

# BIULETYN

Nr 89 (838) • 15 września 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Joanna Troszczyńska (sekretarz redakcji),  
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk,  
Leszek Jesień, Beata Wojna

---

## Reforma zarządzania granicami (w) Unii Europejskiej

Agata Gostyńska, Dorota Liszczyk

*Wydarzenia w Afryce Północnej doprowadziły do wzmożonej presji migracyjnej na południowych granicach Unii Europejskiej. Wyeksponowała ona problemy w zarządzaniu granicami zewnętrznymi UE oraz wpłynęła na przyspieszenie prac nad reformami w obszarze spraw wewnętrznych. Parlament Europejski 13 września br. przyjął projekt rozporządzenia zmieniającego zasady funkcjonowania agencji Frontex, finalizując negocjacje w tym zakresie. Wyzwaniem polskiej prezydencji będzie natomiast koordynacja pierwszej fazy negocjacji w sprawie modyfikacji porządku prawnego strefy Schengen.*

W konsekwencji kryzysu w Afryce Północnej w pierwszej połowie 2011 r. do UE przez Włochy napłynęło ok. 50 tys. nielegalnych imigrantów. Sytuacja ta doprowadziła do przeludnienia wyspy Lampedusa i ogłoszenia przez Włochy stanu kryzysu humanitarnego. Na prośbę włoskiego rządu Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich (Frontex) uruchomiła 20 lutego br. operację „Hermes 2011”, której celem jest pomoc w nadzorowaniu południowej granicy UE. Nielegalna imigracja z Afryki Północnej miała istotny wpływ na agendę prac Unii w sektorze spraw wewnętrznych i sprawiedliwości. W odpowiedzi na wezwanie Rady Europejskiej z marca 2011 r. Parlament Europejski (PE) i Rada UE zintensyfikowały prace nad zmianą rozporządzenia regulującego działalność, utworzonej w 2004 r., agencji Frontex. Problemy migracyjne doprowadziły również do dyskusji na temat przyszłości strefy Schengen.

**Reforma Frontex.** Debata nad przyszłością Frontex dotyczy przede wszystkim niedostatecznej efektywności agencji oraz jej zdolności do szybkiego reagowania na kryzysy. Niesatysfakcjonujący poziom koordynacji operacyjnej agencji, głównie na południowych granicach morskich UE, oraz jej zależność od państw członkowskich w oddelegowywaniu personelu i udostępnianiu sprzętu są najpoważniejszymi słabościami Frontex. Przyjęcie przez PE projektu zmian w rozporządzeniu o Frontex jest odpowiedzią na oczekiwania związane z funkcjonowaniem agencji.

Celem reformy Frontex jest wzmocnienie i poszerzenie jej mandatu. Wśród najważniejszych elementów porozumienia politycznego PE i Rady UE znalazło się postanowienie umożliwiające agencji nabywanie sprzętu technicznego – samodzielnie lub na zasadzie współwłasności z państwem członkowskim – albo jego leasing. Pula pozostającego do dyspozycji Frontex wyposażenia technicznego określana ma być w oparciu o corocznie porozumienia pomiędzy agencją a państwami członkowskimi. Dotychczasowe regulacje przewidują jedynie tworzenie przez Frontex rejestrów sprzętu służącego do kontroli i ochrony granic zewnętrznych, należącego do państw członkowskich UE. Może on zostać przez nie przekazany do dyspozycji innego państwa członkowskiego na zasadzie dobrowolności, tymczasowo i zgodnie z przygotowaną przez agencję analizą potrzeb. Mechanizm corocznych porozumień przewidziano także co do oddelegowywania funkcjonariuszy straży granicznej przez państwa członkowskie do agencji. Dla grup operacyjnych uczestniczących w operacjach Frontex projekt rozporządzenia przewiduje wspólną nazwę – europejskich zespołów straży granicznej. Istotnymi elementami reformy są wyposażenie agencji w kompetencje dotyczące przetwarzania danych osobowych podejrzanych o przestępstwa o charakterze transgranicznym i nielegalne działania migracyjne oraz współpraca w tym zakresie m.in. z Europejskim Urzędem Policji (Europol). Postanowienia te mogą przyczynić się

do zwiększenia efektywności UE w zwalczaniu tego typu nielegalnej działalności. Zważywszy na specyfikę Frontex, za właściwe należy również uznać, ujęte w kompromisowym tekście rozporządzenia, przepisy dotyczące poszanowania praw człowieka. Zobowiązują one agencję do ustanowienia forum konsultacyjnego, powołania urzędnika ds. praw podstawowych oraz opracowania i wdrażania strategii w tym zakresie. Warto także podkreślić nową rolę PE w ramach działalności agencji. Planowane zobowiązanie Frontex do corocznego informowania PE o liczbie oddelegowywanych funkcjonariuszy i udostępnionym wyposażeniu technicznym przez państwa członkowskie, umożliwi tej instytucji monitorowanie poziomu zaangażowania poszczególnych państw na rzecz poprawy efektywności Frontex.

**Przyszłość strefy Schengen.** Problemy w zarządzaniu zewnętrznymi granicami UE oraz wskazywane przez część państw członkowskich ryzyko napływu nielegalnych imigrantów do UE doprowadziły do debaty nad modyfikacją mechanizmów regulujących funkcjonowanie strefy Schengen. Zapoczątkowała ją Francja, która zdecydowała się czasowo wprowadzić kontrolę na granicy z Włochami, po tym jak włoskie władze przyznały tymczasowe prawo pobytu i dokumenty podróży imigrantom pochodzącym głównie z Tunezji. Następnie kontrole graniczne przywróciła Dania. Działania te ujawniły brak solidarności państw członkowskich UE. Natomiast zgodnie z art. 67 ust.2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej solidarność jest podstawową zasadą, na której opiera się wspólna polityka w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych.

Propozycja Francji i Włoch zakładająca wprowadzenie bardziej elastycznego mechanizmu umożliwiającego kontrolę na granicach wewnętrznych UE - ponad obowiązującą obecnie w ramach Schengen klauzulę bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego – wzbudziła kontrowersje. Dotyczą one adekwatności zastosowania takiej kontroli do faktycznych zagrożeń migracyjnych oraz potencjalnych skutków, jakie może ona mieć dla integralności strefy. W konsekwencji, najbardziej optymalnym rozwiązaniem wobec obecnych zagrożeń strefy Schengen wydaje się być – zaproponowana przez KE jeszcze w maju br., a następnie Radę Europejską – reforma oparta przede wszystkim na efektywnym systemie monitorowania stosowania porządku prawnego Schengen przez państwa strefy i jego ewaluacji. W ramach tego mechanizmu zaangażowane byłyby państwa członkowskie oraz m.in. eksperci Frontex. W nadchodzących dniach KE opublikuje propozycje, które prawdopodobnie uwzględnią nowy mechanizm dopuszczający wprowadzenie kontroli na granicach wewnętrznych w wyjątkowych okolicznościach.

**Wnioski.** Presja migracyjna będąca konsekwencją wydarzeń w Afryce Północnej nie jest sytuacją wyjątkową. Podobna skala problemu utrzymuje się na granicy turecko-greckiej. Niemniej to dopiero „arabska wiosna” zwróciła większą uwagę państw członkowskich na konieczność wzmocnienia zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi UE. Jednocześnie wynikające ze wzmożonego napływu migrantów unilateralne działania państw członkowskich zakwestionowały integralność strefy Schengen. Reforma Frontex, poprzez zwiększenie jej zdolności operacyjnej i autonomii, może usprawnić proces zarządzania granicami zewnętrznymi UE. Należy jednak podkreślić, że wdrożenie części nowych rozwiązań może okazać się trudne ze względu na budżetowe ograniczenia agencji. Mając na uwadze rozpoczęte negocjacje nad wieloletnimi ramami finansowymi 2014-2020 oraz niechęć niektórych państw członkowskich do zwiększania wydatków na poziomie UE, nie należy się spodziewać w najbliższych latach znaczącego wzrostu budżetu agencji.

**Rekomendacje dla polskiej prezydencji.** Traktat z Lizbony ogranicza kompetencje prezydencji rotacyjnej w zakresie polityki zagranicznej. Niemniej jej aktywność w ramach polityk wewnętrznych, posiadających zewnętrzne implikacje, umożliwia prezydencji obecność na forum międzynarodowym. Z uwagi na dynamicznie rozwijającą się sytuację w sąsiedztwie UE wskazane jest, aby aktywność ta koncentrowała się szczególnie na politykach dotyczących kontroli granicznej, azylu i imigracji.

Polska prezydencja w oparciu o propozycję KE, która będzie opublikowana w najbliższych dniach, będzie koordynować początkową fazę negocjacji w sprawie reformy Schengen. Ze względu na rozbieżne stanowiska państw członkowskich, m.in. w sprawie zasad umożliwiających wprowadzenie kontroli granicznych, trudne może okazać się wypracowanie kompromisu w Radzie UE. Mając na uwadze, że od 1 stycznia 2012 r. prezydencję w Radzie UE obejmie Dania, której działania przywracające kontrole na granicach wzbudzają kontrowersje, zalecane jest dążenie do osiągnięcia szybkiego porozumienia w tej sprawie. Sojusz w ramach prac legislacyjnych z Parlamentem Europejskim, który opowiada się za integralnością strefy Schengen, może przyspieszyć to porozumienie. Polska powinna kontynuować także działania prezydencji węgierskiej, która starała się o wypracowanie konsensusu w Radzie UE w sprawie daty akcesji Bułgarii i Rumunii do strefy Schengen. Implementacja reżimu prawnego Schengen przez kolejne państwa mogłaby pozytywnie wpłynąć na poziom bezpieczeństwa granic zewnętrznych Unii Europejskiej.