

WSPÓŁPRACA ORGANÓW WŁADZY WYKONAWCZEJ W POLSCE Z FRONTEX-EM W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA I OCHRONY GRANICY ZEWNĘTRZNEJ STREFY SCHENGEN

1. Wprowadzenie

Ochrona granicy państwowej jest niewątpliwie jedną z kluczowych prerogatyw organów władzy wykonawczej każdego współczesnego państwa. Zagadnienie to nabiera specyficznego charakteru w przypadku członkostwa państwa w szczególnych sojuszach międzynarodowych, takich jak obecna Unia Europejska. Zasadnicze znaczenie w obszarze stanowiącym zakres zainteresowania niniejszego artykułu ma funkcjonowanie w ramach Unii Europejskiej regulacji w sprawie funkcjonowania strefy Schengen – zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych państw członkowskich oraz ustanowienia jednolitego systemu zarządzania i ochrony tych granic państw członkowskich, które stanowią jednocześnie zewnętrzną granicę strefy.¹

2. Podział kompetencji w obszarze ochrony granicy

Z powodów wydaje się oczywistych, w kontekście nasilonych w ostatnich miesiącach ruchów migracyjnych w kierunku granic zewnętrznych Unii Europejskiej, szczególne znaczenie ma ochrona i zarządzanie zewnętrznymi lądowymi i morskimi granicami Unii Europejskiej. Stanowią one bowiem najczęstsze drogi transferu nielegalnych imigrantów z państw trzecich. Stosownie do postanowień art. 7 ust. 1 ustawy z 1990 r. o ochronie granicy państwowej (dalej jako uogp)² za ochronę granicy państwowej RP na lądzie i na morzu oraz kontrolę ruchu granicznego odpow-

1 Zob. szerzej np. M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepcka, *Osobowy ruch graniczny po wejściu Polski do strefy Schengen*, (w:) M. Zdanowicz (red.), *Polska w Schengen*, Białystok 2009, s. 11-20, Didier Bigo, *Frontier Control in the European Union: Who is in Control?*, (w:) D. Bigo, E. Guild (red.), *Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe*, Farnham: Ashgate Publishing 2005, s. 49-99.

2 Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej ze zm. (Dz.U. z 1990 r. Nr 78 poz. 461). Tekst jednolity – zob. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 czerwca 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 2015 r. Nr 0 poz. 930).

wiada Minister Spraw Wewnętrznych. Jego zadania w zakresie ochrony, zarządzania oraz kontroli ruchu granicznego na lądowej i morskiej granicy RP wykonuje Komendant Główny Straży Granicznej za pośrednictwem podległej mu służby – Straży Granicznej (art. 7 ust. 3 uogp).³ Szczegółowy zakres funkcjonowania podległej mu służby określa ustawa z 1990 r. o Straży Granicznej.⁴

Jak już wspomniano, utworzenie strefy Schengen (w 1995 r.) wiązało się z przesunięciem odpowiedzialności za zapewnienie bezpieczeństwa terytorium i ludności wszystkich państw tworzących tę strefę na jej granice zewnętrzne. Nadzór nad poszczególnymi odcinkami granicy zewnętrznej pozostaje w zakresie wyłącznej kompetencji właściwych władz, organów i służb każdego państwa.⁵ Należy jednak pamiętać, że kontrola granic nie pozostaje wyłącznie w interesie tego państwa członkowskiego, na którego granicach zewnętrznych jest prowadzona, ale leży ona w interesie wszystkich państw członkowskich, które zniosły kontrole graniczne na granicach wewnętrznych. Obecny kształt współpracy państw członkowskich w zakresie zarządzania, a szczególnie ochrony granicy, stanowiącej wspólną zewnętrzną granicę Unii Europejskiej jest efektem długiej debaty i wieloletnich uzgodnień na różnych szczeblach.

Idea zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi sformułowana została na szczycie Rady Europejskiej w Laeken w dniach 14-15 grudnia 2001 r.⁶ Idea ta wiązała się z potrzebą podziału odpowiedzialności i solidarności finansowej z państwami leżącymi na obrzeżach UE, narażonymi na potencjalnie najsilniejszą presję migracyjną. Idea zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi UE miała uwzględniać zarówno postulaty państw posiadających granice zewnętrzne UE, jak i tych, które graniczą tylko z innymi państwami członkowskimi. Jako główny problem praktyczny wdrożenia tej koncepcji wskazywano najczęściej konieczność zapewnienia bezpieczeństwa terytorium UE przy niestwarzaniu barier dla handlu oraz przepływu ludności.⁷

Koncepcja zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi oraz określenia zasad współpracy państw członkowskich w tym zakresie rozwinięta została w Komunikacie Komisji na temat zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi

3 Odpowiednio – za ochronę granicy państwowej w przestrzeni powietrznej RP odpowiada Minister Obrony Narodowej, którego zadania w tym zakresie wykonuje Dowódca Operacyjnej Rodzajów Sił Zbrojnych przy pomocy organu dowodzenia obrona powietrzna (art. 7 ust. 2 i 4 uogp).

4 Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej ze zm. (Dz.U. z 1990 r. Nr 78 poz. 462). Tekst jednolity – zob. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 września 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Straży Granicznej (Dz.U. z 2014 r. Nr 0 poz. 1402).

5 Zob. art. 6 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku pomiędzy Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, podpisanej w Schengen dnia 19 czerwca 1990 roku, Dz.U. WE, L 239 z 22/9/2000 r, s. 19.

6 Zob. Konkluzje Rady Europejskiej w Laeken 14-15 grudnia 2001 r., <http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/1993-2003/> (data dostępu: 1.09.2015 r.).

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

nymi z dnia 7 maja 2002 r.⁸ Kluczowym elementem projektowanego systemu miało być przyjęcie wspólnych regulacji prawnych dotyczących kontroli granicznych oraz standardów zarządzania granicami.⁹ W tym samym czasie została także przedstawiona przez Komisję koncepcja utworzenia europejskiego korpusu straży granicznej (*european corps of border guards*)¹⁰. Jako główne zalety takiego rozwiązania podkreślano wzrost bezpieczeństwa całego terytorium UE oraz rozłożenie kosztów, związanych z zarządzaniem granicami pomiędzy wszystkie państwa członkowskie. Podstawową kwestią wzbudzającą kontrowersje było z kolei powierzenie ochrony granicy osobom, które nie są obywatelami danego kraju. W tym kontekście zdecydowano się na początek na utworzenie sieci oficerów łącznikowych straży granicznej poszczególnych państw członkowskich oraz wprowadzenie wspólnych kontroli w portach lotniczych i morskich. Sama idea powołania europejskiego systemu straży granicznej nigdy jednak nie upadła jako opcja polityki długookresowej.¹¹

Ostatecznie efektem wielopłaszczyznowych dyskusji pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej stała się Agencja FRONTEX.¹² Agencja rozpoczęła formalną działalność w dniu 1 maja 2005 r., faktyczną zaś 3 października 2005 r. Jej utworzenie było zasadniczym krokiem w kierunku zintegrowanego zarzą-

8 Communication from the Commission to the Council and the Parliament of 7.05.2002: Towards integrated management of the external borders of the Member States of the European Union, COM (2002) 233 final.

9 Koncepcja ta była szczególnie popierana przez Włochy, tradycyjnie narażone na znaczny problem migrantów z Afryki Północnej, ale także przez Austrię, Hiszpanię, Niemcy oraz państwa Beneluxu. Szerzej na ten temat zob. Ł. Burski, FRONTEX jako kluczowy element współpracy w ochronie granic zewnętrznych Unii Europejskiej, „Studia i komentarze Instytutu Europy Środkowowschodniej” 2013 nr 17, czasopismo on-line: <http://www.iesw.lublin.pl/sk/numery/numer17.php> (data dostępu: 17.09.2015 r.).

10 Koncepcja firmowana była nazwiskiem ówczesnego komisarza ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, A. Vitorino – zob. główne tezy IP/02/661, Brussels, 7 May 2002, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-02-661_en.htm (data dostępu: 1.09.2015 r.). Warto tu zwrócić uwagę na studium wykonalności projektu, przygotowane przez włoskich ekspertów, zaprezentowane na spotkaniu ministrów spraw wewnętrznych państw UE w Rzymie, zawierające szereg konkretnych propozycji, m.in. utworzenie sieci centrów i jednostek grup zadaniowych oraz mechanizm ich finansowania. Stało się ono podstawą dalszych prac Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Feasibility study for the setting up of a European Border Police, Final Report, Rome, 30 May 2002, s. 23-25, zob. tekst dokumentu <http://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/61.pdf> (data dostępu: 1.09.2015 r.). Zob. też J. Monar, The European Union's 'Integrated Management' of External Borders, (w:) J. De Bardeleben (red.), Soft or Hard Borders: Managing the Divide in an Enlarged Europe, Farnham: Ashgate Publishing 2005, s. 145-164.

11 S. Parzymies, Polityka azylowa i imigracyjna w uchwałach Rady Europejskiej w Sewilli, „Stosunki Międzynarodowe” 2002, nr 4, s. 41 i nast., S. Carrera, Towards a Common European Border Service? CEPS Working Document No. 331/June 2010, s. 1-7.

12 Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union) została ustanowiona na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 z 26 października 2004 r., Dz.U. L 349 z 25.11.2004 r., s. 1. Nazwa agencji FRONTEX pochodzi od francuskiego określenia *Frontières extérieures*, czyli „granice zewnętrzne”. Trzeba jednak pamiętać, że powołanie FRONTEX-u nie stanowi rozwiązania ostatecznego w obszarze ochrony i zarządzania granicami zewnętrznymi. Koncepcja powołania Europejskiego systemu straży granicznej/europejskiego korpusu straży granicznej nadal jest obecna w dyskusjach na forum różnych instytucji. Była jedną z kluczowych propozycji Programu Sztokholmskiego, przyjętego przez Radę Europejską w grudniu 2009 r., pojawia się także w programach prac Komisji (w szczególności np. unijnej komisarz do spraw wewnętrznych Cecilia Malmström (2010-2014). Zob. na ten temat np. Jorry Hélène (2007), Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward? CEPS CHALLENGE Paper, No. 6, 22 March 2007, P. Hobbing, Management of External EU Borders: Enlargement and the European Border Guard Issue, (w:) M. Caparini, O. Marenin (red.), Borders and security governance: managing borders in a globalised world. LIT Verlag Münster, 2006, s. 169-192

dzania zewnętrznymi granicami Unii. Zgodnie z postanowieniami art. 1 Rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 powołującego FRONTEX, agencja ta ma „ułatwiać stosowanie istniejących i przyszłych ustaleń wspólnotowych odnoszących się do zarządzania granicami zewnętrznymi poprzez zapewnienie koordynacji działań państw członkowskich w zakresie wdrażania tych ustaleń poprzez wspieranie wydajnej, ujednoliconej i na wysokim poziomie kontroli granicznej i ochrony granicy na granicach zewnętrznych UE”. FRONTEX realizuje bardzo istotne zadanie koordynacji współpracy operacyjnej pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi. Celem działania Agencji jest również wsparcie techniczne i eksperckie Komisji UE i państw członkowskich w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi oraz zapewnianie solidarności pomiędzy państwami UE. Wśród istotnych zadań wymienia się (w art. 2 ust. 1 rozporządzenia) w szczególności: koordynowanie współpracy operacyjnej pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie kontroli ruchu granicznego i ochrony granicy na granicach zewnętrznych, wspieranie państw członkowskich w szkoleniu narodowych służb ochrony granicy, przeprowadzanie analizy ryzyka, prowadzenie bieżącej obserwacji rozwoju badań w zakresie kontroli ruchu granicznego i ochrony granicy zewnętrznej, wspomaganie państw członkowskich w okolicznościach wymagających zwiększonego wsparcia technicznego i operacyjnego (w celu odpowiedzi na takie zapotrzebowanie Agencja deleguje zespoły szybkiej interwencji, które mogą być w krótkim czasie rozmieszczone w danym regionie), koordynowanie współpracy operacyjnej pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie wydeń obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE.¹³

3. Współpraca z FRONTEX-em w ramach zespołów szybkiej interwencji na granicy

Jak już wspomniano, odpowiedzialność za kontrolę granic zewnętrznych spoczywa na państwach członkowskich. W sytuacjach kryzysowych, w szczególności w przypadku masowego napływu obywateli państw trzecich usiłujących nielegalnie przedostać się na terytorium państw członkowskich, konieczne może być jednak udzielenie pomocy właściwym państwom członkowskim poprzez zapewnienie dostatecznego poziomu odpowiednich zasobów, w szczególności personelu. Stąd też pojawiła się koncepcja zespołów szybkiej interwencji na granicy, złożonych ze specjalnie przeszkolonych ekspertów z innych państw członkowskich, którzy udzieliliby czasowego wsparcia funkcjonariuszom krajowej straży granicznej. Odniosła się do niej także Rada Europejska na szczycie w Brukseli w dniach 15-16 grudnia

13 Zob. np. E. Papastavridis, 'Fortress Europe' and FRONTEX: Within Or Without international Law?, "Nordic Journal of International Law" 79 (2010), s. 75-111.

2005 r.¹⁴, wskazując w swoich konkluzjach sugestię przygotowania przez Komisję odpowiedniego projektu regulacji prawnej utworzenia takich zespołów. W odpowiedzi, w dniu 19 lipca 2006 r. Komisja przedstawiła propozycję utworzenia zespołów tzw. RABIT (od ang. *Rapid Border Intervention Teams*).¹⁵ Ostatecznie rozwiązanie to zostało wprowadzone na podstawie rozporządzenia (WE) 863/2007 z dnia 11 lipca 2007 r.¹⁶

Rozporządzenie to powołało mechanizm służący zapewnieniu szybkiej pomocy operacyjnej na granicy (ograniczonej czasowo) w postaci zespołów szybkiej interwencji, tworzonych przez Agencję FRONTEX, w skład których wchodzi funkcjonariusze straży granicznych różnych państw członkowskich. Mechanizm ten daje zainteresowanym państwom członkowskim, w przypadku nagłej i wyjątkowej presji, takiej jak np. masowy napływ obywateli państw trzecich usiłujących przedostać się na terytorium danego państwa nielegalnie, do zwrócenia się do Agencji FRONTEX o oddelegowanie jednego lub więcej zespołów szybkiej interwencji na granicy w celu wspomoczenia działań organów ochrony granicy państwa wnioskującego. Decyzję o oddelegowaniu zespołu szybkiej interwencji na granicy podejmuje Dyrektor Wykonawczy Agencji FRONTEX w terminie maksymalnie pięciu dni.

W rozporządzeniu (WE) 863/2007 określono zarówno zadania, jakie mogą wykonywać członkowie zespołów szybkiej interwencji na granicy, jak też zakres ich uprawnień podczas prowadzenia działań w państwie członkowskim wnioskującym o powołanie takiego zespołu. Uregulowano także ich status, prawa i obowiązki, dokument akredytacyjny, jakim będą się posługiwać w trakcie wykonywania zadań w ramach zespołu szybkiej interwencji na granicy, zasady odpowiedzialności cywilnej i odpowiedzialności karnej. Przyjęto także, że FRONTEX będzie pokrywał w drodze refundacji¹⁷ koszty oddelegowania funkcjonariuszy (np. koszty szczepień, koszty związane ze specjalnym ubezpieczeniem, z opieką zdrowotną, dietyienne oraz koszty zakwaterowania) oraz koszty związane z wyposażeniem technicznym należącym do Agencji.

Na mocy ustawy z dnia 3 października 2008 r.¹⁸ dostosowano obowiązujące w Polsce przepisy ustawy o ochronie granicy państwowej i ustawy o Straży Granicznej do przepisów rozporządzenia (WE) 863/2007 ustanawiającego mechanizm

14 Konkluzje Rady Europejskiej z Brukseli 15-16 grudnia 2005 r., ST 15914 2005 REV 1, s. 10. Zob. tekst dokumentu <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15914-2005-REV-1/pl/pdf> (data dostępu: 25.09.2015 r.).

15 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, Proposal of Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending the Council Regulation (EC) No. 2007/2004 as regards that mechanism, Brussels, 19 July 2006, COM(2006) 401 final. (*Rapid Border Intervention Teams*).

16 Rozporządzenie (WE) 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy oraz zmieniające rozporządzenie Rady (WE) 2007/2004 w odniesieniu do tego mechanizmu i określające uprawnienia i zadania zaproszonych funkcjonariuszy (Dz.Urz. UE L 199 z 31 lipca 2007 r., s. 30).

17 Zgodnie z decyzjami 9/2007 Rady Zarządzającej Agencją FRONTEX oraz 44/2007 Dyrektora Wykonawczego Agencji FRONTEX.

18 Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2008 r. Nr 195, poz. 1199.

tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy¹⁹. W drodze tej nowelizacji określono w szczególności normy kompetencyjne związane z potencjalnym wykorzystaniem zespołów szybkiej interwencji na granicy. Prawo do wystąpienia do FRONTEX-u o ich oddelegowanie na polski odcinek zewnętrznej granicy przyznano ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, na wniosek Komendanta Głównego Straży Granicznej. Minister właściwy do spraw wewnętrznych w przypadku otrzymania informacji o sytuacji na granicy jest uprawniony oczywiście do podjęcia także innych działań i wdrożenia odpowiednich środków zapobiegawczych, w tym inicjowania działań innych służb odpowiadających za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Wniosek o oddelegowanie przez FRONTEX zespołu szybkiej interwencji na granicy traktowany jest bowiem jako rozwiązanie ostateczne. Funkcje krajowego punktu kontaktowego pełni Komendant Główny Straży Granicznej. Jest on uprawniony także do uzgadniania planu operacyjnego, regulującego warunki oddelegowania do Polski zespołów szybkiej interwencji na granicy.

Należy pamiętać, że z drugiej strony powoływanie zespołów szybkiej interwencji na granicy może wiązać się także z udziałem w nich polskich funkcjonariuszy. Wspomniana nowelizacja z 2008 r. wprowadziła do ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej nowy rozdział 14b określający tryb skierowania i zasady służby funkcjonariuszy Straży Granicznej w zespołach szybkiej interwencji na granicy w zakresie nie określonym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady nr 863/2007. Stosownie do postanowień art. 147o ustawy o Straży Granicznej Komendant Główny Straży Granicznej jako organ powołany do ochrony granicy państwowej oraz jednocześnie jako przełożony funkcjonariuszy tej służby określa skład krajowej rezerwy ekspertów oraz deleguje lub odmawia delegowania funkcjonariuszy Straży Granicznej do wykonywania zadań w ramach zespołu szybkiej interwencji na granicy. Komendant Główny Straży Granicznej może udostępnić Agencji FRONTEX będący w zarządzie Straży sprzęt techniczny, który może być wykorzystywany w trakcie koordynowanych przez FRONTEX wspólnych działań, także poza granicami Polski.

Ostatnia nowelizacja ustawy o Straży Granicznej z dnia 9 lipca 2015 r.²⁰ wprowadziła pewną korektę i dostosowanie zasad udziału polskich funkcjonariuszy delegowanych do europejskich zespołów straży granicznej w związku z przyjęciem w ramach UE rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 z dnia 25 października 2011 r. zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Opera-

19 Rozporządzenie (WE) 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy oraz zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) Nr 2007/2004 w odniesieniu do tego mechanizmu i określające uprawnienia i zadania zaproszonych funkcjonariuszy, Dz.Urz. UE L 199 z 31.07.2007 r., s. 30.

20 Ustawa z dnia 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r. poz. 1336.

cyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej.²¹ Obok zespołów szybkiej interwencji na granicach i wspólnych operacji pojawiła się także opcja udziału w projektach pilotażowych, prowadzonych zgodnie z rozporządzeniem nr 2007/2004 (stosownie do postanowień art. 1 ust. 17 ustawy nowelizującej z 2015 r.). Wskazane rozporządzenie wprowadziło definicję „europejskich zespołów straży granicznych”, które przeznaczone być mają do prowadzenia szybkich interwencji na terytorium przyjmującego państw członkowskiego, wspólnych operacji oraz projektów pilotażowych. Projekty pilotażowe stanowią tutaj dodatkową formę wspólnych działań organizowanych i koordynowanych przez Agencję FRONTEX.

4. Bieżące działania polskich służb granicznych koordynowane w ramach FRONTEX-u

Straż Graniczna RP prowadzi stałą współpracę z FRONTEX-em od chwili powstania Agencji. Wiąże się to zarówno z wymianą informacji, jak i wsparciem w postaci delegowania funkcjonariuszy do europejskich zespołów straży granicznej oraz udostępniania wyspecjalizowanego sprzętu. Dotychczas w ramach wspomnianych zespołów współpracowało 185 funkcjonariuszy Straży Granicznej, przebywając na misjach i służąc w zespołach szybkiego reagowania w sześciu krajach europejskich, m.in. Grecji, na Węgrzech i we Włoszech. Do włączenia do tej grupy przygotowywanych jest kolejnych 26 funkcjonariuszy. FRONTEX nie ma własnych możliwości działań operacyjnych, analogicznie jak nie posiada własnego sprzętu – specjalistycznych statków, czy samolotów. Do każdej koordynowanej przez Agencję wspólnej operacji wypożyczany jest sprzęt należący do poszczególnych państw członkowskich. Wyspecjalizowane samoloty i śmigłowce SG uczestniczą w misjach wspierających działania zmierzające do zażegnania kryzysu migracyjnego w Grecji i na Węgrzech.²² Łączne zaangażowanie Straży Granicznej RP w działania operacyjne koordynowane przez FRONTEX w 2015 r. odnosi się do ok. 100 misji.²³

Od utworzenia FRONTEX-u osiągnięto pewien postęp w zakresie uwspólnienia zarządzania granicami zewnętrznymi. Przyczyniły się do tego z jednej strony wspólne operacje, rozwinięcie zdolności szybkiego reagowania (za pomocą zespołów szybkiej interwencji na granicy /RABIT/, a od 2011 r. również europejskich zespołów straży granicznej). Z uwagi na ramy niniejszego opracowania szersze omówienie każdej ze wskazanych wyżej opcji współdziałania pod egidą FRONTEX-u jest niemożliwe, warto jednak zwrócić uwagę na niektóre przynaj-

21 Dz.U. L 304 z 22.11.2011, s. 1-17.

22 Zob. Komendant Główny Straży Granicznej: Jesteśmy przygotowani na przyjęcie uchodźców, 11.09.2015 r. <https://msw.gov.pl/pl/aktualnosci/13693,Komendant-Glowny-Strazy-Granicznej-Jestesmy-przygotowani-na-przyjecie-uchodzcow.html> (data dostępu: 18.09.2015 r.).

23 Zob. Minister Piotrowska w Sejmie: mamy wypracowane odpowiednie procedury i mechanizmy, 16.09.2015 r., <https://msw.gov.pl/pl/aktualnosci/13707,Minister-Piotrowska-w-Sejmie-mamy-wypracowane-odpowiednie-procedury-i-mechanizmy.html> (data dostępu: 18.09.2015 r.).

mniej spośród wspólnych operacji. Działania wieloletnie prowadzone są m.in. w ramach operacji „Poseidon” – na lądzie na terytorium Bułgarii i Grecji oraz na morzu – na granicy Grecji. Polskie wsparcie w tej wspólnej operacji obejmuje m.in. misje funkcjonariuszy, jak też wykorzystanie sprzętu technicznego Straży Granicznej (helikopterów, przewoźnych jednostek nadzoru, samolotów patrolowych, termowizji).²⁴ W ostatnim czasie ważną wspólną operacją jest też „Tryton”, rozpoczęta pod koniec 2014 r., a istotnie rozwinięta w 2015 r. Celem tej wspólnej operacji koordynowanej przez FRONTEX jest patrolowanie granicy morskiej głównie między Libią a Włochami przy zaangażowaniu personelu i sprzętu z różnych państw członkowskich dla zapewnienia Włochom bezpośredniego wsparcia operacyjnego.²⁵

Analizując bieżącą współpracę organów krajowych i FRONTEX-u w obszarze ochrony i zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej nie sposób pominąć kwestii finansowania wspólnych działań. Dla zobrazowania – budżet FRONTEX-u w 2015 r. wynosi 114 mln euro (w 2014 roku było to 97 mln euro). Działania w omawianym obszarze wspierają także dwa dodatkowe instrumenty. Pierwszym jest instrument na rzecz wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, powołany rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 515/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r.²⁶ Instrument ten powstał dla uzupełniania i wspierania działań podejmowanych na rzecz rozwoju współpracy międzynarodowej pod egidą Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX), wzmacniając w ten sposób dodatkowo solidarność pomiędzy państwami członkowskimi kontrolującymi granice zewnętrzne w interesie i w imieniu całej strefy Schengen. Drugim instrumentem jest Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, powołany na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 516/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r.²⁷ Fundusz ten w założeniach ma uzupełniać i wspierać działania podejmowane przez FRONTEX, w szczególności w zakresie niezbędnego wsparcia w organizowaniu wspólnych działań dotyczących powrotów, wsparcia państw członkowskich w okolicznościach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych. Fundusz ten powinien także wspierać inne środki służące walce z nielegalną imigracją

24 Zob. D. Tracz, *Współpraca Straży Granicznej i FRONTEX-u*, (w:) A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachorń-Pszenny (red.), *Agencja FRONTEX w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, Lublin 2015, s. 248-251.

25 Miesięczny budżet operacji Triton to 2,9 mln euro, zob. Frontex launches Joint Operation Triton, <http://frontex.europa.eu/news/frontex-launches-joint-operation-triton-JSYpl7> (data dostępu: 30.09.2015 r.).

26 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 515/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument na rzecz wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz oraz uchylające decyzję nr 574/2007/WE, Dz.U. L 150 z 20.5.2014, s.143-167.

27 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 516/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, zmieniające decyzję Rady 2008/381/WE oraz uchylające decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady nr 573/2007/WE i nr 575/2007/WE oraz decyzję Rady 2007/435/WE, Dz.U. L 150 z 20.5.2014 r., s. 168-194.

lub z obchodzeniem obowiązujących przepisów dotyczących migracji i tym samym chronić spójność systemów imigracyjnych państw członkowskich.²⁸

5. Podsumowanie

Ochrona granicy państwowej powiązana z realizacją polityki migracyjnej danego państwa należy do kluczowych obowiązków krajowych organów władzy wykonawczej każdego państwa. Specyficzne rozwiązania w tym zakresie wypracowane zostały w ramach Unii Europejskiej, a zwłaszcza współpracy państw tzw. strefy Schengen. Uwspólnotowanie regulacji prawnych w tym zakresie oraz ścisła współpraca organów i służb państw członkowskich uzasadnione są zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych państw członkowskich oraz ustanowieniem jednolitego systemu zarządzania i ochrony granic zewnętrznych.

Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX) od chwili powstania w 2005 r. wspiera i ukierunkowuje działania organów i służb państw członkowskich na wspólnych zewnętrznych granicach Unii Europejskiej. Jej aktywność skupia się przede wszystkim na koordynacji działań służb krajowych, ponieważ FRONTEX nie ma ani własnego korpusu funkcjonariuszy, ani własnego sprzętu. Uzupełnieniem działań koordynacyjnych jest prowadzenie analizy ryzyka, badań i szkoleń, włączanie się w operacje powrotowe organizowane przez poszczególne państwa członkowskie. Jedną z kluczowych praktycznych sfer aktywności FRONTEX-u jest wreszcie koordynacja działalności europejskich zespołów straży granicznych w ramach wspólnych operacji oraz zespołów szybkiej interwencji na granicach. Stanowi to istotne, współfinansowane z funduszy unijnych, wsparcie działań organów władzy wykonawczej w zakresie zarządzania i ochrony granicy zewnętrznej strefy Schengen.

BIBLIOGRAFIA

- Burski Łukasz. 2013. "FRONTEX jako kluczowy element współpracy w ochronie granic zewnętrznych Unii Europejskiej." *Studia i komentarze Instytutu Europy Środkowowschodniej* (17): czasopismo on-line: <http://www.iesw.lublin.pl/sk/numery/numer17.php>.
- Carrera Sergio. 2010. "Towards a Common European Border Service?". CEPS Working Document (331): 1-41.
- Didier Bigo. 2005. *Frontier Control in the European Union: Who is in Control? W Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe*, 57-88. Farnham: Ashgate Publishing.
- Frontex launches Joint Operation Triton, <http://frontex.europa.eu/news/frontex-launches-joint-operation-triton-JSYpL7>.

28 Na lata 2014-20 budżet tego funduszu określono na poziomie 3,1 mld euro.

- Hobbing Peter. 2005. "Integrated Border Management at the EU Level." CEPS Working Document (227): 1-31.
- Hobbing Peter. 2006. Management of External EU Borders: Enlargement and the European Border Guard Issue. W *Borders and security governance: managing borders in a globalised world*, 151-173. Münster: LIT Verlag.
- Jorry Hélène. 2007. "Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?" CEPS Research Paper (6): 1-35.
- Komendant Główny Straży Granicznej: Jesteśmy przygotowani na przyjęcie uchodźców. 11.09.2015r. <https://msw.gov.pl/pl/aktualnosci/13693,Komendant-Glowny-Strazy-Granicznej-Jestesmy-przygotowani-na-przyjecie-uchodzcow.html>.
- Konkluzje Rady Europejskiej z Brukseli 15-16 grudnia 2005 r. ST 15914 2005 REV 1, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15914-2005-REV-1/pl/pdf>.
- Minister Piotrowska w Sejmie: mamy wypracowane odpowiednie procedury i mechanizmy. 16.09.2015 r. <https://msw.gov.pl/pl/aktualnosci/13707,Minister-Piotrowska-w-Sejmie-mamy-wypracowane-odpowiednie-procedury-i-mechanizmy.html>.
- Monar Jörg. 2005. The European Union's 'Integrated Management' of External Borders. W *Soft or Hard Borders: Managing the Divide in an Enlarged Europe*, 145-165. Farnham: Ashgate Publishing.
- Papastavridis Efthymios. 2010. "'Fortress Europe' and FRONTEX: Within Or Without international Law?". *Nordic Journal of International Law* (79): 75-111.
- Parzymies Stanisław. 2002. „Polityka azylowa i imigracyjna w uchwałach Rady Europejskiej w Se-willi.”. *Stosunki Międzynarodowe* (4): 27-50.
- Tracz Dominik. 2015. Współpraca Straży Granicznej i FRONTEX-u. W *Agencja FRONTEX w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Vitorino António – główne tezy IP/02/661. Brussels, 7 May 2002, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-02-661_en.htm.
- Zdanowicz Mieczysława, Doliwa-Klepcka Anna. 2009. Osobowy ruch graniczny po wejściu Polski do strefy Schengen, W *Polska w Schengen*, 11-20. Białystok: Wydawnictwo Temida 2.

THE COOPERATION OF EXECUTIVE AUTHORITIES IN POLAND WITH FRONTEX WITHIN THE SCOPE OF MANAGEMENT AND PROTECTION OF THE EXTERNAL BORDER OF THE SCHENGEN ZONE

The protection of a state border is one of the most important prerogatives of the institutions of executive powers in every modern country. The issue is currently gaining a very specific character in case of the state's membership in specific international alliances like the European Union. The primary importance, in the area constituting the range of interest of this article, is the functioning of the Schengen area – the abolition of controls at internal borders of the member states and establishment of a uniform management system as well as protection of the borders, which delimit the external boundaries of the European Union. FRONTEX, since its inception in 2005, has been supporting and directing the actions of authorities and services in those member states responsible for policing common external borders; conducting risk analysis, research and trainings, and participating in the returning operations organized by particular member states.

FRONTEX also coordinates the activity of the European border guard teams in terms of shared actions as well as the Rapid Border Intervention Teams. This constitutes very strong and crucial functional support to the authorities of executive powers and the protection of the external border in the Schengen area co-financed from EU funds.

Keywords: Schengen area, border management, border protection

Słowa kluczowe: Strefa Schengen, zarządzanie granicami, ochrona granic