

# Instytucja granic zewnętrznych Unii Europejskiej a zapewnienie bezpieczeństwa państw członkowskich w warunkach współczesnego kryzysu migracyjnego

Grzegorz Balawajder<sup>1</sup>

## Streszczenie:

*Unia Europejska to przestrzeń w obrębie której realizowana jest swoboda przemieszczania się obywateli. Realizacja tej swobody nastąpiła w wyniku zniesienia kontroli na wewnętrznych granicach Unii. Jednak dla państwa unijnego ceną tej wolności jest zapewnienie bezpieczeństwa narodowego co czyni szczególnym ochronę granic zewnętrznych. Unia Europejska, głównie poprzez Układ z Schengen stworzyła instytucje dla ochrony granic zewnętrznych pod kątem zapewnienia bezpieczeństwa narodowego państw członkowskich i ich obywateli. Obecny kryzys migracyjny stanowi poważną weryfikację dla oceny skuteczności działania tych instytucji. Celem niniejszego artykułu jest analiza problemu funkcjonowania zewnętrznych granic Unii Europejskiej pod kątem zapewnienia bezpieczeństwa jej państw i obywateli w kontekście wyzwań jakie stawia kryzys migracyjny. Do momentu bowiem zaistnienia bieżącego kryzysu istniało przekonanie, że Unia Europejska stworzyła instytucjonalne warunki dla skutecznego zapewnienia bezpieczeństwa swoich granic.*

## Słowa kluczowe:

**Układ z Schengen, Kodeks Graniczny Schengen, Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (nowy Frontex), Europejska Sieć Patroli (EPN), Zespoły szybkiej interwencji na granicy (Rabit), Europejski System Nadzoru Granicznego (Eurosur), Konwencja z Prüm**

## Link do artykułu:

[http://www.pogranicze.uni.opole.pl/biblioteka/docs/tom5/balawajder\\_t5n3.pdf](http://www.pogranicze.uni.opole.pl/biblioteka/docs/tom5/balawajder_t5n3.pdf)

## Standard cytowania (APA):

Balawajder, G. (2017). Instytucja granic zewnętrznych Unii Europejskiej a zapewnienie bezpieczeństwa państw członkowskich w warunkach współczesnego kryzysu migracyjnego. *Pogranicze. Polish Borderlands Studies*, t. 5, nr 3, s. 201-223.

Unia Europejska to organizacja, która z jednej strony stanowi najwyższy poziom w zakresie integracji ekonomicznej (unia ekonomiczna i walutowa), z drugiej strony jest wyrazem stworzenia instytucjonalnych warunków dla realizacji przez obywateli państw członkowskich prawa do swobodnego podróżowania,

---

<sup>1</sup> Dr Grzegorz Balawajder – adiunkt w Katedrze Stosunków Międzynarodowych Instytutu Politologii w Uniwersytecie Opolskim (bogrze23@gmail.com).

podejmowania pracy, studiowania czy też zamieszkiwania w wybranym państwie tego obszaru. Ta swoboda przemieszczania się związana jest z zanikiem wewnętrznych funkcji granic, postrzeganych, jako bariery.

Gwarancją tej swobody są traktaty unijne oraz Układ z Schengen. Wprowadziły one regulacje, które spowodowały, że wraz ze zniesieniem kontroli na wewnętrznych granicach, obywatele państw Unii Europejskiej a także obywatele innych państw, legalnie przebywający na terenie państwa unijnego, uzyskali szczególny wymiar wolności. Jednak ceną tej wolności jest zapewnienie przez państwo unijne bezpieczeństwa, zarówno wewnętrznego jak i zewnętrznego, co oznacza szczególne zadania dla służb takich jak policja czy straż graniczna (Balawajder 2015: 27). Instytucje te mają bowiem za zadanie zapewnienie bezpieczeństwa obywateli swoich państw, zarówno ze względu na odstąpienie od kontroli granic wewnętrznych jak również zapewnić szczególny wymiar bezpieczeństwa w odniesieniu do granic zewnętrznych, pozostających jako rzeczywiste granice, jako bariery. A zatem, warunkiem utrzymania wolności obywatela w obszarze Unii Europejskiej jest w dużym stopniu ograniczenie napływu osób spoza tego obszaru, szczególnie osób o statusie imigranta.

Celem niniejszego artykułu jest analiza problemu zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznych granic Unii Europejskiej w kontekście obecnego kryzysu migracyjnego. Autor stawia tezę, że w przypadku, jeśli ochrona zewnętrznych granic Unii Europejskiej nie zatrzyma tej ogromnej fali migracyjnej, to państwa Unii Europejskiej będą musiały podjąć działania ochronne w obrębie swoich granic, co w sytuacji, gdy te granice są w dużej części wewnętrznymi granicami Unii Europejskiej, może doprowadzić do realnego ograniczenia swobody w zakresie przemieszczania jej obywateli.

Do momentu zaistnienia bieżącego kryzysu migracyjnego istniało przekonanie, że Unia Europejska stworzyła instytucjonalne warunki dla skutecznego zapewnienia bezpieczeństwa swoich granic. Gwarancje w tym względzie stanowiły regulacje wynikające z Układu z Schengen a także powiązana z tym polityka zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi, Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex), Europejski System Nadzorowania Granic (Eurosur) czy Konwencja Dublińska.

### **Układ z Schengen i Strefa Schengen**

Strefa Schengen obejmuje złożony z 26 państw (w tym 22 państw UE) obszar, do którego dostęp jest ograniczony szczególnym rygiorem w zakresie

przekraczania granic zewnętrznych. Taki stan rzeczy wynika przede wszystkim z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego wewnątrz każdego państwa tego obszaru (Balawajder 2014: 306). Wraz z przekroczeniem granicy zewnętrznej urzeczywistniona zostaje zasada swobodnego przemieszczania się w przestrzeni państw członkowskich tych wszystkich osób, które na tym obszarze przebywają. Zatem, 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<sup>2</sup>. Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych spowodowało 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 przeprowadzonej bezpośrednio na danych przejściach granicznych nie powodowało całkowitego braku kontroli w strefie (Lis 2010: 202).

Wraz z zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych, uprawnienia policyjne w poszczególnych państwach członkowskich nie ulegają zmianie, o ile nie będą miały charakteru kontroli granicznej (Tamże). Tym samym organy stojące w tych państwach na straży bezpieczeństwa i porządku publicznego nadal mogą sprawdzać dokumenty uprawniające do wjazdu i pobytu na terytorium Strefy Schengen, z czym wiąże się obowiązek posiadania przez osoby poddane kontroli dokumentów tożsamości (paszportu lub dowodu osobistego). Należy w tym miejscu zaznaczyć, że osoby niemające statusu obywatela z któregoś z państw członkowskich Unii Europejskiej, są poddawane obligatoryjnej kontroli, zarówno przy wjeździe jak i wyjeździe z obszaru Schengen, w ramach której mają obowiązek okazania zarówno dokumentów podstawowych dla przekroczenia granicy (paszport), jak również wizy, dokumentów uzasadniających cel podróży i warunki zamierzonego pobytu. Powinny one również udowodnić, że posiadają odpowiednie środki finansowe na czas pobytu i powrót. Wprowadzenie tych rygorów ma na celu doprowadzenie do sytuacji, w której przekroczenie granicy zewnętrznej stanowi poważną barierę na drodze przemieszczania się osób i państw trzecich i w tym względzie jest istotnym wzmocnieniem bezpieczeństwa narodowego państw Schengen. Nasuwa się w tym miejscu konstatacja, że

---

2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady [UE] 2016/399 z dnia 9.03.2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen). Dz. U. [UE] z 2016, Nr L 77 z dnia 23.03.2016 r.

nie wszystkie osoby, które spełniają formalne warunki, mogą przekraczać granice zewnętrzne. Mogą one spotkać się na przykład z odmową wjazdu lub pobytu w Strefie Schengen, ponieważ stanowią zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego. Takie sytuacje mogą wynikać z faktu, że Układ z Schengen może być postrzegany w dwóch aspektach (Balawajder 2008: 181). Po pierwsze, ze względu na likwidację kontroli na granicach wewnętrznych, może on generować zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego krajów członkowskich. Po drugie, istotne znaczenie ma fakt, że został on stworzony z myślą o powstaniu wspólnotowej, a więc ponadwymiarowej sieci bezpieczeństwa. W tym miejscu nasuwa się spostrzeżenie, że zaistnienie różnych problemów związanych z bezpieczeństwem narodowym państw może mieć miejsce bez względu na to, czy istnieją granice wewnętrzne państw, czy też nie. Według opinii wyrażonej jeszcze w latach dziewięćdziesiątych przez przedstawicieli policji państw Schengen, kontrole graniczne, jakkolwiek skuteczne i przydatne w walce z nielegalną imigracją, są bezskuteczne wobec terroryzmu (Den Boer 1998: 51).

Powstanie i rozwój Strefy Schengen doprowadziło zatem do przekształcenia roli granic państw członkowskich. Nastąpiło istotne rozróżnienie granic w Strefie Schengen oraz w Unii Europejskiej na granice wewnętrzne i zewnętrzne, co z kolei umożliwiło dostosowanie odpowiednich działań do specyfiki poszczególnych granic. Kwestie te reguluje zawarta jeszcze 19 czerwca 1990 r. Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen, określana jako Konwencja lub Schengen II<sup>3</sup>. Artykuł 1 Konwencji definiuje m.in. pojęcie granic wewnętrznych i zewnętrznych. Granice wewnętrzne, to wspólne granice lądowe umawiających się stron, ich porty lotnicze przeznaczone do rejsów krajowych oraz ich porty morskie przeznaczone do regularnych połączeń promowych, wyłącznie z lub do innego portu na terytoriach Umawiających się Stron, bez zatrzymywania się jakichkolwiek portach znajdujących się poza powyższymi terytoriami<sup>4</sup>.

Rozróżnienie granic na wewnętrzne i zewnętrzne granice Unii Europejskiej oraz Strefy Schengen miało kluczowe znaczenie w zakresie ich ochrony i zasad przekraczania. Państwa, wchodząc do strefy, zaprzestały fizycznej ochrony swoich granic wewnętrznych realizowanej bezpośrednio na linii granicy państwowej i jednocześnie przyjmują na siebie zobowiązania, że granice wewnętrzne mogą być przekraczane w każdym miejscu bez dokonywania odprawy granicznej osób<sup>5</sup>.

3 Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluxu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach. Dz. Urz. [WE] 2001, Nr 239, s. 19.

4 Tamże.

5 Szczegółowe kwestie reguluje art. 22 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady [UE]

Zgodnie z regulaminami Kodeksu Granicznego Schengen, przywrócenie kontroli granicznych może nastąpić jedynie w wyjątkowych sytuacjach tzn. w przypadku poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego kraju. Zgodnie z Rozdziałem II Kodeksu, kontrolę taką wprowadza w trybie rozporządzenia właściwy dla danego państwa minister, określając wówczas odcinki granicy państwowej, na której kontrola graniczna osób zostaje przywrócona czasowo, przedłużona lub zniesiona<sup>6</sup>.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa granic Unii Europejskiej, najważniejsze znaczenie ma państwowa ochrona granic zewnętrznych. To zadanie jest szczególnie istotne w sytuacji, gdy w warunkach znoszenia kontroli na granicach wewnętrznych, granice zewnętrzne stanowią najważniejszą barierę ochronną i gwarancję bezpieczeństwa i ochrony całej Unii Europejskiej. Granice te podlegają szczególnej fizycznej ochronie a ich przekroczenie odbywa się na podstawie dokumentów uprawniających do jej przekroczenia. Wszelkie odstępstwa od tych zasad muszą być uzgodnione w umowach zewnętrznych pomiędzy danym państwem Schengen a jego sąsiadem<sup>7</sup>. Głównym celem i zadaniem służb granicznych państw posiadających zewnętrzną granicę jest ochrona terytorium Unii Europejskiej przed napływem nowych imigrantów, a także przed zagrożeniami, wynikającymi z funkcjonowania międzynarodowych grup przestępczych i organizacji terrorystycznych. Stąd też dla zapewnienia skutecznego zabezpieczenia granic zewnętrznych konieczne stało się stworzenie warunków, zapewniających ich efektywną kontrolę i ochronę przez wprowadzenie nowych rozwiązań w ruchu granicznym oraz pogłębienie współpracy w zakresie polityki wizowej, migracyjnej i azylowej. W efekcie tych działań nastąpił rozwój polityki zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi (*Integrated Border Management Policy* - IBM Policy).

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, wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*. ("Traktat" 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.

---

2016/399 z dnia 9.03.2016 r., op. cit.

6 W Polsce tę kwestię reguluje art. 17 a ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. z 2009 r. nr 12, poz. 76).

7 Np. w przypadku polskiej wschodniej granicy ma to odzwierciedlenie w umowach o małym ruchu granicznym pomiędzy Polską i Rosją w odniesieniu do Obwodu Kaliningradzkiego, czy Polską i Ukrainą.

Oznacza to, że wszystkie państwa członkowskie, w tym również nieposiadające granicy zewnętrznej w równym stopniu, solidarnie, ponoszą odpowiedzialność za ochronę granic zewnętrznych (Tamże: 139). Z kolei w artykule 77 podkreślono, że Unia Europejska rozwija politykę mającą na celu zapewnienie braku jakiegokolwiek kontroli osób, niezależnie od ich przynależności państwowej, przy przekraczaniu przez nie granic wewnętrznych oraz zapewnienie kontroli osób i skutecznego nadzoru przy przekraczaniu granic zewnętrznych (Tamże: 142).

Polityka zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej opiera się na założeniach dorobku Schengen, co oznacza, że można ją uznać za pochodną funkcjonowania Strefy Schengen. Należy również podkreślić, że stanowi ona współcześnie jeden z najważniejszych filarów działań Unii Europejskiej w zakresie zachowania właściwego poziomu kontroli i ochrony granic zewnętrznych. Należy w tym miejscu zauważyć, że polityka w dziedzinie granic zewnętrznych Unii Europejskiej stanowi jeden z podstawowych składników przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (Szachon-Pszenny 2011: 197). Funkcjonowanie tego obszaru wymagało ustanowienia wspólnych zasad dotyczących standardów i procedur kontroli granic zewnętrznych. Głównym narzędziem spajającym ten obszar współpracy jest Kodeks Graniczny Schengen, regulujący zasady przekraczania granic, ich kontroli i ochrony. Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dotyczy stworzenia w ramach Unii Europejskiej obszaru „Europy bez granic”, którego istotnym filarem jest właśnie Strefa Schengen. W ten sposób przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości rozszerza się poza granice Unii Europejskiej i obejmuje Norwegię, Irlandię, Szwajcarię i Lichtenstein. W ten sposób zasięg tego obszaru obejmuje praktycznie całą zjednoczoną Europę (Tamże: 169). Jest to zatem terytorium, w obrębie którego zagwarantowany jest swobodny przepływ osób w warunkach zapewnienia przez państwa bezpieczeństwa w granicach wewnętrznych i zewnętrznych, równego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, praworządności i przestrzegania praw człowieka (Czapliński 2005: 14).

Polityka zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi, stanowiąc istotny składnik przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, to obecnie jedno 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 takich instytucji, jak Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna, Europejska sieć patroli (EPN), Rabit czy Eurosur. Współczesny kryzys migracyjny stanowi niewątpliwie wyzwanie dla efektywności działań tych instytucji i realizacji celów polityki zintegrowanego zarządzania granicami.



## 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<sup>8</sup>.

Rozporządzenie określa reguły europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami i w tym celu ustanawia Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną utworzoną z Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (nowy Frontex), która powstała na bazie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex), ustanowionej na mocy Rozporządzenia Rady (WE) Nr 2007/2004<sup>9</sup>. Agencja Frontex prowadziła działania mające na celu koordynację współpracy operacyjnej pomiędzy państwami członkowskimi w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi, wspomagała państwa członkowskie w szkoleniu funkcjonariuszy straży granicznej, przeprowadzała analizy ryzyka, monitorowała rozwój badań mających znaczenie dla kontroli techniczno-operacyjnej na granicach zewnętrznych oraz udzielała państwom członkowskim niezbędnego wsparcia w organizowaniu wspólnych działań dotyczących powrotów.

Europejska Agencja Straży Granicznej, jako kontynuatorka misji starego Frontexu jest odpowiedzialna za zarządzanie granicami zewnętrznymi, szczególnie w przypadkach nie przyjmowania przez państwa członkowskie 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. Takiego uprawnienia nie posiadała agencja Frontex.

8 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] 2016/399 i uchylające Rozporządzenie [WE] Nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, Rozporządzenie Rady [WE] Nr 2007/2004 i Decyzja Rady 2005/267/WE. Dz. U. [UE] Nr L. 251 z dnia 16.09.2016 r.

9 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.

Do głównych zadań Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (nowego Frontexu) 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 granice zewnętrzne),
- 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 Eurosuru<sup>10</sup>.

Powstanie Agencji ma ścisły związek z zaostreniem kryzysu uchodźczego 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 uwioczniała 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

---

10 Rozporządzenie PE i Rady [UE] 2016/1624, op. cit.



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<sup>11</sup>.

Powstanie Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (nowego Frontexu) miało zatem na celu usprawnienie działań związanych z ochroną i kontrolą granic zewnętrznych. W momencie, gdy dane państwo członkowskie Unii Europejskiej zobowiązane do kontroli granic zewnętrznych znajduje się w trudnej sytuacji granicznej, może zwrócić się do Agencji o pomoc w tym zakresie. Pomoc Agencji dotyczy organizacji odpowiedniej pomocy technicznej i organizacyjnej obejmującej:

- 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.

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 wniosek 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.

<sup>11</sup> Komisja Europejska, Strasburg, 15.12.2015 r., Com (2015) 673.

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

Powstanie starego Frontexu 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 Frontex, w których uczestniczyli przedstawiciele straży granicznych z Cypru, Francji, Grecji, Włoch, Malty, Portugalii, Słowenii i Hiszpanii<sup>12</sup>. Patrole ograniczają się do wód przybrzeżnych zainteresowanych państw członkowskich. EPN ma za zadanie przede wszystkim przeciwdziałać i udaremnić wszelkie próby przekroczenia przez nielegalnych imigrantów zewnętrznych granic Unii Europejskiej wzdłuż Morza Śródziemnego, zwłaszcza z państwami Afryki Północnej oraz Oceanu Atlantyckiego. 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 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 niedopuszczenie łodzi z nielegalnymi imigrantami do linii brzegowej wymienionych państw.

Zespoły Szybkiej Interwencji na granicy (Rabit) zostały powołane na mocy Rozporządzenia (WE) Nr 863/2007 w sierpniu 2007 r. 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

---

12 Konkluzje Rady Unii Europejskiej, „Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne” z dnia 18.09.2007 r., Nr 12604/07, s. 10.

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 rozpoczęły działalność w ramach agencji Frontex, 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 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.

A zatem, powołana jeszcze w ramach starego Frontex-u Europejska Sieć Patroli oraz Zespoły Szybkiej Interwencji na Granicy to instytucje, którym powierzono konkretne działania związane z ochroną zewnętrznych granic Unii Europejskiej. Można sądzić, że w momencie, gdy utworzono te podmioty, istniała świadomość zagrożeń dla granic zewnętrznych Unii Europejskiej ze strony nielegalnych imigrantów przybywających z obszaru Afryki czy też z Azji. Jednak przed obecnym kryzysem migracyjnym skala tych migracji była na tyle możliwa do objęcia ich ze strony tych instytucji 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. Ponadto należy podkreślić, że obecne funkcjonowanie Europejskiej Agencji Straży Granicznej opiera się na dotychczasowym dorobku starego Frontexu.

Utworzenie Frontexu stanowiło bowiem wyraz oparcia europejskiego modelu zintegrowanego zarządzania granicami zarówno na kontroli granicznej, jak również na innych ważnych elementach, takich jak odpowiednia analiza ryzyka, wywiad kryminalny, działania mające na celu wykrywanie i ściganie przestępców transgranicznych, czteropoziomowy model kontroli dostępu (środki w państwach trzecich, współpraca z sąsiednimi państwami, kontrola graniczna, działania kontrolne na obszarze, na którym obowiązują zasady swobody przepływu osób, w tym tzw. „powroty”), współpraca między organizacjami odpowiedzialnymi za zarządzanie granicami (straż graniczna, służba celna, policja, krajowe służby bezpieczeństwa), współpraca międzynarodowa, koordynacja i zapewnienie spójności działań prowadzonych przez państwa członkowskie i ich instytucje, a także inne organy wspólnotowe Unii Europejskiej (Latinen 2010: 175-176).

Pierwszym istotnym wyzwaniem dla starego Frontexu było przeciwdziałanie fali migracyjnej z Afryki Północnej w 2011 r., jaka w wyniku wydarzeń tzw. arabskiej wiosny oraz zaostrzających się konfliktów w Libii i Syrii dotarła do południowych wybrzeży Europy. Tym samym Frontex zaczął koncentrować swoje działania na najbardziej newralgicznych punktach granic Unii Europejskiej. Już w 2012 r. działania Agencji dotyczyły przeciwdziałania nielegalnej imigracji w ośmiu obszarach granicy zewnętrznej Unii Europejskiej. Były to:

- wschodnia granica Unii (Polska, Słowacja, Węgry), gdzie zanotowano 1 600 przypadków nielegalnego przekraczania granicy (imigranci z Gruzji, Somalii i Afganistanu),
- południowo-wschodnia granica Unii – 37 200 przypadków przekroczenia grecko-tureckiej granicy lądowej, a także prób przedostania się na wyspy greckie na Morzu Egejskim (imigranci głównie z Afganistanu, Syrii i Pakistanu),
- morska granica Włoch (Apulia, Kalabria) – 4 770 przypadków (imigranci głównie z Afganistanu, Pakistanu i Bangladeszu),
- Lampedusa (morska granica włosko-tunezyjska i włosko-libijska) – 10 370 przypadków (imigranci głównie z Somalii, Turcji i Erytrei),
- morska granica Hiszpanii, w tym Ceuta i Gibraltar (granica hiszpańsko-marokańska) – 6 400 przypadków (imigranci głównie z Algierii i Maroka),
- Wyspy Kanaryjskie – 170 przypadków (imigranci głównie z Maroka, Gambii i Senegalu; Balawajder 2013: 68-69).

Z kolei w okresie pierwszego kwartału 2016 r. działania Agencji koncentrowały się nadal w obrębie tych ośmiu obszarów, przy czym wielkość i narodowość nielegalnych imigrantów charakteryzowała następująca specyfika:

- wschodnia granica Unii – 127 przypadków (przed wszystkim imigranci z Turcji, Rosji i Ukrainy),
- południowo-wschodnia granica Unii – 153.082 przypadki (przede wszystkim imigranci z Syrii, Afganistanu i Iranu),
- granica grecko-albańska – 826 przypadków (głównie sami Albańczycy),
- granica Unii w obrębie Bałkanów Zachodnich – 108.548 przypadków (w ponad 90% trudna do określenia przynależność państwowa),
- morska granica Włoch (Apulia, Kalabria) – brak danych, Frontex podkreśla, że od 2015 r. znaczenie tej granicy spadło na rzecz południowo-wschodniej granicy Unii,

- Lampedusa – 18.694 przypadki (głównie z Nigerii, Gambii i Senegalu),
- morska granica Hiszpanii, w tym Ceuta i Gibraltar (granica hiszpańsko-marokańska) – 694 przypadki, (głównie Gwinea, Kamerun, Wybrzeże Kości Słoniowej),
- Wyspy Kanaryjskie – 87 przypadków (Gwinea, Wybrzeże Kości Słoniowej i Kamerun)<sup>13</sup>.

Powyższe dane pokazują, że główne kierunki nielegalnej migracji, to przede wszystkim południowo-wschodnia granica Unii (Grecja) oraz obszar Bałkanów Zachodnich, gdzie w 2015 r. największą falę nielegalnej migracji zanotowano na granicy węgierskiej i greckiej. W 2015 r. granica węgiersko-chorwacka stała się jedną z głównych tras pokonywanych przez nielegalnych imigrantów, przedostających się na terytorium Unii Europejskiej<sup>14</sup>. Granicę węgierską przekroczyło 763 958 imigrantów, z kolei granicę Grecji przekroczyło 880 820 imigrantów – obywateli pochodzących głównie z Syrii i Afganistanu<sup>15</sup>.

Kryzys migracyjny 2015/2016 pokazał, że założenie dotyczące roli starego Frontexu w zarządzaniu granicami zewnętrznymi napotkało na wiele ograniczeń, związanych m.in. z niemożnością udzielenia pomocy państwom członkowskim Unii, zarówno w ochronie ich granic, jak również w organizowaniu wspólnych operacji, tzw. „powrotów”, czyli wydalania obywateli państw trzecich, którzy nielegalnie przebywają na terenie Unii. Dotychczasowe rozwiązania opierające się głównie na współpracy z państwami pochodzenia i tranzytu nielegalnych migrantów w zakresie ich wydalania okazały się niemożliwe do realizacji ze względu na sytuację polityczną tych państw, z których przybywa największa liczba nielegalnych migrantów. Stąd też już w maju 2015 r. Komisja Europejska podjęła działania w kierunku przyjęcia programu walki z nielegalną migracją. Przyjęły one postać Europejskiego Programu w Zakresie Migracji<sup>16</sup>. Dokument ten zawierał zbiór przedsięwzięć, które powinny być zrealizowane niezwłocznie – przede wszystkim dotyczy to zwiększenia budżetu operacji morskich starego Frontexu „Tryton” i „Posejdon”, służących ratowaniu życia nielegalnych migrantów próbujących przedostać się do Unii Europejskiej drogą morską. Ponadto, program postuluje zwiększenie działań wobec przestępczych grup przemytniczych, wykorzystanie mechanizmu tymczasowej relokacji osób ubiegających się

13 [www.frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map](http://www.frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map). Dostęp: 1.05.2016 r.

14 Tamże.

15 Tamże.

16 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów i Europejski Program w Zakresie Migracji. Komisja Europejska, Bruksela 13 maja 2015 r., KOM (2015) 240.

o azyl oraz opracowanie programu przesiedleń obejmującego wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej. W programie wykazano również konieczność udzielenia pomocy państwom tzw. pierwszej linii, czyli tym krajom Unii, które ze względu na swoje położenie wzięły na siebie największy ciężar związany z nielegalną imigracją a także na rozwój współpracy z państwami trzecimi w celu opanowania migracji w państwach pochodzenia i tranzytu<sup>17</sup>. Dlatego też ważne miejsce w tym dokumencie zajęło wyszczególnienie czterech poziomów przedsięwzięć, mających na celu realizację polityki migracyjnej w dłuższej perspektywie czasowej. Dotyczą one:

1/ Ograniczenia zachęt dla nielegalnych imigrantów poprzez analizę przyczyn ich motywacji oraz współpracy na rzecz rozwoju i pomoc humanitarną. Powołanie europejskich urzędników ds. migracji w kluczowych państwach trzecich. Podjęcie działań, dzięki którym państwa trzecie wypełnią swoje zobowiązania w zakresie przyjęcia z powrotem swoich obywateli. Opracowanie „Podręcznika powrotów” i monitorowanie wdrażania dyrektywy w sprawie powrotów. Wzmocnienie i zmiana podstawy prawnej agencji Frontex pod kątem zwiększenia jej roli dla realizacji powrotów.

2/ Zarządzania granicami pod kątem ratowania życia i zabezpieczenia granic zewnętrznych. W tym względzie: wzmocnienie roli i zdolności Frontexu, wprowadzenie normy unijnej dotyczącej zarządzania granicami, wzmocnienie koordynacji Unii Europejskiej w odniesieniu do zadań straży przybrzeżnej, wzmocnienie zdolności państw trzecich do zarządzania własnymi granicami.

3/ Zdecydowanej wspólnej polityki azylowej, w tym ustanowienie nowego systemu monitorowania i oceny wspólnego europejskiego systemu azylowego oraz wytycznych w celu poprawienia norm dotyczących warunków przyjmowania i procedur azylowych. Wprowadzenie wytycznych w kwestii przeciwdziałania nadużywaniu systemu azylowego.

4/ Nowej polityki dotyczącej migracji<sup>18</sup>.

Europejski Program w Zakresie Migracji był realizowany poprzez działania, określone w kolejnych pakietach implementacyjnych (Morozowski 2016). Pierwszy pakiet został przedstawiony przez Komisję Europejską 27 maja 2015 r. Zawierał on sugestie dotyczące relokacji 40.000 imigrantów z terenu Grecji i Włoch oraz przesiedlenia 20.000 osób spoza Unii Europejskiej, plan działań w odniesieniu do przeciwdziałania przemytnikom ludzi oraz postanowienia

---

17 Tamże.

18 Tamże.



dotyczące potrojenia budżetu na rzecz operacji ratowniczych na morzu. Ponadto, w pakiecie tym znalazły się również instrukcje w sprawie pobierania odcisków palców w ramach procedury rejestracji imigrantów<sup>19</sup>. W drugim pakiecie implementacyjnym z 9.09.2015 r. zawarte zostały z jednej strony propozycje relokacji kolejnych 120.000 imigrantów z obszaru państw szczególnie mocno doświadczonych ich masowym napływem i utworzenia stałego mechanizmu relokacji, z drugiej zaś kwestie związane z listą państw bezpiecznych, plan działań dotyczących odsyłania imigrantów nieuprawnionych do otrzymania azylu oraz propozycje utworzenia Funduszu Zaufania dla Afryki (Tamże). W trzecim pakiecie implementacyjnym, przedstawionym 15 grudnia 2015 r. skupiono się na utworzeniu Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (*European Border and Coast Guard*) – instytucji, która ostatecznie zastąpiła dotychczasową formułę starego Frontexu.

### **Europejski System Nadzoru Granicznego (Eurosir)**

Europejski System Nadzoru Granicznego (Eurosir) został utworzony na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22.10.2013 r.<sup>20</sup>. Rozporządzenie to weszło w życie 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 agencją Frontex, służące poprawie znajomości sytuacji i zwiększaniu zdolności reagowania na granicach zewnętrznych państw członkowskich Unii pod kątem wykrywania i zwalczania nielegalnej migracji i przestępczości transgranicznej oraz zapobiegania im, 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. Eurosir od początku ściśle współpracuje z agencją Frontex, co umożliwia pełne monitorowanie aktywności migrantów na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej. Zgodnie z Rozporządzeniem, w poszczególnych państwach utworzono podstawowe centra koordynujące i zbierające dane wewnątrz poszczególnych państw przy pomocy nowoczesnych

---

19 Tamże.

20 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady [UE] Nr 1052/2013 z 22.10.2013 r. ustanawiające Europejski System Nadzoru Granicznego (EUROSUR). Dz. U. [UE] Nr L. 2013.295.11.

środków przekazu, takich jak satelity czy programy raportowania jednostek morskich, przekazywane następnie do centrali Eurosuru i Frontexu. Należy w tym miejscu podkreślić, że głównym zadaniem Eurosuru jest, z jednej strony ochrona zewnętrznych granic Unii poprzez zredukowanie liczby nielegalnych imigrantów, z drugiej 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 przeludnionych 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 Eurosuru to niewątpliwie wynik narastania problemu migracyjnego, szczególnie od czasu arabskiej wiosny. Jednak to wydarzenie może 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<sup>21</sup>. 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 winno uwzględnić również rozwiązania instytucjonalne, znane, jako Konwencja Dublińska i Konwencja z Prüm.

### **Konwencja Dublińska**

Konwencja Dublińska z 1990 r. jest drugim, obok Konwencji Wykonawczej Schengen z 1990 r., dokumentem, regulującym politykę migracyjną w Unii Europejskiej. Określa ona, które państwo członkowskie Unii odpowie-

---

<sup>21</sup> Program Sztokholmski określał priorytety Unii Europejskiej w obszarze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa na lata 2010-2014. Program Sztokholmski: otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli. Dz. U. [UE] C 115 z 4 maja 2010 r.

działne jest za rozpatrywanie wniosku o nadanie statusu uchodźcy<sup>22</sup>. Konwencja stanowi podstawę europejskiej polityki azylowej. Zakłada ona, że osoba poszukująca schronienia przed prześladowaniem może to robić 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). Te ustalenia zostały następnie uściślone w kolejnym porozumieniu Unii Europejskiej, znanym, jako Rozporządzenie Dublin II z 18 lutego 2003 r.<sup>23</sup>. W dokumencie tym ustalono 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 Dublińskiej II ułatwia system identyfikacji osób wnioskujących o przyznanie azylu – Eurodac, czyli Europejski Zautomatyzowany System Identyfikacji Odcisków Palców. Pierwszą podstawą prawną było Rozporządzenie Rady Nr 2725/2000 z 11 grudnia 2000 r., dotyczące ustanowienia systemu Eurodac do porównania odcisków palców w celu skutecznego stosowania Konwencji Dublińskiej<sup>24</sup>. Obecnie obowiązującym dokumentem jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 603/2013 z 26 czerwca 2013 r.<sup>25</sup>.

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.

22 Konwencja Dublińska z dnia 15 czerwca 1990 r. Dz. U. 2005 Nr 24, poz. 194.

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

24 Rozporządzenie Rady [WE] 2725/2000 z 11.12.2000 r. Dz. U. Nr L 316 z 15.12.2000 r.

25 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 603/2013 z 26 czerwca 2013 r., Dz. U. [UE] Nr L. 180 z 29.06.2013.

Konsekwencją powyższego dokumentu a zarazem dokumentem rozwijającym ustalenia Konwencji Dublińskiej 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<sup>26</sup>.

Rozporządzenie ustanawia zasady ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu. Zapewnia ono wnioskodawcom lepszą ochronę 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 w jej obrębie 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, II i III) stanowi istotną regulację dla ochrony zarówno zewnętrznej granicy, jak i wewnętrznych granic Unii Europejskiej w kontekście napływu imigrantów. Jej ramy prawne dotyczą jednak rozpatrywania tego napływu w kontekście uzyskania azylu, a więc obejmuje tych uchodźców, których emigracja ma charakter *stricte* polityczny. 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 Frontexu, nie były w stanie konsekwentnie stosować zapisów tej Konwencji i doprowadziły do sytuacji, w której utracono kontrolę nad migrantami. Te błędy spowodowały, że Konwencja Dublińska pomimo swoich właściwych założeń przestała być skutecznym narzędziem ochrony granic w Unii Europejskiej.

---

26 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.

## 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<sup>27</sup>. Konwencja z Prüm zwana 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 w odniesieniu 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 (zob. Grochalski 2009: 274-275).

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 działania 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 na obszar Unii Europejskiej, istnieje realne zagrożenie przenikania grup ekstremistycznych. Ostatnie zamachy w Paryżu czy Brukseli potwierdzają te obawy.

<sup>27</sup> Traktat zawarty pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Federalną Niemiec, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów i Republiką Austrii o pogłębieniu współpracy transgranicznej i nielegalnej imigracji, sporządzony w Prüm 27 maja 2005 r. Dokument nr 16382/06 z 6.12.2006 r.

Przystąpienie państw do Konwencji jest dobrowolne i nie jest ograniczane cezurą czasową. Konwencja z Prüm, będąc umową międzynarodową, została zawarta poza systemem instytucjonalnym Wspólnot Europejskich (Tamże: 276). W 2008 r. Rada Unii Europejskiej podjęła decyzję o wzmocnieniu współpracy transgranicznej, w szczególności w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej<sup>28</sup>. Dzięki tej decyzji wdrożono znaczną część przepisów Konwencji z Prüm do ram prawnych Unii Europejskiej. 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 (Szachoń-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 zgodności (szczególnie państw Europy Środkowo-Wschodniej), co do relokacji imigrantów, sygnatariusze Konwencji mogą wykorzystać jej znaczenie dla takiego pogłębienia współpracy, które może przyczynić się do istotnego przeobrażenia Strefy Schengen dla wymiaru „dwóch prędkości”.

## Podsumowanie

Funkcjonowanie terytorium Unii Europejskiej jest w dużej mierze zdeterminowane istnieniem Strefy Schengen, która spowodowała zmianę koncepcji granic. Nastąpiło rozróżnienie na granice wewnętrzne i zewnętrzne Unii Europejskiej, przy jednoczesnym przeniesieniu klasycznych funkcji granicy, jako bariery na granice zewnętrzne. Ta sytuacja zobligowała państwa członkowskie do wzmocnienia i ochrony granic zewnętrznych w taki sposób, aby mogły stanowić gwarancję bezpieczeństwa dla całego obszaru Unii i zamieszkujących go obywateli. W warunkach ochrony zewnętrznych granic Unii Europejskiej pojawił się problem ich szczelności w kontekście napływu nielegalnej imigracji. Unia Europejska,

28 Decyzja Rady 2008/615/ WSiSW z dnia 23 czerwca 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.



tworząc ramy prawne dla funkcjonowania Strefy Schengen stworzyła instytucje, które w sposób skuteczny zapewnią ochronę granic zewnętrznych. Powołanie do życia Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, jako kontynuacji dorobku starego Frontexu, stworzenie Europejskiej Sieci Patroli (EPN) i zespołów szybkiej interwencji na granicy (Rabit), powstanie Europejskiego Systemu Nadzoru Granicznego czy polityka zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi, służyły stworzeniu prawnych instrumentów Schengen, których główną funkcją jest zapewnienie skutecznego reagowania na zagrożenia na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej. To zadanie stało się po raz pierwszy poważnym wyzwaniem w momencie, kiedy arabska wiosna w 2011 r. spowodowała masowy napływ nielegalnych imigrantów na terytorium Unii Europejskiej. Wtedy po raz pierwszy uwidoczniła się słabość stworzonego systemu w zakresie ochrony granic zewnętrznych, szczególnie w odniesieniu do granicy morskiej. Współczesny kryzys migracyjny uświadomił dwa poważne problemy. Po pierwsze, pokazał, że stworzony system ochrony granic, mimo instytucjonalnego rozwinięcia nie jest w stanie skutecznie chronić terytorium Unii Europejskiej. Można się w tym miejscu spierać, czy winna jest tutaj niedoskonałość systemu ochrony czy też bardziej zawinili decydenci, w tym politycy odpowiedzialni za skuteczne funkcjonowanie systemu. Można w tym względzie sądzić, że być może, gdyby jeszcze stary Frontex wsparł efektywnie służby graniczne Włoch i Grecji a także, gdyby konsekwentnie wdrażano zapisy Konwencji Dublińskiej, to ten mechanizm ochrony granic Unii Europejskiej w pełni zrealizowałby swoje zadania. Po drugie, kryzys migracyjny uwidoczniał brak solidarności pośród państw członkowskich ze względu na zróżnicowanie postrzegania tego problemu przez ich rządy i społeczeństwa. Największym zwolennikiem przyjęcia nielegalnych imigrantów w obszarze Unii Europejskiej są Niemcy. Zupełnie inne stanowisko wyrażają państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Napływ migrantów spowodował przymusowe przywrócenie kontroli na wewnętrznych granicach państw Unii Europejskiej. Dotyczyło to granicy austriacko-słoweńskiej, austriacko-niemieckiej, niemiecko-duńskiej, ponadto w portach promowych Norwegii i Szwecji pojawiły się kontrole. Na początku 2016 r. w państwach strefy Unii pojawiły się głosy o potrzebie stworzenia „mini-Schengen” - tylko dla krajów gotowych ponosić ciężar migracji.

Kryzys migracyjny spowodował zatem, że poważne zagrożenie pojawiło się dla dalszego istnienia Strefy Schengen. Niezbędne zatem stało się wypracowanie rozwiązań i mechanizmów, które umożliwiłyby opanowanie kryzysowej sytuacji i zażegnanie jej negatywnych skutków. Przedstawiając w maju 2015 r. Europejski Program w Zakresie Migracji, Unia Europejska nakreśliła generalny plan, kierunek działań oraz wskazała środki na ich realizację (Morozowski 2016). Pierwszym krokiem stała się pełna implementacja i realizacja przyjętych założeń,

w tym tworzenie i rozwijanie „hot spotów” (wraz z odpowiednio funkcjonującym systemem rejestracji przybywających migrantów oraz pobierania ich odcisków palców), pełne uruchomienie i dalsze rozwijanie systemu relokacji (przy założeniu konsensusu ze strony państw członkowskich), nadanie pełnej operatywności mechanizmowi odsyłania osób nieuprawnionych do uzyskania azylu w Europie oraz zapewnienie możliwości ich ponownego przyjęcia przez państwa pochodzenia. Komisja Europejska uznała, że w 2016 r. priorytety dotyczyły przywrócenia normalnego funkcjonowania Strefy Schengen (co jednocześnie oznacza zniesienie kontroli granicznych przez państwa, które tymczasowo je przywróciły), utworzenia Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej a także, w dalszej perspektywie, rewizja systemu dublińskiego. Kluczowa dla rozwiązań rozwiązania kryzysu migracyjnego i tym samym dla problemu ochrony zewnętrznych granic Unii stała się od 2016 r. realizacja porozumienia Unia Europejska – Turcja, w sprawie rozwiązania kryzysu migracyjnego.

## Literatura

- Balawajder, G. (2015). Bezpieczne granice – wolny obywatel. W: S.M. Grochalski (red.), *Wolność – bezpieczeństwo - obywatel. Studium administracyjno-prawne*. Dąbrowa Górnicza.
- Balawajder, G. (2008). Przystąpienie Polski do Układu z Schengen jako wyzwanie dla demokracji w kontekście debaty politycznej w Polsce. W: S. Wróbel (red.), *Wybrane zagadnienia polskiej i europejskiej demokracji*. Toruń.
- Balawajder, G. (2014). Wpływ członkostwa w Strefie Schengen na bezpieczeństwo Polski w wymiarze narodowym i ponadnarodowym. W: K. Czornik, M. Lakomy, M. Stolarczyk (red.), *Dylematy polityki bezpieczeństwa Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*. Katowice.
- Balawajder, G. (2013). Układ z Schengen w kontekście zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. W: S. M. Grochalski (red.), *Kategoria bezpieczeństwa w prawnym wymiarze Unii Europejskiej*. Dąbrowa Górnicza.
- Czapliński, W. (2005). *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*. Warszawa.
- Den Boer, M. (1998). Międzynarodowe uprawnienia operacyjne przyznane policji przez Układ z Schengen. W: J. Beczała (red.), *Układ z Schengen. Współpraca policji i organów sprawiedliwości po Maastricht*. Łódź.
- Grochalski, S.M. (2009). Konwencja z Prüm – selektywna współpraca transgraniczna. W: *Silesia – de te fabula narrator. Teksty ofiarowane profesorowi Michałowi Lisowi*. 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.

Latinen, I. (2010). Funkcje i zadania Agencji FRONTEX. W: W. Bednaruk, M. Bielecki, G. Kowalski (red.), *Polska w Strefie Schengen. Konsekwencje dla stosunków społecznych i gospodarczych Polski i państw ościennych. Próba oceny*. Lublin.

Lis, W. (2010). Współpraca policyjna w ramach systemu Schengen. W: W. Bednaruk, M. Bielecki, G. Kowalski (red.), *Polska w Strefie Schengen. Konsekwencje dla stosunków społecznych i gospodarczych Polski i państw ościennych. Próba oceny*. Lublin.

Morozowski, T. (2016). Działania Komisji Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego. *Biuletyn Instytutu Zachodniego*, nr 224.

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

'Traktat' (2008). Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W: R. Bugajski, P. Błędzki (red.), *Traktat z Lizbony. Ujednolicone teksty Aktów Podstawowych Unii Europejskiej. Wybór*. Warszawa.

## External borders of the European Union and the national security of Member States in the context of contemporary migration crisis

### Abstract:

*The European Union is a space within which the freedom of movement of citizens, expressed through freedom to travel, work, study or live in a chosen EU country, is realized. The implementation of this freedom was a result of the abolition of controls at internal borders of the Union. However, for a Member of the EU, the price of this freedom is the necessity to ensure national security, which makes the protection of external borders a special task. The European Union, through the Schengen Agreement, created institutions for the protection of external borders in terms of ensuring the national security of Member States. The current migration crisis is a serious verification of the effectiveness of these institutions.*

### Keywords:

**Schengen Agreement, the Schengen Convention, Schengen Borders Code, European Border and Coast Guard, Policy of integrated border management, European Patrols Network (EPN), Rapid Border Intervention Teams (RABIT), European Border Surveillance System (EUROSUR), Prüm Convention, Dublin Convention.**