

Instytucjonalny wymiar ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej w kontekście bezpieczeństwa państw członkowskich

Grzegorz Balawajder¹

Streszczenie:

Celem artykułu jest analiza problemu funkcjonowania instytucji zapewniających ochronę zewnętrznych granic Unii Europejskiej pod kątem zagwarantowania bezpieczeństwa jej państwom w kontekście współczesnych wyzwań. Do chwili, kiedy zaistniał kryzys migracyjny istniało bowiem przekonanie, że Unia Europejska stworzyła instytucjonalne warunki dla skutecznego zapewnienia bezpieczeństwa swoich granic. UE to przestrzeń, w obrębie której realizowana jest swoboda przemieszczania się obywateli, wyrażona poprzez swobodę podróżowania, podejmowania pracy, studiowania czy zamieszkiwania w wybranym kraju Unii. Realizacja tej swobody nastąpiła w wyniku zniesienia kontroli na wewnętrznych granicach UE. Jednak dla państw Unii Europejskiej ceną tej wolności jest zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, co czyni szczególnym ochronę granic zewnętrznych. Unia Europejska, dzięki włączeniu Układu z Schengen i Konwencji Wykonawczej do prawa UE, stworzyła instytucje dla ochrony granic zewnętrznych (Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej, Europejska Sieć Patroli, Zespoły Szybkiej Interwencji na Granicy, Europejski System Nadzoru Granicznego) pod kątem zapewnienia bezpieczeństwa państwom członkowskim oraz ich obywatelom. Obecny kryzys migracyjny stanowi poważną weryfikację dla oceny skuteczności działania tych instytucji i w tym względzie wskazuje, jak istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państw Unii i ich obywateli, ma odpowiednia ochrona granic zewnętrznych.

Słowa kluczowe:

Układ z Schengen, Kodeks Graniczny Schengen, Frontex, Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna, Polityka zintegrowanego zarządzania granicami, Europejski System Nadzoru Granicznego (Eurosur)

Link do artykułu:

http://www.pogranicze.uni.opole.pl/biblioteka/docs/tom6/balawajder_t6n1.pdf

Standard cytowania (APA):

Balawajder, G. (2018). Instytucjonalny wymiar ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej w kontekście bezpieczeństwa państw członkowskich. *Pogranicze. Polish Borderlands Studies*, t. 6, nr 1, s. 77-101.

Granice jako atrybut terytorium państwa

Istnienie granic państwowych wynika przede wszystkim z przypisania państwom terytorium, a także z właściwego wspólnotom ludzkim instynktu terytorialności, tj. dążenia do zapewnienia sobie wyłączności kontrolowania zdarzeń

¹ Dr Grzegorz Balawajder – adiunkt w Katedrze Stosunków Międzynarodowych Instytutu Politologii Uniwersytetu Opolskiego; e-mail: bogrze23@gmail.com.

i procesów zachodzących na zamieszkiwanym przez siebie obszarze (Balawajder 2012: 13). Granica państwa, wyznaczając jego terytorium, określa nie tylko obszar państwa, ale spełnia również określone funkcje, które w podstawowym wymiarze mają charakter wewnętrzny i zewnętrzny (Balawajder 2003: 229).

Wewnętrzny wymiar granicy państwa dotyczy wyznaczania przestrzennego zasięgu zwierzchności terytorialnej władzy i obejmuje wszelkie działania związane z regulacją i swobodą działań podejmowanych przez różne grupy wewnątrz państwa, migracji a także transferów finansowych i rzeczowych oraz przepływu informacji poza terytorium. A zatem granica w jej wymiarze wewnętrznym wyznacza przestrzeń, w obrębie której państwo realizuje funkcje wynikające z posiadanej władzy.

Z kolei zewnętrzny wymiar granicy dotyczy ograniczania dostępu do terytorium państwa ze strony wszystkich podmiotów funkcjonujących poza jego obszarem. Granica państwowa nadaje zatem państwu atrybut terytorialności i suwerenności, w tym kontekście odgrywając istotną rolę w postrzeganiu państwa jako najważniejszego uczestnika stosunków międzynarodowych. Jak podkreślał amerykański geograf Norman J. G. Pounds, granica państwowa to linia oddzielająca suwerenność danego państwa od suwerenności jego sąsiadów (Pounds 1936: 56).

Wraz z rozwojem procesów integracyjnych tradycyjne funkcje granic państwowych, związane z ochroną terytorialności i suwerenności zostały przejęte przez granice ugrupowań integracyjnych (Trzcielińska-Polus 2010: 161). W obrębie ugrupowań integracyjnych ukształtowały się dwa rodzaje granic:

- granice wewnętrzne, zwane miękkimi, na których najczęściej występuje zjawisko ograniczania funkcji bariery i związanych z tym restrykcji, co stanowi konsekwencję przyjętych założeń polityki liberalizmu,
- granice zewnętrzne, zwane twardymi, gdzie następuje wzmocnienie funkcji granic, co z kolei odpowiada założeniom polityki protekcjonizmu (Grochalski 2010: 27).

Europa jest kontynentem, na którym proces kształtowania się granic wewnętrznych i zewnętrznych jest najbardziej widoczny. Wynika on z zachodzących na tym obszarze od wielu lat procesów integracyjnych, które dotyczą krzyżowania się wpływów wzajemnego oddziaływania wielu struktur utworzonych przez państwa położone na tym kontynencie: Unii Europejskiej, Europejskiej Strefy Wolnego Handlu (EFTA), Środkowo Europejskiej Strefy Wolnego Handlu (CEFTA), Paktu Północnoatlantyckiego (NATO), Rady Europy, Rady Państw Morza Bałtyckiego. Należy w tym miejscu jednak zauważyć, że w większości tych struktur kategoria

granic wewnętrznych i zewnętrznych ma charakter czysto teoretyczny. Strukturą integracyjną państw, w obrębie której najbardziej uwidocznił się podział na granice wewnętrzne i zewnętrzne, jest Unia Europejska.

Granice wewnętrzne i zewnętrzne Unii Europejskiej a strefa Schengen

Granica zewnętrzna Unii Europejskiej pełni w większości te same funkcje (szczególnie w odniesieniu do wymiaru kontroli), co każda granica państwowa – z tą różnicą, że na granicy zewnętrznej nie kończy się władztwo tylko jednego państwa, lecz władztwo całej Unii – jako najbardziej rozwiniętego ugrupowania integracyjnego. Ta sytuacja powoduje, że kwestia funkcjonowania granic zewnętrznych stanowi przedmiot zainteresowania i stosownych działań nie tylko państw granicznych a więc buforowych, ale również tych, których granice państwowe mają wyłącznie charakter wewnętrzny. Kwestie te wyraźnie określił art. K1 Traktatu o ustanowieniu Unii Europejskiej, w którym „państwa członkowskie traktują jako sprawę wspólnego zainteresowania, między innymi, politykę azylową, zasady regulujące przekraczania granic zewnętrznych państw członkowskich wraz ze sprawowaniem nad nimi kontroli, zasady wjazdu i poruszania się obywateli państw trzecich na terytorium Unii, walkę z nielegalną imigracją” (Przyborowska-Klimczak, Skrzydło-Tefelska 1996: 306).

Granica zewnętrzna Unii Europejskiej dotyczy wszystkich 28 państw członkowskich, których zewnętrzne granice są tożsame z granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej. Należy jednak zauważyć, że polityka Unii Europejskiej w odniesieniu do ochrony granic zewnętrznych skupia się przede wszystkim na granicach obszaru Schengen. Wynika to z jednej strony z faktu, że polityka zintegrowanego zarządzania granicami została zawarta w Traktacie Lizbońskim. Jej podstawę prawną stanowią art. 67 i 77 zawarte w artykule V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zatytułowanym *Przestrzeń bezpieczeństwa i sprawiedliwości* (Bugajski, Błędzki 2008: 139-141). Artykuł 67 ust. 2 stanowi, że wspólna polityka w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli zewnętrznych oparta jest na solidarności pomiędzy państwami członkowskimi. Oznacza to, że wszystkie państwa członkowskie, w tym również nieposiadające granicy zewnętrznej, w różnym stopniu solidarnie ponoszą odpowiedzialność za ochronę granic zewnętrznych (Bugajski, Błędzki 2008: 139). Z kolei w artykule 77. podkreślano, że Unia Europejska rozwija politykę mającą na celu zapewnienie braku jakichkolwiek kontroli osób, niezależnie od ich przynależności państwowej, przy przekraczaniu przez nich granic wewnętrznych oraz zapewnienia kontroli granic i osób i skutecznego nadzoru przy przekraczaniu granic zewnętrznych (Bugajski i Błędzki 2008: 142).

Z drugiej strony, *border policing* nad granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej opiera się na założeniach dorobku Schengen, co można uznać za pochodną funkcjonowania Strefy Schengen. Należy w tym miejscu podkreślić, że polityka w dziedzinie ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej stanowi jeden z głównych elementów składowych przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Funkcjonowanie tego obszaru wymagało ustanowienia wspólnych zasad dotyczących standardów i procedur kontroli granic zewnętrznych. W tym względzie podstawową instytucją spajającą ten obszar współpracy stanowi Kodeks Graniczny Schengen, regulujący zasady przekraczania granic, ich kontroli i ochrony. Ale tutaj pojawia się pewien problem. Według stanu na rok 2017, na 28 państw członków Unii Europejskiej poza strefą Schengen pozostaje 6 państw: Wielka Brytania, Irlandia, Cypr, Bułgaria, Rumunia i Chorwacja. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że status Wielkiej Brytanii i Irlandii zasadniczo różni się od czterech pozostałych państw. Można wręcz stwierdzić, że ich sytuacja w zakresie udziału w realizacji dorobku Schengen jest specyficzna (Balawajder 2013: 54; Trojanowska-Strzęboszowska 2017: 103). Oba państwa, będąc członkami Unii Europejskiej, nie zostały na mocy Traktatu z Amsterdamu w pełni objęte regulacjami strefy Schengen, bowiem nie zdecydowały się przystąpić formalnie do układu z Schengen, ani do Konwencji Wykonawczej Schengen. Należy w tym miejscu zauważyć, że w protokole włączającym *acquis* Schengen w ramy Unii Europejskiej (tzw. protokół Schengen) w artykule 4. określono możliwość ich włączenia w proces implementacji *acquis* Schengen oraz dalszego rozwoju zawartych w nim regulacji w ramach Unii Europejskiej. (Dz. U. [UE] z 2006, Nr C 321). Wielka Brytania i Irlandia, z uwagi na m.in. specyfikę geograficzną, tj. wyspiarskie położenie, inaczej postrzegają kwestie bezpieczeństwa zewnętrznego po zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych i dlatego nie zniosły kontroli granicznych. Państwa te traktują wszystkie swoje granice (poza ulstersko-irlandzką i gibraltarsko-hispańską) jako granice zewnętrzne Unii Europejskiej. W przypadku granicy ulstersko-irlandzkiej istnieje zagwarantowany jeszcze od czasów przedakcesyjnych obszar swobodnego podróżowania, którego przyszłość będzie w dużej mierze zdeterminowana konsekwencjami Brexit'u i ustanowieniem nowej zewnętrznej granicy Unii Europejskiej.

Z kolei w przypadku granicy gibraltarsko-hispańskiej, nasilający się spór brytyjsko-hispański o Gibraltar dodatkowo skomplikował proces przyjmowania Konwencji o granicach zewnętrznych Unii Europejskiej i pod jego wpływem została ona wycofana z procesu legislacyjnego (Żurawski *vel* Grajewski 2017: 46). Należy jednak podkreślić, że Wielka Brytania i Irlandia korzystają z *acquis* Schengen i stosują niektóre postanowienia dotyczące współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, w zakresie walki z narkotykami oraz

funkcjonowania Systemu Informacyjnego Schengen (SIS II). W przypadku Wielkiej Brytanii, całkowite wykluczenie z dorobku prawnego Schengen dotyczy wyłącznie Wysp Normandzkich i Wyspy Man.

Cztery pozostałe państwa Unii Europejskiej: Cypr, Bułgaria, Rumunia i Chorwacja starają się o członkostwo w Schengen. Sytuacja Cypru jest specyficzna. Wynika to zarówno z wyspiarskiego położenia, jak również z faktu podziału wyspy i przebiegu w jej obrębie nieformalnej zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. W sytuacji, kiedy Unia Europejska nie uznaje podziału wyspy, nie jest to formalnie granica zewnętrzna. Ponadto, tzw. „zielona linia” nie ma statusu granicy państwowej, lecz jest linią demarkacyjną (Trojanowska-Strzęboszowska 2017: 105). Kwestia tzw. „zielonej linii”, czyli linii demarkacyjnej rozdzielającej Republikę Cypru od Tureckiej Republiki Cypru, a także fakt, że w państwie tym 10% ludności (80 tys.) to cudzoziemcy, obywatele państw trzecich, z czego 25% stanowią tzw. migranci nieudokumentowani, powodują, że mimo podejmowanych starań, Cypr nie spełnia wszystkich wymogów Schengen (Balawajder 2013: 55). Przede wszystkim państwo to nie gwarantuje skutecznej ochrony granic Unii Europejskiej w kontekście przypadków nielegalnego przekroczenia granicy, w odniesieniu do migracyjnego szlaku przechodzącego przez wschodni region Morza Śródziemnego.

Z kolei Bułgaria i Rumunia to państwa, które zakończyły już proces wypełniania technicznych warunków niezbędnych do przystąpienia do strefy Schengen i uzyskały pozytywną ocenę w zakresie stosowania dorobku prawnego Schengen we wszystkich obszarach, co potwierdzono już w konkluzjach Rady Unii Europejskiej z dnia 9 czerwca 2011 r., dotyczących wdrożenia wszystkich przepisów dorobku Schengen, jak również w konkluzjach Rady z marca 2012 r. (Komunikat z posiedzenia Rady UE 2011: 9-11). Jednak, aby Rumunia i Bułgaria przystąpiły do strefy Schengen, konieczne jest podjęcie przez Radę Unii Europejskiej jednomyślnej decyzji w sprawie zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych. Należy w tym miejscu zauważyć, że od 2012 r. nie ma tej jednomyślności. Zdecydowanymi oponentami przyznania statusu członków Schengen Rumunii i Bułgarii są rządy Niemiec, Holandii i Finlandii. Swoje stanowisko argumentują nieskutecznymi działaniami rządów w Sofii i Bukareszcie w kwestii walki z korupcją, a także wadliwie działającym wymiarem sprawiedliwości. Należy jednak podkreślić, że Rumunia i Bułgaria spełniają na dzień dzisiejszy wymogi strefy Schengen, jednak przesłanki natury politycznej, dotyczące również „migracji biedy” z tych państw utrudniały podjęcie stosownej decyzji. Dodatkowo, w latach 2015-2017 perspektywę członkostwa pogorszyły konsekwencje kryzysu migracyjnego w Europie. Pod koniec 2017 r. w związku z faktem, że presja

migracyjna w dużej mierze dotyczyła obszaru Bałkanów Wschodnich, pojawiła się zapowiedź przyspieszenia akcesji Bułgarii i Rumunii do strefy Schengen.

Z kolei Chorwacja, jako państwo przyjęte do Unii w 2013 r., spełnia wymogi dotyczące strefy Schengen i planowała sfinalizowanie swojego członkostwa już w styczniu 2017 r. Jednak nasilenie kryzysu migracyjnego oraz zaostrzenie kontroli na granicach zewnętrznych strefy Schengen od 7 kwietnia 2017 r., spowodowało, że Chorwacja pozostaje nadal poza obszarem Schengen.

Strefa Schengen obejmuje zatem według stanu na koniec 2017 r. 22 państwa. Jednak przebieg granic zewnętrznych dwóch państw tego obszaru nie jest tożsamy z wyznaczeniem granic Strefy Schengen. W przypadku Danii dotyczy to wyłącznie obszaru Grenlandii i Wysp Owczych, natomiast w przypadku Grecji dotyczy to autonomii klasztornej góry Athos. Również enklawy hiszpańskie w Maroku: Ceuta i Melilla posiadają swój odrębny status (Żurawski *vel* Gajewski 2017: 41).

W strefie Schengen obecne są cztery państwa stowarzyszone, które związane są z częścią dorobku Schengen na podstawie umów międzynarodowych. Są to: Islandia, Norwegia oraz Szwajcaria i Lichtenstein. Islandia i Norwegia, jako członkowie Europejskiego Obszaru Gospodarczego, podobnie jak Szwecja, Finlandia i Dania, należą również do Nordyckiej Unii Paszportowej, która zniosła już kontrole na granicach wewnętrznych po 1954 r. (Bednaruk 2010: 74). Państwa te zaczęły rozwijać swoje kontakty z Schengen od grudnia 1996 r., co zostało ukoronowane zawarciem umowy 18 maja 1999 r., dotyczącej włączenia Islandii i Norwegii w proces wprowadzania w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen (Dz. U. [WE] 1999: 3). Państwa te, nie będąc członkami Unii Europejskiej, uczestniczą (bez prawa głosu) w opracowaniu nowych przepisów prawnych, w zakresie wdrażania i rozwoju dorobku Schengen. Ponadto państwa te zadeklarowały pełne stosowanie *acquis* Schengen w odniesieniu do ochrony granic strefy Schengen oraz stosowania przepisów dotyczących polityki wizowej, azylowej i imigracyjnej, a także współpracy policyjnej i sądowej. Konsekwencją tego stanu rzeczy było podjęcie przez Radę Unii Europejskiej decyzji w sprawie stosowania dorobku Schengen w pięciu krajach Nordyckiej Unii Paszportowej, począwszy od 25 marca 2001 r. (Dz. U. [WE] 2000: 22-24). Należy w tym miejscu jednak zaznaczyć, że do obszaru Schengen nie należą, będące w obszarze terytorium Norwegii, Spitsbergen i Wyspa Niedźwiedzia.

W przypadku Szwajcarii Unia Europejska zawarła z tym państwem umowę na podstawie decyzji Rady Unii Europejskiej z dnia 28 stycznia 2008 r. (Dz. U. [WE] 2008). Państwo to, nie będąc członkiem Unii Europejskiej ani Europejskiego Obszaru Gospodarczego, jest stowarzyszone z Schengen na tych

samych zasadach, jak Norwegia i Islandia. Te same zasady dotyczą również Lichtensteinu, który w odróżnieniu od Szwajcarii wchodzi w skład Europejskiego Obszaru Gospodarczego (Dz. U. [WE] 2011). W granicach strefy Schengen znajdują się również *de facto* europejskie mini-państwa: Monako, San Marino i Watykan. Choć same nie należą do Unii Europejskiej, ani do Schengen, mają otwarte granice z państwami Unii Europejskiej.

Powyższe rozważania pokazują, że choć Schengen to układ utworzony dla członków Unii Europejskiej, to jednak w jego obrębie można zauważyć cztery kategorie państw:

- państwa Unii Europejskiej, które spełniają kryteria Schengen i są członkami strefy Schengen,
- państwa Unii Europejskiej, które spełniają kryteria Schengen, ale nie są w strefie Schengen,
- państwa Unii Europejskiej, które nie spełniają kryteriów Schengen i nie są w strefie Schengen,
- państwa spoza Unii Europejskiej, które są w strefie Schengen.

Można zatem, w odniesieniu do przedstawionej sytuacji granic zewnętrznych Unii Europejskiej, wysunąć wniosek, że granice te, postrzegane jako granice zewnętrzne państw członkowskich, nie są w pełni tożsame z granicami Unii Europejskiej w rozumieniu podlegających szczególnej ochronie granic zewnętrznych obszaru, w obrębie którego obywatele państw członkowskich UE korzystają z prawa do swobodnego podróżowania, podejmowania pracy, studiowania i zamieszkiwania w wybranym kraju UE i które to prawo gwarantują traktaty unijne, a po części również Układ z Schengen (Układ z Schengen dotyczy przede wszystkim swobody przemieszczania się).

Kwestie instytucjonalno-prawne w sposób istotny ukazują rozbieżność pomiędzy statusem granic zewnętrznych Unii Europejskiej a obszarem strefy Schengen, w obrębie której ustanowiono instytucjonalnie ramy i narzędzia dla skutecznej ochrony granic zewnętrznych.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa granic Unii Europejskiej, największe znaczenie ma państwowa ochrona granic zewnętrznych. To zadanie jest szczególnie istotne w sytuacji, gdy w warunkach zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych, granice zewnętrzne stanowią najważniejszą barierę ochronną i gwarancję bezpieczeństwa całej Unii Europejskiej. Granice te podlegają szczególnej fizycznej ochronie, a ich przekroczenie odbywa się na podstawie stosownych dokumentów uprawniających do jej przekroczenia (paszport, wiza).

Te rygory graniczne zostały szczególnie rozwinięte w obrębie strefy Schengen, co sprawia, że państwo Unii Europejskiej będące sygnatariuszem „ładu schengen-skiego”, korzysta z rozwiązań „odgórnych”, przyjętych dla całego obszaru. Z kolei te państwa Unii Europejskiej, które nie są w strefie Schengen, są w większym stopniu zdane na samodzielne działania, traktujące zewnętrzną granicę Unii, jako swoją granicę w wymiarze narodowym. A zatem, można sądzić, że obecnie bezpieczeństwo granic zewnętrznych Unii Europejskiej zostało w największym stopniu przeniesione na obszar funkcjonowania polityki zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi.

Polityka zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi stanowi „łącznik” pomiędzy ochroną granic zewnętrznych całej Unii Europejskiej a obszarem obejmującym 22 państwa Unii w obrębie strefy Schengen. Stanowiąc istotny składnik przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, jest obecnie jednym z najważniejszych działań Unii Europejskiej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa na jej zewnętrznych granicach. Realizacja tej polityki polega na wykorzystaniu działań i form współpracy w ramach Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej – nowy Frontex, Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, Europejskiej Sieci Patroli (EPN), Zespołów Szybkiej Interwencji na Granicy (RABIT), Europejskiego Systemu Nadzoru Granicznego (Eurosur).

Strefa Schengen wyznacza obszar, do którego dostęp jest ograniczony szczególnym rygorem w zakresie przekraczania granic zewnętrznych, co wynika z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego wewnątrz każdego państwa tego obszaru. Oznacza to, że wraz z przekroczeniem granicy zewnętrznej urzeczywistniona zostaje zasada swobodnego przemieszczania się w przestrzeni państw członkowskich tych wszystkich osób, które na tym obszarze przebywają. Implikacją tego stanu rzeczy jest sytuacja, że wraz ze zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych, osoby wjeżdżające do jednego z państw strefy Schengen, po przekroczeniu jego granicy, mogą bez przeszkód poruszać się po prawie całym terytorium Unii Europejskiej. Ta swoboda przemieszczania się osób wewnątrz strefy Schengen dotyczy nie tylko obywateli państw członkowskich, ale również osób z państw trzecich, które przekraczają granice wewnętrzne w dowolnym miejscu (Rozporządzenie PE i Rady [UE] 2016/399). Brak kontroli na granicach wewnętrznych implikuje zatem odejście od kontroli granicznej na granicach pomiędzy państwami strefy Schengen. Nie oznaczało to jednak w praktyce pełnej swobody przemieszczania się, ponieważ zniesienie kontroli granicznej, przeprowadzanej bezpośrednio na dawnych przejściach granicznych, nie powodowało całkowitego braku kontroli w obszarze Schengen. Ponadto, Kodeks graniczny Schengen w artykule 25. określa ramy

tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych (Rozporządzenie PE i Rady [UE] 2016/399). Ma to miejsce wówczas, gdy na obszarze pozbawionym wewnętrznej kontroli granicznej zaistnieje poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w danym państwie członkowskim. Taka kontrola graniczna może zostać w drodze wyjątku przywrócona przez dane państwo członkowskie na wszystkich lub na poszczególnych odcinkach swoich granic wewnętrznych na czas ograniczony, nie dłuższy niż 30 dni, lub na okres przewidywanego istnienia tego poważnego zagrożenia, jeżeli przekracza ono 30 dni. Zakres i czas trwania tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych muszą być adekwatne do reakcji na dane poważne zagrożenie (Rozporządzenie PE i Rady [UE] 2016/399).

Funkcjonowanie strefy Schengen spowodowało zatem zmianę funkcji granic państw członkowskich i rozróżnienie granic w obszarze Schengen i Unii Europejskiej na granice wewnętrzne i zewnętrzne. Tym samym, potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa państw i obywateli Unii Europejskiej spowodowała, że szczególne znaczenie ma ochrona granic zewnętrznych. Po raz pierwszy status granicy zewnętrznej regulowała zawarta jeszcze 19 czerwca 1990 r. Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen, określana, jako Konwencja lub Schengen II (Dz. U. [WE] 2001/ 239). Obecnie definicję granicy zewnętrznej określa artykuł 2 Kodeksu granicznego Schengen (granice zewnętrzne oraz granice lądowe, w tym granice na rzekach i jeziorach, jak również granice morskie państw członkowskich a także ich porty lotnicze, porty rzeczne, porty morskie i porty na jeziorach, które nie stanowiły ich granic wewnętrznych) (Rozporządzenie PE i Rady [UE] 2016/399). Przekraczanie granic zewnętrznych dozwolone jest jedynie na przejściach granicznych i w ustalonych godzinach ich otwarcia. Wjazd obywateli państw trzecich wymaga spełnienia następujących warunków:

- posiadania ważnego dokumentu podróży,
- posiadania ważnej wizy,
- uzasadnienia celu i warunków planowania pobytu oraz posiadają wystarczające środki utrzymania zarówno na czas planowanego pobytu, jak i powrót do ich państwa pochodzenia lub na tranzyt do państwa trzeciego,
- w stosunku do tych osób nie dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w Systemie Informacji Schengen (SIS),
- osoby te nie są uważane za stanowiące zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z państw członkowskich (Rozporządzenie PE i Rady [UE] 2016/399).

Z punktu widzenia bezpieczeństwa całego obszaru Unii Europejskiej, największe znaczenie ma ochrona granicy zewnętrznej. Głównym celem ochrony tej granicy jest zapobieganie niedozwolonemu przekraczaniu granicy, zwalczanie przestępczości transgranicznej oraz podejmowanie środków w stosunku do osób, które przekroczyły granicę nielegalnie.

Za kontrolę granicy w każdym państwie członkowskim odpowiadają jego służby graniczne, natomiast zarządzaniem i koordynacją współpracy operacyjnej oraz pomocą w zakresie kontroli granicznej zajmuje się Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna oraz Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Państwa członkowskie współpracują z Agencją i zapewniają zarządzanie swoimi granicami zewnętrznymi w swoim własnym interesie i w interesie wspólnym wszystkich państw członkowskich (Rozporządzenie PE i Rady [UE] 2016/1624).

Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna

Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna została powołana do życia 6 października 2016 r. na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 września 2016 r., w celu zapewnienia zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej, służącemu skutecznym zarządzaniem migracjami i zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa w Unii, przy jednoczesnym zagwarantowaniu swobodnego przepływu osób (Rozporządzenie PE i Rady [UE] 2016/1624).

Rozporządzenie określa reguły europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami i ustanawia Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną. Tworzą ją organy krajowe odpowiedzialne za zarządzanie granicami oraz Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (nowy Frontex), która powstała na bazie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (stary Frontex), ustanowionej na mocy Rozporządzenia Rady [WE] Nr 2007/2004. (Dz.U. Nr L. 349, 2004). Stary Frontex prowadził działania mające na celu koordynację współpracy operacyjnej pomiędzy państwami członkowskimi w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi, wspomagał państwa członkowskie w szkoleniu funkcjonariuszy straży granicznej, przeprowadzała analizy ryzyka, monitorował rozwój badań mających znaczenie dla kontroli techniczno-operacyjnej na granicach zewnętrznych oraz udzielał państwom członkowskim niezbędnego wsparcia w organizowaniu wspólnych działań dotyczących powrotów.

Europejska Agencja Straży Granicznej, jako nowy Frontex jest odpowiedzialna za zarządzanie granicami zewnętrznymi, szczególnie w przypadkach

nie przyjęcia przez państwo członkowskie niezbędnych środków naprawczych wynikających z zaistnienia szczególnej presji migracyjnej, powodującej, że kontrola granic zewnętrznych staje się nieskuteczna i tym samym przyczynia się do powstania zagrożeń bezpieczeństwa w obszarze strefy Schengen.

Rozporządzenie określa Agencję jako organ Unii Europejskiej, posiadający osobowość prawną oraz samodzielność administracyjną i finansową. Agencja jest niezależna w podejmowaniu działań operacyjnych i technicznych. Może samodzielnie nabywać i zbywać składniki majątkowe. Tego uprawnienia nie posiadała agencja Frontex działająca w starej formule.

Do głównych zadań Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej należy:

- monitorowanie ruchów migracyjnych, zarządzanie granicami zewnętrznymi, przeprowadzanie analizy ryzyka o oceny narażenia,
- wspomaganie państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych,
- zapewnienie pomocy technicznej i operacyjnej państwom członkowskim i państwom trzecim w akcjach poszukiwania i ratowania osób,
- tworzenie rezerwy szybkiego reagowania i rezerwy wyposażenia technicznego,
- w ramach zespołów wspierających zarządzanie migracjami w obszarach hotspotów („obszar hotspotu” to obszar, na którym przyjmujące państwo Unii Europejskiej, Komisja Europejska, właściwe agencje Unii i uczestniczące państwa członkowskie współpracują w celu zarządzania istniejącym lub potencjalnie trudnym problemem związanym z migracją, która charakteryzuje się znacznym wzrostem liczby migrantów przybywających na granicy zewnętrznej”) (Rozporządzenie PE i Rady [UE]2016/1624),
- rozmieszczenie niezbędnego wyposażenia oraz funkcjonariuszy straży granicznej i innych właściwych członków personelu z rezerwy szybkiego reagowania,
- współpraca z Europolem i Eurojustem,
- współpraca z Europejską Agencją Kontroli Rybołówstwa i Europejską Agencją Bezpieczeństwa Morskiego,
- wspomaganie państw członkowskich i państw trzecich w zakresie współpracy technicznej i operacyjnej,
- zapewnienie niezbędnej pomocy przy opracowywaniu i korzystaniu z Eurosuru, a w stosownych przypadkach, przy opracowywaniu wspólnego środowiska

wymiany informacji w tym współdziałania systemów, w szczególności poprzez, utworzenie, utrzymywanie i koordynowanie ram Eurosur (Rozporządzenie PE i Rady [UE] 2016/1624).

Powstanie Agencji ma ścisły związek z zaostrzeniem kryzysu migracyjnego w 2015 r., kiedy okazało się, że rozmieszczenie funkcjonariuszy i sprzętu starego Frontexu zależało od woli ich wysłania przez państwa członkowskie na granicę zewnętrzną, a także od złożenia w tej sprawie formalnego wniosku przez państwa członkowskie. Słabość tego rozwiązania uwidoczniła się w odniesieniu do Grecji, kiedy stary Frontex zwrócił się do państw członkowskich o oddelegowanie 743 funkcjonariuszy do pracy na granicy zewnętrznej w Grecji. Oddelegowanie tylko 447 funkcjonariuszy, a także fakt, że niektóre państwa członkowskie nie uruchomiły odpowiednich procedur w zakresie interwencji na granicach spowodowały, że Frontex nie był w stanie podjąć właściwej interwencji (Komisja, Com 2015/673).

Powstanie Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej miało zatem na celu usprawnienie działań związanych z ochroną granic zewnętrznych. W momencie, gdy państwo członkowskie Unii Europejskiej zobowiązane do ochrony granic zewnętrznych nie jest w stanie skutecznie tej ochrony wykonać, może zwrócić się do Agencji o pomoc w tym zakresie. Pomoc Agencji dotyczy organizacji odpowiedniego wsparcia technicznego i organizacyjnego obejmującego:

- koordynację wspólnych operacji oraz rozmieszczenia zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej,
- organizację szybkich interwencji na granicy oraz rozmieszczeniu zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej z rezerwy rządowego reagowania, a także dodatkowych zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej,
- koordynację działań państwa członkowskiego i państwa trzeciego na granicach zewnętrznych, w tym wspólnych operacji z sąsiadującymi państwami trzecimi,
- rozmieszczenie zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej w ramach zespołów wspierających zarządzanie migracjami w obszarach hotspotów,
- udzielenia pomocy technicznej i operacyjnej państwom unijnym i państwom trzecim w zakresie wspierania akcji poszukiwawczej i ratowania osób na morzu,
- rozmieszczenia swoich ekspertów oraz członków zespołów oddelegowanych przez państwa członkowskie do Agencji,
- rozmieszczenie wyposażenia technicznego (Rozporządzenie PE i Rady [UE] 2016/1624).

Należy podkreślić, że w ramach zarządzania granicami zewnętrznymi każde państwo Unii Europejskiej może zwrócić się do Agencji o uruchomienie wspólnych operacji na granicach zewnętrznych albo może wystosować wnioski o podjęcie na ograniczony czas szczególnej interwencji na granicy, zwłaszcza w sytuacji masowego napływu w obszar granic zewnętrznych imigrantów, usiłujących nielegalnie przedostać się na terytorium wnioskującego o pomoc państwa członkowskiego.

Europejska Sieć Patroli (EPN) i Zespoły Szybkiej Interwencji na Granicy (RABIT)

Powstanie agencji Frontex jeszcze w starej formule stało się czynnikiem stymulującym rozwój nowych form współpracy wykorzystujących dorobek Schengen. Do nich należą: Europejska Sieć Patroli (European Patrols Network – EPN) oraz Zespoły Szybkiej Interwencji na Granicy (Rapid Border Intervention Teams – RABIT).

Europejska Sieć Patroli rozpoczęła funkcjonowanie 25 maja 2007 r. Jej działalność dotyczy wspólnych operacji w wybranych obszarach Oceanu Atlantyckiego i Morza Śródziemnego, koordynowanych w tym czasie przez stary Frontex, w których uczestniczyli przedstawiciele straży granicznych z Cypru, Francji, Grecji, Włoch, Malty, Portugalii, Słowenii i Hiszpanii („Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne” z 18.09.2007, Nr 12604/07: 10). Patrole ograniczają się do wód przybrzeżnych zainteresowanych państw członkowskich. EPN ma za zadanie przede wszystkim przeciwdziałać i udaremniać wszelkie próby przekroczenia przez nielegalnych imigrantów zewnętrznych granic Unii Europejskiej na Morzu Śródziemnym (zwłaszcza z państwami Afryki Północnej) i Oceanie Atlantyckim. Należy w tym miejscu zauważyć, że w zderzeniu z obecnym kryzysem migracyjnym, Europejska Sieć Patroli, mimo bardzo dobrego wyposażenia (ponad 100 jednostek pływających, 20 samolotów, 21 śmigłowców, ponadto różnego rodzaju urządzenia elektroniczne przydatne do kontroli granic) nie zapobiegła jego eskalacji. Obecność patroli na wodach Morza Śródziemnego czy Oceanu Atlantyckiego pozwoliła, co prawda na sprawne monitorowanie szlaków migracyjnych przechodzących przez te akweny, to jednak w konfrontacji z przepelnionymi łodziami istniało ogromne ryzyko, że podjęcie jakichkolwiek radykalnych działań może doprowadzić do ich zatopienia i ludzkich tragedii. Stąd też nie podejmowano akcji mających na celu blokowanie łodzi z nielegalnymi imigrantami przed ich dopłynięciem do linii brzegowej wymienionych państw.

Zespoły Szybkiej Interwencji na granicy (RABIT) zostały powołane na mocy Rozporządzenia [WE] Nr 863/2007 w sierpniu 2007 r. (Rozporządzenie [WE] Nr 863/2007 PE i Rady z 11.07.2007). Ich utworzenie związane było z wprowadzeniem mechanizmu służącego wsparciu państw członkowskich Unii Europejskiej w przypadku nagłych i wyjątkowych ruchów migracyjnych, pod kątem szybkiej mobilizacji służb granicznych na granicach zewnętrznych. W skład zespołów RABIT wchodzi przeszkoleni funkcjonariusze organów odpowiedzialnych za zarządzanie granicami (straż graniczna, funkcjonariusze policji, czy też urzędnicy służb imigracyjnych) w państwach członkowskich. Zespoły RABIT, zgodnie z założeniami, mają zapewnić wnioskującym o to państwom pomoc operacyjną w sytuacji, gdy znajdują się one pod nagłą i wyjątkową presją. Ma to odniesienie przede wszystkim do sytuacji związanych z masowym napływem imigrantów z państw trzecich, usiłujących nielegalnie przekroczyć zewnętrzną granicę Unii Europejskiej i przedostać się na terytorium państwa członkowskiego. Zespoły RABIT działają w ramach Frontexu (stara i nowa formuła), a ich głównym zadaniem jest utrzymanie wysokiego stanu gotowości w zakresie szybkiej kontroli granicznej, zgodnie z zasadami Kodeksu granicznego Schengen.

W obliczu obecnego kryzysu migracyjnego zastosowanie zespołów RABIT, mimo wysokiego poziomu wyszkolenia funkcjonariuszy i przygotowania do nagłej, niespodziewanej i szybkiej reakcji na granicach zewnętrznych, nie przyniosło spodziewanych rezultatów, ponieważ nie przewidziano tak dużej skali tego zjawiska, a także nie uwzględniono faktu, że istotne znaczenie w obrębie głównych szlaków migracyjnych będą miały trasy morskie (według danych Frontexu, za 2017 rok a także z lat wcześniejszych, głównym szlakiem migracyjnym do Europy była trasa środkowośroziemnomorska, obejmująca Lampedusę; w 2017 r. odnotowano na tej trasie 119 046 nielegalnych imigrantów, a w 2015 r. – 181 126 (Frontex 2017)).

A zatem, powołane jeszcze w ramach starego Frontexu Europejska Sieć Patroli oraz Zespoły Szybkiej Interwencji na Granicy to narzędzia, które ukierunkowano na konkretne działania związane z ochroną zewnętrznych granic Unii Europejskiej. Można sądzić, że w momencie, gdy utworzono te rozwiązania, istniała świadomość zagrożenia nielegalnymi próbami przekraczania granic zewnętrznych Unii Europejskiej przez imigrantów, przybywających z obszaru Afryki czy też Azji. Jednak przed obecnym kryzysem imigracyjnym skala tych migracji była na tyle możliwa do objęcia efektywną kontrolą, że problem ochrony granic zewnętrznych był na bieżąco rozwiązywany. Jednak w obliczu migracji sięgającej w krótkim czasie setek tysięcy ludzi, napływających na obszar Unii Europejskiej, instytucje te okazały się mało efektywne. Warto odnotować, że po

raz pierwszy z tym problemem zetknęła się Grecja i Włochy już w 2011 roku, a więc po okresie „arabskiej wiosny”, kiedy pierwsza duża imigracja objęła te kraje. W obliczu tej sytuacji rządy Grecji i Włoch wezwały kraje unijne i Frontex do udzielenia im wsparcia. Niestety, można odnieść wrażenie, że wezwania te zostały zbagatelizowane, a podjęte przez Frontex działania – spóźnione).

Europejski System Nadzoru Granicznego (Eurosur)

Europejski System Nadzoru Granicznego (Eurosur) został utworzony Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22.10.2013 r. (Dz. U. [UE] L. 2013.295.11). Rozporządzenie to weszło w życie w dniu 2. grudnia 2013 r. i w pierwszej kolejności objęło państwa Unii Europejskiej i strefy Schengen posiadające zewnętrzne granice lądowe lub morskie (Bułgaria, Cypr, Chorwacja, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry, Włochy i Norwegia). Pozostałe państwa członkowskie przystąpiły do systemu 1 grudnia 2014 r. Rozporządzenie ustanowiło wspólne ramy dla wymiany informacji i współpracy między państwami członkowskimi a Frontexem, służące poprawie rozeznania sytuacji i zwiększaniu zdolności reagowania na granicach zewnętrznych państw członkowskich Unii pod kątem wykrywania, zwalczania i zapobiegania nielegalnej imigracji oraz przestępczości transgranicznej, a także przyczyniła się do ochrony i ratowania życia imigrantów.

Głównym zadaniem systemu jest zatem koordynowanie działań mających na celu wykrywanie, zapobieganie oraz zwalczanie nieuregulowanej migracji oraz przestępstw transgranicznych. Eurosur ściśle współpracuje z powołaną na bazie starego Frontexu, Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej (nowy Frontex), co umożliwia pełne monitorowanie aktywności migrantów na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej. Zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.10.2013 r. powołującego Eurosur, w poszczególnych państwach utworzono podstawowe centra koordynujące i zbierające dane wewnątrz poszczególnych państw przy pomocy nowoczesnych środków przekazu, takich jak satelity czy programy raportowania jednostek morskich, przekazywane następnie do centrali Eurosuru i Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Należy w tym miejscu podkreślić, że głównym zadaniem Eurosur jest z jednej strony ochrona zewnętrznych granic Unii poprzez zredukowanie liczby nielegalnych imigrantów, z drugiej zaś strony, istotne znaczenie ma tutaj również aspekt humanitarny dotyczący przeciwdziałania ich śmiertelności. W sytuacji, kiedy główne szlaki migracyjne przebiegają przez wybrzeże Morza Śródziemnego, Morza Czarnego czy Oceanu Atlantyckiego, ratowanie

życia imigrantów podróżujących na przepelnionych i niezdatnych do żeglugi statkach, staje się szczególnym wyzwaniem. Warto w tym miejscu podkreślić, że wynikająca z założeń Eurosuru kwestia kontroli migracji i rejestru azylantów stała się szczególnie istotna, kiedy w październiku 2013 r. u wybrzeży włoskiej wyspy Lampedusa przy próbie nielegalnego przekraczania granicy zginęło ponad 350 osób.

Powstanie Eurosur to niewątpliwie wynik narastania problemu migracyjnego, szczególnie od momentu zaistnienia wydarzeń określanych jako „arabska wiosna”. Wydarzenia te mogą być traktowane jako katalizator współczesnego kryzysu migracyjnego, który spowodował, że Unia Europejska musiała instytucjonalnie sprostać temu wyzwaniu. Świadomość tych zmian była widoczna w momencie przyjęcia jeszcze w 2010 r. Programu Sztokholmskiego, gdzie po raz pierwszy pojawiła się koncepcja powstania Europejskiego Systemu Nadzoru Granicznego (Dz. U. [UE] C 115). Można zatem sądzić, że powołując do życia Eurosur, Unia Europejska przygotowała się instytucjonalnie do przeciwdziałania nielegalnej imigracji i przestępczości transgranicznej. Jednak w obliczu narastania fali migracyjnej będące w dyspozycji narzędzia okazały się nieskuteczne i nie zapobiegały skutecznej ochronie granic Unii Europejskiej.

Zagadnienie zapewnienia bezpieczeństwa granic Unii Europejskiej w kontekście obecnego kryzysu migracyjnego obejmują również rozwiązania prawne, znane jako Konwencja Dublińska i Konwencja z Prüm.

Konwencja Dublińska

Konwencja Dublińska z 1990 r. była drugim, obok Konwencji Wykonawczej Schengen z 1990 r., dokumentem, regulującym politykę migracyjną w Unii Europejskiej. Określała, które państwo członkowskie Wspólnot Europejskich odpowiedzialne jest za rozpatrywanie wniosku o nadanie statusu uchodźcy (Dz. U. 2005 Nr 24, poz. 194). Konwencja, jako akt prawa międzynarodowego, stanowiła podstawę przyszłej europejskiej polityki azylowej. Zakładała, że osoba poszukująca schronienia przed prześladowaniem może złożyć wniosek tylko w jednym państwie członkowskim, wskazanym na podstawie obiektywnych kryteriów zapisanych w Konwencji. Właściwe dla rozpatrzenia wniosku jest państwo ponoszące „największą odpowiedzialność” za znalezienie się danej osoby na terytorium Unii Europejskiej (na przykład poprzez wydanie jej wizy lub zezwolenia na pobyt; Hadzińska-Wyrobek 2011: 173).

Na gruncie prawa Unii Europejskiej ustalenia te zostały przyjęte w Rozporządzeniu Dublin II z 18 lutego 2003 r. (Dz. U. [UE] Nr L. 50/1), które

uchyliło Konwencję. W dokumencie tym podtrzymano zasadę, że tylko jedno państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosku o azyl. Takie stanowisko uzasadniano zapobieganiem odsyłania osób ubiegających się o azyl z jednego kraju do drugiego, a także zapobieganiem nadużyciom systemu przez składanie kilku wniosków o udzielenie azylu przez jedną osobę. Regulacja ta ustanowiła kryteria i mechanizmy wskazywania państwa członkowskiego, odpowiadającego za rozpatrywanie wniosku azylowego złożonego w jednym z krajów Unii Europejskiej przez obywatela państwa trzeciego. Wypełnienie zapisów Komisji Dublinńskiej II ułatwił system identyfikacji osób wnioskujących o przyznanie azylu – Eurodac, czyli Europejski Zautomatyzowany System Identyfikacji Odcisków Palców.

Pierwszą podstawą prawną ustanowienia systemu Eurodac do porównania odcisków palców w celu skutecznego stosowania Konwencji Dublinńskiej było Rozporządzenie Rady Nr 2725/2000 z 11 grudnia 2000 r. (Dz. U. [WE] Nr L 316). Obecnie obowiązującym dokumentem jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady [UE] Nr 603/2013 z 26 czerwca 2013 r. (Rozporządzenie PE i Rady Nr 603/2012).

Celem systemu Eurodac jest pomoc w ustalaniu państwa członkowskiego, które odpowiada za rozpatrzenie wniosków o ochronę międzynarodową złożonych w państwie członkowskim przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca. Rozporządzenie ustanawia również warunki, na jakich wyznaczone organy państw członkowskich oraz Europejski Urząd Policji (Europol) mogą występować z wnioskiem o porównanie danych daktyloskopijnych z danymi przechowywanymi w systemie centralnym na potrzeby ochrony porządku publicznego.

Konsekwencją powyższego aktu prawnego a zarazem podstawą prawną rozwijającą ustalenia zapoczątkowane przez Konwencję Dublinńską jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady [UE] Nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku i udzielenie azylu, zwane Rozporządzeniem Dublin III (Dz. U. [UE] Nr L. 180).

Rozporządzenie, uchylając postanowienia Dublin II, ustanawia zasady ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu. Tekst Rozporządzenia pozwala na konstatację, że zapewnia ono wnioskodawcom właśnie ochronę prawną, do czasu określenia ich statusu. Uregulowanie tej kwestii stało się szczególnie istotne w kontekście narastania kryzysu migracyjnego, kiedy wielu migrantów po nielegalnym przekroczeniu zewnętrznej granicy Unii Europejskiej dość szybko przemieściło się na terytoria kolejnych państw. Ponadto, istotne znaczenie zaczęły mieć takie kryteria, jak

względy rodzinne, niedawne posiadanie wizy lub zezwolenia na pobyt w kraju UE, czy też fakt, czy wnioskodawca przekroczył granicę Unii legalnie czy też nielegalnie.

Konwencja Dublińska (Dublin I) oraz Rozporządzenia znane jako Dublin II i III wnoszą istotny wkład w regulacje służące ochronie zarówno zewnętrznej granicy, jak i wewnętrznych granic Unii Europejskiej w kontekście napływu imigrantów. Ramy prawne Konwencji dotyczą jednak rozpatrywania tego napływu w kontekście uzyskania azylu, a więc obejmuje osoby, których emigracja ma charakter przymusowy. Zgodnie z założeniami Konwencji, każdy kraj Unii, który stał się dla migranta jego pierwszym krajem po przekroczeniu granicy, powinien ustalić jego status pod kątem odpowiedzi na pytanie, czy jest to imigrant polityczny, a więc mający prawo do azylu, czy też imigrant ekonomiczny, a więc potencjalny kandydat do readmisji. Można sądzić, że jeśli w obliczu narastającego kryzysu migracyjnego kraje „pierwszego kontaktu”, takie jak Włochy czy Grecja stosowałyby konsekwentnie zapisy Konwencji, skuteczność jej stosowania byłaby wysoka. Niestety praktyka pokazała, że kraje te, w dużej mierze zdane same na siebie, bez wydatnej pomocy ze strony innych państw, nie były w stanie konsekwentnie stosować zapisów tej Konwencji i doprowadziły do sytuacji, w której utracono kontrolę nad przepływami migracyjnymi. Te błędy spowodowały, że Konwencja Dublińska pomimo swoich właściwych założeń przestała być skutecznym narzędziem ochrony granic w Unii Europejskiej.

Konwencja z Prüm

Konwencja z Prüm, to traktat zawarty 27 maja 2005 r. przez siedem państw członkowskich Unii Europejskiej (Belgię, Holandię, Luksemburg, Francję, Niemcy, Hiszpanię i Austrię) w celu pogłębienia współpracy transgranicznej w zwalczaniu terroryzmu, przestępczości transgranicznej i nielegalnej imigracji (Dokument Nr 16382/06). Konwencja z Prüm nazywana jest „Schengen III” lub potocznie „Schengen plus”, co wynika z jej podobieństwa i analogii do układu z Schengen i Konwencji Wykonawczej Schengen.

Konwencja z Prüm dotyczy przede wszystkim pogłębienia współpracy w odniesieniu do swobodnego przepływu osób w oparciu o wykorzystanie instrumentów służących wymianie informacji, szczególnie służących do zwalczania terroryzmu, przekraczania granic, nielegalnej imigracji. W tym celu przewidziano utworzenie w każdym państwie centrów informacyjnych, połączonych następnie w sieć w celu wzajemnego dostępu do krajowych baz danych oraz wymiany danych personalnych osób podejrzanych o działalność terrorystyczną lub zakłócenie imprez masowych, w szczególności zawodów sportowych i posiedzeń

Rady Europejskiej, a także organizowanie wspólnych lotów deportacyjnych oraz wykorzystanie uzbrojonych funkcjonariuszy ochrony na pokładach samolotów cywilnych (Grochalski 2009: 275).

Konwencja z Prüm bardzo wyraźnie wpisuje się w obecny czas, kiedy kryzys migracyjny i kwestia zróżnicowanego podejścia państw Unii do jego rozwiązania spowodowały dyskusje na temat reformy systemu Schengen. Dowodzi ona, że w sytuacji, kiedy wszystkim państwom Unii Europejskiej jest trudno uzgodnić zwiększenie współdziałania w wymiarze współpracy transgranicznej, to trzeba podjąć działania w mniejszej grupie, tak, aby szybko podjąć odpowiednie środki, adekwatne do zagrożeń bezpieczeństwa. Warto w tym miejscu podkreślić, że Konwencja z Prüm została podpisana m.in. w związku z zamachem terrorystycznym w Madrycie w 2004 r. Obecny kryzys migracyjny, spowodowany m.in. destabilizacją sytuacji politycznej w Syrii i Iraku na tle działań tzw. Państwa Islamskiego zrodził obawy, że wraz z niekontrolowanym napływem imigrantów z tego obszaru do Unii Europejskiej, istnieje realne zagrożenie przenikania grup ekstremistycznych. Zamachy w Paryżu czy Brukseli potwierdzają te obawy.

Przystąpienie państw do Konwencji jest dobrowolne i nie jest ograniczane cezurą czasową. Konwencja z Prüm, będąc umową międzynarodową, została zawarta poza systemem instytucjonalnym UE (Grochalski 2009: 276). W 2008 r. Rada Unii Europejskiej podjęła decyzję o wzmocnieniu współpracy transgranicznej, w szczególności w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej (Dz. U. [UE] Nr L 210/1). Dzięki tej decyzji wdrożono znaczną część przepisów Konwencji z Prüm do ram prawnych UE. Decyzja umożliwiła bezpośrednią wymianę DNA, odcisków palców i danych rejestracyjnych pomiędzy państwami Unii Europejskiej. Dzięki przyjętym regulacjom, możliwe stało się bezpośrednie porównywanie indywidualnych profili DNA z profilami znajdującymi się w bazach danych innych państw członkowskich, zwłaszcza w celu identyfikacji osób i prowadzenia postępowań karnych (Szachon-Pszenny 2011: 296).

Konwencja z Prüm wyznacza nowe standardy współpracy w celu zapewnienia maksymalnego bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych i wewnętrznych Unii Europejskiej, pod kątem bezpieczeństwa obywateli i przeciwdziałania takim zagrożeniom, jak terroryzm, zorganizowana przestępczość i nielegalna imigracja. Pomimo, że Konwencja jest otwarta dla innych państw Unii Europejskiej i strefy Schengen, zachodzi obawa, że przy obecnym kryzysie migracyjnym i braku zgody (szczególnie państw Europy Środkowo-Wschodniej) co do relokacji imigrantów, sygnatariusze Konwencji mogą wykorzystać jej znaczenie dla takiego pogłębienia współpracy, która może przyczynić się do istotnego przeobrażenia strefy Schengen w obszar „dwóch prędkości”.

Podsumowanie

Bezpieczeństwo zewnętrznej granicy Unii Europejskiej ma zatem istotny wpływ na poziom bezpieczeństwa jej państw i obywateli. W momencie zróżnicowania granic Unii na wewnętrzne i zewnętrzne, nastąpiło przeniesienie klasycznych funkcji bariery na granice zewnętrzne. To z kolei spowodowało konieczność stworzenia systemu instytucjonalnego, którego gwarantem stała się strefa Schengen. To właśnie system schengenowski, z punktu widzenia formalno-prawnego i instytucjonalnego, stworzył granice ochrony obszaru Unii Europejskiej. Tutaj jednak pojawiła się dosyć istotna rozbieżność pomiędzy terytorium Unii Europejskiej a zasięgiem strefy Schengen, czego egzemplifikacją jest fakt, że na 28 państw Unii Europejskiej, 22 państwa to członkowie liczącej łącznie 26 państw strefy Schengen. Stąd też istotnym wyzwaniem dla ochrony granic wewnętrznych Unii Europejskiej jest kwestia powiązania ochrony jej terytorium z ochroną obszaru strefy Schengen. Taka sytuacja powoduje, że na strefie Schengen spoczywa praktyczny wymiar ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej. Oznacza to jednocześnie, że granicę zewnętrzną strefy Schengen charakteryzuje szczególna specyfika. Jest ona związana po pierwsze z faktem, że granicami zewnętrznymi tego obszaru są granice z Wielką Brytanią i Irlandią, a więc z państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Państwa te od początku nie wyrażały zgody na zniesienie kontroli na wspólnych granicach, przy czym w momencie, gdy na mocy Traktatu z Amsterdamu dorobek prawny Schengen włączono do prawa unijnego, zastrzegaly one sobie możliwość stosowania całości lub części regulacji w tym zakresie.

Kolejny ważny aspekt specyfiki granicy zewnętrznej strefy Schengen dotyczy takich państw, jak Bułgaria, Cypr, Rumunia i Chorwacja, które stały się członkami Unii Europejskiej już w warunkach włączenia *acquis* Schengen do prawa Unii Europejskiej, co oznaczało, że takie państwa mają obowiązek przystąpienia do strefy Schengen po uzyskaniu pozytywnej decyzji Rady Europejskiej. Specyfika tej granicy polega na tym, że z jednej strony granice z tymi państwami traktowane są jako zewnętrzne granice strefy Schengen, z drugiej zaś, państwa te zobowiązane są do stosowania tych wszystkich regulacji, które dotyczą funkcjonowania obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Ze względu na fakt, że państwa te posiadają zewnętrzną granicę Unii Europejskiej (Cypr - granica z Turecką Republiką Cypru, Rumunia z Serbią, Ukrainą i Mołdawią, Bułgaria z Serbią, Macedonią i Turcją, Chorwacja z Serbią, Bośnią i Hercegowiną i Czarnogórą), obejmującą styczność z obszarami, które charakteryzuje potencjalna niestabilność, mogąca wpłynąć na bezpieczeństwo państw Unii Europejskiej, ich znaczenie dla ochrony tej granicy jest bardzo istotne, przy czym brak wsparcia w ochronie tych granic czyni je szczególnie newralgicznymi.

Omawiając specyfikę granicy zewnętrznej strefy Schengen należy również podkreślić, że granice te nie zawsze są tożsame z unijnymi granicami zewnętrznymi. Dotyczy to styczości lądowej obszaru Unii Europejskiej ze Szwajcarią, Lichtensteinem i Norwegią oraz granicy morskiej Islandii.

Należy również zauważyć, że obok aspektu instytucjonalno-prawnego, ochrona zewnętrznej granicy Unii Europejskiej ma również uwarunkowania geograficzne. Są one związane z położeniem geograficznym państw Unii a także charakterem ich terytoriów. Przykładem jest tutaj należąca do Włoch wyspa Lampedusa na Morzu Śródziemnym, położona niespełna 200 km od wybrzeża Afryki, czy też należące do Grecji i położone w basenie Morza Egejskiego niektóre greckie wyspy (np. Lesbos, Samos), które charakteryzuje położenie w pobliżu wybrzeża Turcji. Słabość ochrony zewnętrznych granic Unii Europejskiej i strefy Schengen w czasie kryzysu migracyjnego, szczególnie w latach 2015-2016, została ukazana w odniesieniu do tych właśnie obszarów.

Istotne wyzwanie w tym względzie dotyczy również Hiszpanii. Państwo to, choć w obrębie swojego głównego terytorium nie ma lądowej granicy zewnętrznej, to również, ze względu na aspekty geograficzne, musi przedsięwziąć działania ochronne. Dotyczą one położonych na Oceanie Atlantyckim Wysp Kanaryjskich, których lokalizacja przebiega stosunkowo blisko od zachodnich wybrzeży Afryki (Maroko, Mauretania) oraz dwóch portowych enklaw, położonych w obrębie terytorium Maroka: Ceuty i Melilli.

Kryzys migracyjny 2015-2016 pokazał, że stworzony system ochrony granic, mimo instytucjonalnego i operacyjnego rozwinięcia (Frontex, Europejska Sieć Patroli, RABIT, Eurosur) nie jest w stanie skutecznie chronić terytorium Unii Europejskiej. Można w tym miejscu podjąć dyskusję, na ile winna była tutaj niedoskonałość systemu ochrony, czy też winę ponoszą politycy odpowiedzialni za podejmowanie stosownych decyzji. Pojawia się w tym miejscu pytanie, czy gdyby jeszcze państwa członkowskie oraz stary Frontex wsparły efektywnie służby graniczne Włoch i Grecji, a także gdyby konsekwentnie wdrażano zapisy Konwencji Dublińskiej (Dublin I, Dublin II, Dublin III), to czy właśnie nieskuteczność „starego” Frontexu spowodowała powołanie do życia instytucji w nowej formule, czyli Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, której głównym zadaniem jest ochrona zewnętrznych granic Unii Europejskiej. Najbliższe lata pokażą czy to rozwiązanie okazało się skuteczne.

Literatura:

Balawajder, G. (2003). 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.

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

Balawajder, G. (2013). Warunki członkostwa państw w strefie Schengen. W: S.M. Grochalski (red.), *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne*, Opole.

Bednaruk, W. (2010). Geneza Układu Schengen. W: W. Bednaruk, M. Bielecki, G. Kowalski (red.), *Polska w strefie Schengen*, Lublin.

Bugajski, R., Błądzki, P. (red.). (2008). *Traktat z Lizbony. Ujednolicone teksty Aktów Podstawowych Unii Europejskiej. Wybór*. Warszawa.

Decyzja Rady 1999/439/WE z 17.05.1999 r. w sprawie zawarcia umowy z Republiką Islandii i Królestwem Norwegii dotyczącej włączenia tych dwóch państw we wprowadzenie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen. Dz. U. [WE] z dnia 1999 r. Nr L 176/35, s. 3.

Decyzja Rady 2000/777/WE z grudnia 2000 r. w sprawie stosowania dorobku Schengen w Danii, Finlandii, Szwecji, Islandii i Norwegii. Dz. U. [WE] z 2000 r. Nr L 309/24 s. 22-24.

Decyzja Rady 2008/146/WE w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnot Europejskich Umowy pomiędzy Unią Europejską, Wspólnotą Europejską i Konfederacją Szwajcarską, dotyczącej włączenia tego państwa we wprowadzenie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen, Dz. U. [WE] z 2008 r. Nr L 53/2.

Decyzja Rady 2008/615/ WSiSW z dnia 23.06.2009 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej. Dz. U. [UE] Nr L 210/1/z 6.08.2008 r.

Grochalski, S.M. (2009). Konwencja z Prüm – selektywna współpraca transgraniczna. W: *Silesia – de te fabula narrator. Teksty ofiarowane profesorowi Michałowi Lisowi*, Opole.

Grochalski, S.M. (2010). Wprowadzenie do problematyki instytucji granicy państwa. Refleksje obywatela Unii Europejskiej. W: S.M. Grochalski (red.), *Ewolucja instytucji granicy*, Opole.

Hadzińska-Wyrobek, A. (2011). Stosowanie procedury dublińskiej w Polsce wobec osób niebędących obywatelami Unii Europejskiej. W: S.M. Grochalski (red.), *Status prawny obywatela Unii Europejskiej*, Dąbrowa Górnicza.

Komisja Europejska, Strasburg 15.12.2015 r. Com (2015) 673.

Komunikat prasowy z 3096 posiedzenia Rady UE, 11008/11 z 1.07.2011 r.

Komunikat prasowy z 3172 posiedzenia Rady UE, 10760/12 z 7-8.06.2012 r.

Konkluzje Rady UE, „Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne” z dnia 18.09.2007 r., Nr 12604/07.

Konwencja Dublińska z dnia 15.06.1990 r. Dz. U. 2005 Nr 24, poz. 194.

Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen z 14.06.1985 r. między Rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach. Dz. U. [WE] 2001, Nr 239.

Pounds, N.J.G. (1936). *Political Geography*. New York.

Program Sztokholmski: otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli. Dz. U. [UE] C 115 z 4.05.2010 r.

Protokół włączający Dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej. Dz. U. [UE] z 2006 r., Nr C 321.

Protokół między Unią Europejską, Wspólnotą Europejską, Konfederacją i Księstwem Lichtensteinu w sprawie przystąpienia Księstwa Lichtensteinu do umowy między Unią Europejską, Wspólnotą Europejską i Konfederacją Szwajcarską dotyczącej włączenia Konfederacji Szwajcarskiej we wprowadzenie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen. Dz. U. [WE] z 2011 r. Nr L 160/3/9.

Przyborowska-Klimczak, A., Skrzydło-Tefelska, E. (1996). *Traktat o Unii Europejskiej. Opracowanie. T. 1*. Lublin.

Rozporządzenie Rady [WE] 2725/2000. Dz. U. Nr L 316 z 15.12.2000 r.

Rozporządzenie Rady [WE] 343/2003. Dz. U. [UE] Nr L. 50/1 z 25.02.2003 r.

Rozporządzenie Rady [WE] 2007/2004 z dnia 26.10.2004 r., ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Dz. U. Nr L.349 z 25.11.2004 r.

Rozporządzenie [WE] Nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11.07.2007 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady [UE] 1052/2013 z 22.10.2013 r. ustanawiające europejski system nadzoru granic (Eurosur). Dz. U. [UE] Nr L. 2013.295.11.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady [UE] 604/2013 z dnia 26.06.2013 r. Dz. U. [UE] Nr L. 180 z 29.06.2013 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady [UE] 2016/399 z 9.03.2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (Kodeks Graniczny Schengen). Dz. U. z 2016 r. Nr L. 77.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady [UE] 2016/1624 z dnia 14.09.2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady [UE] 2016/3999 i uchylające rozporządzenie [WE] Nr 863/2017 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady [WE] Nr 2007/2004 i decyzja Rady 2005/267/WE.

Szachoń-Pszenny, A. (2011). *Acquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne w Unii Europejskiej*. Poznań.

Traktat zawarty pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Federalną Niemiec, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów i Republiki Austrii o pogłębieniu współpracy transgranicznej i nielegalnej imigracji, sporządzony w Prüm 27.05.2005 r. Dokument Nr 16382/06 z 6.12.2006 r.

Trojanowska-Strzęboszowska, M. (2017). Specyfika prawna i geograficzna granic zewnętrznych strefy Schengen jako wyzwanie dla kontroli granicznych. W: M. Trojanowska-Strzęboszowska (red). *Unia Europejska w poszukiwaniu swoich granic*. Warszawa.

Trzcielińska-Polus, A. (2010). Zmiany funkcji oraz zasięgu granic ugrupowań integracyjnych w Europie (ze szczególnym uwzględnieniem granic Unii Europejskiej). W: S.M. Grochalski (red.) *Ewolucja instytucji granicy we współczesnej Europie*, Opole.

Frontex (2017). Migratory routes map, <http://www.frontex.europa.eu/migratory-routes-map.htm>. (dostęp: 24.02.2018).

Żurawski vel Grajewski, P. (2017). Granice zewnętrzne Unii Europejskiej – stan prawny, stan rzeczywisty, stan wyobrażony. Natura i status granic zewnętrznych UE w wymiarze metabolicznym i ich ewolucja. W: M. Trojanowska-Strzęboszowska (red.) *Unia Europejska. W poszukiwaniu swoich granic*, Warszawa.

The institutional dimension of the protection of the external borders of the European Union in the context of the security of the Member States.

Abstract:

The European Union is a space within which the freedom of movement of citizens is exercised and expressed through the freedom of travel, work, studying, or living in a chosen country of the Union. The exercise of this freedom occurred as a result of the abolition of controls at the internal borders of the Union. The European Union, thanks to the inclusion of the Schengen Agreement and the Executive Convention into the EU law, has created institutions and measures for the protection of external borders (European Border and Coast Guard Agency, European Patrols Network, Rapid Border Intervention Teams, European Border Surveillance System) in terms of ensuring security for Member States and their citizens. The current migration crisis is a major verification for the evaluation of the effectiveness of these institutions and in this respect indicates the importance of adequate protection of external borders for the security of the Union's states and their citizens. The aim of the article is to analyze the problem of the functioning of institutions and other measures ensuring protection of the European Union's external borders in terms of guaranteeing the security of its states in the context of contemporary

challenges. Until the emergence of the migration crisis, there was a conviction that the European Union had created institutional and operational conditions for effective ensuring of security of its borders.

Keywords:

Schengen Agreement, Schengen Borders Code, Schengen Area, European Border and Coast Guard Agency (Frontex), Integrated Border Management Policy, European Border Surveillance System (Eurosir).