania i analizowania danych związanych z incydentami stwierdzonymi w trakcie wspólnie prowadzonych operacji⁴⁴⁴. Wprowadzenie aplikacji sprawozdawczej pod koniec 2011 r. przyniosło znaczące korzyści w zakresie przetwarzania informacji operacyjnych i zarządzania nimi. Gwarantuje ona bezpieczną i ciągłą wymianę danych oraz zapewnia automatyczne raportowanie i wizualizację informacji operacyjnych w czasie zbliżonym do rzeczywistego⁴⁴⁵.

Koordinacja współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi w zakresie zarządzania zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej stanowi jeden z głównych celów

⁴⁴¹ Frontex, *Information Management*, <http://frontex.europa.eu/intelligence/information-management/>, [dostęp: 20.04.2020].

⁴⁴² *Sprawozdanie dotyczące sprawozdania finansowego Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej za rok budżetowy 2012...*, op. cit.

⁴⁴³ Por. Frontex, *All about FOSS*, <https://foss.frontex.europa.eu/>, [dostęp: 21.04.2020].

⁴⁴⁴ A. Gruszczyk, *Europejska wspólnota...*, op. cit., s. 224.

⁴⁴⁵ *Ibidem*.

Frontexu. Wszelkie działania Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej mają na celu podniesienie poziomu bezpieczeństwa na granicach przez koordynację działań państw członkowskich związanych ze stosowaniem środków wspólnotowych dotyczących zarządzania granicami zewnętrznymi. W codziennej praktyce przyjmuje ona różne formy, takie jak koordynacja wspólnych działań, inicjowanie projektów pilotażowych czy rozwijanie narzędzi szkoleniowych⁴⁴⁶, stanowiąc zadanie Jednostki ds. Wspólnych Działań, zwanej pierwotnie jako Jednostka ds. Wspólnych Operacji (ang. Joint Operations). Tak jak w przypadku innych działań Frontexu, punktem wyjścia do wspólnego działania zawsze jest analiza ryzyka mająca na celu identyfikację potrzeb. Z tego też względu wspólne operacje prowadzone na zewnętrznych granicach UE stanowią inicjatywę Frontexu, a w jego strukturze właśnie Jednostki ds. Wspólnych Działań, w oparciu o analizę ryzyka. Państwo członkowskie, które znalazło się w sytuacji wymagającej zwiększonej pomocy operacyjnej i technicznej przy wykonywaniu swoich zobowiązań w zakresie kontroli i ochrony granic zewnętrznych, może zwrócić się o pomoc do Frontexu. W takim przypadku opracowuje się najpierw analizę ryzyka, następnie Jednostka ds. Wspólnych Działań, w oparciu o analizę ryzyka i po konsultacji z państwem członkowskim, którego terytorium zostało dotknięte przez niepożądane zjawisko, opracowuje projekt inicjatywy operacyjnej.

W 2015 r. w ramach Wydziału Działań Operacyjnych wyodrębniono czwartą jednostkę, tj. Jednostkę ds. Wsparcia Powrotów, której działania dotyczyły całokształtu organizacji operacji powrotowych inicjowanych i przeprowadzanych samodzielnie przez Frontex.

3.2.5.2. Wydział Budowania Zdolności

W ramach Wydziału Rozwoju Potencjału - zwanego od 2015 r. Wydziałem Budowania Zdolności - Frontexu funkcjonują cztery komórki organizacyjne, tj.: 1) Jednostka ds. Szkoleń, 2) Jednostka ds. Badań i Rozwoju, 3) Jednostka ds. Połączonych Zasobów oraz począwszy od 2015 r. 4) Jednostka ds. Współpracy z UE i Państwami Trzecimi. Jednostka ds. Szkoleń zajmuje się organizacją ogólnoeuropejskich szkoleń dla funkcjonariuszy straży granicznych państw członkowskich, tworzeniem zharmonizowanego programu szkoleń na poziomie europejskim, rozwijaniem wspólnych standardów szkoleniowych (jednostka ta wraz z ekspertami z państw członkowskich zaprojektowała tzw. Podstawowy program szkoleniowy, który stanowił zestaw wartości, wiedzy i umiejętności cenionych w całej Europie, a także internetowy system szkolenia straży granicznej rozwijany przy pomocy uczelni partnerskich), a także budowaniem

⁴⁴⁶ I. Laitinen, *Funkcje i zadania Agencji FRONTEX...*, op. cit., s. 179.

platformy wymiany najlepszych praktyk i doświadczeń pomiędzy państwami w odniesieniu do ochrony granic zewnętrznych⁴⁴⁷. Jednostka ds. Badań i Rozwoju śledzi postępy w badaniach w zakresie kontroli i obserwacji granic zewnętrznych i udostępnia wiedzę na ten temat państwom członkowskim oraz Komisji⁴⁴⁸. Pola zainteresowań Jednostki ds. Badań i Rozwoju są bardzo szerokie (zaliczyć do nich należy m.in. elektroniczny nadzór nad granicami morskimi, lądowymi i powietrznymi, rozwój biometrycznych i elektronicznych dokumentów czy system C4I). W związku z ciągłym rozwojem technologicznym jest ona również organizatorem warsztatów dla państw członkowskich, które mają na celu m.in. wdrażanie nowych technologii⁴⁴⁹. Jednostka ds. Połączonych Zasobów odpowiada z kolei za rozwój dostępności i możliwości odpowiedniego rozmieszczania strażników granicznych i sprzętu potrzebnego do ochrony granic na zewnętrznych granicach państw członkowskich oraz państw strefy Schengen⁴⁵⁰. Rolą wyodrębnionej w 2015 r. Jednostki ds. Współpracy z UE i Państwami Trzecimi jest natomiast utrzymywanie bieżących kontaktów oraz zapewnienie wymiany informacji pomiędzy Frontexem a Radą, Radą Europejską, Komisją czy Parlamentem Europejskim. W kontekście współpracy z państwami trzecimi jednostka ta m.in. odpowiada za wdrażanie projektu budowania zdolności w zakresie zintegrowanego zarządzania granicami w ramach Partnerstwa Wschodniego w sześciu państwach objętych Partnerstwem Wschodnim: Republice Armenii, Republice Azerbejdżanu, Republice Białorusi, Gruzji, Republice Mołdawii i na Ukrainie⁴⁵¹.

3.2.5.3. Wydział Ładu Korporacyjnego

Wydział Administracyjny - zwany od 2015 r. jako Wydział Ładu Korporacyjnego - Frontexu składa się z: 1) Jednostki ds. Zasobów Ludzkich i Bezpieczeństwa, 2) Jednostki ds. Finansów i Usług Korporacyjnych, 3) Jednostki ds. Prawnych, oraz 4) Jednostki ds. Technologii Informatycznych i Komunikacyjnych (IT/ICT). Do głównych zadań Jednostki ds. Zasobów Ludzkich i Bezpieczeństwa należy zatrudnianie i wymiana pracowników w oparciu o plan zatrudnienia i decyzje dyrektora wykonawczego, a także zwiększanie wydajności

⁴⁴⁷ Frontex, *Training*, http://www.frontex.europa.eu/structure/capacity_building_division/training/, [dostęp: 22.04.2020].

⁴⁴⁸ Frontex, *Research Development*, http://www.frontex.europa.eu/structure/capacity_building_division/research_development/, [dostęp: 22.04.2020].

⁴⁴⁹ Frontex, *Frontex Brochure*, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex_Brochure.pdf [dostęp: 22.04.2020].

⁴⁵⁰ Frontex, *Pooled Resources*, http://www.frontex.europa.eu/structure/capacity_building_division/pooled_resources/, [dostęp: 22.04.2020].

⁴⁵¹ Frontex, *Sprawozdanie ogólne za 2015...*, *op. cit.*, s. 12.

procesów rekrutacyjnych. Jednostka ta odpowiada także za zapewnienie obsługi w dziedzinie zarządzania infrastrukturą i logistyką, bezpieczeństwo jego wyspecjalizowanych oddziałów oraz za zagwarantowanie ochrony informacji na temat zasobów i personelu. Jednostka ds. Finansów i Usług Korporacyjnych odpowiada przede wszystkim za zarządzanie środkami finansowymi, m.in. dbając o zbilansowanie finansowych aspektów strategii Frontexu oraz opracowywanie reguł i procedur związanych z kwestiami finansowymi i zaopatrzeniem. Jednostka ds. Prawnych zajmuje się obsługą oraz doradztwem poszczególnym Wydziałom i komórkom organizacyjnym w kwestiach prawnych, opracowuje projekty aktów prawnych, weryfikuje działania i decyzje Frontexu pod kątem prawnym, a także przygotowuje odpowiednie raporty dla zarządu oraz dyrektora wykonawczego. Z kolei do zadań Jednostki ds. Technologii Informatycznych i Telekomunikacyjnych należy tworzenie infrastruktury dla wykorzystania technologii IT/ICT w działalności Frontexu.

Należy zauważyć, że w związku z reformą Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej z 2019 r. już na początku 2020 r. rozpoczął się proces tworzenia nowej struktury wydziałów Frontexu. Począwszy od 1 stycznia 2021 r., w ramach Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej funkcjonować będzie pięć wydziałów, tj.: 1) Wydział Działań Operacyjnych (w ramach którego znajdują się: Operacyjne Biuro Wsparcia, Europejskie Centrum Powrotów, Jednostka ds. Rozmieszczania w Terenie oraz Centrum Doskonalenia Zwalczenia Fałszowania Dokumentów), 2) Wydział Budowania Zdolności (w jego ramach funkcjonować będą: Jednostka ds. Szkoleń, Jednostka ds. Badań i Innowacji, Jednostka ds. Połączonych Zasobów oraz Biuro Programowania Zdolności), 3) Wydział Świadomości Sytuacyjnej i Monitorowania (składający się z Jednostki ds. Analizy Ryzyka, Centrum Sytuacyjnego Frontexu, Centrum Fuzji Informacji, Jednostka Oceny Podatności oraz Biuro Zarządzania i Rozwoju), 4) Wydział Współpracy Międzynarodowej i Europejskiej (w ramach którego działać będą trzy jednostki: Jednostka ds. Współpracy Międzynarodowej, Jednostka ds. Partnerstwa Instytucjonalnego oraz Jednostka ds. Sieci Oficerów Łącznikowych) oraz 5) Wydział Ładu Korporacyjnego (w ramach którego funkcjonować będą cztery jednostki: Jednostka ds. Zasobów Ludzkich i Bezpieczeństwa, Jednostka ds. Budżetu, Finansów i Usług Korporacyjnych, Jednostka ds. Prawnych oraz Jednostka ds. Technologii Informatycznych i Komunikacyjnych).

3.3. Personel

Personel Frontexu tworzyli eksperci krajowi w dziedzinie ochrony i bezpieczeństwa granic zewnętrznych oddelegowani przez państwa członkowskie do wykonywania zadań

w zakresie zarządzania, jak również inni pracownicy zatrudnieni przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej na podstawie umów na czas określony lub na podstawie kontraktów⁴⁵². Tuż po utworzeniu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej, wg stanu na koniec 2005 r., jej personel liczył zaledwie 45 pracowników (w tym jednego pracownika tymczasowego, 17 pracowników pomocniczych i 27 oddelegowanych ekspertów krajowych)⁴⁵³. Z kolei w 2015 r. - tuż przed przekształceniem Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej - jej personel liczył już 309 pracowników, w tym 149 pracowników zatrudnionych na czas określony, 79 członków personelu kontraktowego oraz 81 oddelegowanych ekspertów krajowych⁴⁵⁴.

Personel Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej - podobnie jak w przypadku Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich - tworzyli, oddelegowani przez państwa członkowskie, krajowi eksperci w dziedzinie ochrony i bezpieczeństwa granic zewnętrznych, a także inni pracownicy zatrudnieni przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej na podstawie umów zawieranych na czas określony lub kontraktów. Biorąc pod uwagę rozszerzenie mandatu Frontexu i przewidywany wzrost liczby jego pracowników na przestrzeni nadchodzących lat (według założeń, do 2020 r. budżet Frontexu i liczba jego personelu miały się podwoić), opracowano i przyjęto pierwszą w historii Frontexu strategię w zakresie zasobów ludzkich⁴⁵⁵. Strategia ta służyła jako źródło wytycznych w kwestiach związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w latach 2016-2019, zawierając przegląd celów strategicznych i operacyjnych w obszarze zasobów ludzkich oraz umożliwiając ocenę związanych z nimi zagrożeń⁴⁵⁶. W 2016 r. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej zatrudniła 134 nowych pracowników i opublikowała 54 nowe ogłoszenia o naborze. Pod koniec 2016 r. łączna liczba pracowników Frontexu wynosiła 365 osób, w tym

⁴⁵² J. Szymańska, *Rola wyspecjalizowanych agencji...*, *op. cit.*, s. 255.

⁴⁵³ Frontex, *General Report of FRONTEX for 2005*, https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2005/general_report_2005_en1.pdf, [dostęp: 29.04.2020].

⁴⁵⁴ Frontex, *Sprawozdanie ogólne za 2015 r.*, https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2015/General_Report_PL.pdf, [dostęp: 29.04.2020].

⁴⁵⁵ Frontex, *Roczne sprawozdanie z działalności za 2016 r.*, https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2016/Annual_Activity_Report_2016_adpted_PL.pdf, s. 39, [dostęp: 10.11.2020].

⁴⁵⁶ *Ibidem*.

197 pracowników zatrudnionych na czas określony, 93 pracowników kontraktowych i 75 oddelegowanych ekspertów krajowych⁴⁵⁷. Z kolei w ciągu 2017 r. zakończono 208 postępowań rekrutacyjnych (nowi pracownicy, którzy podjęli pracę po spełnieniu odpowiednich kryteriów selekcji)⁴⁵⁸. W efekcie na koniec 2017 r. ok. 40% personelu stanowili nowi pracownicy, którzy dołączyli do Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej w ciągu tego roku⁴⁵⁹. W kolejnych latach Frontex nadal rekrutował dodatkowych pracowników na większą skalę niż w latach poprzednich. W 2018 r. zakończono 187 postępowań rekrutacyjnych, niemniej ze względu na dużą rotację wewnętrzną i zewnętrzną wzrost liczby pracowników w porównaniu z poprzednim rokiem wyniósł +117, co doprowadziło do obsadzenia ogółem 643 stanowisk (pracownicy zatrudnieni na czas określony, pracownicy kontraktowi i oddelegowani eksperci krajowi)⁴⁶⁰. Według ostatniego, upublicznionego 27 maja 2020 r. raportu z działalności Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej za poprzedni rok kalendarzowy, w 2019 r. zakończono 218 postępowań rekrutacyjnych (ze względu na wspomnianą rotację, faktyczny wzrost liczby pracowników wyniósł jedynie +106), co dało łączną liczbę 749 obsadzonych stanowisk ogółem (pracownicy zatrudnieni na czas określony, pracownicy kontraktowi i oddelegowani eksperci krajowi)⁴⁶¹.

Reforma Frontexu wdrożona przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 zwiększyła zdolności agencji oraz państw członkowskich UE do reagowania na nowe wyzwania tak w zakresie kontroli granicznej, jak i walki z przestępczością o charakterze transgranicznym. W 2016 roku kierunek zmian we Frontexie podobny był do tych, które wprowadziło rozporządzenie (UE) nr 1168/2011 - ich istotę stanowiło wzmocnienie potencjału operacyjnego. Według założeń, oprócz podwojenia budżetu i liczby personelu Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej do 2020 r., Frontex miał również uzyskać dostęp do stałego korpusu 1 500 funkcjonariuszy lub innych właściwych członków personelu (stanowiących tzw. rezerwę szybkiego reagowania), gotowych do interwencji na granicach w trybie natychmiastowym (w ciągu pięciu dni). Liczbę funkcjonariuszy, których miały oddelegować poszczególne państwa, określono w załączniku nr 1 do rozporządzenia

⁴⁵⁷ Frontex, *Roczne sprawozdanie z działalności za 2016 r...*, *op. cit.*

⁴⁵⁸ Frontex, *Roczne sprawozdanie z działalności za 2017 r.*,

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2017/CAAR_2017_adopted_PL.pdf, s. 52, [dostęp: 11.10.2020].

⁴⁵⁹ *Ibidem.*

⁴⁶⁰ Frontex, *Skonsolidowane roczne sprawozdanie z działalności za 2018 r.*,

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2018/CAAR_2018_PL.pdf, s. 90, [dostęp: 11.11.2020].

⁴⁶¹ Frontex, *Consolidated annual activity report 2019*,

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2019/General_Report_2019.pdf, s. 100, [dostęp: 11.11.2020].

Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 (Tabela udziałów wnoszonych przez poszczególne państwa członkowskie na rzecz minimalnej liczby 1 500 funkcjonariuszy straży granicznej i innych właściwych członków personelu, zgodnie z art. 20 ust. 5). Wcześniej wkład poszczególnych państw członkowskich w konkretne operacje planowany był na podstawie corocznych dwustronnych negocjacji i porozumień pomiędzy Frontexem a państwami, co zdecydowanie ograniczało elastyczność reagowania na pojawiające się kryzysy.

Określone w 2016 roku plany dotyczące dalszego rozwoju Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej szybko poddano jednak rewizji. Przyjęcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 przesądziło bowiem o ustanowieniu stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, której liczebność do 2027 roku osiągnąć ma 10 000 członków. Zagadnienie stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej będzie przedmiotem rozważań w dalszej części niniejszego rozdziału.

3.4. Formy współpracy na terytorium państw członkowskich UE oraz państw trzecich

3.4.1. Krajowe punkty kontaktowe

Na podstawie decyzji dyrektora wykonawczego Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej wszystkie państwa członkowskie (oraz państwa będące stroną układu z Schengen) krótko po uruchomieniu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej w 2005 r. - ustanowiły na swoim terytorium krajowe punkty kontaktowe. Otrzymują one wszelkie informacje z Frontexu i odpowiadają za ich rozpowszechnianie wśród odpowiednich organów administracji krajowej⁴⁶². Rolę krajowych punktów kontaktowych w poszczególnych państwach członkowskich pełnią odpowiednie jednostki służb odpowiedzialnych za ochronę granic (na terenie Rzeczypospolitej Polskiej rolę krajowego punktu kontaktowego pełni Komenda Główna Straży Granicznej, a konkretnie Biuro Współpracy Międzynarodowej⁴⁶³).

Zgodnie z art. 12 pkt 5 rozporządzenia (WE) nr 863/2007 do rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 dodany został art. 8f, w myśl którego państwa członkowskie zobowiązane zostały

⁴⁶² Frontex, *Sprawozdanie roczne Agencji Frontex za 2006...*, op. cit., s. 8.

⁴⁶³ Komenda Główna Straży Granicznej, *Odprawa koordynatorów polskich Punktów Ogniskowych*, 15.04.2016, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/3216,Odprawa-koordynatorow-polskich-Punktow-Ogniskowych.html>, [dostęp: 09.11.2020]; *Współpraca SG z Agencją Frontex*, 05.10.2015, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/1839,Wspolpraca-SG-z-Agencja-Frontex.html> [dostęp: 09.11.2020].

do wyznaczenia krajowych punktów kontaktowych, za pośrednictwem których odbywa się komunikacja z Europejską Agencją Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej we wszelkich kwestiach dotyczących zespołów szybkiej interwencji na granicy (art. 8f zd. 1). Wspomniane rozporządzenie przesądziło również o całodobowej dostępności krajowych punktów kontaktowych (art. 8f zd. 2). Przepisy te zostały następnie powtórzone w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624.

Zgodnie z treścią art. 13 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 każde państwo członkowskie wyznacza krajowy punkt kontaktowy, za którego pośrednictwem odbywa się komunikacja z Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej we wszelkich kwestiach dotyczących działań Frontexu, bez uszczerbku dla roli krajowych ośrodków koordynacji. Krajowe punkty kontaktowe są dostępne stale, zapewniając terminowe rozpowszechnienie wszystkich informacji pochodzących od Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej do wszystkich odpowiednich organów danego państwa członkowskiego, w szczególności krajowego ośrodka koordynacji. Państwa członkowskie mogą wyznaczyć również maksymalnie dwóch członków personelu reprezentujących ich krajowe punkty kontaktowe, którzy są kierowani do Frontexu jako urzędnicy łącznikowi. Urzędnicy łącznikowi ułatwiają komunikację między krajowym punktem kontaktowym a Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej i mogą - w razie potrzeby - uczestniczyć w istotnych spotkaniach (art. 13 ust. 2 ww. rozporządzenia). Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej została z kolei zobowiązana do zapewnienia urzędnikom łącznikowym niezbędnych pomieszczeń w swojej siedzibie oraz do odpowiedniego ich wsparcia w wykonywaniu powierzonych obowiązków. Wszystkie pozostałe koszty powstałe w związku z wysyłaniem urzędników łącznikowych są pokrywane przez państwo członkowskie. Zarząd określa zasady i warunki wysyłania oraz zasady zapewnienia odpowiedniego wsparcia (art. 13 ust. 3 ww. rozporządzenia).

3.4.2. Wspecjalizowane oddziały

W myśl art. 16 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 zarząd Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej m.in. oceniał potrzebę i mógł decydować o utworzeniu wyspecjalizowanych oddziałów z zastrzeżeniem, że należne pierwszeństwo należało przyznać centrom operacyjnym i szkoleniowym już istniejącym i wyspecjalizowanym w różnych aspektach kontroli i ochrony

granic lądowych, powietrznych i morskich Unii Europejskiej⁴⁶⁴. Wspecjalizowane oddziały Frontexu miały za zadanie opracowywać najlepsze praktyki, mając na względzie określone rodzaje granic zewnętrznych, za które ponosiły odpowiedzialność. Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej zapewniała natomiast spójność i jednolitość takich najlepszych praktyk. Każdy wyspecjalizowany oddział zobowiązany został przedkładać dyrektorowi wykonawczemu szczegółowe sprawozdanie roczne ze swoich działań oraz dostarczać wszystkie inne rodzaje informacji odnoszących się do koordynacji współpracy operacyjnej.

W maju 2008 r. Rada wezwała Frontex do przeanalizowania możliwości utworzenia wyspecjalizowanych oddziałów w celu wzmocnienia koordynacji w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej w państwach o rosnącej presji migracyjnej⁴⁶⁵. W lutym 2010 r. zarząd Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej podjął decyzję o ustanowieniu pierwszego wyspecjalizowanego oddziału w formie pilotażowego Biura Operacyjnego Frontexu w Pireusie w Republice Greckiej, a 2 sierpnia 2010 r. dyrektor wykonawczy Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej podpisał porozumienie w sprawie utworzenia biura z przedstawicielem greckiego rządu. Biuro Operacyjne Frontexu w Pireusie rozpoczęło działalność w październiku 2010 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 zlikwidowało wyspecjalizowane oddziały, a ich zadania zostały następnie przejęte przez krajowe ośrodki koordynacji, oficerów łącznikowych (od wejścia w życie rozporządzenia Parlamentu

⁴⁶⁴ Warto w tym miejscu wskazać ośrodki operacyjne utworzone w ramach instytucjonalizacji współpracy służb granicznych UE jeszcze przed ustanowieniem Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej, których zadania zostały następnie przejęte przez Frontex. Były to: 1) Centrum Granic Lądowych (CLB z siedzibą w Berlinie w Republice Federalnej Niemiec), 2) Centrum Granic Powietrznych (ABC z siedzibą w Rzymie w Republice Włoskiej), 3) Centra ds. Granic Morskich (SBC) odpowiedzialne za koordynację współpracy na obszarach morskich z siedzibami w Pireusie w Republice Greckiej (południowo-wschodni region Morza Śródziemnego) oraz w Madrycie w Królestwie Hiszpanii (południowo-zachodni region Morza Śródziemnego, region Morza Północnego oraz region Morza Bałtyckiego). Po utworzeniu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej przejęła ona również zadania związane z harmonizacją szkoleń (za którą dotychczas odpowiadało Centrum ds. Harmonizacji Szkoleń - ACT z siedzibą w Traiskirchen w Republice Austrii) oraz monitorowaniem rozwoju badań w zakresie sprzętu specjalistycznego dla potrzeb ochrony i kontroli granic (za które odpowiedzialność do tego czasu ponosiło Centrum Rozwoju Technologii - TDC z siedzibą w Dover w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej), a także analizą ryzyka (którym dotychczas zajmował się Centrum Analizy Ryzyka - RAC z siedzibą w Helsinkach w Republice Finlandii) - za: M. Adamczyk, *Europejska Agencja..., op. cit.*, s. 9.

⁴⁶⁵ Wezwanie do przeanalizowania możliwości utworzenia wyspecjalizowanych oddziałów znalazło się m.in. w konkluzjach po ministerialnej konferencji na temat wyzwań w zakresie zarządzania zewnętrznymi granicami UE odbywającej się w dniach 11-12 marca 2008 r. w Słowenii. Por. European Council, *Draft Council Conclusions on the management of the external borders of the Member States of the European Union*, Brussels, 23.05.2008.

Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 urzędników łącznikowych) oraz powołane przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 biura antenowe.

3.4.3. Krajowe ośrodki koordynacji

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 ustanawiające europejski system nadzorowania granic zobowiązało każde państwo członkowskie do wyznaczenia, prowadzenia oraz utrzymywania krajowych ośrodków koordynacji, służących koordynacji i wymianie informacji pomiędzy wszystkimi organami prowadzącymi działania w zakresie ochrony granic zewnętrznych na poziomie krajowym, a także z pozostałymi krajowymi ośrodkami koordynacji oraz z Frontexem (art. 5 ust. 1 zd. 1 ww. rozporządzenia). Każde państwo członkowskie musi powiadomić Komisję o utworzeniu swojego krajowego ośrodka koordynacji, a następnie Komisja przekazuje tę informację pozostałym państwom członkowskim oraz Frontexowi (art. 5 ust. 1 zd. 1 ww. rozporządzenia). Krajowe ośrodki koordynacji - za pośrednictwem odpowiedniej sieci komunikacyjnej - dostarczają Frontexowi wszelkie informacje pochodzące z krajowych obrazów sytuacji, które są niezbędne do utworzenia i utrzymania europejskiego obrazu sytuacji oraz wspólnego przedgranicznego obrazu sytuacji (art. 4 ust. 2 ww. rozporządzenia). Z kolei Frontex zapewnia krajowym ośrodkom koordynacji nieograniczony dostęp do europejskiego obrazu sytuacji oraz do wspólnego przedgranicznego obrazu sytuacji (art. 4 ust. 2 ww. rozporządzenia). W myśl art. 5 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 krajowe ośrodki koordynacji: a) zapewniają terminową wymianę informacji oraz terminową współpracę pomiędzy wszystkimi organami krajowymi odpowiedzialnymi za ochronę granic zewnętrznych oraz z innymi krajowymi ośrodkami koordynacji i Frontexem, b) zapewniają terminową wymianę informacji z działającymi na poziomie krajowym organami zajmującymi się poszukiwaniem i ratownictwem, organami ścigania oraz organami właściwymi w sprawach imigracji i azylu, c) przyczyniają się do skutecznego i efektywnego zarządzania zasobami i personelem, d) tworzą i utrzymują krajowy obraz sytuacji, e) wspierają planowanie i wdrażanie krajowych działań w zakresie ochrony granicy, f) koordynują krajowy system nadzorowania granicy zgodnie z prawem krajowym, g) uczestniczą w regularnej ocenie skutków krajowych działań w zakresie ochrony granicy do celów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013, a także h) koordynują środki operacyjne z pozostałymi państwami członkowskimi, bez uszczerbku dla kompetencji Frontexu i państw członkowskich. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ww. rozporządzenia krajowe ośrodki koordynacji tworzą i utrzymują krajowe obrazy sytuacji, aby dostarczyć wszystkim organom odpowiedzialnym na

poziomie krajowym za kontrolę - a w szczególności ochronę granic zewnętrznych - skutecznych, dokładnych i aktualnych informacji. Dla realizacji wspomnianych celów krajowe ośrodki koordynacyjne działają dwadzieścia cztery godziny na dobę przez siedem dni w tygodniu.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 uchyliło rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 ustanawiające europejski system nadzorowania granic. Niemniej w rozdziale II („Funkcjonowanie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej”) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 znalazła się sekcja 3 („EUROSUR”), w której unijny prawodawca powtórzył (dokonując jednocześnie koniecznych zmian i pewnych uzupełnień) treść uchylonego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013. W art. 21 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 powtórzone zostały ww. przepisy art. 4, 5 i 9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013. Należy jednak zauważyć, że w ramach obecnie obowiązującego rozporządzenia krajowe ośrodki koordynacji zobowiązane zostały ponadto do wymiany stosownych informacji z krajowymi urzędnikami łącznikowymi ds. imigracji swych państw członkowskich (o ile zostali oni wyznaczeni) za pośrednictwem odpowiednich struktur ustanowionych na poziomie krajowym w celu przyczyniania się do realizacji europejskiego obrazu sytuacji i wspierania operacji kontroli granicznej (art. 21 ust. 3 lit. i ww. rozporządzenia), a także - pod nadzorem właściwych organów krajowych - do przyczyniania się do zabezpieczania informacji krajowych systemów informacyjnych i systemów informacyjnych Frontexu (art. 21 ust. 3 lit. j ww. rozporządzenia).

Podkreślenia wymaga ponadto, że w myśl art. 21 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 państwa członkowskie mogą powierzyć organom regionalnym, lokalnym, funkcyjnym lub innym, które mają możliwość podejmowania decyzji operacyjnych, zadanie zapewnienia znajomości sytuacji oraz zdolności reagowania w ramach odpowiednich obszarów ich kompetencji, w tym konkretne zadania i kompetencje krajowych ośrodków koordynacji, określone w art. 21 ust. 3 lit. c, e oraz f. Decyzja państwa członkowskiego o powierzeniu ww. zadań nie wpływa jednak na możliwość prowadzenia przez krajowy ośrodek koordynacji współpracy i wymiany informacji z innymi krajowymi ośrodkami koordynacji i Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej (art. 21 ust. 5 ww. rozporządzenia). W takim przypadku (na poziomie krajowym) krajowy ośrodek koordynacji może upoważnić organ, o którym mowa w art. 21 ust. 4 ww. rozporządzenia, do komunikowania się i wymiany informacji z regionalnymi organami lub krajowym ośrodkiem koordynacji innego państwa członkowskiego lub właściwymi organami państwa trzeciego, pod

warunkiem, że taki upoważniony organ będzie regularnie informował swój krajowy ośrodek koordynacji o takim komunikowaniu się i wymianie informacji (art. 21 ust. 6 ww. rozporządzenia).

W praktyce, podobnie jak w przypadku krajowych punktów kontaktowych, rolę krajowych ośrodków koordynacji w poszczególnych państwach członkowskich pełnią odpowiednie jednostki służb odpowiedzialnych za ochronę ich granic (na terenie Rzeczypospolitej Polskiej rolę krajowego ośrodka koordynacyjnego - podobnie jak w przypadku krajowego punktu kontaktowego - pełni Komenda Główna Straży Granicznej⁴⁶⁶).

3.4.4. Oficerowie łącznikowi w państwach członkowskich

Zauważyć należy, że do momentu wejścia w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 Frontex mógł delegować swoich oficerów łącznikowych jedynie do państw trzecich. Dopiero przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę (UE) ww. rozporządzenia wprowadziło dwie odmienne kategorie oficerów łącznikowych, posiadających inne zadania i kompetencje: oficerów łącznikowych w państwach trzecich oraz oficerów łącznikowych w państwach członkowskich.

Zgodnie z treścią art. 12 ust. 1 ww. rozporządzenia Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej zapewnia regularne monitorowanie zarządzania granicami zewnętrznymi przez wszystkie państwa członkowskie UE za pośrednictwem oficerów łącznikowych (należy zauważyć, że Frontex może postanowić, iż jeden oficer łącznikowy będzie odpowiedzialny za maksymalnie cztery państwa członkowskie geograficznie znajdujące się blisko siebie). Dyrektor wykonawczy wyznacza spośród personelu Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej ekspertów, którzy są wysyłani jako oficerowie łącznikowi. Na podstawie analizy ryzyka i po zasięgnięciu opinii danego państwa członkowskiego dyrektor wykonawczy przedstawia wniosek dotyczący charakteru i warunków wysłania oficera łącznikowego, państwa członkowskiego lub regionu, do którego oficer łącznikowy może zostać wysłany, a także możliwych zadań. Wniosek dyrektora wykonawczego podlega zatwierdzeniu przez zarząd. Dyrektor wykonawczy powiadamia dane państwo członkowskie o wyznaczeniu eksperta oraz określa - wspólnie z państwem członkowskim - miejsce, do którego oficer łącznikowy zostanie wysłany (art. 12 ust. 2 ww. rozporządzenia). Oficerowie łącznikowi działają w imieniu Frontexu, a ich rolą jest wspieranie współpracy i dialogu pomiędzy

⁴⁶⁶ Komenda Główna Straży Granicznej, *Główne obszary współpracy międzynarodowej Straży Granicznej*, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/straz-graniczna/wspolpraca/1647,Glowne-obszary-wspolpracy-miedzynarodowej-Strazy-Granicznej.html>, 15.05.2019, [dostęp: 09.10.2020].

Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej a organami krajowymi odpowiedzialnymi za zarządzanie granicami i powroty, w tym strażami przybrzeżnymi w zakresie realizowanych przez nie zadań kontroli granicznej. Oficerowie łącznikowi, w myśl art. 12 ust. 3 ww. Rozporządzenia, w szczególności: a) pełnią rolę pośredników pomiędzy Frontexem a organami krajowymi odpowiedzialnymi za zarządzanie granicami i powroty, w tym strażami przybrzeżnymi w zakresie realizowanych przez nie zadań kontroli granicznej, b) wspierają gromadzenie informacji potrzebnych Frontexowi do monitorowania nielegalnej imigracji oraz sporządzania analiz ryzyka, c) wspierają gromadzenie informacji potrzebnych Frontexowi do sporządzania oceny narażenia, d) monitorują środki przyjmowane przez państwo członkowskie na odcinkach granicy, którym przypisano określony poziom ryzyka zgodnie z odpowiednimi przepisami dot. EUROSUR-u, e) przyczyniają się do wspierania stosowania dorobku UE związanego z zarządzaniem granicami zewnętrznymi, w tym w zakresie poszanowania praw podstawowych, f) wspomagają, w miarę możliwości, państwa członkowskie w opracowywaniu ich planów awaryjnych dotyczących zarządzania granicami, g) ułatwiają komunikację pomiędzy państwem członkowskim a Frontexem, przekazując państwu członkowskiemu odpowiednie informacje z Frontexu, w tym informacje o trwających operacjach, h) regularnie składają dyrektorowi wykonawczemu sprawozdania dotyczące sytuacji na granicach zewnętrznych oraz zdolności danego państwa członkowskiego do skutecznego radzenia sobie z sytuacją na granicach zewnętrznych (należy zauważyć, że składają także sprawozdania z wykonania operacji powrotowych w kierunku właściwych państw trzecich), a także i) monitorują środki przyjmowane przez państwo członkowskie w odniesieniu do sytuacji wymagającej pilnego podjęcia działań na granicach zewnętrznych. Zgodnie z treścią art. 12 ust. 4 ww. rozporządzenia oficer łącznikowy, na potrzeby realizacji ww. zadań, zgodnie z krajowymi i unijnymi przepisami dotyczącymi bezpieczeństwa i ochrony danych: a) otrzymuje informacje pochodzące z krajowego ośrodka koordynacji oraz z krajowego obrazu sytuacji utworzonego, jak również b) utrzymuje regularne kontakty z organami krajowymi odpowiedzialnymi za zarządzanie granicami, w tym strażami przybrzeżnymi w zakresie realizowanych przez nie zadań kontroli granicznej, a jednocześnie informuje punkt kontaktowy wyznaczony przez dane państwo członkowskie. Należy przy tym podkreślić, że przy wywiązywaniu się ze swoich obowiązków oficerowie łącznikowi przyjmują instrukcje wyłącznie od Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (art. 12 ust. 6 ww. rozporządzenia). Co istotne, sprawozdanie oficera łącznikowego stanowi element oceny narażenia.

Obowiązujące rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 powtórzyło ww. przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 w art. 31, uzupełniając katalog kompetencji oficerów łącznikowych w państwach trzecich o możliwość współpracy - w razie potrzeby z urzędnikiem ds. praw podstawowych w celu promowania poszanowania praw podstawowych w działaniach Frontexu (art. 31 ust. 3 lit. f rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896) oraz obowiązek monitorowania środków przyjmowanych przez państwo członkowskie w odniesieniu do sytuacji wymagającej pilnego podjęcia działań na granicach zewnętrznych (art. 31 ust. 3 lit. j ww. rozporządzenia).

3.4.5. Oficerowie łącznikowi w państwach trzecich

Należy zauważyć, że rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 przesądziło o tym, że Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej, w kwestiach objętych swoimi działaniami i w zakresie wymaganym do wypełniania swoich działań, ułatwiała współpracę operacyjną pomiędzy państwami członkowskimi a państwami trzecimi w ramach polityki stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej, w tym również w odniesieniu do praw człowieka (art. 14 ust. 1 akapit 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 w brzmieniu ustalonym przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011). W tym celu Frontex mógł m.in. oddelegować do państw trzecich swoich oficerów łącznikowych, którzy powinni byli być objęci możliwie najwyższą ochroną, aby móc wykonywać swoje obowiązki (art. 14 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 w brzmieniu ustalonym przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011). Oficerowie łącznikowi wchodziłi w skład lokalnych lub regionalnych sieci współpracy oficerów łącznikowych ds. imigracji, tworzonych na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 377/2004 z dnia 19 lutego 2004 r. w sprawie utworzenia sieci oficerów łącznikowych ds. imigracji⁴⁶⁷. Należy jednak podkreślić, że byli oni oddelegowywani jedynie do państw trzecich, w których sposoby zarządzania granicami były zgodne z minimalnymi standardami w zakresie praw człowieka. W ramach polityki stosunków zewnętrznych UE priorytetowy charakter miało oddelegowanie oficerów łącznikowych do tych państw trzecich, które, jak wynikało z analizy ryzyka, stanowiły kraj pochodzenia lub tranzytu w odniesieniu do nielegalnej migracji (art. 14 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 w brzmieniu ustalonym przez rozporządzenie

⁴⁶⁷ Dz. Urz. L 64, z 2.3.2004, s. 1.

Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011). Oddelegowanie oficerów łącznikowych zatwierdzał Zarząd Frontexu, a do ich podstawowych zadań, zgodnie z art. 14 ust. 4 w brzmieniu ustalonym przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011, należało nawiązywanie i utrzymywanie kontaktów z właściwymi organami w państwach trzecich, do których zostali przydzieleni, z myślą o przyczynieniu się do zapobiegania i zwalczania nielegalnej imigracji oraz do powrotu nielegalnych imigrantów. Decyzja o wysłaniu oficerów łącznikowych do państw trzecich była uzależniona od otrzymania uprzedniej opinii Komisji, a Parlament Europejski musiał otrzymywać niezwłocznie pełne informacje w tym zakresie (art. 14 ust. 8 ww. rozporządzenia). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, które przekształciło Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej powtórzyło powyższe przepisy w art. 55.

Zgodnie z treścią art. 77 ust. 1 obecnie obowiązującego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej może wysyłać ekspertów należących do jej personelu statutowego, a także innych ekspertów jako oficerów łącznikowych, którzy - podobnie jak miało to miejsce wcześniej - powinni być objęci możliwie najwyższą ochroną podczas wykonywania powierzonych im obowiązków w państwach trzecich. Oficerowie łącznikowi wchodzi w skład lokalnych lub regionalnych sieci współpracy urzędników łącznikowych ds. imigracji i specjalistów ds. bezpieczeństwa UE i państw członkowskich, w tym sieci utworzonej na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1240 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie utworzenia europejskiej sieci oficerów łącznikowych ds. imigracji⁴⁶⁸. *Novum* względem poprzednich rozwiązań stanowi to, iż decyzja zarządu Frontexu może określić szczególne profile oficerów łącznikowych w zależności od potrzeb operacyjnych w odniesieniu do danego państwa trzeciego (art. 77 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Podobnie jak miało miejsce w ramach poprzednich uregulowań prawnych, w ramach polityki działań zewnętrznych Unii Europejskiej priorytetowy charakter ma wysyłanie oficerów łącznikowych do tych państw trzecich, które, jak wynika z analizy ryzyka, stanowią kraj pochodzenia lub tranzytu w odniesieniu do nielegalnej migracji. Na zasadzie wzajemności Frontex może przyjmować oficerów łącznikowych wysyłanych przez wspomniane państwa trzecie (art. 77 ust. 2 ww. rozporządzenia). Do zadań oficerów łącznikowych Europejskiej

⁴⁶⁸ Dz. Urz. L 198 z 25.7.2019, s. 88-104, dalej jako rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1240.

Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej należy nawiązywanie i utrzymywanie kontaktów z właściwymi organami w państwach trzecich, do których zostali skierowani, w celu przyczyniania się do zapobiegania i zwalczania nielegalnej imigracji oraz do powrotu osób powracających, w tym poprzez udzielanie pomocy technicznej w zakresie identyfikacji obywateli państwa trzeciego i uzyskiwania dokumentów podróży. Zadania te muszą być wykonywane zgodnie z prawem Unii Europejskiej i z poszanowaniem praw podstawowych. Oficerowie łącznikowi Frontexu ściśle koordynują swoje działania z delegaturami Unii Europejskiej, państwami członkowskimi zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1240 oraz, w stosownych przypadkach, misjami i operacjami w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. W miarę możliwości oficerowie łącznikowi mają swoje biura w tym samym budynku co delegatura UE (art. 77 ust. 3 ww. rozporządzenia). Wysyłanie oficerów łącznikowych jest zatwierdzone przez Zarząd, po wydaniu opinii przez Komisję (art. 77 ust. 2 ww. rozporządzenia).

3.4.6. Biura antenowe

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 wprowadziło możliwość tworzenia tzw. biur antenowych. Zgodnie z treścią art. 60 ust. 1 ww. rozporządzenia - z zastrzeżeniem porozumienia z przyjmującym państwem członkowskim lub wyraźnego uwzględnienia tej możliwości w umowie o statusie zawartej z przyjmującym państwem trzecim - Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej może tworzyć biura antenowe na terytorium danego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego celem ułatwienia i usprawnienia koordynacji działań operacyjnych (w tym w zakresie powrotów), organizowanych przez Frontex w danym państwie członkowskim, w regionie sąsiadującym lub w danym państwie trzecim oraz aby zapewnić skuteczne zarządzanie zasobami kadrowymi i technicznymi Frontexu. Biura antenowe tworzy się zgodnie z potrzebami operacyjnymi na okres niezbędny do przeprowadzenia przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej istotnych działań operacyjnych w danym państwie członkowskim, regionie sąsiadującym lub w danym państwie trzecim (okres ten może zostać w razie potrzeby przedłużony). Przed utworzeniem biura antenowego przeprowadza się staranną ocenę i obliczenia ogółu skutków budżetowych oraz z wyprzedzeniem przewiduje się w budżecie odpowiednie kwoty. Frontex i przyjmujące państwo członkowskie lub przyjmujące państwo trzecie, w którym utworzone zostało biuro antenowe, na podstawie art. 60 ust. 2 ww. rozporządzenia, czynią niezbędne ustalenia w celu zapewnienia jak najlepszych warunków niezbędnych do wykonywania zadań powierzonych biurowi antenowemu. W myśl art. 60 ust. 3

ww. rozporządzenia w stosownych przypadkach biuro antenowe: a) zapewnia wsparcie operacyjne i logistyczne, a także koordynację działań Frontexu na danym obszarze operacyjnym, b) zapewnia państwu członkowskiemu lub państwu trzeciemu wsparcie operacyjne na danym obszarze operacyjnym, c) monitoruje działalność zespołów i regularnie składa sprawozdania do siedziby głównej Frontexu, d) współpracuje z przyjmującym państwem członkowskim lub przyjmującym państwem trzecim we wszystkich kwestiach związanych z praktyczną realizacją działań operacyjnych organizowanych przez Frontex w tym państwie członkowskim lub w tym państwie trzecim, w tym we wszelkich dodatkowych kwestiach, które mogą wystąpić w trakcie takich działań, e) wspiera koordynatora wyznaczonego przez dyrektora wykonawczego na potrzeby poszczególnych wspólnych operacji lub szybkich interwencji na granicy, we współpracy z uczestniczącymi państwami członkowskimi we wszystkich kwestiach związanych z ich wkładem w działania operacyjne organizowane przez Frontex oraz - w razie potrzeby - pozostaje w kontakcie z siedzibą główną Frontexu, f) wspiera koordynatora oraz obserwatorów praw podstawowych, którym powierzono monitorowanie działania operacyjnego, w ułatwianiu, w razie potrzeby, koordynacji i komunikacji między zespołami Frontexu a odpowiednimi organami przyjmującego państwa członkowskiego lub przyjmującego państwa trzeciego, a także we wszelkich odpowiednich zadaniach, g) organizuje wsparcie logistyczne związane z rozmieszczeniem członków zespołów oraz rozmieszczaniem i wykorzystaniem wyposażenia technicznego, h) zapewnia wszelkie inne wsparcie logistyczne dotyczące obszaru operacyjnego, za który odpowiada dane biuro antenowe, w celu ułatwienia sprawnego przebiegu działań operacyjnych organizowanych przez Frontex, i) wspiera oficera łącznikowego Frontexu, z zastrzeżeniem jego zadań i funkcji, o których mowa w art. 31 ww. rozporządzenia, w identyfikowaniu wszelkich obecnych lub przyszłych wyzwań związanych z zarządzaniem granicami na obszarze, za który dane biuro antenowe jest odpowiedzialne, z wdrażaniem dorobku prawnego w zakresie powrotów oraz regularnie składa sprawozdania do siedziby głównej Frontexu, a także j) zapewnia skuteczne zarządzanie wyposażeniem własnym Frontexu na obszarach objętych jego działalnością, w tym jego ewentualną rejestrację oraz długoterminową konserwację tego wyposażenia, jak również wszelkie niezbędne wsparcie logistyczne. Podkreślenia wymaga, że biurem antenowym zarządza przedstawiciel Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej powołany przez jej dyrektora wykonawczego na stanowisko kierownika biura antenowego. Kierownik biura antenowego nadzoruje całość pracy biura i działa jako pojedynczy punkt kontaktowy z siedzibą główną Frontexu (art. 60 ust. 4 ww. rozporządzenia). Zgodnie z art. 60 ust. 5 ww. rozporządzenia na podstawie wniosku dyrektora wykonawczego zarząd podejmuje decyzję w sprawie utworzenia,

składu, okresu działania oraz, w stosownych przypadkach, przedłużenia okresu działania biura antenowego, z uwzględnieniem opinii Komisji oraz zgody przyjmującego państwa członkowskiego lub przyjmującego państwa trzeciego.

3.4.7. Akademie partnerskie

Na koniec nie sposób nie wspomnieć o akademiach partnerskich Frontexu. Akademie te powoływane są w państwach członkowskich UE w celu wspierania działań szkoleniowych w zakresie kontroli i nadzoru zewnętrznych granic Unii Europejskiej, pod przewodnictwem oraz patronatem Frontexu. Prace nad utworzeniem systemu akademii partnerskich Frontexu trwały już od grudnia 2005 r.⁴⁶⁹ Powołano je w celu skupienia się na szczególnych zadaniach szkoleniowych związanych z granicami powietrznymi, lądowymi i morskimi, nauką języków obcych, technologią wykrywania czy szkoleniem kadr średniego szczebla⁴⁷⁰. Warto w tym miejscu zauważyć, że do chwili obecnej na terenie Rzeczypospolitej Polskiej działają dwie takie akademie partnerskie. Jedna funkcjonuje w ramach Ośrodka Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej w Lubaniu. Status akademii partnerskiej Frontexu posiada również Akademia Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni. Zagadnienie to zostanie szerzej opisane w części niniejszej dysertacji poświęconej współpracy Frontexu z polską Strażą Graniczną.

3.5. Podsumowanie

Analizując zmiany w zakresie struktury organizacyjno-prawnej Frontexu w pierwszej kolejności należy zauważyć, że od momentu powołania Frontexu rozporządzeniem Rady (WE) nr 2007/2004, kolejne akty prawne, w tym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/16241, a następnie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896, nie wprowadziły zmian w zakresie struktury kierowniczej (zarządczej) Frontexu, trwale opierając ją na swoistej, dualistycznej egzekutywie, tj. na zarządzie oraz odpowiedzialnym przed nim dyrektorze wykonawczym. Jest to typowe dla agencji wyspecjalizowanych Unii Europejskiej ze względu na to, że posiadają one podobne struktury organizacyjno-prawne. Podmiotem nadzorującym prace danej agencji jest złożony z przedstawicieli państw członkowskich lub reprezentantów Komisji zarząd. Wyspecjalizowane agencje Unii Europejskiej różnią się między sobą pełnionymi funkcjami, metodami działania, a także wielkością. Różny jest ponadto stopień ich autonomii. Zmiany

⁴⁶⁹ Frontex, *Sprawozdanie roczne Agencji Frontex za 2006...*, op. cit., s. 18.

⁴⁷⁰ *Ibidem*.

w zakresie szczegółowych kompetencji zarządu i dyrektora wykonawczego były natomiast efektem rozszerzania zadań, najpierw Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej, a po przekształceniu - Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

Jednocześnie konieczne jest podkreślenie, że od momentu powołania Frontexu wyraźnie artykułowano obawy co do wpływu jego działalności na sferę praw człowieka. Parlament Europejski i Rada - reagując na te obawy - przyjęły rozporządzenie (UE) nr 1168/2011, które zobowiązało Frontex do postępowania zgodnego z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej, a w efekcie również do wprowadzenia odpowiednich administracyjnych uregulowań mających propagować zgodność jego działań z Kartą. Tym samym Frontex zobligowany został m.in. do ustanowienia, wspierających zarząd oraz dyrektora wykonawczego, forum konsultacyjnego oraz urzędnika ds. praw podstawowych. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/16241 wprowadziło następnie istotny z punktu widzenia zapewnienia przestrzegania praw człowieka mechanizm skargowy, za którego rozpatrywanie odpowiedzialny jest urzędnik ds. praw podstawowych. Ostatnie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 kolejny raz zwiększyło znaczenie urzędnika ds. praw podstawowych w strukturze organizacyjnej Frontexu, nie tylko rozszerzając jego kompetencje, ale także możliwości działania m.in. poprzez utworzenie zespołu podległych mu obserwatorów praw podstawowych.

Co istotne, trwała okazała się struktura administracyjna Frontexu. Zasadniczy podział jego administracji na trzy, odrębne wydziały, w ramach których funkcjonują określone jednostki, został utrzymany pomimo kolejnych zmian, w tym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/16241. Niemniej z uwagi na znaczny wzrost zasobów Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (w tym zauważalnego zwiększenia liczby personelu Frontexu; przypomnieć bowiem należy, że wg stanu na koniec 2005 r., jego personel liczył zaledwie 45 pracowników, zaś wg stanu na koniec 2019 r. - już 749 pracowników), a także jej możliwości działania w związku z wejściem w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896, struktura administracyjna musiała być przebudowana, czego efektem jest jej podział, który zaczął funkcjonować od 1 stycznia 2021 r.

Zauważyć należy, że od momentu powołania Frontex znacznie rozszerzył swoją obecność w państwach członkowskich Unii Europejskiej, a także w państwach trzecich. Tuż po rozpoczęciu działalności w 2005 r. Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej zobowiązała państwa

członkowskie do utworzenia na ich terenie krajowych punktów kontaktowych, sama zaś mogła tworzyć na ich terytorium jedynie wyspecjalizowane oddziały (z pierwszeństwem dla tych już istniejących). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 umożliwiło Frontexowi wysyłanie do państw trzecich swoich urzędników łącznikowych, a rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 ustanawiające europejski system nadzorowania granic zobowiązało państwa członkowskie do utworzenia na ich terytorium krajowych ośrodków koordynacji. Z kolei rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 pozwoliło wysyłać urzędników łącznikowych Frontexu również do państw członkowskich, ostatnie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 wprowadziło możliwość tworzenia na terytorium państw członkowskich oraz państw trzecich biur antenowych Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

Konkludując, pomimo przekształcenia w 2016 r. Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej - z zachowaniem dotychczasowej osobowości prawnej oraz pełnej ciągłości jej funkcjonowania - poprzez przyjęcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, wciąż z mamy do czynienia z tym samym Frontexem - nie zaś takim samym.

4. Ewolucja zadań, budżetu oraz finansowania Frontexu

4.1. Uwagi ogólne

W tej części niniejszej dysertacji zaprezentowana zostanie ewolucja zadań, budżetu oraz zasad finansowania Frontexu od momentu jego powołania przez rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004, poprzez kolejne zmiany, w tym wejście w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/16241, które przekształciło Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, kończąc na ostatnim rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896. Zasadniczym celem niniejszego rozdziału jest natomiast próba przedstawienia dokonywanych na przestrzeni ponad piętnastu lat funkcjonowania Frontexu, wprowadzanych w drodze kolejnych reform, zmian w zakresie jego funkcjonowania, obejmujących ewolucję zakresu zadań, jak i związanych z nią zmian w budżecie oraz w zasadach finansowania, najpierw Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej, a następnie Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Bez wątpienia przedstawienie ww. zmian w zakresie realizowanych przez Frontex zadań - jak również zmian w budżecie i zasadach finansowania agencji - pozwoli ukazać, jaki był kierunek rozwoju Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej, następnie zaś Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, a także czy - i ewentualnie w jaki sposób - zmieniały się na przestrzeni lat jej zdolności operacyjne.

4.2. Zmiany zakresu zadań Frontexu

Od momentu powołania Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej jej podstawowym celem było koordynowanie - opartej na analizie ryzyka - współpracy operacyjnej na szczeblu Unii Europejskiej, służącej zwiększeniu bezpieczeństwa na jej zewnętrznych granicach⁴⁷¹. Jak zauważał I. Laitinen, misją Frontexu było działanie na rzecz zwiększenia swobód oraz poziomu bezpieczeństwa obywateli UE poprzez uzupełnienie krajowych systemów zarządzania granicami państw członkowskich⁴⁷². Wydaje się, iż warunkiem powodzenia owej misji było uznanie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach

⁴⁷¹ I. Laitinen, *Funkcje i zadania Agencji FRONTEX...*, op. cit., s. 175.

⁴⁷² *Ibidem*.

Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej za godnego zaufania uczestnika oraz koordynatora działań na europejskim szczeblu, szanowanego i wspieranego przez państwa członkowskie oraz partnerów zewnętrznych. Należy zauważyć, że Frontex - od momentu powołania - w aktywny sposób promował również współpracę pomiędzy służbami granicznymi i innymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne w ramach Unii Europejskiej⁴⁷³.

Zgodnie z treścią art. 1 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 odpowiedzialność za kontrolę i ochronę granic zewnętrznych spoczywała na państwach członkowskich Unii Europejskiej. Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej powinna była natomiast ułatwiać stosowanie istniejących i przyszłych środków dotyczących zarządzania granicami zewnętrznymi i czynić je bardziej skutecznym i poprzez zapewnienie koordynacji działań poszczególnych państw we wprowadzaniu w życie tych środków, przyczyniając się tym samym do zapewnienia skuteczności oraz wysokiego i jednolitego poziomu kontroli osób oraz ochrony granic zewnętrznych państw członkowskich UE. Frontex powinien był również udostępnić Komisji i państwom członkowskim niezbędną pomoc techniczną oraz wiedzę fachową na temat zarządzania granicami zewnętrznymi i wspierać solidarność pomiędzy państwami członkowskimi (art. 1 ust 3 ww. rozporządzenia). Zadaniom nowo powołanej Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej poświęcony został rozdział II (art. 2-14) rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004. Zgodnie z treścią art. 2 do zadań Frontexu należało: a) koordynowanie współpracy operacyjnej pomiędzy państwami członkowskimi w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi, b) wspomaganie państw członkowskich w szkoleniach krajowych funkcjonariuszy straży granicznych, w tym w ustanowieniu wspólnych standardów szkoleniowych, c) przeprowadzanie analizy ryzyka, d) śledzenie rozwoju badań mających

⁴⁷³ W skład Unii Europejskiej - jeszcze do niedawna - wchodziło 28 państw członkowskich, jej obszar obejmował (i wciąż obejmuje) przeszło 4 mln km², na jej terytorium funkcjonuje ponad 400 międzynarodowych portów lotniczych obsługujących ruch pasażerski oraz przeszło 1,2 tys. komercyjnych portów morskich. Frontex zarządza 42 672 km morskich granic zewnętrznych oraz 8 826 km granic lądowych. Już takie dane pokazują, jak trudnym zadaniem była koordynacja zarządzania zewnętrznymi granicami UE, której realizacją zajmował się Frontex, za: Rynek i infrastruktury, *Największe lotniska w Unii Europejskiej*, 06.11.2014, <https://www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/najwieksze-lotniska-w-unii-europejskiej-12786.html>, [dostęp: 10.03.2020], Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne nr 23. Transport morski w UE na niespokojnych wodach - wiele nieskutecznych i nietrwałych inwestycji*, Luksemburg 2016, https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1609_23/SR_MARITIME_PL.pdf, [dostęp: 10.03.2020], L'Express, *Plus de moyens pour la sécurité des frontières de l'UE*, 13.09.2011, https://www.lexpress.fr/actualites/2/monde/plus-de-moyens-pour-la-securite-des-frontieres-de-l-ue_1029624.html, [dostęp: 18.10.2018].

znaczenie dla kontroli i ochrony granic zewnętrznych, e) wspomaganie państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych oraz f) udzielanie państwom członkowskim niezbędnego wsparcia w organizowaniu wspólnych działań dotyczących powrotów.

Relatywnie szybko dał o sobie znać jednak brak potencjału operacyjnego Frontexu, czego efektem było przyjęcie rozporządzenia (WE) nr 863/2007. W myśl art. 12 pkt 3 rozporządzenia (WE) nr 863/2007 do art. 2 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 określającego zakres zadań Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej dodany został pkt g), zgodnie z którym zadaniem Frontexu było odtąd także oddelegowywanie zespołów szybkiej interwencji na granicy do państw członkowskich UE. Reforma z 2007 r. wprowadzająca zespoły szybkiej interwencji na granicy wzmocnić miała możliwości reagowania Frontexu w sytuacjach nagłego zwiększenia napływu nielegalnych migrantów do Europy⁴⁷⁴.

Kolejne rozporządzenie bezpośrednio dotyczące Frontexu, tj. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej przyjęte zostało dn. 25 października 2011 r. Rozporządzenie to wprowadziło zmiany już w art. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, precyzując ramy prawne, w których funkcjonować miała odtąd Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Zważywszy, że odpowiedzialność za kontrolę i ochronę granic zewnętrznych spoczywała na państwach członkowskich, Frontex powinien ułatwiać stosowanie istniejących i przyszłych unijnych środków dotyczących zarządzania granicami zewnętrznymi, w szczególności kodeksu granicznego Schengen z 2006 r. i czynić je bardziej skutecznymi. Podkreślono również, że Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej powinna realizować ten cel poprzez zapewnienie koordynacji działań państw członkowskich we wprowadzaniu w życie tych środków, przyczyniając się tym samym do zapewnienia skutecznego, wysokiego i jednolitego poziomu kontroli osób oraz ochrony granic zewnętrznych państw członkowskich. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 1 ust. 2 akapitu 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 Frontex powinien wykonywać swoje zadania w pełnej zgodności ze stosownymi przepisami prawa UE, w tym z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej,

⁴⁷⁴ J. Szymańska, *Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej - unijna agencja...*, op. cit., s. 162.

stosownymi postanowieniami prawa międzynarodowego, w tym z konwencją genewską z 1951 r., zobowiązaniami dotyczącymi dostępu do ochrony międzynarodowej, w szczególności zasadą *non-refoulement*⁴⁷⁵ oraz prawami podstawowymi, a także uwzględniając sprawozdania forum konsultacyjnego. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 wprowadziło istotne zmiany w rozdziale II rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, określającym zadania Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej. W art. 2 ust. 1 Rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 - stanowiącym katalog zadań Frontexu - bez zmian pozostały jedynie dwa pierwsze punkty, zgodnie z którymi do zadań tych w dalszym ciągu należało: a) koordynowanie współpracy operacyjnej pomiędzy państwami członkowskimi w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi oraz b) wspomaganie państw członkowskich w szkoleniach krajowych funkcjonariuszy straży granicznych, w tym w ustanowieniu wspólnych standardów szkoleniowych. Zgodnie z treścią kolejnych, zmodyfikowanych względem pierwotnej wersji rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 punktów do zadań Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej należało również: c) przeprowadzanie analizy ryzyka, w tym oceny zdolności państw członkowskich do sprostania zagrożeniom i presji na ich granicach zewnętrznych, d) uczestniczenie w rozwoju badań mających znaczenie dla kontroli i ochrony granic zewnętrznych, da) wspomaganie państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na ich granicach zewnętrznych, uwzględniając fakt, iż niektóre sytuacje mogą wiązać się z pomocą humanitarną i ratownictwem na morzu, e) wspomaganie państw członkowskich - w szczególności tych, które stoją w obliczu szczególnej i nieproporcjonalnej presji - w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na ich granicach zewnętrznych, ea) powoływanie europejskich zespołów straży granicznej, które miały być oddelegowywane podczas wspólnych operacji, projektów pilotażowych i szybkich interwencji, f) udzielanie państwom członkowskim niezbędnego

⁴⁷⁵ Zasada *non-refoulement* - jest jedną z najważniejszych instytucji prawa międzynarodowego chroniących osoby prześladowane. Stanowi ona, że osoby, której odmówiono przyznania statusu uchodźcy, nie wolno deportować do państwa, w którym groziłoby jej niebezpieczeństwo prześladowania. W takim wypadku państwo powinno otoczyć taką osobę inną formą ochrony (przykładowo wiele państw, w tym Rzeczpospolita Polska, zna instytucję tzw. pobytu tolerowanego). Zasada ta, będąca niegdyś częścią zwyczajowego prawa międzynarodowego, jest obecnie zawarta w wielu międzynarodowych konwencjach i jako taka ma status "twardego" prawa międzynarodowego. Do najistotniejszych umów międzynarodowych zawierających zasadę *non-refoulement* należy konwencja genewska z 1951 r. Formuluje ona tę zasadę w art. 33 ust. 1, zgodnie z którym „Żadne Umawiające się Państwo nie wydali lub nie zawróci w żaden sposób uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na jego rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne”.

wsparcia, w tym - na wniosek - zapewnianie koordynacji lub organizacji wspólnych operacji powrotowych, g) oddelegowywanie do państw członkowskich funkcjonariuszy straży granicznych, należących do europejskich zespołów straży granicznej, do wspólnych operacji, projektów pilotażowych lub szybkich interwencji zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 863/2007, h) opracowywanie i wdrażanie systemów informacyjnych - zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych⁴⁷⁶ - umożliwiającą płynną oraz niezawodną wymianę informacji na temat pojawiających się zagrożeń na granicach zewnętrznych państw członkowskich, w tym sieć informowania i koordynacji ustanowioną na mocy decyzji Rady 2005/267/WE z dnia 16 marca 2005 r. ustanawiającej bezpieczną internetową sieć informowania i koordynacji dla służb imigracyjnych państw członkowskich⁴⁷⁷ oraz i) zapewnianie niezbędnej pomocy w opracowywaniu i wdrażaniu europejskiego systemu nadzoru granic, a w stosownych przypadkach, w opracowywaniu wspólnego środowiska wymiany informacji, w tym współdziałania systemów. Podkreślenia wymaga, że dzięki rewizji podstawy prawnej, wynikającej z wejścia w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011, Frontex zyskał uprawnienia do powoływania rezerwy funkcjonariuszy straży granicznych na potrzeby wspólnych operacji granicznych w UE, jak również przyznano mu określone uprawnienia w zakresie oceny zdolności państw do sprostania pojawiającym się wyzwaniom i zagrożeniom na granicach zewnętrznych. Miało to służyć niejako wzmocnieniu odporności całego systemu zarządzania granicami oraz przeciwdziałaniu sytuacjom, w którym niedociągnięcia jednego z państw członkowskich mogłyby zagrażać zachwianiem stabilności systemu Schengen.

Następne rozporządzenie, tj. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 wprowadziło do rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 niewielką zmianę w katalogu zadań Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Do art. 2 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 określającego katalog zadań Frontexu dodano pkt i), zgodnie z którym zadaniem Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej było od tego momentu również zapewnienie niezbędnej pomocy w opracowywaniu i działaniu europejskiego systemu nadzorowania granic (EUROSUR), a w stosownych przypadkach, w opracowywaniu

⁴⁷⁶ Dz. Urz. L 8 z 12.1.2001, s. 1-22, dalej zwane jako rozporządzenie (WE) nr 45/2001.

⁴⁷⁷ Dz. Urz. L 83 z 1.4.2005, s. 48.

wspólnego środowiska wymiany informacji, w tym współdziałania systemów, w szczególności poprzez ustanowienie, utrzymywanie i koordynowanie ram EUROSUR-u, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013. Jednocześnie należy zauważyć, iż ww. rozporządzenie nałożyło na Frontex nowe obowiązki związane m.in. z gromadzeniem danych sytuacyjnych i tworzeniem europejskiego obrazu sytuacji oraz wspólnego przedgranicznego obrazu sytuacji. Zasadniczym więc celem wspomnianej reformy było zwiększenie zdolności Frontexu (ale i państw członkowskich) do reagowania na nowe wyzwania w zakresie kontroli granicznej i walki z przestępczością o charakterze transgranicznym.

Wejście w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 nie tylko zmieniło oficjalną nazwę Frontexu z Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej na Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, ale również znacząco rozszerzyło oraz usystematyzowało zakres zadań Frontexu. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej, w celu przyczyniania się do wydajnego, wysokiego i jednolitego poziomu kontroli granicznej i powrotów, realizowała zadania związane z: a) działaniami na granicach zewnętrznych państw członkowskich UE, b) działalnością o charakterze wywiadowczym, c) utrzymaniem i koordynowaniem ram EUROSUR-u, a także d) szeroko rozumianą współpracą, szkoleniami, badaniami i innowacjami w obszarze zarządzania zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej. Tym samym do zadań Frontexu związanych z działaniami na granicach zewnętrznych państw członkowskich UE, w myśl rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, należało: 1) wspomaganie państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych poprzez koordynację i organizację wspólnych operacji, z uwzględnieniem faktu, że niektóre sytuacje mogą obejmować nadzwyczajne sytuacje humanitarne i ratownictwo na morzu zgodnie z prawem UE oraz międzynarodowym (art. 8 ust. 1 pkt d); 2) wspomaganie państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych poprzez uruchamianie szybkich interwencji na granicach zewnętrznych tych państw członkowskich, które zmagają się ze szczególnymi i wyjątkowo trudnymi wyzwaniami, z uwzględnieniem faktu, że niektóre sytuacje mogą obejmować nadzwyczajne sytuacje humanitarne i ratownictwo na morzu zgodnie z prawem UE, a także międzynarodowym (art. 8 ust. 1 pkt e); 3) zapewnianie pomocy technicznej oraz operacyjnej państwom członkowskim i państwom trzecim, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu

Europejskiego i Rady (UE) nr 656/2014 oraz prawem międzynarodowym, przez wsparcie akcji poszukiwania i ratowania osób znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu, jakie mogą być podejmowane podczas operacji ochrony granic morskich (art. 8 ust. 1 pkt f); 4) tworzenie i rozmieszczanie zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, w tym rezerwy szybkiego reagowania, rozmieszczanych do udziału we wspólnych operacjach i szybkich interwencjach na granicy oraz w ramach zespołów wspierających zarządzanie migracjami (art. 8 ust. 1 pkt g); 5) tworzenie rezerwy wyposażenia technicznego rozmieszczanej na potrzeby wspólnych operacji, szybkich interwencji na granicy oraz w ramach zespołów wspierających zarządzanie migracjami, a także na potrzeby operacji powrotowych i interwencji powrotowych (art. 8 ust. 1 pkt h); 6) w ramach zespołów wspierających zarządzanie migracjami na obszarach *hotspotów*: rozmieszczanie zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz wyposażenia technicznego w celu udzielenia pomocy w sprawdzaniu, prowadzeniu rozmów, identyfikacji i pobieraniu odcisków palców, jak również ustalanie - we współpracy z Europejskim Urzędem Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), a także organami krajowymi - procedury służącej udzielaniu wstępnych informacji i kierowaniu dalej osób, które potrzebują ochrony międzynarodowej lub zamierzają się o nią ubiegać (art. 8 ust. 1 pkt i); 7) wspieranie opracowywania standardów technicznych wyposażenia, w tym w szczególności na potrzeby dowodzenia na poziomie taktycznym, kontroli i łączności, a także nadzoru technicznego w celu zapewnienia interoperacyjności na poziomie UE oraz krajowym (art. 8 ust. 1 pkt j); 8) rozmieszczanie niezbędnego wyposażenia oraz funkcjonariuszy straży granicznej i innych właściwych członków personelu z rezerwy szybkiego reagowania w celu praktycznej realizacji niezbędnych środków w sytuacji wymagającej pilnego podjęcia działań na granicach zewnętrznych (art. 8 ust. 1 pkt k); 9) wspomaganie państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej w celu wykonania zobowiązania do powrotu osób powracających, w tym przez koordynowanie lub organizowanie operacji powrotowych (art. 8 ust. 1 pkt l); 10) tworzenie zasobów obserwatorów przymusowych powrotów, eskorty przymusowych powrotów oraz specjalistów ds. powrotów (art. 8 ust. 1 pkt n); 11) tworzenie i rozmieszczanie europejskich zespołów interwencji powrotowych w czasie interwencji powrotowych (art. 8 ust. 1 pkt o). Z kolei do zadań Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej związanych z działalnością o charakterze wywiadowczym należało: 1) monitorowanie ruchów migracyjnych oraz przeprowadzanie analizy ryzyka w odniesieniu do wszystkich aspektów zintegrowanego zarządzania granicami (art. 8 ust. 1 pkt a); 2) przeprowadzanie oceny narażenia, w tym oceny zdolności i gotowości państw członkowskich do stawienia czoła zagrożeniom i wyzwaniom na granicach zewnętrznych (art. 8 ust. 1 pkt b);

3) monitorowanie zarządzania granicami zewnętrznymi za pośrednictwem oficerów łącznikowych Frontexu w państwach członkowskich (art. 8 ust. 1 pkt c). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 zobowiązało również Frontex do zapewniania niezbędnej pomocy przy opracowywaniu i korzystaniu z EUROSUR-u, a w stosownych przypadkach, przy opracowywaniu wspólnego środowiska wymiany informacji, w tym współdziałania systemów, w szczególności poprzez utworzenie, utrzymywanie i koordynowanie ram EUROSUR-u, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 (art. 8 ust. 1 pkt s). Natomiast wśród zadań Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej związanych z szeroko rozumianą współpracą, szkoleniami, badaniami i innowacjami w obszarze zarządzania zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej wymienić należy: 1) współpracę z Europolem i Eurojustem w ramach mandatów przyznanych tym agencjom oraz wspieranie państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych w walce z transgraniczną przestępczością zorganizowaną i terroryzmem (art. 8 ust. 1 pkt m); 2) wspomaganie państw członkowskich w szkoleniu krajowych funkcjonariuszy straży granicznej, innych właściwych członków personelu i ekspertów w dziedzinie powrotów, w tym ustanawianie wspólnych standardów szkoleniowych (art. 8 ust. 1 pkt p), 3) uczestnictwo w rozwoju badań i innowacji w zarządzaniu badaniami i innowacjami mającymi znaczenie dla kontroli i nadzoru nad granicami zewnętrznymi, w tym dla stosowania zaawansowanych technologii nadzoru, oraz tworzenie projektów pilotażowych dotyczących spraw objętych niniejszym rozporządzeniem (art. 8 ust. 1 pkt q), 4) opracowywanie i wdrażanie, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych⁴⁷⁸ oraz decyzją ramową Rady 2008/977/WSiSW⁴⁷⁹, systemów informacyjnych umożliwiających płynną i niezawodną wymianę informacji na temat pojawiających się zagrożeń w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi, nielegalnej imigracji i powrotów, w ścisłej współpracy z Komisją, organami, urzędami i agencjami Unii, a także z Europejską Siecią Migracyjną ustanowioną na mocy decyzji Rady 2008/381/WE (art. 8 ust. 1 pkt r); 5) współpraca z Europejską Agencją Kontroli Rybołówstwa oraz Europejską Agencją Bezpieczeństwa Morskiego, z każdą z nich w ramach jej odpowiedniego mandatu, w celu wsparcia organów krajowych pełniących funkcje straży

⁴⁷⁸ Dz. Urz. L 8 z 12.1.2001, s. 1-22.

⁴⁷⁹ Decyzja ramowa Rady 2008/977/WSiSW z dnia 27 listopada 2008 r. w sprawie ochrony danych osobowych przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, Dz. Urz. L 350 z 30.12.2008.

przybrzeżnej, poprzez zapewnienie usług, informacji, wyposażenia i szkoleń oraz koordynację operacji wielofunkcyjnych (art. 8 ust. 1 pkt t) oraz 6) wspomaganie państw członkowskich i państw trzecich w kontekście współpracy technicznej i operacyjnej między nimi w dziedzinach objętych zakresem niniejszego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 (art. 8 ust. 1 pkt u). Należy zauważyć, iż wprowadzony na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 kierunek zmian we Frontexie był podobny do kierunku nakreślonego przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011. Istotą obu reform było niewątpliwie wzmocnienie potencjału operacyjnego Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej⁴⁸⁰. Według założeń rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 do 2020 r. budżet Frontexu i liczba jego personelu miały się podwoić, zaś sama agencja miała również uzyskać dostęp do stałego korpusu funkcjonariuszy gotowych do interwencji na granicach w trybie natychmiastowym (w ciągu pięciu dni)⁴⁸¹. Liczbę funkcjonariuszy, których miały oddelegować poszczególne kraje, określono w załączniku do nowego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624. Wcześniej wkład państw w konkretne operacje planowano na podstawie corocznych, dwustronnych negocjacji oraz porozumień pomiędzy Frontexem a państwami, co znacznie ograniczało elastyczność reagowania na kryzysy⁴⁸².

Ostatnie zmiany zakresu zadań Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej wprowadziło wejście w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896, które uzupełniło jego zakres, w dużej mierze dostosowując go do - mającej rozpocząć swoją działalność począwszy od 1 stycznia 2021 r. - stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Podobnie jak w przypadku rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 realizowane przez Frontex zadania określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 podzielić można według następujących kategorii na zadania związane z: a) działaniami na granicach zewnętrznych państw członkowskich UE, b) działalnością o charakterze wywiadowczym, c) utrzymaniem i koordynowaniem ram wyspecjalizowanych instrumentów prawnych⁴⁸³, a także d) szeroko rozumianą współpracą, szkoleniami, badaniami i innowacjami w obszarze zarządzania zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej. Zgodnie z treścią art. 10 ust. 1 ww.

⁴⁸⁰ J. Szymańska, *Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej - unijna agencja...*, op. cit., s. 163.

⁴⁸¹ J. Szymańska, *Inauguracja działalności Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej*, „Biuletyn PISM” 2016, nr 80, https://pism.pl/publikacje/Inauguracja_dzia_alno_ci_Europejskiej_Agencji_Stra_y_Granicznej_i_Przybrze_nej, [dostęp: 23.10.2019].

⁴⁸² *Ibidem*.

⁴⁸³ Por. A. Szachon-Pszenny, N. Wantuch, *Celowość budowy i charakter prawny...*, op. cit., s. 88.

rozporządzenia Frontex realizuje następujące zadania związane z działaniami na granicach zewnętrznych państw członkowskich UE: 1) wspomaga państwa członkowskie w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych poprzez koordynację i organizację wspólnych operacji, z uwzględnieniem faktu, że niektóre sytuacje mogą obejmować nadzwyczajne sytuacje humanitarne i ratownictwo na morzu zgodnie z prawem UE i prawem międzynarodowym (art. 10 ust. 1 pkt g); 2) wspomaga państwa członkowskie w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych przez uruchamianie szybkich interwencji na granicach zewnętrznych tych państw członkowskich, które zmagają się ze szczególnymi i wyjątkowo trudnymi wyzwaniami, z uwzględnieniem tego, iż niektóre z tych sytuacji obejmować mogą nadzwyczajne sytuacje humanitarne oraz ratownictwo na morzu zgodnie z prawem UE, jak i prawem międzynarodowym (art. 10 ust. 1 pkt h); 3) udziela pomocy technicznej i operacyjnej państwom członkowskim oraz państwom trzecim, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 656/2014, a także prawem międzynarodowym, poprzez wsparcie akcji poszukiwania i ratowania osób, które znajdują się w niebezpieczeństwie na morzu, które to akcje mogą być podejmowane podczas operacji ochrony granic morskich (art. 10 ust. 1 pkt i); 4) rozmieszcza stałą służbę w ramach zespołów zarządzania granicami, zespołów wspierających zarządzanie migracjami i zespołów powrotowych w czasie wspólnych operacji oraz szybkich interwencji na granicy, operacji powrotowych i interwencji powrotowych (art. 10 ust. 1 pkt j); 5) tworzy rezerwę wyposażenia technicznego, która obejmuje rezerwę wyposażenia na potrzeby szybkiego reagowania, a którą rozmieszcza się w ramach wspólnych operacji, szybkich interwencji na granicy oraz zespołów wspierających zarządzanie migracjami, a także na potrzeby operacji powrotowych i interwencji powrotowych (art. 10 ust. 1 pkt k); 6) tworzy i zarządza - przy wsparciu wewnętrznego mechanizmu kontroli jakości - własnymi zdolnościami kadrowymi i technicznymi w celu wnoszenia wkładu do stałej służby, w tym w zatrudnianiu i szkoleniu członków personelu działających w charakterze członków zespołów oraz w rezerwie wyposażenia technicznego (art. 10 ust. 1 pkt l); 7) w ramach zespołów wspierających zarządzanie migracjami na obszarach *hotspotów*: a) rozmieszcza personel operacyjny i wyposażenie techniczne w celu udzielenia pomocy w sprawdzaniu, prowadzeniu rozmów, identyfikacji i pobieraniu odcisków palców, b) ustala - we współpracy z EASO i właściwymi organami krajowymi - procedury służące udzielaniu wstępnych informacji i kierowaniu dalej osób, które potrzebują ochrony międzynarodowej lub zamierzają się o nią ubiegać, w tym procedury identyfikacji grup wymagających szczególnego traktowania (art. 10 ust. 1 pkt m); 8) udziela pomocy na wszystkich etapach procesu powrotu, bez

dokonywania kontroli merytorycznej decyzji nakazujących powrót, które pozostają w wyłącznej właściwości państw członkowskich, pomaga w koordynacji i organizacji operacji powrotowych, a także udziela wsparcia technicznego i operacyjnego w realizacji zobowiązania osób powracających do powrotu oraz wsparcia technicznego i operacyjnego w operacjach i interwencjach powrotowych, w tym w okolicznościach wymagających zwiększonej pomocy (art. 10 ust. 1 pkt n); 9) tworzy zasób obserwatorów przymusowych powrotów (art. 10 ust. 1 pkt o); 10) rozmieszcza zespoły powrotowe w czasie interwencji powrotowych (art. 10 ust. 1 pkt p). Do zadań o charakterze wywiadowczym Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej należą z kolei: 1) monitorowanie ruchów migracyjnych i przeprowadzanie analizy ryzyka w odniesieniu do wszystkich aspektów zintegrowanego zarządzania granicami (art. 10 ust. 1 pkt a); 2) monitorowanie potrzeb operacyjnych państw członkowskich związanych z realizacją powrotów, w tym poprzez zbieranie danych operacyjnych (art. 10 ust. 1 pkt b); 3) przeprowadzanie oceny narażenia, w tym oceny zdolności i gotowości państw członkowskich do stawienia czoła zagrożeniom i wyzwaniom na granicach zewnętrznych (art. 10 ust. 1 pkt c); 4) monitorowanie zarządzania granicami zewnętrznymi za pośrednictwem urzędników łącznikowych Frontexu w państwach członkowskich (art. 10 ust. 1 pkt d); 5) monitorowanie przestrzegania praw podstawowych we wszystkich swoich działaniach na granicach zewnętrznych i w operacjach powrotowych (art. 10 ust. 1 pkt e). Do zadań Frontexu związanych z utrzymaniem i koordynowaniem wyspecjalizowanych instrumentów zaliczyć można: 1) wspieranie rozwoju i funkcjonowania EUROSUR-u (art. 10 ust. 1 pkt f); 2) zarządzanie systemem FADO (fałszywe i autentyczne dokumenty on-line) i obsługa tego systemu, a także wspieranie państw członkowskich poprzez ułatwianie wykrywania przypadków fałszowania dokumentów (art. 10 ust. 1 pkt ae); 3) wypełnianie zadań i obowiązków powierzonych Frontexowi na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1240 z dnia 12 września 2018 r. ustanawiające europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) i zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1077/2011, (UE) nr 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 i (UE) 2017/2226⁴⁸⁴, a także zapewnienie utworzenia jednostki centralnej ETIAS i obsługa tej jednostki (art. 10 ust. 1 pkt af). Wśród zadań Frontexu związanych ze współpracą, szkoleniami, badaniami i innowacjami w obszarze zarządzania zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej wskazać należy: 1) współpracę z Europolem i Eurojustem w ramach mandatów przyznanych tym agencjom oraz wspieranie państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej

⁴⁸⁴ Dz. Urz. L 236 z 19.9.2018.

i operacyjnej na granicach zewnętrznych w walce z przestępczością transgraniczną i terroryzmem (art. 10 ust. 1 pkt q); 2) współpracę z EASO w ramach swych odpowiednich mandatów, w szczególności w celu ułatwiania stosowania środków w przypadku obywateli państw trzecich, których wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej zostały odrzucone w drodze ostatecznej decyzji i którzy są zobowiązani do powrotu, (art. 10 ust. 1 pkt r); 3) współpracę z FRA - w ramach odpowiednich mandatów - w celu zapewnienia ciągłego i jednolitego stosowania dorobku prawnego UE w zakresie praw podstawowych (art. 10 ust. 1 pkt s); 4) współpracę z Europejską Agencją Kontroli Rybołówstwa (EFCA) oraz Europejską Agencją Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA) - w ramach odpowiednich mandatów - w celu wsparcia organów krajowych pełniących funkcje straży przybrzeżnej, w tym ratujących życie na morzu, przez zapewnienie usług, informacji, wyposażenia i szkoleń oraz koordynację operacji wielofunkcyjnych (art. 10 ust. 1 pkt t); 5) współpracę z państwami trzecimi w dziedzinach objętych rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896, w tym w drodze ewentualnego operacyjnego rozmieszczania zespołów zarządzania granicami w państwach trzecich (art. 10 ust. 1 pkt u); 6) wspomaganie państw członkowskich oraz państw trzecich w kontekście współpracy technicznej, a także operacyjnej między nimi w dziedzinach objętych zakresem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 (art. 10 ust. 1 pkt v); 7) wspomaganie państw członkowskich oraz państw trzecich w szkoleniu krajowych funkcjonariuszy straży granicznej, innego odpowiedniego personelu i ekspertów w dziedzinie powrotów, w tym przez ustanawianie wspólnych standardów i programów szkoleniowych, obejmujących prawa podstawowe (art. 10 ust. 1 pkt w); 8) uczestnictwo w rozwoju badań i innowacji i w zarządzaniu badaniami i innowacjami mającymi znaczenie dla kontroli granic zewnętrznych, w tym dla stosowania zaawansowanych technologii ochrony, oraz tworzenie własnych projektów pilotażowych, w razie potrzeby, w celu realizacji działań przewidzianych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 (art. 10 ust. 1 pkt x); 9) opracowywanie standardów technicznych wymiany informacji (art. 10 ust. 1 pkt y); 10) wspieranie opracowywania standardów technicznych wyposażenia w obszarze kontroli granicznej i powrotów, w tym na potrzeby wzajemnych połączeń systemów i sieci, oraz w stosownych przypadkach wspieranie opracowywania wspólnych minimalnych standardów ochrony granic zewnętrznych, zgodnie z odpowiednimi kompetencjami państw członkowskich i Komisji (art. 10 ust. 1 pkt z); 11) tworzenie i utrzymywanie sieci komunikacyjnej (art. 10 ust. 1 pkt aa); 12) opracowywanie i wdrażanie, zgodnie z odpowiednimi przepisami, systemów informacyjnych umożliwiających płynną i niezawodną wymianę informacji na temat pojawiających się zagrożeń w dziedzinie zarządzania granicami

zewnętrznymi, nielegalnej imigracji i powrotów, w ścisłej współpracy z Komisją, organami i jednostkami organizacyjnymi UE, a także z Europejską Siecią Migracyjną ustanowioną na mocy decyzji Rady 2008/381/WE (art. 10 ust. 1 pkt ab); 13) zapewnianie - w stosownych przypadkach - niezbędnej pomocy przy opracowywaniu wspólnego środowiska wymiany informacji, w tym w zakresie współdziałania systemów (art. 10 ust. 1 pkt ac); 14) przestrzeganie wysokich standardów w zakresie zarządzania granicami, umożliwiających przejrzystość i kontrolę publiczną przy pełnym poszanowaniu obowiązującego prawa i zapewniających poszanowanie, ochronę i promowanie praw podstawowych (art. 10 ust. 1 pkt ad); 15) wspomaganie państw członkowskich w ułatwianiu osobom przekraczania granic zewnętrznych (art. 10 ust. 1 pkt ag). Należy podkreślić, że rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 kolejny raz wzmocniło potencjał operacyjny Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, w szczególności poprzez utworzenie własnego pionu operacyjnego Frontexu, tj. stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej liczącej 10 000 funkcjonariuszy operacyjnych, posiadającej uprawnienia wykonawcze w odniesieniu do wszystkich działań Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

4.3. Zmiany budżetu oraz finansowania zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami UE

Zgodnie z art. 29 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 (następnie art. 75 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/16241, a obecnie art. 115 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896) do dochodów Frontexu zalicza się: dotacje Wspólnoty (obecnie wkład UE) zapisane w budżecie ogólnym UE⁴⁸⁵, wkłady państw stowarzyszonych we wdrażaniu, stosowaniu i rozwijaniu dorobku Schengen, opłaty za świadczone usługi oraz ewentualne dobrowolne wkłady państw członkowskich. Z kolei na wydatki Frontexu, zgodnie z art. 29 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 (następnie art. 75 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/16241, a obecnie art. 115 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896), składają się koszty pracownicze, administracyjne, infrastrukturalne oraz operacyjne (dochody i wydatki powinny się równoważyć).

Po przyjęciu przez zarząd Frontexu projektu preliminarza, jest on następnie przesyłany

⁴⁸⁵ Jak wskazuje M. Mykiyevych budżet UE stanowi podstawę finansowego wsparcia polityk, środków i działań Unii Europejskiej. Autor podkreśla także, iż budżet UE jest instrumentem finansowym i prawnym wykorzystywanym do finansowania procesów integracyjnych. Podstawą działań skierowanych na jego tworzenie, uchwalanie, wdrażanie i kontrolę są liczne akty prawne przyjmowane przez instytucje unijne. Szerzej: M. Mykiyevych, *ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДОХІДНОЇ ЧАСТИНИ БЮДЖЕТУ ЄС*, „Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини”, Випуск 36, Частина 2, Львів, С. 25-34.

do dnia 31 marca każdego roku Komisji oraz państwom stowarzyszonym we wdrażaniu, stosowaniu i rozwijaniu dorobku Schengen (art. 29 ust. 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, następnie art. 75 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/16241, a obecnie art. 115 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Potem preliminarz wraz ze wstępnym projektem budżetu Unii Europejskiej przesyłany jest przez Komisję władzy budżetowej, tj. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie (art. 29. ust. 6 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, następnie art. 75 ust. 6-7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/16241, a obecnie art. 115 ust. 6-7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Budżet Frontexu stawał się ostateczny po ostatecznym przyjęciu budżetu ogólnego UE (art. 29 ust. 9 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, następnie art. 75 ust. 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/16241, a obecnie art. 115 ust. 11 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Zarząd Frontexu jest jednocześnie zobligowany do niezwłocznego zawiadamiania władzy budżetowej o zamiarze realizacji jakichkolwiek projektów, które mogą mieć poważne konsekwencje finansowe dla finansowania budżetu (w szczególności wszystkich projektów odnoszących się do nieruchomości, takich jak najem lub zbycie budynków) i musi informować o tym Komisję oraz państwa stowarzyszone we wdrażaniu, stosowaniu i rozwijaniu dorobku Schengen (art. 29 ust. 11 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, następnie art. 75 ust. 12 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/16241, a obecnie art. 115 ust. 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Należy zauważyć, że rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/16241 wprowadziło przepis (art. 75 ust. 13 ww. rozporządzenia), w myśl którego w celu finansowania uruchamiania szybkich interwencji na granicy oraz interwencji powrotowych w przyjętym przez zarząd budżecie Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej należało uwzględnić finansową rezerwę operacyjną wynoszącą co najmniej 4% kwoty przeznaczonej na działania operacyjne (dnia 1 października każdego roku co najmniej jedna czwarta rezerwy powinna być pozostawać dostępna w celu pokrycia potrzeb powstających do końca roku). Przepis ten został następnie zmieniony w art. art. 115 ust. 14 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896, zgodnie z którym w celu finansowania uruchamiania szybkich interwencji na granicy oraz interwencji powrotowych w przyjętym przez zarząd budżecie Frontexu należy uwzględnić finansową rezerwę operacyjną wynoszącą co najmniej 2% kwoty przeznaczonej łącznie na wspólne operacje na granicy zewnętrznej i działania operacyjne w zakresie powrotów, zaś po zakończeniu każdego miesiąca dyrektor wykonawczy może podjąć decyzję o realokacji kwoty odpowiadającej jednej

dwunastej środków z tej rezerwy na inne działania operacyjne Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (w takim przypadku dyrektor wykonawczy informuje o tym zarząd). Jednocześnie obowiązujące rozporządzenie zlikwidowało przepis wprowadzający obowiązek zachowania minimalnej kwoty na dzień 1 października każdego roku.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 (następnie art. 76 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/16241, a obecnie art. 116 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896) budżet Frontexu wykonuje dyrektor wykonawczy. Do dnia 1 marca następującego po każdym roku budżetowym księgowy Frontexu przekazuje sprawozdania tymczasowe księgowemu Komisji wraz ze sprawozdaniem z zarządzania budżetem i finansami za dany rok budżetowy. W myśl art. 30 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 (następnie art. 76 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/16241, a obecnie art. 116 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896) księgowy Komisji konsolidował sprawozdania tymczasowe instytucji i organów zdecentralizowanych zgodnie z art. 128 rozporządzenia Rady (WE, Euroatom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich⁴⁸⁶, a obecnie zgodnie z art. 245 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012⁴⁸⁷. Następnie do dnia 31 marca następującego po każdym roku budżetowym księgowy Komisji przesyła sprawozdania tymczasowe Frontexu do Trybunału Obrachunkowego wraz ze sprawozdaniem z zarządzania budżetem i finansami za dany rok budżetowy. Sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami za dany rok budżetowy przesyłane jest również Parlamentowi Europejskiemu i Radzie (art. 30 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, następnie art. 76 ust. 3-4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/16241, a obecnie art. 116 ust. 3-4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Po otrzymaniu uwag Trybunału Obrachunkowego na temat sprawozdań tymczasowych dyrektor wykonawczy opracowuje końcowe sprawozdanie finansowe i przesyła je zarządowi do zaopiniowania (art. 30 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, następnie art. 76 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego

⁴⁸⁶ Dz. Urz. L 248 z 16.09.2002.

⁴⁸⁷ Dz. Urz. L 193 z 30.7.2018.

i Rady (UE) nr 2016/16241, a obecnie art. 116 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Zarząd przedstawia następnie opinię na temat końcowych sprawozdań finansowych (art. 30 ust. 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, następnie art. 76 ust. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/16241, a obecnie art. 116 ust. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Do dnia 1 lipca następującego po każdym roku budżetowym dyrektor wykonawczy Frontexu przesyła Komisji, Trybunałowi Obrachunkowemu, Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, jak również państwom stowarzyszonym we wdrażaniu, stosowaniu i rozwijaniu dorobku Schengen, sprawozdania końcowe wraz z opinią zarządu (art. 30 ust. 6 ww. rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, następnie art. 76 ust. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/16241, a obecnie art. 116 ust. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896), które podlegają publikacji. Zgodnie z treścią art. 30 ust. 8 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 (następnie art. 76 ust. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/16241, a obecnie art. 116 ust. 9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896) dyrektor wykonawczy jest również zobligowany do przesłania Trybunałowi Obrachunkowemu odpowiedzi na jego uwagi do dnia 30 września (odpowiedź tę przesyła również zarządowi). Parlament Europejski, na podstawie zalecenia Rady, udzielał dyrektorowi wykonawczemu Frontexu absolutorium z wykonania budżetu za rok n w terminie do dnia 30 kwietnia roku $n+2$ (art. 30 ust. 9 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, następnie art. 76 ust. 11 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/16241, a obecnie art. 116 ust. 11 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896).

Zasady finansowe, które mają zastosowanie do Frontexu, przyjmowane są przez zarząd po konsultacji z Komisją (art. 32 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, następnie art. 79 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/16241, a obecnie art. 120 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Nie mogły jednak odbiegać od postanowień rozporządzenia Komisji (WE, Euroatom) nr 2343/2002 w sprawie ramowego rozporządzenia finansowego dotyczącego organów określonych w art. 185 ogólnego rozporządzenia finansowego⁴⁸⁸, następnie od postanowień rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 1271/2013 z dnia 30 września 2013 r. w sprawie ramowego rozporządzenia finansowego dotyczącego organów, o których mowa w art. 208 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012⁴⁸⁹, zaś obecnie od postanowień rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2019/715 z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie

⁴⁸⁸ Dz. Urz. L 357 z 31.12.2002, s. 72.

⁴⁸⁹ Dz. Urz. L 328 z 7.12.2013, s. 42-68.

ramowego rozporządzenia finansowego dotyczącego organów utworzonych na podstawie TFUE oraz traktatu Euratom, o których mowa w art. 70 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046⁴⁹⁰ (chyba że było/jest to szczególnie wymagane w związku z działalnością Frontexu i po uzyskaniu wcześniejszej zgody Komisji). Należy podkreślić, że obowiązujące rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 wprowadziło przepis, zgodnie z którym w tych ramach zarząd przyjmuje również szczegółowe przepisy finansowe mające zastosowanie do działalności Frontexu w obszarze współpracy z państwami trzecimi w dziedzinie powrotów.

Jak odnotowano w Generalnym raporcie za 2011 r., przy porównaniu ostatecznych budżetów Frontexu z poprzednich pięciu lat można było zaobserwować, że procentowy wzrost wysokości budżetu wyniósł 180%⁴⁹¹. Oczywiście należy zwrócić uwagę, że budżet Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej na rok 2005, wynoszący niewiele ponad 6 mln 280 tys. euro, był przewidziany dla nowo powstałej agencji, rozpoczynającej dopiero swoją działalność. W 2011 r. wydatki związane z kwestiami personalnymi i administracyjnymi stanowiły niespełna 30% wydatków budżetu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej⁴⁹². Pozostałe 70% środków wydatkowanych było na działania operacyjne prowadzone przez Frontex na granicach zewnętrznych państw członkowskich. Ostatni budżet Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Graniach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej na rok 2015 - przed jej przekształceniem na Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej - wyniósł już ponad 113 mln 500 tys. euro (z czego 21% przeznaczono na wydatki związane z kwestiami personalnymi i administracyjnymi, a 79% na działania operacyjne)⁴⁹³.

W związku z przekształceniem agencji pierwszy budżet Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej zwiększony został ponaddwukrotnie i wyniósł w 2016 r. 232 mln 757 tys. euro (z czego 18% przeznaczono na wydatki związane z kwestiami personalnymi i administracyjnymi, a 82% na działania operacyjne)⁴⁹⁴. W następnych latach budżet Frontexu ponownie ulegał corocznemu zwiększeniu, wynosząc kolejno: w 2017 r. 280 mln 560 tys. euro (z czego 20% przeznaczono na wydatki związane z kwestiami personalnymi

⁴⁹⁰ Dz. Urz. L 122 z 10.5.2019, s. 1-38.

⁴⁹¹ Frontex, *General Report 2011* ..., *op. cit.*, s. 23.

⁴⁹² *Ibidem*, s. 55.

⁴⁹³ Frontex, *General Report 2015*, Warsaw 2016, s. 42

⁴⁹⁴ Frontex, *Roczne sprawozdanie z działalności za 2016 r.* ..., *op. cit.*

i administracyjnymi, a 80% na działania operacyjne)⁴⁹⁵, w 2018 r. 288 mln 663 tys. euro (z czego 26% przeznaczono na wydatki związane z kwestiami personalnymi i administracyjnymi, a 74% na działania operacyjne)⁴⁹⁶, zaś w 2019 r. - a więc w roku, w którym Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej przeszła kolejne zmiany w związku z wejściem w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 - budżet Frontexu wyniósł już 330 mln 107 tys. euro (z czego 29% przeznaczono na wydatki związane z kwestiami personalnymi i administracyjnymi, a 79% na działania operacyjne)⁴⁹⁷. Należy zauważyć, że według wstępnej prognozy na 2020 r.⁴⁹⁸ budżet Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej zaplanowany został na 459 mln 955 tys. euro (z czego również 29% ma zostać przeznaczonych na wydatki związane z kwestiami personalnymi i administracyjnymi, a 71% na działania operacyjne)⁴⁹⁹. Niemniej, aby zaobserwować skalę wzrostu środków budżetowych przeznaczonych na działalność Frontexu, należy zapoznać się z pozostałymi kwotami jego budżetu, które w latach 2005-2019 kształtowały się w następujący sposób:

Schemat 3. Wysokość budżetu Frontexu (2005-2019)

⁴⁹⁵ Frontex, *Roczne sprawozdanie z działalności za 2017 r. ...*, op. cit.

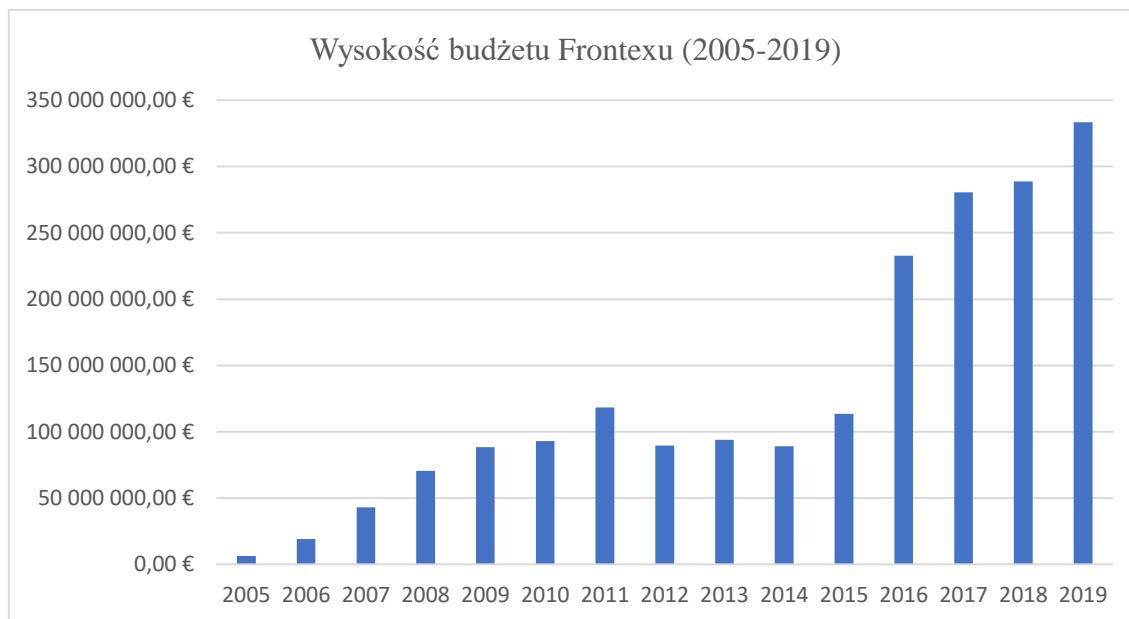
⁴⁹⁶ Frontex, *Skonsolidowane roczne sprawozdanie z działalności za 2018 r. ...*, op. cit.

⁴⁹⁷ Frontex, *Consolidated annual activity report 2019*,

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2019/General_Report_2019.pdf, [dostęp: 15.12.2020].

⁴⁹⁸ Raport z działalności Frontexu za 2020 r. nie został jeszcze opublikowany - przyp. aut.

⁴⁹⁹ Frontex, *Budget 2020 VOB*, https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Budget/Budget_2020.pdf, [dostęp: 15.12.2020].



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Frontex, *General Report 2005 - General Report 2015*, *Roczne sprawozdanie z działalności za 2016 r. - 2017 r.*, *Skonsolidowane roczne sprawozdanie z działalności za 2018 r.* oraz *Budget 2019 VOB*, <http://frontex.europa.eu/>, [dostęp: 15.12.2020].

Nie sposób nie zwrócić uwagi na to, jak na przestrzeni piętnastu lat, a więc od momentu powołania Frontexu w 2005 r. do chwili obecnej, wzrósł jego budżet, przeznaczany na wydatki związane z kwestiami administracyjnymi i personalnymi, a także na działania operacyjne (w 2005 r. budżet Frontexu wyniósł niewiele ponad 6 mln 280 tys. euro, w 2016 r. wynosił już 232 mln 757 tys. euro, w 2019 r. 330 mln 107 tys. euro, a według wstępnej prognozy budżet na 2020 r. miał wynieść aż 459 mln 955 tys. euro). Jednocześnie wyraźnie widać, że 70%-80% budżetu Frontexu wydatkowana jest na jego działalność operacyjną, a ok 20%-30% na kwestie administracyjne oraz personalne. Wzrost budżetu Frontexu, zauważalny zwłaszcza po przekształceniu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej na Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej w 2016 r. związany jest z istotnym zwiększeniem jego potencjału operacyjnego. Sukcesywnie rosnące nakłady budżetowe świadczą o coraz większym znaczeniu samego Frontexu, ale i systematycznym rozwoju jego potencjału operacyjnego. Wzrost środków budżetowych stanowi również niezbity dowód na to, jak zmieniało się w tym okresie postrzeganie zagrożenia zewnętrznych granic Unii Europejskiej w kontekście rosnącego zjawiska nielegalnej migracji na teren Europy.

Finansowe instrumenty zapewniane przez UE były (i są) jednym z wielu narzędzi pomagających wzmocnić zdolność państw członkowskich do wypełniania określonych zadań

w ramach *acquis* Schengen. Ustanowienie Funduszu Granic Zewnętrznych⁵⁰⁰ stanowiło istotny krok w kierunku dalszego rozwoju wymiaru operacyjnego europejskiego wspólnego zintegrowanego systemu zarządzania granicami, jakim było powołanie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, a następnie przekształcenie jej w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Stanowiło również potwierdzenie tezy, że aby skutecznie wprowadzić w życie wspólne normy w zakresie kontroli i ochrony zewnętrznych granic UE, koniecznym jest utworzenie wspólnotowego mechanizmu solidarności finansowej, celem którego będzie wsparcie państw członkowskich, ponoszących długotrwałe oraz dotkliwe obciążenia finansowe. Należy przy tym podkreślić, iż decyzja powołująca Fundusz Granic Zewnętrznych⁵⁰¹ była częścią spójnych ram, które obejmowały również akty prawa Unii Europejskiej powołujące Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (EFU)⁵⁰², Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów (EFPI)⁵⁰³ oraz Europejski Fundusz Integracji Obywateli Państw Trzecich (EFI)⁵⁰⁴. Wszystkie wymienione wyżej fundusze stanowiły główne instrumenty finansowe ogólnego programu „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” (SOLID), ustanowionego na lata 2007-2013⁵⁰⁵, celem którego było poprawienie zarządzania ruchami migracyjnymi na poziomie Unii Europejskiej oraz wzmocnienie solidarności pomiędzy państwami członkowskimi. Działania ogólnego programu SOLID skupiały się na kwestiach związanych z kontrolą granic zewnętrznych, powrotów nielegalnych migrantów do państw ich pochodzenia, integracji migrantów, którzy w legalny sposób przebywali na terenie UE oraz na kwestiach azylowych. W pierwszym z obszarów, które obejmował mechanizm solidarności finansowej, a więc w zakresie kontroli i nadzoru granic zewnętrznych, przewidziano finansowanie działań w uzupełnieniu do działalności Frontexu. W decyzji, która powoływała Fundusz Granic Zewnętrznych, ustalono, iż jego roczny budżet będzie rozdzielany pomiędzy państwa członkowskie w zależności od typu granicy oraz

⁵⁰⁰ 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. Urz. L 144/22 z 06.06.2007 r.

⁵⁰¹ Dalej także jako FGZ.

⁵⁰² Decyzja nr 573/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców na lata 2008-2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, Dz. Urz. L 144/1 z 06.06.2007 r.

⁵⁰³ *Ibidem*.

⁵⁰⁴ Decyzja Rady nr 2007/435/WE z dnia 25 czerwca 2007 r. ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich na lata 2007-2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, Dz. Urz. L 168/18 z 28.06.2007 r.

⁵⁰⁵ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 6 kwietnia 2005 r. ustanawiający program ramowy „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” na lata 2007-2013, COM(2005) 123, niepublikowany w Dzienniku Urzędowym UE.

współczynników wagowych określanych przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w corocznym sprawozdaniu z analizy ryzyka, opisującym trudności, jakie państwa członkowskie napotykają przy ochronie granic. Frontex został zobligowany do dostarczania każdego roku Komisji Europejskiej szczegółowego sprawozdania dotyczącego trudności w prowadzeniu ochrony granic oraz sytuacji na zewnętrznych granicach państw członkowskich. Jak zauważyła Komisja Europejska w sprawozdaniu z oceny *ex post* FGZ⁵⁰⁶, 13 państw członkowskich UE stwierdziło, że Fundusz Granic Zewnętrznych jest dla nich jednym źródłem finansowania zarządzania granicami zewnętrznymi. Pozostałe państwa Unii Europejskiej traktowały FZG jako uzupełnienie istniejących instrumentów (m.in. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Norweskiego Mechanizmu Finansowego). Należy w tym miejscu podkreślić, iż możliwość współfinansowania działań Frontexu ze środków ogólnego programu SOLID nie polegała tylko na dostępie do Funduszu Granic Zewnętrznych. Zgodnie z treścią preambuły wspomnianej wyżej decyzji o ustanowieniu Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów (EFPI), agencja powinna posiadać możliwość korzystania z zasobów udostępnianych dzięki działaniom wspólnotowym w ramach decyzji tworzącej EFPI, co z kolei stanowiło konsekwencje całokształtu zadań, dla których powołano Frontex.

W trakcie prac nad ramami finansowymi na lata 2014-2020 instytucje Unii Europejskiej dostrzegły potrzebę uproszczenia struktury instrumentów finansowych w dziedzinie spraw wewnętrznych. W celu uproszczenia struktury programów zdecydowano o zmniejszeniu ilości funduszy do dwóch. Dwoma rozporządzeniami z 16 kwietnia 2014 r. powołane zostały Fundusz Azylu, Migracji i Integracji⁵⁰⁷ oraz Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego⁵⁰⁸. Jako

⁵⁰⁶ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 23 kwietnia 2014 r. z oceny *ex post* Funduszu Granic Zewnętrznych na lata 2007-2010, COM(2014) 235 final.

⁵⁰⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, zmieniające decyzję Rady 2008/381/WE oraz uchylające decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady nr 573/2007/WE i nr 575/2007/WE oraz decyzję Rady 2007/435/WE, Dz. Urz. L 150/168 z 20.05.2014 r. oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 514/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz instrumentu na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego, Dz. Urz. L 150/112 z 20.05.2014 r.

⁵⁰⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 513/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego oraz uchylające decyzję Rady 2007/125/WSiSW, Dz. Urz. L 150/93 z 20.05.2014 r. oraz 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. Urz. L 150/143 z 20.05.2014 r.

podstawowy cel FAMI wskazano przyczynianie się do efektywnego zarządzania przepływami migracyjnymi oraz dalszego rozwoju wspólnej polityki w zakresie azylu, ochrony uzupełniającej i czasowej a także wspólnej polityki migracyjnej, szanując przy tym prawa i zasady zagwarantowane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. Wskazano również na potrzebę uzupełniania i wspierania przez Fundusz Azylu, Migracji i Integracji działań podejmowanych przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, a następnie Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej (m.in. w zakresie organizowania wspólnych działań dotyczących powrotów). Uzupełnianie działań Frontexu przez środki FAMI miało odnosić się także do wsparcia państw członkowskich w okolicznościach, które wymagałyby zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych, uwzględniając przy tym nadzwyczajne sytuacje humanitarne i akcje ratownicze na morzu. Całkowity budżet ustanowionego na okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2020 r. Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI) określony został na kwotę 3 137 mln euro. Stanowiło to znaczący wzrost środków związanych z polityką migracyjną i azylową UE, ponieważ suma budżetów funduszy EFU, EFI i EFPI wynosiła 2 129 mln euro.

Na Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego składały się dwa instrumenty wsparcia finansowego. Pierwszy dotyczył granic zewnętrznych i wiz, drugi natomiast dotyczył wspierania współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego. Instrument dotyczący granic zewnętrznych i wiz miał na celu zapewnienie bezpieczeństwa w Unii Europejskiej m.in. poprzez wspieranie wspólnej polityki wizowej w celu ułatwienia legalnego podróżowania, zapewnienia równego traktowania obywateli państw trzecich oraz przeciwdziałania nielegalnej migracji. Instrument dotyczący wspierania współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego ukierunkowany był na zapewnienie bezpieczeństwa w UE poprzez zapobieganie i zwalczanie przestępczości o charakterze transgranicznym. Bez wątpienia więc Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego stanowił uzupełnienie i wsparcie dla działań podejmowanych przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, a później Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej na rzecz rozwoju współpracy międzynarodowej. Całkowity budżet ustanowionego na okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2020 r. Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego określony został na kwotę 3 764 mln euro, z czego na instrument dotyczący granic zewnętrznych i wiz przewidziano 2 760 mln euro, a na instrument wspierania współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego 1 004 mln

euro. Warto zauważyć, że w komunikacie do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady „Nowe, nowoczesne wieloletnie ramy finansowe dla Unii Europejskiej, która skutecznie realizuje swoje priorytety po 2020 r.” z 14 lutego 2018 r.⁵⁰⁹ Komisja, przedstawiając wizję wzmocnionej oraz w pełni operacyjnej Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej w odniesieniu do kolejnych wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027, zaproponowała, oprócz utworzenia stałej służby liczącej 10 000 funkcjonariuszy, niemal trzykrotne zwiększenie finansowania w dziedzinie migracji i zarządzania granicami do kwoty 34,9 mld euro, by w sposób ukierunkowany reagować na coraz poważniejsze wyzwania w obszarze migracji, mobilności i bezpieczeństwa. Ponadto zaproponowała zapewnienie wsparcia finansowego na zakup wyposażenia i wyszkolenie krajowego komponentu Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej w państwach członkowskich, aby mogły zwiększyć swoją zdolność operacyjną, a także wzmocnienie istniejących narzędzi oraz opracowanie ogólnounijnych systemów informatycznych w dziedzinie granic, zarządzania migracjami i bezpieczeństwa. W związku z tym w dniu 12 czerwca 2018 r. Komisja zaproponowała przeznaczenie łącznej kwoty 20,9 mld euro na FAMI i Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego⁵¹⁰.

4.4. Podsumowanie

Już dwa lata po wejściu w życie rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiającego Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej przyjęte zostało rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 863/2007, które dostosowało Frontex do potrzeb realizacji nowego mechanizmu tworzenia zespołów szybkiej interwencji. Następnie w 2011 r., w celu przystosowania Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej do wymogów traktatu lizbońskiego, kładącego istotny nacisk na ochronę praw podstawowych, a także w odpowiedzi na wyzwania migracyjne będące następstwem tzw. arabskiej wiosny, przyjęto rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011, dzięki któremu Frontex zyskał

⁵⁰⁹ Komisja Europejska, Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady „Nowe, nowoczesne wieloletnie ramy finansowe dla Unii Europejskiej, która skutecznie realizuje swoje priorytety po 2020 r.”. Wkład Komisji Europejskiej w nieformalne spotkanie przywódców w dniu 23 lutego 2018 r., Bruksela 14.02.2018, COM(2018) 98 final.

⁵¹⁰ Komisja Europejska, *Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylające wspólne działanie Rady 98/700/WSiSW, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624*. Wkład Komisji Europejskiej w spotkanie przywódców w Salzburgu w dniach 19-20 września 2018 r., Bruksela, 12.09.2018, COM(2018) 631 final, s. 1.

uprawnienia do powoływania rezerwy funkcjonariuszy straży granicznych na potrzeby wspólnych operacji oraz możliwość zakupu wyposażenia technicznego do celów kontroli granic zewnętrznych. W 2013 r. ustanowiono europejski system nadzorowania granic (EUROSUR), będący wyspecjalizowanym instrumentem prawnym Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013), zaś w 2014 r. wprowadzono zasady ochrony zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Frontex (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 656/2014). Istotą reform wprowadzonych przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/16241, a następnie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 było natomiast wzmocnienie potencjału operacyjnego Frontexu. Ponadto rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 zwiększyło zdolność wymiany informacji (m.in. poprzez wyspecjalizowane instrumenty prawne - systemy FADO, ETIAS oraz włączenie w swoje ramy i usprawnienie funkcjonowania EUROSUR-u) oraz rozszerzyło możliwości współpracy Frontexu z innymi wyspecjalizowanymi agencjami UE. Należy zauważyć, że kolejne zmiany podstawy prawnej funkcjonowania Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, a następnie Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej rozszerzały jej mandat działania w celu dostosowania Frontexu do dynamicznej sytuacji migracyjnej i nowych wyzwań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa w ramach Unii Europejskiej.

Wraz z kolejnymi reformami podstawy prawnej Frontexu, z którymi związany był coraz szerszy zakres jego zadań, wyraźnemu wzrostowi ulegał budżet agencji. W tym kontekście nie sposób nie zwrócić uwagi na wręcz skokowy wzrost zasobów finansowych oraz kadrowych, pozostających w dyspozycji agencji, co czyni obecnie Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej jedną z największych, a - jak słusznie zauważa J. Szymańska - docelowo największą⁵¹¹ z agencji wyspecjalizowanych UE.

⁵¹¹ J. Szymańska, *Inauguracja działalności Europejskiej Agencji...*, op. cit.

5. Działania Frontexu na granicach zewnętrznych UE

5.1. Uwagi ogólne

W niniejszym rozdziale przedstawiona zostanie ewolucja możliwości operacyjnych Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, a następnie Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, związanych ze wsparciem państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej, a także z organizacją na ich terytorium operacji powrotowych. Zmieniające się na przestrzeni lat zdolności operacyjne Frontexu wpływały na efektywność oraz skalę podejmowanych działań, obejmujących organizację projektów pilotażowych, wspólnych operacji, szybkich interwencji realizowanych na granicach lądowych, morskich oraz powietrznych UE czy operacji powrotowych. W tym kontekście - niezwykle istotne z punktu widzenia przedstawienia Frontexu jako wyspecjalizowanej agencji Unii Europejskiej - wydaje się również poddanie analizie, zmieniającego się w toku kolejnych reform podstawy prawnej jego funkcjonowania, potencjału operacyjnego, obejmującego zarówno zasoby osobowe, jak i techniczne, będące w dyspozycji agencji, za pośrednictwem którego realizowane są działania na zewnętrznych granicach UE.

5.2. Wspólne operacje i szybkie interwencje na granicach zewnętrznych UE

5.2.1. Inicjowanie działań

Tuż po ustanowieniu i rozpoczęciu działalności Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej właściwie nie posiadała potencjału operacyjnego. Jej rola polegała *stricte* na zapewnieniu odpowiedniej pomocy w organizowaniu wspólnych działań państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na zewnętrznych granicach państw członkowskich Unii Europejskiej. Zgodnie z treścią art. 8 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 jedno lub kilka państw, które znalazły się w sytuacji wymagającej zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej przy wykonywaniu swoich zobowiązań w odniesieniu do kontroli i ochrony granic zewnętrznych, mogło zwrócić się o pomoc do Frontexu. W takich sytuacjach Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej mogła początkowo jedynie: a) udzielić pomocy w kwestiach współpracy między państwami członkowskimi w celu rozwiązania problemów zaistniałych na zewnętrznych granicach

w ramach wspólnych zespołów wsparcia bądź b) rozmieścić swoich ekspertów w celu wsparcia właściwych władz krajowych zainteresowanego państwa lub państw członkowskich na odpowiedni czas (art. 8 ust. 2 ww. rozporządzenia).

Ze względu na to, że relatywnie szybko dał o sobie znać niewystarczający potencjał operacyjny Frontexu, już 11 lipca 2007 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie (WE) nr 863/2007, które - z jednej strony - ustanowiło mechanizm służący zapewnieniu szybkiej pomocy operacyjnej (w ograniczonym okresie), w postaci zespołów szybkiej interwencji na granicy, wnioskującemu o to państwu członkowskiemu, znajdującemu się pod nagłą i wyjątkową presją, zwłaszcza w przypadku masowego napływu obywateli państw trzecich, usiłujących nielegalnie przedostać się na terytorium państwa członkowskiego na określonych odcinkach granic zewnętrznych (art. 1 ust. 1 ww. rozporządzenia). Rozporządzenie to określiło również zadania, jakie miały być wykonywane przez członków takich zespołów i uprawnienia, z jakich mogli korzystać podczas prowadzenia działań na terenie innego państwa członkowskiego (art. 1 ust. 1 ww. rozporządzenia). Z drugiej zaś strony określiło zadania i uprawnienia funkcjonariuszy straży granicznych państw członkowskich uczestniczących we wspólnych działaniach i projektach pilotażowych w innym państwie członkowskim (art. 1 ust. 2 ww. rozporządzenia), w ramach tzw. wspólnych zespołów wsparcia. Należy podkreślić, iż rola zespołów szybkiej interwencji na granicy miała znacząco różnić się od tej, jaką pełnić miały wspólne zespoły wsparcia Frontexu. Wspólne zespoły wsparcia stanowiły bowiem w swojej istocie praktyczny system łączenia funkcjonariuszy krajowych straży granicznych państw członkowskich celem ich wspólnego uczestnictwa w zwykłych działaniach organizowanych przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej⁵¹². Organizowane przez Frontex wspólne działania ukierunkowane były na konkretne sytuacje i problemy, takie jak ważne wydarzenia międzynarodowe lub wspólna kontrola niektórych newralgicznych odcinków granic zewnętrznych. Cel tych działań był dwojaki: z jednej strony było nim podniesienie poziomu kontroli i ochrony na danej granicy, z drugiej zaś organizowanie na miejscu szkoleń dla funkcjonariuszy biorących udział w określonych działaniach⁵¹³. Wspólne działania i projekty pilotażowe planowano z minimum rocznym wyprzedzeniem, stąd też nie były one odpowiednim środkiem zaradczym w sytuacjach kryzysowych⁵¹⁴. Rolą zespołów

⁵¹² Komisja Wspólnot Europejskich, *Wniosek Komisji WE dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji...* op. cit., s. 3.

⁵¹³ *Ibidem*, s. 4.

⁵¹⁴ *Ibidem*.

szybkiej interwencji na granicy - składających się z ekspertów w swojej dziedzinie - było zaś wsparcie państw członkowskich znajdujących się pod szczególnie silną presją, zwłaszcza w przypadku masowego napływu obywateli państw trzecich usiłujących nielegalnie przedostać się na obszar Unii Europejskiej na określonych odcinkach granic zewnętrznych⁵¹⁵. Co więcej, zespołów tych nie można było oddelegować do udziału we wspólnych działaniach czy projektach pilotażowych⁵¹⁶. Zgodnie z art. 12 pkt 5 rozporządzenia (WE) nr 863/2007 do rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 dodany został art. 8a, w myśl którego na wniosek państwa członkowskiego znajdującego się w sytuacji nagłej i wyjątkowej presji, zwłaszcza w przypadku masowego napływu obywateli państw trzecich usiłujących nielegalnie przedostać się na terytorium tego państwa członkowskiego, Frontex mógł oddelegować na ograniczony czas, na terytorium wnioskującego państwa członkowskiego, jeden lub większą liczbę zespołów szybkiej interwencji na granicy do udziału w operacji, zgodnie z art. 4 rozporządzenia (WE) nr 863/2007. Należy zauważyć, że zespoły szybkiej interwencji na granicy zastosowane zostały po raz pierwszy w 2010 r. na lądowej granicy grecko-tureckiej w ramach operacji *RABIT 2010*⁵¹⁷. Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej wysłała wówczas zespół składający się ze 175 oficerów z 25 państw członkowskich (w tym także z polskiej Straży Granicznej)⁵¹⁸. Funkcjonariusze przede wszystkim patrolowali region oraz identyfikowali migrantów, którzy często posługiwali się fałszywymi dokumentami bądź też celowo wyzbywali się ich, utrudniając tym samym wprowadzenie swoich danych do odpowiednich rejestrów, a następnie dokonanie deportacji. Operacja *RABIT 2010* trwała do marca 2011 r., a jej całkowity budżet wyniósł przeszło 5,5 mln euro⁵¹⁹. Co istotne, głównym jej efektem było ograniczenie migracji na tym odcinku granicy o 76%⁵²⁰. Zadania prowadzone w ramach wspomnianej operacji zostały następnie przejęte przez lądowy komponent wspólnej operacji *Poseidon 2011*⁵²¹.

Zgodnie ze zmienionym przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 art. 8 ust. 1-2 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, w sytuacji gdy jedno lub kilka państw członkowskich stanęło w obliczu szczególnej i nieproporcjonalnej presji, lub

⁵¹⁵ Komisja Wspólnot Europejskich, *Wniosek Komisji WE dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji...* op. cit., s. 4.

⁵¹⁶ *Ibidem*.

⁵¹⁷ P. Turczyński, J. Bornio, *Frontex: 10 lat...*, op. cit., s. 59.

⁵¹⁸ *Ibidem*.

⁵¹⁹ European Commission, *Frontex and the RABIT operation at the Greek-Turkish border*, 02.03.2011, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_11_130, [dostęp: 29.08.2020].

⁵²⁰ J. Szymańska, *Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej - unijna agencja...*, op. cit., s. 168.

⁵²¹ Frontex, *RABIT Operation 2010 Ends, Replaced By JO Poseidon 2011*, 03.03.2011, <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/rabit-operation-2010-ends-replaced-by-jo-poseidon-2011-iA6Kaq>, [dostęp: 29.08.2020].

sytuacji wymagającej zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej w ramach wykonywania swoich zobowiązań w odniesieniu do kontroli i ochrony granic zewnętrznych, w dalszym ciągu mogło zwrócić się o pomoc do Frontexu. Wówczas Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej organizowała odpowiednią pomoc techniczną i operacyjną na rzecz wnioskującego państwa członkowskiego (lub wnioskujących państw członkowskich). W takich sytuacjach Frontex mógł, jak dotychczas: a) udzielić pomocy w kwestiach współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w celu rozwiązania problemów zaistniałych na granicach zewnętrznych, b) rozmieścić swoich ekspertów w celu wsparcia właściwych władz krajowych zainteresowanego państwa lub państw członkowskich na odpowiedni czas bądź, co stanowiło *novum*, c) oddelegować funkcjonariuszy z europejskich zespołów straży granicznej.

Wejście w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, które przekształciło Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, a następnie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 istotnie wzmocniło potencjał operacyjny Frontexu. Zgodnie z treścią art. 14 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 (obecnie art. 36 ust. 1-2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896) państwo członkowskie może zwrócić się do Frontexu o pomoc przy realizacji swoich obowiązków w zakresie kontroli granic zewnętrznych. Wówczas Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej organizuje pomoc techniczną i operacyjną dla przyjmującego państwa członkowskiego oraz może, działając zgodnie z prawem Unii Europejskiej i prawem międzynarodowym, w tym zasadą *non-refoulement*, przyjąć jeden lub większą liczbę środków. Do takich środków zaliczyć można: a) koordynację wspólnych operacji jednego lub większej liczby państw członkowskich oraz rozmieszczenie zespołów Frontexu; b) organizację szybkich interwencji na granicy oraz rozmieszczenie zespołów Frontexu z rezerwy szybkiego reagowania, a także, w stosownych przypadkach, dodatkowych zespołów Frontexu; c) koordynację działań jednego lub większej liczby państw członkowskich i państw trzecich na granicach zewnętrznych, w tym wspólnych operacji z sąsiadującymi państwami trzecimi; d) rozmieszczenie zespołów Frontexu w ramach zespołów wspierających zarządzanie migracjami na obszarach *hotspotów*; e) w ramach ww. środków oraz zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 656/2014 i prawem międzynarodowym, udzielanie pomocy technicznej i operacyjnej państwom członkowskim i państwom trzecim poprzez

wsparcie akcji poszukiwania i ratowania osób znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu, jakie mogą być podejmowane podczas operacji ochrony granic morskich; f) rozmieszczenie swoich własnych ekspertów oraz członków zespołów oddelegowanych przez państwa członkowskie do Frontexu w celu wsparcia właściwych organów krajowych zaangażowanych państw członkowskich na odpowiedni czas; g) rozmieszczenie wyposażenia technicznego. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 dodało do tego katalogu jeszcze jeden środek, którym jest priorytetowe traktowanie połączonych usług EUROSUR-u.

Jednocześnie należy zauważyć, że zgodnie z art. 19 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 (obecnie art. 42 ust 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896), w przypadku gdy kontrola granic zewnętrznych staje się nieskuteczna do tego stopnia, że stwarza to ryzyko zagrożenia funkcjonowaniu strefy Schengen, ponieważ państwo członkowskie nie podejmuje niezbędnych środków zgodnie z decyzją Zarządu (która stanowi efekt przeprowadzonej oceny narażenia) lub państwo członkowskie stojące w obliczu szczególnych i wyjątkowo trudnych wyzwań na granicach zewnętrznych nie zwróciło się o wsparcie ze strony Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej albo nie podejmuje koniecznych kroków w celu wdrożenia niezbędnych działań na podstawie odpowiednich przepisów ww. rozporządzenia, Rada - w oparciu o wniosek Komisji - może niezwłocznie przyjąć decyzję (w drodze aktu wykonawczego) określającą środki do wdrożenia przez Frontex, mające na celu złagodzenie tego ryzyka i zobowiązującą dane państwo członkowskie do współpracy z Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej przy wdrażaniu tych środków. Ponadto, w myśl art. 19 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 (obecnie art. 42 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896), jeżeli wystąpi sytuacja wymagająca pilnego podjęcia działań, Parlament Europejski jest niezwłocznie informowany o tej sytuacji oraz o wszystkich późniejszych środkach i decyzjach podjętych w odpowiedzi na nią. W celu złagodzenia ryzyka zagrożenia funkcjonowaniu strefy Schengen, na podstawie art. 19 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 (obecnie art. 42 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896), w ww. decyzji Rady przewiduje się podjęcie przez Frontex jednego lub większej liczby środków, do których zalicza się: a) organizację i koordynację szybkich interwencji na granicy oraz rozmieszczenie zespołów Frontexu z rezerwy szybkiego reagowania, jak również - o ile to właściwie - dodatkowych zespołów Frontexu; b) rozmieszczenie zespołów Frontexu w ramach zespołów wspierających zarządzanie migracjami na obszarach *hotspotów*; c) koordynację działań jednego lub większej liczby państw członkowskich i państw trzecich na granicach zewnętrznych, w tym wspólnych

operacji z sąsiadującymi państwami trzecimi; d) rozmieszczenie wyposażenia technicznego; e) organizację interwencji powrotowych.

5.2.2. Zespoły operacyjne, procedura uruchamiania operacji oraz ich koordynacja

Zgodnie z art. 12 pkt 5 rozporządzenia (WE) nr 863/2007 do rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 dodane zostały także art. 8a-8g, określające skład, procedurę powoływania, szczegółowe warunki oddelegowywania, a także koordynowania zespołów szybkiej interwencji na granicy. W myśl art. 8a na wniosek państwa członkowskiego znajdującego się w sytuacji nagłej i wyjątkowej presji, zwłaszcza w przypadku masowego napływu obywateli państw trzecich usiłujących nielegalnie przedostać się na terytorium tego państwa członkowskiego, Frontex mógł oddelegować na ograniczony czas, na terytorium wnioskującego państwa członkowskiego, jeden lub większą liczbę zespołów szybkiej interwencji na granicy do udziału w operacji, zgodnie z art. 4 rozporządzenia (WE) nr 863/2007. W takim przypadku, na wniosek Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, inne państwa członkowskie miały bezzwłocznie informować o liczbie, nazwiskach i profilach funkcjonariuszy straży granicznej z rezerwy krajowej (zwanej również rezerwą interwencyjną), których mogły udostępnić w ciągu pięciu dni jako członków ww. zespołów (art. 8b). Funkcjonariuszom straży granicznej, którzy wchodziłi w skład rezerwy interwencyjnej, Frontex zapewniał zaawansowane szkolenia, odpowiednie do rodzaju wykonywanych przez nich zadań i przyznanych im uprawnień (art. 8c). Do Dyrektora Wykonawczego wraz z wnioskującym państwem członkowskim należało uzgodnienie planu operacyjnego⁵²², określającego szczegółowe warunki oddelegowania zespołów (art. 8e ust. 1). Ponadto w każdym państwie członkowskim wyznaczony miał zostać dostępny przez cały czas krajowy punkt kontaktowy, za pośrednictwem którego obywatel miała się komunikacja z Europejską Agencją Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej we wszelkich kwestiach dotyczących zespołów (art. 8f). Zgodnie z dodanym art. 8g ust. 1 dyrektor wykonawczy wyznaczał spośród personelu Frontexu przynajmniej jednego eksperta, który brał udział w operacji wsparcia jako

⁵²² Taki plan operacyjny zawierał następujące informacje: a) opis sytuacji oraz sposób działania i cele operacji wsparcia, w tym cel operacyjny, b) przewidywalny czas oddelegowania zespołów, c) geograficzny obszar odpowiedzialności we wnioskującym państwie członkowskim, na który zostaną oddelegowane zespoły, d) opis zadań i specjalnych poleceń dla członków zespołów, w tym możliwości korzystania z baz danych i dopuszczalnego stosowania broni służbowej, amunicji i sprzętu w przyjmującym państwie członkowskim, e) skład zespołów, f) nazwiska i stopnie funkcjonariuszy straży granicznej przyjmującego państwa członkowskiego odpowiedzialnych za prowadzenie współpracy z zespołami, w szczególności tych funkcjonariuszy straży granicznej, którzy dowodzą zespołami w okresie trwania operacji wsparcia, oraz pozycję zespołów w strukturze dowodzenia, a także g) wyposażenie techniczne, które należy udostępnić razem z zespołami (art. 8e ust. 1 ww. rozporządzenia).

oficer koordynujący. Oficer koordynujący działał w imieniu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w odniesieniu do wszystkich aspektów oddelegowania zespołów, w szczególności: a) pełnił rolę pośrednika między Frontexem a przyjmującym państwem członkowskim, b) pełnił rolę pośrednika między Frontexem a członkami zespołów, zapewniając w jego imieniu wsparcie w zakresie wszelkich kwestii związanych z warunkami ich oddelegowania w ramach zespołów, c) monitorował prawidłową realizację planu operacyjnego, a także d) składał Frontexowi sprawozdanie w sprawie wszystkich aspektów delegowania zespołów (art. 8g ust. 2). Mógł również zostać upoważniony przez dyrektora wykonawczego do udzielania wsparcia w rozwiązywaniu ewentualnych sporów, które dotyczyłyby wykonania planu operacyjnego i delegowania zespołów (art. 8g ust. 3). Co ważne, przy wywiązywaniu się ze swoich obowiązków oficer koordynujący mógł przyjmować instrukcje wyłącznie od Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (art. 8g ust. 4).

Należy zauważyć, że do momentu wydania rozporządzenia (WE) nr 863/2007 status prawny zaproszonych funkcjonariuszy straży granicznej państwa członkowskiego, działających na terenie innego państwa członkowskiego, różnił się znacząco w zależności od konkretnego państwa. W niektórych państwach członkowskich istniała bowiem możliwość powierzenia takim funkcjonariuszom szerokiego zakresu zadań, natomiast w innych jedynie bardzo nielicznych⁵²³. Zważywszy na fakt, że na tym etapie kontrolę osób na granicach zewnętrznych regulowało prawo krajowe, a współpracę operacyjną między państwami członkowskimi na granicach zewnętrznych koordynowała Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, nie można było dłużej uznawać za wystarczającą sytuację, w której status prawny zaproszonych funkcjonariuszy regulowano przepisami praw krajowych poszczególnych państw członkowskich⁵²⁴. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 10 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 zaproszeni funkcjonariusze uzyskali zdolność do wykonywania wszelkich zadań i korzystania z wszelkich uprawnień w zakresie dokonywania odprawy granicznej lub ochrony granicy zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającym wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób

⁵²³ Komisja Wspólnot Europejskich, *Wniosek Komisji WE dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji...* op. cit., s. 8.

⁵²⁴ *Ibidem*.

przez granice (kodeks graniczny Schengen z 2006 r.)⁵²⁵. Do zadań, jakie mogli wykonywać zaproszeni funkcjonariusze i członkowie zespołów szybkiej interwencji na granicy oraz funkcjonariusze i członkowie uczestniczący w operacjach wsparcia we wnioskującym państwie członkowskim należało: a) kontrola dokumentów podróży osób przekraczających granicę celem sprawdzenia ważności i wiarygodności tego rodzaju dokumentów oraz ustalenia tożsamości tych osób, b) korzystanie z urządzeń technicznych celem skontrolowania dokumentów podróży, c) rozmowa z osobami przekraczającą granicę celem sprawdzenia celu i warunków ich podróży jak również upewnienia się, że osoby te posiadają wystarczające środki finansowe oraz wymagane dokumenty, d) sprawdzenie, czy odnośnie do danej osoby nie wprowadzono do Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) informacji na temat odmowy wjazdu, e) stemplowanie dokumentów podróży zarówno przy wjeździe, jak i przy wyjeździe, f) przeszukiwanie środków transportu i przedmiotów będących w posiadaniu osób przekraczających granicę, zgodnie z przepisami prawa krajowego przyjmującego państwa członkowskiego, g) korzystanie ze środków technicznych w celu monitorowania strefy przy granicy zewnętrznej, h) udział w patrolach pieszych i zmotoryzowanych w strefie przy granicy zewnętrznej przyjmującego państwa członkowskiego, a także i) niedopuszczanie do nielegalnego przekraczania granicy zewnętrznej przyjmującego państwa członkowskiego, zgodnie z prawem krajowym tego państwa członkowskiego⁵²⁶. Podczas wykonywania zadań i korzystania z uprawnień zaproszeni funkcjonariusze zobligowani byli do przestrzegania przepisów prawa wspólnotowego i prawa krajowego przyjmującego państwa członkowskiego (art. 10 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004). Zaproszeni funkcjonariusze mogli wykonywać zadania i korzystać z uprawnień jedynie na polecenie i - co do zasady - w obecności funkcjonariuszy straży granicznej przyjmującego państwa członkowskiego (art. 10 ust. 3 ww. rozporządzenia). Podczas wykonywania zadań i korzystania z uprawnień zaproszeni funkcjonariusze nosili własne umundurowanie. O ich udziale we wspólnej operacji lub projekcie pilotażowym świadczyła niebieska opaska z insygniami Unii Europejskiej i Frontexu. Aby umożliwić organom krajowym przyjmującego państwa członkowskiego i jego obywatelom stwierdzenie ich tożsamości, zaproszeni funkcjonariusze zobowiązani byli do noszenia przy sobie przez cały czas dokumentu akredytacyjnego, okazywanego na żądanie (art. 10 ust. 4 ww. rozporządzenia). Podczas wykonywania zadań i korzystania z uprawnień zaproszeni funkcjonariusze mogli nosić broń służbową, amunicję i sprzęt w zakresie, w jakim

⁵²⁵ Dz. Urz. L 105 z 13.4.2006, str. 1, dalej jako rozporządzenie (WE) nr 562/2006.

⁵²⁶ Komisja Wspólnot Europejskich, *Wniosek Komisji WE dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji...* op. cit., s. 8-9.

byli do tego upoważnieni na mocy przepisów krajowych wysyłającego państwa członkowskiego (art. 10 ust. 5 ww. rozporządzenia). Byli również uprawnieni do użycia siły, w tym posługiwania się bronią służbową, amunicją i sprzętem za zgodą rodzimego państwa członkowskiego i przyjmującego państwa członkowskiego, w obecności funkcjonariuszy straży granicznej przyjmującego państwa członkowskiego i zgodnie z prawem krajowym przyjmującego państwa członkowskiego (art. 10 ust. 6 ww. rozporządzenia). Broń służbowa, amunicja i sprzęt mogły zostać użyte w uzasadnionej obronie własnej oraz w obronie zaproszonych funkcjonariuszy lub innych osób zgodnie z prawem krajowym przyjmującego państwa członkowskiego (art. 10 ust. 7 ww. rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004). Do celów realizacji rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 państwo przyjmujące mogło upoważnić zaproszonych funkcjonariuszy do sprawdzania swoich krajowych i europejskich baz danych, koniecznych do dokonywania odprawy granicznej i ochrony granicy (art. 10 ust. 8 ww. rozporządzenia). Zaproszeni funkcjonariusze nie mogli jednak decydować o odmowie wjazdu na teren danego państwa członkowskiego zgodnie z art. 13 rozporządzenia (WE) nr 562/2006. Decyzję taką podejmować mogli wyłącznie funkcjonariusze straży granicznej przyjmującego państwa członkowskiego. Rozporządzenie (WE) nr 863/2007 wprowadziło do rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 także zasady odpowiedzialności cywilnej i karnej zaproszonych funkcjonariuszy, czy to działających w ramach zespołów szybkiej interwencji na granicy, czy w ramach wspólnych operacji lub projektów pilotażowych.

Potencjał operacyjny Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej wzmocniło ponownie wejście w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011. Z punktu widzenia jasności dalszych wywodów należy jednak w tym miejscu zauważyć, iż rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 wprowadziło do art. 1a rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 - stanowiącego słowniczek pojęć - pkt 1a), zawierający definicję tzw. europejskich zespołów straży granicznych. Zgodnie z tą definicją pod pojęciem tym: a) do celów art. 3, 3b, 3c, 8 i 17 ww. rozporządzenia należało rozumieć zespoły, które miały być oddelegowywane podczas wspólnych operacji i projektów pilotażowych, b) do celów art. 8a-8g ww. rozporządzenia - zespoły mające być oddelegowywane do udziału w szybkich interwencjach na granicy (w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 863/2007), zaś c) do celów art. 2 ust. 1 pkt ea) i g) oraz art. 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 pod pojęciem europejskich zespołów straży granicznych należało rozumieć zarówno zespoły, które miały być oddelegowywane podczas wspólnych operacji i projektów pilotażowych, jak i zespoły, które miały być oddelegowywane

do udziału w szybkich interwencjach na granicy.

W przypadku, w którym jedno lub kilka państw członkowskich stanęło w obliczu szczególnej i nieproporcjonalnej presji lub sytuacji wymagającej zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej w ramach wykonywania swoich zobowiązań w odniesieniu do kontroli i ochrony granic zewnętrznych, mogło zwrócić się do Frontexu, który m.in. mógł oddelegować funkcjonariuszy z europejskich zespołów straży granicznej. Nowo dodany do rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 art. 3 ust. 1b zobowiązał tym samym Frontex do powołania rezerwy funkcjonariuszy straży granicznych (zwanej europejskimi zespołami straży granicznej⁵²⁷) do celów możliwego oddelegowania także podczas wspólnych operacji i projektów pilotażowych. Zgodnie z art. 3a ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 dyrektor wykonawczy Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej zobowiązany został do sporządzania planów operacyjnych wspólnych operacji i projektów pilotażowych, o których mowa w art. 3 ust. 1 ww. rozporządzenia. W odpowiednim czasie przed rozpoczęciem wspólnej operacji lub projektu pilotażowego dyrektor wykonawczy i przyjmujące państwo członkowskie - w porozumieniu z państwami członkowskimi uczestniczącymi we wspólnej operacji lub projekcie pilotażowym - uzgadniali konkretny plan operacyjny⁵²⁸, określający szczegółowo wszelkie aspekty organizacyjne. Jak zwrócono już uwagę we wcześniejszym rozdziale niniejszej dysertacji, zarząd Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na

⁵²⁷ Zauważyć należy brak konsekwencji w nazewnictwie, bowiem w słowniczku w art. 1a rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 zdefiniowano pojęcie „europejskie zespoły straży granicznych”, w innych zaś miejscach ww. rozporządzenia prawodawca unijny posługuje się pojęciem „europejskie zespoły straży granicznej”.

⁵²⁸ Plan operacyjny obejmował wszystkie elementy niezbędne do realizacji wspólnej operacji bądź projektu pilotażowego, w tym: a) opis sytuacji wraz ze sposobem działania i celami operacji wsparcia, w tym również cel operacyjny; b) przewidywany czas trwania wspólnej operacji lub projektu pilotażowego; c) obszar geograficzny, na którym będą miały miejsce wspólna operacja lub projekt pilotażowy; d) opis zadań i specjalnych poleceń dla zaproszonych funkcjonariuszy, w tym również dopuszczalnego korzystania z baz danych i dopuszczalnego stosowania broni służbowej, amunicji służbowej i sprzętu służbowego w przyjmującym państwie członkowskim; e) skład zespołów zaproszonych funkcjonariuszy, a także oddelegowanie innego stosownego personelu; f) postanowienia dotyczące dowodzenia i kontroli, w tym również nazwiska i stopnie funkcjonariuszy straży granicznej przyjmującego państwa członkowskiego odpowiedzialnych za prowadzenie współpracy z zaproszonymi funkcjonariuszami i Frontexem, w szczególności tych funkcjonariuszy straży granicznej, którzy dowodzą zespołami w okresie trwania operacji wsparcia, oraz pozycję zaproszonych funkcjonariuszy w strukturze dowodzenia; g) wyposażenie techniczne, które należy udostępnić podczas wspólnej operacji lub projektu pilotażowego, w tym również szczególne wymogi, takie jak warunki użytkowania, personel wymagany do obsługi, transport i inna logistyka oraz postanowienia finansowe; h) szczegółowe przepisy dotyczące natychmiastowego zgłaszania zdarzeń przez Frontex zarządowi i właściwym krajowym władzom publicznym; i) system sprawozdawczości i oceny zawierający poziomy odniesienia dla sprawozdania z oceny oraz ostateczny termin składania sprawozdania z oceny końcowej zgodnie z art. 3 ust. 3; j) w odniesieniu do operacji morskich - szczególne informacje dotyczące stosowania właściwej jurysdykcji i ustawodawstwa na obszarze geograficznym, na którym odbywa się wspólna operacja lub projekt pilotażowy, w tym również odniesienia do prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej dotyczącego przechwytywania, ratownictwa na morzu i sprowadzania na ląd; k) formy współpracy z państwami trzecimi, innymi agencjami i organami Unii lub organizacjami międzynarodowymi.

Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej podejmował decyzje w sprawie profili i łącznej liczby funkcjonariuszy straży granicznych, którzy mają być udostępniani do europejskich zespołów straży granicznej (ta sama procedura miała zastosowanie w odniesieniu do wszelkich późniejszych zmian w profilach i łącznej liczbie funkcjonariuszy straży granicznych). W myśl nowo dodanego art. 3b ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 państwa członkowskie uczestniczyły w europejskich zespołach straży granicznej za pośrednictwem rezerwy krajowej przez mianowanie funkcjonariuszy straży granicznych odpowiadających wymaganym profilom. W odniesieniu do swoich funkcjonariuszy straży granicznej wkład państw członkowskich Unii Europejskiej w konkretne wspólne operacje i projekty pilotażowe na nadchodzący rok planowano na podstawie corocznych dwustronnych negocjacji i porozumień pomiędzy Frontexem a poszczególnymi państwami członkowskimi (art. 3b ust. 2 ww. rozporządzenia). Zgodnie z tymi porozumieniami państwa członkowskie udostępniały funkcjonariuszy straży granicznych, którzy mogli zostać oddelegowani na wniosek Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, chyba że dane państwo znajdowało się w obliczu wyjątkowej sytuacji, która w znaczący sposób wpływała na możliwość realizacji zadań krajowych. Wniosek taki należało przedstawić co najmniej 45 dni przed planowanym oddelegowaniem (art. art. 3b ust. 2 ww. rozporządzenia). Zgodnie z treścią art. 3b ust. 3 ww. rozporządzenia udział Frontexu w europejskich zespołach straży granicznej odbywał się z kolei poprzez oddelegowanie właściwych funkcjonariuszy straży granicznych oddelegowanych do Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej przez państwa członkowskie w charakterze ekspertów krajowych (zgodnie z art. 17 ust. 5). Również w odniesieniu do oddelegowywania swoich funkcjonariuszy straży granicznych do Frontexu na kolejny rok wkład państw członkowskich planowany był na podstawie corocznych dwustronnych negocjacji i porozumień pomiędzy Europejską Agencją Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej a poszczególnymi państwami członkowskimi. Zgodnie z tymi porozumieniami państwa członkowskie udostępniały funkcjonariuszy straży granicznych, którzy mogli zostać oddelegowani, chyba że mogłoby to poważnie wpłynąć na możliwość realizacji zadań krajowych. W takich sytuacjach państwa członkowskie mogły odwołać swoich oddelegowanych funkcjonariuszy straży granicznych. Maksymalny czas trwania takiego oddelegowania nie mógł przekraczać sześciu miesięcy w okresie dwunastu miesięcy (art. 3b ust. 3 ww. rozporządzenia). Wykonując swoje zadania i korzystając ze swoich uprawnień,

członkowie europejskich zespołów straży granicznej byli zobowiązani w pełni przestrzegać praw podstawowych, w tym również prawa dostępu do procedur azylowych oraz godności ludzkiej, a wszelkie środki podjęte w ramach wykonywania przez nich zadań i korzystania z uprawnień musiały być proporcjonalne do celu (art. 3b ust. 4 ww. rozporządzenia). Ponadto, wykonując swoje zadania i korzystając ze swoich uprawnień, nie mogą oni dyskryminować osób ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną (art. 3b ust. 4 ww. rozporządzenia). Zgodnie z treścią art. 3b ust. 5 ww. rozporządzenia Frontex zobligowany został do powoływania urzędnika koordynującego w odniesieniu do każdej ze wspólnych operacji lub każdego z projektów pilotażowych, do których oddelegowywano członków europejskich zespołów straży granicznej. Rola urzędnika koordynującego polegała m.in. na wspieraniu współpracy i koordynacji między przyjmującymi i uczestniczącymi państwami członkowskimi (art. 3b ust. 5 ww. rozporządzenia). Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej pokrywała wszelkie koszty poniesione przez państwa członkowskie w związku z udostępnianiem przez nie swoich funkcjonariuszy straży granicznych do europejskich zespołów straży granicznej (art. 3b ust. 6 ww. rozporządzenia). Należy zauważyć, że Frontex zobowiązany był do corocznego informowania Parlamentu Europejskiego o liczbie funkcjonariuszy straży granicznych, których udostępniało każde z państw członkowskich do europejskich zespołów straży granicznej (art. 4b ust. 7 ww. rozporządzenia). W myśl art. 3c ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, podczas operacji wsparcia europejskich zespołów straży granicznej przyjmujące państwo członkowskie wydawało polecenia zespołom zgodnie z postanowieniami planu operacyjnego. Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej mogła jednak przekazywać swoje spostrzeżenia na temat wspomnianych poleceń przyjmującemu państwu członkowskiemu za pośrednictwem swojego urzędnika koordynującego. W takim przypadku przyjmujące państwo członkowskie bierze pod uwagę spostrzeżenia (art. 3c ust. 2 ww. rozporządzenia). Przyjmujące państwo członkowskie udzielało ponadto urzędnikowi koordynującemu wszelkiej niezbędnej pomocy, w tym również pełnego dostępu do europejskich zespołów straży granicznej na każdym etapie trwania operacji wsparcia (art. 3c ust. 3 ww. rozporządzenia). Podkreślenia wymaga, że w trakcie wykonywania swoich zadań i korzystania ze swoich uprawnień członkowie europejskich zespołów straży granicznej podlegali środkom dyscyplinarnym rodzimego państwa członkowskiego (art. 3c ust. 4 ww. rozporządzenia).

Podobnie jak dotychczas, w myśl art. 8a rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, na

wniosek państwa członkowskiego, które znalazło się w obliczu nagłej i wyjątkowej presji, w szczególności w przypadku napływu znacznej liczby obywateli państw trzecich, usiłujących nielegalnie przedostać się na terytorium tego państwa członkowskiego na odcinkach granic zewnętrznych, Frontex mógł oddelegować na ograniczony czas na terytorium wnioskującego państwa członkowskiego jeden lub kilka europejskich zespołów straży granicznej (na odpowiedni czas), zgodnie z art. 4 rozporządzenia (WE) nr 863/2007. Należy zauważyć, że rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 nie zmieniło ww. przepisów dotyczących składu zespołów szybkich interwencji na granicach, procedury podejmowania decyzji o ich oddelegowaniu, zadań zaproszonych funkcjonariuszy, wchodzących w skład ww. zespołów, roli oficera koordynującego, a także przepisów określających odpowiedzialność cywilną i karną funkcjonariuszy zaproszonych do udziału w szybkich operacjach. Częściowej zmianie uległ jednak art. 8e rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, określający elementy planu operacyjnego szybkich interwencji na granicach.

Jak już wspomniano, wejście w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, a następnie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 istotnie umocniło potencjał operacyjny Frontexu. Dla jasności dalszych wywodów niezbędne jest wskazanie, że rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 w art. 2 pkt 4) zdefiniowało pojęcie zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Pod pojęciem tym należy rozumieć zespoły złożone z funkcjonariuszy straży granicznej oraz innych właściwych członków personelu z uczestniczących państw członkowskich (w tym funkcjonariuszy straży granicznej i innych właściwych członków personelu oddelegowanych jako eksperci krajowi przez państwa członkowskie do Frontexu), rozmieszczane w czasie wspólnych operacji, szybkich interwencji na granicy, a także w ramach zespołów wspierających zarządzanie migracjami. Definicja zespołów wspierających zarządzanie migracjami znalazła się natomiast w art. 2 pkt 9) ww. rozporządzenia, stanowiąc, że należy przez nie rozumieć zespoły ekspertów, których rolą jest zapewnienie państwom członkowskim wzmocnienia technicznego i operacyjnego na obszarach tzw. *hotspotów*⁵²⁹, a składające się z ekspertów rozmieszczonych z państw członkowskich przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu, a także z ekspertów rozmieszczonych bezpośrednio z Europejskiej Agencji Straży Granicznej

⁵²⁹ Należy zauważyć, że rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 w art. 2 pkt 10) definiuje obszar *hotspotu* jako obszar, na którym przyjmujące państwo członkowskie, Komisja, właściwe agencje UE i uczestniczące państwa członkowskie współpracują w celu zarządzania istniejącym lub potencjalnym wyjątkowo trudnym wyzwaniem związanym z migracją, które charakteryzuje się znacznym wzrostem liczby migrantów przybywających na granice zewnętrzne.

i Przybrzeżnej, Europolu lub innych właściwych agencji unijnych.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 (obecnie art. 37 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896) państwo członkowskie może zwrócić się do Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej o uruchomienie wspólnych operacji w celu stawienia czoła nadchodzącym wyzwaniom, w tym nielegalnej imigracji, obecnym lub przyszłym zagrożeniom na swoich granicach zewnętrznych lub przestępczości transgranicznej bądź o zapewnienie zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej przy realizacji swoich obowiązków w zakresie kontroli granic zewnętrznych. Należy zauważyć, że obowiązujące rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 uzupełniło niniejszy przepis, stanowiąc, że w ramach takiego wniosku państwo członkowskie UE może także wskazać profile członków personelu operacyjnego potrzebnego do danej wspólnej operacji, w tym w stosownych przypadkach, tych członków personelu, którzy mają określone uprawnienia wykonawcze. Z kolei w myśl art. 15 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 (obecnie art. 37 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896) na wniosek państwa członkowskiego stojącego w obliczu szczególnych i wyjątkowo trudnych wyzwań - w szczególności w przypadku masowego napływu do punktów na granicach zewnętrznych obywateli państw trzecich usiłujących przedostać się na terytorium tego państwa członkowskiego w sposób niedozwolony - Frontex może uruchomić na ograniczony czas na terytorium tego przyjmującego państwa członkowskiego szybką interwencję na granicy. Dyrektor wykonawczy ocenia, zatwierdza i koordynuje wnioski dotyczące wspólnych operacji przedłożone przez państwa członkowskie. Należy podkreślić, że wspólne operacje i szybkie interwencje na granicy są poprzedzone dokładną, wiarygodną i aktualną analizą ryzyka, co umożliwi Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej uszeregowanie zawnioskowanych wspólnych operacji i szybkich interwencji na granicy pod względem priorytetu, biorąc pod uwagę poziom ryzyka na odcinkach granicy zewnętrznej, zgodnie z odpowiednimi przepisami dotyczącymi EUROSUR-u, jak również dostępność zasobów (art. 15 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 37 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Ponadto zaleca danemu państwu członkowskiemu zainicjowanie i przeprowadzenie wspólnych operacji lub szybkich interwencji na granicy na podstawie wyników oceny narażenia oraz biorąc pod uwagę analizę ryzyka sporządzoną przez Frontex i warstwę analityczną europejskiego obrazu sytuacji utworzonego zgodnie odpowiednimi przepisami dot. europejskiego systemu nadzorowania granic (art. 15 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624,

obecnie art. 37 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Dyrektor wykonawczy, we współpracy z przyjmującym państwem członkowskim, przygotowuje wspólną operację, sporządzając wykaz niezbędnego wyposażenia technicznego i personelu, biorąc pod uwagę dostępne zasoby przyjmującego państwa członkowskiego. Na podstawie wspomnianych elementów Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej określa pakiet wzmocnienia technicznego i operacyjnego, a także działania na rzecz budowania zdolności, które należy uwzględnić w planie operacyjnym (art. 16 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 38 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Następnie dyrektor wykonawczy i przyjmujące państwo członkowskie, po zasięgnięciu opinii uczestniczących państw członkowskich, uzgadniają wiążący ich plan operacyjny⁵³⁰, określający szczegółowo aspekty organizacyjne i proceduralne wspólnej operacji (art. 16 ust. 2-3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 38 ust. 2-3 rozporządzenia Parlamentu

⁵³⁰ Zgodnie z art. 16 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 (obecnie art. 38 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896) plan operacyjny obejmuje wszystkie elementy uznane za niezbędne do realizacji wspólnej operacji, w tym: a) opis sytuacji wraz ze sposobem działania i celami rozmieszczenia, w tym również cel operacyjny; b) przewidywany czas trwania wspólnej operacji; c) obszar geograficzny, na którym będzie miała miejsce wspólna operacja; d) opis zadań, zakresu odpowiedzialności, w tym w kwestii poszanowania praw podstawowych i specjalnych poleceń dla zespołów Frontexu, w tym w zakresie dopuszczalnego korzystania z baz danych i dopuszczalnego stosowania broni służbowej, amunicji i wyposażenia w przyjmującym państwie członkowskim; e) skład zespołów Frontexu, a także rozmieszczenie innych właściwych członków personelu; f) przepisy dotyczące dowodzenia i kontroli, w tym imiona i nazwiska oraz stopnie służbowe funkcjonariuszy straży granicznej przyjmującego państwa członkowskiego odpowiedzialnych za współpracę z członkami zespołów i z Frontexem, w szczególności imiona i nazwiska oraz stopnie służbowe tych funkcjonariuszy straży granicznej, którzy sprawują dowództwo w czasie rozmieszczenia, oraz pozycję członków zespołów w strukturze dowodzenia; g) wyposażenie techniczne rozmieszczane w czasie wspólnej operacji, w tym również szczególne wymagania, takie jak warunki użytkowania, personel wymagany do obsługi, transport i inna logistyka oraz przepisy finansowe; h) szczegółowe zasady dotyczące natychmiastowego zgłaszania zdarzeń przez Frontex zarządowi i właściwym organom krajowym; i) system sprawozdawczości i oceny zawierający poziomy odniesienia dla sprawozdania z oceny, w tym w zakresie ochrony praw podstawowych oraz ostateczny termin składania sprawozdania z oceny końcowej; j) w odniesieniu do operacji morskich, szczegółowe informacje dotyczące stosowania właściwej jurysdykcji i ustawodawstwa na obszarze geograficznym, na którym odbywa się wspólna operacja, w tym również odesłanie do prawa krajowego, międzynarodowego i prawa UE dotyczącego przechwytywania, ratownictwa na morzu i sprowadzania na ląd (w tym względnie plan operacyjny opracowuje się zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 656/2014; k) warunki współpracy z państwami trzecimi, innymi organami, urzędami i agencjami UE lub organizacjami międzynarodowymi; l) procedury, za pomocą których osoby wymagające ochrony międzynarodowej, ofiary handlu ludźmi, małoletni bez opieki oraz osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji są kierowani do właściwych organów krajowych w celu udzielenia odpowiedniej pomocy; m) procedury określające mechanizm przyjmowania i przekazywania do Frontexu skarg na wszelkie osoby uczestniczące we wspólnej operacji lub szybkiej interwencji na granicy, w tym na funkcjonariuszy straży granicznej lub innych właściwych członków personelu państwa przyjmującego oraz członków zespołów Frontexu, dotyczące zarzucanych przypadków naruszenia praw podstawowych w kontekście ich udziału we wspólnej operacji lub szybkiej interwencji na granicy; n) rozwiązania logistyczne, w tym informacje dotyczące warunków pracy oraz uwarunkowań panujących na obszarach, na których przewiduje się prowadzenie wspólnej operacji. Jednocześnie należy zauważyć, że rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 dodało do ww. listy elementów jeszcze jeden, tzw. ogólne instrukcje dotyczące sposobu zapewnienia ochrony praw podstawowych podczas działań operacyjnych Frontexu (art. 38 ust. 3 pkt l rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896).

Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896).

Procedura uruchamiania szybkiej interwencji na granicy rozpoczyna się od złożenia przez państwo członkowskie odpowiedniego wniosku, zawierającego opis sytuacji, możliwe cele oraz planowane potrzeby, a od momentu wejścia w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 również profile potrzebnych członków personelu, w tym, w uzasadnionych przypadkach, członków personelu posiadających uprawnienia wykonawcze. W razie konieczności dyrektor wykonawczy może wysłać ekspertów z Frontexu celem dokonania oceny sytuacji na granicach zewnętrznych wnioskującego państwa członkowskiego (art. 17 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 39 ust. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Dyrektor wykonawczy jest zobowiązany poinformować niezwłocznie zarząd o wniosku państwa członkowskiego o uruchomienie szybkiej interwencji na granicy (art. 17 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 39 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Podejmując decyzję w sprawie wniosku państwa członkowskiego, dyrektor wykonawczy uwzględnia wyniki przeprowadzonych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej analiz ryzyka oraz warstwę analityczną europejskiego obrazu sytuacji utworzonego zgodnie z odpowiednimi przepisami dot. EUROSUR-u, a także wyniki oceny narażenia i wszelkie inne istotne informacje dostarczone przez wnioskujące państwo członkowskie lub inne państwo członkowskie (art. 17 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 39 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Co istotne, decyzję w sprawie wniosku o uruchomienie szybkiej interwencji na granicy dyrektor wykonawczy podejmuje w ciągu dwóch dni roboczych od daty jego otrzymania, powiadamiając o swojej decyzji na piśmie wnioskujące państwo członkowskie oraz zarząd (art. 17 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 39 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). W przypadku podjęcia przez dyrektora wykonawczego decyzji o uruchomieniu szybkiej interwencji na granicy rozmieszcza się zespoły Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej z rezerwy szybkiego reagowania oraz wyposażenie z rezerwy wyposażenia na potrzeby szybkiego reagowania, a w razie konieczności dokonuje się dodatkowego wzmocnienia przez jeden lub większą liczbę zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (art. 17 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624). Po uzgodnieniu i przekazaniu państwom członkowskim, sporządzonego niezwłocznie, a w żadnym razie nie później niż w ciągu trzech dni roboczych od daty decyzji, planu operacyjnego, dyrektor

wykonawczy zwraca się na piśmie do państw członkowskich o natychmiastowe rozmieszczenie funkcjonariuszy straży granicznej lub innych właściwych członków personelu należących do rezerwy szybkiego reagowania. Dyrektor wykonawczy określa przy tym profile i liczbę funkcjonariuszy straży granicznej lub innych właściwych członków personelu wymaganych od każdego państwa członkowskiego spośród wskazanych w rezerwie szybkiego reagowania (art. 17 ust. 6-7 ww. rozporządzenia). Państwa członkowskie, zgodnie z art. 17 ust. 9 ww. rozporządzenia, zapewniają niezwłoczne udostępnienie Frontexowi liczby i profili funkcjonariuszy straży granicznej lub innych właściwych członków personelu przypisanych do rezerwy szybkiego reagowania celem zagwarantowania ich pełnego rozmieszczenia (w razie potrzeby dokonując dodatkowego wzmocnienia przez udostępnienie z zasobów krajowych także dodatkowych funkcjonariuszy straży granicznej i innych właściwych członków personelu). Rozmieszczenie rezerwy szybkiego reagowania ma miejsce nie później niż w ciągu pięciu dni roboczych od dnia, w którym dyrektor wykonawczy i przyjmujące państwo członkowskie uzgodnili plan operacyjny, zaś rozmieszczenie dodatkowych zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej ma miejsce, o ile to konieczne, w ciągu siedmiu dni roboczych od rozmieszczenia rezerwy szybkiego reagowania (art. 17 ust. 10 ww. rozporządzenia). Należy zaznaczyć, że w myśl art. 17 ust. 11 ww. rozporządzenia w przypadku rozmieszczenia rezerwy szybkiego reagowania dyrektor wykonawczy (po zasięgnięciu opinii zarządu) niezwłocznie rozpatruje priorytety dotyczące trwających i przewidywanych wspólnych operacji prowadzonych przez Frontex na innych granicach zewnętrznych w celu zapewnienia ewentualnych przesunięć zasobów na odcinki granic zewnętrznych, na których takie wzmocnione rozmieszczenie jest najbardziej potrzebne.

Jeśli natomiast państwo członkowskie znajduje się w obliczu wyjątkowo trudnych wyzwań związanych z migracją na obszarze *hotspotu* na swoich granicach zewnętrznych, charakteryzujących się dużym napływem mieszanych ruchów migracyjnych, może ono zwrócić się o wzmocnienie techniczne i operacyjne ze strony zespołów wspierających zarządzanie migracjami. Wówczas takie państwo członkowskie przedkłada Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (a także innym właściwym agencjom UE, w szczególności EASO i Europolowi) wniosek o wzmocnienie oraz ocenę własnych potrzeb (art. 18 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 40 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). W takim przypadku dyrektor wykonawczy - w czasie obowiązywania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 - w koordynacji z innymi właściwymi agencjami UE oceniał wniosek państwa członkowskiego o wzmocnienie i ocenę jego potrzeb w celu określenia całościowego

pakietu wzmocnienia, składającego się z różnych działań koordynowanych przez właściwe agencje Unii Europejskiej, który następnie uzgadniano z przedmiotowym państwem członkowskim (art. 18 ust. 2 ww. rozporządzenia). Wejście w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 zmieniło wspomniany przepis, odąd to odpowiednie organy i jednostki organizacyjne UE rozpatrują, według swoich uprawnień, wnioski państwa członkowskiego o wzmocnienie i ocenę jego potrzeb w celu określenia całościowego pakietu służącego wzmocnieniu, składającego się z różnych działań koordynowanych przez odpowiednie organy i jednostki organizacyjne Unii Europejskiej, który zostanie uzgodniony z zainteresowanym państwem członkowskim, zaś całość procesu koordynuje Komisja (art. 40 ust. 2 ww. rozporządzenia). Następnie Komisja, we współpracy z przyjmującym państwem członkowskim i właściwymi agencjami, określa warunki współpracy na obszarze *hotspotu*, będąc odpowiedzialna za koordynację działań zespołów wsparcia zarządzania migracjami (art. 18 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 40 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Zgodnie z treścią art. 18 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 (obecnie art. 40 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896) wzmocnienie techniczne i operacyjne, zapewniane przez zespoły Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, europejskie zespoły interwencji powrotowych oraz ekspertów spośród pracowników Frontexu w ramach zespołów wspierających zarządzanie migracjami obejmować może: a) świadczenie - przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych - pomocy w sprawdzaniu obywateli państw trzecich przybywających na granice zewnętrzne, w tym także identyfikację, rejestrację i prowadzenie rozmów z tymi obywatelami państw trzecich oraz, na wniosek państwa członkowskiego, pobieranie odcisków palców od obywateli państw trzecich, jak również udzielanie informacji na temat celu tych procedur; b) udzielanie wstępnych informacji osobom, które zamierzają ubiegać się o ochronę międzynarodową oraz kierowanie tych osób do właściwych organów danego państwa członkowskiego lub do EASO; c) pomoc techniczną i operacyjną w dziedzinie powrotów, w tym przygotowanie i organizację operacji powrotowych. Należy zaznaczyć, że rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 dodało jeszcze jedną możliwość wzmocnienia technicznego i operacyjnego, tj. udzielenie niezbędnego wyposażenia technicznego. Podkreślenia wymaga, że w skład zespołów wspierających zarządzanie migracjami wchodzi, w razie konieczności, eksperci w dziedzinie ochrony dzieci, zwalczania handlu ludźmi, ochrony przed prześladowaniami związanymi z płcią lub w dziedzinie praw podstawowych (art. 18 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 40 ust. 5 rozporządzenia

Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896).

Zgodnie z art. 20 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624⁵³¹ Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej rozmieszcza funkcjonariuszy straży granicznej oraz innych właściwych członków personelu jako członków zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej do wspólnych operacji, szybkich interwencji na granicy, a także w ramach zespołów wspierających zarządzanie migracjami. Frontex może także rozmieszczać ekspertów spośród swoich pracowników (art. 20 ust. 1 ww. rozporządzenia). Zarząd (na wniosek dyrektora wykonawczego) przyjmuje decyzję w sprawie profili i łącznej liczby funkcjonariuszy straży granicznej i innych właściwych członków personelu, którzy mają być udostępnieni do zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej⁵³². Państwa członkowskie uczestniczą w zespołach Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej za pośrednictwem zasobów krajowych w oparciu o różne określone profile przez wyznaczanie funkcjonariuszy straży granicznej i innych właściwych członków personelu odpowiadających wymaganym profilom (art. 20 ust. 2 ww. rozporządzenia). W przypadku funkcjonariuszy straży granicznej udziały państw członkowskich w konkretnych wspólnych operacjach na następny rok planowane są na podstawie corocznych dwustronnych negocjacji i porozumień pomiędzy Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej a państwami członkowskimi. Zgodnie z tymi porozumieniami państwa członkowskie udostępniają funkcjonariuszy straży granicznej w celu ich rozmieszczenia na wniosek Frontexu, chyba że stoją one w obliczu sytuacji wyjątkowej, w znaczny sposób wpływającej na możliwość realizacji zadań krajowych (wspomniany wniosek składany jest co najmniej na 21 dni roboczych przed planowanym rozmieszczeniem). Jeżeli państwo członkowskie powołuje się na sytuację wyjątkową, podaje w formie pisemnej Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej przyczyny i informacje na temat tej sytuacji, a ich treść zostaje włączona do odpowiedniego sprawozdania (art. 20 ust. 3 ww. rozporządzenia). Z kolei w przypadku szybkich interwencji na granicy zarząd - na wniosek dyrektora wykonawczego - przyjmuje decyzję w sprawie profili i minimalnej liczby funkcjonariuszy straży granicznej lub innych właściwych członków personelu odpowiadających tym profilom, którzy mają być udostępnieni do rezerwy szybkiego reagowania zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej⁵³³.

⁵³¹ W myśl art. 123 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 art. 20 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 obowiązuje do dnia 1 stycznia 2021 r.

⁵³² Ta sama procedura ma zastosowanie w odniesieniu do wszelkich późniejszych zmian dotyczących profili i łącznej liczby funkcjonariuszy straży granicznej i innych właściwych członków personelu.

⁵³³ Ta sama procedura ma zastosowanie do wszelkich późniejszych zmian dotyczących profili i łącznej liczby funkcjonariuszy straży granicznej lub innych właściwych członków personelu włączonych do rezerwy szybkiego reagowania.

Państwa członkowskie uczestniczą w rezerwie szybkiego reagowania za pośrednictwem krajowych zasobów ekspertów w oparciu o różne określone profile przez wyznaczenie funkcjonariuszy straży granicznej lub innych właściwych członków personelu odpowiadających wymaganym profilom (art. 20 ust. 4 ww. rozporządzenia). W myśl art. 20 ust. 5 ww. rozporządzenia rezerwa szybkiego reagowania stanowi stały korpus oddany do natychmiastowej dyspozycji Frontexu, który może być rozmieszczony z każdego państwa członkowskiego w ciągu pięciu dni od uzgodnienia planu operacyjnego przez dyrektora wykonawczego i przyjmujące państwo członkowskie. W tym celu każde państwo członkowskie udostępnia co roku Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej określoną liczbę funkcjonariuszy straży granicznej lub innych właściwych członków personelu, zaś łączna liczba personelu udostępnionego przez państwa członkowskie wynosi co najmniej 1 500 funkcjonariuszy straży granicznej lub innych właściwych członków personelu⁵³⁴. Państwa członkowskie zobowiązane są, na wniosek Frontexu, udostępniać funkcjonariuszy straży granicznej lub innych właściwych członków personelu wchodzących w skład rezerwy szybkiego reagowania. W przypadku gdy z analizy ryzyka i z oceny narażenia, o ile jest ona dostępna, wynika, iż państwo członkowskie stoi w obliczu sytuacji wpływającej w znaczący sposób na możliwość wywiązania się z zadań krajowych, udział tego państwa członkowskiego na potrzeby uruchomienia szybkiej interwencji na granicy wynosi połowę udziału przypadającego na to państwo członkowskie wynikającego z załącznika I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624. Przyjmujące państwo członkowskie, na terytorium którego prowadzona jest szybka interwencja na granicy, nie rozmieszcza personelu stanowiącego część przypadającego na nie udziału w rezerwie szybkiego reagowania, a w przypadku wystąpienia ew. niedoboru personelu, który mógłby być rozmieszczony do udziału w szybkiej interwencji na granicy, zarząd (na podstawie wniosku dyrektora wykonawczego) podejmuje decyzję co do tego, w jaki sposób niedobór ten należy uzupełnić (art. 20 ust. 7 ww. rozporządzenia). Należy zauważyć, że w razie konieczności rozmieszczenie zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej z rezerwy szybkiego reagowania jest bezzwłocznie uzupełniane przez dodatkowe zespoły Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. W tym celu, na wniosek Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej,

⁵³⁴ Zgodnie z art. 20 ust. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 każde państwo członkowskie odpowiada za swój udział w liczbie funkcjonariuszy straży granicznej lub innych właściwych członków personelu, o której mowa w art. 20 ust. 5, zgodnie z załącznikiem I do ww. rozporządzenia. Tytułem przykładu należy podkreślić, że zgodnie z tabelą z ww. załącznika I udział Rzeczypospolitej Polskiej we wspomnianej minimalnej liczbie 1 500 funkcjonariuszy straży granicznej i innych właściwych członków personelu wynosi 100 funkcjonariuszy straży granicznej i innych właściwych członków personelu. Jednak w tym miejscu jeszcze raz należy przypomnieć, że art. 20 ww. rozporządzenia obowiązuje do dnia 1 stycznia 2021 r.

państwa członkowskie niezwłocznie informują o liczbie, imionach i nazwiskach oraz profilach funkcjonariuszy straży granicznej i innych właściwych członków personelu z zasobów krajowych, których mogą udostępnić w ciągu siedmiu dni roboczych od rozpoczęcia szybkiej interwencji na granicy. Państwa członkowskie udostępniają funkcjonariuszy straży granicznej i innych właściwych członków personelu w celu ich rozmieszczenia na wniosek Frontexu, chyba że znajdują się w obliczu sytuacji wyjątkowej, w znaczny sposób wpływającej na możliwość realizacji zadań krajowych. Jeżeli państwo członkowskie powołuje się na sytuację wyjątkową, podaje Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej na piśmie w sposób wyczerpujący przyczyny i informacje na temat tej sytuacji, a ich treść zostaje włączona do odpowiedniego sprawozdania (art. 20 ust. 8 ww. rozporządzenia). Jednocześnie, w myśl art. 20 ust. 9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, w sytuacji gdy potrzebnych jest więcej funkcjonariuszy straży granicznej, niż wynika to z art. 20 ust. 5 i 8 ww. rozporządzenia, dyrektor wykonawczy bezzwłocznie informuje o tym Parlament Europejski, Radę i Komisję, zwracając się jednocześnie do Rady, by wezwała państwa członkowskie do uzupełnienia ew. niedoboru. Należy zauważyć, że państwa członkowskie Unii Europejskiej zobowiązane są do zapewnienia, by udostępniani przez nie funkcjonariusze straży granicznej i inni właściwi członkowie personelu odpowiadali profilom i liczbie wskazanej w decyzji zarządu. Okres rozmieszczenia jest określany przez rodzime państwo członkowskie, ale w żadnym razie nie jest krótszy niż 30 dni, za wyjątkiem sytuacji, w której operacja, w ramach której rozmieszczani są funkcjonariusze straży granicznej i inni właściwi członkowie personelu, trwa krócej niż 30 dni (art. 20 ust. 10 ww. rozporządzenia). Zgodnie z art. 20 ust. 11 akapit 1 Frontex uczestniczy w zespołach Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej poprzez właściwych funkcjonariuszy straży granicznej lub innych właściwych członków personelu oddelegowanych do Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej przez państwa członkowskie w charakterze ekspertów krajowych. Udziały państw członkowskich w zakresie oddelegowania⁵³⁵ do Frontexu na następny rok funkcjonariuszy straży granicznej i innych właściwych członków personelu planowane są na podstawie corocznych dwustronnych negocjacji i porozumień między Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej a poszczególnymi państwami członkowskimi. Państwa członkowskie, zgodnie

⁵³⁵ Wspomniane oddelegowanie, w myśl art. 20 ust. 11 akapit 2 ww. rozporządzenia, może nastąpić na okres 12 miesięcy lub dłuższy, ale w żadnym razie nie może być krótsze niż trzy miesiące. Oddelegowanych funkcjonariuszy straży granicznej i innych właściwych członków personelu uznaje się za członków zespołów i otrzymują oni takie same zadania oraz korzystają z takich samych uprawnień co członkowie ich zespołów. Państwo członkowskie, które oddelegowało tych funkcjonariuszy straży granicznej lub innych właściwych członków personelu, uznawane jest za ich rodzime państwo członkowskie.

ze wspomnianymi porozumieniami, udostępniają do celów oddelegowania funkcjonariuszy straży granicznej lub innych właściwych członków personelu, chyba że mogłoby to w znaczny sposób wpłynąć na możliwość wywiązania się z zadań krajowych (w takich sytuacjach państwa członkowskie mogą odwołać swoich oddelegowanych funkcjonariuszy straży granicznej lub innych właściwych członków personelu). Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż pozostali pracownicy zatrudnieni przez Frontex na czas określony, którzy nie posiadają kwalifikacji do pełnienia funkcji w zakresie kontroli granicznej, mogą być rozmieszczani w czasie wspólnych operacji jedynie do zadań koordynacyjnych i innych zadań, które nie wymagają pełnego przeszkolenia obowiązkowego w przypadku strażników granicznych, tym samym nie należąc do zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (art. 20 ust. 11 akapit 3 ww. rozporządzenia). Art. 20 ust. 12 ww. rozporządzenia zobligował Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej do informowania każdego roku Parlamentu Europejskiego o liczbie funkcjonariuszy straży granicznej udostępnionych przez każde z państw członkowskich do zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz o liczbie funkcjonariuszy straży granicznej, którzy zostali faktycznie rozmieszczeni w ramach tych zespołów.

Należy zauważyć, że w czasie rozmieszczenia zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej przyjmujące państwo członkowskie wydaje polecenia zespołom zgodnie z planem operacyjnym (art. 21 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 43 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896), natomiast Frontex może za pośrednictwem swojego oficera koordynującego (koordynator) przekazywać przyjmującemu państwu członkowskiemu swoje spostrzeżenia na temat poleceń wydawanych zespołom Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. W takich przypadkach państwo członkowskie zobowiązane jest uwzględniać takowe spostrzeżenia i realizować je w możliwie największym stopniu (art. 20 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 43 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). W sytuacji gdy polecenia wydawane zespołom Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej byłyby niezgodne z planem operacyjnym, oficer koordynujący (koordynator) zobligowany jest bezzwłocznie informować o tym dyrektora wykonawczego, który może, w stosownych przypadkach, podjąć określone działania (art. 21 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 43 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Podkreślenia wymaga, że wykonując swoje zadania i korzystając z przysługujących im uprawnień, członkowie zespołów zobowiązani są w pełni przestrzegać praw podstawowych, w tym również prawa dostępu do procedur azytowych oraz respektują godność człowieka. Wszelkie działania podjęte

przez nich w ramach wykonywania ich zadań i korzystania z ich uprawnień muszą być proporcjonalne do celu takich działań. Wykonując swoje zadania i korzystając ze swoich uprawnień, nie mogą oni dyskryminować osób m.in. ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną (art. 21 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 43 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Członkowie zespołów podlegają środkom dyscyplinarnym swojego rodzimego państwa członkowskiego. Rodzime państwo członkowskie przyjmuje odpowiednie środki dyscyplinarne lub inne środki zgodnie ze swoim prawem krajowym na wypadek naruszenia praw podstawowych lub zobowiązań w zakresie ochrony międzynarodowej w trakcie wspólnej operacji lub szybkiej interwencji na granicy (art. 21 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624).

Zgodnie z treścią art. 40 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 członkowie zespołów mogą wykonywać wszelkie zadania i korzystać z wszelkich uprawnień w zakresie kontroli granicznej i powrotów, a także mogą wykonywać wszelkie zadania i korzystać z wszelkich uprawnień koniecznych do realizacji celów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 (kodeks graniczny Schengen z 2016 r.) i dyrektywy 2008/115/WE - wspólne normy i procedury w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich. Podczas wykonywania swoich zadań i korzystania ze swoich uprawnień członkowie zespołów zobowiązani są przestrzegać prawa Unii Europejskiej, prawa międzynarodowego i praw podstawowych oraz prawa krajowego przyjmującego państwa członkowskiego (art. 40 ust. 2 ww. rozporządzenia). Członkowie zespołów mogą wykonywać zadania i korzystać z uprawnień jedynie na polecenie i - co do zasady - w obecności funkcjonariuszy straży granicznej lub personelu realizującego zadania w dziedzinie powrotów z przyjmującego państwa członkowskiego. Ponadto przyjmujące państwo członkowskie może upoważnić członków zespołów do działania w jego imieniu (art. 40 ust. 3 ww. rozporządzenia). Podczas wykonywania zadań i korzystania z uprawnień członkowie zespołów zobligowani są nosić, w stosownych przypadkach, własne umundurowanie z widocznym identyfikatorem oraz niebieską opaską z insygniami UE i Frontexu, świadczące o ich udziale we wspólnej operacji, rozmieszczeniu zespołu wspierającego zarządzanie migracjami, projekcie pilotażowym, szybkiej interwencji na granicy, operacji powrotowej lub interwencji powrotowej. Co ważne, aby umożliwić organom krajowym przyjmującego państwa członkowskiego stwierdzenie tożsamości członków

zespołów, mają przy sobie dokument akredytacyjny⁵³⁶, który okazują na żądanie (art. 40 ust. 4 ww. rozporządzenia). Podczas wykonywania zadań i korzystania z uprawnień członkowie zespołów mogą nosić broń służbową, amunicję i wyposażenie w zakresie, w jakim są do tego upoważnieni na mocy przepisów krajowych rodzimego państwa członkowskiego. Niemniej przyjmujące państwo członkowskie może zakazać noszenia pewnych rodzajów broni służbowej, amunicji i wyposażenia, pod warunkiem że na mocy jego ustawodawstwa taki sam zakaz stosuje się do jego własnych funkcjonariuszy straży granicznej lub personelu realizującego zadania w dziedzinie powrotów. Przed rozmieszczeniem członków zespołów przyjmujące państwo członkowskie informuje Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej o dopuszczalnych rodzajach broni służbowej, amunicji i wyposażenia oraz warunkach ich użycia (art. 40 ust. 5 ww. rozporządzenia). W czasie wykonywania członkowie zespołów uprawnieni są do użycia siły - w tym użycia broni służbowej, amunicji i wyposażenia - za zgodą rodzimego państwa członkowskiego i przyjmującego państwa członkowskiego, w obecności funkcjonariuszy straży granicznej przyjmującego państwa członkowskiego i zgodnie z prawem krajowym przyjmującego państwa członkowskiego. Przyjmujące państwo członkowskie może, za zgodą rodzimego państwa członkowskiego, upoważnić członków zespołów do użycia siły bez obecności funkcjonariuszy straży granicznej przyjmującego państwa członkowskiego. Broń służbowa, amunicja i wyposażenie mogą zostać użyte w uzasadnionej obronie własnej oraz w uzasadnionej obronie członków zespołów lub innych osób, zgodnie z prawem krajowym przyjmującego państwa członkowskiego (art. 40 ust. 6-7 ww. rozporządzenia). Należy zauważyć, że przyjmujące państwo członkowskie upoważnia członków zespołów do korzystania z europejskich baz danych, z których korzystanie jest niezbędne do realizacji celów operacyjnych określonych w planie operacyjnym w odniesieniu do odprawy granicznej, ochrony granicy i powrotów. Przyjmujące państwo członkowskie może także upoważnić ich do korzystania, w razie potrzeby, ze swoich krajowych baz danych do tych samych celów. Państwa członkowskie zapewniają skuteczny i efektywny dostęp do takich baz danych. Członkowie zespołów korzystają wyłącznie z tych danych, które są niezbędne do

⁵³⁶ Zgodnie z treścią art. 41 ust. 1-2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, Frontex, we współpracy z przyjmującym państwem członkowskim, wydaje członkom zespołów dokument w języku urzędowym przyjmującego państwa członkowskiego i innym języku urzędowym instytucji UE, który umożliwia stwierdzenie ich tożsamości oraz stanowi dowód na to, że jego posiadacz jest uprawniony do wykonywania zadań i korzystania z uprawnień, o których mowa w art. 40 ww. rozporządzenia. Dokument ten zawiera następujące informacje na temat każdego członka zespołów: a) imię, nazwisko i obywatelstwo, b) stopień służbowy lub nazwę stanowiska, c) aktualne zdjęcie w formacie cyfrowym, oraz d) zadania, do realizacji których jest upoważniony w czasie rozmieszczenia. Dokument ten jest zwracany Frontexowi po zakończeniu wspólnej operacji, rozmieszczenia zespołu wspierającego zarządzania migracjami, projektu pilotażowego, szybkiej interwencji na granicy, operacji powrotowej lub interwencji powrotowej.

wykonywania ich zadań i korzystania przez nich z uprawnień. Przed rozmieszczeniem członków zespołów przyjmujące państwo członkowskie informuje Frontex o tym, jakie krajowe i europejskie bazy danych mogą zostać wykorzystane. Korzystanie z baz danych odbywa się zgodnie z przepisami prawa UE w zakresie ochrony danych oraz prawa krajowego przyjmującego państwa członkowskiego w zakresie ochrony danych. (art. 40 ust. 8 ww. rozporządzenia). Podkreślenia wymaga, że rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 określiło również zasady odpowiedzialności cywilnej (art. 42) oraz karnej (art. 43) członków zespołów, działających w przyjmującym państwie członkowskim, które zostały następnie przejęte przez rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 (art. 84-85).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 zobowiązało w art. 22 ust. 1 Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej do zapewnienia operacyjnego wdrażania wszystkich aspektów organizacyjnych wspólnych operacji, projektów pilotażowych lub szybkich interwencji na granicy, w tym również obecności członków personelu Frontexu (obecnie art. 44 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Dyrektor wykonawczy zobligowany został do wyznaczania spośród personelu Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej przynajmniej jednego eksperta, który jest wysyłany do wzięcia udziału we wspólnej operacji lub szybkiej interwencji na granicy jako oficer koordynujący (koordynator). Dyrektor wykonawczy powiadamia przyjmujące państwo członkowskie o wyznaczonej osobie (art. 22 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 44 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Zgodnie z art. 22 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, (obecnie art. 44 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896) oficer koordynujący (koordynator) działa w imieniu Frontexu w zakresie wszystkich aspektów rozmieszczenia zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, a jego rola polega na wspieraniu współpracy i koordynacji pomiędzy przyjmującymi i uczestniczącymi państwami członkowskimi, w tym w szczególności: a) pełni rolę pośrednika pomiędzy Frontexem, przyjmującym państwem członkowskim i członkami zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, zapewniając w imieniu Frontexu pomoc w zakresie wszelkich kwestii związanych z warunkami ich rozmieszczenia w ramach zespołów, b) monitoruje prawidłową realizację planu operacyjnego, w tym w kwestii ochrony praw podstawowych, i składa Frontexowi sprawozdania na ten temat; c) działa w imieniu Frontexu w odniesieniu do wszystkich aspektów rozmieszczenia zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej i składa Frontexowi

sprawozdania w odniesieniu do wszystkich tych aspektów, a także d) składa dyrektorowi wykonawczemu sprawozdanie, jeżeli polecenia wydawane zespołom Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej przez przyjmujące państwa członkowskie są niezgodne z planem operacyjnym. Warto zauważyć, że w ramach wspólnych operacji lub szybkich interwencji na granicy dyrektor wykonawczy może upoważnić oficera koordynującego do udzielenia wsparcia w rozwiązywaniu ewentualnych sporów dotyczących wykonywania planu operacyjnego i rozmieszczenia zespołów (art. 22 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 44 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896).

5.2.3. Zakończenie (zawieszenie albo niepodejmowanie) działań oraz ocena

Należy zauważyć, że rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 - do momentu zastąpienia przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 - nie zawierało żadnych przepisów odnoszących się do zakończenia (zawieszenia albo niepodejmowania) działań ani żadnych przepisów dot. ich ewaluacji. Niemniej w praktyce to dyrektor wykonawczy podejmował każdorazowo decyzję dotyczącą zakończenia (zawieszenia albo niepodejmowania) działań.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 wprowadziło przepisy dotyczące zakończenia oraz oceny wspólnych działań. Dyrektor wykonawczy kończy działania Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, jeżeli warunki realizacji tych działań nie są już spełniane. Przed zakończeniem działań informuje o tym zainteresowane państwo członkowskie (art. 25 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 46. ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Państwa członkowskie uczestniczące w działaniu operacyjnym mogą zwrócić się do dyrektora wykonawczego o zakończenie danego działania operacyjnego (art. 25. ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 46. ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Jednocześnie należy zauważyć, że zgodnie z treścią art. 46 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 dyrektor wykonawczy może - po poinformowaniu zainteresowanego państwa członkowskiego - wycofać finansowanie działania, zawiesić je lub je zakończyć, jeżeli przyjmujące państwo członkowskie nie przestrzega planu operacyjnego. Dyrektor wykonawczy, po zasięgnięciu opinii urzędnika ds. praw podstawowych oraz po poinformowaniu zainteresowanego państwa członkowskiego wycofuje finansowanie działania Frontexu lub zawiesza bądź kończy jego działanie (w całości lub w części), jeżeli uzna, że

występują naruszenia praw podstawowych lub zobowiązań w zakresie ochrony międzynarodowej związane z danym działaniem, które mają poważny charakter lub mogą się powtarzać (art. art. 46 ust. 4 ww. rozporządzenia). Należy zauważyć, że w myśl art. 46 ust. 5 ww. rozporządzenia dyrektor wykonawczy, po zasięgnięciu opinii urzędnika ds. praw podstawowych, może także podjąć decyzję o niepodejmowaniu przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej określonego działania, w przypadku którego uważa, że już od początku działania istniałyby poważne podstawy do jego zawieszenia lub zakończenia z uwagi na to, że mogłoby ono prowadzić do naruszeń praw podstawowych lub zobowiązań w zakresie ochrony międzynarodowej mających poważny charakter. Należy jednocześnie podkreślić, że podejmując którąś z ww. decyzji, dyrektor wykonawczy zobowiązany jest uwzględnić stosowne informacje, takie jak liczba i przedmiot zarejestrowanych skarg nieuwzględnionych przez właściwy organ krajowy, zgłoszenia dotyczące istotnych zdarzeń, sprawozdania oficerów koordynujących (koordynatorów), odpowiednich organizacji międzynarodowych i instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE (art. 46 ust. 6 ww. rozporządzenia). Jeżeli dyrektor wykonawczy podejmie decyzję o zawieszeniu albo zakończeniu rozmieszczenia przez Frontex zespołu wspierającego zarządzanie migracjami, informuje o tej decyzji inne odpowiednie organy i jednostki organizacyjne działające na danym obszarze *hotspotu* (art. 46 ust. 7 ww. rozporządzenia).

Podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 26 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie zaś art. 47 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 dyrektor wykonawczy dokonuje oceny rezultatów wspólnych operacji, szybkich interwencji na granicy, projektów pilotażowych, rozmieszczenia zespołów wspierających zarządzanie migracjami i współpracy operacyjnej z państwami trzecimi, przekazując zarządowi szczegółowe sprawozdania z oceny tych działań w terminie 60 dni od ich zakończenia, wraz z uwagami urzędnika ds. praw podstawowych. Dyrektor wykonawczy sporządza całościową analizę porównawczą tych rezultatów, mając na względzie poprawę jakości, zwiększenie spójności i skuteczności przyszłych działań oraz włącza tę analizę do rocznego sprawozdania z działalności Frontexu.

5.2.4. Koszty

Zgodnie z art. 12 pkt 5 rozporządzenia (WE) nr 863/2007 do rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 dodany został art. 8h, zgodnie z którym Frontex w pełni pokrywał koszty poniesione przez państwa członkowskie w związku z udostępnianiem przez nie funkcjonariuszy w ramach zespołów szybkiej interwencji na granicy, wśród których wymienić

należy: koszty podróży z rodzimego państwa członkowskiego do przyjmującego państwa członkowskiego i z przyjmującego państwa członkowskiego do rodzimego państwa członkowskiego, koszty związane ze szczepieniami, specjalnym ubezpieczeniem, z opieką zdrowotną, dietyienne, w tym koszty zakwaterowania, a także koszty związane z korzystaniem z wyposażenia technicznego (art. 8h ust. 1 ww. rozporządzenia). Szczegółowe zasady dotyczące wypłacania diet dziennych członkom zespołów ustalał natomiast zarząd (art. 8h ust. 2 ww. rozporządzenia).

Należy podkreślić, iż zgodnie z art. 24 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 (obecnie art. 45. ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896) Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej w dalszym ciągu pokrywa w pełni koszty poniesione przez państwa członkowskie w związku z udostępnianiem przez nie funkcjonariuszy straży granicznej i innych właściwych członków personelu do celów rozmieszczenia zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, w tym rezerwy szybkiego reagowania. Do wspomnianych kosztów należy zaliczyć: a) koszty podróży z rodzimego państwa członkowskiego do przyjmującego państwa członkowskiego i z przyjmującego państwa członkowskiego do rodzimego państwa członkowskiego, b) koszty związane ze szczepieniami, c) koszty związane ze specjalnym ubezpieczeniem, d) koszty związane z opieką zdrowotną; e) dietyienne, w tym koszty zakwaterowania, f) koszty związane z wyposażeniem technicznym należącym do Frontexu. Jednocześnie należy zauważyć, że rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 rozszerzyło ww. pkt a) o pokrycie kosztów podróży na terenie przyjmującego państwa członkowskiego do celów rozmieszczenia lub przegrupowania na terenie tego przyjmującego państwa członkowskiego lub do innego przyjmującego państwa członkowskiego oraz do celów rozmieszczeń i przegrupowań na terenie innego państwa trzeciego lub do innego państwa trzeciego.

5.3. Działania w zakresie powrotów

5.3.1. Operacje powrotowe

Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 przekazało określone kompetencje w zakresie operacji powrotowych Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, zobowiązując ją do udzielania państwom członkowskim niezbędnego wsparcia w organizowaniu wspólnych działań dotyczących powrotów. Należy zauważyć, że w początkowym etapie funkcjonowania Frontexu jego rola w zakresie realizacji operacji powrotowych była więc wyraźnie ograniczona.

W przeciwieństwie do innych, wskazanych wyżej, wspólnych operacji czy szybkich interwencji rolą Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej była nawet nie koordynacja wspólnych operacji powrotowych, a jedynie zapewnienie pomocy w zakresie powrotów⁵³⁷.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2008/115/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich⁵³⁸ państwa członkowskie UE zobligowane są do wydania decyzji nakazującej powrót każdemu obywatelowi państwa trzeciego, który nielegalnie przebywa na ich terytorium (z uwzględnieniem pewnych wyjątków określonych w ust. 2-5 ww. dyrektywy). Po wydaniu przez odpowiedni organ decyzji, która nakazuje powrót, państwo członkowskie ma obowiązek dołożyć wszelkich niezbędnych starań, by dana osoba opuściła terytorium Unii Europejskiej (z zastrzeżeniem dochowania procedur określonych w dyrektywie 2008/115/WE). W decyzji nakazującej powrót, zgodnie z art. 7 ust. 1 wspomnianej dyrektywy, należy wyznaczyć odpowiedni termin dobrowolnego wyjazdu⁵³⁹, który wynosi od 7 do 30 dni. W przypadku gdy obywatel państwa trzeciego nie zastosuje się do obowiązku wynikającego z takiej decyzji, w myśl art. 8 ust. 1 dyrektywy 2008/115/WE, państwa członkowskie podejmują wszelkie - niezbędne do wykonania decyzji nakazującej powrót - środki. W art. 8 ust. 4 dyrektywy 2008/115/WE określone zostały reguły postępowania w przypadku zastosowania środków przymusu w celu przeprowadzenia wydalenia⁵⁴⁰ osoby sprzeciwiającej się tej decyzji. Środki te - stosowane w sposób przewidziany w prawie krajowym państwa członkowskiego - muszą być proporcjonalne i nie mogą obejmować, przekraczającego rozsądne granice, użycia siły. Ponadto muszą być stosowane z poszanowaniem praw podstawowych oraz należnym szacunkiem dla godności i nietykalności cielesnej danego obywatela państwa trzeciego. Jeśli wydalenie następuje drogą powietrzną - co w praktyce występuje najczęściej - w myśl art. 8 ust. 5 ww. dyrektywy, państwa członkowskie zobowiązane są do uwzględnienia wspólnych wytycznych w sprawie postanowień dotyczących bezpieczeństwa w odniesieniu do wspólnych wydań drogą powietrzną, załączonych do

⁵³⁷ M. Hrábalek, *Ochrana hranic EU a role agentury FRONTEX v ní - disertační práce*, Brno 2010, s. 74, <https://theses.cz/id/wcbter/>, [dostęp: 21.11.2018].

⁵³⁸ Dz. Urz. L 348, z 24.12.2008, s. 98, dalej jako dyrektywa 2008/115/WE.

⁵³⁹ Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 8 dyrektywy 2008/115/WE „dobrowolny wyjazd” oznacza zastosowanie się do zobowiązania do powrotu w terminie, który został w tym celu określony w decyzji o zobowiązaniu do powrotu. Por. wyrok ETS w sprawie C-61/11 PPU El Dridi, para 36.

⁵⁴⁰ Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 5 dyrektywy 2008/115/WE „wydalenie” oznacza wykonanie zobowiązania do powrotu, czyli fizyczny przewóz osoby poza terytorium państwa członkowskiego.

decyzji Rady 2004/573/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie organizacji wspólnych lotów w celu deportacji, z terytoriów dwóch lub większej liczby państw członkowskich, obywateli państw trzecich, którzy podlegają indywidualnym nakazom deportacji⁵⁴¹. Zasadniczym celem decyzji 2004/573/WE wyrażonym w art. 1 jest koordynacja wspólnych wydaleń drogą powietrzną z jednego lub więcej państw członkowskich, obywateli państw trzecich, którzy podlegają indywidualnemu nakazowi wydalenia⁵⁴². Decyzja 2004/573/WE określa tym samym szereg obowiązków państw (zarówno organizującego, jak i uczestniczącego) przy organizacji tego typu operacji. Tym samym, jeżeli państwo członkowskie, które jest otwarte na uczestnictwo innych państw członkowskich, podejmuje decyzję o zorganizowaniu wspólnych lotów w celu wydalenia obywateli państw trzecich, informuje władze krajowe tych państw członkowskich (art. 4 ust. 1 ww. decyzji), a następnie przyjmuje niezbędne środki w celu zapewnienia właściwego przeprowadzenia wspólnych lotów. Do wspomnianych środków należy zaliczyć w szczególności: a) wybór przewoźnika lotniczego, a następnie ustalenie z nim wszelkich kosztów wspólnego lotu, b) żądanie i otrzymanie od państw trzecich tranzytu i miejsca przeznaczenia, zezwoleń wymaganych do przeprowadzenia wspólnego lotu, c) dokonanie odpowiednich uzgodnień w celu organizacji wspólnego lotu z uczestniczącymi państwami członkowskimi, d) definiowanie szczegółów i procedur operacyjnych, a także ustalanie - w porozumieniu z uczestniczącymi państwami członkowskimi - liczby i składu eskort właściwych w stosunku do liczby wydalanych obywateli państw trzecich oraz e) dokonywanie wszelkich właściwych ustaleń finansowych z uczestniczącymi państwami członkowskimi (art. 4 ust. 2 ww. decyzji). Zgodnie z art. 5 decyzji 2004/573/WE uczestniczące państwo członkowskie: a) informuje organizujące państwo członkowskie o swoim zamiarze uczestniczenia we wspólnym locie, określając liczbę wydalanych obywateli państw trzecich oraz b) dostarcza odpowiednią liczbę eskort w stosunku do każdego wydalanego obywatela państwa trzeciego, jeżeli jednak eskorty zapewniane są w całości przez organizujące państwo członkowskie, każde uczestniczące państwo członkowskie zapewnia obecność przynajmniej dwóch przedstawicieli na pokładzie. Ponadto, organizujące państwo członkowskie, jak i każde uczestniczące państwo członkowskie wspólnie: a) zapewniają, że każdy obywatel państwa trzeciego i eskorty posiadają ważny dokument podróży oraz inne niezbędne dokumenty, takie jak wizy tranzytowe i/lub wjazdowe, zaświadczenia lub inne dokumenty, a także b) informują

⁵⁴¹ Dz. Urz. L 261 z 6.8.2004, dalej jako decyzja 2004/573/WE.

⁵⁴² Warto zauważyć, że termin „wspólny lot” zdefiniowany został jako transport obywateli państw trzecich przewożonych przez wybranego do tego celu przewoźnika lotniczego (art. 2 pkt d), zaś „operacje wydalenia” oraz „wspólne wydalenia drogą powietrzną” jako wszelkie działania, które są niezbędne w celu wydalenia obywateli państw trzecich, włącznie z transportem na wspólnych lotach (art. 2 pkt e decyzji 2004/573/WE).

- tak szybko, jak to możliwe - swoje przedstawicielstwa dyplomatyczne i konsularne w państwach trzecich tranzytu i celu o uzgodnieniach dotyczących wspólnego lotu w celu uzyskania niezbędnej pomocy (art. 6 ww. decyzji). Należy zauważyć, że w celu usprawnienia współpracy państw członkowskich Unii Europejskiej w tej dziedzinie przyjęte zostały niewiążące konkluzje Rady z dnia 12 czerwca 2004 r. w sprawie praktycznej realizacji decyzji 2004/573⁵⁴³, a dwa lata później konkluzje Rady w sprawie wzmocnienia współpracy operacyjnej w ramach wspólnych operacji powrotowych organizowanych drogą powietrzną⁵⁴⁴.

Kompetencje Frontexu w zakresie operacji powrotowych zostały rozszerzone i doprecyzowane w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011. Rozporządzenie to wprowadziło do rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 zasady dotyczące współpracy w zakresie operacji powrotowych. Zgodnie z art. 9 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej - z zastrzeżeniem polityki Unii Europejskiej w zakresie powrotów, w szczególności wspomnianej dyrektywy 2008/115/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, a także, co istotne, bez kontroli merytorycznej decyzji dotyczących powrotów - miała zapewniać niezbędną pomoc oraz, na wniosek uczestniczących państw członkowskich, zapewnić koordynację lub organizację wspólnych operacji powrotowych, w tym również w zakresie lotów czarterowych na potrzeby takich operacji. Frontex miał odtąd finansować lub współfinansować ww. operacje poprzez dotacje ze swojego budżetu, zgodnie z przepisami finansowymi, które miały do niego zastosowanie (mógł również korzystać ze środków finansowych UE dostępnych w obszarze powrotów). Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej miała również dbać o to, by w treści umów o przyznaniu dotacji zawieranych z państwami członkowskimi wszelkie wsparcie finansowe było uzależnione od pełnego poszanowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (art. 9 ust. 1 ww. rozporządzenia). Zgodnie z treścią art. 9 ust. 1a ww. rozporządzenia Frontex został ponadto zobligowany do opracowania kodeksu postępowania w przypadku powrotów przebywających nielegalnie obywateli państw trzecich, który miał mieć zastosowanie podczas

⁵⁴³ European Council, *Council Conclusions on giving practical effect to the Council Decision on the organization of joint flights for removals, from the territory of two or more Member States, of third-country nationals who are the subject of individual removal orders*, 8540/04, 28.06.2004.

⁵⁴⁴ European Council, *Council Conclusions on improved operational cooperation on joint return operations by air*, 8402/06, 27-28.04.2006.

wszystkich - koordynowanych przez niego - wspólnych operacji powrotowych. Kodeks ten miał zawierać wspólne, standardowe procedury, które powinny ułatwiać organizację wspólnych operacji powrotowych i zapewnić powrót w sposób ludzki i z pełnym poszanowaniem praw podstawowych, w szczególności z poszanowaniem zasad: godności ludzkiej, zakazu stosowania tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karan, prawa do wolności i bezpieczeństwa oraz prawa do ochrony danych osobowych i niedyskryminacji (art. 9 ust. 1a ww. rozporządzenia). W kodeksie postępowania szczególna uwaga miała zostać poświęcona obowiązkowi zapewnienia skutecznego systemu monitorowania powrotów przymusowych, określonego w art. 8 ust. 6 dyrektywy 2008/115/WE oraz strategii w zakresie praw podstawowych (art. 9 ust. 1b zd. 1 ww. rozporządzenia). Podkreślono również, że monitorowanie powinno być prowadzone na podstawie obiektywnych i przejrzystych kryteriów oraz powinno obejmować całą wspólną operację powrotową, tj. od etapu przed opuszczeniem państwa do etapu przekazania osób odsyłanych w państwie powrotu (art. 9 ust. 1b zd. 2 ww. rozporządzenia). Państwa członkowskie zobowiązane zostały do regularnego informowania Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej o swoich potrzebach w zakresie pomocy lub koordynacji operacji (art. 9 ust. 1c ww. rozporządzenia). Frontex został ponadto zobligowany do współpracy z właściwymi organami państw trzecich w celu ustalenia najlepszych praktyk w zakresie uzyskiwania dokumentów podróży oraz powrotów przebywających nielegalnie obywateli państw trzecich (art. 9 ust. 2 ww. rozporządzenia). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 wprowadziło również odpowiednie zapisy dotyczące przetwarzania danych osobowych w kontekście wspólnych operacji powrotowych. Zgodnie z art. 11b ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 podczas wykonywania swoich zadań związanych z organizacją i koordynacją wspólnych operacji powrotowych państw członkowskich o których mowa w art. 9 ww. rozporządzenia, Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej mogła przetwarzać dane osobowe osób, które objęto takimi wspólnymi operacjami powrotowymi. Przetwarzanie danych osobowych musiało odbywać się z poszanowaniem zasad konieczności i proporcjonalności, w szczególności musiało być ściśle ograniczone do tych danych osobowych, które były wymagane do celów wspólnych operacji powrotowych (art. 11b ust. 2 ww. rozporządzenia). Dane osobowe usuwano natychmiast po osiągnięciu celu, dla którego zostały zgromadzone, nie później jednak niż 10 dni po zakończeniu wspólnej operacji powrotowej (art. 11b ust. 3 ww. rozporządzenia). W przypadku gdy państwo członkowskie nie przekazało danych osobowych

przewoźnikowi, Frontex mógł takie dane przekazać (art. 11b ust. 4 ww. rozporządzenia).

Podstawowe zasady dotyczące organizacji i przebiegu wspólnych operacji powrotowych określone zostały w przyjętym przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w 2013 r. kodeksie postępowania dla wspólnych operacji powrotowych koordynowanych przez Frontex (ang. *Code of Conduct For Joint Return Operations Coordinated by Frontex*)⁵⁴⁵. W operacji powrotowej mogło uczestniczyć kilka państw członkowskich. Państwo organizujące było zobowiązane przekazać Frontexowi informacje o planowanym locie oraz liczbie wolnych miejsc⁵⁴⁶. Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej informowała następnie pozostałe państwa członkowskie, które mogły zgłosić chęć współuczestniczenia w operacji⁵⁴⁷. Zgodnie z postanowieniami wspomnianego kodeksu operacje powrotowe miały być przeprowadzane w sposób humanitarny i zgodny z postanowieniami Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności z poszanowaniem zasady godności, prawa do życia, zasady *non-refoulement*, prawa do azylu, zakazu tortur i niehumanitarnego traktowania lub karania, prawa do wolności i bezpieczeństwa oraz zasady niedyskryminacji (art. 4). Przebieg operacji, zgodnie z art. 5 i 6 kodeksu wspólnych operacji powrotowych, powinien być opierać się na współpracy osób koordynujących jej przebieg (funkcjonariusze państw członkowskich/ Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej biorący udział w operacji) z wydalonym, zaś ewentualne wykorzystanie siły powinno następować jedynie w przypadkach koniecznych (m.in. w sytuacjach, gdy wydalany odmawiał współpracy bądź stawiał opór, zagrażał życiu swojemu lub osoby trzeciej albo gdy istniało poważne ryzyko jego ucieczki) i zawsze w sposób proporcjonalny, nie naruszając w żaden sposób praw osoby wydalanej. Wydalany powinien otrzymać także wszelkie informacje o szczegółach technicznych operacji i zostać poinformowany o możliwości złożenia skargi, dotyczącej złego traktowania przez funkcjonariuszy państw członkowskich/Frontexu (art. 5 ww. kodeksu). Państwo członkowskie Unii Europejskiej, decydując się na organizację przeprowadzenia operacji powrotu, czarterowało samolot w celu zorganizowania przelotu na teren państwa trzeciego. Każda

⁵⁴⁵ Frontex, *Code of Conduct For Joint Return Operations Coordinated by Frontex*, <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2013/nov/eu-frontex-code-of-conduct-for-joint-return-operations.pdf>, [dostęp: 30.08.2020], dalej jako kodeks wspólnych operacji powrotowych.

⁵⁴⁶ N. Wołucka, *Status Frontexu - jako wyspecjalizowanej agencji Unii Europejskiej*, „Studenckie Zeszyty Naukowe UMCS”2015, z. 27., s. 133.

⁵⁴⁷ *Ibidem*.

z wydalanych osób musiała być w stanie samodzielnie podróżować, co oznaczało, że zanim osoba taka znalazła się na pokładzie samolotu, musiała przejść odpowiednie badania lekarskie i zostać uznana za zdolną do odbycia takiej podróży (art. 7 ww. kodeksu). W trakcie trwania operacji państwo organizujące było zobligowane do zapewnienia osobom wydalonym odpowiedniej pomocy medycznej, a także pomocy tłumacza. Zgodnie z treścią art. 8 kodeksu wspólnych operacji powrotowych skład eskorty w trakcie trwania całej operacji (w tym na pokładzie samolotu) ustalano na podstawie dokonanej przez państwo organizujące analizy ryzyka (w dokonaniu której, w razie potrzeby, służyła pomocą również Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej). Ponadto państwo organizujące operację było zobligowane do zapewnienia systemu monitoringu, umożliwiającego weryfikację przestrzegania praw, wynikających z Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (art. 13-14 ww. kodeksu)⁵⁴⁸.

Działania Frontexu w zakresie powrotów zostały unormowane również w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, a następnie w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896. Zgodnie z treścią art. 27 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 w dziedzinie powrotów Frontex - w poszanowaniu praw podstawowych oraz ogólnych zasad prawa UE, jak również prawa międzynarodowego, w tym w zakresie dotyczącym ochrony uchodźców i praw dziecka - w szczególności: a) na poziomie technicznym i operacyjnym koordynował działania państw członkowskich związane z powrotami, w tym z dobrowolnymi wyjazdami, celem osiągnięcia zintegrowanego systemu zarządzania powrotami pomiędzy właściwymi organami państw członkowskich, przy udziale odpowiednich organów państw trzecich oraz innych właściwych podmiotów, b) zapewniał pomoc techniczną i operacyjną państwom członkowskim, które znalazły się przed szczególnymi wyzwaniami wobec ich systemów powrotów, c) koordynował wykorzystywanie właściwych systemów informatycznych i zapewniał państwom członkowskim wsparcie w kwestii współpracy konsularnej służącej ustalaniu tożsamości obywateli państw trzecich oraz uzyskiwaniu dokumentów podróży, bez ujawniania informacji

⁵⁴⁸ Podkreślenia wymaga, że kodeks wspólnych operacji powrotowych zastąpiony został na mocy decyzji dyrektora wykonawczego nr R-ED-2018-20 z dnia 26 kwietnia 2018 r. dot. przyjęcia kodeksu postępowania dotyczącego operacji powrotowych oraz interwencji powrotowych koordynowanych lub organizowanych przez Frontex. Niemniej stanowił on w zasadniczej części powtórzenie przepisów zawartych w kodeksie wspólnych operacji powrotowych z 2013 r., a zmiany wynikały wyłącznie z modyfikacji dot. operacji powrotowych wprowadzonych przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624. Por. Frontex, *Code of Conduct for Return Operations and Return Interventions Coordinated or Organised by Frontex*, https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Code_of_Conduct/Code_of_Conduct_for_Return_Operations_and_Return_Interventions.pdf, [dostęp: 20.12.2020].

związanych z faktem, iż został złożony wniosek o ochronę międzynarodową; we współpracy z państwami członkowskimi organizował oraz koordynował operacje powrotowe i zapewniał wsparcie dla dobrowolnych wyjazdów, d) organizował, wspierał i koordynował działania umożliwiające wymianę informacji, a także identyfikację i gromadzenie najlepszych praktyk w dziedzinie powrotów pomiędzy państwami członkowskimi, e) finansował bądź współfinansował operacje, interwencje i działania zgodnie z zasadami finansowymi mającymi zastosowanie do Frontexu. Należy zauważyć, że wejście w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 dokonało zmiany i uzupełnienia w odniesieniu do działań Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej w zakresie powrotów, w odniesieniu do których - zgodnie z treścią art. 48 ust. 1 ww. rozporządzenia - Frontex: a) udziela pomocy technicznej i operacyjnej w dziedzinie powrotów państwom członkowskim, w tym: (I) w zbieraniu informacji kluczowych do wydawania decyzji nakazujących powrót, identyfikacji obywateli państw trzecich, którzy podlegają procedurom powrotu oraz innym działaniom państw członkowskich poprzedzającym powrót, związanym z powrotem oraz następującym po przybyciu i po powrocie, w celu stworzenia zintegrowanego systemu zarządzania powrotami pomiędzy właściwymi organami państw członkowskich, z udziałem właściwych organów państw trzecich oraz innych odpowiednich, zainteresowanych stron, (II) w uzyskiwaniu dokumentów podróży, w tym w drodze współpracy konsularnej, bez ujawniania informacji, które dotyczą faktu złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej ani żadnych innych informacji, które są zbędne do celu powrotu, (III) w organizacji, jak również koordynacji operacji powrotowych oraz zapewnianiu pomocy w zakresie dobrowolnych powrotów we współpracy z poszczególnymi państwami członkowskimi, (IV) we wspomaganych, dobrowolnych powrotach z państw członkowskich, poprzez udzielanie pomocy osobom powracającym na etapie poprzedzającym powrót, w związku z powrotem oraz po przybyciu i po powrocie, z uwzględnieniem potrzeb osób wymagających szczególnego traktowania; b) udziela technicznej i operacyjnej pomocy tym państwom członkowskim, które mierzą się z wyzwaniami dotyczącymi ich systemów powrotów; c) po zasięgnięciu opinii urzędnika ds. praw podstawowych opracowuje niewiążący model odniesienia dla krajowego systemu informatycznego na potrzeby zarządzania sprawami, które dotyczą powrotów, opisujący strukturę takich systemów, jak również udziela państwom członkowskim pomocy technicznej i operacyjnej w zakresie opracowywania systemów kompatybilnych z tym modelem; d) obsługuje i rozwija zintegrowaną platformę zarządzania powrotami, a także infrastrukturę łączności, umożliwiającą połączenie systemów zarządzania powrotami funkcjonujących już w państwach członkowskich z platformą na potrzeby wymiany danych

i informacji, w tym zautomatyzowanego przekazywania danych statystycznych, jak również udziela państwom członkowskim pomocy technicznej i operacyjnej w połączeniu się ze wspomnianą infrastrukturą łączności; e) organizuje, wspiera a także koordynuje działania, które umożliwiają wymianę informacji, identyfikację oraz gromadzenie najlepszych praktyk w dziedzinie powrotów pomiędzy państwami członkowskimi; f) finansuje bądź współfinansuje ze swojego budżetu, zgodnie z zasadami finansowymi mającymi do niego zastosowanie, operacje, interwencje i działania, w tym zwrot kosztów poniesionych w związku z niezbędnym dostosowaniem krajowych systemów informatycznych na potrzeby zarządzania sprawami dotyczącymi powrotów celem zapewnienia bezpiecznej łączności ze zintegrowaną platformą zarządzania powrotami. Pomoc techniczna i operacyjna, o której mowa w art. 48 ust. 1 pkt b) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896, zgodnie z jego art. 48 ust. 2 (wcześniej art. 27 ust. 1 pkt b) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624), obejmuje działania wspierające państwa członkowskie przy przeprowadzaniu procedur powrotu przez właściwe organy krajowe, a w szczególności poprzez zapewnianie: a) ustnych tłumaczeń, b) praktycznych informacji dotyczących państw trzecich, będących państwami powrotów, we współpracy - w stosownych przypadkach - z właściwymi, organami, urzędami i agencjami UE w tym EASO, c) doradztwa w zakresie wdrażania procedur powrotu oraz zarządzania powrotami zgodnie z dyrektywą 2008/115/WE, d) doradztwa oraz pomocy, zgodnie z dyrektywą 2008/115/UE, a także prawem międzynarodowym, w zakresie środków niezbędnych do zadbania, by osoby powracające pozostawały do dyspozycji w celu przeprowadzenia powrotu i do zapobiegania ich ucieczek. Ponadto obowiązujące rozporządzenie rozszerzyło ww. katalog o doradztwo w odniesieniu do rozwiązań stanowiących alternatywę dla środków detencyjnych oraz pomoc w ich zakresie (art. 48 ust. 2 pkt d) oraz zapewnianie wyposażenia, zasobów i wiedzy specjalistycznej do celów wykonania decyzji nakazujących powrót i identyfikacji obywateli państw trzecich (art. 48 ust. 2 pkt e) ww. rozporządzenia). Frontex dąży ponadto do tworzenia synergii i łączenia finansowanych przez Unię Europejską sieci i programów w dziedzinie powrotów w ścisłej kooperacji z Komisją oraz przy wsparciu odpowiednich zainteresowanych podmiotów, w tym Europejskiej Sieci Migracyjnej (art. 27 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 48 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Należy podkreślić, że w myśl art. 49 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej obsługuje i rozwija, zgodnie z art. 48 ust. 1 pkt d) ww. rozporządzenia, zintegrowaną platformę zarządzania powrotami do celu przetwarzania informacji - w tym danych osobowych

przekazywanych poprzez systemy zarządzania powrotami, funkcjonujące w państwach członkowskich - niezbędnych do udzielenia pomocy technicznej i operacyjnej⁵⁴⁹. Frontex może także wykorzystywać platformę do bezpiecznego przekazywania danych personalizacyjnych lub biometrycznych, w tym wszelkiego rodzaju dokumentów, które można uznać za dowód lub dowód *prima facie* obywatelstwa obywateli państw trzecich, którzy podlegają decyzjom nakazującym powrót, jeżeli przekazywanie takich danych osobowych jest niezbędne Frontexowi do udzielenia pomocy, na wniosek państwa członkowskiego, w potwierdzaniu tożsamości oraz obywatelstwa obywateli państw trzecich w indywidualnych przypadkach. Jednocześnie należy zauważyć, że Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej na podstawie art. 49 ust. 2 ww. rozporządzenia została zobowiązana do wdrażania i obsługi systemu i aplikacji informatycznych, umożliwiających wymianę informacji do celu powrotów w ramach Frontexu, jak również do celu wymiany danych osobowych.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 (obecnie art. 50 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896) bez badania merytorycznych podstaw decyzji nakazującej powrót - w przypadku których to państwa członkowskie UE pozostają wyłącznie właściwe - zgodnie z dyrektywą 2008/115/WE, Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej zapewnia niezbędną pomoc oraz - na wniosek i za zgodą jednego lub większej liczby uczestniczących państw członkowskich - zapewnia koordynację lub organizację operacji powrotowych, w tym w drodze czarterowania samolotów lub innych środków transportu, do celów takich operacji. Frontex może z własnej inicjatywy proponować państwom członkowskim koordynację lub organizację wspomnianych operacji powrotowych. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 w art. 28 ust. 2 zobowiązało państwa członkowskie do informowania Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej każdego miesiąca o orientacyjnych planach dotyczących liczby osób powracających oraz o państwach trzecich będących państwami powrotów, w obu tych przypadkach w związku z właściwymi krajowymi operacjami powrotowymi, a także o swoich potrzebach w zakresie pomocy lub koordynacji ze strony Frontexu. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 zmieniło ten przepis, obligując państwa członkowskie do stałego przekazywania ww. danych operacyjnych za pośrednictwem platformy, o której mowa w art. 49 ust. 1 ww. rozporządzenia. Europejska

⁵⁴⁹ Należy zauważyć, że dane osobowe obejmują wyłącznie dane personalizacyjne lub listy pasażerów. Wspomniane dane osobowe mogą być przekazywane wyłącznie wtedy, gdy są niezbędne Frontexowi do udzielenia pomocy w koordynacji lub organizacji operacji powrotowych do państw trzecich, niezależnie od środka transportu. Takie dane osobowe przekazuje się do platformy wyłącznie wtedy, gdy podjęto decyzję o uruchomieniu operacji powrotowej i muszą one zostać usunięte zaraz po zakończeniu operacji - przyp. aut.

Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej przygotowuje i utrzymuje aktualizowany na bieżąco plan operacyjny, aby udzielać wnioskującym państwom członkowskim niezbędnej pomocy i wzmocnienia operacyjnego, w tym w postaci wyposażenia technicznego. Co istotne, Frontex może, z własnej inicjatywy i za zgodą zainteresowanego państwa członkowskiego albo na wniosek państwa członkowskiego, uwzględnić w aktualizowanym na bieżąco planie operacyjnym daty oraz miejsca docelowe operacji powrotowych, które uznaje za konieczne, na podstawie oceny potrzeb. Na podstawie wniosku dyrektora wykonawczego zarząd podejmuje decyzję w sprawie sposobu działania aktualizowanego na bieżąco planu operacyjnego. Jednocześnie zainteresowane państwo członkowskie potwierdza Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, że wszystkie osoby powracające objęte operacją powrotową zorganizowaną lub koordynowaną przez Frontex są objęte wykonalną decyzją nakazującą powrót (art. 28 ust. 2 rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 50 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Frontex może udzielić państwom członkowskim pomocy technicznej i operacyjnej, jak również może - z inicjatywy własnej i za zgodą zainteresowanego państwa członkowskiego albo na wniosek uczestniczących państw członkowskich - zapewnić koordynację bądź organizację operacji powrotowych, na potrzeby których środki transportu i eskortę przymusowych powrotów zapewnia państwo trzecie będące państwem powrotu (w ramach tzw. zbiorowych operacji powrotowych). Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uczestniczące państwa członkowskie zapewniają w trakcie operacji powrotowej poszanowanie praw podstawowych i zasady *non-refoulement*, proporcjonalne stosowanie środków przymusu oraz godność osoby powracającej. Jednocześnie, w trakcie całej operacji powrotowej, aż do momentu przyjazdu do państwa trzeciego stanowiącego państwo powrotu, konieczna jest obecność co najmniej jednego przedstawiciela państwa członkowskiego i jednego obserwatora przymusowych powrotów z odpowiedniego zasobu lub z systemu monitorowania należącego do uczestniczącego państwa członkowskiego (art. 28 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 50 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Dyrektor wykonawczy niezwłocznie przygotowuje plan powrotowy dla zbiorowych operacji powrotowych, wraz z uczestniczącymi państwami członkowskimi uzgadnia wiążący Frontex i państwa członkowskie plan, określający szczegółowo organizacyjne i proceduralne aspekty zbiorowej operacji powrotowej, przy uwzględnieniu skutków dla praw podstawowych i ryzyka takich operacji (art. 28 ust. 4-5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 50 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Operacje powrotowe

monitorowane są zgodnie z art. 8 ust. 6 dyrektywy 2008/115/WE za pośrednictwem obserwatorów przymusowych powrotów na podstawie obiektywnych i przejrzystych kryteriów i obejmują całą operację powrotową od etapu przed opuszczeniem kraju do przekazania osób powracających w państwie trzecim będącym państwem powrotu. Należy zauważyć, że obserwatorzy przymusowych powrotów składają sprawozdanie w sprawie każdej z przymusowych operacji powrotowych dyrektorowi wykonawczemu, urzędnikowi ds. praw podstawowych, a także właściwym organom krajowym wszystkich państw członkowskich zaangażowanych w daną operację, a w razie potrzeby dyrektor wykonawczy oraz właściwe organy krajowe podejmują odpowiednie działania następcze (art. 28 ust. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 50 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Jednocześnie, w sytuacji powzięcia przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej wątpliwości co do kwestii przestrzegania praw podstawowych w kontekście operacji powrotowej, Frontex zobowiązany jest do powiadomienia uczestniczących państw członkowskich i Komisji (art. 28 ust. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 50 ust. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Zgodnie z treścią art. 28 ust. 8-9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, a obecnie art. 50 ust. 7-9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896), dyrektor wykonawczy zobligowany jest do dokonania oceny rezultatów operacji powrotowych, przekazując co sześć miesięcy zarządowi szczegółowe sprawozdanie z oceny w sprawie wszystkich operacji powrotowych przeprowadzonych w poprzednim półroczu, wraz z ew. uwagami urzędnika ds. praw podstawowych. Dyrektor wykonawczy sporządza całościową analizę porównawczą rezultatów, mając na uwadze podwyższenie jakości, zwiększenie spójności, a także skuteczności przyszłych operacji powrotowych, włączając ją następnie do rocznego sprawozdania z działalności Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Frontex finansuje lub współfinansuje operacje powrotowe ze swojego budżetu zgodnie z zasadami finansowymi, nadając priorytet operacjom przeprowadzanym przez więcej niż jedno państwo członkowskie lub operacjom z obszarów *hotspotów* (art. 28 ust. 9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 50 ust. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896).

5.3.2. Interwencje powrotowe oraz szybkie interwencje powrotowe

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 wprowadziło obok operacji powrotowych tzw. interwencje powrotowe, które zostały następnie utrzymane

w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896. Zgodnie z art. 33 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 (obecnie art. 53 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896) w sytuacji, w której dane państwo członkowskie stoi w obliczu obciążenia w ramach wykonywania zobowiązania do powrotu obywateli państw trzecich, którzy podlegają wydanym przez to państwo członkowskie decyzjom nakazującym powrót, Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej, na wniosek wspomnianego państwa członkowskiego, zapewnia odpowiednią pomoc techniczną i operacyjną w postaci interwencji powrotowej. Interwencja powrotowa może polegać na rozmieszczeniu tzw. europejskich zespołów interwencji powrotowych (a od 1 stycznia 2021 r., gdy moc stracą przepisy art. 30-31 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, na rozmieszczaniu tzw. zespołów powrotowych) do przyjmującego państwa członkowskiego oraz na organizacji operacji powrotowych z przyjmującego państwa członkowskiego. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896, obok zapewnienia odpowiedniej pomocy technicznej i operacyjnej w postaci interwencji powrotowej na wniosek państwa członkowskiego, wprowadziło możliwość inicjowania interwencji powrotowej bezpośrednio przez Frontex - niemniej - wyłącznie za zgodą zainteresowanego państwa członkowskiego.

Ponadto, zgodnie z art. 33 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 (obecnie art. 53 ust. 2 rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896), w sytuacji, w której państwo członkowskie stoi w obliczu szczególnych i wyjątkowo trudnych wyzwań w ramach wykonywania zobowiązania do powrotu obywateli państw trzecich, którzy podlegają wydanym przez to państwo członkowskie decyzjom nakazującym powrót, Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej, na wniosek wspomnianego państwa członkowskiego bądź z własnej inicjatywy, zapewnia odpowiednią pomoc techniczną i operacyjną w postaci szybkiej interwencji powrotowej. Szybka interwencja powrotowa może polegać na szybkim rozmieszczeniu tzw. europejskich zespołów interwencji powrotowych (a od 1 stycznia 2021 r., gdy moc stracą przepisy art. 30-31 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, na rozmieszczaniu tzw. zespołów powrotowych) do przyjmującego państwa członkowskiego oraz organizacji operacji powrotowych z przyjmującego państwa członkowskiego.

Zgodnie z treścią art. 33 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, a następnie art. 53 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896, dyrektor wykonawczy Frontexu, w związku z interwencją powrotową (bądź szybką interwencją powrotową) przygotowuje niezwłocznie, w porozumieniu z przyjmującym

państwem członkowskim oraz uczestniczącymi państwami członkowskimi, plan operacyjny (określony w art. 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, a obecnie w art. 38 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Należy zauważyć, że dyrektor wykonawczy podejmuje decyzję w sprawie planu operacyjnego tak szybko, jak to tylko możliwe, a w przypadku szybkiej interwencji powrotowej, w ciągu pięciu dni roboczych, powiadamiając o niej niezwłocznie na piśmie zainteresowane państwa członkowskie i zarząd (art. 33 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie w art. 53 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej finansuje bądź współfinansuje interwencje powrotowe i szybkie interwencje powrotowe ze swojego budżetu zgodnie z zasadami finansowymi mającymi do niej zastosowanie (art. 33 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie w art. 53 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896).

5.3.3. Zasoby operacyjne w zakresie powrotów

Podkreślenia wymaga, że rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 przewidziało ponadto powołanie trzech zasobów operacyjnych w zakresie powrotów, tj. zasobu obserwatorów przymusowych powrotów, zasobu eskorty przymusowych powrotów oraz zasobu specjalistów ds. powrotów, z których Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej tworzy wyspecjalizowane europejskie zespoły interwencji powrotowych (art. 32 ust. 1).

Zgodnie z treścią art. 29 ust. 1 Frontex - po zasięgnięciu opinii urzędnika ds. praw podstawowych - zobowiązany został do utworzenia zasobu obserwatorów przymusowych powrotów z właściwych, odpowiednio przeszkolonych specjalistów, wchodzących w skład organów, które monitorują przymusowe powroty, zgodnie z odpowiednimi przepisami dyrektywy 2008/115/WE. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej została również zobligowana do utworzenia zasobu eskorty przymusowych powrotów z przedstawicieli właściwych organów krajowych, który to zasób realizować ma operacje powrotowe, zgodnie z odpowiednimi przepisami dyrektywy 2008/115/WE (art. 30 ww. rozporządzenia⁵⁵⁰). Ponadto Frontex, zgodnie z art. 31 ww. rozporządzenia⁵⁵¹, tworzy zasób

⁵⁵⁰ W myśl art. 123 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 art. 30 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 straci moc ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2021 r., pozostając do tego dnia w mocy.

⁵⁵¹ W myśl art. 123 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 art. 31 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 straci moc ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2021 r., pozostając do tego dnia w mocy.

specjalistów ds. powrotów z właściwych organów krajowych i spośród pracowników Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, którzy mają umiejętności i wiedzę niezbędną do realizacji działań w dziedzinie powrotów, udostępniany do realizacji określonych zadań, takich jak identyfikacja szczególnych grup obywateli państw trzecich, uzyskiwanie dokumentów podróży z państw trzecich oraz ułatwianie współpracy konsularnej. Na wniosek dyrektora wykonawczego zarząd określa profil i liczbę obserwatorów przymusowych powrotów, profil i liczbę członków eskorty przymusowych powrotów oraz profil i liczbę specjalistów ds. powrotów udostępnianych do wspomnianych zasobów. Państwa członkowskie odpowiadają za udział w zasobach, wyznaczając obserwatorów przymusowych powrotów, członków eskorty przymusowych powrotów oraz specjalistów ds. powrotów odpowiadających określonemu profilowi. Co istotne, do zasobu włącza się obserwatorów przymusowych powrotów, członków eskorty przymusowych powrotów oraz specjalistów ds. powrotów wyspecjalizowanych w zajmowaniu się ochroną dzieci (art. 29 ust. 2, 30 ust. 2 oraz 31 ust. 2 ww. rozporządzenia). Udziały państw członkowskich w operacjach i interwencjach powrotowych na następny rok w postaci obserwatorów przymusowych powrotów, członków eskorty przymusowych powrotów oraz specjalistów ds. powrotów planowane są na podstawie corocznych dwustronnych negocjacji i porozumień pomiędzy Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej a poszczególnymi państwami członkowskimi. W myśl postanowień ww. porozumień państwa członkowskie udostępniają członków ww. zasobów w celu ich rozmieszczenia na wniosek Frontexu, chyba że znajdują się one w obliczu sytuacji wyjątkowej, w znaczny sposób wpływającej na możliwość realizacji zadań krajowych. Wniosek taki należy złożyć na co najmniej 21 dni roboczych przed planowanym rozmieszczeniem lub na pięć dni roboczych w przypadku szybkiej interwencji powrotowej (art. 29 ust. 3, art. 30 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 ww. rozporządzenia). Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej - na wniosek - udostępnia obserwatorów przymusowych powrotów, członków eskorty przymusowych powrotów oraz specjalistów ds. powrotów uczestniczącym państwowi członkowskim, aby monitorowali - w imieniu tych państw - właściwą realizację operacji powrotowych oraz interwencji powrotowych przez cały czas ich trwania (art. 29 ust. 4, art. 30 ust. 4 oraz art. 31 ust. 4 ww. rozporządzenia). W czasie operacji powrotowych lub interwencji powrotowych obserwatorzy przymusowych powrotów, członkowie eskorty przymusowych powrotów oraz specjaliści ds. powrotów podlegają środkom dyscyplinarnym swojego rodzimego państwa członkowskiego (art. 29 ust. 5, art. 30 ust. 5 oraz art. 31 ust. 5 ww. rozporządzenia). Należy zauważyć, że zgodnie z art. 32 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 stosuje się odpowiednio przepisy dot. wydawania

polecen Zespołom Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (art. 21), oficera koordynującego (art. 22) oraz kosztów (art. 24).

Należy zaznaczyć, że w związku z utratą mocy z dniem 1 stycznia 2021 r. przepisów dotyczących zasobu eskorty przymusowych powrotów (art. 30 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624) oraz zasobu specjalistów ds. powrotów (art. 31 ww. rozporządzenia) przestaną istnieć europejskie zespoły interwencji powrotowych (w dalszym ciągu działać będzie jedynie zasób obserwatorów przymusowych powrotów, określony w art. 29 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, a obecnie w art. 51 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Zadania zasobu eskorty przymusowych powrotów oraz zasobu specjalistów ds. powrotów, zgodnie z art. 52 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896, począwszy od 1 stycznia 2021 r. przejmą tzw. zespoły powrotowe, które Frontex z własnej inicjatywy i za zgodą zainteresowanego państwa członkowskiego albo na wniosek państwa członkowskiego będzie mógł rozmieszczać w czasie interwencji powrotowych w ramach zespołów zarządzania migracją lub - o ile będzie to konieczne - w celu udzielenia dodatkowej pomocy technicznej oraz operacyjnej w zakresie powrotów.

5.4. Ochrona zewnętrznych granic morskich UE

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 656/2014 wprowadziło do rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 dwie zmiany dotyczące elementów planów operacyjnych. Pierwsza z nich dotyczyła aspektów organizacyjnych wspólnych operacji i projektów pilotażowych. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 3a ust. 1 pkt j) rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 plan operacyjny obejmować miał wszystkie elementy uznawane za niezbędne do realizacji wspólnej operacji lub projektu pilotażowego, w tym - w odniesieniu do operacji morskich - szczegółowe informacje dotyczące właściwej jurysdykcji i ustawodawstwa na obszarze geograficznym, na którym odbywa się wspólna operacja lub projekt pilotażowy, w tym odniesienia do prawa międzynarodowego i prawa UE dotyczącego przechwytywania, ratownictwa na morzu i sprowadzania na ląd - w tym względnie plan operacyjny należało opracować zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 656/2014. Druga ze zmian dotyczyła z kolei szybkich interwencji. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 8e ust. 1 pkt j) rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 dyrektor wykonawczy Frontexu oraz wnioskujące państwo członkowskie, uzgadniając plan operacyjny określający szczegółowe warunki oddelegowania zespołów, powinni byli uwzględnić w nim - w odniesieniu do operacji morskich - szczegółowe informacje dotyczące właściwej jurysdykcji i ustawodawstwa na

obszarze geograficznym, na którym odbywa się szybka interwencja, w tym również odniesienia do prawa międzynarodowego i prawa UE dotyczącego przechwytywania, ratownictwa na morzu i sprowadzania na ląd, opracowując go zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 656/2014. Powyższe zmiany uwzględniono następnie w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 oraz w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896.

Szczegółowe zasady ochrony zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Frontex znalazły się natomiast w treści - pozostającego do chwili obecnej w mocy - rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 656/2014. Rozporządzenie to podzieliło zasady ochrony zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Frontex na ogólne, obejmujące bezpieczeństwo na morzu (art. 3) oraz ochronę praw podstawowych oraz zasadę *non-refoulement* (art. 4 ww. rozporządzenia), a także na szczegółowe, dotyczące wykrycia (art. 5), przechwycenia na morzu terytorialnym (art. 6), przechwycenia na pełnym morzu (art. 7), przechwycenia w strefie przyległej (art. 8), sytuacji poszukiwawczo-ratowniczej (art. 9) oraz sprowadzenia na ląd (art. 10 ww. rozporządzenia).

Zgodnie z art. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 656/2014 środki przedsiębrane do celów operacji morskiej należy realizować w sposób, który we wszystkich sytuacjach zapewni bezpieczeństwo osób przechwyconych lub uratowanych, bezpieczeństwo jednostek uczestniczących lub bezpieczeństwo stron trzecich.

Z kolei w myśl art. 4 ust. 1 ww. rozporządzenia nikogo nie wolno wbrew zasadzie *non-refoulement* sprowadzać na ląd w danym państwie, zmuszać do wkroczenia do tego państwa, odtransportowywać do niego ani w inny sposób przekazywać organom tego państwa, m.in. jeżeli istnieje poważne ryzyko, że dana osoba poniosłaby tam karę śmierci, była torturowana, prześladowana czy poddana innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu lub karze, ani jeżeli jej życie lub wolność byłyby tam zagrożone za względu na jej rasę, wyznanie, narodowość, orientację seksualną, przynależność do danej grupy społecznej czy poglądy polityczne, ani jeżeli istnieje poważne ryzyko jej wydalenia, odesłania czy ekstradycji stamtąd do innego państwa wbrew zasadzie *non-refoulement*. Rozpatrując w fazie planowania operacji morskiej możliwość sprowadzenia na ląd w państwie trzecim, przyjmujące państwo członkowskie uwzględnia - w koordynacji z uczestniczącymi państwami członkowskimi i Frontexem - ogólną sytuację w tym państwie trzecim (art. 4 ust. 2 ww. rozporządzenia). Art 4 ww. rozporządzenia, regulujący ochronę praw podstawowych oraz zasadę *non-refoulement* podczas operacji na morzu, jest odpowiedzią na zastrzeżenia sformułowane przez Europejski

Trybunał Praw Człowieka w wydanym przez niego orzeczeniu w sprawie *Hirsi Jamaa i inni przeciwko Republice Włoskiej* dotyczące sprowadzania na ląd przechwyconych lub uratowanych osób w państwach trzecich, zarówno pod względem stosunków między państwami członkowskimi i państwami trzecimi, a także zobowiązań państw trzecich wobec osoby fizycznej. Artykuł ten dotyczy stosowania w praktyce zasady *non-refoulement* zapisanej w art. 19 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. W przypadku sprowadzenia na ląd w państwie trzecim należy ustalić tożsamość przechwyconych lub uratowanych osób oraz w miarę możliwości przed sprowadzeniem na ląd należy ocenić ich osobistą sytuację. Osobom takim należy udzielić we właściwy sposób informacji na temat miejsca sprowadzenia na ląd oraz umożliwić podanie wszelkich powodów uzasadniających przypuszczenie, że sprowadzenie na ląd w planowanym miejscu stanowiłoby naruszenie zasady *non-refoulement*. Gwarantuje to, że migranci są poinformowani o swojej sytuacji i proponowanym miejscu sprowadzenia na ląd, co pozwala im zgłosić wszelkie zastrzeżenia.

W części dotyczącej szczegółowych zasad ochrony zewnętrznych granic morskich rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 656/2014 wprowadziło wyraźne rozgraniczenie pomiędzy wykryciem, przechwyceniem a ratowaniem. W kontekście przechwytywania ww. rozporządzenie zachowało ten sam zestaw środków co w decyzji 2010/252/UE, jednocześnie wprowadzając rozróżnienie między środkami, które można podjąć na morzu terytorialnym⁵⁵² (art. 6), na pełnym morzu⁵⁵³ (art. 7) i w strefie przyległej⁵⁵⁴ (art. 8), precyzując tym samym warunki, na jakich takie środki można podejmować oraz podstawę prawną, na którą można powołać się przy podejmowanych działaniach, w szczególności w odniesieniu do statków bezpieczeństwa. Na podstawie protokołu przeciwko przemytowi

⁵⁵² Zgodnie z art. 3-16 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 10 grudnia 1982 r., Dz. U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543 (zwanej dalej jako Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza) morzem terytorialnym są wody terytorialne, pas wód wraz z wodami przybrzeżnymi, na którym obowiązuje prawodawstwo i władza państwa, do którego należy dany odcinek wybrzeża. Pod względem prawnym status morza terytorialnego nie różni się od statusu terytorium lądowego państwa nadbrzeżnego (stanowiąc część terytorium danego kraju), z wyjątkiem obowiązywania na tym morzu prawa nieszkodliwego przepływu. Por. D. R. Bugajski, *Prawa żeglugowe okrętu w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2009.

⁵⁵³ Morze pełne zwane też morzem otwartym lub wodami międzynarodowymi - zgodnie z art. Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza, są to wszelkie części morza, które nie stanowią wyłącznej strefy ekonomicznej, morza terytorialnego, wód wewnętrznych ani wód archipelagowych żadnego państwa. W strefie tej żadne państwo nie posiada zwierzchnictwa terytorialnego, w związku z czym mogą z niej korzystać na równych zasadach wszystkie państwa.

⁵⁵⁴ Strefę przyległą definiują przepisy art. 33 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza. Jest to strefa przyległa do morza terytorialnego i nie może sięgać dalej niż 24 mile morskie od linii podstawowych, od których mierzy się szerokość morza terytorialnego. Stanowi część specjalnej strefy ekonomicznej lub otwartych mórz, w zależności od tego, czy państwo nadbrzeżne ogłosiło specjalną strefę ekonomiczną, i jest to strefa, w której zastosowanie ma swoboda nawigacji. Choć strefa przyległa nie jest częścią morza terytorialnego, państwo nadbrzeżne może wykonywać niezbędną kontrolę w celu zapobiegania naruszaniu jego ustaw i innych przepisów celnych, skarbowych, imigracyjnych lub sanitarnych na jego terytorium lub morzu terytorialnym oraz w celu karanie takich naruszeń.

migrantów drogą lądową, morską i powietrzną⁵⁵⁵ przechwytywanie statków na morzu pełnym łączy się teraz jednoznacznie z wymogiem istnienia uzasadnionego podejrzenia, że taki statek bierze udział w przemyśle migrantów. Analogicznie do przepisów decyzji 2010/252/UE sprawowanie jurysdykcji na morzu pełnym musi zawsze opierać się na zgodzie państwa bandery.

Odnosnie do działań poszukiwawczo-ratowniczych treść art. 9 ww. rozporządzenia w znacznej mierze zbliżona pozostała do treści decyzji 2010/252/UE. Państwa członkowskie dopełniają obowiązku udzielenia pomocy każdemu statkowi lub każdej osobie w niebezpieczeństwie na morzu, a podczas operacji morskiej zapewniają, aby ich jednostki uczestniczące przestrzegały tego obowiązku zgodnie z prawem międzynarodowym i w poszanowaniu praw podstawowych (art. 9 ust. 1 zd. 1 ww. rozporządzenia). Czynią to bez względu na obywatelstwo lub status takiej osoby ani na okoliczności, w których dana osoba została znaleziona (art. 9 ust. 1 zd. 2 ww. rozporządzenia). Warto zwrócić uwagę, że występujące w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 656/2014 sformułowania dostosowane są do tych użytych w Międzynarodowej Konwencji o poszukiwaniu i ratownictwie morskim z 1979 r. (IAMSAR); ww. rozporządzenie określiło bowiem kryteria pozwalające stwierdzić, czy statek znajduje się w fazie niepewności (art. 9 ust. 2 pkt c), w fazie alarmowej (art. 9 ust. 2 pkt d), czy w sytuacji niebezpieczeństwa (art. 9 ust. 2 f), a także powtórzyło za ww. Konwencją definicję ratowniczego centrum koordynacyjnego (art. 2 pkt 13 ww. rozporządzenia).

W odróżnieniu od decyzji 2010/252/UE rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 656/2014 porusza kwestię sprowadzenia na ląd w kontekście przechwycenia i ratownictwa (art. 10). Jeśli chodzi o przechwytywanie na morzu terytorialnym lub w strefie przyległej, sprowadzenie na ląd ma miejsce w nadbrzeżnym państwie członkowskim. Odnosnie do przechwytywania na morzu pełnym sprowadzenie na ląd może mieć miejsce w państwie trzecim, z którego wypłynął statek, pod warunkiem zagwarantowania ochrony praw podstawowych oraz zasady *non-refoulement*. Jeśli nie jest to możliwe, sprowadzenie na ląd odbywa się w przyjmującym państwie członkowskim. W przypadku sprowadzenia na ląd w następstwie operacji ratunkowej, ww. rozporządzenie odnosi się do pojęcia bezpiecznego miejsca⁵⁵⁶ zgodnie z definicją zawartą w Wytycznych w sprawie postępowania z osobami

⁵⁵⁵ Protokół przeciwko przemytowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r., Dz.U. z 2005 r. Nr 18, poz. 162.

⁵⁵⁶ Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 12) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 656/2014 pojęcie „bezpieczne miejsce” oznacza miejsce, w którym uznaje się, że kończą się operacje ratunkowe i w którym

uratowanymi na morzu⁵⁵⁷, wydanych przez Międzynarodową Organizację Morską (z uwzględnieniem zagadnień związanych z prawami podstawowymi), wprowadzając wymóg, by państwa członkowskie współpracowały z odpowiedzialnym ratowniczym centrum koordynacyjnym w celu udostępnienia odpowiedniego bezpiecznego portu lub miejsca, a także zapewnienia szybkiego i skutecznego sprowadzenia na ląd.

Należy również zauważyć, że rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 656/2014 przewidziało wprowadzenie określonych mechanizmów solidarnościowych. Zgodnie z art. 12 ust. 1 ww. rozporządzenia państwo członkowskie, które znajdzie się wobec nagłej i wyjątkowej presji na jego granicę zewnętrzną, ma prawo wystąpić do Frontexu o: a) rozmieszczenie europejskich zespołów straży granicznej, zaś od 1 stycznia 2021 r. zespołów rozmieszczanych w ramach stałego korpusu Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, które udzielią szybkiej pomocy operacyjnej temu państwu członkowskiemu, b) udzielenie pomocy technicznej i operacyjnej w kwestiach koordynacji między państwami członkowskimi lub rozmieszczenie przez Frontex ekspertów mających wesprzeć właściwe władze krajowe, c) pomoc w sytuacji nadzwyczajnej na mocy art. 14 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 515/2014⁵⁵⁸ w celu zaspokojenia pilnych i szczególnych potrzeb w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej. Ponadto państwo członkowskie znajdujące się wobec dużej presji migracyjnej, która powoduje nagłe obciążenie jego ośrodków przyjmowania i systemów azylowych, ma prawo wystąpić: a) do Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu o oddelegowanie zespołu wsparcia w dziedzinie azylu zgodnie z art. 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010⁵⁵⁹, który będzie służyć wiedzą fachową (np. w zakresie usług tłumaczenia ustnego, informacjami o państwach pochodzenia oraz wiedzą w zakresie rozpatrywania spraw azylowych i zarządzania nimi), a także b) o pomoc w sytuacji nadzwyczajnej na mocy art. 21 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014⁵⁶⁰ w celu zaspokojenia pilnych i szczególnych potrzeb w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej.

nie ma zagrożenia dla życiowego bezpieczeństwa ocalałych osób, w którym możliwe jest zaspokojenie ich podstawowych ludzkich potrzeb oraz z którego możliwe jest zorganizowanie transportu ocalałych osób do następnego lub ostatecznego miejsca docelowego z uwzględnieniem ochrony ich praw podstawowych zgodnie z zasadą *non-refoulement*.

⁵⁵⁷ Rezolucja MSC.167(78) przyjęta dnia 20 maja 2004 r.

⁵⁵⁸ 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. Urz. L 150 z 20.5.2014, s. 143)

⁵⁵⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (Dz. Urz. L 132 z 29.5.2010, s. 11).

⁵⁶⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, zmieniające decyzję Rady 2008/381/WE oraz uchylające decyzje Parlamentu

5.5. Potencjał techniczny Frontexu

Należy zauważyć, że rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 zobowiązało Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej do stworzenia i przechowywania scentralizowanych rejestrów wyposażenia technicznego, służącego do kontroli i ochrony granic zewnętrznych, a należącego do państw członkowskich, które - na zasadzie dobrowolności oraz na prośbę innego państwa członkowskiego - skłonne były czasowo oddać je do dyspozycji innego państwa członkowskiego, stosownie do analiz potrzeb i ryzyka przeprowadzanych przez Frontex (art. 7 ww. rozporządzenia). Co istotne, Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej mogła również nabywać wyposażenie techniczne, służące do kontroli i ochrony granic zewnętrznych, które mogło zostać użyte przez ekspertów w czasie trwania ich rozmieszczenia w jednym lub kilku państwach członkowskich (art. 8 ust. 3 ww. rozporządzenia).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 w znaczący sposób wzmocniło potencjał techniczny samego Frontexu. Zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 w nowym brzmieniu Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej mogła odtąd nabywać lub brać w leasing - samodzielnie lub na zasadzie współwłasności z państwem członkowskim - wyposażenie techniczne do potrzeb związanych z kontrolą granic zewnętrznych, które mogło być udostępniane w czasie wspólnych operacji, projektów pilotażowych, szybkich interwencji, wspólnych operacji powrotowych lub projektów pomocy technicznej, zgodnie z przepisami finansowymi mającymi zastosowanie do Frontexu. Każdą decyzję o nabyciu lub wzięciu w leasing wyposażenia, która pociągała za sobą znaczne koszty dla Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, poprzedzała dogłębna analiza potrzeb oraz kosztów i korzyści. Należy przy tym podkreślić, że wszelkie takie wydatki musiały być przewidziane w budżecie Frontexu. W przypadku gdy Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej nabywała lub brała w leasing istotne wyposażenie techniczne (takie jak statki służące do patroli morskich i przybrzeżnych lub pojazdy), zastosowanie dodatkowo miały następujące warunki: a) w przypadku nabycia i współwłasności Frontex formalnie uzgadniał

Europejskiego i Rady nr 573/2007/WE i nr 575/2007/WE oraz decyzję Rady 2007/435/WE (Dz. Urz. L 150 z 20.5.2014, s. 168).

z jednym państwem członkowskim, że zapewni ono rejestrację wyposażenia zgodnie z ustawodawstwem mającym zastosowanie w danym państwie członkowskim, b) w przypadku leasingu wyposażenie rejestrowano w państwie członkowskim. W myśl art. 7 ust. 1 ww. rozporządzenia Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej oraz państwo członkowskie rejestracji, na podstawie stosownej umowy, uzgadniały warunki zapewniające okresy pełnego udostępnienia Frontexowi aktywów objętych współwłasnością, a także warunki korzystania z wyposażenia. Jednocześnie zobowiązano państwo członkowskie rejestracji (lub dostawców wyposażenia technicznego) do zapewnienia niezbędnych ekspertów oraz pracowników technicznych do obsługi wyposażenia technicznego w sposób zgodny z prawem i bezpieczny.

Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej zobligowana została do utworzenia i przechowywania scentralizowanych rejestrów wyposażenia należącego do rezerwy wyposażenia technicznego, obejmującej wyposażenie będące własnością państw członkowskich albo Frontexu, a także wyposażenie, którego współwłaścicielami były państwa członkowskie UE (art. 7 ust. 2 ww. rozporządzenia). Wyposażenie wpisane do rezerwy wyposażenia technicznego udostępniano podczas działań, o których mowa w art. 3 i 8a ww. rozporządzenia. Należy zaznaczyć, że zgodnie z treścią art. 7 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 państwa członkowskie zobowiązane zostały do wniesienia wkładu do rezerwy wyposażenia technicznego. Wkład państw członkowskich w rezerwę wyposażenia technicznego i jego udostępnienie na potrzeby konkretnych operacji planowano na podstawie corocznych dwustronnych negocjacji i porozumień między Europejską Agencją Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej a poszczególnymi państwami członkowskimi. Na wniosek Frontexu państwa członkowskie udostępniały swoje wyposażenie techniczne zgodnie z tymi porozumieniami i w zakresie, w jakim to wyposażenie stanowiło część minimalnej ilości wyposażenia technicznego przewidzianego na konkretny rok (chyba że znalazło się w obliczu wyjątkowej sytuacji w znaczny sposób wpływającej na możliwość realizacji zadań krajowych). Wniosek taki należało złożyć na co najmniej 45 dni przed planowaną operacją wsparcia. Wkład w rezerwę wyposażenia technicznego był poddawany corocznemu przeglądowi. Podkreślenia wymaga fakt, że Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej finansowała udostępnianie wyposażenia technicznego, które stanowiło część tzw. minimalnej ilości wyposażenia technicznego dostarczanego przez dane państwo członkowskie w danym roku (art. 7 ust. 5 ww.

Rozporządzenia). Udostępnianie wyposażenia technicznego, które przekraczało minimalną ilość wyposażenia technicznego, było natomiast współfinansowane przez Frontex (maksymalnie do wysokości 100% wydatków kwalifikowalnych, przy uwzględnieniu szczególnej sytuacji w państwie członkowskim udostępniającym taki sprzęt techniczny)⁵⁶¹. Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej zobowiązana była do informowania każdego miesiąca swojego zarządu o składzie i udostępnieniu wyposażenia należącego do rezerwy wyposażenia technicznego. W przypadku gdy minimalna ilość wyposażenia technicznego nie została osiągnięta, dyrektor wykonawczy niezwłocznie informował o tym zarząd. Zarząd w trybie pilnym podejmował wówczas decyzję o ustaleniu priorytetów w zakresie udostępniania wyposażenia technicznego i podejmował niezbędne działania w celu uzupełnienia stwierdzonych niedoborów. Informował ponadto Komisję o stwierdzonych niedoborach i podjętych działaniach. Komisja informowała następnie o tym fakcie Parlament Europejski i Radę, przekazując również własną ocenę sytuacji (art. 7 ust. 6 ww. rozporządzenia). Należy zauważyć, że Frontex był zobligowany do corocznego informowania Parlamentu Europejskiego o ilości wyposażenia technicznego, które każde państwo członkowskie przekazało do rezerwy wyposażenia technicznego (art. 7 ust. 7 ww. rozporządzenia).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, które przekształciło Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, w dużej mierze powtórzyło ww. przepisy. Wspomniane rozporządzenie przesądziło o tym, że Frontex w dalszym ciągu może nabywać, samodzielnie albo na zasadzie współwłasności z państwem członkowskim lub brać w najem bądź dzierżawę (a nie jak poprzednio jedynie w leasing) wyposażenie techniczne. Wyposażenie to może być rozmieszczane w czasie wspólnych operacji, projektów pilotażowych, szybkich interwencji na granicy, operacji powrotowych, interwencji powrotowych czy rozmieszczania zespołów

⁵⁶¹ W myśl art. 7 ust. 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, na wniosek dyrektora wykonawczego, zarząd podejmował co roku decyzję w sprawie zasad dotyczących wyposażenia technicznego, w tym również wymaganych minimalnych ilości wyposażenia technicznego danego typu ogółem, warunki udostępniania oraz zwrotu kosztów. Do celów budżetowych zarząd powinien był podjąć taką decyzję do dnia 31 marca każdego roku. Frontex proponował minimalną ilość wyposażenia technicznego w zależności od swoich potrzeb, uwzględniając w szczególności zdolność do realizacji wspólnych operacji, projektów pilotażowych, szybkich interwencji i wspólnych operacji powrotowych, zgodnie ze swoim programem prac na dany rok. Frontex zmieniał minimalną ilość wyposażenia technicznego, jeżeli było ono niewystarczające do wykonania planu operacyjnego uzgodnionego na potrzeby wspólnych operacji, projektów pilotażowych, szybkich interwencji lub wspólnych operacji powrotowych; zmiany tej dokonywano na podstawie uzasadnionych potrzeb oraz porozumienia z państwami członkowskimi.

wspierających zarządzanie migracjami (art. 38 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie zaś art. 63 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Należy zauważyć, że zgodnie z treścią art. 63 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 zarząd, na podstawie wniosku dyrektora wykonawczego, przyjmuje wieloletnią, kompleksową strategię dotyczącą sposobu rozwijania własnych zdolności technicznych Frontexu, z uwzględnieniem wieloletniego cyklu polityki strategicznej w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami, w tym planu działania w zakresie zdolności oraz środków budżetowych dostępnych na ten cel w wieloletnich ramach finansowych. Dyrektor wykonawczy, w celu zapewnienia zgodności z obowiązującymi ramami prawnymi, finansowymi i politycznymi, przedstawia wspomniany wniosek wyłącznie po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji. Zgodnie z treścią art. 38 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie zaś art. 63 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896, Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej może nabywać wyposażenie techniczne na podstawie odpowiedniej decyzji Dyrektora wykonawczego po zasięgnięciu opinii zarządu (podobnie jak w przypadku rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 każdą decyzję o nabyciu lub wzięciu w najem lub dzierżawę wyposażenia, która pociąga za sobą znaczące koszty dla Frontexu, poprzedza dogłębna analiza potrzeb oraz kosztów i korzyści, zaś wszelkie takie wydatki muszą zostać przewidziane w jego budżecie przyjętym przez zarząd). W myśl art. 38 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 (obecnie art. 63 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896) w przypadku, gdy Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej nabywa lub bierze w najem lub dzierżawę istotne wyposażenie techniczne, zastosowanie mają następujące warunki: a) w przypadku nabycia przez Frontex - samodzielnie albo na zasadzie współwłasności - istotnego wyposażenia technicznego jedno z państw członkowskich musi zapewnić jego rejestrację zgodnie z właściwym ustawodawstwem mającym zastosowanie w danym państwie członkowskim; b) w przypadku najmu lub dzierżawy wyposażenie zostaje zarejestrowane w państwie członkowskim. Ponadto, na podstawie wzoru porozumienia sporządzonego przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej i zatwierdzonego przez zarząd państwo członkowskie rejestracji oraz Frontex uzgadniają warunki zapewniające interoperacyjność wyposażenia oraz regulujące zasady korzystania z niego, w tym szczegółowe zasady regulujące jego szybkie rozmieszczenie w czasie szybkich interwencji na granicy. W przypadku z kolei mienia będącego przedmiotem współwłasności warunki te określają również okresy, w których mienie to pozostaje do pełnej dyspozycji Europejskiej Agencji Straży Granicznej

i Przybrzeżnej. Wyposażenie techniczne stanowiące wyłączną własność Frontexu jest udostępniane Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej na jej wniosek, a państwo członkowskie rejestracji nie może powoływać się na sytuację wyjątkową (art. 38 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 63 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, a następnie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 ponownie zobligowały Frontex, by na potrzeby swoich działań operacyjnych tworzył i prowadził scentralizowane rejestry wyposażenia należącego do rezerwy wyposażenia technicznego, obejmującej wyposażenie będące własnością państw członkowskich albo Frontexu oraz wyposażenie, którego współwłaścicielami są państwa członkowskie i Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 39 ust. 2 i 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 (obecnie art. 64 ust. 2 i 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896) wyposażenie będące wyłączną własnością Frontexu w każdym momencie pozostaje w pełni dostępne do jego rozmieszczenia, zaś wyposażenie będące współwłasnością Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej w ponad 50% jest dostępne do rozmieszczenia zgodnie z treścią stosownego porozumienia zawartego pomiędzy państwem członkowskim a Frontexem. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej została zobligowana do zapewniania zgodności i interoperacyjności wyposażenia zamieszczonego w wykazie rezerwy wyposażenia technicznego. W tym celu określa, w stosownych przypadkach, standardy techniczne, jakie muszą zostać spełnione, by wyposażenie mogło zostać rozmieszczone na potrzeby jej działań. Wyposażenie, które ma zostać nabyte przez Frontex, samodzielnie lub na zasadzie współwłasności oraz wyposażenie będące własnością państw członkowskich, zamieszczone w wykazie rezerwy wyposażenia technicznego, musi natomiast odpowiadać wspomnianym standardom (art. 39 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 64 ust. 4-5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). W myśl art. 39 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 dyrektor wykonawczy określał minimalną liczbę elementów wyposażenia technicznego koniecznego do zaspokojenia potrzeb Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, w szczególności w zakresie realizacji wspólnych operacji, rozmieszczenia zespołów wspierających zarządzanie migracjami, szybkich interwencji na granicy, operacji powrotowych i interwencji powrotowych zgodnie z programem prac Frontexu przewidzianym na dany rok. W sytuacji gdy minimalna liczba elementów wyposażenia technicznego była niewystarczająca do wykonania planu

operacyjnego uzgodnionego na potrzeby takich działań, Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej mogła zmienić tę liczbę na podstawie uzasadnionych potrzeb oraz porozumienia z państwami członkowskimi. Przepis ten został zmieniony przez art. 64 ust. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896, zgodnie z którym obecnie to na podstawie wniosku dyrektora wykonawczego, z uwzględnieniem sporządzonej przez Frontex analizy ryzyka i wyników ocen narażenia, zarząd do dnia 31 marca każdego roku podejmuje decyzję w sprawie minimalnej liczby elementów wyposażenia technicznego niezbędnego do zaspokojenia potrzeb Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej w kolejnym roku, w szczególności w zakresie prowadzenia wspólnych operacji, rozmieszczenia zespołów wspierających zarządzanie migracjami, szybkich interwencji na granicy, działań w zakresie powrotów, w tym operacji powrotowych i interwencji powrotowych (w minimalnej liczbie elementów wyposażenia technicznego uwzględnia się wyposażenie własne Frontexu). W sytuacji gdy minimalna liczba elementów wyposażenia technicznego jest niewystarczająca do wykonania planu operacyjnego uzgodnionego na potrzeby określonych działań, Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej zmienia tę minimalną liczbę na podstawie uzasadnionych potrzeb oraz porozumienia z państwami członkowskimi. W myśl art. 39 ust. 6-8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 64 ust. 7-9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 rezerwa wyposażenia technicznego zawierać musi minimalną liczbę elementów wyposażenia technicznego danego typu, uznaną za niezbędną na potrzeby Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Wyposażenie zamieszczone w wykazie rezerwy wyposażenia technicznego rozmieszcza się w czasie wspólnych operacji, rozmieszczenia zespołów wspierających zarządzanie migracjami, projektów pilotażowych, szybkich interwencji na granicy, operacji powrotowych lub interwencji powrotowych. Udziały państw członkowskich w rezerwie wyposażenia technicznego, a także jego rozmieszczanie na potrzeby konkretnych operacji planowane są na podstawie corocznych dwustronnych negocjacji i porozumień zawieranych pomiędzy Frontexem a państwami członkowskimi. Państwa członkowskie udostępniają swoje wyposażenie techniczne na potrzeby jego rozmieszczenia na wniosek Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, zgodnie ze wspomnianymi porozumieniami oraz w zakresie, w jakim to wyposażenie stanowi część minimalnej liczby elementów wyposażenia technicznego przewidzianej na dany rok, chyba że stoją one w obliczu sytuacji wyjątkowej, w znaczny sposób wpływającej na możliwość realizacji zadań krajowych. Jeżeli państwo członkowskie powołuje się na sytuację wyjątkową, jest zobowiązane podać Frontexowi na piśmie w sposób wyczerpujący przyczyny i informacje na temat tej sytuacji, a ich treść zawarta

jest w stosownym sprawozdaniu. Frontex przedkłada wniosek co najmniej 45 dni przed planowanym rozmieszczeniem istotnego wyposażenia technicznego lub 30 dni przed planowanym rozmieszczeniem innego wyposażenia. Udziały w rezerwie wyposażenia technicznego są poddawane corocznemu przeglądowi. Co istotne, rezerwa wyposażenia technicznego obejmuje także rezerwę wyposażenia na potrzeby szybkiego reagowania, zawierając ograniczoną liczbę elementów wyposażenia potrzebnego do ewentualnych szybkich interwencji na granicy. Udziały państw członkowskich w rezerwie wyposażenia na potrzeby szybkiego reagowania planuje się zgodnie z corocznymi dwustronnymi negocjacjami i porozumieniami. Wyposażenie zamieszczone we wspomnianym wykazie wysyła się do miejsca jego rozmieszczenia najszybciej jak to możliwe, a w żadnym razie nie później niż 10 dni po dniu, w którym uzgodniono plan operacyjny. W odniesieniu do wyposażenia zamieszczonego w wykazie elementów należących do tej rezerwy państwa członkowskie nie mogą powoływać się na sytuację wyjątkową. Zgodnie z art. 39 ust. 11 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 64 ust. 12 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 w sytuacji, w której po ustaleniu minimalnej liczby elementów wyposażenia technicznego zaistnieje niespodziewana potrzeba wykorzystania wyposażenia technicznego na potrzeby wspólnej operacji lub szybkiej interwencji na granicy - a potrzeby takiej nie można zaspokoić z rezerwy wyposażenia technicznego lub rezerwy wyposażenia na potrzeby szybkiego reagowania - państwa członkowskie na wniosek Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, w miarę możliwości, udostępniają w trybie doraźnym wyposażenie techniczne na potrzeby jego rozmieszczenia przez Frontex. W sytuacji gdy minimalna liczba elementów wyposażenia technicznego wymagana na potrzeby rezerwy nie zostanie osiągnięta, dyrektor wykonawczy informuje o tym niezwłocznie Zarząd, który w trybie pilnym podejmuje decyzję o ustaleniu priorytetów w zakresie rozmieszczania wyposażenia technicznego i podejmuje niezbędne działania w celu uzupełnienia stwierdzonych niedoborów. Zarząd informuje ponadto Komisję o stwierdzonych niedoborach i podjętych przez siebie działaniach. Komisja informuje o tym następnie Parlament Europejski i Radę, przedstawiając własną ocenę sytuacji (art. 39 ust. 12 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 64 ust. 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Zgodnie z treścią art. 39 ust. 14 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 64 ust. 14 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896, państwa członkowskie rejestrują w rezerwie wyposażenia technicznego środki transportu i wyposażenie operacyjne zakupione w ramach Działań Szczegółowych Funduszu Bezpieczeństwa

Wewnętrznego na podstawie art. 7 ust. 1 rozporządzenia 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/WE⁵⁶² lub - w stosownych przypadkach - z innych, dedykowanych środków finansowych Unii Europejskiej udostępnionych państwom członkowskim w celu zwiększenia zdolności operacyjnej Frontexu. To wyposażenie techniczne stanowi część minimalnej liczby elementów wyposażenia technicznego w danym roku. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 przesądziło w art. 39 ust. 15 (obecnie 64 ust. 15 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896) również o tym, że Frontex jest zobowiązany do zarządzania rezerwami wyposażenia technicznego w następujący sposób: a) podział ze względu na typ wyposażenia i rodzaj operacji; b) podział ze względu na właściciela (państwo członkowskie, Frontex, inni); c) liczba elementów wymaganego wyposażenia ogółem; d) wymogi w zakresie personelu do obsługi, jeżeli ma to zastosowanie; e) inne informacje, takie jak szczegóły rejestracji, wymogi w zakresie transportu i konserwacji, mające zastosowanie krajowe systemy eksportu, instrukcje techniczne lub inne informacje istotne z punktu widzenia właściwego użytkownika wyposażenia. Należy również zauważyć, że Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej w całości finansuje rozmieszczanie wyposażenia technicznego, stanowiącego część minimalnej liczby elementów wyposażenia technicznego dostarczanego przez dane państwo członkowskie w danym roku. Rozmieszczanie wyposażenia technicznego, które nie jest częścią minimalnej liczby elementów wyposażenia technicznego, jest współfinansowane przez Frontex maksymalnie do wysokości 100% wydatków kwalifikowalnych, przy uwzględnieniu szczególnych okoliczności w państwach członkowskich rozmieszczających takie wyposażenie techniczne (art. 39 ust. 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie 64 ust. 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896).

Strategia nabywania własnego wyposażenia technicznego przyjęta została przez zarząd Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej we wrześniu 2017 r.⁵⁶³ Umożliwiła ona stopniowe podejście do nabywania i leasingu własnego wyposażenia technicznego Frontexu. W związku z rozszerzonym na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr

⁵⁶² Dz. Urz. L 150 z 20.5.2014.

⁵⁶³ Frontex, *Skonsolidowane roczne sprawozdanie z działalności za 2019 r.*, Warszawa, 27 maja 2020 r., https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2019/General_report_2019_PL.pdf, [dostęp: 22.12.2020].

2019/1896 mandatem Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej rozpoczęła opracowywanie strategii nabywania własnego wyposażenia technicznego, którego ogólnym celem jest wyeliminowanie luk w zakresie potrzeb operacyjnych dzięki wykorzystaniu środków własnych⁵⁶⁴. Strategia ta będzie stanowić próg rentowności dla każdego rodzaju ciężkiego sprzętu, wskazując, w jakich sytuacjach przejście z leasingu/czarteru na własność jest uzasadnione dla Frontexu z ekonomicznego punktu widzenia⁵⁶⁵.

5.6. Stała służba Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej

Wejście w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 utrzymało w mocy określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 przepisy dotyczące składu i rozmieszczenia zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (co wskazano wyżej), które straciły moc ze skutkiem od 1 stycznia 2021 r. Jednocześnie, zgodnie z art. 123 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896, od tego dnia zaczęły obowiązywać przepisy dotyczące stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Należy podkreślić, że jest to pierwsza umundurowana służba Unii Europejskiej. Zgodnie z treścią art. 54 ust. 1 ww. rozporządzenia stała służba Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej o liczebności określonej w załączniku I stanowi część Frontexu, a w jej skład wchodzi cztery kategorie personelu operacyjnego zgodnie z rocznym systemem dostępności określonym we wspomnianym załączniku I. Do kategorii 1 zalicza się personel statutowy rozmieszczany w charakterze członków zespołów na obszarach operacyjnych zgodnie z art. 55 ww. rozporządzenia, a także personel odpowiedzialny za funkcjonowanie jednostki centralnej ETIAS. Kategorię 2 tworzy personel oddelegowany przez państwa członkowskie do Frontexu za pośrednictwem oddelegowania długoterminowego. Kategoria 3 składa się z personelu gotowego do udostępnienia przez państwa członkowskie do Frontexu na potrzeby rozmieszczenia krótkoterminowego w ramach stałej służby. Z kolei kategorię 4 tworzy rezerwa szybkiego

⁵⁶⁴ Według danych na koniec 2019 r. status 21 postępowań w dziedzinie nabywania wyposażenia technicznego oraz usług na potrzeby działań operacyjnych Frontexu wyglądał następująco: 52% podpisanych (11 z 21), 5% udzielonych (1 z 21), 10% w trakcie oceny (2 z 21), 10% opublikowano (2 z 21), 9% nieudanych (2 z 21) oraz 14% w trakcie przygotowań (3 z 21). Wspomniane postępowania w dziedzinie nabywania wyposażenia technicznego oraz usług dotyczą m.in czarteru przybrzeżnych statków patrolowych na potrzeby ochrony i kontroli granic, nadzoru lotniczego w odniesieniu do funkcji straży przybrzeżnej i granicznej, świadczenia bezpośrednich usług transportowych, zapewnienia nadzoru lotniczego w ramach zdalnie kierowanego bezzałogowego systemu powietrznego zdolnego do długodystansowych lotów na średnim pułapie (MALE RPAS), zakupu wyposażenia szkoleniowego, czarter statków powietrznych w ramach przydzielonych tras *ad hoc* na potrzeby działań operacyjnych Frontexu, czy zakup mobilnych systemów nadzoru (MSS) - za: Frontex, *Skonsolidowane roczne sprawozdanie z działalności za 2019 r...*, *op. cit.*

⁵⁶⁵ *Ibidem.*

reagowania, składająca się z personelu z państw członkowskich gotowego do rozmieszczenia zgodnie z art. 58 na potrzeby szybkich interwencji na granicy zgodnie z art. 39 ww. rozporządzenia.

Tabela 1. Liczebność stałej służby z podziałem na lata i kategorie 1-4

Kategoria/Rok	Kategoria 1 Personel statutowy	Kategoria 2 Personel operacyjny - oddelegowanie długoterminowe	Kategoria 3 Personel operacyjny - rozmieszczenia krótkoterminowe	Kategoria 4 Rezerwa szybkiego reagowania	Staża służba ogółem
2021	1000	400	3600	1500	6500
2022	1000	500	3500	1500	6500
2023	1500	500	4000	1500	7500
2024	1500	750	4250	1500	8000
2025	2000	1000	5000	0	8000
2026	2500	1250	5250	0	9000
2027 i następne	3000	1500	5500	0	10000

Źródło: opracowanie własne na podstawie załącznika I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896

Zgodnie z art. 54 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej rozmieszczać będzie członków stałej służby w charakterze członków zespołów zarządzania granicami, zespołów wspierających zarządzanie migracjami oraz zespołów powrotowych w ramach wspólnych operacji, szybkich interwencji na granicy, interwencji powrotowych lub wszelkich innych stosownych działań operacyjnych w państwach członkowskich lub państwach trzecich. Takie działania będą prowadzone wyłącznie za zgodą danego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego, a rzeczywista liczba personelu rozmieszczonego ze stałej służby zależy będzie od konkretnych potrzeb operacyjnych. Przy udzielaniu wsparcia państwom członkowskim członkowie stałej służby rozmieszczeni w charakterze członków zespołów będą mieć możliwość wykonywania zadań w zakresie kontroli granicznej lub powrotów, w tym zadań wymagających uprawnień wykonawczych określonych w odpowiednim prawie krajowym lub, w przypadku personelu statutowego, zadań wymagających uprawnień wykonawczych określonych w art. 55 ust. 7 (art. 54 ust. 3 ww. rozporządzenia).

Frontex wniesie wkład do stałej służby w postaci członków swojego personelu statutowego (kategoria 1) rozmieszczanego na obszarach operacyjnych w charakterze członków zespołów odpowiedzialnych za zadania i posiadających uprawnienia określone w art. 82 ww. rozporządzenia, w tym zadania w zakresie obsługi wyposażenia własnego Europejskiej

Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (art. 55 ust. 1 ww. rozporządzenia). W myśl art. 55 ust. 7 ww. rozporządzenia członkowie personelu statutowego rozmieszczani w charakterze członków zespołów muszą mieć możliwość wykonywania, stosownie do profili członków personelu i odpowiedniego szkolenia, następujących zadań wymagających uprawnień wykonawczych: a) weryfikowanie tożsamości i obywatelstwa osób, w tym sprawdzanie tych informacji we właściwych unijnych i krajowych bazach danych, b) zezwalanie na wjazd w przypadku gdy spełnione zostały warunki wjazdu określone w art. 6 kodeksu granicznego Schengen z 2016 r., c) odmawianie wjazdu zgodnie z art. 14 kodeksu granicznego Schengen z 2016 r., d) stemplowanie dokumentów podróży zgodnie z art. 11 kodeksu granicznego Schengen z 2016 r., e) wydawanie wiz lub odmawianie ich wydania na granicy zgodnie z art. 35 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks wizowy (kodeks wizowy)⁵⁶⁶ oraz wprowadzanie odpowiednich danych do wizowego systemu informacyjnego; f) ochrona granic, w tym patrolowanie na odcinkach między przejściami granicznymi w celu zapobiegania niedozwolonemu przekraczaniu granic, walki z przestępczością transgraniczną oraz podejmowania środków wobec osób, które nielegalnie przekroczyły granicę, w tym przechwytywanie lub zatrzymywanie, g) rejestrowanie w systemie EURODAC odcisków palców osób zatrzymanych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy zewnętrznej, h) nawiązywanie kontaktów z państwami trzecimi w celu zidentyfikowania osób powracających i uzyskania dla nich dokumentów podróży oraz i) eskortowanie obywateli państwa trzeciego, którzy podlegają procedurom przymusowego powrotu.

Państwa członkowskie wniosą wkład do stałej służby, oddelegowując członków personelu operacyjnego do Frontexu w charakterze członków zespołów (kategoria 2). Czas trwania indywidualnego oddelegowania wynosić będzie 24 miesiące. Za zgodą rodzimego państwa członkowskiego i Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej indywidualne oddelegowanie można będzie jednokrotnie przedłużyć o kolejne 12 miesięcy lub 24 miesiące (art. 56 ust. 1 ww. rozporządzenia). Oprócz oddelegowania długoterminowego, państwa członkowskie wniosą wkład do stałej służby, wyznaczając, do dnia 30 czerwca każdego roku, funkcjonariuszy straży granicznej i inny odpowiedni personel do umieszczenia we wstępnym krajowym wykazie dostępnego personelu operacyjnego na potrzeby rozmieszczeń krótkoterminowych (kategoria 3) zgodnie z wkładami określonymi w załączniku III do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 oraz zgodnie

⁵⁶⁶ Dz. Urz. L 243 z 15.9.2009, s. 1-58.

z określonymi liczbami według profili członków personelu ustalonymi przez zarząd na kolejny rok zgodnie z odpowiednimi przepisami. Ponadto państwa członkowskie wniosą wkład w postaci personelu operacyjnego do stałej służby za pośrednictwem rezerwy szybkiego reagowania (kategoria 4), uruchamianej na potrzeby szybkich interwencji na granicy zgodnie z art. 37 ust. 2 i art. 39 ww. rozporządzenia, pod warunkiem że na potrzeby danej szybkiej interwencji na granicy w pełni rozmieszczono już personel operacyjny kategorii 1, 2 i 3 (art. 58 ust. 1 ww. rozporządzenia).

5.7. Podsumowanie

Ustanowiona na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w pierwszej fazie swojego funkcjonowania nie posiadała zdolności operacyjnych, zaś jej rola polegała głównie na zapewnieniu odpowiedniej pomocy państwom członkowskim w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na zewnętrznych granicach UE. Frontex - na tym etapie - nie posiadał również odpowiednich zasobów osobowych ani technicznych, które umożliwiłyby wykroczenie poza rolę agencji o koordynacyjnym - pomocniczo-doradczym względem państw członkowskich - charakterze. Dlatego też, wobec coraz większej presji migracyjnej na zewnętrzne granice UE, kolejne reformy podstawy prawnej funkcjonowania Frontexu wprowadzały mechanizmy oraz rozwiązania, które w swoim założeniu służyć miały zapewnieniu szybszej i bardziej efektywnej pomocy operacyjnej, dążąc tym samym do wyeliminowania strukturalnych słabości bądź niedociągnięć organizacyjnych, ujawnianych w toku dotychczasowych działań na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej, zwiększając tym samym potencjał operacyjny agencji.

Jesienią 2016 r. na granicy bułgarsko-tureckiej formalnie zainaugurowano prace Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, stanowiącej trzon Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Podkreślenia wymaga, że Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna powstała poprzez - pewnego rodzaju - powiązanie Frontexu z właściwymi organami i formacjami państw członkowskich odpowiedzialnymi za zarządzanie granicami. Należy zauważyć, że wbrew swojej nazwie nie była to jeszcze na tym etapie jednolita, ponadnarodowa straż europejska, a połączenie już istniejących struktur UE i państw członkowskich pod jednym szyldem instytucjonalnym. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej nie zastąpiła krajowych służb granicznych, lecz wprowadzone zmiany pozwoliły efektywniej wspierać państwa członkowskie w sytuacjach kryzysowych. Reformie Frontexu z 2016 r. z całą

pewnością nie towarzyszył radykalny wzrost uprawnień agencji (o czym była już mowa w poprzednim rozdziale niniejszej dysertacji). Należy zauważyć, że Frontex mógł odtąd inicjować wspólne operacje i działania powrotowe (a nie tylko odpowiadać na zapotrzebowanie zgłaszane w tym zakresie przez państwa członkowskie). Jednak podkreślenia wymaga, że istotą reformy wprowadzonej przez rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/16241 było wzmocnienie potencjału operacyjnego, w tym szczególnie zasobów osobowych Frontexu. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej dysponować miała od tego momentu stałym korpusem 1 500 funkcjonariuszy, których można było rozmieścić w trybie natychmiastowym, w ciągu pięciu dni, w przypadku potrzeby przeprowadzenia (wyłącznie) szybkiej interwencji na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej. Począwszy od grudnia 2016 r. państwa członkowskie UE oddelegowały strażników tworzących rezerwę interwencyjną na potrzeby szybkich operacji na granicach Unii Europejskiej, zaś od stycznia 2017 r. zaczęły działać zespoły ds. powrotów nielegalnych imigrantów.

Wydaje się, że wejście w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 w perspektywie od 2021 r. (a najprawdopodobniej jeszcze dłuższej z uwagi na trudności związane z naborem i przeszkoleniem przewidzianej na 2021 r. ilości personelu w związku z pandemią SARS-CoV-2) kolejny raz wzmocni potencjał operacyjny Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Przyczyni się do tego powołanie własnego pionu operacyjnego Frontexu, tj. stałej służby - stanowiącej pierwszą, umundurowaną służbę Unii Europejskiej - liczącej, według planów, począwszy od 2027 r., 10 000 pracowników operacyjnych, posiadających uprawnienia wykonawcze w odniesieniu do wszelkich działań Frontexu. Wydaje się więc uprawnioną tezę, iż utworzenie stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oznaczać będzie nie tylko wyraźną zmianę ilościową, ale i jakościową, dzięki którym Unia Europejska - jako całość - posiadać będzie niezbędne zdolności do ochrony swoich granic zewnętrznych, zapobiegania wtórnym przepływom oraz skutecznej realizacji operacji powrotów migrantów o nieuregulowanym statusie.

6. Działalność Frontexu o charakterze wywiadowczym

6.1. Uwagi ogólne

Ochrona zewnętrznych granic Unii Europejskiej w coraz większym stopniu opiera się na tworzeniu świadomości sytuacyjnej, która umożliwia odpowiednio wczesne reagowanie na ryzyko występujące poza terytorium państw członkowskich, jak również na przygotowaniu działań operacyjnych, zapobiegających ekspansji zagrożeń pochodzących spoza UE. Frontex, realizując jeden ze swoich podstawowych celów, jakim jest koordynowanie, opartej na analizie ryzyka oraz ocena narażenia współpracy operacyjnej na szczeblu Unii Europejskiej, pełni funkcje wywiadowcze w odniesieniu do pozyskiwanych i przetwarzanych informacji oraz danych. Zadania o charakterze wywiadowczym są ściśle związane z identyfikacją zagrożeń oraz wyzwań dla bezpieczeństwa granic zewnętrznych i terytorium państw członkowskich, a także analizą sytuacyjną, szacowaniem ryzyka, jak również przewidywaniem przyszłych zdarzeń oraz procesów wpływających na zarządzanie granicami zewnętrznymi. Bez wątpienia Frontex wyróżnia się na tle innych agencji i organów Unii Europejskiej realizujących funkcje wywiadowcze. Wynika to zarówno z obszaru koncentracji jego działań operacyjnych, ich charakteru, jak i potencjalnych skutków zagrożeń oraz presji na zewnętrzne granice Unii Europejskiej. Z tego też względu istotne wydaje się poddanie charakterystyce działalności Frontexu o charakterze wywiadowczym.

6.2. Analiza ryzyka

Jednym z zadań Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej było, zgodnie z art. 2 pkt c) rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, przeprowadzanie analizy ryzyka⁵⁶⁷. Frontex opracowywał i stosował wspólny zintegrowany model analizy ryzyka (art. 4 zd. 1 ww. rozporządzenia). Przygotowywał zarówno analizy o charakterze ogólnym, jak i analizy ryzyka dostosowane do określonych potrzeb, które następnie przedkładano Radzie i Komisji (art. 4 zd. 2 ww. rozporządzenia).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 uzupełniło brzmienie art. 2 pkt c) rozporządzenia

⁵⁶⁷ Analiza ryzyka polega na ocenie czynników ryzyka, mających wpływ na bezpieczeństwo granic UE. Frontex opracowuje obraz sytuacji i trendów w zakresie nieuregulowanej migracji i przestępczości transgranicznej na granicach zewnętrznych. Następnie dzieli się pozyskanymi danymi z państwami UE i Komisją Europejską. Dane pozyskane w oparciu o analizę ryzyka wykorzystywane są m.in. w planowaniu przyszłych działań czy operacji. Co istotne, wszelkie działania operacyjne Frontexu prowadzone są w oparciu o analizę ryzyka - za: Frontex, *Główne zadania*, <https://frontex.europa.eu/pl/nasza-dzialalnosc/glowne-zadania/>, [dostęp: 17.11.2020].

Rady (WE) nr 2007/2004, zgodnie z którym jednym z zadań Frontexu było odtąd przeprowadzanie analizy ryzyka, w tym oceny zdolności państw członkowskich do sprostania zagrożeniom i presji na ich granicach zewnętrznych. Rozszerzeniu uległ także zakres prac związanych z dokonywaną przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej analizą ryzyka. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 do celów analizy ryzyka Frontex mógł poddać ocenie - po wcześniejszej konsultacji z zainteresowanymi państwami członkowskimi - ich zdolność do sprostania nadchodzącym wyzwaniom, w tym obecnym i przyszłym zagrożeniom i presji na granicach zewnętrznych państw członkowskich. Dotyczyło to w szczególności tych państw członkowskich, które stały w obliczu szczególnej i nieproporcjonalnej presji (art. 4 akapit 3 ww. rozporządzenia). W tym celu Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej mogła poddać ocenie wyposażenie i zasoby państw członkowskich służące do kontroli granic, a ocena ta opierała się na informacjach dostarczonych przez zainteresowane państwa członkowskie oraz sprawozdaniach i wynikach wspólnych operacji, projektów pilotażowych, szybkich interwencji i innych działań (art. 4 akapit 3 ww. rozporządzenia). Wyniki tych ocen przedstawiano Zarządowi Frontexu. Do realizacji ww. celów państwa członkowskie były zobowiązane dostarczać Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej wszelkie niezbędne informacje na temat sytuacji i potencjalnych zagrożeń na swoich granicach zewnętrznych (art. 4 akapit 5 ww. rozporządzenia).

Zgodnie z treścią art. 8 ust. 1 pkt a) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 (obecnie art. 10 ust. 1 pkt a) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896) zadaniem Frontexu jest monitorowanie ruchów migracyjnych i przeprowadzanie analizy ryzyka w odniesieniu do wszystkich aspektów zintegrowanego zarządzania granicami. W myśl art. 11 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 (obecnie art. 29 ust. 1 zd. 1-2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896) Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej monitoruje ruchy migracyjne w kierunku Unii Europejskiej i wewnątrz niej pod względem tendencji (oraz liczebności i szlaków) oraz innych możliwych wyzwań na zewnętrznych granicach UE⁵⁶⁸. W tym celu, na mocy decyzji zarządu opartej na wniosku dyrektora wykonawczego, Frontex tworzy wspólny zintegrowany model analizy ryzyka, stosowany przez Europejską Agencję

⁵⁶⁸ R. Paul, *Harmonisation by risk analysis? Frontex and the risk-based governance of European border control*, "Journal of European Integration" 2017, vol. 39, is. 6, s. 689.

Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz państwa członkowskie. Należy zauważyć, że jest on tworzony i aktualizowany, w razie potrzeby, na podstawie wyników oceny wdrażania wieloletniego cyklu polityki strategicznej w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami (art. 29 ust. 1 zd. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Frontex sporządza ogólne analizy ryzyka, które przedkłada Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji oraz ukierunkowane analizy ryzyka dotyczące działalności operacyjnej (art. 11 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 29 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Zgodnie z treścią obowiązującego rozporządzenia Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej, co dwa lata, w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, przygotowuje oraz przedkłada Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji strategiczną analizę ryzyka na potrzeby europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami (takie strategiczne analizy ryzyka uwzględnia się przy przygotowywaniu wieloletniego cyklu polityki strategicznej w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami⁵⁶⁹). Frontex sporządza ogólne roczne analizy ryzyka oraz strategiczne analizy ryzyka w oparciu o otrzymane informacje, w tym informacje od państw członkowskich (art. 29 ust. 2 zd. 2-4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Co istotne, ww. analizy ryzyka obejmują wszelkie istotne dla europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami aspekty w celu opracowania mechanizmu wstępnego ostrzegania (art. 11 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 29 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Ponadto Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej jest zobowiązana do publikowania wyczerpujących informacji na temat wspólnego zintegrowanego modelu analizy ryzyka (art. 11 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 29 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Państwa członkowskie zobligowane są natomiast do przekazywania Frontexowi wszelkich niezbędnych informacji - w tym danych statystycznych i operacyjnych⁵⁷⁰ - na temat sytuacji, tendencji i potencjalnych zagrożeń na granicach zewnętrznych oraz w dziedzinie powrotów, gromadzonych w związku z europejskim zintegrowanym zarządzaniem granicami, a także informacji pozyskanych z warstwy analitycznej krajowego obrazu sytuacji w ramach EUROSUR (11 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 29 ust. 5 rozporządzenia

⁵⁶⁹ S. Horii, *The effect of Frontex's risk analysis on the European border controls*, "European Politics and Society" 2016, vol. 17, is. 2, s. 247.

⁵⁷⁰ *Ibidem*.

Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Wyniki analizy ryzyka przekazywane są następnie Zarządowi i udostępniane właściwym organom państw członkowskich w terminowy i rzetelny sposób (11 ust. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 29 ust. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Przy planowaniu operacji i działań na granicach zewnętrznych, w tym swoich działań w dziedzinie powrotów, państwa członkowskie uwzględniają wyniki analizy ryzyka (11 ust. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 29 ust. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896)⁵⁷¹. Frontex natomiast włącza wyniki wspólnego zintegrowanego modelu analizy ryzyka do wspólnych podstawowych programów szkoleń (11 ust. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 29 ust. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896).

6.3. Ocena narażenia państw członkowskich

Należy zauważyć, po przekształceniu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej w związku z wejściem w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, a następnie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896, z analizy ryzyka wyodrębniona została ocena narażenia jako odrębny przedmiotowo rodzaj działalności o charakterze wywiadowczym Frontexu.

Zgodnie z treścią art. 8 ust. 1 pkt b) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 (obecnie art. 10 ust. 1 pkt c) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896) Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej przeprowadza oceny narażenia, w tym oceny zdolności i gotowości państw członkowskich do stawienia czoła zagrożeniom i wyzwaniom na granicach zewnętrznych. Należy zauważyć, że Frontex ustanawia wspólną metodykę przeprowadzania oceny narażenia⁵⁷² w drodze decyzji zarządu podejmowanej na podstawie wniosku dyrektora wykonawczego przygotowanego w ścisłej

⁵⁷¹ R. Paul, *Harmonisation by risk analysis...*, *op. cit.*, s. 695.

⁵⁷² Metodyka ta obejmuje kryteria obiektywne, na podstawie których Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej przeprowadza ocenę narażenia, częstotliwość takich ocen narażenia, sposób przeprowadzania kolejnych ocen oraz warunki skutecznego systemu monitorowania wdrażania zaleceń dyrektora wykonawczego (art. 13 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 32 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896).

współpracy z państwami członkowskimi i Komisją⁵⁷³. Frontex ponadto monitoruje oraz ocenia dostępność wyposażenia technicznego, systemów, zdolności, zasobów, infrastruktury, a także odpowiednio wykwalifikowanego i przeszkolonego personelu państw członkowskich, niezbędnych do kontroli granicznej⁵⁷⁴. Działania te prowadzi w ramach środka prewencyjnego na podstawie analizy ryzyka. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej wspomniane monitorowanie oraz ocenę przeprowadza przynajmniej raz w roku, chyba że dyrektor wykonawczy - na podstawie ocen ryzyka lub wcześniejszej oceny narażenia - postanowi inaczej (art. 13 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 32 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Należy zauważyć, iż państwa członkowskie, na wniosek Frontexu, przedstawiają informacje dotyczące wyposażenia technicznego, personelu, jak również - w możliwie najszerszym zakresie - środków finansowych, które dostępne są na poziomie krajowym do celów związanych z prowadzeniem kontroli granicznych. Na wniosek Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej państwa członkowskie przekazują także informacje o swoich planach awaryjnych, które dotyczą zarządzania granicami (art. 13 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 32 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Do zasadniczych celów oceny narażenia jest: a) dokonanie przez Frontex oceny zdolności i gotowości państw członkowskich do stawienia czoła obecnym i nadchodzącym wyzwaniom na granicach zewnętrznych; b) określanie, w szczególności w odniesieniu do tych państw członkowskich, które stoją w obliczu szczególnych i wyjątkowo trudnych wyzwań, ewentualnych bezpośrednich skutków na granicach zewnętrznych i wynikającego z tego wpływu na funkcjonowanie strefy Schengen; c) ocena ich zdolności do wnoszenia wkładu do stałej służby oraz rezerwy wyposażenia technicznego, w tym rezerwy wyposażenia na potrzeby szybkiego reagowania oraz d) ocena zdolności państw członkowskich do przyjmowania wsparcia ze strony Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Ocena ta pozostaje bez uszczerbku dla mechanizmu oceny Schengen (art. 13 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 32 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Co istotne, w myśl art. 32 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896, w ocenie narażenia Frontex ocenia również pod względem jakościowym i ilościowym zdolność państw członkowskich do wykonywania wszelkich zadań w zakresie zarządzania granicami,

⁵⁷³ Frontex, *Vulnerability Assessment*, <https://frontex.europa.eu/intelligence/vulnerability-assessment/>, [dostęp: 18.11.2020].

⁵⁷⁴ *Ibidem*.

w tym zdolność państw członkowskich do radzenia sobie z potencjalnym przybyciem dużej liczby osób na ich terytorium, co stanowi *novum* względem uregulowań rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624. Wstępne wyniki oceny narażenia są przedkładane zainteresowanym państwom członkowskim. Państwa te mogą jednocześnie zgłaszać uwagi dotyczące wspomnianej oceny (art. 13 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 32 ust. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Dyrektor wykonawczy, w razie konieczności, po zasięgnięciu opinii zainteresowanego państwa członkowskiego, wydaje zalecenie określające środki niezbędne do podjęcia przez dane państwo członkowskie, a także termin, w którym środki takie mają zostać wdrożone (art. 13 ust. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 32 ust. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Podstawą środków, jakie dyrektor wykonawczy może zalecić zainteresowanym państwom członkowskim, są wyniki oceny narażenia, przy uwzględnieniu analizy ryzyka sporządzonej przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, uwag zainteresowanego państwa członkowskiego, jak również wyników mechanizmu oceny Schengen. Należy podkreślić, że zalecane środki muszą mieć na celu wyeliminowanie słabych punktów wskazanych w ocenie, co z kolei prowadzić ma do zwiększenia przez państwa członkowskie ich gotowości do stawiania czoła obecnym , jak również nadchodzącym wyzwaniom na granicach zewnętrznych przez optymalizację bądź udoskonalenie ich zdolności, wyposażenia technicznego, systemów, zasobów czy planów awaryjnych⁵⁷⁵. Dyrektor wykonawczy, w celu udzielenia wsparcia, może zaoferować państwom członkowskim również wiedzę techniczną, posiadaną przez Frontex (art. 13 ust. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 32 ust. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Dyrektor wykonawczy monitoruje wdrażanie zalecanych środków w drodze regularnych sprawozdań składanych przez państwa członkowskie w oparciu o plany działania. W przypadku zaistnienia ryzyka niewdrożenia przez państwo członkowskie zalecanego środka w wyznaczonym terminie dyrektor wykonawczy zobowiązany jest natychmiast poinformować o tym ryzyku członka zarządu reprezentującego dane państwo członkowskie, a także Komisję. Po zasięgnięciu opinii członka zarządu reprezentującego wspomniane państwo członkowskie dyrektor wykonawczy zwraca się z zapytaniem dotyczącym przyczyn opóźnienia do odpowiednich organów wspomnianego państwa, proponując jednocześnie wsparcie Europejskiej Agencji Straży Granicznej

⁵⁷⁵ Frontex, *Vulnerability Assessment...*, *op. cit.*

i Przybrzeżnej we wdrożeniu zalecanego środka (art. 32 ust. 9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Natomiast w sytuacji, w której państwo członkowskie w odpowiednim, wyznaczonym terminie nie wdroży niezbędnych środków przewidzianych w zaleceniu, dyrektor wykonawczy przekazuje sprawę zarządowi i powiadamia Komisję. Wówczas zarząd przyjmuje, na podstawie wniosku dyrektora wykonawczego, decyzję określającą środki niezbędne do podjęcia przez dane państwo członkowskie oraz termin, w którym środki takie mają zostać wdrożone. Decyzja zarządu jest wiążąca dla tego państwa członkowskiego. Jeżeli państwo członkowskie nie wdroży środków w terminie przewidzianym w tej decyzji, zarząd powiadamia o tym Radę i Komisję, czego skutkiem może być podjęcie przez Radę dalszych działań wobec wspomnianego państwa, o których mowa w przepisach poświęconych sytuacji na granicach zewnętrznych wymagającej pilnego podjęcia działań (art. 13 ust. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 32 ust. 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Ocena narażenia, w tym opis wyniku oceny narażenia, środki podjęte przez państwa członkowskie w odpowiedzi na ocenę narażenia, jak również status wdrożenia wszelkich wcześniej zaleconych środków są regularnie, nie rzadziej niż raz w roku, przekazywane Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji (art. 13 ust. 9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 32 ust. 11 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896).

6.4. Metody, środki i produkty analizy wywiadowczej

Jak słusznie zwraca uwagę S. Carrera, Frontex od samego początku stanowił, w swojej istocie, oparty na wywiadzie odpolityczniony organ wspólnotowy⁵⁷⁶. Należy zwrócić uwagę, że podobne określenie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej - jako agencji opartej na wywiadzie - pojawiło się w corocznym sprawozdaniu z jej działalności za 2007 r.⁵⁷⁷. Jeżeli chodzi o komórki analizy wywiadowczej i oceny ryzyka w strukturze Frontexu, to umiejscowione są one w Wydziale Działań Operacyjnych (do 2015 r. zwanego Wydziałem Operacyjnym). Są nimi Jednostka Analizy Ryzyka oraz Centrum Sytuacyjne Frontexu, które zasadniczo scharakteryzowane zostały w rozdziale III niniejszej dysertacji.

Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach

⁵⁷⁶ S. Carrera, *The EU Border Management Strategy. FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*, CEPS Working Document No. 261, Brussels 2007, s. 8.

⁵⁷⁷ *Note from General Secretariat to Delegations. Subject: Frontex General Report 2007*, dok. Rady UE nr 17441/08, Bruksela, 18 grudnia 2008 r., s. 14.

Państw Członkowskich Unii Europejskiej, zaś po przekształceniu Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej - jako podmiot zaangażowany we wsparcie działań na rzecz ochrony granic, kontroli przepływu osób i towarów, a także zabezpieczenia terytoriów państw członkowskich w razie nagłych, trudnych do przewidzenia zjawisk, przede wszystkim związanych z migracją na teren Unii Europejskiej - musiała tworzyć, a obecnie wciąż stale rozwijać zdolności swoich komórek analizy wywiadowczej i oceny ryzyka w zakresie właściwego reagowania na pojawiające się nowe wyzwania. Mają one najczęściej postać zagrożeń dla jednego bądź wielu państw członkowskich i jako takie wymagają właściwego podejścia zarówno zainteresowanych państw członkowskich UE, jak i samego Frontexu⁵⁷⁸. Frontex musi więc łączyć w obrębie swojej struktury instytucjonalnej, organizacyjnej, a także logistycznej funkcje prewencji oraz antycypacji, jak również reagowania i zwalczania pojawiających się coraz to nowych zagrożeń. Tym samym tzw. faza reagowania oparta została na zespołach szybkiej interwencji na granicy, wchodzących w skład europejskich zespołów straży granicznej (od 1 stycznia 2021 r. zastąpionych stałym korpusem Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej). Z kolei tzw. faza wykrywania i zapobiegania zagrożeniom koncentruje się wokół analizy ryzyka, a także na zarządzaniu informacjami, które dotyczą aktualnej oraz przewidywanej sytuacji. W tym też aspekcie Frontex jest agencją, która stosuje szeroko rozumianą analizę wywiadowczą, wykonując następujące kategorie działań, tj.: 1) analizę ryzyka, 2) analizę strategiczną, 3) analizę operacyjną, 4) zarządzanie informacją, a także 5) skanowanie środowiska bezpieczeństwa⁵⁷⁹. Podstawową czynnością wywiadowczą podejmowaną przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej - a następnie Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej - w związku z wykonywaniem przez nią zadań o charakterze prewencyjnym oraz przygotowawczym, jak również w odniesieniu do realizacji poszczególnych zadań, wynikających z treści kolejnych rozporządzeń dot. Frontexu (a także nałożonych przez instytucje Unii Europejskiej w związku z realizowaną polityką bezpieczeństwa) jest opisana już analiza ryzyka. Jej celem jest zdefiniowanie środowiska bezpieczeństwa na podstawie zidentyfikowanych trendów średnio- i długoterminowych z określonymi elementami szczegółowymi, wyodrębnionymi przez obserwację krótkoterminowych procesów oraz zjawisk. Efektem analizy ryzyka jest tym samym utworzenie metodycznych - ale i tematycznych - ram dla kolejnych, następczych działań

⁵⁷⁸ M. Chillaud, *Frontex as the Institutional Reification of the Link between Security*, "Migration and Border Management, Contemporary European Studies", 2012, nr 2, s. 49-51.

⁵⁷⁹ Frontex, *Intelligence*, <http://frontex.europa.eu/intelligence/risk-analysis> [dostęp: 06.10.2016].

o charakterze wywiadowczym⁵⁸⁰. Analiza strategiczna łączy z kolei ocenę ryzyka na poziomie strategicznym z rozpoznaniem tych elementów sytuacyjnych, które mają istotny, choć niekoniecznie bezpośredni, wpływ na politykę bezpieczeństwa państw członkowskich Unii Europejskiej oraz na strategię bezpieczeństwa wewnętrznego UE. Zmierza do utworzenia obrazu sytuacyjnego wybranego aspektu rzeczywistości celem wyodrębnienia wzorców oraz tendencji rozwojowych w perspektywach średnioterminowej oraz długoterminowej. Służy identyfikacji wrażliwych elementów (obszarów) zarządzania granicami zewnętrznymi, a w konsekwencji sporządzeniu pewnych ogólnych wytycznych, które dotyczą możliwych i pożądanых działań oraz wskazuje podmioty zaangażowane w te działania. Analiza strategiczna odnosi się również do przewidywanych elementów ryzyka, jak i możliwych przeszkód bądź utrudnień przy planowaniu operacyjnym⁵⁸¹. Z konkretnymi działaniami, które angażują Frontex oraz krajowe organy straży granicznych, wiąże się w bezpośredni sposób analiza operacyjna. Polega ona na sprawdzaniu, porównywaniu, zestawianiu oraz przetwarzaniu pozyskanych informacji i danych, które mogą mieć związek z działaniami kluczowymi z punktu widzenia bezpieczeństwa granic zewnętrznych oraz terytoriów państw członkowskich. Analiza ta w szczególności dotyczy identyfikacji powiązań pomiędzy danymi odnoszącymi się do konkretnych procesów bądź zjawisk, znajdujących się w obrębie katalogu zadań Frontexu⁵⁸². Z kolei zarządzanie informacją stanowi istotny element działalności - najpierw Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, zaś po przekształceniu Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej - ze względu na stale zwiększającą się ilość informacji oraz danych, a także coraz szerszy zakres zadań analitycznych trafiających do Frontexu. Efektywne zarządzanie informacją jest także niezwykle istotne z uwagi na kwestie związane z zabezpieczeniem przesyłanych informacji oraz ochroną przetwarzanych danych osobowych. Skanowanie środowiska stanowi natomiast proces o charakterze ciągłym, polegający na pozyskiwaniu, zestawianiu i porównywaniu informacji oraz danych pochodzących z różnych wysoce rozproszonych źródeł. Zasadniczym celem skanowania środowiska jest budowanie świadomości sytuacyjnej w oparciu o obrazy sytuacji i służy - przede wszystkim - wczesnemu ostrzeganiu oraz wzmocnieniu gotowości do szybkiego reagowania w obliczu zidentyfikowanych elementów sytuacji kryzysowej⁵⁸³.

⁵⁸⁰ Frontex, *Intelligence...*, *op. cit.*

⁵⁸¹ *Ibidem.*

⁵⁸² *Ibidem.*

⁵⁸³ *Ibidem.*

Jak zwraca uwagę A. Gruszczak, podstawą metodologii działań analitycznych prowadzonych przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, a następnie Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej jest cykl operacyjny, który określa funkcjonalne powiązania zarówno w obrębie samego Frontexu, jak i w ramach całej wspólnoty wywiadowczej Unii Europejskiej, przy udziale zewnętrznych partnerów, działających w uzgodnionych ramach, a także według przyznanych im kompetencji⁵⁸⁴. Cykl operacyjny obejmuje: a) prezentację obrazu sytuacyjnego, b) ocenę ryzyka, c) realizację wspólnych operacji, d) ewaluację przeprowadzonych operacji oraz e) poszerzenie świadomości sytuacyjnej i działań wywiadowczych⁵⁸⁵. Należy zauważyć, iż czynnikiem dynamizującym cykl operacyjny są informacje oraz dane statystyczne pozyskiwane, jak również przetwarzane z różnych źródeł, przy zastosowaniu określonych rozwiązań o charakterze techniczno-organizacyjnym, do których należą: 1) wspólny zintegrowany model analizy ryzyka (CIRAM v. 2.0), 2) programy INTELLOPS i ANTOOLS, 3) Wspólnota Analityczna ds. Granic (FRONBAC), 4) mechanizm PULSAR, 5) Sieć Analizy Ryzyka (FRAN), 6) węzeł analityczny Frontexu, a także 7) Geo-Portal⁵⁸⁶.

Jak zostało to zaznaczone w rozdziale I niniejszej dysertacji, wspólny zintegrowany model analizy ryzyka - w swoim pierwotnym założeniu - powstał jako narzędzie analizy strategicznej, umożliwiające zbieranie, analizę oraz przekazywanie informacji dotyczących bezpieczeństwa granic na potrzeby Wspólnej Jednostki Praktyków ds. Granic Zewnętrznych⁵⁸⁷. W tym miejscu warto zauważyć, iż model ten w swojej początkowej fazie działania opierał się na pewnego rodzaju matrycy, składającej się z kilku pól, które obejmowały ocenę zagrożeń na podstawie analizy kryminalnej, ocenę ryzyka w kontekście słabych stron w krajowych systemach zarządzania granicami zewnętrznymi, problemowe analizy ryzyka, a także warianty działań oraz potencjalnego użycia określonych środków czy instrumentów⁵⁸⁸. W 2006 r., już po włączeniu CIRAM w struktury Frontexu, metodologia ta uległa pewnym modyfikacjom. Wspólny zintegrowany model analizy ryzyka opiera się odąd na czteropoziomowym systemie kontroli dostępu, który obejmuje zbieranie i rozpowszechnianie informacji będących efektem

⁵⁸⁴ A. Gruszczak, *Europejska wspólnota...*, *op. cit.*, s. 227.

⁵⁸⁵ Frontex, *Sprawozdanie ogólne za 2009...*, *op. cit.*

⁵⁸⁶ A. Gruszczak, *Europejska wspólnota...*, *op. cit.*, s. 227-230.

⁵⁸⁷ Geneza i początkowy etap funkcjonowania CIRAM opisane zostały w rozdziale II, podrozdziale 2.3. *Kształtowanie polityki dotyczącej granic zewnętrznych Unii Europejskiej*, pkt 2.3.1. *Geneza zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej* niniejszej dysertacji.

⁵⁸⁸ Council of the European Union, *Note from Finnish Delegation to Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum. Subject: Project on the Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM)*, Doc. No. 5622/03, Brussels, 23.01.2003.

analizy ryzyka z różnymi partnerami. Partnerami tymi są organy kontroli granicznej w strefie Schengen (m.in. służby celne) i na granicach zewnętrznych UE, jak również podmioty z państw sąsiednich. Kluczowym zbiorem danych, które analizowało się przy zastosowaniu CIRAM (a obecnie analizuje się za pośrednictwem CIRAM v. 2.0), stanowiącym swego rodzaju rdzeń produktów analitycznych najpierw Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, zaś obecnie Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, są pochodzące od poszczególnych państw członkowskich miesięczne dane statystyczne. Dane te skupiają się na siedmiu wskaźnikach, które obejmują: 1) wykryte przypadki nielegalnego przekroczenia granicy, 2) odmowy wjazdu na teren określonego państwa członkowskiego, 3) wykryte przypadki nielegalnego pobytu, 4) liczbę i strukturę wniosków o udzielenie azylu, 5) liczbę i strukturę wykrytych pośredników oraz przewodników, zaangażowanych w proceder nielegalnej migracji, 6) decyzje o odesłaniu oraz rzeczywiste operacje powrotu cudzoziemców oraz 7) wykrycie fałszywych dokumentów⁵⁸⁹. Wskazane dane zestawia się, porównuje oraz analizuje w trybie kwartalnym. W 2011 r. rozpoczęto wprowadzanie nowej wersji wspólnego zintegrowanego modelu analizy ryzyka CIRAM v. 2.0⁵⁹⁰. Najważniejszą zmianą w zaktualizowanej wersji wspomnianego modelu jest przyjęcie nowego podejścia do analizy ryzyka, które polega na definiowaniu ryzyka jako funkcji zagrożenia, podatności oraz wpływu. Nowe podejście, jak słusznie zauważa A. Gruszczak, pozycjonuje analizę ryzyka jako główne narzędzie służące zapewnieniu odpowiedniej alokacji środków w ramach ograniczeń budżetu, personelu oraz wydajności sprzętu⁵⁹¹. Model ów wyposażony jest także w niezwykle przydatną funkcjonalność tłumaczenia kluczowych elementów analizy ryzyka na wybrane języki Unii Europejskiej, co z kolei znacznie przyczyniło się do usprawnienia pracy analityków⁵⁹².

Program INTELLOPS wdrożony został przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w 2009 r., a jego podstawowym celem jest zwiększenie skuteczności pozyskiwania informacji wywiadowczych, a także poprawa jakości wsparcia analitycznego na potrzeby działań o charakterze operacyjnym oraz produktów Frontexu związanych *stricte* z analizą ryzyka⁵⁹³. Podstawą programu INTELLOPS jest koordynowanie przepływów informacyjnych i synergii działań analitycznych, tak w ramach pracy poszczególnych Wydziałów, najpierw Europejskiej

⁵⁸⁹ Frontex, *Annual Risk Analysis 2014*, Warsaw 2014, s. 11.

⁵⁹⁰ A. Gruszczak, *Europejska wspólnota...*, *op. cit.*, s. 228.

⁵⁹¹ *Ibidem*, s. 228-229.

⁵⁹² Frontex, *Annual Risk Analysis 2014*, *op. cit.*, s. 13.

⁵⁹³ Frontex, *Management Board Decision 02/2009 on the Programme of Work 2009*.

Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, zaś po przekształceniu Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, jak i między wydziałami⁵⁹⁴. Istotnym jego elementem jest również pogłębienie integracji oraz współpracy pomiędzy trzema komórkami organizacyjnymi Wydziału Działań Operacyjnych (do 2015 r. zwanego Wydziałem Operacyjnym) Frontexu, a więc Jednostki Analizy Ryzyka, Centrum Sytuacyjnego Frontexu oraz Jednostki ds. Wspólnych Operacji. Program ANTOOLS stanowi z kolei opracowany i stosowany przez Jednostkę Analizy Ryzyka program służący dostarczeniu odpowiednich zasobów treściowych, a także narzędzi analitycznych do eksplikacji zjawiska nielegalnej migracji oraz związanych z nim elementów globalnego bezpieczeństwa. Kolejnym projektem uruchomionym przez Frontex jest Wspólnota Analityczna ds. Granic (ang. Frontex Borders Analytical Community - FRONBAC)⁵⁹⁵. Jest to kolejny projekt, którego celem jest dalszy rozwój zdolności analitycznych oraz standardów technicznych związanych z przetwarzaniem informacji. Poprzez wspólne programy szkoleniowe, jednolite standardy komunikacji i wzorcowe praktyki analizy rozpowszechniane wśród członków wspólnoty służy tworzeniu synergii pomiędzy krajowymi jednostkami analizy ryzyka państw członkowskich UE a analogicznymi jednostkami w państwach trzecich⁵⁹⁶.

Mechanizm PULSAR stanowi z kolei mechanizm cotygodniowego gromadzenia danych dotyczących szeregu parametrów nielegalnej migracji uzyskiwanych z ponad 110 portów lotniczych znajdujących się na terenie Unii Europejskiej i niektórych państw trzecich⁵⁹⁷. Wspomniane dane gromadzi się i analizuje w sprawozdaniach rozpowszechnianych każdego tygodnia wśród wszystkich zaangażowanych państw⁵⁹⁸. Takie sprawozdania zapewniają najbardziej aktualny, dostępny obraz sytuacji na zewnętrznych granicach powietrznych UE. Zgromadzone dane umożliwiają również identyfikację szlaków, jak i przewoźników lotniczych, pozwalając państwom członkowskim i samemu Frontexowi skupić działania operacyjne na określonych lotach, co do których stwierdzono, że stanowią ryzyko związane z nielegalną migracją⁵⁹⁹. W 2012 r. usprawniono korzystanie z oprogramowania narzędzi analizy, aby zapewnić wyraźniejszy i dokładniejszy system ostrzegania o zagrożeniach, czego

⁵⁹⁴ Frontex, *Management Board Decision 02/2009...*, *op. cit.*

⁵⁹⁵ Frontex, *Beyond the Frontiers. Frontex: The First Five Years*, Risk Analysis: The „Brain” of Frontex, Warsaw 2010, s. 67.

⁵⁹⁶ Frontex, *Beyond the Frontiers...*, *op. cit.*

⁵⁹⁷ Frontex, *Sprawozdanie ogólne za 2012 r.*, s. 16,

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2012/General_Report_PL.pdf, [dostęp: 22.07.2020].

⁵⁹⁸ A. Gruszczak, *Europejska wspólnota...*, *op. cit.*, s. 229.

⁵⁹⁹ Frontex, *Sprawozdanie ogólne za 2012 r.*, *op. cit.*, s. 16.

efektem jest umożliwienie szybszego przekazywania państwom członkowskim informacji, które dotyczą nowych zjawisk i praktyk związanych z nielegalną migracją zidentyfikowanych w portach lotniczych Unii Europejskiej⁶⁰⁰.

Sieć Analizy Ryzyka (ang. Frontex Risk Analysis Network - FRAN) tworzy krajowe jednostki analityczne zarówno państw członkowskich Unii Europejskiej, jak i stowarzyszonych państw strefy Schengen. System wymiany informacji w ramach Sieci Analizy Ryzyka umożliwia nieprzerwane przekazywanie danych m.in. w formie raportów okresowych, zbiorów statycznych, sprawozdań nt. incydentów granicznych czy materiałów analitycznych. Zbiorem danych dostarczanych Frontexowi za pośrednictwem FRAN są comiesięczne dane statystyczne pochodzące od państw członkowskich UE.

Wciąż rosnące zróżnicowanie źródeł, metod czy narzędzi zastosowania informacji oraz danych przyczyniło się do opracowania, a następnie wdrożenia przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, począwszy od 2013 r., koncepcji ośrodka węzłowego (ang. *fusion centre*). Funkcję takiego węzła analitycznego zaczęło pełnić Centrum Sytuacyjne Frontexu, którego nowym zadaniem stało się projektowanie oraz dostarczanie na zamówienie niestandardowych, wielofunkcyjnych produktów wywiadowczych z przeznaczeniem do przygotowania wspólnego obrazu sytuacyjnego oraz obrazu przedgranicznego w ramach europejskiego systemu nadzorowania granic (EUROSUR) oraz koncepcji wspólnych operacji prowadzonych przez Frontex⁶⁰¹. Ośrodek węzłowy integruje dane, które pochodzą z różnych źródeł i mają różną formę (m.in. zdjęcia satelitarne, sprawdzenia wywiadowcze, obrazowania, mapy), scalając je następnie w formę jednolitego produktu wywiadowczego.

W związku z koncepcją stworzenia europejskiego systemu nadzorowania granic (EUROSUR-u) począwszy od 2009 r. rozpoczęto prace nad systemem danych georeferencyjnych opartym na pozyskiwaniu informacji, a następnie projektowaniu i wdrażaniu odpowiednich narzędzi analitycznych systemu informacji geograficznej (ang. Geospatial Information System - GIS)⁶⁰². Jednostka Analizy Ryzyka wchodząca w skład Wydziału Działań Operacyjnych (do 2015 r. zwanego Wydziałem Operacyjnym) Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej uruchomiła Geo-Portal w 2013 r. Umożliwia on użytkownikom korzystanie z centralnej platformy dostępu, zarządzania, tworzenia

⁶⁰⁰ Frontex, *Sprawozdanie ogólne za 2012 r.*, op. cit., s. 16.

⁶⁰¹ A. Gruszczyk, *Europejska wspólnota...*, op. cit., s. 230.

⁶⁰² Frontex, *Sprawozdanie ogólne za rok 2009*, op. cit., s. 24.

i dostarczania danych geoprzestrzennych w bezpiecznym środowisku informatycznym. Geo-Portal pozwala analitykom na dostęp do treści geoinformacyjnych, które zawarte są m.in. w mapach czy usługach geoinformacyjnych. Ponadto ma on funkcjonalności służące do samodzielnego tworzenia map i obrazów geoprzestrzennych przez pracowników bez odpowiedniego przygotowania czy doświadczenia w zakresie obsługi geograficznych systemów informacyjnych⁶⁰³. Na Geo-Portalu dostępne są także dynamiczne obrazy geoprzestrzenne, które wykorzystywane są przez określone grupy pracowników Frontexu do wizualizacji, analizy, a także korekty danych oraz generowania sprzężeń zwrotnych dotyczących danego obrazu geoprzestrzennego⁶⁰⁴.

Działalność o charakterze wywiadowczym prowadzona przez Frontex wymaga systematycznego pozyskiwania informacji pochodzących z różnych źródeł. Źródła informacji zbierane i analizowane przez najpierw przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, zaś po przekształceniu Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej podzielić można na następujące grupy: 1) źródła własne, 2) państwa członkowskie UE oraz państwa strefy Schengen nienależące do UE, 3) instytucje, agencje i organy UE, 4) państwa trzecie, 5) organizacje międzynarodowe oraz 6) otwarte źródła informacji⁶⁰⁵. Informacje oraz dane pozyskiwane przez pracowników Frontexu w trakcie wykonywania czynności przewidzianych prawem stanowią własne źródło informacji Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, a obecnie Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Czynności te wynikają z kompetencji przewidzianych w kolejnych rozporządzeniach regulujących status Frontexu, jak również z decyzji podejmowanych przez właściwe organy wewnętrzne i instytucje UE. Głównym sposobem pozyskiwania informacji wywiadowczych są wspólne operacje nadzorowane bądź koordynowane przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, a obecnie Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej⁶⁰⁶. Niezbędne informacje na temat sytuacji oraz potencjalnych zagrożeń na granicach zewnętrznych UE, które wykorzystuje się następnie w analizach ryzyka, dostarczają Frontexowi państwa członkowskie UE oraz państwa strefy Schengen nienależące do UE. W tym aspekcie na uwagę zasługuje współdziałanie państw

⁶⁰³ Frontex, *General Report 2013*, Warsaw 2014, s. 21.

⁶⁰⁴ *Ibidem*.

⁶⁰⁵ A. Gruszczak, *Europejska wspólnota...*, *op. cit.*, s. 231-235.

⁶⁰⁶ A. Gruszczak, *Zadania wywiadowcze agencji FRONTEX: prawo-procedury-efekty*, [w:] A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachon-Pszenny (red.), *Agencja FRONTEX w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, Lublin 2015, s. 22.

w ramach Sieci Analizy Ryzyka (FRAN) oraz wdrożenie europejskiego systemu nadzorowania granic (EUROSUR-u). Frontex jest zobligowany do ścisłej współpracy z wybranymi instytucjami, agencjami oraz organami UE w celu zapewnienia bardziej efektywnego dostępu do informacji i danych zewnętrznych, korzystania z zasobów informacyjnych oraz danych gromadzonych przez te instytucje i agencje, materiałów analitycznych, jak również produktów wywiadowczych przez nie przygotowywanych. W tym też aspekcie - od początku swojego funkcjonowania - współpracuje blisko z Komisją, a także agencjami Unii Europejskiej odpowiedzialnymi za realizację strategii oraz decyzji politycznych dotyczących bezpieczeństwa UE. Wśród unijnych agencji, z którymi ściśle współpracowała Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, zaś obecnie współpracuje Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej, należy wymienić: Europol⁶⁰⁷, Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO)⁶⁰⁸, Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu (EMSA)⁶⁰⁹ czy Centrum Sytuacyjne Unii Europejskiej (EUSC)⁶¹⁰. Od momentu rozpoczęcia swojej działalności Frontex podjął również współpracę z państwami trzecimi. W kręgu jego zainteresowań znalazły się państwa ościenne z Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej, a także Afryki Północnej. Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej zawierała z wybranymi państwami porozumienia robocze, które dotyczyły m.in. wzajemnego delegowania funkcjonariuszy łącznikowych, wymiany informacji, a także wsparcia analitycznego. Współpraca ta skupia się w kilku regionach, przybierając formę sieciowych struktur ułatwiających analizę ryzyka⁶¹¹. Regionami tymi są: Bałkany Zachodnie, Europa Wschodnia, półwysep Azji Mniejszej oraz Północna Afryka. Począwszy od 2007 r., wymiana informacji z państwami Bałkanów Zachodnich pozostaje jednym z priorytetów Frontexu.

⁶⁰⁷ Od początku swojego istnienia Frontex blisko współpracował z Europolem, dostarczając mu określonych informacji i wybranych produktów wywiadowczych niezbędnych do sporządzenia raportów SOCTA (ang. Serious and Organised Crime Threat Assessment). Efektem współpracy obu agencji były natomiast wspólne raporty, jak np. pierwszy z nich, opracowany w 2007 r. raport dotyczący określenia szlaków wysokiego ryzyka nielegalnej migracji na terenie Bałkanów Zachodnich. Na uwagę zasługują również wspólne cykliczne inicjatywy, takie jak tworzenie elektronicznej mapy wywiadowczej szlaków migracyjnych.

⁶⁰⁸ Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) przekazywał Frontexowi dane dotyczące liczby wniosków azylowych, regionów oraz państw pochodzenia uchodźców, a także dróg i szlaków wykorzystywanych przez nich w celu dotarcia do granic UE.

⁶⁰⁹ Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu (EMSA) udostępniała Frontexowi szczegółowo przeanalizowane informacje na temat metod i środków wykorzystywanych przez organizacje przestępcze na obszarach morskich przyległych do terytoriów państw członkowskich UE.

⁶¹⁰ Centrum Satelitarne Unii Europejskiej (EUSC) dostarczało Frontexowi danych satelitarnych i geoinformacyjnych służących m.in. do tworzenia obrazów sytuacyjnych w ramach EUROSUR-u.

⁶¹¹ A. Gruszczak, *Zadania wywiadowcze...*, op. cit., s. 23.

Sformalizowanie wymiany informacji pomiędzy Europejską Agencją Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej a państwami tego regionu nastąpiło po powstaniu wiosną 2009 r. tzw. Sieci Analizy Ryzyka na Bałkanach Zachodnich (ang. Western Balkans Risk Analysis Network - WB-RAN)⁶¹². Wspomniana sieć angażuje służby graniczne tego regionu, wykorzystując doświadczenia współpracy państw członkowskich UE w ramach FRAN⁶¹³, a jej podstawowym celem jest promocja oraz poprawa efektywności wymiany informacji pomiędzy państwami Bałkanów Zachodnich a Jednostką Analizy Ryzyka znajdującą się w strukturze organizacyjnej Frontexu. Zdecydowanie większym wyzwaniem było jednak podjęcie współpracy z postradzieckimi państwami Europy Wschodniej⁶¹⁴. Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej dopiero w 2009 r. podpisała porozumienia robocze z rządami Federacji Rosyjskiej, Republiki Białorusi, Ukrainy oraz Republiki Mołdawii⁶¹⁵, czego efektem było powstanie tzw. Sieci Analizy Ryzyka na Wschodnich Granicach Europy (ang. Eastern European Borders Risk Analysis Network - EB-RAN). W ramach wspomnianej sieci przepływ informacji oraz danych odbywa się zgodnie z modelem CIRAM. Wymiana informacji odbywa się przez bezpieczną platformę internetową, działającą na serwerze CIRCABC (ang. Communication and Information Resource Centre for Administrations, Businesses and Citizens), administrowanym przez Komisję Europejską, a wykorzystywaną jedynie przez państwa EB-RAN oraz Jednostkę Analizy Ryzyka. Należy jednak podkreślić, że Frontex w swoich dorocznych analizach ryzyka na wschodnich granicach UE zastrzega, że dane pochodzące od partnerów z tzw. Sieci Analizy Ryzyka na Wschodnich Granicach Europy muszą być traktowane z ostrożnością i każdorazowo należy je zestawiać z innymi, homogenicznymi zbiorami lub w porównaniu z innymi źródłami informacji. Począwszy od 2012 r., rozwija się natomiast współpraca w zakresie analizy ryzyka pomiędzy Frontexem a Republiką Turcji (ang. Turkey-Frontex Risk Analysis Network - TU-RAN).

⁶¹² Do grupy państw Bałkanów Zachodnich tworzących ww. sieć należy zaliczyć: Republikę Albanii, Bośnię i Hercegowinę, Czarnogórę, Republikę Macedonii Północnej oraz od 2014 r. Republikę Kosowa. Warto zaznaczyć, iż do 2013 r., tj. do czasu uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej, członkiem opisywanej sieci była również Republika Chorwacji.

⁶¹³ Frontex, *Sprawozdanie ogólne za rok 2009*, op. cit., s. 32.

⁶¹⁴ Należy zauważyć, że na etapie prac nad koncepcją Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Unii Europejskiej dominowało przekonanie, że jej największym wyzwaniem - a jednocześnie najistotniejszym skutkiem rozszerzenia Unii Europejskiej w 2004 r. - będzie znaczące zwiększenie poziomu zagrożeń na nowych, wschodnich odcinkach granic zewnętrznych UE.

⁶¹⁵ Rozszerzeniem wspomnianych porozumień roboczych były dodatkowe umowy dotyczące wymiany informacji oraz wspólnych prac analitycznych zawarte w latach 2009-2010 przez Republikę Białorusi, Ukrainę oraz Republikę Mołdawii. Co istotne, Federacja Rosyjska nie podpisała dodatkowej umowy, czego efektem jest to, że nie dostarcza Frontexowi informacji. Por. Frontex, *Eastern Borders Risk Analysis Network Annual Overview 2011*, s. 7.

Głównym impulsem do zintensyfikowania wspomnianej współpracy był rozwój sytuacji na terytorium Syryjskiej Republiki Arabskiej⁶¹⁶, której efektem był wzrost liczby uchodźców i nasilająca się presja migracyjna na zewnętrzne granice UE we wschodnim obszarze basenu Morza Śródziemnego. Współpraca w zakresie analizy ryzyka między Frontexem a Republiką Turcji koncentruje się wokół rozwoju zdolności do tworzenia świadomości sytuacyjnej w przypadku zaostrzenia sytuacji w Azji Mniejszej. Innym przedmiotem współpracy jest przeciwdziałanie przestępczości międzynarodowej, która swoje źródła ma w Republice Turcji, a wykorzystuje biegnące przez to państwo szlaki przemytu, zwłaszcza z Azji Środowej oraz Południowej. Frontex współpracuje również z państwami afrykańskimi w ramach tzw. Wspólnoty Wywiadowczej Afryka-Frontex (ang. Africa-Frontex Intelligence Community - AFIC). Wspólnota ta powołana została w 2010 r. jako efekt spotkania ekspertów ds. nielegalnych migracji oraz fałszowania dokumentów podczas konferencji ministerialnej UE-Afryka, która odbyła się w Królestwie Marokańskim w lipcu 2006 r. Do 2015 r. włącznie członkami tej wspólnoty było 20 państw Afryki Zachodniej oraz Północnej⁶¹⁷. Do podstawowych celów realizowanych przez tzw. Wspólnotę Wywiadowczą Afryka-Frontex należy zaliczyć intensyfikację wymiany informacji dotyczących nielegalnych migracji z Afryki na teren UE oraz wspólne analizy ryzyka przygotowywane przez ekspertów z Afryki i Europy. Frontex zbiera także pochodzące od organizacji międzynarodowych informacje o charakterze wywiadowczym. Do 2015 r. zawarł umowy dotyczące współpracy i wymiany informacji z 10 organizacjami międzynarodowymi, m.in. z Międzynarodową Organizacją ds. Migracji (IOM), Biurem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR), Biurem Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przemocności (UNODC) czy Międzynarodową Organizacją Policji Kryminalnych (Interpol)⁶¹⁸. Zasadniczym celem współpracy jest umożliwienie wzajemnego dostępu do danych oraz posiadanych produktów analitycznych. Otwarte źródła informacji to z kolei różnorodne informacje pozyskiwane z ogólnodostępnych mediów elektronicznych, m.in. publikowane dokumenty rządowe i pozarządowe, krajowe oraz międzynarodowe, upublicznione rezultaty badań naukowych, a także ekspertyzy. Frontex analizuje otwarte, ogólnodostępne źródła informacji w celu wyodrębnienia czynników stymulujących nielegalne migracje na teren Unii Europejskiej,

⁶¹⁶ W 2011 r. w Syryjskiej Republice Arabskiej rozpoczęło się antyrządowe powstanie. Jego przyczyną były autorytarne rządy Baszszara al-Asada. Inspiracją dla Syryjczyków do protestów, a następnie zbrojnego wystąpienia były udane rewolucje w Republice Tunezyjskiej, Arabskiej Republice Egiptu oraz wojna domowa w Państwie Libii (tzw. arabska wiosna). Antyrządowe powstanie przerodziło się w trwającą do dnia dzisiejszego wojnę domową między siłami wiernymi prezydentowi Baszszarowi al-Asadowi a zbrojną opozycją.

⁶¹⁷ Frontex, *Africa-Frontex Intelligence Community Joint Report 2015*, Warsaw 2016, s. 16.

⁶¹⁸ A. Gruszcak, *Zadania wywiadowcze...*, op. cit., s. 23-24.

a także organizację i rozwój zorganizowanych, transgranicznych grup przestępczych.

Prowadzona najpierw przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej - a po przekształceniu przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej - analiza wywiadowcza przynosi różnego rodzaju efekty, które - ze względu na ich zakres oraz związek z rozwojem sytuacji dotyczącej migracji, a co za tym idzie i ochrony zewnętrznych granic UE - przybierają formy określonych uporządkowanych zbiorów danych czy przetworzonych informacji na temat wybranych zjawisk i problemów⁶¹⁹. Frontex dostarcza zróżnicowanych produktów wywiadowczych w zależności od zakresu kompetencji, a także celów, wynikających z kolejnych rozporządzeń regulujących jego działalność, zadań operacyjnych oraz zakresu współpracy z innymi partnerami zarówno w ramach Unii Europejskiej, jak i poza nią. Produkty te można podzielić na dwie główne kategorie, tj. produkty strategiczne oraz produkty taktyczno-operacyjne⁶²⁰. Produkty strategiczne podzielić można na dwa rodzaje, tj. produkty strategiczne analizy średnioterminowej oraz produkty strategiczne analizy długoterminowej. Do strategicznych produktów analizy średnioterminowej zaliczyć należy: a) raporty kwartalne Sieci Analizy Ryzyka (FRAN), b) problemowe oceny ryzyka oraz c) wytyczne. Z kolei do strategicznych produktów analizy długoterminowej zaliczyć można: a) roczne analizy ryzyka oraz b) półroczne analizy ryzyka.

Raporty kwartalne Sieci Analizy Ryzyka (FRAN) przygotowywane są przez Jednostkę Analizy Ryzyka, a ich podstawowym celem jest zapewnienie systematycznego przeglądu sytuacji na zewnętrznych granicach UE w kontekście nielegalnej migracji⁶²¹. Kwartalniki te powstają na podstawie danych kierunkowych, które wymienia się pomiędzy władzami służb granicznych państw członkowskich przez Sieć Analizy Ryzyka oraz sieciowej nakładki (tzw. EDF-RAN). Raporty kwartalne FRAN dostarczają regularnie aktualizowany obraz sytuacyjny nielegalnej migracji. Kwartalniki służą również dostarczaniu klarownego podsumowania sytuacji na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej, pełniąc jednocześnie rolę swego rodzaju archiwum informacyjnego, które ma być wykorzystywane do dokonywania w przyszłości analiz czy studiów porównawczych⁶²². Problemowe oceny ryzyka (ang. Tailored Risk Assessments - TRA) dotyczą wybranego zagadnienia (problemu) bądź obszaru geograficznego. Oparte są na zebranych materiale informacyjnym ale skupione wokół środowiska określonego

⁶¹⁹ A. Gruszczak, *Europejska wspólnota...*, op. cit., s. 239.

⁶²⁰ Frontex, *Beyond the Frontiers...*, op. cit., s. 63.

⁶²¹ Frontex, *FRAN Quarterly, Quarter 1/2013*, Warsaw 2013, s. 3.

⁶²² Frontex, *FRAN Quarterly, Quarter 4/2013*, Warsaw 2013, s. 7.

problemu, jego uwarunkowaniach czy elementach składowych, a także potencjalnych bądź ewentualnych związkach z innymi wyzwaniami lub zagrożeniami⁶²³. Problemowe oceny ryzyka polegają na horyzontalnej perspektywie analitycznej, której przyjęcie skutkuje przekrojowym obrazem umiejscowienia problemu czy zjawiska w niezwykle szerokim kontekście. Wytyczne (ang. *briefing notes*) stanowią natomiast krótkie, analityczne materiały dotyczące strategicznych zagadnień. Dotyczą kwestii organizacyjnych, metodologicznych oraz instytucjonalnych. Jak zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu⁶²⁴, pomimo kontrowersji co do zakwalifikowania wytycznych jako produktu wywiadowczego, należy zaznaczyć, że realizują one jedną z podstawowych funkcji wywiadowczych, jaką jest pomoc w podejmowaniu procesów decyzyjnych poprzez dostarczanie precyzyjnej analizy sytuacyjnej w oparciu o ogólnodostępne informacje i przetworzone materiały analityczne.

Roczna Analiza Ryzyka (ang. *Annual Risk Analysis* - ARA) jest podstawowym produktem strategicznej analizy długoterminowej, który wykorzystywany jest przez właściwe organy i władze państw członkowskich, instytucje i agencje UE, partnerów spoza Unii Europejskiej, a nawet osoby zainteresowane problematyką ochrony zewnętrznych granic UE. Jest to możliwe ze względu na dwie wersje opisywanego produktu: tajną oraz jawną. Wersja tajna udostępniana jest wyłącznie uprawnionym organom i władzom państw członkowskich oraz właściwym instytucjom i agencjom Unii Europejskiej, ponieważ zawiera - przekazywane do celów operacyjnych - wrażliwe dane bądź dane zastrzeżone przez ich dysponentów. Wersja publiczna stanowi z kolei rodzaj ogólnej analizy sytuacyjnej i jako taka nie posiada walorów operacyjnych. Roczna Analiza Ryzyka zawiera analizę stanu bezpieczeństwa, a także wskazuje tendencje rozwoju sytuacji na zewnętrznych granicach UE. Uwzględnia opisy źródeł, szlaków, sposobów działania oraz wzorców ruchów migracyjnych ukierunkowanych na zewnętrzne granice Unii Europejskiej. Co ważne, stanowi ważne źródło danych, które odnoszą się do określonych kategorii migrantów, liczby legalnych oraz nielegalnych przekroczeń granic zewnętrznych, przypadków wydania decyzji odmownych, dotyczących wjazdu na teren poszczególnych państw członkowskich UE, skali małego ruchu granicznego czy liczby wykrytych przypadków posługiwania się fałszywymi dokumentami podróży. Zasadniczym natomiast celem Półrocznej Analiza Ryzyka (ang. *Semiannual Risk Analysis* - Semi-ARA) jest uaktualnianie rocznej analizy ryzyka. Zawiera podobne rodzaje oraz kategorie informacji jak Roczna Analiza Ryzyka, ujmując je jednak w półrocznej perspektywie. Pozwala to na weryfikację, a także aktualizację treści rocznej analizy ryzyka w kontekście planowania

⁶²³ A. Gruszczak, *Europejska wspólnota...*, *op. cit.*, s. 240.

⁶²⁴ Por. *Ibidem*; A. Gruszczak, *Zadania wywiadowcze...*, *op. cit.*, s. 30.

operacyjnego oraz uzupełnienia ewentualnych luk informacyjnych.

Produktami taktyczno-operacyjnymi działalności wywiadowczej Frontexu są: a) zogniskowane oceny taktyczne, b) analityczne raporty ewaluacyjne, c) dzienne raporty sytuacyjne, a także d) dwumiesięczne raporty analityczne⁶²⁵. Zogniskowane oceny taktyczne (ang. *Tactical Focused Assessments* - TFA) przygotowuje się na potrzeby wspólnych operacji Frontexu - w fazie planowania operacyjnego - aż do czasu rozpoczęcia operacji. Polegają na systematycznym monitorowaniu oraz ocenie sytuacji w kolejnych fazach prowadzonych działań operacyjnych. Analityczne raporty ewaluacyjne (ang. *Analytical Evaluation Reports* - AER) powstają już po zakończeniu operacji, stanowiąc swego rodzaju kontynuację zogniskowanych ocen taktycznych. Ich rolą jest nie tylko ocena wykorzystania informacji i analiz przeprowadzonych w ramach planowania operacyjnego, ale również dokonanie ewaluacji wspólnych operacji na płaszczyźnie pozyskiwania, przekazywania oraz wykorzystania analitycznego danych i informacji wywiadowczych pozyskanych w trakcie prowadzonych działań⁶²⁶. Frontex, udzielając wsparcia analitycznego uczestnikom wspólnych operacji, przygotowuje dzienne raporty sytuacyjne, które przedstawiają bieżącą sytuację na zewnętrznych granicach UE na podstawie - otrzymywanych regularnie od państw członkowskich, agencji Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych - danych. Dwumiesięczne raporty analityczne są rutynowo przygotowywane przez FRAN przy wykorzystaniu wkładu państw członkowskich w szczególności analizy ryzyka. Są one istotnym źródłem wiedzy o obszarach aktywności, szlakach oraz sposobach działania nielegalnych migrantów oraz grup przestępczych.

6.5. Podsumowanie

Działalność wywiadowcza prowadzona najpierw przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, a następnie kontynuowana przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej systematycznie zyskuje na znaczeniu. Coraz większa liczba zadań operacyjnych, stale zwiększająca się odpowiedzialność Frontexu za bezpieczeństwo granic i terytorium Unii Europejskiej, jak i coraz poważniejsze wyzwania stojące przed państwami członkowskimi oraz wybranymi agencjami UE w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego i reagowania kryzysowego stanowią czynniki, które determinują zakres i charakter działań wywiadowczych prowadzonych przez Frontex. Agencja stale ulepsza sposoby zbierania i weryfikacji informacji

⁶²⁵ Frontex, *Beyond the Frontiers...*, op. cit., s. 64-66.

⁶²⁶ A. Gruszczak, *Zadania wywiadowcze...*, op. cit., s. 32.

oraz danych, doskonalili metody ich analizy, dążąc do podnoszenia jakości i przydatności swoich produktów analitycznych. Mając coraz większą możliwość wczesnego wykrywania i rozpoznania źródeł ryzyka, a także zagrożeń dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej, tworzenia świadomości sytuacyjnej europejskich organów i agencji w obszarze ochrony oraz kontroli granic zewnętrznych, wnosi istotny wkład analityczny w rozwój zintegrowanego modelu zarządzania granicami zewnętrznymi UE. Rozwój zdolności wywiadowczych skonsolidowanych na zewnętrznych granicach jest istotnym elementem polityki bezpieczeństwa Unii Europejskiej, wymagając tym samym odpowiedniego wsparcia przez instytucje UE, ale i same państwa członkowskie. Bez wątpienia Frontex będzie nadal rozwijał swoje zdolności wywiadowcze, funkcjonując jako swoisty węzeł analityczny, pozyskujący i przetwarzający informacje oraz dane dotyczące bezpieczeństwa granic zewnętrznych Unii Europejskiej.

7. Współpraca z podmiotami zewnętrznymi, działalność szkoleniowa oraz badawcza Frontexu

7.1. Uwagi ogólne

Specyfika przedmiotu działalności Frontexu od samego początku zakładała jego współpracę z podmiotami zewnętrznymi, takimi jak agencje, organy i jednostki UE czy organizacje międzynarodowe. Jednym z zadań agencji było ułatwianie współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi i państwami trzecimi w ramach polityki stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej. Należy jednak zauważyć, że wspomniana współpraca nie od samego początku miała charakter ścisły i bez wątplenia ewoluowała w trakcie przeszło piętnastu lat działalności Frontexu. Z tego też względu istotne wydaje się przedstawienie zmian w zakresie możliwości współpracy pomiędzy agencją a ww. podmiotami. Jednocześnie należy zauważyć, że funkcjonowanie Frontexu to również aspekt związany z organizacją szkoleń oraz rozwojem badań i działalności proinnowacyjnej w dobie stale postępującego rozwoju technologii we współczesnym świecie.

7.2. Współpraca z agencjami, organami i jednostkami UE oraz organizacjami międzynarodowymi

Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej zobowiązana została, zgodnie z art. 13 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, do współpracy z Europolą oraz innymi właściwymi organizacjami międzynarodowymi w ramach ustaleń roboczych dokonanych z tymi podmiotami, odpowiednimi postanowieniami traktatowymi oraz przepisami dotyczącymi uprawnień tych podmiotów⁶²⁷. Wejście w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 zmieniło brzmienie art. 13 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004. Wspomniane rozporządzenie, oprócz Europolu, wprost wskazało na konieczność współpracy Frontexu z Europejskim Urzędem Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), innymi agencjami i organami UE oraz organizacjami międzynarodowymi właściwymi w kwestiach objętych rozporządzeniem Rady (WE) nr 2007/2004 w ramach porozumień roboczych zawieranych z tymi podmiotami, zgodnie ze

⁶²⁷ Począwszy od 2006 r., Frontex rozpoczął negocjacje w sprawie protokołu współpracy z Europolą, czego efektem było podpisanie ww. dokumentu na początku 2007 r. Ponadto tylko w 2006 r. Frontex nawiązał kontakty w celu ukształtowania ram przyszłej współpracy z OLAF, CEPOL, Interpolem, IOM czy UNHCR (Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców) - za: Frontex, *Sprawozdanie roczne Agencji Frontex za 2006...*, op. cit., s. 20.

stosownymi postanowieniami TFUE oraz postanowieniami dotyczącymi kompetencji tych podmiotów⁶²⁸. Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej była zobowiązana informować Parlament Europejski o wszelkich takich porozumieniach (art. 13 akapit 1 ww. rozporządzenia). Przekazywanie danych osobowych przetwarzanych przez Frontex innym agencjom lub organom Unii Europejskiej mogło odbywać się wyłącznie na podstawie specjalnych porozumień roboczych dotyczących wymiany danych osobowych oraz z zastrzeżeniem uprzedniej zgody Europejskiego Inspektora Ochrony Danych (art. 13 akapit 2 ww. rozporządzenia). Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej mogła również, za zgodą zainteresowanego państwa członkowskiego (zainteresowanych państw członkowskich), zapraszać obserwatorów z agencji i organów UE lub organizacji międzynarodowych do uczestnictwa w swoich działaniach, o których mowa w art. 3, 4 i 5 ww. rozporządzenia (tj. we wspólnych operacjach i projektach pilotażowych na granicach zewnętrznych, analizie ryzyka oraz szkoleniach), w zakresie, w jakim ich obecność byłaby zgodna z celami tych działań, mogłaby przyczynić się do poprawy współpracy i wymiany najlepszych praktyk i nie miałyby wpływu na ogólne bezpieczeństwo tych działań (art. 13 akapit 3 ww. rozporządzenia). Udział obserwatorów mógł mieć miejsce jedynie za zgodą zainteresowanego państwa członkowskiego (zainteresowanych państw członkowskich) w przypadku działań związanych z analizą ryzyka bądź szkoleniami, zaś w przypadku działań związanych ze wspólnymi operacjami i projektami pilotażowymi na granicach zewnętrznych jedynie za zgodą przyjmującego państwa członkowskiego (art. 13. akapit 3 ww. rozporządzenia). Szczegółowe zasady uczestnictwa obserwatorów należało każdorazowo włączyć do planu operacyjnego, Frontex natomiast zobowiązany był zapewnić obserwatorom odpowiednie szkolenia przed rozpoczęciem ich udziału w działaniach.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, a następnie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 znacząco rozszerzyły zakres współpracy Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej z instytucjami, organami, urzędami i agencjami UE, jak również z organizacjami międzynarodowymi. Przesądziło wprost o współpracy Frontexu z Komisją, innymi instytucjami UE, Europejską Służbą Działań Zewnętrznych, EASO, Europolem, Agencją Praw Podstawowych Unii

⁶²⁸ Jeżeli chodzi o współpracę z innymi agencjami UE w 2012 r., Frontex przewodniczył grupie kontaktowej unijnych agencji, która ma na celu wzmacnianie współpracy wielostronnej i omawianie tematów stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania - Frontex, *Sprawozdanie ogólne za 2012...*, op. cit., s. 7.

Europejskiej, Eurojustem, Centrum Satelitarnym Unii Europejskiej, Europejską Agencją Bezpieczeństwa Morskiego oraz Europejską Agencją Kontroli Rybołówstwa, a także innymi organami, urzędami i agencjami Unii Europejskiej w sprawach objętych zakresem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, w szczególności w celu lepszego podejmowania wyzwań związanych z migracją i zapobiegania oraz wykrywania przestępczości transgranicznej, takiej jak przemyt migrantów, handel ludźmi i terroryzm (art. 52 ust. 1 ww. rozporządzenia). Należy zauważyć, że ww. przepis zmieniony został przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896. W myśl art. 68 obecnie obowiązującego rozporządzenia Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej współpracuje z instytucjami, organami i jednostkami organizacyjnymi Unii Europejskiej i może współdziałać z organizacjami międzynarodowymi w ramach ich odpowiednich ram prawnych również - co stanowi *novum* - wykorzystując istniejące informacje, możliwości i systemy dostępne w ramach EUROSUR-u. Frontex współpracuje w szczególności z: a) Komisją i Europejską Służbą Działań Zewnętrznych (ESDZ), b) Europol⁶²⁹, c) EASO⁶³⁰, d) FRA, e) Eurojustem⁶³¹, f) Centrum Satelitarnym Unii Europejskiej, g) EFCA i EMSA⁶³², h) eu-LISA⁶³³, i) Agencją Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) oraz managerem sieci Europejskiej Sieci Zarządzania Ruchem Lotniczym (EATMN), j) misjami i operacjami w ramach WPBiO, zgodnie z ich mandatami, mając na celu zapewnienie promowania

⁶²⁹ Współpraca z Europolu obejmuje wiele dziedzin, przy częstym zaangażowaniu różnych jednostek organizacyjnych/wydziałów Frontexu i Europolu. Obie agencje współtworzą swoje publikacje, takie jak roczna analiza ryzyka agencji Frontex (ARA) oraz ocena zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością Europolu (SOCTA). Ścisłe współpracują w tzw. *hotspotach* na terytoriach Republiki Greckiej i Republiki Włoskiej. Aby wspierać walkę z przestępczością transgraniczną, Frontex regularnie przetwarza i przekazuje Europolowi pakiety danych, w tym dane osobowe osób podejrzanych o udział w przemyśle migrantów, handlu ludźmi, terroryzmie i innych formach poważnej i zorganizowanej przestępczości - za: Frontex, *EU Partners*, <https://frontex.europa.eu/partners/eu-partners/eu-agencies/e>, [dostęp: 29.11.2020].

⁶³⁰ Obecnie Frontex i EASO ściśle ze sobą współpracują przy tzw. *hotspotach*, wspierając państwa członkowskie, które doświadczają nieproporcjonalnej presji migracyjnej. Obie agencje regularnie wymieniają informacje, wspierają się wzajemnie w obszarach monitorowania sytuacji i analizy ryzyka oraz współpracują przy projektach szkoleniowych i pomocy technicznej w krajach trzecich praktyki - za: Frontex, *EU Partners...*, *op. cit.*

⁶³¹ Współpraca z Eurojustem koncentruje się na walce z przemyśle migrantów, handlem ludźmi, a także przeciwdziałaniu terroryzmowi, w tym zagranicznym bojownikom terrorystycznym. Obie agencje współpracują w kontekście cyklu polityki UE w zakresie poważnej i zorganizowanej przestępczości, wymieniają strategiczne i techniczne informacje, wspierają się wzajemnie w obszarze szkoleń i wymieniają dobre praktyki - za: Frontex, *EU Partners...*, *op. cit.*

⁶³² Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex), Europejska Agencja Kontroli Rybołówstwa (EFCA) i Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA) otrzymały zadanie współpracy w zakresie realizacji europejskiej współpracy w zakresie funkcji straży przybrzeżnej. W oparciu o trójstronne porozumienie robocze trzy agencje wspierają działania organów krajowych odpowiedzialnych za pełnienie funkcji straży przybrzeżnej - za: Frontex, *EU Partners...*, *op. cit.*

⁶³³ Frontex i eu-LISA wymieniają się wiedzą fachową i najlepszymi praktykami w dziedzinie szkoleń, wymiany informacji i analiz, projektów i usług, badań i rozwoju oraz regularnie konsultują się ze sobą i koordynują swoje działania programowe. Agencje sformalizowały współpracę na początku 2014 r. - za: Frontex, *EU Partners...*, *op. cit.*

europejskich zintegrowanych standardów zarządzania granicami, a także znajomości sytuacji i analizy ryzyka. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej może również współpracować z organizacjami międzynarodowymi istotnymi z punktu widzenia jej zadań, stosownie do ich odpowiednich ram prawnych, tj.: a) Organizacją Narodów Zjednoczonych poprzez jej odpowiednie biura, agencje, organizacje i inne podmioty, w szczególności zaś z Biurem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, Biurem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka, Międzynarodową Organizacją ds. Migracji, Biurem Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości oraz Organizacją Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego; b) Interpolem; c) Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie; d) Radą Europy i Komisarzem Praw Człowieka Rady Europy; e) Morskim Centrum Analiz i Operacji ds. Zwalczania Narkotyków (MAOC-N). Współpraca z ww. podmiotami odbywa się w ramach porozumień roboczych, wymagających uzyskania wcześniejszej zgody Komisji, o czym Frontex zobowiązany jest informować Parlament Europejski i Radę (art. 52 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 68 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej współpracuje również z Komisją oraz - w odpowiednich przypadkach - z państwami członkowskimi i ESDZ w zakresie działań dotyczących obszaru celnego, w tym zarządzania ryzykiem, w przypadku gdy działania te wzajemnie się wspomagają. Współpraca ta pozostaje bez uszczerbku dla istniejących kompetencji Komisji, Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz państw członkowskich (art. 52 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 68 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE oraz organizacje międzynarodowe wykorzystują informacje uzyskane od Frontexu jedynie w granicach swoich kompetencji i z poszanowaniem praw podstawowych, w tym wymogów ochrony danych (art. 52 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 68 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896)⁶³⁴. Jednocześnie należy zauważyć, że zgodnie z art. 68 ust. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 wymiana informacji pomiędzy Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej a instytucjami, organami i jednostkami organizacyjnymi UE oraz organizacjami międzynarodowymi, o których mowa, odbywa się za

⁶³⁴ Szerzej: A.M. Kosińska, *Rola unijnych agencji migracyjnych w kreowaniu standardów zarządzania bezpieczeństwem migracyjnym w dobie europejskiego kryzysu migracyjnego*, „Studia Migracyjne. Przegląd Polonijny” 2019, nr 2.

pośrednictwem sieci komunikacyjnej, o której mowa w art. 14 ww. rozporządzenia bądź za pośrednictwem innych akredytowanych systemów wymiany informacji spełniających kryteria dostępności, poufności i integralności.

7.3. Współpraca z państwami trzecimi

Frontex, w kwestiach objętych swoimi działaniami oraz w zakresie wymaganym do wypełniania swoich zadań, powinien być od samego początku swojego funkcjonowania, zgodnie z art. 14 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, ułatwiać współpracę operacyjną pomiędzy państwami członkowskimi i państwami trzecimi w ramach polityki stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej⁶³⁵. Wejście w życie rozporządzenia (WE) nr 863/2007 rozszerzyło ww. przepis o możliwość współpracy Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej z organami państw trzecich właściwymi w kwestiach objętych rozporządzeniem Rady (WE) nr 2007/2004, w ramach ustaleń roboczych dokonanych z tymi organami, zgodnie z odpowiednimi postanowieniami traktatowymi. Wejście w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 znacząco rozszerzyło brzmienie art. 14 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004. W kwestiach objętych działaniami i w zakresie wymaganym do wypełniania jej zadań Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej miała ułatwiać współpracę operacyjną pomiędzy państwami członkowskimi a państwami trzecimi w ramach polityki stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej, w tym również w odniesieniu do praw człowieka (art. 14 ust. 1 akapit 1 ww. rozporządzenia). Zarówno Frontex, jak i państwa członkowskie były zobowiązane do przestrzegania norm i standardów co najmniej równoważnych normom i standardom ustanowionym w prawodawstwie UE także wtedy, gdy współpraca z państwami trzecimi miała miejsce na terytorium tych państw (art. 14 ust. 1 akapit 2 ww. rozporządzenia). Ustanowienie współpracy z państwami trzecimi służyć miało promowaniu europejskich standardów w zakresie zarządzania granicami, obejmując również kwestie poszanowania praw podstawowych oraz godności ludzkiej (art. 14 ust. 1 akapit 3 ww.

⁶³⁵ Jedną z pierwszych czynności w dziedzinie stosunków zewnętrznych Frontexu było zacieśnienie kontaktów z przyszłymi państwami członkowskimi UE - Republiką Bułgarii i Rumunią - oraz stworzenie możliwości współpracy przed ich przystąpieniem. Zarząd Frontexu postanowił, że obydwa kraje powinny uzyskać status obserwatorów w zarządzie, lecz we wspólnym interesie leżało również możliwie jak najszybsze włączenie partnerów rumuńskich i bułgarskich w praktyczne działania współpracy operacyjnej. Dlatego uczestniczyli oni w sieci FRAN, w szkoleniach, działalności badawczo-rozwojowej oraz w niektórych działaniach operacyjnych. W 2006 r. w fazę końcową weszły uzgodnienia robocze Frontexu z Republiką Chorwacji oraz nawiązano pierwsze kontakty pomiędzy Frontexem a tureckim departamentem ds. cudzoziemców, granic i spraw imigracyjnych - za: Frontex, *Sprawozdanie roczne Agencji Frontex za 2006...*, op. cit., s. 19.

rozporządzenia). Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej mogła współpracować z organami państw trzecich właściwymi w sprawach objętych rozporządzeniem Rady (WE) nr 2007/2004 w ramach porozumień roboczych zawartych z tymi organami, zgodnie ze stosownymi postanowieniami TFUE; porozumienia robocze mogły dotyczyć jedynie zarządzania współpracą operacyjną (art. 14 ust. 2 ww. rozporządzenia)⁶³⁶. Frontex mógł również oddelegowywać do tych państw trzecich, w których sposoby zarządzania granicami były zgodne z minimalnymi standardami w zakresie praw człowieka, swoich oficerów łącznikowych, którzy powinni zostać objęci możliwie najwyższą ochroną, aby móc wykonywać swoje obowiązki (art. 14 ust. 3 ww. rozporządzenia). Wchodzili oni w skład lokalnych lub regionalnych sieci współpracy oficerów łącznikowych ds. imigracji państw członkowskich, tworzonych na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 377/2004 z dnia 19 lutego 2004 r. w sprawie utworzenia sieci oficerów łącznikowych ds. imigracji⁶³⁷. W ramach polityki stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej priorytetowy charakter miało mieć oddelegowywanie oficerów łącznikowych do tych państw trzecich, które, jak wynikało z analizy ryzyka, stanowiły państwo pochodzenia lub tranzytu w odniesieniu do nielegalnej migracji (art. 14 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004). Na zasadzie wzajemności Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej mogła również przyjmować na określony czas oficerów łącznikowych oddelegowywanych przez państwa trzecie. Zgodnie z prawem UE oraz z prawami podstawowymi do zadań oficerów łącznikowych Frontexu należało (i wciąż należy) nawiązywanie i utrzymywanie kontaktów z właściwymi organami w państwach trzecich, do których zostali przydzieleni, z myślą o przyczynieniu się do zapobiegania i zwalczania nielegalnej migracji oraz do powrotu nielegalnych migrantów (art. 14 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004). Warto podkreślić, że korzystając ze środków finansowania Unii Europejskiej, zgodnie z przepisami stosownych instrumentów wspierających politykę stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej, Europejska Agencja Zarządzania Współpracą

⁶³⁶ Jako przykład można podać, że tylko w 2012 r. Frontex podpisał protokół ustaleń z Ministerstwem Spraw Zagranicznych Republiki Turcji, umożliwiający ustanowienie formalnych, elastycznych ram, które pozwoliłyby na rozwój współpracy operacyjnej z właściwymi władzami tureckimi. Tworząc swoją sieć partnerskich państw trzecich, w 2012 r. Frontex zawarł ponadto porozumienia robocze z Urzędem Imigracyjnym Federalnej Republiki Nigerii i Radą Bezpieczeństwa Narodowego Republiki Armenii. Ponadto zawarto porozumienie robocze z organem ds. zarządzania granicami Republiki Azerbejdżanu. Również w 2012 r. Frontex nawiązał bezpośrednie kontakty z właściwymi organami Zjednoczonych Emiratów Arabskich, Królestwa Tajlandii i Specjalnego Regionu Administracyjnego Hongkongu, gdzie znajdują się ważne porty lotnicze z bezpośrednimi połączeniami do Europy - Frontex, *Sprawozdanie ogólne za 2012...*, *op. cit.*, s. 7.

⁶³⁷ Dz. Urz. L 64, z 2.3.2004, s. 1.

Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej mogła realizować i finansować w państwach trzecich projekty pomocy technicznej, dotyczące kwestii objętych rozporządzeniem Rady (WE) nr 2007/2004. Zgodnie z art. 14 ust. 6 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 Frontex mógł także, za zgodą zainteresowanego państwa członkowskiego (zainteresowanych państw członkowskich), zapraszać pochodzących z państw trzecich obserwatorów do uczestnictwa w swoich działaniach, o których mowa w art. 3, 4 i 5 ww. rozporządzenia (tj. kolejno: we wspólnych operacjach i projektach pilotażowych na granicach zewnętrznych, analizie ryzyka oraz szkoleniach), w zakresie, w jakim ich obecność była zgodna z celami tych działań, mogła przyczynić się do poprawy współpracy i wymiany najlepszych praktyk i nie miała wpływu na ogólne bezpieczeństwo tych działań. Udział tych obserwatorów mógł mieć miejsce jedynie za zgodą zainteresowanego państwa członkowskiego (zainteresowanych państw członkowskich) w przypadku działań związanych z analizą ryzyka bądź szkoleniami, zaś w przypadku działań związanych ze wspólnymi operacjami i projektami pilotażowymi na granicach zewnętrznych jedynie za zgodą przyjmującego państwa członkowskiego (art. 14 ust. 6 ww. rozporządzenia). Szczegółowe zasady uczestnictwa obserwatorów należało włączyć do planu operacyjnego, a Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej zobowiązana była do zapewnienia obserwatorom odpowiedniego szkolenia przed rozpoczęciem ich udziału w działaniach.

Wejście w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, a następnie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 ponownie rozszerzyło zakres współpracy Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej z państwami trzecimi. Frontex oraz państwa członkowskie współpracują z państwami trzecimi na potrzeby europejskiej zintegrowanej polityki zarządzania granicami i polityki migracyjnej. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej udziela pomocy technicznej i operacyjnej państwom trzecim w ramach polityki działań zewnętrznych Unii Europejskiej, w tym w odniesieniu do ochrony praw podstawowych i danych osobowych oraz w odniesieniu do zasady *non-refoulement*. Jednocześnie należy zauważyć, że zarówno Frontex, jak i państwa członkowskie zobligowane są przestrzegać prawa UE, w tym norm i standardów wchodzących w zakres dorobku prawnego Unii Europejskiej, również wtedy, gdy współpraca z państwami trzecimi ma miejsce na terytorium państw trzecich. Ustanowienie współpracy z państwami trzecimi służy promowaniu standardów europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami. (art. 54 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 71 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Frontex może

koordynować współpracę operacyjną między państwami członkowskimi i państwami trzecimi oraz udzielać pomocy technicznej i operacyjnej państwom trzecim w ramach europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami. Agencja może przeprowadzać działania związane z europejskim zintegrowanym zarządzaniem granicami na terytorium państwa trzeciego pod warunkiem uzyskania zgody tego państwa trzeciego (art. 74 ust. 1-2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Operacje na terytorium państwa trzeciego są uwzględniane w rocznym programie prac, który jest przyjmowany przez zarząd i prowadzone są na podstawie planu operacyjnego uzgodnionego między Frontexem a danym państwem trzecim po zasięgnięciu opinii uczestniczących państw członkowskich (art. 74 ust. 3 ww. rozporządzenia). Należy zauważyć również, że krajowe ośrodki koordynacji państw członkowskich oraz, w stosownych przypadkach, Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej są punktami kontaktowymi służącymi wymianie informacji i współpracy z państwami trzecimi do celów EUROSUR-u (art. 75 ust. 1 ww. rozporządzenia). Postanowienia dotyczące wymiany informacji i współpracy w ramach EUROSUR-u zawarte są w umowach dwustronnych lub wielostronnych i dotyczą: a) szczególnych obrazów sytuacji udostępnianych państwom trzecim, b) danych pochodzących z państw trzecich, które mogą być udostępnione w ramach europejskiego obrazu sytuacji oraz procedur udostępniania tych danych, c) procedur i warunków, na jakich połączone usługi EUROSUR-u mogą być świadczone na rzecz organów państw trzecich, d) szczegółowych zasad współpracy i wymiany informacji z obserwatorami w państwach trzecich do celów EUROSUR-u (art. 75 ust. 2 ww. rozporządzenia).

7.4. Współpraca z państwami członkowskimi na przykładzie współpracy z RP

Rzeczpospolita Polska - nie będąc jeszcze członkiem Unii Europejskiej - czynnie włączyła się w proces, którego celem było stworzenie efektywnej oraz faktycznie przydatnej państwom członkowskim instytucji, zajmującej się współpracą operacyjną w zakresie wspólnego zarządzania zewnętrznymi granicami UE⁶³⁸. Zaangażowanie władz Rzeczypospolitej Polskiej we wspomniany proces, skuteczny *lobbying* polityczny na forum instytucji UE oraz szereg innych czynników wskazanych już w rozdziale I niniejszej dysertacji, wśród których przypomnieć należy m.in. wysoką ocenę istniejącego już na jej terytorium systemu zarządzania ochroną granic (w tym zaawansowanego systemu zarządzania ochroną granicy morskiej) oraz działalność Straży Granicznej, będącej jednolitą, umundurowaną,

⁶³⁸ M. Adamczyk, *Europejska Agencja... op. cit.*, s. 7.

uzbrojoną i profesjonalną formacją graniczną o charakterze policyjnym, przesądziły o umiejscowieniu siedziby Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej - a po przekształceniu Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej - w Warszawie.

Na terenie Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z 1990 r. o ochronie granicy państwowej⁶³⁹ za ochronę granicy państwowej na lądzie, morzu - a także za kontrolę ruchu granicznego - odpowiada minister właściwy do spraw wewnętrznych. Zadania w zakresie ochrony, zarządzania oraz kontroli ruchu granicznego na lądowej i morskiej granicy wykonuje Komendant Główny Straży Granicznej za pośrednictwem podległej mu służby - Straży Granicznej (art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie granicy państwowej)⁶⁴⁰. Szczegółowy zakres funkcjonowania podległej mu służby określa natomiast ustawa o Straży Granicznej⁶⁴¹.

Polska Straż Graniczna jest aktywnym uczestnikiem - koordynowanych przez Frontex - działań o charakterze operacyjnym, udostępniając swoje zasoby osobowe oraz sprzętowe na potrzeby innych państw członkowskich czy państw trzecich. Ponadto jest także beneficjentem oferowanego wsparcia⁶⁴². Potrzeby Straży Granicznej w tym zakresie są z odpowiednim wyprzedzeniem komunikowane Frontexowi za pośrednictwem Krajowego Punktu Kontaktowego (znajdującym się w Komendzie Głównej Straży Granicznej), po zebraniu opinii zainteresowanych oddziałów Straży Granicznej. W zgłaszanym zapotrzebowaniu określa się pożądany profil specjalnościowy funkcjonariuszy, potrzeby sprzętowe oraz wskazuje terminy ewentualnych misji wsparcia⁶⁴³.

Wspólne operacje dzielą się na działania koordynowane przez odpowiednie sektory Frontexu, tj. sektor granic lądowych (ang. Land Borders Sector - LBS), powietrznych (ang. Air Borders Sector - ABS), morskich (ang. Sea Borders Sector - SBS) oraz operacji powrotowych (ang. Return Operations Sector - ROS)⁶⁴⁴. Stosując inną kategoryzację, wspólne działania można również podzielić na działania wieloletnie (np. operacja *Focal Points* czy *Poseidon*), czasowe (np. operacja *Jupiter*) oraz działania organizowane w reżimie czasowym nagłej interwencji (np. *RABIT 2010*). W okresie funkcjonowania Frontexu polska Straż Graniczna

⁶³⁹ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej ze zm. (Dz.U. Nr 78 poz. 461), dalej jako ustawa o ochronie granicy państwowej.

⁶⁴⁰ Analogicznie, za ochronę granicy państwowej w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej odpowiada Minister Obrony Narodowej, którego zadania w tym zakresie wykonuje Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych przy pomocy organu dowodzenia obroną powietrzną (art. 7 ust. 2 i 4 ustawy o ochronie granicy państwowej)

⁶⁴¹ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej ze zm. (Dz.U. Nr 78 poz. 462 ze zm.), dalej jako ustawa o Straży Granicznej.

⁶⁴² D. Tracz, *Współpraca Straży Granicznej...*, op. cit., s. 249.

⁶⁴³ *Ibidem*.

⁶⁴⁴ Frontex, *Types of Operations*, <https://frontex.europa.eu/operations/types-of-operations/>, [dostęp: 22.08.2020].

uczestniczyła w wielu działaniach o charakterze regionalnym, które w zdecydowanej większości były działaniami planowanymi. Wśród nich zdecydowaną większość stanowiły wspólne działania na granicach lądowych Unii Europejskiej, wśród których wymienić należy m.in.: 1) wspólną operację *Long Overstayers 2008* (której celem było przeciwdziałanie niezgodnej z prawem migracji, polegającej na przekraczaniu terminu zezwolenia na pobyt w państwach członkowskich UE w celach zarobkowych), 2) wspólna operacja *Herakles 2008-2019* (mająca na celu zwalczanie nielegalnej migracji do UE przez granicę Republiki Serbii z Węgrami, Rumunią oraz Republiką Bułgarii), 3) wspólna operacja *Atlas 2008* (dotycząca zwalczania niezgodnej z prawem migracji na teren UE z Ukrainy oraz Republiki Mołdawii), 4) wspólna operacja *Lynx* (skupiająca się na nielegalnej migracji do UE przez granicę Ukrainy z Republiką Słowacką), 5) wspólna operacja *Jupiter 2009-2019* (zorientowana na wzmocnienie wschodnich granic lądowych UE), 6) wspólna operacja *Neptune 2010-2013* (której celem było zwiększenie efektywności zwalczania nielegalnej migracji oraz przestępczości transgranicznej na lądowych granicach Bałkanów Zachodnich, a także umacnianie współpracy z państwami trzecimi z ww. regionu), 7) wspólne operacje lądowo-powietrzne *Eurocup 2008* oraz *Eurocup 2012* (przeprowadzone w trakcie Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej w 2008 i 2009 r., celem zwiększenia poziomu bezpieczeństwa w państwach organizujących ww. turnieje), czy również 8) wspólne, mniejsze operacje, takie jak: *Mercury* (przeciwdziałanie nielegalnej migracji do UE przez granicę z Federacją Rosyjską) *Unity* (której celem było zwiększenie bezpieczeństwa wschodnich granic UE, ze szczególnym uwzględnieniem działań operacyjnych i wzmacniania wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi a Frontexem), *Ariadne* (przeciwdziałanie niezgodnej z prawem migracji do UE z terenu Ukrainy i Republiki Białorusi), czy *Gordius* (przeciwdziałanie nielegalnej migracji do UE z Republiki Mołdawii)⁶⁴⁵.

Mimo rozbudowanego udziału w działaniach na granicach lądowych Straż Graniczna stara się również wspierać koordynowane przez Frontex operacje realizowane na granicach powietrznych, uczestnicząc m.in. we wspólnych operacjach: 1) *Hammer 2018* (której celem było przeciwdziałanie nielegalnej migracji przez położenie dużego i właściwie ulokowanego nacisku na zewnętrzne granice powietrzne państw członkowskich i państw stowarzyszonych ze strefą Schengen, m.in. w drodze szeroko zakrojonych kontroli lotnisk), 2) *Zorba 2016* (mająca na celu zwalczanie nielegalnej migracji drogą lotniczą obywateli Zachodnich Bałkanów na teren UE), 3) *Zarahustra 2008* (dotycząca zwalczania niezgodnej z prawem migracji na teren UE z terenu Islamskiej Republiki Afganistanu oraz Republiki Iraku), 4) *Niris 2017* (polegającej

⁶⁴⁵ Frontex, *Types of Operations...*, *op. cit.*

na zwalczaniu nielegalnej migracji drogą lotniczą i morską osób pochodzenia chińskiego i hinduskiego na teren Skandynawii), 5) *Hubble* (skupiającej się na wzmocnieniu kontroli na lotniczych granicach zewnętrznych UE ze szczególnym uwzględnieniem lotów z dużych lotnisk przesiadkowych oraz lepszej identyfikacji sieci migracyjnych opartych o duże lotniska w państwach trzecich), czy także 6) *Long Stop II* (zwalczanie nielegalnej migracji na teren UE drogą lotniczą z subkontynentu indyjskiego), *Agelaus* (której zasadniczym celem było wykrywanie osób nieletnich, przekraczających granice bez/z nadzorem opiekunów prawnych), *Mizar* (zorientowanej na zwiększenie efektywności kontroli granicznej w portach lotniczych UE w zakresie wykrywania dokumentów podróży o wysokim ryzyku możliwości poddania sfałszowaniu lub wyłudzeniu)⁶⁴⁶.

Wspólne operacje prowadzone na granicach morskich wspierane są przez polską Straż Graniczną przez współorganizowanie koordynowanych przez Frontex misji wsparcia osobowo-sprzętowego na rzecz innych państw członkowskich Unii Europejskiej⁶⁴⁷. Wspomniane misje organizowane były m.in. w ramach wspólnych operacji: 1) *EPN* (ang. *European Patrol Network*) *HERMES* (której celem była kontrola i zbadanie nielegalnych przepływów migracyjnych oraz przestępczości o charakterze transgranicznym, pochodzących z terenów Algierskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej, Republiki Tunezyjskiej, Państwa Libii oraz Arabskiej Republiki Egiptu, a ukierunkowanych na włoskie wyspy), 2) *EPN Aeneas* (mającej na celu kontrolę nielegalnych przepływów migracyjnych oraz przestępczości transgranicznej z Republiki Albanii, Republiki Turcji i Arabskiej Republiki Egiptu w kierunku południowo-wschodniego wybrzeża Włoch), czy 3) *EPN Minerva* (skupiającej się na zapewnieniu właściwych warunków do przeprowadzania wzmocnionej kontroli granicznej w okresie wakacyjnym na zewnętrznych granicach morskich w portach na południowym wybrzeżu Królestwa Hiszpanii)⁶⁴⁸.

Utworzenie zespołów szybkiej interwencji na granicy wiązało się z ustanowieniem mechanizmu, który pozwalałby - w sytuacji nagłych oraz wyjątkowych ruchów migracyjnych - możliwie szybko zmobilizować służby graniczne na szczeblu europejskim. Na mocy ustawy z dnia 3 października 2008 r.⁶⁴⁹ dostosowano obowiązujące na terenie Rzeczypospolitej Polskiej przepisy ustawy o ochronie granicy państwowej i ustawy o Straży Granicznej do przepisów rozporządzenia (WE) 863/2007 ustanawiającego ww. mechanizm. Nowelizacja ta

⁶⁴⁶ D. Tracz, *Współpraca Straży Granicznej...*, op. cit., s. 252-253.

⁶⁴⁷ *Ibidem*, 253.

⁶⁴⁸ *Ibidem*.

⁶⁴⁹ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 195, poz. 1199.

określiła m.in. normy kompetencyjne dotyczące potencjalnego wykorzystania zespołów szybkiej interwencji na granicy. Prawo wystąpienia do Frontexu o ich oddelegowanie na polski odcinek zewnętrznej granicy przyznano ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, na wniosek Komendanta Głównego Straży Granicznej⁶⁵⁰. Minister właściwy do spraw wewnętrznych, w przypadku otrzymania informacji o sytuacji na granicy, uprawniony jest także do podjęcia innych działań oraz do wdrożenia odpowiednich środków zapobiegawczych, w tym inicjowania działań innych służb odpowiadających za bezpieczeństwo i porządek publiczny⁶⁵¹. Powoływanie zespołów szybkiej interwencji na granicy wiąże się również z udziałem polskich funkcjonariuszy we wspólnych operacjach poza polskim odcinkiem granicy Unii Europejskiej. Wspomniana nowelizacja z 2008 r. wprowadziła do ustawy o Straży Granicznej nowy rozdział 14b, który określał tryb skierowania i zasady służby funkcjonariuszy Straży Granicznej w zespołach szybkiej interwencji na granicy w zakresie nieokreślonym rozporządzeniem (WE) 863/2007. Stosownie do postanowień art. 147o ustawy o Straży Granicznej Komendant Główny Straży Granicznej - jako organ powołany do ochrony granicy państwowej, a jednocześnie przełożony funkcjonariuszy tej służby - określa skład krajowej rezerwy ekspertów oraz deleguje lub odmawia delegowania funkcjonariuszy Straży Granicznej do wykonywania zadań w ramach zespołu szybkiej interwencji na granicy. Komendant Główny Straży Granicznej może udostępnić Frontexowi, będący w zarządzie Straży Granicznej, sprzęt techniczny, który może być wykorzystywany w trakcie koordynowanych przez Frontex wspólnych działań, również poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Z działań organizowanych w reżimie nagłej interwencji Frontex w pierwszej fazie swojej działalności - a więc między 2005 a 2016 r. - przeprowadził i koordynował jedne dwie takie operacje. Pierwsza z nich uruchomiona została na wniosek Republiki Greckiej w listopadzie 2010 r. (działania zakończono w marcu 2011 r.). Głównym celem operacji *RABIT 2010* była właściwa, wspólna reakcja operacyjna państw członkowskich Unii Europejskiej na nagłą i niespodziewaną presję migracyjną na grecko-tureckiej granicy lądowej. W ramach wspomnianej operacji Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej koordynowała rozlokowanie w sumie 567 funkcjonariuszy z 26 państw członkowskich i państw stowarzyszonych w Schengen⁶⁵². Udział polskiej Straży Granicznej w działaniach polegał na

⁶⁵⁰ A. Doliwa-Klepacka, *Współpraca organów władzy wykonawczej w Polsce z FRONTEX-em...*, op. cit., s. 438.

⁶⁵¹ *Ibidem*.

⁶⁵² Frontex, *Sprawozdanie ogólne za 2011 r.*, s. 16,

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2011/General_Report_PL.pdf, [dostęp: 10.09.2020].

zapewnieniu wsparcia osobowo-sprzętowego⁶⁵³. Należy zauważyć, że w 2013 r. rezerwy byłych wspólnych zespołów wsparcia Frontexu i zespołów szybkiej interwencji na granicy połączono w jedną rezerwę zespołów europejskiej straży granicznej, która z jednej strony zawierała operacyjne zasoby ludzkie udostępniane przez państwa członkowskie na potrzeby rozlokowania dla celów wspólnych operacji i projektów pilotażowych - w tym szybkich interwencji - z drugiej zaś obejmowała zaproszonych funkcjonariuszy oddelegowanych, których do tej rezerwy wносиła Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej⁶⁵⁴. Pod koniec 2015 r., na wniosek Republiki Greckiej o wsparcie w obsłudze bezprecedensowej liczby migrantów przybywających na jej wyspy, regularna, wspólna operacja morska europejskiej sieci patroli *Poseidon 2015* została zastąpiona przez drugą w historii Frontexu szybką interwencją *Poseidon*, która trwała do maja 2016 r.⁶⁵⁵. W ramach wspomnianej operacji rozmieszczono 2 256 funkcjonariuszy i 83 elementy wyposażenia technicznego (sprzęt powietrzny, morski i naziemny) udostępnione przez 40 różnych organów kontroli granicznej z 28 państw członkowskich, w tym przez polską Straż Graniczną⁶⁵⁶.

Opisując współpracę pomiędzy Europejską Agencją Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich a RP należy również wspomnieć o wspólnej działalności szkoleniowej. Istotnym elementem wspomnianej współpracy było ustanowienie na terenie Rzeczypospolitej Polskiej Akademii Partnerskiej Frontexu. W marcu 2011 r. ówczesny Komendant Główny Straży Granicznej, gen. bryg. L. Elas oraz dyrektor wykonawczy Frontexu, gen. por. I. Laitinen, podpisali deklarację o ustanowieniu Ośrodka Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej w Lubaniu Akademią Partnerską Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich⁶⁵⁷. W myśl deklaracji wzajemna współpraca polega na wspieraniu działań szkoleniowych w zakresie kontroli i nadzoru zewnętrznych granic Unii Europejskiej, rozbudowie, rozwoju działalności szkoleniowej (w tym modułów szkoleniowych) oraz na wytwarzaniu materiałów dydaktycznych pod przewodnictwem i patronatem Frontexu⁶⁵⁸. Do

⁶⁵³ D. Tracz, *Współpraca Straży Granicznej...*, op. cit., s. 253.

⁶⁵⁴ Frontex, *Sprawozdanie ogólne za 2012...*, op. cit., s. 8.

⁶⁵⁵ Frontex, *Sprawozdanie ogólne za 2015...*, op. cit., s. 27 oraz Frontex, *Roczne sprawozdanie z działalności za 2016...*, op. cit.

⁶⁵⁶ Frontex, *Roczne sprawozdanie z działalności za 2016...*, op. cit.

⁶⁵⁷ Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych SG im. gen. bryg. Wilhelma Orlika-Rückemanna, *Aktualności - Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych SG Akademią Partnerską Frontex*, 01.03.2011, <https://www.oss.strazgraniczna.pl/oss/aktualnosci/2659,Osodek-Szkolen-Specjalistycznych-SG-Akademia-Partnerska-Frontex.html>, [dostęp: 10.09.2020].

⁶⁵⁸ T. Różański, M. Woszczyński, *Akademia Partnerska FRONTEx w Lubaniu*, [w:] A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachon-Pszenny (red.), *Agencja FRONTEx w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, Lublin 2015, s. 259.

zadań Ośrodka Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej w Lubaniu - w ramach opisywanego partnerstwa - należy m.in. organizowanie oraz prowadzenie konferencji, szkoleń (w szczególności dotyczących ustawowych zadań realizowanych przez Straż Graniczną) oraz innych działań dydaktycznych organizowanych na potrzeby - oraz pod patronatem - Frontexu⁶⁵⁹. Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej w Lubaniu był (i do dziś jest) pierwszą - i do 2018 r. jedyną⁶⁶⁰ - działającą na terenie Rzeczypospolitej Polskiej Akademią Partnerską Frontexu. W 2012 r., w ramach partnerstwa, Ośrodek zorganizował 7 szkoleń, w których wzięło udział przeszło 80 osób z 17 państw europejskich (obejmowały one m.in.: warsztaty szkoleniowe dla instruktorów Centralnego Punktu Koordynacji Wspólnych Działań; spotkanie ewaluacyjne w zakresie przesłuchania na drugiej linii kontroli; warsztaty szkoleniowo-tłumaczeniowe z zakresu zwalczania przemytu transgranicznego oraz handlu ludźmi dla funkcjonariuszy służb granicznych; szkolenie z zakresu organizacji operacji powrotowych)⁶⁶¹. Z kolei w 2013 r. w ramach Akademii Partnerskiej Frontexu przeprowadzono 4 szkolenia, w których wzięło udział 89 osób z 29 państw (szkolenia te obejmowały m.in.: opracowanie wspólnej podstawy programowej szkolenia podstawowego dla funkcjonariuszy formacji granicznych UE - tzw. Program Oceny; spotkanie implementacyjne dot. projektu *Common Core Curriculum*; trening komunikacji w j. angielskim dla funkcjonariuszy służb granicznych)⁶⁶². Należy zauważyć, że Centrum Szkolenia Straży Granicznej w Kętrzynie oraz Centralny Ośrodek Szkolenia Straży Granicznej w Koszalinie wygrały konkurs na organizację szkoleń dla funkcjonariuszy w ramach stałego korpusu Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej⁶⁶³. Pierwszy cykl szkoleniowy dla 131 uczestników odbywał się w okresie od 13 września do 14 grudnia 2020 r.⁶⁶⁴

Frontex oraz polska Straż Graniczna intensywnie współpracują, udzielając i otrzymując w ramach wspólnych działań operacyjnych odpowiednie wsparcie osobowe oraz sprzętowe. W ten sposób realizowane jest w praktyce solidarne podejście państw członkowskich do kwestii wspólnej odpowiedzialności za efektywne zarządzanie zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej. Dzięki funkcjonowaniu Frontexu współpraca Straży Granicznej ze służbami

⁶⁵⁹ T. Róžański, M. Woszczyński, *Akademia Partnerska FRONTEx...*, *op. cit.*, 259.

⁶⁶⁰ Z dniem 24 września 2018 Akademia Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni uzyskała status Akademii Partnerskiej Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, za: AMW, *AMW Akademia Partnerską Frontex*, 26.09.2018, <https://amw.gdynia.pl/index.php/o-nas/aktualnosci/item/2273-amw-akademia-partnerska-frontex>, [dostęp: 10.09.2020].

⁶⁶¹ T. Róžański, M. Woszczyński, *Akademia Partnerska FRONTEx...*, *op. cit.*, 261.

⁶⁶² *Ibidem*.

⁶⁶³ CSSG Kętrzyn, *Staly Korpus Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej Frontex szkoli się w CSSG*, 15.09.2020, <https://www.cs.strazgraniczna.pl/cs/aktualnosci/38764,Staly-Korpus-Europejskiej-Strazy-Granicznej-i-Przybrzeżnej-Frontex-szkoli-sie-w-.html>, [dostęp: 21.12.2020].

⁶⁶⁴ *Ibidem*.

odpowiedzialnymi za kontrolę ruchu granicznego i ochronę granicy na terenie innych państw członkowskich nabiera szerszego wymiaru. To, co kiedyś było zdarzeniem o charakterze incydentalnym, realizowanym jedynie w ramach współpracy bilateralnej, stało się codziennością. Jak zwraca uwagę D. Tracz, z punktu widzenia działalności polskiej Straży Granicznej - jako formacji z wyraźnie określonymi zadaniami ustawowymi - funkcjonowanie Frontexu jest nie tylko okazją do czynnego włączenia się w solidarny wysiłek zarządzania zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej, ale też gwarancją otrzymania wsparcia w realizowaniu tych zadań w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej⁶⁶⁵. Właściwie skoordynowane wspólne działania, polegające na odpowiednim podziale zadań, uwzględniające specjalizację i doświadczenie poszczególnych funkcjonariuszy, jak również adekwatne zabezpieczenie sprzętowe stanowią o sile i efektach prowadzonych operacji i projektów.

7.5. Szkolenia, badania i innowacje

Jednym z zadań Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej było wspomaganie państw członkowskich w szkoleniach krajowych funkcjonariuszy straży granicznych, w tym w ustanowieniu wspólnych standardów szkoleniowych (art. 2 ust. 1 pkt b rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004). Zgodnie z treścią art. 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej miała za zadanie ustanawiać i rozwijać wspólny podstawowy program szkolenia funkcjonariuszy straży granicznych, jak również zapewniać - na poziomie europejskim - szkolenia dla instruktorów krajowych funkcjonariuszy straży granicznych państw członkowskich. Ponadto Frontex zobligowany został do oferowania funkcjonariuszom właściwych służb krajowych państw członkowskich dodatkowych szkoleń (w tym działań szkoleniowych na terytoriach państw członkowskich) i seminariów na tematy związane z kontrolą i ochroną zewnętrznych granic oraz dotyczące powrotów obywateli państw trzecich⁶⁶⁶.

⁶⁶⁵ D. Tracz, *Współpraca Straży Granicznej...*, op. cit., s. 254.

⁶⁶⁶ Należy zauważyć, że w celu sprostania wymaganiom w zakresie zintegrowanego zarządzania granicami już w 2006 r. Frontex aktywnie rozpoczął pracę nad opracowywaniem programów i modułów szkoleń dla funkcjonariuszy straży granicznej z poszczególnych krajów członkowskich (co kontynuowano w latach następnych). Również w 2006 r. rozpoczęto pracę nad opracowywaniem standardów szkoleń dotyczących wykrywania podrobionych dokumentów oraz szkoleń związanych ze wspólnymi działaniami dotyczącymi powrotów. W tym samym roku stworzono i zaczęto wprowadzać w życie szkolenia dotyczące wykrywania skradzionych samochodów, wspólne szkolenia taktyczne dla pilotów śmigłowców w zakresie patrolowania z powietrza oraz opracowano projekt szkoleń językowych z myślą o ustanowieniu ogólnounijnego szkolenia językowego funkcjonariuszy pracujących w biurach punktów kontaktowych i funkcjonariuszy oddelegowanych

Wejście w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 nie zmieniło co prawda literalnego brzmienia art. 2 ust. 1 pkt b) rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, niemniej wyraźnie rozwinęło kwestię wspomagania państw członkowskich w szkoleniach funkcjonariuszy krajowych straży granicznych. Funkcjonariuszom straży granicznych, którzy mieli być członkami europejskich zespołów straży granicznej, Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej zapewniać miała zaawansowane szkolenie odpowiednie do rodzaju wykonywanych przez nich zadań i przyznanych uprawnień oraz prowadzić z nimi regularne ćwiczenia zgodnie z harmonogramem zaawansowanego szkolenia i ćwiczeń (art. 5 akapit 1 ww. rozporządzenia). Frontex miał również podejmować niezbędne inicjatywy mające na celu zapewnienie, aby przed rozpoczęciem udziału w działaniach operacyjnych wszyscy funkcjonariusze straży granicznych i inni pracownicy z państw członkowskich, uczestniczący w europejskich zespołach straży granicznej - a także jego personel - odbyli szkolenie w zakresie właściwego prawa UE i prawa międzynarodowego, w tym praw podstawowych i dostępu do ochrony międzynarodowej oraz wytycznych umożliwiających rozpoznanie osób potrzebujących ochrony i skierowanie ich do odpowiednich struktur (art. 5 akapit 2 ww. rozporządzenia). Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej miała ustanawiać (i dalej rozwijać) wspólne minimalne programy szkolenia funkcjonariuszy straży granicznych oraz zapewniać szkolenie na poziomie europejskim dla instruktorów funkcjonariuszy krajowych straży granicznych państw członkowskich, w tym również w zakresie praw podstawowych, dostępu do ochrony międzynarodowej i właściwego prawa morskiego (art. 5 akapit 3 ww. rozporządzenia). Wejście w życie wspomnianego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 zobowiązało Frontex do konsultowania z forum konsultacyjnym minimalnych programów szkoleń, a państwa członkowskie do uwzględniania ich w szkoleniach swoich funkcjonariuszy (art. 5 akapit 4-5 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004). Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej zobligowana została także do ustanowienia programu wymiany, który umożliwiłby funkcjonariuszom straży granicznych uczestniczącym w europejskich zespołach straży granicznej zdobycie wiedzy i szczególnego *know-how*, poprzez wykorzystanie doświadczeń zdobytych za granicą oraz dobrych praktyk stosowanych podczas współpracy z funkcjonariuszami straży granicznych w państwach członkowskich

do wspólnych zespołów wsparcia Frontexu - za: Frontex, *Sprawozdanie roczne Agencji Frontex za 2006...*, op. cit., s. 18-19.

innych niż ich własne (art. 5 akapit 8 ww. rozporządzenia).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, w katalogu zadań Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej wymieniło m.in. wspomaganie państw członkowskich w szkoleniu krajowych funkcjonariuszy straży granicznej, innych właściwych członków personelu oraz ekspertów w dziedzinie powrotów, w tym przez ustanawianie wspólnych standardów szkoleniowych (art. 8 ust. 1 pkt p ww. rozporządzenia). Zadanie to zostało następnie powtórzone w art. 10 ust. 1 pkt w rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 z tą różnicą, że w obowiązującym rozporządzeniu podkreślono, że wspólne standardy i programy szkoleniowe powinny obejmować również kwestie związane z prawami podstawowymi. W myśl art. 36 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 (obecnie art. 62 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896) Frontex, we współpracy z odpowiednimi instytucjami szkoleniowymi państw członkowskich oraz w stosownych przypadkach - z EASO i FRA (a od momentu wejścia w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 również z eu-LISA oraz CEPOL), opracowuje wyspecjalizowane instrumenty szkoleniowe, do których zalicza się specjalne szkolenia z zakresu ochrony dzieci i innych osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej zapewnia funkcjonariuszom straży granicznej, specjalistom ds. powrotów, eskortom powrotów i pozostałym odpowiednim członkom personelu będącym członkami stałej służby, obserwatorom przymusowych powrotów, jak również obserwatorom praw człowieka specjalistyczne szkolenia adekwatne do rodzaju wykonywanych przez nich zadań i przyznanych im uprawnień. Frontex prowadzi z tymi funkcjonariuszami straży granicznych i innymi członkami zespołów regularne ćwiczenia zgodnie z harmonogramem specjalistycznych szkoleń, o którym mowa w jego rocznym programie prac. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej jest również zobowiązana do tego, by wszyscy członkowie personelu statutowego, którzy mają zostać rozmieszczeni jako członkowie zespołów, przed pierwszym rozmieszczeniem w ramach działań operacyjnych odbyli odpowiednie szkolenie⁶⁶⁷ (art. 36 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 62 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr

⁶⁶⁷ Szkolenie to powinno obejmować zagadnienia dotyczące prawa UE, prawa międzynarodowego, w tym praw podstawowych, dostępu do ochrony międzynarodowej, wytycznych dotyczących identyfikowania osób ubiegających się o ochronę i wskazywania im stosownych procedur, wytycznych dotyczących uwzględniania szczególnych potrzeb dzieci (w tym małoletnich bez opieki) oraz ofiar handlu ludźmi, osób potrzebujących pilnie pomocy medycznej oraz innych osób wymagających szczególnego traktowania, a także, jeżeli mają oni uczestniczyć w operacjach morskich – w zakresie działań poszukiwawczych i ratowniczych.

2019/1896). W tym celu, zgodnie z art. 62 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896, Frontex wdraża - na podstawie stosownych umów z wybranymi państwami członkowskimi - niezbędne programy szkoleniowe w wyspecjalizowanych placówkach tych państw członkowskich, zajmujących się szkoleniem i kształceniem, w tym w akademiach partnerskich Frontexu w państwach członkowskich. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej zapewnia, aby szkolenia były zgodne ze wspólnymi podstawowymi programami szkoleń, były zharmonizowane i sprzyjały wzajemnemu zrozumieniu i wspólnej kulturze w oparciu o wartości zapisane w traktatach. Koszty szkoleń są w całości pokrywane przez Frontex (art. 36 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 62 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Agencja zobowiązana jest również do podejmowania niezbędnych inicjatyw w celu zapewnienia szkoleń dla personelu realizującego zadania w dziedzinie powrotów (art. 36 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 62 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Podkreślić należy, że wzorem przepisów określonych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 2007/2004 Frontex zobligowany jest do ustanawiania i rozwijania wspólnych, podstawowych programów szkoleń funkcjonariuszy straży granicznych oraz zapewniania szkoleń na poziomie europejskim dla instruktorów funkcjonariuszy straży granicznych państw członkowskich, w tym w zakresie praw podstawowych, dostępu do ochrony międzynarodowej i właściwego prawa morskiego oraz wspólne programy szkoleń dla personelu realizującego zadania w dziedzinie powrotów (art. 36 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 62 ust. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). W dalszym ciągu Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej opracowuje wspólne, podstawowe programy szkoleń po zasięgnięciu opinii forum konsultacyjnego, a od momentu wejścia w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 również i urzędnika ds. praw podstawowych. *Novum* względem wcześniejszych uregulowań stanowi natomiast możliwość organizacji przez Frontex we współpracy z państwami członkowskimi i państwami trzecimi działań szkoleniowych na terytorium państw trzecich (art. 36 ust. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 62 ust. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Ponadto Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej ustanawia program wymiany umożliwiający funkcjonariuszom straży granicznych uczestniczącym w jej zespołach oraz personelowi uczestniczącemu w zespołach interwencji powrotowych zdobycie wiedzy i umiejętności przez wykorzystanie doświadczeń zdobytych za granicą oraz dobrych praktyk stosowanych w ramach współpracy

z funkcjonariuszami straży granicznych i personelem realizującym zadania w dziedzinie powrotów w państwach członkowskich innych niż ich własne (art. 36 ust. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 62 ust. 9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Podkreślenia wymaga, że rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 zobowiązało w art. 62 ust. 10 Frontex do ustanowienia i rozwijania wewnętrznego mechanizmu kontroli jakości, służącego zapewnieniu wysokiego poziomu szkolenia, wiedzy fachowej i profesjonalizmu personelu statutowego, w szczególności uczestniczącego w działaniach operacyjnych.

W myśl art. 2 ust. 1 pkt d) rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej miała za zadanie m.in. śledzić rozwój badań, mających znaczenie dla kontroli i ochrony granic zewnętrznych. Zgodnie z treścią art. 6 ww. rozporządzenia Frontex zobowiązany został do śledzenia osiągnięć w badaniach mających znaczenie dla kontroli i nadzoru granic zewnętrznych oraz przekazywać informacje Komisji oraz państwom członkowskim⁶⁶⁸. Wejście w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 zmieniło pozycję Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, która odtąd miała czynnie monitorować (a nie tylko śledzić) i uczestniczyć w rozwoju badań (art. 6 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 w brzmieniu zmienionym przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011)⁶⁶⁹.

Kwestia uczestnictwa Frontexu w badaniach znalazła się również w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, a następnie w rozporządzeniu

⁶⁶⁸ Tylko w 2006 r. Frontex zorganizował dwa warsztaty z udziałem przedstawicieli państw członkowskich i krajów będących stronami układu z Schengen, instytucji badawczych, a także instytucji UE. Oprócz tego Frontex uczestniczył w spotkaniach z przedstawicielami dostawców technologii w Europie, by prześledzić działalność badawczo-rozwojową w sektorze prywatnym. W 2006 r. Frontex wydał cztery biuletyny informacyjne dotyczące działalności badawczo-rozwojowej i je rozpowszechnił w kręgu odpowiednich krajowych organów straży granicznych. Ponadto brał udział w projektach związanych z globalnym monitoringiem środowiska i bezpieczeństwa (GMES), takich jak MARISS (obraz morza uzyskiwany w wyniku integracji informacji ze źródeł satelitarnych) i LIMES. Ponadto wydał jeden biuletyn poświęcony bezpieczeństwu granic i bezałogowym pojazdom powietrznym (UAV). W 2006 r. Frontex sfinalizował również jeden projekt poświęcony określeniu operacyjnego zapotrzebowania państw członkowskich na technologie i sieć wymiany informacji między państwami członkowskimi i instytucjami badawczymi w dziedzinie nadzorowania zielonych granic - za: Frontex, *Sprawozdanie roczne Agencji Frontex za 2006...*, *op. cit.*, s. 18-19.

⁶⁶⁹ W 2012 r. Frontex odgrywał już główną rolę w europejskich badaniach nad bezpieczeństwem, ściśle współpracując z Komisją Europejską, a także z przedstawicielami środowiska naukowego i technologicznego. Frontex w dalszym ciągu monitorował badania istotne dla kontroli i ochrony zewnętrznych granic oraz wnosił w nie wkład. Podstawą jego działań badawczo-rozwojowych było badanie potencjału oferowanego przez nowe technologie w dziedzinie zarządzania granicami w kontekście osiągnięcia dwójakiego celu, który polega na poprawie bezpieczeństwa i ułatwieniu podróży - Frontex, *Sprawozdanie ogólne za 2012...*, *op. cit.*, s. 12.

Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896. Zgodnie z treścią art. 8 ust. 1 pkt q) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 (obecnie art. 10 ust. 1 pkt x) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896) Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej zobowiązana została do uczestnictwa w rozwoju oraz zarządzaniu badaniami i innowacjami, mającymi znaczenie dla celów kontroli i nadzoru granicami zewnętrznymi, w tym do stosowania zaawansowanych technologii nadzoru (a od momentu wejścia w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 do stosowania zaawansowanych technologii ochrony) oraz tworzenia w tym zakresie odpowiednich projektów pilotażowych. Frontex aktywnie monitoruje i uczestniczy w działalności badawczej (oraz innowacyjnej), która ma znaczenie dla europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami, przekazując jej rezultaty Parlamentowi Europejskiemu, państwom członkowskim i Komisji zgodnie z odpowiednimi przepisami. Wspomniane rezultaty mogą zostać również wykorzystane we wspólnych operacjach, szybkich interwencjach na granicy, a także operacjach bądź interwencjach powrotowych (art. 37 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 66 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Należy przy tym podkreślić, że Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej zobligowana jest do wsparcia państw członkowskich oraz Komisji w określaniu kluczowych obszarów badań, a także w opracowywaniu i realizacji odpowiednich programów ramowych Unii Europejskiej w zakresie działalności o charakterze badawczym oraz innowacyjnym (art. 37 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 66 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). W celu realizacji elementów ramowego programu badań i innowacji odnoszącego się do bezpieczeństwa granic Frontex może (w przypadku stosownego upoważnienia przez Komisję) wykonywać zadania, do których zaliczyć należy: 1) zarządzanie wybranymi etapami realizacji programu i wybranymi etapami w cyklu życia konkretnych projektów na podstawie właściwych programów prac przyjętych przez Komisję, 2) przyjmowanie wykonawczych aktów budżetowych w zakresie dochodów oraz wydatków, jak również przeprowadzanie wszystkich operacji niezbędnych do zarządzania programem, 3) wsparcie w realizacji programu (art. 37 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, obecnie art. 66 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896). Co istotne, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 w art. 66 ust. 5 wprowadziło obowiązek podawania do publicznej wiadomości informacji o projektach badawczych Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, o projektach

demonstracyjnych, jak również informacji o zaangażowanych partnerach oraz o budżecie danego projektu.

7.6. Podsumowanie

Frontex od chwili powstania w 2005 r. systematycznie, w coraz większym stopniu, rozwija zakres współpracy z agencjami, instytucjami, organami i jednostkami UE, a także organizacjami międzynarodowymi. Współpraca ta zapewniana jest przez przepisy aktów prawa wtórnego, ale również przez porozumienia wykonawcze, a nawet codzienną współpracę roboczą (ang. *desk-to desk cooperation*). Zadania i rola powierzone poszczególnym agencjom, organom i jednostkom UE czy organizacjom międzynarodowym niewątpliwie są odmienne, niemniej skuteczność działań podejmowanych w obszarze zarządzania przepływami migracyjnymi zależy od zaangażowania, zarówno w sferze praktycznej, jak i technologicznej, wszystkich ww. podmiotów. Jednym z elementów europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami jest współpraca z państwami trzecimi. Warto podkreślić znaczenie postępującej intensyfikacji współpracy pomiędzy Frontexem i państwami członkowskimi Unii Europejskiej a państwami trzecimi. Ustanowienie i rozwój współpracy z państwami trzecimi służyć mają promowaniu europejskich standardów w zakresie zarządzania granicami, obejmując również kwestie poszanowania praw podstawowych oraz godności ludzkiej. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że dobrze zorganizowana i stała wymiana informacji oraz współpraca z tymi państwami, w tym m.in. z sąsiadującymi państwami trzecimi, stanowią kluczowe czynniki umożliwiające osiągnięcie celów europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami.

Celem wspólnych podstawowych programów szkoleń opracowywanych i realizowanych przez Frontex jest promowanie najwyższych standardów i najlepszych praktyk we wdrażaniu skutecznego zarządzania granicami Unii Europejskiej oraz działań w zakresie powrotów. Tylko stale rozwijana wiedza i umiejętności służb granicznych państw członkowskich i personelu Frontexu są w stanie zapewnić efektywność ich działań. Nie bez znaczenia jest również postępujące zaangażowanie Frontexu w rozwój badań (w tym w obszarze IT/ICT) i działań proinnowacyjnych.

8. Wyspecjalizowane instrumenty prawne Frontexu

8.1. Uwagi ogólne

Przedstawiając europejski system nadzorowania granic (EUROSUR), europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) oraz Europejski System Archiwizacji Obrazu - Fałszywe i Autentyczne Dokumenty Online (FADO), należy w pierwszej kolejności odnieść się do celów wyznaczonych w prawie pierwotnym UE oraz celów Frontexu, z którym są one nierozzerwalnie związane. Traktat lizboński w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości przewiduje bowiem przyjmowanie przez Radę odpowiednich środków w celu zapewnienia współpracy administracyjnej pomiędzy właściwymi służbami państw członkowskich, jak też między wspomnianymi służbami a Komisją (art. 74 TFUE). Współpraca ta dotyczy dziedzin objętych zakresem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wśród których znajdują się polityki dotyczące kontroli granicznej i migracji. Precyzując, chodzi o zapewnienie kontroli osób i skutecznego nadzoru przy przekraczaniu granic zewnętrznych, a także stopniowe wprowadzanie zintegrowanego systemu zarządzania zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej (art. 77 ust 1 pkt b-c TFUE). Aby realizować wspomniane cele, Parlament Europejski i Rada przyjmują środki niezbędne dla stopniowego wprowadzania zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi (art. 77 ust. 2 pkt d TFUE). Działalność systemów EUROSUR, ETIAS i FADO wpisuje się w cele traktatowe, a ich ustanowienie i dalszy rozwój stały się konieczne w celu usprawnienia wymiany informacji oraz współpracy operacyjnej między organami krajowymi państw członkowskich a Frontexem. W niniejszym rozdziale przedstawione zostanie, w jaki sposób ww. systemy, stanowiące wyspecjalizowane instrumenty prawne Frontexu, realizują wspomniane cele, przyczyniając się tym samym do bardziej efektywnego zarządzania granicami zewnętrznymi UE.

8.2. EUROSUR

Ustanowienie europejskiego systemu nadzorowania granic służyć miało poprawie efektywności zarządzania zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej poprzez wzmocnienie wymiany informacji między państwami członkowskimi a Europejską Agencją Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (obecnie Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej). System EUROSUR zasadniczo odnosił się do granic lądowych i morskich, a zatem dotyczył - przede wszystkim - południowych oraz wschodnich granic zewnętrznych UE. Jak słusznie zwracają uwagę A. Szachon-Pszenny oraz N. Wantuch, ustanowienie systemu EUROSUR stanowiło odpowiedź

na jeden z największych dylematów strefy Schengen, jakim było zapewnienie równowagi pomiędzy - z jednej strony - bezpieczeństwem Unii Europejskiej, a - z drugiej strony - ochroną praw osób przemieszczających się na jej terytorium⁶⁷⁰. Dzięki europejskiemu systemowi nadzorowania granic państw członkowskie UE oraz Frontex zyskały narzędzie do skuteczniejszego zapobiegania nielegalnej migracji, ale również bardziej efektywnej ochrony i ratowania życia migrantów.

Dokonując charakterystyki działalności EUROSUR-u, należy w pierwszej kolejności przedstawić jego charakter prawny. Po pierwsze, jak zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu, europejski system nadzorowania granic stanowi instrument prawny strefy Schengen⁶⁷¹. Powstanie systemu EUROSUR, będąc jednym z efektów rozszerzenia mandatu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, wynikało z reform strefy Schengen, których przyczyną był m.in. jeden ze skutków tzw. arabskiej wiosny, a konkretnie rosnąca presja migracyjna ukierunkowana na państwa UE. System ten stał się nowym instrumentem prawnym strefy Schengen, który w praktyczny sposób realizuje jej podstawowy cel, czyli wzmocnienie kontroli zewnętrznych granic, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa w ramach obszaru bez granic. Należy także podkreślić, iż europejski system nadzorowania granic wpisuje się w politykę kontroli granic oraz migracyjną, które powstały na bazie *acquis* Schengen po włączeniu go do prawa Unii Europejskiej. Po drugie, EUROSUR stanowi wyspecjalizowaną strukturę w ramach Frontexu. Europejski system nadzorowania granic tworzył wspólne ramy techniczne, służące do wymiany informacji między państwami członkowskimi UE a Europejską Agencją Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (a następnie Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej). Tym samym można go uznać za sformalizowane oraz zinstytucjonalizowane forum współpracy pomiędzy państwami członkowskimi a Frontexem. System EUROSUR stanowi więc nową formę prawno-techniczną, która gwarantować miała bezpieczeństwo zewnętrznych granic Unii Europejskiej, a jego działalność służy trzem głównym celom: 1) zwalczaniu nielegalnej migracji, 2) zwalczaniu przestępczości transgranicznej oraz 3) ochronie i ratowaniu życia migrantów.

Jak już wspomniano wcześniej, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 wprowadziło do rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 dwie, z pozoru niewielkie, zmiany. Pierwszą z nich było dodanie do art. 2 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr

⁶⁷⁰ A. Szachon-Pszenny, N. Wantuch, *Celowość budowy i charakter prawny...*, op. cit., s. 88.

⁶⁷¹ *Ibidem*.

2007/2004 określającego katalog zadań Frontexu dodatkowego pkt i), w myśl którego jednym z zadań Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej - a po przekształceniu w 2016 r. Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej - było od tego momentu również zapewnienie niezbędnej pomocy w opracowywaniu i działaniu europejskiego systemu nadzorowania granic, zaś w stosownych przypadkach, w opracowywaniu wspólnego środowiska wymiany informacji, w tym współdziałania systemów, w szczególności poprzez ustanowienie, utrzymywanie oraz koordynowanie ram EUROSUR-u, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013. Drugą z wprowadzonych zmian było natomiast dodanie do rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 art. 11 ca, określającego zasady przetwarzania danych osobowych w ramach EUROSUR-u. Szczegółowe postanowienia dotyczące funkcjonowania europejskiego systemu nadzorowania granic znalazły się natomiast - w pozostającym w mocy do chwili wejścia w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896⁶⁷² - rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013. Obecnie obowiązujące rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 przejęło niejako przepisy dotyczące EUROSUR-u, dokonując jednak pewnych modyfikacji.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 jedną z głównych funkcji⁶⁷³ europejskiego systemu nadzorowania granic było stworzenie jednolitych ram dla wymiany informacji i współpracy w dziedzinie ochrony granic, z uwzględnieniem już istniejących mechanizmów wymiany informacji i współpracy. Na ramy EUROSUR-u składały się następujące elementy: a) krajowe ośrodki koordynacji, b) krajowe obrazy sytuacji⁶⁷⁴, c) sieć komunikacyjna, d) europejski obraz sytuacji, e) wspólny przedgraniczny obraz sytuacji oraz f) wspólne stosowanie narzędzi nadzoru. W tym miejscu warto zauważyć, że ww. elementy - w myśl art. 4 ust. 4 ww. rozporządzenia - tworzono i utrzymywano zgodnie z zasadami określonymi w załączniku do ww. rozporządzenia, tj.: a) zasadą wspólnoty interesów (krajowe ośrodki koordynacji i Frontex tworzyły określone

⁶⁷² Wraz z wejściem w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896, zgodnie z treścią jego art. 123 ust. 1, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 utraciło moc, z wyjątkiem art. 9 ust. 3, 5, 7-10 oraz art. 10 ust. 5 i 7, które utracą moc z dniem wyjściem w życie aktu wykonawczego, o którym mowa w art. 24 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896.

⁶⁷³ A. Gruszczak, *Europejska wspólnota...*, *op. cit.*, s. 226.

⁶⁷⁴ Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt d) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013, pod pojęciem „obraz sytuacji” należało rozumieć interfejs graficzny, służący przedstawieniu w czasie zbliżonym do rzeczywistego danych oraz informacji pochodzących od różnych organów, z różnych czujników, platform oraz innych źródeł, które są wymieniane kanałami komunikacyjnymi i informacyjnymi z innymi organami w celu uzyskania znajomości sytuacji i wspierania zdolności reagowania na granicach zewnętrznych oraz w strefie przedgranicznej.

wspólnoty interesów do celów wymiany informacji i prowadzenia współpracy w ramach EUROSUR-u), b) zasadami spójnego zarządzania i korzystania z istniejących struktur (Frontex zapewniał spójność pomiędzy różnymi elementami ram EUROSUR-u, w tym dostarczając wytycznych oraz wsparcia krajowym ośrodkom koordynacji oraz promując interoperacyjność informacji i technologii; w miarę możliwości ramy EUROSUR-u wykorzystywały istniejące systemy i zdolności, aby jak najlepiej wykorzystać środki z budżetu ogólnego Unii Europejskiej i unikać powielania działań), c) zasadami wymiany informacji i zabezpieczania informacji (uzyskane w ramach EUROSUR-u informacje były dostępne dla wszystkich krajowych ośrodków koordynacji i dla samego Frontexu, chyba że ustanowiono lub uzgodniono określone ograniczenia w tym zakresie; krajowe ośrodki koordynacji zapewniały dostępność, poufność oraz integralność informacji wymienianych na szczeblu krajowym, europejskim i międzynarodowym; z kolei Frontex zapewniał dostępność, poufność oraz integralność informacji wymienianych na szczeblu europejskim i międzynarodowym), d) zasadami ukierunkowania na usługi oraz normalizacji (różne aspekty zdolności EUROSUR-u wykorzystywano z zastosowaniem podejścia ukierunkowanego na usługi; Frontex zapewniał oparcie ram EUROSUR-u, w miarę możliwości, na normach ustalonych na szczeblu międzynarodowym), a także e) zasadą elastyczności (opracowano strukturę organizacyjną, informacyjną i technologiczną, aby umożliwiającą zainteresowanym użytkownikom EUROSUR-u reagowanie na zmianę sytuacji w sposób elastyczny i ustrukturyzowany).

W myśl art. 6 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 Frontex zobowiązany został do: a) tworzenia i utrzymywania sieci komunikacyjnej w ramach EUROSUR-u, b) tworzenia i utrzymywania europejskiego obrazu sytuacji, c) tworzenia i utrzymywania wspólnego przedgranicznego obrazu sytuacji, a także d) koordynowania wspólnego stosowanie narzędzi nadzoru. Do celów tych Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, a po przekształceniu Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej, działała dwadzieścia cztery godziny na dobę przez siedem dni w tygodniu (art. 6 ust. 2 ww. rozporządzenia). Frontex za pośrednictwem sieci komunikacyjnej zapewniał krajowym ośrodkom koordynacji nieograniczony dostęp do europejskiego obrazu sytuacji oraz do wspólnego przedgranicznego obrazu sytuacji (art. 4 ust. 3 ww. rozporządzenia). Zgodnie z art. 7 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (a później Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej) tworzyła i utrzymywała sieć komunikacyjną w celu zapewnienia łączności

i narzędzi analitycznych oraz umożliwienia wymiany informacji szczególnie chronionych, nieobjętych klauzulą tajności oraz informacji niejawnych - pomiędzy krajowymi ośrodkami koordynacji - w sposób bezpieczny i w czasie zbliżonym do rzeczywistego. Sieć działała (i wciąż działa) dwadzieścia cztery godziny na dobę przez siedem dni w tygodniu, umożliwiając: a) dwustronną i wielostronną wymianę informacji w czasie zbliżonym do rzeczywistego, b) organizowanie konferencji audio i wideo, c) bezpieczne postępowanie z informacjami szczególnie chronionymi nieobjętymi klauzulą tajności oraz przechowywanie, przekazywanie i przetwarzanie takich informacji, jak również d) bezpieczne postępowanie z informacjami niejawnymi UE objętymi klauzulą tajności do poziomu RESTREINT UE/EU RESTRICTED (lub do poziomu objętego równoważną krajową klauzulą tajności) oraz przechowywanie, przekazywanie i przetwarzanie takich informacji, przy zapewnieniu postępowania z informacjami niejawnymi, ich przechowywania, przekazywania i przetwarzania w ramach odrębnej i należycie akredytowanej części sieci komunikacyjnej. W myśl art. 7 ust. 2 ww. rozporządzenia Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, a następnie Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej, zapewniała pomoc techniczną i gwarantuje interoperacyjność sieci komunikacyjnym z każdym innym systemem teleinformatycznym, którym zarządza.

Krajowe obrazy sytuacji, a także tworzone i utrzymywane przez Frontex europejski obraz sytuacji oraz wspólny przedgraniczny obraz sytuacji - ostatni obecnie zastąpiony przez współtworzony i współutrzymywany przez Frontex szczególny obraz sytuacji - opracowywało się poprzez gromadzenie, ocenianie, zestawianie, analizowanie, interpretowanie, generowanie, wizualizowanie i rozpowszechnianie informacji (art. 8 ust. 1 ww. rozporządzenia). Obrazy te składają się z następujących warstw: a) zdarzeniowej, b) operacyjnej oraz c) analitycznej (art. 8 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013, obecnie art. 24 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896).

Zgodnie z art. 10 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (a po przekształceniu Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej) tworzyła i utrzymywała europejski obraz sytuacji w celu dostarczenia krajowym ośrodkom koordynacji skutecznych, dokładnych i aktualnych informacji i analiz. W myśl art. 10 ust. 2 ww. rozporządzenia na europejski obraz sytuacji składały się informacje pochodzące z następujących źródeł, tj.: a) krajowych obrazów sytuacji, b) samego Frontexu, c) Komisji, przekazującej strategiczne informacje na temat kontroli

granicznej, w tym na temat niedociągnięć w przeprowadzaniu kontroli na granicach zewnętrznych, d) delegatur i biur Unii Europejskiej, e) innych odpowiednich organów, biur i agencji UE oraz organizacji międzynarodowych, a także f) innych źródeł. Warstwa zdarzeniowa europejskiego obrazu sytuacji, zgodnie z treścią art. 10 ust. 3 ww. rozporządzenia, zawierała informacje dotyczące: a) zdarzeń i innych elementów objętych warstwą zdarzeniową krajowego obrazu sytuacji, b) zdarzeń i innych elementów objętych wspólnym przedgranicznym obrazem sytuacji oraz c) zdarzeń w obszarze operacyjnym wspólnych działań, projektu pilotażowego lub szybkiej interwencji koordynowanych przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, a następnie Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Co istotne, w europejskim obrazie sytuacji Frontex uwzględniano poziom ryzyka przypisany określonej sytuacji w krajowym obrazie sytuacji przez krajowy ośrodek koordynacji (art. 10 ust. 4 ww. rozporządzenia). Z kolei na warstwę operacyjną europejskiego obrazu sytuacji składały się następujące podwarstwy: a) podwarstwa „środki własne”, zawierająca informacje na temat pozycji, czasu, statusu i rodzaju środków zaangażowanych we wspólne operacje, projekty pilotażowe lub szybkie interwencje podejmowane przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, a po przekształceniu Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej (lub środków pozostających do jej dyspozycji), jak również informacje na temat planu rozmieszczenia, w tym na temat obszaru działań, harmonogramów patroli oraz kodów komunikacyjnych, b) podwarstwa „operacje”, zawierająca informacje na temat wspólnych operacji, projektów pilotażowych lub szybkich interwencji koordynowanych przez Frontex, w tym opis misji, lokalizacji, statusu, czasu trwania, informacji na temat zaangażowanych państw członkowskich i innych podmiotów, codziennych i cotygodniowych raportów sytuacyjnych, danych statystycznych oraz pakietów informacyjnych dla mediów, a także c) podwarstwa „informacje o środowisku”, zawierająca informacje na temat terenu i warunków pogodowych na granicach zewnętrznych (art. 10 ust. 5 ww. rozporządzenia). Należy podkreślić, iż informacjom dotyczącym środków własnych objętych warstwą operacyjną europejskiego obrazu sytuacji nadawano klauzulę RESTREINT UE/EU RESTRICTED (art. 10 ust. 6. ww. rozporządzenia). Warstwa analityczna europejskiego obrazu sytuacji miała natomiast taką samą strukturę jak warstwa krajowego obrazu sytuacji i składały się na nią następujące podwarstwy: a) „informacje”, zawierająca informacje na temat kluczowych zmian i wskaźników istotnych dla celów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013, b) „analizy”, zawierająca materiały analityczne, tendencje w zakresie oceny ryzyka, regionalne monitoringi,

obserwacje na temat regionu oraz informacyjne informacje sygnałowe istotne dla celów Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013, c) „dane operacyjne”, zawierająca przeanalizowane informacje istotne dla celów ww. rozporządzenia, a w szczególności dla przypisania poziomów ryzyka odcinkom granicy zewnętrznej oraz d) „obrazy i dane geograficzne”, która zawierała obrazy referencyjne, mapy kontekstowe, oceny przeanalizowanych informacji oraz analizy zmian (obrazy uzyskane w ramach monitorowania Ziemi), jak również informacje na temat wykrytych zmian, informacje geograficzne oraz mapy przenikalności granic zewnętrznych.

Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, a następnie Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej tworzyła i utrzymywała również wspólny przedgraniczny obraz sytuacji celem dostarczenia krajowym ośrodkom koordynacji skutecznych, dokładnych oraz aktualnych informacji i analiz dotyczących strefy przedgranicznej⁶⁷⁵ (art. 11 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013). Zgodnie z art. 11 ust. 2 wspólny przedgraniczny obraz sytuacji składał się z informacji pochodzących z następujących źródeł: a) krajowych ośrodków koordynacji, w tym informacji i sprawozdań przekazanych przez oficerów łącznikowych państw członkowskich za pośrednictwem właściwych organów krajowych, b) delegatur i biur Unii Europejskiej, c) Frontexu, w tym informacji i sprawozdań przekazywanych przez oficerów łącznikowych, d) innych odpowiednich organów, biur i agencji UE oraz organizacji międzynarodowych, e) organów państw trzecich na podstawie umów dwu- lub wielostronnych lub w ramach sieci regionalnych, o których mowa w art. 20 ww. rozporządzenia, za pośrednictwem krajowych ośrodków koordynacji, a także f) innych źródeł. Co istotne, wspólny przedgraniczny obraz sytuacji mógł zawierać informacje istotne dla ochrony granicy powietrznej oraz odpraw w przejściach granicznych na granicach zewnętrznych (art. 11 ust. 3 ww. rozporządzenia). Warstwy zdarzeniowa, operacyjna i analityczna wspólnego przedgranicznego obrazu sytuacji miały taką samą strukturę jak warstwy europejskiego obrazu sytuacji (art. 11 ust. 4 ww. rozporządzenia). Należy przy tym podkreślić, że Frontex przypisywał pojedynczy, orientacyjny poziom ryzyka każdemu zdarzeniu objętemu warstwą zdarzeniową wspólnego przedgranicznego obrazu sytuacji na obszarze przedgranicznym (art. 11 ust. 5 zd. 1), informując krajowe ośrodki koordynacji o wszelkich zdarzeniach w strefie przedgranicznej (art. 11 ust. 5 zd. 2 ww. rozporządzenia).

Oprócz odpowiadania za zarządzanie analizą sytuacyjną na poziomie ponadnarodowym

⁶⁷⁵ Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt g) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 pojęcie „strefa przedgraniczna” oznaczało obszar geograficzny poza granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej.

- a zwłaszcza za opisane powyżej tworzenie i utrzymywanie europejskiego i przedgranicznego obrazu sytuacyjnego - Frontex odpowiadał (i odpowiada nadal) za koordynację wspólnego stosowania narzędzi nadzoru, celem zapewnienia krajowym ośrodkom koordynacji - a także własnym strukturom - informacji na temat ochrony granic zewnętrznych oraz strefy przedgranicznej w regularny, rzetelny i efektywny pod względem kosztów sposób (art. 12 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013). Zgodnie z art. 12. ust. 2 ww. rozporządzenia Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (a po przekształceniu Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej) na wniosek krajowego ośrodka koordynacji zobligowana była dostarczać informacji na temat granic zewnętrznych składającego wniosek państwa członkowskiego i na temat strefy przedgranicznej, które można było uzyskać w ramach: a) selektywnego monitorowania wyznaczonych portów i terenów nadbrzeżnych państw trzecich, które zostały wskazane na podstawie analizy ryzyka i informacji jako punkty przyjmowania na pokład lub punkt tranzytowy dla pojazdów lub statków morskich i innych jednostek wykorzystywanych do celów związanych z nielegalną imigracją lub przestępczością transgraniczną, b) śledzenia na morzu pełnym statków morskich lub innych jednostek, co do których zachodzi podejrzenie lub zostało wskazane, że są wykorzystywane do celów związanych z nielegalną imigracją lub przestępczością transgraniczną, c) monitorowania wyznaczonych stref na obszarach morskich w celu wykrywania, identyfikowania i śledzenia statków morskich i innych jednostek, wykorzystywanych lub co do których zachodzi podejrzenie, że są wykorzystywane do celów związanych z nielegalną imigracją lub przestępczością transgraniczną, d) oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do wyznaczonych stref na obszarach morskich oraz na lądowej granicy zewnętrznej, przeprowadzonej w celu zoptymalizowania działań w zakresie monitorowania i patrolowania, a także e) selektywnego monitorowania wyznaczonych stref przedgranicznych przy granicach zewnętrznych, które zostały wskazane na podstawie analizy ryzyka i informacji jako potencjalne strefy wyjazdu lub tranzytu do celów nielegalnej imigracji lub przestępczości transgranicznej. W myśl art. 12 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 Frontex dostarczał ww. informacje poprzez połączenie i analizę danych, które mogły pochodzić z następujących systemów, czujników i platform: a) systemów zgłaszania statków morskich (zgodnie z określającymi je odpowiednimi podstawami prawnymi), b) obrazu satelitarne, c) czujników umieszczonych na jakimkolwiek pojeździe, statku morskim lub innej jednostce. Należy zauważyć, iż Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, a po przekształceniu

Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej, mogła odrzucić wniosek złożony przez krajowy ośrodek koordynacji ze względów technicznych, finansowych lub operacyjnych, w stosownym czasie powiadamiając krajowy ośrodek koordynacji o powodach takiego odrzucenia (art. 12 ust. 4 ww. rozporządzenia).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 wprowadziło także szczegółowe zasady dotyczące reagowania na ryzyko na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej. Każde państwo członkowskie zobowiązane zostało do dokonania podziału swoich zewnętrznych granic lądowych i morskich na odcinki, a następnie powiadomienia o tym Frontexu (art. 14 ww. rozporządzenia). Na podstawie przygotowanej przez siebie analizy ryzyka - i w porozumieniu z danym państwem członkowskim - Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (zaś po przekształceniu Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej) zobligowana została do przypisywania (a także dokonywania późniejszych zmian) określonych poziomów ryzyka każdemu odcinkowi zewnętrznych granic lądowych i morskich państw członkowskich, tj.: a) niskiego poziomu ryzyka - w przypadku występowania na danym odcinku zdarzeń związanych z nielegalną migracją lub przestępczością transgraniczną występujących na danym odcinku granicy, jeżeli te zdarzenia mają nieznaczny wpływ na bezpieczeństwo granic, b) średniego poziomu ryzyka - w przypadku zdarzeń związanych z nielegalną migracją lub przestępczością transgraniczną występujących na danym odcinku granicy, jeżeli te zdarzenia mają umiarkowany wpływ na bezpieczeństwo granic, a także c) wysokiego poziomu ryzyka - w przypadku zdarzeń związanych z nielegalną imigracją lub przestępczością transgraniczną występujących na danym odcinku granicy, jeżeli te zdarzenia mają istotny wpływ na bezpieczeństwo granic (art. 15 ust. 1 ww. rozporządzenia). Frontex przedstawiał wizualizację ww. poziomów ryzyka przypisanych granicom zewnętrznym w europejskim obrazie sytuacji (art. 15 ust. ww. rozporządzenia). W przypadku przypisania danemu odcinkowi zewnętrznej granicy lądowej lub morskiej niskiego poziomu ryzyka odpowiedzialność za organizację jego ochrony spoczywała na krajowych organach odpowiedzialnych za ochronę granic zewnętrznych (art. 16 ust. 1 pkt a) ww. rozporządzenia). Jeżeli danemu odcinkowi został przypisany średni poziom ryzyka, oprócz organizacji ochrony, krajowe organy odpowiedzialne za ochronę zobowiązane zostały do każdorazowego powiadamiania krajowych ośrodków koordynacji o zastosowanych środkach (art. 16 ust. 1 pkt b) ww. rozporządzenia). Natomiast w przypadku tych odcinków granic, którym nadano wysoki poziom ryzyka - w uzupełnieniu środków z dwóch niższych poziomów - krajowe ośrodki koordynacji zobligowane zostały do udzielenia niezbędnego wsparcia krajowym organom

odpowiedzialnym za ochronę, a także do zastosowania wzmocnionych środków ochrony. Co więcej, państwo członkowskie, którego odcinkowi zewnętrznej granicy przypisano wysoki poziom ryzyka, mogło zwrócić się o wsparcie do Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (a następnie Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej). W takim przypadku Frontex, zgodnie z art. 16 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013, mógł udzielić wsparcia wnioskującemu państwu członkowskiemu w szczególności przez: a) zastosowanie preferencyjnego traktowania w odniesieniu do wspólnego stosowania narzędzi nadzoru, b) koordynowanie rozmieszczenia europejskich zespołów straży granicznej zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, a następnie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624, c) zapewnienie rozmieszczenia wyposażenia technicznego pozostającego do jego dyspozycji zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, a następnie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 oraz d) koordynowanie wszelkiego dodatkowego wsparcia zaoferowanego przez inne państwa członkowskie. Warto zaznaczyć, że Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (po przekształceniu Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej) wraz z danym państwem członkowskim oceniała w swoich produktach analizy ryzyka przypisanie poziomów ryzyka oraz odpowiednie środki zastosowane na szczeblu krajowym oraz unijnym.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 wprowadziło również pewne szczególne zapisy dotyczące współpracy Frontexu z innymi podmiotami. Nowym, bardzo szerokim uprawnieniem Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej) stała się możliwość wykorzystywania przez nią istniejących informacji, zdolności oraz systemów dostępnych w ramach innych instytucji, organów, biur i agencji UE oraz organizacji międzynarodowych, działając zgodnie z ich odpowiednimi ramami prawnymi (art. 18 ust. 1 ww. rozporządzenia). W tym celu literalnie przesądzono o współpracy Frontexu z: a) Europol, w celu wymiany informacji na temat przestępczości transgranicznej, które uwzględniał w europejskim obrazie sytuacji), b) Centrum Satelitarnym Unii Europejskiej, Europejską Agencją Bezpieczeństwa Morskiego oraz Europejską Agencją Kontroli Rybołówstwa, przy zapewnianiu wspólnego stosowania narzędzi nadzoru, c) Komisją, Europejską Służbą Działań Zewnętrznych, organami, biurami i agencjami, w tym Europejskim Urzędem Wsparcia w dziedzinie Azylu, które mogły dostarczać mu informacji istotnych dla utrzymania europejskiego obrazu sytuacji oraz

przedgranicznego obrazu sytuacji, d) organizacjami międzynarodowymi, które mogły dostarczać mu informacji istotnych dla utrzymania europejskiego obrazu sytuacji oraz przedgranicznego obrazu sytuacji (art. 18 ust. 2 ww. rozporządzenia). Ponadto, w myśl art. 18 ust. 3 ww. rozporządzenia, dopuszczono możliwość współpracy Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (zaś po przekształceniu Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej) w celu wymiany informacji na temat przestępczości transgranicznej, które mogły zostać zawarte w europejskim obrazie sytuacji z Morskim Centrum Analiz i Operacji ds. Zwalczania Narkotyków (MAOCN) oraz Ośrodkiem Koordynacji Walki z Narkotykami na Morzu Śródziemnym (CeCLAD-M). Wymiana informacji pomiędzy Frontexem a wskazanymi wyżej organami, biurami, agencjami oraz organizacjami międzynarodowymi odbywała się za pośrednictwem sieci komunikacyjnej określonej w ww. rozporządzeniu (lub za pośrednictwem innych sieci komunikacyjnych spełniających kryteria dostępności, poufności i integralności), natomiast szczegóły współpracy regulowane były jako część ustaleń roboczych, dokonanych zgodnie z właściwymi przepisami rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, a następnie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 uwzględniło kwestie dotyczące EUROSUR-u, przesądając o tym, że europejski system nadzorowania granic stanowić będzie zintegrowane ramy wymiany informacji i współpracy operacyjnej w ramach Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, służące poprawie znajomości sytuacji oraz zwiększeniu zdolności reagowania do celów zarządzania granicami, w tym wykrywania, zapobiegania i zwalczania nielegalnej imigracji i przestępczości transgranicznej, jak również przyczyniania się do zapewnienia ochrony i ratowania życia migrantów (art. 18 ww. rozporządzenia). Zgodnie z treścią art. 19 ust. 1-2 ww. rozporządzenia EUROSUR wykorzystuje się do celów odprawy granicznej na wyznaczonych przejściach granicznych, a także do ochrony zewnętrznych granic lądowych, morskich i powietrznych, w tym do monitorowania, wykrywania, identyfikowania, śledzenia i przechwytywania niedozwolonego przekraczania granic oraz zapobiegania mu, do celów wykrywania i zwalczania nielegalnej imigracji i przestępczości transgranicznej, jak również zapobiegania tym zjawiskom, a także przyczyniania się do zapewnienia ochrony i ratowania życia migrantów. Jednocześnie zauważyć należy, że EUROSUR-u nie wykorzystuje się na potrzeby żadnych środków prawnych bądź administracyjnych zastosowanych w sytuacji, gdy właściwe organy jednego z państw członkowskich przechwyciły transgraniczną działalność przestępczą lub

niedozwolone przekraczanie granic zewnętrznych przez osoby.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 zmodyfikowało komponenty EUROSUR-u. W myśl art. 20 ust. 1 ww. rozporządzenia państwa członkowskie oraz Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej korzystają z EUROSUR-u do celów związanych z wymianą informacji oraz współpracy w dziedzinie ochrony granic, przy uwzględnieniu już istniejących mechanizmów wymiany informacji i współpracy. Tym samym EUROSUR składa się z następujących elementów: a) krajowych ośrodków koordynacji, b) krajowych obrazów sytuacji, c) europejskiego obrazu sytuacji, w tym informacji na temat odcinków granicy zewnętrznej wraz z odpowiadającymi im poziomami ryzyka, d) szczególnych obrazów sytuacji, e) połączonych obrazów sytuacji, a także f) zintegrowanego planowania. Krajowe ośrodki koordynacji dostarczają Frontexowi, za pośrednictwem sieci komunikacyjnej i odpowiednich systemów, informacje pochodzące z ich krajowych obrazów sytuacji, a także - w stosownych przypadkach - szczególnych obrazów sytuacji niezbędnych do utworzenia i utrzymania europejskiego obrazu sytuacji (art. 20 ust. 2 ww. rozporządzenia). Jednocześnie Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej zapewnia krajowym ośrodkom koordynacji, za pośrednictwem sieci komunikacyjnej, nieograniczony całodobowy dostęp przez siedem dni w tygodniu do szczególnych obrazów sytuacji oraz do europejskiego obrazu sytuacji (art. 20 ust. 3 ww. rozporządzenia).

Zarówno krajowe obrazy sytuacji, europejski obraz sytuacji, jak również szczególny obraz sytuacji opracowywany jest w ramach zbierania, oceniania, zestawiania, analizowania, interpretowania, generowania, wizualizowania oraz rozpowszechniania informacji. Obrazy sytuacji składają się z następujących warstw: a) zdarzeniowej, która obejmuje wydarzenia, a także zdarzenia związane z przypadkami niedozwolonego przekraczania granicy oraz z przestępczością transgraniczną, jak również, jeżeli są dostępne, informacje na temat niedozwolonego wtórnego przemieszczania się w celu zrozumienia tendencji migracyjnych, liczebności i szlaków, b) operacyjnej, która zawierają informacje na temat operacji, w tym planu rozmieszczenia, obszaru operacji oraz pozycji, czasu, statusu oraz rodzaju środków zaangażowanych zgodnie z planem operacyjnym, c) analitycznej, która zawiera przeanalizowane informacje istotne dla celów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 - i w szczególności - dla przypisania poziomów ryzyka odcinkom granicy zewnętrznej, takich jak obrazy i dane geograficzne, kluczowe zmiany bądź wskaźniki, sprawozdania analityczne, jak również inne, istotne informacje o charakterze uzupełniającym (art. 24 ust. 1 ww. rozporządzenia).

Frontex zobowiązany został do tworzenia i utrzymywania europejskiego obrazu sytuacji

oraz współtworzenia oraz współutrzymywania szczególnych obrazów sytuacji. Europejski obraz sytuacji służy dostarczaniu krajowym ośrodkom koordynacji, a także Komisji, skutecznym, dokładnym i aktualnym informacji oraz analiz dotyczących granic zewnętrznych, strefy przedgranicznej, jak również niedozwolonego, wtórnego przemieszczania się (art. 26 ust. 1 ww. rozporządzenia). Zgodnie z art. 26 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 na europejski obraz sytuacji składają się informacje zebrane z następujących źródeł: a) krajowych ośrodków koordynacji oraz krajowych obrazów sytuacji, jak również informacje oraz sprawozdania otrzymane od urzędników łącznikowych ds. imigracji, b) delegatur UE oraz misji i operacji w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, c) innych odpowiednich organów i jednostek organizacyjnych UE oraz organizacji międzynarodowych, d) organów państw trzecich, na podstawie umów dwustronnych lub wielostronnych i w ramach sieci regionalnych bądź porozumień roboczych, e) własnych zasobów Frontexu oraz f) innych źródeł. Należy zauważyć ponadto, iż w myśl art. 26 ust. 3 ww. rozporządzenia warstwa zdarzeniowa europejskiego obrazu sytuacji zawiera informacje, które dotyczą: a) zdarzeń i innych wydarzeń objętych warstwą zdarzeniową krajowych obrazów sytuacji, b) zdarzeń i innych wydarzeń objętych szczególnymi obrazami sytuacji, a także c) zdarzeń na obszarze operacyjnym wspólnej operacji lub szybkiej interwencji koordynowanej przez Frontex lub na obszarze *hotspotu*. Warstwa operacyjna europejskiego obrazu sytuacji zawiera natomiast informacje na temat wspólnych operacji oraz szybkich interwencji koordynowanych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, jak również obszarów *hotspotów*, obejmując opisy misji, lokalizacje, status, czas trwania, informacje na temat zaangażowanych państw członkowskich i innych podmiotów, codzienne i cotygodniowe raporty sytuacyjne, dane statystyczne, a także pakiety informacyjne dla mediów (art. 26 ust. 4 ww. rozporządzenia). Co istotne, informacjom dotyczącym środków własnych objętych warstwą operacyjną europejskiego obrazu sytuacji można w stosownych przypadkach nadać klauzulę tajności RESTREINT UE/EU RESTRICTED (art. 26 ust. 5 ww. rozporządzenia). Na podstawie art. 26 ust. 6 ww. rozporządzenia w europejskim obrazie sytuacji Frontex zobowiązany jest uwzględniać poziomy ryzyka przypisane konkretnym zdarzeniom w krajowych obrazach sytuacji poprzez krajowe ośrodki koordynacji (każdemu zdarzeniu w strefie przedgranicznej Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej przypisuje pojedynczy orientacyjny poziom ryzyka i informuje o tym krajowe ośrodki koordynacji). Frontex oraz państwa członkowskie, w myśl art. 27 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896, mogą tworzyć i utrzymywać szczególne obrazy sytuacji w celu wspierania szczególnych działań operacyjnych na granicach zewnętrznych bądź

dzielenia się informacjami z instytucjami, organami i jednostkami organizacyjnymi UE oraz z organizacjami międzynarodowymi lub z państwami trzecimi. Podkreślenia wymaga, że szczególne obrazy sytuacji składają się z podzbioru informacji z krajowych i europejskich obrazów sytuacji (art. 27 ust. 2 ww. rozporządzenia). Szczegółowe zasady tworzenia i udostępniania szczególnych obrazów sytuacji ustanawiane są w planie operacyjnym dotyczącym konkretnego działania operacyjnego oraz w umowie dwustronnej lub wielostronnej, w przypadku gdy szczególny obraz sytuacji jest tworzony w ramach dwustronnej lub wielostronnej współpracy z państwami trzecimi (art. 27 ust. 3 ww. rozporządzenia).

Należy zauważyć, że Frontex, zgodnie z art. 28 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896, koordynuje tzw. połączone usługi EUROSUR-u, co stanowi istotne *novum* względem przepisów określonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013. Celem połączonych usług EUROSUR-u jest zapewnienie - w sposób regularny, rzetelny i efektywny pod względem kosztów - krajowym ośrodkom koordynacji, Komisji oraz własnym strukturom informacji dotyczących granic zewnętrznych oraz strefy przedgranicznej. Tym samym, w myśl art. 28 ust. 2 ww. rozporządzenia, Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej, na wniosek krajowego ośrodka koordynacji, dostarcza mu informacji dotyczących granic zewnętrznych państwa członkowskiego, do którego ośrodek ten należy, jak również na temat strefy przedgranicznej, które to informacje mogą zostać uzyskane w ramach: a) selektywnego monitorowania wyznaczonych portów, jak i terenów nadbrzeżnych państw trzecich, które zostały wskazane na podstawie analizy ryzyka i informacji jako możliwe punkty przyjmowania na pokład lub punkt tranzytowy dla pojazdów bądź statków morskich oraz innych jednostek wykorzystywanych do celów związanych z nielegalną migracją lub przestępczością transgraniczną, b) śledzenia statków morskich lub innych jednostek na pełnym morzu, a także śledzenia statków powietrznych, w przypadku gdy wobec tych statków morskich, innych jednostek lub statków powietrznych zachodzi uzasadnione podejrzenie lub zostało wskazane, iż są wykorzystywane do celów związanych z nielegalną imigracją lub przestępczością transgraniczną, w tym w przypadku osób znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu, w celu przekazania tej informacji odpowiednim organom właściwym w zakresie akcji poszukiwania i ratowania, c) monitorowania wyznaczonych stref na obszarach morskich celem wykrywania, identyfikowania i śledzenia statków morskich oraz innych jednostek wykorzystywanych lub co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że są wykorzystywane do celów związanych z nielegalną imigracją bądź przestępczością transgraniczną, w tym w przypadku osób znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu w celu przekazania tej informacji

odpowiednim organom właściwym w zakresie akcji poszukiwania i ratowania, d) monitorowania wyznaczonych stref granic powietrznych w celu wykrywania, identyfikowania i śledzenia statków powietrznych i innych form wyposażenia wykorzystywanych lub - co do których zachodzi podejrzenie - że są wykorzystywane do celów związanych z nielegalną migracją bądź przestępczością transgraniczną, e) oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do wyznaczonych stref na obszarach morskich oraz na lądowej i powietrznej granicy zewnętrznej, przeprowadzonej celem optymalizacji działań w zakresie monitorowania i patrolowania, f) selektywnego monitorowania wyznaczonych stref przedgranicznych przy granicach zewnętrznych, które zostały wskazane na podstawie analizy ryzyka i informacji jako potencjalne strefy wyjazdu lub tranzytu do celów nielegalnej imigracji lub przestępczości transgranicznej, g) monitorowania ruchów migracyjnych do UE i wewnątrz UE pod względem tendencji, liczebności oraz szlaków, h) monitorowania mediów, wywiadu ze źródeł jawnych i analizy działalności w Internecie zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW lub rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE⁶⁷⁶ w celu zapobiegania nielegalnej imigracji lub przestępczości transgranicznej, i) analizy informacji, które pochodzą z wielkoskalowych systemów informatycznych w celu wykrywania zmieniających się szlaków i metod wykorzystywanych do celów nielegalnej imigracji i przestępczości transgranicznej. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 28 ust. 3-4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896, Frontex może odrzucić wniosek złożony przez krajowy ośrodek koordynacji ze względów technicznych, finansowych bądź operacyjnych, w stosownym czasie powiadamiając krajowy ośrodek koordynacji o powodach wspomnianego odrzucenia. Co istotne, Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej może - z własnej inicjatywy - korzystać ze wspomnianych wyżej narzędzi nadzoru celem zbierania informacji na temat stref przedgranicznych istotnych w kontekście europejskiego obrazu sytuacji.

Podkreślenia wymaga, że art. 22 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

⁶⁷⁶ Dz. Urz. L 119 z 4.5.2016, s. 1-88.

(UE) nr 2019/1896 zobowiązał Komisję w ścisłej współpracy z Frontexem i wszelkimi innymi odpowiednimi organami i jednostkami organizacyjnymi UE do przyjęcia (w formie zalecenia) i udostępnienia praktycznego podręcznika dotyczącego wdrażania EUROSUR-u i zarządzania tym systemem. Podręcznik EUROSUR-u zawierać ma techniczne i operacyjne wytyczne, zalecenia i najlepsze praktyki, w tym dotyczące współpracy z państwami trzecimi. Niemniej po konsultacji z państwami członkowskimi i Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej Komisja może postanowić o nadaniu częściom podręcznika EUROSUR-u klauzuli tajności RESTREINT UE/EU RESTRICTED, zgodnie z odpowiednimi zasadami ustanowionymi w regulaminie wewnętrznym Komisji.

Frontex wraz z państwami członkowskimi zapewniają stosowanie procedur monitorowania funkcjonowania EUROSUR-u pod względem technicznym i operacyjnym, w kontekście realizacji celów dotyczących uzyskania odpowiedniej znajomości sytuacji oraz zdolności reagowania na granicach zewnętrznych (art. 23 ust. 1 ww. rozporządzenia). Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej zobowiązana jest do ciągłego monitorowania jakości usług oferowanych przez sieć komunikacyjną⁶⁷⁷ oraz jakości danych udostępnianych w ramach europejskiego obrazu sytuacji (art. 23 ust. 2 ww. rozporządzenia). Frontex przekazuje ww. informacje zebrane w ramach monitorowania krajowym ośrodkom koordynacji oraz odpowiednim strukturom dowodzenia i kontroli wykorzystywanym do celów działalności Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej w ramach połączonych usług EUROSUR-u, zaś takim informacjom nadaje się klauzulę tajności RESTREINT UE/EU RESTRICTED (art. 23 ust. 3 ww. rozporządzenia).

Podstawą praktycznej realizacji zadań systemu EUROSUR-u jest wymiana informacji. Niewątpliwie można dostrzec, iż właściwie każda z form aktywności europejskiego systemu nadzorowania granic dotyczy działalności związanej z wykorzystywaniem określonych

⁶⁷⁷ Zgodnie z treścią art. 14 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 Frontex tworzy i utrzymuje sieć komunikacyjną w celu zapewnienia łączności i narzędzi analitycznych oraz umożliwienia wymiany szczególnie chronionych informacji jawnych oraz informacji niejawnych między krajowymi ośrodkami koordynacji w sposób bezpieczny i w czasie zbliżonym do rzeczywistego. Każdy system lub każda aplikacja wykorzystujące sieć komunikacyjną muszą być zgodne z prawem UE dotyczącym ochrony danych w całym cyklu swojego życia. Sieć komunikacyjna działa dwadzieścia cztery godziny na dobę przez siedem dni w tygodniu i umożliwia: a) dwustronną i wielostronną wymianę informacji w czasie zbliżonym do rzeczywistego; b) organizowanie konferencji audio i wideo; c) bezpieczne postępowanie ze szczególnie chronionymi informacjami jawnymi oraz przechowywanie, przekazywanie i przetwarzanie takich informacji; d) bezpieczne postępowanie z informacjami niejawnymi UE opatrzonymi klauzulą tajności do poziomu CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL lub do poziomu opatrzonego równoważną krajową klauzulą tajności oraz przechowywanie, przekazywanie i przetwarzanie takich informacji przy zapewnieniu postępowania z informacjami niejawnymi, ich przechowywania, przekazywania i przetwarzania w ramach odrębnej i należycie akredytowanej części sieci komunikacyjnej. Ponadto, w myśl art. 14 ust. 2 ww. rozporządzenia, Frontex udziela pomocy technicznej i zapewnia, aby sieć komunikacyjna była stale dostępna i kompatybilna z systemem teleinformatycznym zarządzanym przez Frontex.

danych. Efektem wspomnianej działalności jest m.in. polepszenie znajomości sytuacji na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej poprzez utworzenie europejskiego obrazu sytuacji, a także krajowych oraz szczególnych obrazów sytuacji, jak również podejmowanie adekwatnych do pojawiających się zagrożeń działań, często we współpracy z innymi agencjami UE. Należy zauważyć, że zbierane przez EUROSUR informacje służą do wyznaczenia głównych tras wybieranych przez migrantów w celu przedostania się na terytorium Unii Europejskiej. Europejski system nadzorowania granic opiera się na dwóch zasadniczych działaniach. Pierwszym jest współpraca z europejskimi agencjami. Realizacja zadań powierzonych systemowi EUROSUR bez kooperacji i integracji z już istniejącymi agencjami i systemami nie byłaby możliwa. Drugim jest z kolei wykorzystanie nowoczesnych technologii i badań naukowych (szczególnie w kwestii nadzoru morskiego). Celem obu działań jest zaś zwiększenie efektywności działań EUROSUR-u w zakresie ochrony i monitorowania granic zewnętrznych przy jednoczesnym dążeniu do zminimalizowania kosztów i uniknięcia powielania zadań przez inne, działające już w ramach UE agencje czy systemy.

8.3. ETIAS

Parlament Europejski i Rada (UE) przyjęły dnia 12 września 2018 r. rozporządzenie nr 2018/1240, które ustanowiło europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) i zmieniło rozporządzenia (UE) nr 1077/2011, (UE) nr 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 i (UE) 2017/2226⁶⁷⁸. Rozporządzenie to wprowadziło do art. 8 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1624 dodatkowy pkt qa), w myśl którego do Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej należy wypełnianie powierzonych zadań i obowiązków, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/1240 oraz zapewnienie ustanowienia i funkcjonowania jednostki centralnej ETIAS. Przepis ten został powtórzony w art. 10 ust. 1 pkt af) oraz art. 67 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896.

Ogólna struktura systemu ETIAS składa się z systemu informacyjnego, jednostki centralnej oraz jednostek krajowych (art. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/1240). Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-

⁶⁷⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1240 z dnia 12 września 2018 r. ustanawiające europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) i zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1077/2011, (UE) nr 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 i (UE) 2017/2226, Dz. Urz. L 236 z 19.9.2018, dalej jako rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/1240.

LISA) tworzy system informacyjny ETIAS⁶⁷⁹ i zapewnia jego zarządzanie techniczne (art. 6 ust. 1 ww. rozporządzenia). Jednostka centralna ETIAS ustanowiona została we Frontexie (art. 7 ust. 1 ww. rozporządzenia). Jest ona operacyjna dwadzieścia cztery godziny na dobę przez siedem dni w tygodniu, odpowiadając, zgodnie z art. 7 ust. 2 ww. rozporządzenia, za: a) weryfikację, w przypadku gdy automatyczny proces przetwarzania wniosków wygenerował tzw. trafienie⁶⁸⁰, czy dane osobowe wnioskodawcy odpowiadają danym osobowym, które wywołały to trafienie w systemie centralnym ETIAS, w tym na liście ostrzegawczej ETIAS⁶⁸¹, w którymkolwiek z przeszukiwanych systemów informacyjnych UE, danych Europolu, każdej z baz danych Interpolu lub odpowiadają szczegółowym wskaźnikom ryzyka, a w przypadku potwierdzenia lub wątpliwości za zainicjowanie ręcznego przetwarzania wniosku; b) zapewnienie aktualności danych, które wprowadza do plików wniosków; c) określenie, ustanowienie, ocenę *ex ante*, wdrożenie, ocenę *ex post*, zmianę bądź usunięcie szczegółowych wskaźników ryzyka, po konsultacji z radą ETIAS ds. kontroli przesiewowej; d) zapewnienie rejestracji w plikach wniosków weryfikacji przeprowadzonych zgodnie z odpowiednimi

⁶⁷⁹ System informacyjny ETIAS, w myśl art. 6 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/1240 składa się z a) systemu centralnego ETIAS, obejmującego listę ostrzegawczą ETIAS, b) jednolitego interfejsu krajowego w każdym państwie członkowskim, opartego na wspólnych specyfikacjach technicznych, identycznego dla wszystkich państw członkowskich i umożliwiającego systemowi centralnemu ETIAS bezpieczne łączenie się z krajową infrastrukturą graniczną i centralnymi punktami dostępu w państwach członkowskich, c) bezpiecznej i szyfrowanej infrastruktury łączności między systemem centralnym ETIAS a jednolitymi interfejsami krajowymi, d) bezpiecznej infrastruktury łączności między systemem centralnym ETIAS a określonymi systemami informacyjnymi, e) ogólnodostępnej strony internetowej i aplikacji na urządzenia mobilne, f) funkcji poczty elektronicznej, g) funkcji zabezpieczonego konta, umożliwiającej wnioskodawcom dostarczanie, w razie potrzeby, wszelkich wymaganych dodatkowych informacji lub dokumentów, h) narzędzia weryfikacji dla wnioskodawców, i) narzędzia umożliwiającego wnioskodawcom udzielanie lub cofanie zgody na dodatkowy okres zatrzymywania pliku ich wniosku, j) narzędzia umożliwiającego Europolowi i państwom członkowskim ocenę potencjalnego wpływu, jaki wprowadzenie nowych danych do listy ostrzegawczej ETIAS może mieć na odsetek wniosków przetwarzanych ręcznie, k) portalu dla przewoźników, l) bezpiecznej usługi sieciowej umożliwiającej systemowi centralnemu ETIAS na łącznie się z ogólnodostępną stroną internetową, aplikacją na urządzenia mobilne, funkcją poczty elektronicznej, funkcją zabezpieczonego konta, portalem dla przewoźników, narzędziem weryfikacji dla wnioskodawców, narzędziem dysponowania zgodą przez wnioskodawców, podmiotem pośredniczącym w realizacji płatności i bazami danych Interpolu, m) oprogramowania umożliwiającego jednostce centralnej ETIAS i jednostkom krajowym ETIAS rozpatrywanie wniosków i przeprowadzanie konsultacji z innymi jednostkami krajowymi ETIAS i Europolem, a także n) centralnego repozytorium danych do celów sprawozdawczych i statystycznych.

⁶⁸⁰ Trafienie - w myśl art. 3 ust. 1 pkt 14) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/1240 - oznacza istnienie zgodności stwierdzonej przez porównanie danych osobowych zapisanych w pliku wniosku w systemie centralnym ETIAS ze szczegółowymi wskaźnikami ryzyka lub z danymi osobowymi znajdującymi się w rekordzie, pliku lub wpisie zarejestrowanym w systemie centralnym ETIAS, w innym systemie informacyjnym UE, w danych Europolu lub w bazie danych Interpolu, w których dokonuje wyszukiwania system centralny ETIAS.

⁶⁸¹ Zgodnie z art. 34 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/1240 lista ostrzegawcza ETIAS zawiera dane dotyczące osób, które są podejrzane o popełnienie przestępstwa terrorystycznego lub innego poważnego przestępstwa lub o udział w nich, lub osób, względem których istnieją przesłanki faktyczne lub uzasadnione podstawy - oparte na ogólnej ocenie danej osoby - aby sądzić, że osoby te popełnią przestępstwo terrorystyczne lub inne poważne przestępstwo. Lista ostrzegawcza ETIAS jest częścią systemu centralnego ETIAS.

przepisami i ich wyników; e) przeprowadzanie regularnych kontroli przetwarzania wniosków, w tym regularne ocenianie ich wpływu na przestrzeganie praw podstawowych, w szczególności w zakresie prywatności i ochrony danych osobowych; f) wskazanie, gdy jest to konieczne, państwa członkowskiego odpowiedzialnego za ręczne przetwarzanie wniosków; g) jeśli jest to niezbędne w przypadku problemów technicznych lub nieprzewidzianych okoliczności, ułatwianie konsultacji pomiędzy państwami członkowskimi oraz pomiędzy odpowiedzialnym państwem członkowskim a Europolem; h) powiadamianie przewoźników o ewentualnej awarii systemu informacyjnego ETIAS; i) powiadamianie jednostek krajowych ETIAS państw członkowskich o ewentualnej awarii systemu informacyjnego ETIAS; j) przetwarzanie wniosków Europolu o przeglądanie danych znajdujących się w systemie centralnym ETIAS; k) dostarczanie ogółowi społeczeństwa wszystkich istotnych informacji dotyczących składania wniosków o zezwolenie na podróż; l) współpracę z Komisją w odniesieniu do kampanii informacyjnych; m) dostarczanie wsparcia w formie pisemnej osobom podróżującym, które napotkały trudności przy wypełnianiu formularza wniosku i zwróciły się o pomoc poprzez standardowy formularz kontaktowy, prowadzenie dostępnej online listy często zadawanych pytań i odpowiedzi; n) zapewnianie działań następczych oraz regularnego składania sprawozdań Komisji na temat zgłoszonych nadużyć popełnianych przez komercyjne podmioty pośredniczące. Jednocześnie, na podstawie art. 7 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/1240, jednostka centralna ETIAS zobowiązana jest do publikowania corocznych sprawozdań ze swojej działalności, obejmujących: 1) dane statystyczne, które dotyczą: a) liczby zezwoleń na podróż wydanych automatycznie przez system centralny ETIAS, b) liczby wniosków zweryfikowanych przez jednostkę centralną ETIAS, c) liczby wniosków przetworzonych ręcznie przez każde państwo członkowskie, d) liczby wniosków odrzuconych przez kraje trzecie i powody odrzucenia, e) stopnia dotrzymania terminów; 2) ogólne informacje, które dotyczą działalności jednostki centralnej ETIAS, jej działań, a także informacje dotyczące bieżących tendencji oraz trudności wpływających na wykonywanie jej zadań. Roczne sprawozdanie z działalności jest przekazywane Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji do dnia 31 marca kolejnego roku.

Na podstawie art. 9 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/1240 we Frontexie ustanawia się radę ETIAS ds. kontroli przesiewowej, która ma funkcję doradczą. W jej skład wchodzi: po jednym przedstawicielu każdej jednostki krajowej ETIAS oraz przedstawiciel Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz przedstawiciel Europolu. W myśl art. 9 ust. 2 ww. rozporządzenia konsultacje z radą ETIAS ds. kontroli przesiewowej prowadzi: jednostka centralna ETIAS (w sprawie określenia, ustanowienia,

oceny *ex ante*, wdrożenia, oceny *ex post*, zmiany lub usunięcia szczegółowych wskaźników ryzyka), państwa członkowskie oraz Europol (w sprawie wdrożenia listy ostrzegawczej ETIAS). Rada ETIAS ds. kontroli przesiewowej wydaje opinie, wytyczne, zalecenia i opisy najlepszych praktyk, uwzględniając przy tym zalecenia wydane przez radę ETIAS ds. wytycznych w zakresie praw podstawowych (art. 9 ust. 3 ww. rozporządzenia). Zbiera się w razie potrzeby, lecz nie rzadziej niż dwa razy w roku, zaś za koszty oraz obsługę jej posiedzeń odpowiada Frontex (art. 9 ust. 4 ww. rozporządzenia).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/1240 przesądziło także o powołaniu wspomnianej, niezależnej rady ETIAS ds. wytycznych w zakresie praw podstawowych, która oprócz funkcji doradczej pełni również funkcje oceniające (art. 10 ust. 1 ww. rozporządzenia). W jej skład wchodzi urzędnik ds. praw podstawowych Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz przedstawiciel forum konsultacyjnego, działającego w ramach Frontexu, przedstawiciele Europejskiego Inspektora Ochrony Danych, Europejskiej Rady Ochrony Danych oraz Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (art. 10 ust. 1 ww. rozporządzenia). Do zadań rady ETIAS ds. wytycznych w zakresie praw podstawowych należy przeprowadzanie regularnej oceny i wydawanie radzie ETIAS ds. kontroli przesiewowej zaleceń, dotyczących wpływu przetwarzania wniosków na prawa podstawowe, w szczególności w odniesieniu do prywatności, ochrony danych osobowych i niedyskryminacji. Ponadto rada ETIAS ds. wytycznych w zakresie praw podstawowych wspiera radę ETIAS ds. kontroli przesiewowej w wykonywaniu jej zadań, gdy ta zwróci się do niej o opinię w konkretnych sprawach, które związane są z prawami podstawowymi, w szczególności w odniesieniu do prywatności, ochrony danych osobowych i niedyskryminacji (art. 10 ust. 2 ww. rozporządzenia). W myśl art. 10 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/1240 rada ETIAS ds. wytycznych w zakresie praw podstawowych zbiera się w razie potrzeby, lecz nie rzadziej niż dwa razy w roku, a za koszty i obsługę jej posiedzeń odpowiada Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Jej posiedzenia odbywają się w obiektach Frontexu, który zapewnia również obsługę sekretarską. Zgodnie z art. 10 ust. 4 ww. rozporządzenia jeden z członków rady ETIAS ds. wytycznych w zakresie praw podstawowych zapraszany jest do uczestnictwa w posiedzeniach rady ETIAS ds. kontroli przesiewowej, pełniąc w niej rolę doradczą, a członkowie rady ETIAS ds. wytycznych w zakresie praw podstawowych mają dostęp do informacji i dokumentacji rady ETIAS ds. kontroli przesiewowej. Na podstawie art. 10 ust. 5 ww. rozporządzenia rada ETIAS ds. wytycznych w zakresie praw podstawowych publikuje sprawozdanie roczne, podając je do publicznej wiadomości.

Należy zwrócić uwagę, że rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/1240 wskazało w art. 75 również na określone obowiązki Frontexu. Zgodnie z nim Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej odpowiada za: a) ustanowienie i funkcjonowanie jednostki centralnej ETIAS oraz zapewnienie warunków bezpiecznego zarządzania danymi przechowywanymi w ETIAS, b) automatyczne przetwarzanie wniosków; oraz c) reguły kontroli przesiewowej ETIAS. Frontex, Europol i państwa członkowskie zapewniają, by wszystkie organy uprawnione do dostępu do systemu informacyjnego ETIAS wprowadziły środki niezbędne do zapewnienia zgodności z przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/1240, a w razie potrzeby współpracowały z organem nadzorczym (art. 61 ww. rozporządzenia). Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej, eu-LISA i Europol otrzymują odpowiednie dodatkowe środki finansowe i personel niezbędny do wypełnienia zadań powierzonych im na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/1240 (art. 85 ust. 4 ww. rozporządzenia).

Podkreślenia wymaga, że zgodnie z treścią art. 57 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/1240 Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej jest uznawana za administratora danych w zakresie przetwarzania danych osobowych w systemie centralnym ETIAS. Agencja eu-LISA z kolei uznawana jest za administratora danych w zakresie zarządzania bezpieczeństwem informacji w systemie centralnym ETIAS.

8.4. FADO

Rosnąca w latach 90. ubiegłego wieku liczba oryginalnych dokumentów podróży, dokumentów tożsamości oraz innych dokumentów uzupełniających, takich jak paszporty, zezwolenia na pobyt czy wize, a także coraz bardziej wyrafinowane techniki ich fałszowania sprawiły, że narzędzia niezbędne do walki z nielegalną migracją i wykorzystywaniem sfałszowanych dokumentów musiały umożliwiać maksymalnie szybką i skuteczną wymianę informacji. Na mocy wspólnego działania 98/700/WSiSW z dnia 3 grudnia 1998 r. przyjętego przez Radę na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej ustanowiony został Europejski System Archiwizacji Obrazu - Fałszywe i Autentyczne Dokumenty Online (FADO)⁶⁸². System FADO umożliwiał szybką wymianę obrazów oryginalnych, fałszywych i podrobionych dokumentów między państwami członkowskimi, co ułatwiało walkę z przestępstwami

⁶⁸² Wspólne działanie 98/700/WSiSW z dnia 3 grudnia 1998 r. przyjęte przez Radę na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, dotyczące ustanowienia Europejskiego Systemu Archiwizacji Obrazu (FADO), Dz. Urz. L 133 z 9.12.1998, dalej jako wspólne działanie 98/700/WSiSW.

przeciwko wiarygodności dokumentów i oszustwami dotyczącymi tożsamości⁶⁸³. Tym samym zapewnił organom państw członkowskich dostęp do informacji dotyczących każdej nowej, wykrytej metody fałszowania dokumentów oraz do informacji dotyczących autentycznych dokumentów znajdujących się w obrocie. System FADO był systemem wielojęzycznym, opartym na bardzo szczegółowej kodyfikacji, co w owych czasach zapewniało standaryzację i bezpieczeństwo informacji. Stworzono go z myślą o umożliwieniu wyświetlania powiększonych obrazów dokumentów, porównywania oryginalnych i sfałszowanych dokumentów na ekranie, dostępu do informacji na temat technik fałszowania oraz zabezpieczeń, korzystania z systemu odniesień pozwalającemu użytkownikom na szybkie odnajdowanie odpowiednich informacji, a także wysyłanie powiadomień na temat określonego sfałszowanego dokumentu⁶⁸⁴. Należy zauważyć, że system ten przez kilkanaście lat funkcjonował bez większych zmian.

W konkluzjach z dnia 27 marca 2017 r. Rada stwierdziła, że zarządzanie FADO jest przestarzałe i konieczna jest zmiana prawnej podstawy tego systemu, by nadal mógł spełniać wymogi polityk wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych⁶⁸⁵. Rada zwróciła również uwagę na to, że można w tym zakresie wykorzystać synergie, poprzez korzystanie z wiedzy eksperckiej oraz prac już prowadzonych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej w zakresie przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów. Tym samym zapowiedziała przejęcie przez Frontex od Sekretariatu Generalnego Rady UE kwestii administracyjnych, a także operacyjnego i technicznego zarządzania systemem FADO po przyjęciu przez Parlament Europejski i Radę odpowiedniego aktu prawnego w sprawie systemu FADO, zastępującego wspólne działanie 98/700/WSiSW⁶⁸⁶. Jednocześnie należy zauważyć, że przed przyjęciem odpowiedniego aktu prawnego dotyczącego FADO wskazano obowiązek zapewnienia, by system ten był w pełni operacyjny do czasu skutecznego przeprowadzenia transferu i przeniesienia istniejących danych do nowego systemu. Wówczas własność istniejących danych zostanie przeniesiona na Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

Zgodnie z treścią art. 10 ust. 1 pkt ae) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

⁶⁸³ Zwalczenie przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów: europejski system archiwizacji obrazu FADO, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l33075&from=PL>, [dostęp: 16.12.2020].

⁶⁸⁴ *Ibidem*.

⁶⁸⁵ Council of the European Union, *Council conclusions on the Commission action plan to strengthen the European response to travel document fraud*, 27.03.2017, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/03/27/jha-travel-document-fraud/>, [dostęp: 16.12.2020].

⁶⁸⁶ *Ibidem*.

(UE) nr 2019/1896 jednym z zadań Frontexu jest zarządzanie systemem FADO i jego obsługa oraz wspieranie państw członkowskich poprzez ułatwianie wykrywania przypadków fałszowania dokumentów. W myśl art. 79 ww. rozporządzenia Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej przejmuje i obsługuje FADO ustanowione na mocy wspólnego działania 98/700/WSiSW.

Parlament Europejski i Rada (UE) przyjęły 30 marca 2020 r. rozporządzenie nr 2020/493 w sprawie systemu „Fałszywe i Autentyczne Dokumenty Online” (FADO) oraz uchylecia wspólnego działania 98/700/WSiSW⁶⁸⁷. Zgodnie z treścią art. 1 ww. rozporządzenia FADO zawierać ma informacje, które dotyczą autentycznych dokumentów wydawanych przez państwa członkowskie, Unię Europejską i strony trzecie, takie jak państwa trzecie, jednostki terytorialne, organizacje międzynarodowe i inne podmioty podlegające prawu międzynarodowemu oraz informacje dotyczące ich fałszywych egzemplarzy. Jego podstawowym celem ma być wniesienie istotnego wkładu w zwalczanie przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów oraz oszustw, które dotyczą tożsamości, m.in. poprzez wymianę informacji dotyczących specjalnych zabezpieczeń w autentycznych (a także fałszywych) dokumentach, jak również opisów możliwych fałszerstw takich dokumentów pomiędzy organami państw członkowskich UE właściwymi w zakresie przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów.

System FADO, zgodnie z art. 2 ww. rozporządzenia, zawiera informacje, które dotyczą dokumentów podróży, tożsamości, pobytowych, potwierdzających stan cywilny, praw jazdy i dowodów rejestracyjnych pojazdów wydawanych przez państwa członkowskie lub przez Unię Europejską oraz ich fałszywych egzemplarzy. Jednocześnie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2020/493 zobowiązało państwa członkowskie i UE do bezzwłocznego przekazania Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej informacji na temat ww. dokumentów (art. 3 akapit 1 ww. rozporządzenia). Podkreślić należy, że FADO może również zawierać informacje dotyczące ww. dokumentów wydawanych przez strony trzecie, takie jak państwa trzecie, jednostki terytorialne, organizacje międzynarodowe i inne podmioty podlegające prawu międzynarodowemu oraz ich fałszywych egzemplarzy. FADO może także zawierać informacje, które dotyczą innych, powiązanych dokumentów urzędowych, w tym takich, jak np. dokumenty wykorzystywane podczas składania wniosków

⁶⁸⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/493 z dnia 30 marca 2020 r. w sprawie systemu „Fałszywe i Autentyczne Dokumenty Online” (FADO) oraz uchylecia wspólnego działania Rady 98/700/WSiSW, Dz. Urz. L 107 z 6.4.2020, dalej jako rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2020/493.

o dokumenty urzędowe, wydawanych przez państwa członkowskie i - w stosownych przypadkach - przez strony trzecie, takie jak państwa trzecie, jednostki terytorialne, organizacje międzynarodowe i inne podmioty podlegające prawu międzynarodowemu oraz ich fałszywych egzemplarzy. Informacjami, które dotyczą ww. dokumentów, w myśl art. 2 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2020/493, są: 1) informacje, w tym także zdjęcia, autentycznych dokumentów, ich wzorców i zabezpieczeń specjalnych, 2) informacje, w tym także zdjęcia, fałszywych dokumentów (niezależnie od tego czy są to dokumenty przerobione, podrobione, czy też pseudodokumenty) oraz opisów ich fałszerstw, 3) zestawienia technik fałszowania dokumentów, 4) zestawienia zabezpieczeń specjalnych autentycznych dokumentów oraz 5) statystyki dotyczące ujawnionych fałszywych dokumentów.

Wykonując swoje zadania zgodnie z art. 79 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896, Frontex zapewnia prawidłowe i niezawodne funkcjonowanie systemu FADO oraz udziela właściwym organom państw członkowskich wsparcia w zakresie ujawniania fałszywych dokumentów (art. 3 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2020/493). Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej jest ponadto odpowiedzialna za terminowe i skuteczne wprowadzanie do FADO otrzymanych informacji oraz gwarantuje unifikację i jakość tych informacji (art. 3 ust. 2 ww. rozporządzenia).

Architektura systemu FADO zapewnia użytkownikom różny poziom dostępu do informacji (art. 4 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2020/493). Komisja i Frontex, w zakresie niezbędnym do wykonywania swoich zadań, a także organy państw członkowskich właściwe w zakresie przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów, takie jak np. policja, straż graniczna i inne organy ścigania, jak również inne odpowiednie organy krajowe, muszą mieć zapewniony bezpieczny dostęp do FADO zgodnie z zasadą ograniczonego dostępu. Należy zauważyć, że ograniczony dostęp do informacji przechowywanych w systemie mogą uzyskać m.in. strony trzecie, takie jak państwa trzecie, jednostki terytorialne, organizacje międzynarodowe i inne podmioty podlegające prawu międzynarodowemu, ale także podmioty prywatne, takie jak linie lotnicze i inni przewoźnicy (art. 4 ust. 4 ww. rozporządzenia). Ponadto architektura FADO powinna zapewnić ogółowi społeczeństwa dostęp do wzorców dokumentów lub do dokumentów autentycznych zawierających dane pseudonimiczne (art. 4 ust. 3 ww. rozporządzenia).

Podczas przetwarzania danych osobowych w ramach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2020/493 Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej zobligowana jest stosować rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725

z dnia 23 października 2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i decyzji nr 1247/2002/WE⁶⁸⁸. Frontex może przetwarzać dane osobowe wyłącznie w przypadku, gdy takie przetwarzanie jest niezbędne do wykonywania jej zadania polegającego na obsłudze systemu FADO (art. 5 ust. 1 akapit 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2020/493). Jeżeli chodzi o dokumenty autentyczne, system FADO zawiera wyłącznie dane osobowe widniejące we wzorcach takich dokumentów bądź dane pseudonimiczne. W przypadku dokumentów fałszywych zawiera natomiast dane osobowe wyłącznie w zakresie, w jakim niezbędne są one do opisu bądź też zilustrowania dokonanego fałszerstwa lub opisania/zilustrowania zastosowanej metody fałszerstwa (art. 5 ust. 1 akapit 2 ww. rozporządzenia). Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej zobowiązana została do zapewnienia wprowadzenia środków technicznych i organizacyjnych, takich jak pseudonimizacja, celem zapewnienia, by dane osobowe były przetwarzane wyłącznie w zakresie, w jakim jest to ściśle niezbędne do obsługi FADO, zgodnie z zasadą minimalizacji danych w sposób, który nie pozwala na identyfikację jakiegokolwiek osoby fizycznej za jego pośrednictwem bez wykorzystywania dodatkowych danych (art. 5 ust. 2 ww. rozporządzenia).

8.5. Podsumowanie

Jednym z celów Frontexu jest ułatwienie i zwiększenie skuteczności stosowania istniejących oraz przyszłych środków Unii Europejskiej, które związane są z zarządzaniem zewnętrznymi granicami. Bez wątpienia środkami takimi są właśnie EUROSUR, ETIAS i FADO. Frontex, poprzez swoje wyspecjalizowane instrumenty prawne, dąży do zapewnienia jednolitej kontroli osób oraz ochrony zewnętrznych granic państw członkowskich. Niewątpliwie powstanie i rozwój EUROSUR-u, włączonego przez wejście w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 w ramy prawne Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, faktycznie przyczynia się do wspierania państw członkowskich w wysiłkach, które zmierzają do ograniczenia liczby obywateli państw trzecich przedostających się w nielegalny sposób na terytorium UE, poprzez polepszenie znajomości sytuacji na granicach zewnętrznych, a także zwiększenie zdolności reakcji służb wywiadowczych i efektywności kontroli granicznej. Z kolei ETIAS oraz FADO to ważne nowoczesne instrumenty, które pomogą wzmocnić kontrolę granicy zewnętrznej Unii

⁶⁸⁸ Dz. Urz. L 295 z 21.11.2018.

Europejskiej i uchronić jej obywateli przez odpowiednio wczesną identyfikację i odmówienie wjazdu na jej teren osobom stanowiącym zagrożenie dla bezpieczeństwa (ETIAS) bądź też ułatwić identyfikację osób posługujących się fałszywymi dokumentami, jednocześnie upraszczając i przyspieszając proces kontroli granicznej (FADO). Podkreślić należy, że wszystkie trzy wskazane systemy są niejako komplementarne, służąc zapewnieniu jak najwyższego poziomu bezpieczeństwa na zewnętrznych granicach UE.

Zakończenie

Głównym celem niniejszej pracy było uporządkowanie i kompleksowe przedstawienie oraz analiza uregulowań prawnych dotyczących Frontexu jako agencji wyspecjalizowanej Unii Europejskiej. Powyższy cel zmierzał do udzielenia odpowiedzi na podstawowe pytanie badawcze dotyczące kierunków i zakresu zmian w strukturze oraz działalności Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, a następnie Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, wyznaczanych przez kolejne reformy jej podstawy prawnej. Przedmiotem badań były także działania legislacyjne na rzecz podnoszenia efektywności zapewnienia bezpieczeństwa granic zewnętrznych Unii Europejskiej. Przeprowadzona analiza oraz badania pozwoliły na sformułowanie następujących wniosków.

1. Funkcjonowanie Unii Europejskiej jest ściśle związane z istnieniem strefy Schengen, której utworzenie spowodowało zmianę koncepcji granicy. Nastąpiło rozróżnienie na granice wewnętrzne oraz zewnętrzne UE, przy jednoczesnym przeniesieniu klasycznych funkcji granicy jako bariery na granice zewnętrzne. Przesunięcie odpowiedzialności za zapewnienie bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej zobowiązało te państwa członkowskie, których granice wyznaczają również granice zewnętrzne UE, do wzmocnienia ich ochrony w taki sposób, aby mogły stanowić gwarancję bezpieczeństwa dla całego terytorium Unii Europejskiej. Również sama UE, tworząc ramy prawne dla funkcjonowania strefy Schengen, zobowiązała się do stworzenia i rozwijania instytucji, których zadaniem miało być zapewnienie skutecznej ochrony granic zewnętrznych. Przyjęcie polityki zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej, której jednym z efektów było powołanie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, przekształconej następnie w 2016 r. w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, służyć miało stworzeniu prawnego instrumentu Schengen, którego główną funkcją miało być zapewnienie skutecznego reagowania na zagrożenia na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej. Przeprowadzone badania doprowadziły do wniosku, iż założony cel przyjętej polityki został osiągnięty.

2. Z całą pewnością na przestrzeni ostatnich lat nastąpiła jakościowa zmiana w postrzeganiu bezpieczeństwa zewnętrznych granic Unii Europejskiej jako czynnika, który determinuje sieć relacji o charakterze politycznym, społecznym czy gospodarczym zarówno wewnątrz poszczególnych państw, jak i w relacjach pomiędzy nimi a państwami spoza Unii Europejskiej. Bez wątpienia bezpieczeństwo granic zewnętrznych Unii Europejskiej nabrało

współcześnie strategicznego wymiaru w sferze decyzji politycznych.

3. Frontex jest jednym z podmiotów Unii Europejskiej, który odpowiedzialny jest za wykonywanie *acquis communautaire*. Klasyfikowany jest jako agencja zdecentralizowana, co wiąże się z włączeniem go do zdefiniowanej i posiadającej określone ramy prawne kategorii agencji wyspecjalizowanych Unii Europejskiej. Funkcjonowanie Frontexu jest ściśle związane z realizacją przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości jako części polityki wewnętrznej UE. Należy jednocześnie zauważyć, iż Frontex posiada pewne cechy, które są właściwe wyłącznie jemu, jak chociażby fakt, iż jako jedyna agencja unijna posiada swoją stałą służbę. Nie powinno to jednak dziwić, ponieważ agencje zdecentralizowane nie są zbiorem podmiotów identycznych pod względem formalno prawnym, zaś określone różnice są wręcz ich cechą charakterystyczną. Odrębność ta wynika z właściwości przedmiotowej i dotyczy m.in. stale rozwijanej partycypacji państw niebędących członkami Unii Europejskiej w działalność Frontexu.

4. Tuż po swoim powołaniu w 2005 r. Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej nie posiadała zdolności operacyjnej, a jej rola polegała jedynie na koordynacji działań państw członkowskich związanych z ochroną zewnętrznych granic UE. Reformy podstawy prawnej Frontexu uzupełniały jednak zakres zadań oraz możliwości operacyjne agencji, systematycznie je rozwijając. Potencjał Frontexu jako agencji wyspecjalizowanej Unii Europejskiej musiał rosnąć, ponieważ dynamicznie zmieniała (i wciąż zmienia się) sytuacja geopolityczna Europy, jak i jej najbliższego sąsiedztwa. Niemniej, pomimo wprowadzenia mechanizmu tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy oraz określenia uprawnień zaproszonych funkcjonariuszy (rozporządzenie (WE) nr 863/2007), ustanowienia europejskiego systemu nadzorowania granic EUROSUR (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013) oraz zasad ochrony zewnętrznych granic morskich (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 656/2014) możliwości działalności wspierającej i operacyjnej Frontexu okazały się w praktyce niewystarczające wobec narastającej presji migracyjnej, której przełomowym momentem były w głównej mierze wydarzenia z 2015 r., określane powszechnie jako tzw. kryzys migracyjny. W efekcie konieczna okazała się modyfikacja sposobów prowadzenia polityki migracyjnej i zarządzania zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej. Powstała przez powiązanie Frontexu z organami państw członkowskich odpowiedzialnymi za zarządzanie granicami w 2016 r. Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624), pomimo swojej nazwy, nie stanowiła jednolitej, ponadnarodowej straży europejskiej, będąc jedynie połączeniem istniejących już

struktur państw członkowskich i UE pod wspólnym instytucjonalnym szyldem. Ponadto zmianie oficjalnej nazwy Frontexu z Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich UE na Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej nie towarzyszył znaczący wzrost uprawnień. W pewnym stopniu zmieniły się natomiast jej kompetencje operacyjne (Frontex mógł bowiem od tego momentu także inicjować wspólne operacje i działania powrotowe, a nie jedynie odpowiadać w tym zakresie na zapotrzebowanie zgłaszane przez państwa członkowskie) oraz mandat terytorialny (Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej mogła od tego momentu również delegować oficerów łącznikowych do państw trzecich, prowadząc na ich terytorium określone działania). Istotą wspomnianej reformy było natomiast wzmocnienie potencjału operacyjnego Frontexu poprzez zwiększenie jego budżetu, podwojenie personelu oraz powołanie stałego korpusu 1 500 funkcjonariuszy Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (niebędących członkami personelu Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, a jedynie funkcjonariuszami oddelegowanymi przez państwa członkowskie), których można było rozmieszczać w trybie natychmiastowym, w ciągu pięciu dni, w przypadku potrzeby przeprowadzenia szybkiej interwencji na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. Dlatego też nie można - zdaniem Autora niniejszej dysertacji - postrzegać wspomnianej reformy jako swego rodzaju przełomu w funkcjonowaniu Frontexu, który uprawniałby do postrzegania Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich UE i Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej jako zasadniczo dwóch odrębnych podmiotów, określanych czasem błędnie w publicznej dyskusji jako „stary” oraz „nowy” Frontex. Analiza zmian w obszarze legislacji prowadzić musi bowiem do jednego wniosku, sprowadzającego się do stwierdzenia, że pomimo zmian podstawy prawnej z 2016 i 2019 r. to nadal jeden, stale ewoluujący na przestrzeni lat - ale wciąż ten sam - Frontex.

5. Do głównych zadań Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej należą monitorowanie sytuacji migracyjnej, zapewnienie państwom członkowskim Unii Europejskiej pomocy technicznej i operacyjnej przez wspólne operacje i szybkie interwencje na granicach, organizowanie, koordynowanie i prowadzenie operacji powrotów nielegalnych imigrantów, szkolenie krajowych funkcjonariuszy straży granicznej, a także udział w badaniach mających znaczenie dla kontroli nad granicami zewnętrznymi.

6. Podkreślić należy, że działalność o charakterze wywiadowczym prowadzona przez Frontex odgrywa stale rosnącą rolę w bieżących i planowanych działaniach agencji. Wzrastająca liczba zadań operacyjnych, większa odpowiedzialność Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej za bezpieczeństwo terytorium oraz granic UE, a także coraz

poważniejsze wyzwania, które stoją przed Frontexem w zakresie szybkiego reagowania na czynniki kryzysowe, wpływają na wdrażanie i rozwijanie nowych wyspecjalizowanych instrumentów prawno-technicznych, takich jak EUROSUR, ETIAS czy FADO. Frontex to zatem w dalszym ciągu agencja oparta na wywiadzie.

7. Pomimo że problematyka przestrzegania praw człowieka wykracza poza zakres przedmiotowy niniejszej pracy, nie sposób pominąć wniosku, wskazującego na rozwijanie w ramach Frontexu rozwiązań i instrumentów służących poprawie przestrzegania praw podstawowych w działalności operacyjnej agencji. Przyczyniło się do tego m.in. ustanowienie w strukturze organizacyjnej Frontexu forum konsultacyjnego oraz powołanie urzędnika ds. praw podstawowych, opracowanie kodeksu postępowania w celu zagwarantowania poszanowania praw człowieka (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011), a następnie również tzw. mechanizmu skargowego oraz powołanie obserwatorów praw podstawowych (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624). Niemniej jednak przestrzeganie praw podstawowych w działalności Frontexu wciąż wzbudza uzasadnione kontrowersje, o czym świadczą liczne, wciąż pojawiające się doniesienia prasowe oskarżające agencję o łamanie praw człowieka.

8. O pewnym przełomie w funkcjonowaniu Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej można mówić w kontekście zmian wprowadzanych przez przyjęcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896, które obowiązywać zaczęła od 1 stycznia 2021 r. Bez wątplenia utworzenie własnego pionu operacyjnego Frontexu w postaci stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (liczącej według założeń od 2027 r. 10 000 funkcjonariuszy operacyjnych), posiadającej uprawnienia wykonawcze w odniesieniu do wszystkich działań Frontexu, stanowić będzie nie tylko zmianę ilościową, ale umożliwi również faktyczną zmianę jakościową, gwarantując tym samym łatwo dostępne i niezawodne rozwiązanie. Dzięki niemu Unia Europejska - jako całość - będzie posiadać realne, niezbędne zasoby służące ochronie swoich zewnętrznych granic, zapobieganiu wtórnym przepływom migracyjnym oraz skutecznej realizacji operacji powrotowych. Powołanie pierwszej, stałej i umundurowanej służby w ramach Unii Europejskiej stanowi na pewno istotny progres w obliczu - prezentowanych jeszcze na etapie projektowania Frontexu przed 2005 r. - niechęci i obaw części państw członkowskich wobec przenoszenia na poziom UE części swoich suwerennych kompetencji w zakresie ochrony granic, których efektem był w tamtym czasie, wspomniany już, upadek koncepcji utworzenia europejskiego korpusu straży granicznej. Zauważyć należy także, że powołanie stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej to nie jedyna zmiana wprowadzona przez rozporządzenie Parlamentu

Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896. Podkreślić należy, że wspomniane rozporządzenie rozszerzyło możliwości współpracy Frontexu z państwami trzecimi.

Tym samym postawiona hipoteza badawcza, zgodnie z którą zasadniczym celem powołania, a następnie kolejnych zmian podstawy prawnej funkcjonowania Frontexu było systematyczne zwiększanie potencjału operacyjnego agencji, dostosowując ją do zmieniających się wyzwań i zagrożeń, a tym samym zapewniając jednolicie wysoki poziom bezpieczeństwa na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej, została potwierdzona.

Najnowsze zmiany w zakresie wzmocnienia potencjału operacyjnego Frontexu wprowadzone w 2016 r. zweryfikuje ich pełna implementacja (lub jej brak), które ocenić będzie można dopiero za kilka lat. Już dziś wiadomo, że w wyniku globalnej pandemii wirusa SARS-CoV-2 opóźnieniu uległy procesy rekrutacji oraz szkoleń kandydatów do stałej służby w ramach Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, więc na pewno liczebność stałej służby pozostającej w gotowości od 1 stycznia 2021 r. nie osiągnie zakładanego w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 poziomu 6 500 członków personelu. Podobne problemy dotyczą obsady obserwatorów praw podstawowych.

Mimo to należy zwrócić uwagę na efekty związane ze spodziewanym dynamicznym wzmocnieniem potencjału operacyjnego Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej w najbliższych latach. Powstanie stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, oprócz zwiększenia praktycznego wymiaru bezpieczeństwa granic zewnętrznych - ale i w konsekwencji - całego obszaru Unii Europejskiej, może mieć również wymierny wydźwięk polityczny. Należy zwrócić uwagę, że osiągnięcie kompromisu przez 27 państw członkowskich i powołanie pierwszej umundurowanej służby stojącej na straży bezpieczeństwa wewnętrznego UE może być interpretowane przez państwa trzecie - w tym globalne mocarstwa - jako jedna z pierwszych oznak przezwyciężenia kryzysu, w jakim w ostatnim czasie znalazła się Unia Europejska, a tym samym świadczyć o solidarności i wierze państw członkowskich w sens i ideę pogłębiania europejskiej integracji.

Wzmocniony Frontex może w przyszłości stać się podstawowym elementem planistycznym w obrębie analiz i studiów nad możliwością wystąpienia kolejnych kryzysów migracyjnych o skali podobnej bądź większej niż ten z 2015 r. Analitycy Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej mogą uzyskiwać zdecydowanie szerszą perspektywę oraz możliwości zbierania danych, niż ma to miejsce w przypadku odpowiednich organów państw członkowskich. Tym samym możliwa jest wizja przyszłego Frontexu jako efektywnego makrointegratora i dystrybutora danych, które są niezbędnego do zapewnienia bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

W najbliższych latach Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej może również stać się swego rodzaju *hubem* technicznym i technologicznym, który wyznaczać będzie standardy nowych rozwiązań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa. Wzmocniony Frontex może w najbliższych latach zyskać zdolności, które będą daleko wykraczać poza możliwości służb granicznych poszczególnych państw członkowskich, tym samym stając się gwarantem pomocy w wymiarze strategicznym.

Bibliografia

A. Literatura

Monografie i podręczniki

Bieber R., Monar J. (red.), *Justice and Home Affairs in the European Union. The development of the third pillar*, Brussels 1995.

Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005.

Boratyńska K. T. i inni, *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej. Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych*, Warszawa 2006.

Bugajski D. R., *Prawa żeglugowe okrętu w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2009.

Castles S., Miller M.J., *Współczesne migracje międzynarodowe*, Warszawa 2011.

Chmaj M., Żmigrodzki M., *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 1996.

Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004.

Doliwa-Klepacka A., Doliwa-Klepacki Z.M., *Struktura organizacyjna (instytucjonalna) Unii Europejskiej*, Białystok 2000.

Dołzbłasz S., Raczyk A., *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa 2009.

Dudzic A., *Polska w strefie Schengen*, Warszawa 2008.

Dumała A. (red.), *Agencje Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.

Eberhardt P., *Polska i jej granice. Z historii polskiej geografii politycznej*, Lublin 2004.

Elak L. (red.), *Ochrona granicy państwowej. Wybrane aspekty*, Warszawa 2017.

Everson M., Majone G., Metcalfe L., Schout A., *The role of Specialized Agencies in Decentralising EU Governance*, Report Presented to the Commission, Florence-Maastricht 1999.

Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2011.

Górka M., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

- Grochalski S.M. (red.), *Ewolucja instytucji granicy we współczesnej Europie*, Opole 2010.
- Groenleer M., *The Autonomy of European Union Agencies. A Comparative Study of Institutional Development*, Delft 2009.
- Gruszczak A., *Europejska wspólnota wywiadowcza. Prawo - instytucje - mechanizmy*, Kraków 2014.
- Guide A., *Management System Integration*, British Standards Institution 2000.
- Heywood A., *Politologia*, Warszawa 2006.
- Hrábalek M., *Ochrana hranic EU a role agentury FRONTEX v ní - disertační práce*, Brno 2010.
- Klafkowski A., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1987.
- Krawczyńska-Butrym Z., *Migracje. Wybrane zagadnienia*, Lublin 2009.
- Kurcz Z., Sakson A. (red.), *Polskie transgranicza*, Wrocław 2009.
- Leftwich A. (red.), *What is politics? The activity and its study*, Oxford-New York 1984.
- Maksimczuk A., Sidorowicz L., *Graniczna obsługa ruchu osobowego i towarowego w Unii Europejskiej (wybrane aspekty)*, Warszawa 2008.
- Maksimczuk A., Sidorowicz L., *Ochrona granic i obsługa ruchu granicznego*, Warszawa 2007.
- Matera R., *Integracja ekonomiczna krajów nordyckich*, Toruń 2001.
- Misala J., *Współczesne teorie wymiany międzynarodowej i zagranicznej polityki ekonomicznej*, Warszawa 2001.
- Monar J., Morgan R. (red.), *The third pillar of the European Union*, Brussels 1994.
- Moraczewska A., *Transformacja funkcji granic Polski*, Lublin 2008.
- Nieczyporowska E., *Straż Graniczna w ochronie granicy państwa*, Zamość 2016.
- Nowaczek K., *Polityka Unii Europejskiej wobec procesów imigracyjnych*, Toruń 2004.
- Perkowska M., *Przestępczość graniczna cudzoziemców*, Warszawa 2013.
- Petrozolin-Skowrońska B. (red.), *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 2, Warszawa 1997.
- Pieńkos J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Zakamycze 2004.

Szachoń-Pszenny A., *Acquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne Unii Europejskiej*, Poznań 2011.

Szapiro M., *The Framework for European Regulatory Agencies: a Balance Between Accountability and Autonomy*, The European Consortium for Political Research Conference, Budapest 2005.

Szymańska J., *Rola wyspecjalizowanych agencji Unii Europejskiej w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2013.

Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. I, Warszawa 1993.

Toulemonde J., *Meta-study on decentralised agencies: cross-cutting analysis of evaluation findings*, Evaluation for the European Commission, Brussels 2008.

Trojanowska-Strzęboszewska M., *Trzy oblicza unijnych granic. Polityka granic zewnętrznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

Woźniak R.B., *Socjologiczne implikacje migracji cudzoziemców w Polsce*, Studium pogranicza polsko-niemieckiego, Szczecin 1999.

Zajączkowski J., *Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2003.

Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 2001.

Żyro T., *Wstęp do politologii*, Warszawa 2004.

Artykuły i rozdziały w monografiach

Adamczyk M., *Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej*, Materiały Robocze 1/05, Warszawa 2005.

Andoura S., Timmerman P., *Governance of the EU: The Reform Debate on European Agencies Reignited*, European Policy Institutes Network Working Papers, No. 19, Brussels 2008.

Baar V., *Etnické hranice v administratívnych štruktúrach*, "Acta Universitatis Mathiae Belii. Geographical Studies" 2000, no. 7.

Balawajder G., *Granica państwa jako kategoria geograficzna, prawna, polityczna i społeczna*, [w:] S. M. Grochalski (red.), *Granice państwa jako granice jurysdykcji w Unii Europejskiej*, Dąbrowa Górnicza 2012.

Balawajder G., *Granica polsko-czeska w kontekście integracji europejskiej. Różne aspekty ewolucji funkcji granicy*, [w:] B. Kozera, M. Lis (red.), *Śląsk Opawski i Opolski w kierunku standardów europejskich*, Opole 2003.

Bednaruk W., *Geneza układu z Schengen*, [w:] W. Bednaruk, M. Bielecki, G. Kowalski (red.), *Polska w strefie Schengen*, Lublin 2010.

Berg E., Ehin P., *What kind of border regime is in making? Towards a differentiated and uneven border strategy*, "Cooperation and Conflict" 2006, vol. 41, no. 1.

Bort E., *European borders in transition: the internal and external frontiers of the European Union*, [w:] H. Nicol, I. Townsen-Gault (red.), *Holding the line. Borders in a global world*, Vancouver-Toronto 2005.

Brawer M., *The impact of boundaries on patterns of rural settlement: the case of Samaria*, „GeoJournal” 1978, vol. 26.

Burski Ł., *FRONTEX jako kluczowy element współpracy w ochronie granic zewnętrznych Unii Europejskiej*, „Studia i Komentarze Instytutu Europy Środkowowschodniej” 2013, nr 17.

Caporaso J.A., Stone-Sweet A., *Conclusion: institutional logic of European integration*, [w:] A. Stone-Sweet, W. Sandholtz, N. Fliegstein (red.), *The institutionalization of Europe*, Oxford 2001.

Carrera S., *The EU Border Management Strategy. FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*, CEPS Working Document No. 261, Brussels 2007.

Chillaud M., *Frontex as the Institutional Reification of the Link between Security*, "Migration and Border Management, Contemporary European Studies", 2012, nr 2.

Doliwa-Klepcka A., *Współpraca organów władzy wykonawczej w Polsce z FRONTEX-em w zakresie zarządzania i ochrony granicy zewnętrznej strefy Schengen*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20/B.

Donner J.J.H., *Abolition of Border Controls*, [w:] H.G. Schermers (red.), *Free Movement of Persons in Europe. Legal Problems and Experiences*, Dordrecht-Boston-London 1993.

Dubaj S., *Przepływ osób w Unii Europejskiej*, [w:] S. Dubaj, A. Kuś, P. Witkowski (red.), *Zasady i ograniczenia w przepływie osób i towarów w Unii Europejskiej*, Zamość 2008.

Drożdżikowska M., *Schengen z perspektywy polskich doświadczeń*, [w:] B. Radzikowska-Kyścak, A. Sadownik (red.), *Polska w strefie Schengen. Refleksje po pierwszym roku członkostwa*, Warszawa 2008.

Ekelund H.M., *Tracing the Establishment of the European Agency for Management of Operational Cooperation at the External Borders (FRONTEX)*, Paper prepared for the 4th ECPR PAN-European Conference on EU Politics, 25-27.09.2008, Riga.

Geradin D., *The Development of European Regulatory Agencies: What the EU Should Learn from American Experience*, "Columbia Journal of European Laws" 2006.

Głąbicka K., *Migracja wyzwaniem polityki społecznej, Współczesne problemy migracji zagranicznych*, „Polityka Społeczna” 1996, nr 11-12.

Górny A., Kaczmarczyk P., *Uwarunkowania i mechanizmy migracji zarobkowych w świetle wybranych koncepcji teoretycznych*, „Prace Migracyjne” 2003, nr 49.

Grabbe H., *The sharp edges of Europe: security implications of extending EU borders policies Eastwards*, Paris 2000.

Gruszczak A., *Schengen - Kłopotliwy sukces*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2012, nr 2.

Gruszczak A., *Wzmocniona współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2012, nr 2.

Gruszczak A., *Zadania wywiadowcze agencji FRONTEX: prawo-procedury-efekty*, [w:] A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachon-Pszenny (red.), *Agencja FRONTEX w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, Lublin 2015.

Heffner K., *Granica - rozwój instytucji (definicje, etymologia, typologia)*, [w:] S.M. Grochalski (red.), *Ewolucja instytucji granicy we współczesnej Europie*, Opole 2010.

Hobbing P., *Integrated Border Management at the EU Level*, CEPS "Working Document", nr 227, Brussels 2005.

Horii S., *The effect of Frontex's risk analysis on the European border controls*, "European Politics and Society" 2016, vol. 17, is. 2.

Iglicka-Okólska K., *Analiza zachowań migracyjnych na podstawie wyników badań etnosondażowych migracji zagranicznych w wybranych regionach Polski w latach 1994-1995*, „Monografie i Opracowania” 1998, nr 438.

Jabłoński A.W., *Polityka. Interpretacje definicyjne*, [w:] A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Kategorie analizy politologicznej*, Wrocław 1991.

Kaczmarczyk T., *Migracja - charakterystyka zjawiska*, 'Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy" 2015, nr 16(3).

Koff H., *Security, markets and power: the relationship between EU enlargement and immigration*, "European Integration" 2005, vol. 27, no. 4.

Kolb H., *Zur Frühgeschichte des Wortes „Grenze“*, "Archiv für das Studium der neueren Sprachen und Literaturen" 1989, Bd. 226, 141.

Kosińska A.M., *Rola unijnych agencji migracyjnych w kreowaniu standardów zarządzania bezpieczeństwem migracyjnym w dobie europejskiego kryzysu migracyjnego*, „Studia Migracyjne. Przegląd Polonijny” 2019, nr 2.

Kościewicz D., *Instytucje integracyjne regionu nordyckiego - organizacja, funkcje i inicjatywy*, „Nauki Społeczne Social Sciences” 2012, nr 1.

Kreher A., *Agencies in the European Community - Step Towards Administrative Integration in Europe*, "Journal of European Public Policy" 1997, no. 2.

Krüger P., *Der Wandel der Funktion von Grenzen im internationalen*, [w:] H. Lemberg (red.), *Grenzen in Ostmitteleuropa im 19. und 20. Jahrhundert. Aktuelle Forschungsprobleme*, Marburg 2000.

Kulikowska-Kulesza J.E., Ziemblicki M.H., *Charakterystyka polityki kosmicznej Unii Europejskiej*, [w:] A. Kordonska, R. Kordonski, Ł. Muszyński, D. Kamilewicz-Rucińska (red.), *Trendy przestrzeni międzynarodowej w wymiarze globalnym i regionalnym, t. 2*, Lwów-Olsztyn 2018.

Kulikowska-Kulesza J.E., Ziemblicki M.H., *Unia Europejska wobec kryzysu migracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2018, z. 126.

Laitinen I., *Funkcje i zadania Agencji FRONTEX*, [w:] W. Bednaruk, M. Bielecki, G. Kowalski (red.), *Polska w strefie Schengen*, Lublin 2010.

Lesiewicz E., *Strefa Schengen w dobie kryzysu migracyjnego*, „Przegląd Politologiczny” 2016, nr 4.

Lesińska M., *Migracje*, [w:] A. Florczak, A. Lisowska (red.), *Organizacje międzynarodowe w działaniu*, Wrocław 2014.

Łastawski K., *Idee, ruchy i działania integracyjne w Europie w pierwszych latach po II wojnie światowej*, „Społeczeństwo i Polityka” 2005, nr 3/4.

Majkowska-Szulc S., Nyka M., *Bezpośredni skutek (traktaty i akty instytucji UE, umowy międzynarodowe)*, [w:] Z. Brodecki (red.) *Europa Sędziów*, Warszawa 2007.

Monar J., *Justice and Home Affairs*, “Journal of Common Markets Studies. Annual Review” 2003, vol. 41.

Monar J., *Justice and Home Affairs in the Treaty of Amsterdam: Reform at the Price of Fragmentation*, “European Law Review” 1998, vol. 23, no. 4.

Monar J., *The European Union’s ‘Integrated Management’ of External Borders*, [w:] J. de Bardeleben (red.), *Soft or Hard Borders: Managing the Divide in an Enlarged Europe*, Farnham 2005.

Monar J., *The Project of a European Border Guard: Orgins, Models and Prospects in the Context of the EU’s Integrated External Borders Management*, [w:] M. Caparini, O. Merenin (red.), *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World*, Münster 2006.

Mykyievych M., *ПРАВОБІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДОХІДНОЇ ЧАСТИНИ БЮДЖЕТУ ЄС*, „Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини”, Випуск 36, Частина 2, Львів 2014.

Newman D., *Boundary Geopolitics: Towards a Theory of Territorial Lines?*, [w:] E. Berg, H. van Houtum (red.), *Routing Borders Between Territories, Discourses and Practices*, Aldershot 2003.

Nyka N., *Klauzule publiczne*, [w:] Z. Brodecki (red.) *Europa urzędników*, Warszawa 2009.

Nyka N., *Swobodny przepływ towarów*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Europa sędziów*, Warszawa 2007.

Okólski M., *Modernizacyjna rola migracji*, “CMR Working Papers” 2011, no. 46.

Pachocka M., Misiuna J., *Migracje międzynarodowe - dylematy definicyjne i poznawcze. Przykłady z Unii Europejskiej i ze Stanów Zjednoczonych*, [w:] J. Osiński (red.) *Współczesny Matrix? Fikcja w życiu gospodarczym, politycznym i społecznym*, Warszawa 2015.

Parol A., *Status prawno-ustrojowy FRONTEX-u w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, [w:] A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachon-Pszenny (red.), *Agencja FRONTEX w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, Lublin 2015.

Paul R., *Harmonisation by risk analysis? Frontex and the risk-based governance of European border control*, "Journal of European Integration" 2017, vol. 39, is. 6.

Ratti R., *Spatial effects of borders: an overview of traditional and new approaches to border region development*, [w:] P. Nijkamp (red.), *Europe on the Move*, Aldershot 1994.

Rokicka K., *Włączenie acquis Schengen w ramy prawne Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2000, nr 2.

Różański T., Woszczyński M., *Akademia Partnerska FRONTEX w Lubaniu*, [w:] A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachon-Pszenny (red.), *Agencja FRONTEX w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, Lublin 2015.

Rybicki R., *Ochrona granic zewnętrznych w kontekście współpracy Schengen*, [w:] F. Jasiński, K. Stomer (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005.

Scott J. W., *Szersza Europa: Procesy włączania i wyłączenia na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej*, [w:] G. Gorzelak, K. Krok (red.), *Nowe granice Unii Europejskiej - współpraca czy wykluczenie?*, Warszawa 2006.

Seiffarth O., *The Development of the European Border Surveillance System (EUROSUR)*, [w:] J.P. Burgess, S. Gutwirth (red.), *A Threat Against Europe? Security, Migration and Integration*, Brussels 2011.

Siedlecki T., *Układ z Schengen - urzeczywistnienie idei Europy bez granic*, [w:] J. Białocerkiewicz (red.), *Integracja Polski z UE. Zadania Straży Granicznej*, Kętrzyn 2000.

Skoczek J., *Rozwiązania instytucjonalne i proces decyzyjny w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, [w:] F. Jasiński, K. Smoter (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005.

Suduł R., *Definicje i uwarunkowania nielegalnej imigracji*, „Roczniki Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL” 2012-2013, t. 8-9, z. 1.

Surdej A., *Rola wyspecjalizowanych agencji w funkcjonowaniu Unii Europejskiej: stan obecny i kierunki rozwoju*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2004, nr 654.

Szachoń-Pszenny A., *Granice strefy Schengen a granice Unii Europejskiej - uwarunkowania normatywne*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies” 2018, t. 6, nr 1.

Szachoń-Pszenny A., Wantuch N., *Celowość budowy i charakter prawny EUROSUR-u*, [w:] A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachoń-Pszenny (red.), *Agencja FRONTEX w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, Lublin 2015.

Szymańska J., *Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej - unijna agencja z siedzibą w Polsce*, „Przegląd Europejski” 2018, nr 3.

Szymańska J., *Inauguracja działalności Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej*, „Biuletyn PISM” 2016, nr 80.

Taschner H. C., *Tło historyczne wejścia w życie Układu z Schengen oraz jego związek z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską*, [w:] J. Beczała (red.), *Układ z Schengen. Współpraca policji i organów sprawiedliwości po Maastricht*, Łódź 1998.

Walters W., *Border control*, „European Journal of Social Theory” 2006, vol. 9, no. 2.

Wołucka N., *Status Frontexu - jako wyspecjalizowanej agencji Unii Europejskiej*, „Studenckie Zeszyty Naukowe UMCS” 2015, z. 27.

Wróbel I., *Polityka UE w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Integracja europejska. Wstęp*, Warszawa 2006.

Wyrozumska A., *Znaczenie prawne zmiany statusu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Traktacie Lizbońskim oraz Protokołu polsko-brytyjskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2 (85).

Zdanowicz M., Doliwa-Klepacka A., *Kierunki zmian w obszarze zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej*, [w:] B. Krzan (red.), *Ubi ius, ibi remedium. Księga dedykowana pamięci profesora Jana Kolasy*, Warszawa 2016.

B. ŹRÓDŁA PRAWA

Umowy międzynarodowe

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r. przyjęta i proklamowana rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) w dniu 10 grudnia 1948 r.

Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 28 lipca 1951 r., Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515.

Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r., Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517.

Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 10 grudnia 1982 r., Dz.U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543.

Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach zawarty w Schengen 14 czerwca 1985 r., Dz. Urz. L 239 z 22.09.2000 r.

Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz. Urz. L 239 z 22.09.2000 r.

Jednolity akt europejski, Dz. Urz. L 169 z 29.6.1987 r.

Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty, Dz. Urz. C 340 z 10.11.1997 r.

Protokół włączający dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej wraz z Załącznikiem: dorobek Schengen i trzema odrębnymi protokołami: Protokołem o stosowaniu pewnych aspektów artykułu 14 (d. 7a) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa i Irlandii, Protokołem o stanowisku Zjednoczonego Królestwa i Irlandii oraz Protokołem o stanowisku Danii.

Protokół przeciwko przemytowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r., Dz.U. z 2005 r. Nr 18, poz. 162.

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana 2002), Dz. Urz. C 325 z 24.12.2002 r.

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. C 306 z 17.12.2007 r.

Umowa z dnia 27 lutego 2008 r. między Unią Europejską, Wspólnotą Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie włączenia Konfederacji Szwajcarskiej we wprowadzenie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen, Dz. Urz. L 2008/53/52.

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. C 83 z 30.03.2010.

Akty prawa wtórnego Unii Europejskiej

Rozporządzenie (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych, Dz. Urz. L 8 z 12.1.2001.

Rozporządzenie Rady (WE, Euroatom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, Dz. Urz. L 248 z 16.09.2002.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiające statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi, OJ L 11, 16.1.2003.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 377/2004 z dnia 19 lutego 2004 r. w sprawie utworzenia sieci oficerów łącznikowych ds. imigracji, Dz. Urz. L 64, z 2.3.2004.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 16 października 2004 roku ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. L 349, 15.11.2004 r.

Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz. Urz. L 105 z 13.4.2006 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 863/2007 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. Urz. L 199 z 31.07.2007.

Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy), Dz. Urz. L 243 z 15.9.2009.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, Dz. Urz. L 132 z 29.5.2010.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 z dnia 25 października 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. L 304 z 22.11.2011 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 z dnia 22 października 2013 r. ustanawiające europejski system nadzorowania granic (EUROSUR), Dz. Urz. L 295 z 6.11.2013.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 513/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego oraz uchylające decyzję Rady 2007/125/WSiSW, Dz. Urz. UE L 150/93 z 20.05.2014.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 514/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz instrumentu na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego, Dz. Urz. UE L 150/112 z 20.05.2014.

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. Urz. L 150 z 20.5.2014.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, zmieniające decyzję Rady 2008/381/WE oraz uchylające decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady nr 573/2007/WE i nr 575/2007/WE oraz decyzję Rady 2007/435/WE, Dz. Urz. L 150 z 20.5.2014.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 656/2014 z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiające zasady ochrony zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy

operacyjnej koordynowanej przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej, Dz.Urz. L 189 z 27.6.2014.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz. Urz. L 77 z 23.3.2016 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, Dz. Urz. L 119 z 4.5.2016.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, Dz. Urz. L 251 z 16.9.2016.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012, Dz. Urz. L 193 z 30.7.2018.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1240 z dnia 12 września 2018 r. ustanawiające europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) i zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1077/2011, (UE) nr 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 i (UE) 2017/2226, Dz. Urz. L 236 z 19.9.2018.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i decyzji nr 1247/2002/WE, Dz. Urz. L 295 z 21.11.2018.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1240 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie utworzenia europejskiej sieci oficerów łącznikowych ds. imigracji, Dz. Urz. L 198 z 25.7.2019.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylecia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624, Dz. Urz. L 295/1 z 14.11.2019.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/493 z dnia 30 marca 2020 r. w sprawie systemu „Fałszywe i Autentyczne Dokumenty Online” (FADO) oraz uchylecia wspólnego działania Rady 98/700/WSiSW, Dz. Urz. L 107 z 6.4.2020.

Rozporządzenie Komisji (WE, Euroatom) nr 2343/2002 w sprawie ramowego rozporządzenia finansowego dotyczącego organów określonych w art. 185 ogólnego rozporządzenia finansowego, Dz. Urz. L 357 z 31.12.2002.

Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1271/2013 z dnia 30 września 2013 r. w sprawie ramowego rozporządzenia finansowego dotyczącego organów, o których mowa w art. 208 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012, Dz. Urz. L 328 z 7.12.2013.

Dyrektywa 2008/115/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, Dz. Urz. L 348, z 24.12.2008.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW, OJ L 119, 4.5.2016.

Decyzja Rady 1999/435/WE z 10 maja 1999 r. dotycząca definicji dorobku Schengen do celów określenia, zgodnie ze stosownymi postanowieniami Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i Traktatu o Unii Europejskiej, podstawy prawnej dla każdego z postanowień lub decyzji stanowiących dorobek Schengen, Dz. Urz. L 176 z 10 lipca 1999 r.

Decyzja Rady 2004/573/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie organizacji wspólnych lotów w celu deportacji, z terytoriów dwóch lub większej liczby państw członkowskich, obywateli państw trzecich, którzy podlegają indywidualnym nakazom deportacji, Dz. Urz. L 261 z 6.8.2004.

Decyzja Rady 2005/267/WE z dnia 16 marca 2005 r. ustanawiającej bezpieczną internetową sieć informowania i koordynacji dla służb imigracyjnych państw członkowskich, Dz. Urz. L 83 z 1.4.2005.

Decyzja Rady 2005/358/WE z 26 kwietnia 2005 r. wyznaczająca siedzibę Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, OJ L 114, 4.5.2005.

Decyzja Rady nr 2007/435/WE z dnia 25 czerwca 2007 r. ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich na lata 2007-2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, Dz. Urz. L 168/18 z 28.06.2007 r.

Decyzja Rady nr 2007/801/WE z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie pełnego stosowania przepisów dorobku Schengen w Republice Czeskiej, Republice Estońskiej, Republice Łotewskiej, Republice Litewskiej, Republice Węgierskiej, Republice Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republice Słowenii i Republice Słowackiej, Dz. Urz. L 2007/323/34.

Decyzja ramowa Rady 2008/977/WSiSW z dnia 27 listopada 2008 r. w sprawie ochrony danych osobowych przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, Dz. Urz. L 350 z 30.12.2008.

Decyzja Rady z dnia 26 kwietnia 2010 r. uzupełniająca Kodeks Graniczny Schengen w odniesieniu do ochrony granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Europejską Agencję ds. Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. L 111 z 4.5.2010.

Decyzja nr 573/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców na lata 2008-2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, Dz. Urz. L 144/1 z 06.06.2007 r.

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. Urz. L 144/22 z 06.06.2007 r.

Decyzja Komisji z dnia 29 listopada 2001 r. zmieniająca jej regulamin wewnętrzny (notyfikowana jako dokument nr C(2001) 3031, (2001/844/WE, EWWiS, Euratom), Dz. Urz. L 317 z 3.12.2001.

Decyzja Komisji (UE, Euratom) 2015/444 z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie przepisów bezpieczeństwa dotyczących ochrony informacji niejawnych UE, OJ L 72, 17.3.2015.

Rada Europejska, Program haski: wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, Dz. Urz. C 53/01 z 3.03.2005.

Rada Europejska, Program sztokholmski - otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, 2010/C 115/01.

Wspólne działanie 98/700/WSiSW z dnia 3 grudnia 1998 r. przyjęte przez Radę na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, dotyczące ustanowienia Europejskiego Systemu Archiwizacji Obrazu (FADO), Dz. Urz. L 133 z 9.12.1998.

Parlament Europejski, Rada UE, Komisja, Wspólne oświadczenie Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji Europejskiej w sprawie zdecentralizowanych agencji, http://europa.eu/agencies/community_agencies/history/index_en.htm [dostęp: 05.03.2020].

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Towards Integrated Management of the External Borders of the Member States of the European Union, COM (2002) 233 final, Brussels, 07.05.2002

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council in View of the European Council of Thessaloniki on the Development of a Common Policy on Illegal Immigration, Smuggling and Trafficking of Human Beings, External Borders and the Return of Illegal Residents, doc. Commission no. COM (2003) 323 final, Brussels, 03.06.2003.

Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 6 kwietnia 2005 r. ustanawiający program ramowy „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” na lata 2007-2013, COM(2005) 123, niepublikowany w Dz. Urz. UE.

Komisja, Komunikat Komisji do Rady. Doskonalenie zarządzania południowymi granicami morskimi Unii Europejskiej, KOM (2006) 733, wersja ostateczna, Bruksela 30.11.2006 r.

Komisja, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Analiza projektu stworzenia europejskiego systemu nadzorowania granic (EUROSUR), dok. Komisji nr KOM (2008) 68 wersja ostateczna, Bruksela, 13.02.2008 r.

Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat w sprawie oceny i przyszłego rozwoju agencji Frontex, KOM (2008) 67 wersja ostateczna.

Komunikat Komisji do Parlamentu i Rady - Przyszłość agencji europejskich, KOM (2008) 135, wersja ostateczna, Bruksela 11.03.2008.

Komisja Europejska, Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady. Stawić czoła kryzysowi uchodźczemu w Europie: rola Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, JOIN(2015), 40 wersja ostateczna.

Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów - Europejski Program w Zakresie Migracji, Bruksela, 13.05.2015 r., COM(2015), 240 wersja ostateczna.

Komisja Europejska, Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady - Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: natychmiastowe środki operacyjne, budżetowe i prawne w ramach Europejskiego Programu w zakresie Migracji, Bruksela 23.09.2015 r., COM(2015) 490 wersja ostateczna.

Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady - Nowe, nowoczesne wieloletnie ramy finansowe dla Unii Europejskiej, która skutecznie realizuje swoje priorytety po 2020 r. Wkład Komisji Europejskiej w nieformalne spotkanie przywódców w dniu 23 lutego 2018 r., Bruksela 14.02.2018 r., COM(2018) 98 wersja ostateczna.

Council of the European Union, Inclusions of candidate countries in projects in the framework of the Plan for the Management of the External Borders of Member States of the European Union, Doc. 12765/02, Brussels, 07.10.2002.

European Council, Council Conclusions on giving practical effect to the Council Decision on the organization of joint flights for removals, from the territory of two or more Member States, of third-country nationals who are the subject of individual removal orders, 8540/04, 28.06.2004.

European Council, Council Conclusions on improved operational cooperation on joint return operations by air, 8402/06, 27-28.04.2006.

European Council, Draft Council Conclusions on the management of the external borders of the Member States of the European Union, Brussels, 23.05.2008.

Rada Europejska, Posiedzenie Rady Europejskiej (25-26 czerwca 2015 r.) - Konkluzje, Bruksela, 26.06.2015 r., EUCO 22/15, CO EUR 8, CONCL 3.

Rada Europejska, Posiedzenie Rady Europejskiej (15 października 2015 r.) - Konkluzje, Bruksela, 16.10.2015 r., EUCO 26/15, CO EUR 10, CONCL 4.

Council of the European Union, Council conclusions on the Commission action plan to strengthen the European response to travel document fraud, 27.03.2017, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/03/27/jha-travel-document-fraud/>, [dostęp: 16.12.2020].

Rada Europejska, Posiedzenie Rady Europejskiej (28 czerwca 2018 r.) - Konkluzje, Bruksela, 28.06.2018 r., EUCO 9/18, CO EUR 9, CONCL 3.

European Council, European Council Meeting At Fontainebleau, Conclusions of the Presidency, 25-26.05.1984, https://www.consilium.europa.eu/media/20673/1984_june_-_fontainebleau__eng_.pdf, [dostęp: 09.09.2018]

Tampere European Council, Presidency Conclusions (Towards a Union of freedom, security and justice: The Tampere Milestones, point 3), Tampere, 15-16.10.1999.

Laeken European Council, Presidency Conclusions (point 42), Laeken, 14-15.12.2001.

Seville European Council, Presidency Conclusion (point 32), Seville, 21-22.06.2002.

Thessaloniki European Council, Presidency Conclusions, Thessaloniki, 19-20.06.2003.

Rada Europejska, 4-5 listopada 2004 r., Konkluzje Prezydencji, Bruksela, 8.12.2004 r., 14292/1/04, REV 1, CONCL 3.

Rada Europejska, 15-16 grudnia 2005 r., Konkluzje Prezydencji, Bruksela, 17.12.2005 r., 15914/05, CONCL 3.

Rada Europejska, Konkluzje prezydencji Rady Europejskiej z dnia 29-30 października 2009 r., 15265/09, CONCL 3, Bruksela, 30 października 2009 r.

Frontex, European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of Member States of the European Union, Frontex Fundamental Rights Strategy, 31 March 2011.

Frontex, Code of Conduct For Joint Return Operations Coordinated by Frontex, <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2013/nov/eu-frontex-code-of-conduct-for-joint-return-operations.pdf>, [dostęp: 30.08.2020],

Frontex, Code of Conduct for Return Operations and Return Interventions Coordinated or Organised by Frontex, https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Code_of_Conduct/Code_of_Conduct_for_Return_Operations_and_Return_Interventions.pdf, [dostęp: 20.12.2020].

Ustawy

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej ze zm., Dz.U. z 1990 r. Nr 78, poz. 461.

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej ze zm., Dz.U. z 1990 r. Nr 78, poz. 462.

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2008 r. Nr 195, poz. 1199.

C. ORZECZNICTWO

Wyrok z 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 Flaminio Costa vs. Enel, ECLI:EU:C:1964:66

Wyrok z 28 kwietnia 2011 r. w sprawie C-61/11 PPU El Dridi, ECLI:EU:C:2011:268.

Wyrok z dnia 5 września 2012 r. w sprawie C-355/10 Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej, 2010/C-246/58, ECLI:EU:C:2012/516.

Wyrok ETPC z dnia 23 lutego 2012 r. w sprawie Hirsi Jamaa i inni przeciwko Republice Włoskiej, skarga nr 27765/09, [w:] M. A. Nowicki, Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2012, LEX, 2013, s. 63.

D. DOKUMENTY I ADRESY INTERNETOWE

Dokumenty międzynarodowe

United Nations, Recommendations on Statistics of International Migration Revision 1, Department of Economic and Social Affairs Statistics Division Statistical Papers Series M, Nr 58, Rev. 1, New York 1998.

Council of the European Union, EU Schengen Catalogue. External borders control, removal and readmission: recommendation and best practices, 12.02.2002.

Council of the European Union, Plan for the Management of the External Borders of the Member States of the European Union, Doc 9834/1/02 FRONT 55 COMIX 392 REV (14.06.2002).

Council of the European Union, Note from Finnish Delegation to Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum. Subject: Project on the Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM), Doc. No. 5622/03, Brussels, 23.01.2003.

Council of the European Union, Note from Finnish Delegation to Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum. Subject: Risk Analysis Centre, Document No. 7396/03, Brussels, 13.03.2003.

European Commission, Vacancy notice for an Executive Director of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, CELEX: C2005/007A/01, 11.01.2005.

Komisja Wspólnot Europejskich, Wniosek Komisji WE dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy oraz zmieniającego Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, COM(2006) 401 wersja ostateczna.

Komisja Europejska, Dokument roboczy Służb Komisji. Ocena skutków działalności Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, SEC(2010) 149.

Komisja Europejska, Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex), KOM(2010) 61 wersja ostateczna.

Komisja Europejska, Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające europejski system nadzoru granic (EUROSUR), dok. Komisji nr KOM (2011) 873 wersja ostateczna, Bruksela 12.12.2011 r.

Komisja Europejska, Wniosek KE dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zasady ochrony zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, COM(2013) 197 wersja ostateczna.

European Commission, Vacancy notice for the position of Executive Director (Grade AD 14) of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex), 19.12.2013, COM/2013/10344, CELEX: C2013/372A/01

European Commission, Vacancy for the Executive Director (Grade AD 14) of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex), 13.06.2014, COM/2014/10355, CELEX: C2014/180A/01.

Komisja Europejska, Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm, [dostęp: 22.09.2018].

European Commission, State of the Union 2015 by Jean-Claude Juncker, President of the European Commission, 9 September 2015, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state_of_the_union_2015_en.pdf, [dostęp: 25.09.2018].

Komisja Europejska, Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylającego wspólne działanie Rady 98/700/WSiSW, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624. Wkład Komisji Europejskiej w spotkanie przywódców w Salzburgu w dniach 19-20 września 2018 r., Bruksela 12.09.2018 r., COM(2018) 631 wersja ostateczna.

Proposal for a Council Regulation Establishing a European Agency for Management of Operational Co-operation at the External Borders, doc. Commission, no. COM (2003) 687 final, Brussels, 11.11.2003.

Dokument roboczy służb Komisji: Badanie na temat instrumentów prawa międzynarodowego związanych z nielegalną imigracją drogą morską, SEC(2007) 691.

Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno- Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 23 kwietnia 2014 r. z oceny ex post Funduszu Granic Zewnętrznych na lata 2007-2010, COM(2014) 235 final.

Report of the Presidency to COREPER/the Council on the implementation of programmes, ad hoc centres, pilot projects and joint operations of June 3, 2003 (Doc. 10058/03 FRONT 70 COMIX 354).

2514th Council Meeting - Justice and Home Affairs - Luxembourg, 05-06.06.2003, doc. 9845/03, Brussels, 06.06.2003.

Parlament Europejski, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 września 2015 r. w sprawie migracji i uchodźców w Europie, 2015/2833(RSP), C 316/212.

Parlament Europejski, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie sprawozdania rocznego z funkcjonowania strefy Schengen, 2017/2256(INI), C 76.

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Sprawozdanie specjalne Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie dochodzenia z własnej inicjatywy OI/5/2012/BEH-MHZ dotyczącego Frontexu.

Frontex, General Report of FRONTEX for 2005,
https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2005/general_report_2005_en1.pdf, [dostęp: 29.04.2020].

Frontex, A Year in Review. First 12 Months of the European Border and Coast Guard Agency, Warszawa 2006.

Frontex, Sprawozdanie roczne Agencji Frontex za 2006 r. Koordynacja wywiadowczej współpracy operacyjnej na poziomie UE w celu zwiększenia bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych,
https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2006/microsoft_word_-_frontex-2008-0001-00-00-enpl.pdf, [dostęp: 21.04.2020].

Frontex, Sprawozdanie ogólne za 2008 r.,
https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2008/pl, [dostęp: 25.08.2020].

Frontex, Sprawozdanie ogólne za rok 2009,

https://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2009/frontex-2010-0005-00-00-enpl.pdf, [dostęp: 21.04.2020].

Frontex, Sprawozdanie ogólne za rok 2010,

https://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2010/general_report_pl.pdf, [dostęp: 21.04.2020].

Frontex, Eastern Borders Risk Analysis Network Annual Overview 2011,

Frontex, Sprawozdanie ogólne za 2011 r.

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2011/General_Report_PL.pdf [dostęp: 10.09.2020].

Frontex, Management Board Decision No. 12/2012 of 23 May 2012 on the establishment and composition of Frontex Consultative Forum.

Frontex, Management Board Decision No. 17/2012 on the designation of the Fundamental Rights Officer.

Frontex, Management Board Decision No. 18/2012 of 26 September 2012 on on the working methods of the Frontex Consultative Forum and the modalities of the transmission of information to the Frontex Consultative Forum.

Frontex, Sprawozdanie ogólne za 2012 r.

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2012/General_Report_PL.pdf [dostęp: 22.07.2020].

Frontex, Work Plan 2013 - Fundamental Rights Officer , 25.02.2013.

Frontex, FRAN Quarterly, Quarter 1/2013, Warsaw 2013.

Frontex, FRAN Quarterly, Quarter 4/2013, Warsaw 2013.

Frontex, General Report 2013, Warsaw 2014.

Frontex, Work Plan 2014 - Fundamental Rights Officer, 28.02.2014.

Frontex, Management Board Decision No. 19/2014 of 24 September 2014 on the revision of the working methods of the Frontex Consultative Forum and the modalities of the transmission of information to the Frontex Consultative Forum

Frontex, Work Plan 2015 - Fundamental Rights Officer, 02.03.2015.

Frontex, Management Board Decision No. 29/2015 of 09 September 2015 on the composition of the Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights.

Frontex, Sprawozdanie ogólne za 2015 r.,

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2015/General_Report_PL.pdf, [dostęp: 29.04.2020].

Frontex, General Report 2015, Warsaw 2016.

Frontex, Africa-Frontex Intelligence Community Joint Report 2015, Warsaw 2016.

Frontex, Frontex Annual Risk Analysis 2016,

http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2016.pdf, [dostęp: 27.12.2020].

Frontex, Roczne sprawozdanie z działalności za 2016 r.,

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2016/Annual_Activity_Report_2016_adpted_PL.pdf, s. 39, [dostęp: 10.11.2020].

Frontex, Management Board Decision 03/2017 of 09 February 2017 on the terms of the transmission of information to the Consultative Forum

Frontex, Roczne sprawozdanie z działalności za 2017 r.,

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2017/CAAR_2017_adopted_PL.pdf, s. 52, [dostęp: 11.10.2020].

Frontex, Management Board Decision 18/2018 of 18 September 2018 on renewing the mandate of the Consultative Forum in its current, composition until 30 June 2019.

Frontex, Skonsolidowane roczne sprawozdanie z działalności za 2018 r.,

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2018/CAAR_2018_PL.pdf, s. 90, [dostęp: 11.11.2020].

Frontex, Management Board Decision 4/2019 of 27 March 2019 on renewing the mandate of the Consultative Forum in its current, composition until 31 December 2019.

Frontex, Management Board Decision 26/2019 of 14 October 2019 on the launch of an open call of applications for the new composition of the Consultative Forum and on setting out main composition criteria.

Frontex, Management Board Decision 29/2019 of 2 December 2019 on the composition of the Consultative Forum on Fundamental Rights.

Frontex, Consolidated annual activity report 2019,
https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2019/General_Report_2019.pdf, s. 100, [dostęp: 11.11.2020].

Frontex, Management Board Decision 4/2020 of 29 January 2020 amending Management Board Decision 29/2019 of 2 December 2019 on the composition of the Consultative Forum on Fundamental Rights.

Frontex, Budget 2020 VOB, U,
https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Budget/Budget_2020.pdf, [dostęp: 15.12.2020].

Dokumenty polskie

Ministerstwo Administracji i Spraw Wewnętrznych RP, Raport o stanie bezpieczeństwa Polski w 2016 r., Warszawa 2017.

Sejm RP, Komisja ds. Unii Europejskiej, Opinia o sygn. BAS-WAL/WAPEiM-35/16 w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna oraz skuteczne zarządzanie granicami zewnętrznymi UE (COM(2015) 673 final), Warszawa, 8 kwietnia 2016 r.

E. POZOSTAŁE ŹRÓDŁA

Doniesienia prasowe

The Official Side of Prime Minister's Office, *Press Conference: PM and Spanish PM José María Aznar (19/6/2002)*, The Official Side of Prime Minister's Office, <http://www.number10.gov.uk/Page1718>, [dostęp: 11.09.2018].

Komisja, *Komunikat prasowy: Analiza możliwości utworzenia europejskiego systemu nadzoru granicznego (EUROSUR)*, dok. Komisji nr MEMO/08/86, Bruksela 13.02.2008 r.

European Commission, *Frontex and the RABIT operation at the Greek-Turkish border*, 02.03.2011, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_11_130, [dostęp: 29.08.2020].

Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych SG im. gen. bryg. Wilhelma Orlika-Rückemanna, Aktualności - *Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych SG Akademią Partnerską Frontex*, 01.03.2011, <https://www.oss.strazgraniczna.pl/oss/aktualnosci/2659,Ostrodek-Szkolen-Specjalistycznych-SG-Akademia-Partnerska-Frontex.html>, [dostęp: 10.09.2020].

Frontex, *RABIT Operation 2010 Ends, Replaced By JO Poseidon 2011*, 03.03.2011, <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/rabit-operation-2010-ends-replaced-by-jo-poseidon-2011-iA6Kaq>, [dostęp: 29.08.2020].

L'Express, *Plus de moyens pour la sécurité des frontières de l'UE*, 13.09.2011, https://www.lexpress.fr/actualites/2/monde/plus-de-moyens-pour-la-securite-des-frontieres-de-l-ue_1029624.html, [dostęp: 18.10.2018].

Rynek i infrastruktury, *Największe lotniska w Unii Europejskiej*, 06.11.2014, <https://www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/najwieksze-lotniska-w-unii-europejskiej-12786.html>, [dostęp: 10.03.2020].

Polityka, *Katastrofa na Morzu Śródziemnym: potwierdzono śmierć 800 afrykańskich imigrantów* 19.04.2015, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1616513,1,katastrofa-na-morzu-sroziemnym-potwierdzono-smierc-800-afrykanskich-imigrantow.read>, [dostęp: 21.09.2018].

Il Messaggero, *Strage migrati, Renzi: «Pronti a bloccare la partenza dei barconi verso l'Italia»*, 19.04.2015, https://www.ilmessaggero.it/primopiano/politica/strage_migranti_renzi_vertice_ministri_ue-986493.html, [dostęp: 21.09.2018].

Rada Europejska, *Nieformalny szczyt szefów państw i rządów (23 września 2015) - Oświadczenie*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/09/23/statement-informal-meeting/>, [dostęp: 26.09.2018].

Komenda Główna Straży Granicznej, *Współpraca SG z Agencją Frontex*, 05.10.2015, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/1839,Wspolpraca-SG-z-Agencja-Frontex.html> [dostęp: 09.11.2020].

Komenda Główna Straży Granicznej, *Odprawa koordynatorów polskich Punktów Ogniskowych*, 15.04.2016, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/3216,Odprawa-koordynatorow-polskich-Punktow-Ogniskowych.html>, [dostęp: 09.11.2020]

AMW, *AMW Akademią Partnerską Frontex*, 26.09.2018, <https://amw.gdynia.pl/index.php/onas/aktualnosci/item/2273-amw-akademia-partnerska-frontex>, [dostęp: 10.09.2020].

CSSG Kętrzyn, *Staly Korpus Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej Frontex szkoli się w CSSG*, 15.09.2020, <https://www.cs.strazgraniczna.pl/cs/aktualnosci/38764,Staly-Korpus-Europejskiej-Strazy-Granicznej-i-Przybrzeżnej-Frontex-szkoli-sie-w-.html>, [dostęp: 21.12.2020].

GUE/NGL, *THE LEFT in the European Parliament, Frontex Chief must be sacked after migrant pushback exposé*, 23.10.2020, <https://www.guengl.eu/frontex-chief-must-be-sacked-after-migrant-pushback-expose/>, [dostęp: 20.11.2020].

EURACTIV.com, *Lawmakers bash EU border agency over alleged migrant pushbacks*, V. Makszimov, 02.12.2020, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/lawmakers-bash-eu-border-agency-over-alleged-migrant-pushbacks/>, [dostęp: 13.12.2020].

Pozostałe źródła i strony internetowe

Definition and classification of European Regulatory Agency, http://europa.eu/agencies/documents/fiche_1_sent_to_ep_cons_2010-12-15_en.pdf [dostęp: 05.03.2020].

Encyklopedia PWN - wersja elektroniczna, pojęcie „*granica*”, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/granica-panstwa;3907552.html> [dostęp: 07.09.2018]

Encyklopedia PWN - wersja elektroniczna, pojęcie „*migracja*”, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/migracja.html>, [dostęp: 08.09.2018].

European Commission, *European Migration Network Glossary*, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/irregular-migration_en [dostęp: 16.03.2020].

European Commission, *European Migration Network Glossary*, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/information-and-coordination-network_en [dostęp: 17.05.2020].

Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne nr 23. Transport morski w UE na niespokojnych wodach - wiele nieskutecznych i nie trwałych inwestycji*, Luksemburg 2016, https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1609_23/SR_MARITIME_PL.pdf, [dostęp: 10.03.2020]

Eurostat, *Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015*, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>, [dostęp: 20.09.2018].

Frontex, *All about FOSS*, <https://foss.frontex.europa.eu/>, [dostęp 21.04.2020].

Frontex, *Beyond the Frontiers. Frontex: The First Five Years, Risk Analysis: The „Brain” of Frontex*, Warsaw 2010.

Frontex, *EU Partners*, <https://frontex.europa.eu/partners/eu-partners/eu-agencies/e>, [dostęp: 29.11.2020].

Frontex, *Frontex Brochure*, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex_Brochure.pdf [dostęp: 22.04.2020].

Frontex, *Główne zadania*, <https://frontex.europa.eu/pl/nasza-dzialalnosc/glowne-zadania/>, [dostęp: 17.11.2020].

Frontex, *Information Management*, <http://frontex.europa.eu/intelligence/information-management/>, [dostęp: 20.04.2020].

Frontex, *Intelligence*, <http://frontex.europa.eu/intelligence/risk-analysis> [dostęp do dn. 06.10.2016].

Frontex, *Management Board designates Fundamental Rights Officer*, 27.09.2012, <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/management-board-designates-fundamental-rights-officer-8IK8lm>, [dostęp: 20.04.2020].

Frontex, *Pooled Resources*, http://www.frontex.europa.eu/structure/capacity_building_division/pooled_resources/, [dostęp: 22.04.2020].

Frontex, *Research Development*, http://www.frontex.europa.eu/structure/capacity_building_division/research_development/, [dostęp: 22.04.2020].

Frontex, *Training*, http://www.frontex.europa.eu/structure/capacity_building_division/training/, [dostęp: 22.04.2020].

Frontex, *Types of Operations*, <https://frontex.europa.eu/operations/types-of-operations/>, [dostęp: 22.08.2020].

Frontex, *Vulnerability Assessment*, <https://frontex.europa.eu/intelligence/vulnerability-assessment/>, [dostęp: 18.11.2020].

Komenda Główna Straży Granicznej, *Główne obszary współpracy międzynarodowej Straży Granicznej*, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/straz-graniczna/wspolpraca/1647,Glowne-obszary-wspolpracy-miedzynarodowej-Strazy-Granicznej.html>, 15.05.2019, [dostęp: 09.10.2020].

Komisja Europejska, *Zapewnienie szczelności granic zewnętrznych Europy. Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/a_european_border_and_coast_guard_pl.pdf, [dostęp: 28.09.2018].

Międzynarodowa Organizacja Morska (IMO), *Rezolucja MSC.167(78) z 20 maja 2004 pt. „Wytyczne w sprawie postępowania z osobami uratowanymi na morzu”*.