

PAULINA ANTOŃ

UNIwersytet Jagielloński
WYDZIAŁ STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH I POLITYCZNYCH
Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych
KATEDRA STUDIÓW NAD PROCESAMI INTEGRACYJNYMI
E-MAIL: PAULINA.ANTON@DOCTORAL.UJ.EDU.PL

Wpływ kryzysu migracyjnego na funkcjonowanie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex)

STRESZCZENIE

Rozwój Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex) jest związany z funkcjonowaniem strefy Schengen i ewolucją polityki zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi. Podstawowym celem funkcjonowania agencji Frontex jest poprawa współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi w zakresie zapewnienia wysokiego i jednolitego poziomu kontroli i ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej. Jednak przyjęcie roli koordynatora tej współpracy ograniczyło zdolności kompetencyjne agencji, uzależniając jej działalność od woli państw członkowskich. Wśród szeregu zadań powierzonych agencji największe wątpliwości budzą jej uprawnienia w zakresie działalności operacyjnej, co potwierdził trwający kryzys migracyjny. W obliczu narastających zagrożeń zewnętrznych dotychczasowe kompetencje agencji okazały się nieskuteczne. Analiza wydarzeń związanych z kryzysem migracyjnym w UE nasuwa pytania o przyszłość agencji oraz całej strefy Schengen. Z pewnością konsekwencją kryzysu migracyjnego będzie przekształcenie obecnego charakteru agencji. Najnowsza propozycja zmian dotyczy bowiem utworzenia Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, która byłaby zdolna do podjęcia bardziej efektywnego działania na granicach zewnętrznych UE.

SŁOWA KLUCZOWE

strefa Schengen, ochrona granic zewnętrznych, agencja Frontex, Unia Europejska

Wstęp

Powstanie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex) było związane z funkcjonowaniem strefy Schengen i rozwojem polityki zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi. Celem stworzenia obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych było urzeczywistnienie jednej z kluczowych swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej (UE), jaką była swoboda przepływu osób¹. Początkiem realizacji tej swobody było podpisanie w Schengen układu w sprawie stopniowego znoszenia kontroli granicznej między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Francji i Republiki Federalnej Niemiec². Współpraca ta stworzyła impuls ku pełnej realizacji swobody przepływu osób w obrębie całej wspólnoty³.

Konsekwencją zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych państw członkowskich strefy Schengen było wzmocnienie działań na granicach zewnętrznych celem utrzymania odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego w UE. Wysoki i jednolity poziom kontroli osób i ochrony granic zewnętrznych UE jako warunek wstępny stworzenia Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (PWBiS) miała zapewnić spójna polityka zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi⁴. Jednak skuteczne kontrolowanie granic zewnętrznych UE wymagało wprowadzenia jednolitych zasad i norm współdziałania oraz pogłębienia współpracy operacyjnej i koordynacji jednostek odpowiedzialnych za nadzór tych granic⁵. Rolę organu harmonizującego współpracę

¹ Zdefiniowany w art. 26 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) rynek wewnętrzny obejmuje „obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami Traktatów” (*Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE, C 326 z 26.10.2012, s. 59).

² *Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z dnia 14 czerwca 1985 r.*, Dz. Urz. UE, L 239 z 22.09.2000.

³ Efektem było włączenie dorobku prawnego Schengen na mocy tzw. Protokołu Schengenkiego dołączonego do Traktatu Amsterdamskiego (TA) do *acquis communautaire* UE. Zob. *Treaty of Amsterdam Amending the Treaty of the European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community*, OJ C 340, 10.11.1997.

⁴ „Koncepcja zintegrowanego zarządzania granicami wiąże się z połączeniem mechanizmów kontrolnych oraz narzędzi, które funkcjonują stosownie do przepływu osób z i do UE. Obejmuje ona środki podejmowane w konsulatach państw członkowskich w krajach trzecich, środki podejmowane we współpracy z sąsiednimi krajami trzecimi, środki na samych granicach oraz środki podejmowane w strefie Schengen” (*Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Przygotowanie kolejnych etapów rozwoju zarządzania granicami w Unii Europejskiej*, KOM (2008) 69, Bruksela, 13.06.2008, s. 3).

⁵ Zob. *ibidem*, s. 12.

służb granicznych państw członkowskich UE miała odgrywać agencja Frontex, której powstanie poprzedziło utworzenie tak zwanej Wspólnej Jednostki Praktyków ds. Granic Zewnętrznych⁶. Powstała formacja miała wzmocnić współpracę operacyjną i solidarność między państwami członkowskimi celem osiągnięcia równego stopnia ochrony wszystkich zewnętrznych granic UE.

Harmonizacja działań służb odpowiedzialnych za ochronę granic zewnętrznych miała zniwelować negatywny aspekt funkcjonowania strefy Schengen, jakim był wzrost zagrożeń zewnętrznych. Jednym z kluczowych wyzwań dla współpracy służb granicznych okazał się trwający kryzys migracyjny. Masowy napływ nielegalnych imigrantów nie jest nowym zjawiskiem w UE. Przypomina on podobne kryzysy, które miały miejsce w historii Europy⁷. Rosnący problem nielegalnej imigracji w trakcie arabskiej wiosny ukazał nieefektywność działań w zakresie ochrony granic zewnętrznych UE. Zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje unijne zwracały uwagę na nieszczelność granic zewnętrznych oraz błędy w ich kontroli⁸. Obecny kryzys, w porównaniu do poprzednich, rozgrywa się w wymiarze politycznym i instytucjonalnym, w głównej mierze wynikłym z negatywnych postaw wielu społeczeństw europejskich wobec obcych, a także z niewydolności polityki wizowej i azylowej UE⁹. Kryzys migracyjny ukazał kruchość idei solidarności państw członkowskich w obszarze wspólnej polityki zarządzania granicami zewnętrznymi, a destabilizacja granic zewnętrznych uwiarygodniła słabości w funkcjonowaniu agencji Frontex.

⁶ *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, Brussels, 07.05.2002. Zob. S. Leonard, *The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy*, "Journal of Contemporary European Research" 2009, No. 3, s. 371–388; A. SzachonPszenny, *Acquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne w Unii Europejskiej*, Poznań 2011, s. 192; M. Adamczyk, *Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.

⁷ Przykładem jest *exodus* ludności z obszaru Półwyspu Bałkańskiego w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Wojna w Jugosławii w latach 1991–1995, konflikt w Kosowie w latach 1998–1999 oraz konflikt wewnętrzny w Macedonii w 2001 roku spowodowały *exodus* mieszkańców Bałkanów (600–800 tys.) na terytorium Europy Zachodniej. Zob. *Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*, red. P. Sasnal, Warszawa 2015, s. 31–32.

⁸ Przykładowo w komunikacie KE z 2010 roku dotyczącym bezpieczeństwa UE jako jeden z pięciu strategicznych celów wskazano poprawę bezpieczeństwa poprzez zarządzanie granicami. Zob. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. „Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE w działaniu: pięć kroków w kierunku bezpiecznej Europy”*, KOM (2010) 673, wersja ostateczna, Bruksela, 22.11.2010, s. 10–12.

⁹ *Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 5.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie wpływu kryzysu migracyjnego na dalsze funkcjonowanie agencji Frontex. Nieefektywna kontrola na granicach zewnętrznych UE i narastający problem nielegalnych imigrantów przyczyniły się bowiem do podjęcia dyskusji na temat przyszłości agencji. Hybrydowy system zarządzania granicami, bazujący na połączeniu instrumentów narodowych i ponadnarodowych, okazał się nieskutecznym rozwiązaniem, a obecne uregulowania nie stwarzają realnych szans na poprawę sytuacji w strefie Schengen¹⁰. Jednym z największych mankamentów pozostaje ograniczenie współpracy operacyjnej, które jest konsekwencją uzależnienia działań agencji od aktywności państw członkowskich. Agencja Frontex jest zależna od zmiennej polityki krajowej i woli politycznej państw w zakresie udzielania wsparcia technologicznego, personalnego i materialnego¹¹. Z tego powodu pozostaje ona jedynie organem koordynującym współpracę w zakresie ochrony granic zewnętrznych. Spoczywa na niej odpowiedzialność za skuteczne zarządzanie granicami, ale ze względu na ograniczone możliwości (w szczególności niemożność podejmowania samodzielnej działalności operacyjnej) nie spełnia ona rosnących oczekiwań wobec wzmoczonych zagrożeń. W tej sytuacji rodzi się pytanie o dalsze losy agencji. Czy zreformowanie dotychczasowego kształtu agencji byłoby wystarczającym krokiem w stronę poprawy jej funkcjonowania? Zwiększenie jej uprawnień operacyjnych oraz uniezależnienie od państw członkowskich byłoby ważnym krokiem w walce z nielegalną migracją, ale wiązałoby się to z ograniczeniem suwerenności tychże krajów. W kierunku wzmocnienia kompetencji agencji podąża Komisja Europejska (KE), proponując utworzenie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

W artykule zostaną wykorzystane źródła oraz literatura przedmiotu. Wśród źródeł publikowanych niezwykle przydatne okazały się dokumenty z Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej. W literaturze obcojęzycznej istotne miejsce zajmują publikacje: Johannes Pollaka i Petra Slominskiego *Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders* (2009)¹², Stephanie Deimel *Frontex: Das EU-Aussengrenzmanagement vor dem Hintergrund kontemporärer Migrationsbewegungen* (2012)¹³, Satoko Horii

¹⁰ A. Gruszczak, *Ciemne chmury nad Schengen*, Analiza ZBN, 2016, nr 2 (8), [online] http://www.zbn.inp.uj.edu.pl/analizy?p_p_id=56_INSTANCE_s74udNM3g0ln&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column1&p_p_col_count=1&groupId=92718966&articleId=113465806 [dostęp: 20.08.2016].

¹¹ S. Carrera, *Towards a Common European Border Service?*, "Centre for European Policy Studies" 2010, No. 331, s. 23.

¹² J. Pollak, P. Slominski, *Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders*, "West European Politics" 2009, No. 5.

¹³ S. Deimel, *Frontex: Das EU-Aussengrenzmanagement vor dem Hintergrund kontemporärer Migrationsbewegungen*, Wien 2012.

Frontex and the Evolution of Cooperation on European Border Controls (2015)¹⁴. W literaturze polskiej na uwagę zasługuje między innymi publikacja Agnieszki Parol *Status prawno-ustrojowy Frontex-u* (2015)¹⁵ czy też analiza Artura Gruszczaka pt. *Ciemne chmury nad Schengen* (2016)¹⁶.

Specyfika funkcjonowania agencji Frontex w kontekście kryzysu migracyjnego

Funkcjonowanie agencji Frontex wiąże się z rozwojem polityki zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi¹⁷, której celem jest zapewnienie skutecznego poziomu ich ochrony. Kryzys migracyjny ukazał słabość dotychczasowych uregulowań w ramach współpracy dotyczącej ochrony granic zewnętrznych oraz uwidocznili luki w funkcjonowaniu agencji. Niesprawność jej działań wynika z charakteru posiadanego przez nią mandatu. Johannes Pollak i Peter Slominski analizują Frontex pod kątem nowej polityki zarządzania, określonej przez pryzmat zarządzania eksperymentalnego. Takie działanie jest szczególnie istotne w obszarach polityk, które charakteryzują się heterogenicznością interesów, tradycji prawnych i pomysłów¹⁸. Można więc założyć, że ramy prawne agencji odzwierciedlają różne interesy państw członkowskich w dziedzinie współpracy w zakresie kontroli granic zewnętrznych. Według Jörga Monara ustanowienie Fronteksu może być uznane za ważny krok w kierunku bardziej zintegrowanego i zinstytucjonalizowanego zarządzania tymi granicami¹⁹. Jednak jak zauważają Pollak i Slominski, ten poziom instytucjonalizacji odnosi się głównie do struktury organizacyjnej. Biorąc pod uwagę fakt, że agencja działa w ambiwalentnym środowisku politycznym, skala instytucjonalizacji jest niższa²⁰. Aby ukazać wpływ kryzysu migracyjnego na przyszłe funkcjonowanie agencji Frontex, warto zobrazować jej zadania i kształt pod kątem możliwości autonomicznego działania.

¹⁴ S. Horii, *Frontex and the Evolution of Cooperation on European Border Controls*, Sussex 2015.

¹⁵ A. Parol, *Status prawno-ustrojowy Frontex-u*, [w:] *Agencja Frontex w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, red. A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachon-Pszenny, Lublin 2015.

¹⁶ A. Gruszczak, op. cit.

¹⁷ *Plan for the Management of the External Borders of the Member States of the European Union*, Council of the European Union, Brussels, 14.06.2002, nr 10019/02, s. 12.

¹⁸ J. Pollak, P. Slominski, op. cit., s. 904–924.

¹⁹ J. Monar, *The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated External Border Management*, [w:] *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World*, eds. M. Caparini, O. Marenin, Zurich 2006, s. 193–208.

²⁰ J. Pollak, P. Slominski, op. cit., s. 905.

Głównym celem powołanej do życia agencji Frontex²¹ jest rozwój zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi²². Agencja jest zatem odpowiedzialna za zapewnienie KE i państwom członkowskim wsparcia technicznego i eksperckiego w tym zakresie oraz promowanie solidarności pomiędzy państwami²³. Wśród zadań agencji w obliczu kryzysu migracyjnego za najważniejsze uznać należy koordynowanie współpracy operacyjnej pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie kontroli i ochrony granic zewnętrznych, dokonywanie analiz ryzyka, a także wspieranie państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych oraz w organizowaniu działań dotyczących powrotu obywateli państw trzecich²⁴.

Analizy ryzyka, które dotyczą nielegalnej migracji na terytorium UE, pozwalają nie tylko zobrazować sytuację na granicach, ale także opracować plan działań operacyjnych, które służą wykrywaniu nielegalnych szlaków przemytu ludności²⁵. Informacje na temat pojawiających się zagrożeń i sytuacji na granicach zewnętrznych stanowią podstawę tak zwanej „świadomości sytuacyjnej”. Przykładowo, kluczowym problemem w walce z nielegalną imigracją są trudne do kontrolowania szlaki przemytu ludności, zarówno morskie, jak i lądowe. Analizy ryzyka powalają przygotowywać działania w zakresie uszczelniania granic, co skutkuje wykrywaniem i likwidacją nielegalnych tras. Oceny nie są udostępniane publicznie. Są one przekazywane służbom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo granic zewnętrznych oraz innym organom kontroli granicznej w UE²⁶. Agencja zbiera

²¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, L 349, 25.11.2004.

²² Zgodnie z art. 1 rozporządzenia ustanawiającego Frontex agencja 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, ujednocionej i na wysokim poziomie kontroli granicznej i ochrony granicy na granicach zewnętrznych UE” (ibidem, s. 3).

²³ Ibidem.

²⁴ Do pozostałych zadań agencji Frontex należą: wspomaganie w krajowych szkoleniach służb granicznych, opracowywanie wspólnych standardów szkoleniowych, prowadzenie obserwacji dotyczących rozwoju badań w zakresie kontroli i ochrony granic zewnętrznych. Zob. ibidem, s. 4; S. Leonard, *EU Border Security and Migration into the European Union: FRONTEx and Securitisation Through Practices*, “European Security” 2010, No. 2, s. 239–246.

²⁵ Na podstawie analiz ustala się odpowiednie szkolenia, badania i planowane działania operacyjne, co pozwala szybciej reagować na zmieniające się warunki na granicach zewnętrznych. Zob. A. Morczewska, *Instytucjonalizacja zarządzania ryzykiem na granicach zewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Agencja Frontex w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, red. A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachoń-Pszenny, Lublin 2015.

²⁶ *Mission and Tasks*, [online] <http://frontex.europa.eu/aboutfrontex/missionandtasks> [dostęp: 20.08.2016].

dane pochodzące z przejść granicznych i innych punktów operacyjnych, a także z państw członkowskich i źródeł zewnętrznych, na przykład mediów i ośrodków naukowych²⁷. Monitorowanie sytuacji zwiększa szansę na prewencyjne działania. Przykładem jest blokada szlaku południowouropejskiego na granicy bułgarskiej. Jednostki odpowiedzialne za ochronę granic zewnętrznych otwarcie przestrzegają, że zorganizowane grupy przestępcze zastąpią go nowymi drogami morskimi, wiodącymi przede wszystkim przez centralną część Morza Śródziemnomorskiego²⁸. Ocena ryzyka umożliwia więc podjęcie działań zapobiegawczych.

W przypadku wspólnych operacji i projektów pilotażowych Frontex koordynuje, wdraża i ocenia działania prowadzone z wykorzystaniem personelu i sprzętu państw członkowskich na granicach zewnętrznych, podejmowane zarówno z inicjatywy własnej, jak i poszczególnych krajów. Od momentu uruchomienia wspólnych operacji ich liczba stale wzrasta, choć początkowo zaangażowanie państw członkowskich było niewielkie²⁹. Warto zwrócić uwagę, że choć Frontex podejmuje wspólne operacje z własnej inicjatywy na podstawie analizy ryzyka, to jednak w większości przypadków rola gospodarza przypada danemu państwu, które udziela zasobów materialnych i ludzkich. W związku z tym wiele działań Fronteksu ma charakter doraźny, bez realizacji kompleksowej strategii³⁰.

Agencja wspiera państwa członkowskie w sytuacjach, w których wymagana jest zwiększona pomoc techniczna i operacyjna na granicach zewnętrznych. Pomoc ta jest realizowana przede wszystkim poprzez europejskie zespoły straży granicznej (EBGT). Na prośbę państwa członkowskiego Frontex, wykorzystując bazę danych, która obejmuje zasoby techniczne, ludzkie i specjalistyczne z całej UE, może zwrócić się do innego państwa członkowskiego z prośbą o wypożyczenie sprzętu lub personelu. W sytuacji masowego napływu obywateli państw trzecich, którzy usiłują nielegalnie przedostać się na terytorium UE, na wniosek państwa członkowskiego agencja może oddelegować zespoły szybkiej interwencji na granicy (Rapid Border Intervention Teams – RABIT). Frontex koordynuje także współpracę operacyjną pomiędzy krajami UE w zakresie powrotów obywateli państw trzecich. Jeżeli państwo członkowskie podejmuje decyzję w sprawie powrotu cudzoziemców przebywających nielegalnie na jego terytorium, agencja koordynuje taką operację. Celem jest maksymalizacja wydajności i opłacalności operacji, przy jednoczesnym zapewnieniu pełnego poszanowania podstawowych praw i godności człowieka³¹.

²⁷ Agencja pełni funkcję platformy informacji na temat granic w Europie, wypełniając luki w zapotrzebowaniu informacyjnym organów kontroli granicznej. Zob. *Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję...*, op. cit., s. 4.

²⁸ *Frontex Amended Budget 2014 N2*, [online] http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Budget/Budget_2014_N2.pdf [dostęp: 20.08.2016].

²⁹ S. Horii, op. cit., s. 91.

³⁰ S. Deimel, op. cit., s. 104.

³¹ *Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję...*, op. cit., s. 5.

Agencja Frontex została utworzona jako organ koordynujący współpracę państw członkowskich w zakresie ochrony granic zewnętrznych. Zgodnie z art. 80 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) współpraca w zakresie ochrony granic zewnętrznych UE opiera się na solidarności między państwami członkowskimi, dlatego wszystkie kraje w równym stopniu ponoszą za to odpowiedzialność³². Efektem tej solidarności jest ponoszenie wspólnych kosztów finansowych kontroli granic zewnętrznych, a misją agencji jest poprawa współpracy operacyjnej służb odpowiedzialnych za ochronę owych granic. W preambule rozporządzenia ustanawiającego Frontex zaznaczono, że odpowiedzialność za ochronę i kontrolę granic zewnętrznych spoczywa na państwach członkowskich³³, co wskazuje na pewne ograniczenie autonomii agencji. Takie uregulowanie jest zgodne z przepisami prawa traktatowego UE, gdyż zgodnie z art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) bezpieczeństwo narodowe (w tym ochrona granic zewnętrznych) jest w wyłącznej kompetencji państw członkowskich³⁴. Pomimo zmiany charakteru granic w Europie, czego efektem było przeniesienie tradycyjnych funkcji granic narodowych na zewnętrzne granice UE, ich ochrona nadal pozostaje w kompetencjach poszczególnych krajów³⁵. Jak wskazuje Agnieszka Parol, zarówno preambuła rozporządzenia, jak i kompetencje przyznane Radzie względem Fronteksu określają charakter ich współdziałania, a ściślej rzecz ujmując, konieczność funkcjonowania agencji w otoczeniu instytucjonalnym Rady³⁶. W konsekwencji może to prowadzić do naruszania autonomii agencji. W związku z tym skuteczność jej działań zależy od wsparcia państw członkowskich oraz ich wspólnego zaangażowania i wysiłku.

Frontex można scharakteryzować jako agencję zdecentralizowaną, posiadającą podstawę w prawie wtórnym i funkcjonującą w ramach PWBIS. Pełni ona funkcję koordynatora organów krajowych, współpracujących w zakresie ochrony granic zewnętrznych UE. Nie ma pełnej swobody działania, gdyż nie jest upoważniona do samodzielnego prowadzenia działań operacyjnych³⁷. Choć agencja posiada autonomię prawną³⁸ oraz pewien stopień niezależności finansowej, nie jest w pełni autonomiczna w wykonywaniu zadań. Agencja ma osobowość prawną, dzięki czemu realizuje uprawnienia wykonawcze nadane jej przez rozporządzenie ustanawiające. Jednak wykonywanie przyznanych jej praw na teryto-

³² *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, op. cit., s. 78.

³³ *Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję...*, op. cit., s. 1.

³⁴ *Traktat o Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE, C 326, 26.10.2012, s. 18.

³⁵ Szerzej na temat granic zob. M. Trojanowska-Strzęboszewska, *Trzy oblicza unijnych granic. Polityka granic zewnętrznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

³⁶ A. Parol, op. cit., s. 43–44.

³⁷ *Ibidem*, s. 35–52.

³⁸ *Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję...*, op. cit., s. 6.

rium danego państwa członkowskiego podlega prawu krajowemu. Podobnie jest w przypadku niezależności finansowej. Od października 2006 roku agencja posiada niezależność finansową ze strony KE, niemniej jednak głównym źródłem jej dochodów pozostają subwencje z budżetu ogólnego UE³⁹. W 2014 roku budżet agencji kształtował się w granicach 98 mln euro, z czego około 87 mln euro pochodziło z dotacji KE⁴⁰. Zgodnie z pierwotnym planem budżet w 2015 roku miał się równać sumie 114 mln euro, jednak kryzys migracyjny wpłynął na zwiększenie finansowania działalności agencji do wysokości 143 mln euro, przy czym wpłata z budżetu ogólnego wynosiła ponad 134 mln euro⁴¹. Uzależnienie od finansowania z budżetu ogólnego UE stwarza pewne ograniczenia w działaniu agencji, gdyż przyznane fundusze wiążą się z określonymi przez instytucje UE celami. Ponadto Frontex, będąc agencją zdecentralizowaną, podlega corocznej sprawozdawczości i procedurom budżetowym realizowanym względem KE, Parlamentu Europejskiego (PE) i Rady. Na czele agencji stoi dyrektor wykonawczy mianowany przez Zarząd na wniosek KE. W wykonywaniu swoich obowiązków pozostaje on niezależny, jednak może zostać wezwany zarówno przez KE, jak i Radę do złożenia sprawozdania z realizacji zadań, co po raz kolejny pokazuje możliwe ograniczenie autonomii agencji⁴². Zarząd sprawujący kontrolę nad agencją, głównie poprzez weryfikację budżetu i nadzorowanie przejrzystości decyzyjnej, jest organem zależnym od państw członkowskich, gdyż w jego skład wchodzi szefowie służb odpowiedzialnych za kontrole graniczne⁴³. Każde państwo członkowskie wyznacza bowiem swojego członka Zarządu oraz jego zastępcę.

W ciągu kilkuletniego okresu funkcjonowania agencji (pomimo cienkiej granicy między bliską współpracą z Radą a realną groźbą ograniczenia autonomii) nie dochodziło do sytuacji naruszania niezależności Fronteksu przez instytucje UE. Jednak brak uprawnień do samodzielnego działania w zakresie współpracy operacyjnej na granicach zewnętrznych UE, wynikający z charakteru kompetencji przyznanych agencji, ogranicza jej efektywność. O ile realizacja zadań związanych z gromadzeniem i przekazywaniem informacji oraz tworzeniem analiz ryzyka nie budzi większych zastrzeżeń, o tyle funkcja operacyjna pozostaje słabym ogniwem funkcjonowania agencji. Przykładem działania operacyjnego Fronteksu jest wsparcie państw członkowskich w przypadkach, w których wymagana jest zwiększona pomoc techniczna i operacyjna na granicach zewnętrznych. Agencja

³⁹ Agencja ma cztery główne źródła finansowania: dotacje Wspólnoty z budżetu ogólnego, składki państw związanych ze strefą Schengen, opłaty za świadczone usługi oraz dobrowolne wkłady państw członkowskich. Zob. *ibidem*, s. 9.

⁴⁰ *Frontex Amended Budget 2014 N2*, op. cit.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję...*, op. cit., s. 8.

⁴³ *Management Board*, [online] <http://frontex.europa.eu/about-frontex/organisation/management-board> [dostęp: 20.08.2016].

w sytuacjach kryzysowych może oddelegować europejskie zespoły straży granicznej, przede wszystkim poprzez skierowanie na dane terytorium zespołów szybkiej interwencji na granicy (RABIT). Państwa członkowskie mają prawny obowiązek udzielenia pomocy agencji w tym zakresie, chyba że uniemożliwiłoby to realizację ich zadań krajowych⁴⁴. Frontex określa więc profile i ilość potrzebnych funkcjonariuszy, którzy będą pomocni w zwalczeniu zaistniałego problemu, ale to państwo członkowskie, na którego terytorium wystąpiła sytuacja kryzysowa, pozostaje odpowiedzialne za kontrolę i nadzór granic zewnętrznych. W związku z tym funkcjonariusze pochodzący z innych państw mogą korzystać ze swoich uprawnień i wykonywać zadania jedynie w obecności funkcjonariuszy kraju przyjmującego⁴⁵. Przykładem tego typu działań była operacja „RABIT 2010” w Grecji, będąca uzupełnieniem operacji „Posejdon 2010”⁴⁶. Była to pierwsza operacja zespołów szybkiej interwencji na granicy. Grecja złożyła wnioski do agencji o udzielenie wsparcia na jej lądowej granicy z Turcją ze względu na duży napływ nielegalnych imigrantów. W tej sytuacji agencja Frontex zwróciła się z prośbą do państw członkowskich o udzielenie pomocy przede wszystkim poprzez wysłanie funkcjonariuszy straży granicznej⁴⁷. Początkowo operacja miała trwać do końca grudnia, jednak na wniosek dyrektora wykonawczego została przedłużona. Po upływie pierwotnie wyznaczonego terminu zakończenia operacji agencja ponownie musiała wezwać państwa członkowskie do utrzymania pomocy dla Grecji, zgłaszając także nowe zapotrzebowanie na pojazdy i sprzęt⁴⁸. Praca zespołów szybkiej interwencji miała polegać na wzmożonej kontroli i obserwacji granic zewnętrznych, czyli sprawdzaniu dokumentów, kontroli osób, wyszukiwaniu szlaków nielegalnego przekraczania granic etc.

Wspieranie przez Frontex państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych w momencie zaistnienia kryzysu migracyjnego nabrało kluczowego znaczenia. Należy zwrócić uwagę na to, że udzielając wsparcia danemu państwu członkowskiemu, agencja musi wnioskować o pomoc do pozostałych członków. Pomimo

⁴⁴ *Rapid Intervention*, [online] <http://frontex.europa.eu/operations/rapid-intervention> [dostęp: 20.08.2016].

⁴⁵ *Rozporządzenie (UE) nr 1168/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 października 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej*, Dz. Urz. C 304, 22.11.2011, s. 8.

⁴⁶ Celem operacji „Posejdon” było zwalczanie nielegalnej migracji na południowo-wschodnich granicach zewnętrznych UE, głównie na granicy grecko-bułgarskiej. Dodatkowo operacja miała przyczynić się do zbierania danych wywiadowczych o trendach, trasach i sposobach działania sieci przemytniczych.

⁴⁷ S. Carrera, E. Guild, *‘Joint Operation RABIT 2010’ – FRONTEX Assistance to Greece’s Border with Turkey: Revealing the Deficiencies of Europe’s Dublin Asylum System*, “CEPS ‘Liberty and Security in Europe’”, Brussels 2010, s. 3–7.

⁴⁸ *Operacja Rabit 2010 w Grecji*, „Magazyn Straży Granicznej” 2011, nr 1, s. 14–15.

obowiązku udzielenia pomocy każdy kraj na zasadzie dobrowolności podejmuje decyzję o wysłaniu swoich funkcjonariuszy do państwa wnioskującego o pomoc. Agencja korzysta więc z zasobów ludzkich i materialnych poszczególnych państw. Wysłanie funkcjonariuszy wiąże się dodatkowymi kosztami, gdyż ich wynagrodzenie jest pokrywane przez państwo, które ich oddelegowało. Agencja pokrywa koszty ubezpieczenia, przelotu oraz zakwaterowania⁴⁹. Ponadto, pomimo możliwości nabywania własnego wyposażenia technicznego, agencja wykorzystuje sprzęt poszczególnych państw członkowskich. Frontex tworzy i przechowuje scentralizowane bazy informacji o wyposażeniu technicznym posiadanym przez poszczególne kraje⁵⁰. W razie potrzeby agencja może skierować się z prośbą o wypożyczenie potrzebnego sprzętu i użyczenie go innemu państwu członkowskiemu⁵¹. Podobnie i w tym przypadku, to państwo członkowskie decyduje o ewentualnym wypożyczeniu sprzętu. Przykładowo, w obliczu naporu migrantów próbujących nielegalnie przekroczyć granice zewnętrzne UE żadne państwo członkowskie do października 2015 roku nie zwróciło się z prośbą o wsparcie w postaci zespołów szybkiej interwencji, mimo że agencja we wrześniu zgłosiła gotowość do natychmiastowego uruchomienia mechanizmu na prośbę państwa członkowskiego⁵².

W kontekście trwającego kryzysu migracyjnego równie istotne znaczenie ma działalność agencji Frontex w zakresie udzielenia wsparcia w hotspotach⁵³. We wrześniu 2015 roku na nieformalnym szczycie szefów państw lub rządów agencja wezwała państwa członkowskie do udzielenia pomocy w hotspotach, głównie na terytorium Grecji i Włoch, ale także na obszarach innych państw borykających się z nadmiernym napływem nielegalnych migrantów. Wezwanie dotyczyło 775 dodatkowych funkcjonariuszy straży granicznej (w tym 670 na granice włoską i grecką) niezbędnych do zapewnienia bezpośredniego wsparcia. Na wezwanie Fronteksu odpowiedziało sześć państw członkowskich, oddelegowując 48 funkcjonariuszy straży granicznej, co stanowiło minimalny wkład w określone zapotrzebowanie⁵⁴. Sytuacja ta ukazuje nie tylko brak solidarności pomiędzy

⁴⁹ *Zespoły szybkiej interwencji na granicach zewnętrznych UE*, [online] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+200704201PR0-5693+0+DOC+XML+V0//PL> [dostęp: 20.08.2016].

⁵⁰ *Rozporządzenie (UE) nr 1168/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady...*, op. cit., s. 10.

⁵¹ *Agencja Frontex: ocena i dalszy rozwój*, Bruksela, 13.02.2008, MEMO/08/84, s. 2.

⁵² *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: stan realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego Programu w zakresie migracji*, KOM (2015) 510, Bruksela z 14.10.2015, s. 9–10.

⁵³ Hotspot – region lub odcinek granicy zewnętrznej UE poddany silnej presji migracyjnej, wymagający wzmocnionego wsparcia ze strony agencji unijnych.

⁵⁴ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: stan realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego Programu w zakresie migracji*, Bruksela 13.05.2015, KOM (2015) 240, s. 3–4.

państwami członkowskimi, ale także niechęć do ponoszenia dodatkowych kosztów. Uzależnienie od decyzji poszczególnych państw wpływa na nieskuteczność działania agencji w zakresie ochrony i kontroli granic zewnętrznych, a tym samym ograniczenie skali nielegalnej migracji. Kolejnym przykładem zależności jest działalność w aspekcie zapewnienia powrotów obywateli państw trzecich, którzy nielegalnie przebywają na terytorium UE. Jest to jedno z kluczowych zadań agencji Frontex oraz zespołów zarządzania migracją w hotspotach. Agencja pełni funkcję koordynatora, wspierając lub organizując wspólne działania związane z powrotami osób, które nie otrzymały prawa do ochrony międzynarodowej i tym samym nie mają prawa do przebywania na terytorium UE. Akcje te są organizowane na wniosek państwa członkowskiego i tylko do krajów, z którymi UE posiada umowę o readmisji. Są one finansowane lub współfinansowane przez agencję⁵⁵. Ograniczone zasoby finansowe oraz zbyt niska liczba nakazów powrotu do kraju pochodzenia przesądzają o ograniczonej liczbie takich działań.

Próba zreformowania agencji Frontex w obliczu kryzysu migracyjnego

Arabska wiosna zainicjowała debatę dotyczącą zmian w funkcjonowaniu strefy Schengen oraz systemu zarządzania granicami zewnętrznymi UE⁵⁶. W obliczu napływu nielegalnych migrantów w 2015 roku zmiany te okazały się niewystarczające. Pogłębiające się różnice stanowisk w kwestii problemu nielegalnych migrantów wskazują na niemożność osiągnięcia porozumienia. Przywrócenie tymczasowej kontroli na granicach wewnętrznych przez sześć państw członkowskich strefy Schengen ukazuje brak wspólnego planu działania wobec nasilającego się kryzysu i zachwianie ducha solidarności między państwami członkowskimi⁵⁷. Mimo że odpowiedzialność za ochronę granic zewnętrznych spoczywa na wszystkich, winną za obecną sytuację obarcza się kraje członkowskie posiadające granice zewnętrzne⁵⁸. Konsternacja UE wobec kryzysu migracyjnego, brak pomysłów ze strony państw członkowskich co do możliwości wspólnego rozwiązania problemu, a także coraz głębsze różnice w stosunku do pobytu imigrantów na terytorium UE⁵⁹ wskazują

⁵⁵ *Return*, [online] <http://frontex.europa.eu/operations/return> [dostęp: 20.08.2016].

⁵⁶ *Rozporządzenie (UE) nr 1168/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady...*, op. cit.; *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1051/2013 z dnia 22 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 562/2006 w celu ustanowienia wspólnych zasad tymczasowego przywracania w wyjątkowych okolicznościach kontroli granicznej na granicach wewnętrznych*, Dz. Urz. UE, L 295, 06.11.2013.

⁵⁷ A. Gruszczak, op. cit.

⁵⁸ *Readout from the College Meeting: Remarks by Vice-President Dombrovskis, European Commission – Speech*, Brussels, 27.01.2016, [online] http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-176_en.htm?locale=en [dostęp: 20.08.2016].

⁵⁹ Kryzys migracyjny wpłynął na zmianę stanowisk niektórych państw członkowskich w kwestii przyjmowania imigrantów na swoje terytorium. Stało się tak przede wszystkim

na niepewną przyszłość polityki wspólnego zarządzania granicami zewnętrznymi i agencji Frontex. Największe kontrowersje budzą postanowienia dotyczące obowiązku przyjęcia na swoje terytorium imigrantów przebywających w innych państwach członkowskich. Wyraźny podział w tym aspekcie jest widoczny pomiędzy krajami najbardziej obciążonymi presją migracyjną a tymi, w których procent imigrantów jest niewielki.

Szansą na ograniczenie skali nielegalnej imigracji jest uszczelnienie granic i zwiększenie współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi. W grudniu 2015 roku KE wysunęła propozycję utworzenia nowej jednostki odpowiedzialnej za ochronę granic zewnętrznych UE – Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Jej powstanie zostało zapowiedziane w orędziu przewodniczącego KE Jeana-Claude’a Junckera z 9 września⁶⁰, a projekt jest jednym z efektów realizacji „Europejskiego planu w zakresie migracji” przyjętego w 2015 roku⁶¹. W planie tym wysunięto propozycję niezbędnych działań, które miałyby charakter długo- i krótkoterminowy. Pierwsza część dotyczyła przedsięwzięć, które w opinii KE wymagały natychmiastowej realizacji. Były to propozycje, które wywołały największy opór ze strony państw członkowskich, gdyż odnosiły się do wykorzystania mechanizmu tymczasowej relokacji osób ubiegających się o azyl (rozmiszczenie osób wymagających ochrony międzynarodowej na terytoriach poszczególnych państw członkowskich) oraz opracowania programu przesiedleń w skali unijnej obejmującego wszystkie kraje UE⁶². Jednak odmienne stanowiska państw członkowskich wobec przyjmowania imigrantów uniemożliwiają osiągnięcie kompromisu w tej kwestii. Jako potrzeby pierwszej linii KE wskazała konieczność zwiększenia budżetu wspólnych operacji „Tryton” i „Posejdon”, organizowanych pod nadzorem agencji Frontex. Ich celem jest ratowanie życia nielegalnych migrantów próbujących przedostać się do UE drogą morską oraz zwiększenie działań wobec przestępczych grup przemytniczych wykorzystujących trwający kryzys⁶³. W planie wskazano na potrzebę udzielenia pomocy państwom pierwszej linii, a więc krajom, które w największym stopniu borykają się z nielegalną imigracją, oraz

ze względu na wzrost negatywnych postaw wobec obcych. Wyniki badań Europejskiego Sondażu Społecznego przeprowadzonego na przełomie 2014/2015 wskazują na zmieniający się stosunek do imigracji w państwach europejskich oraz postępującą polaryzację postaw Europejczyków wobec imigrantów. Zob. Polska Akademia Nauk, Instytut Filozofii i Socjologii, *Postawy wobec imigrantów w świetle wyników Europejskiego Sondażu Społecznego 2014–2015. Polska na tle Europy*.

⁶⁰ *State of the Union 2015 – by European Commission President Jean-Claude Juncker*, [online] http://ec.europa.eu/priorities/state-union-2015_en [dostęp: 20.08.2016].

⁶¹ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejski program w zakresie migracji*, Bruksela 13.05.2015, KOM (2015) 240.

⁶² *Ibidem*, s. 5–6.

⁶³ *Ibidem*, s. 4.

konieczność rozwoju współpracy z państwami trzecimi w celu opanowania migracji w państwach pochodzenia i tranzytu⁶⁴. Wśród działań długoterminowych wyszczególniono cztery kluczowe pola zmian: ograniczenie zachęt dla nielegalnych migrantów; lepsze zarządzanie granicami zewnętrznymi; zdecydowaną wspólną politykę azylową oraz nową politykę dotyczącą legalnej migracji. Postanowiono ponadto wzmocnić rolę i zdolności operacyjne agencji Frontex, przede wszystkim poprzez intensyfikację koordynacji UE w odniesieniu do zadań straży przybrzeżnej oraz zmianę podstaw prawnych, umożliwiających zwiększenie roli agencji w zakresie operacji powrotów obywateli państw trzecich, którzy nielegalnie przebywają na terytorium UE⁶⁵. Nowy mandat dla Fronteksu miałyby zwiększyć jego kompetencje w kwestii świadczenia kompleksowej pomocy operacyjnej, co polegałoby na uzyskaniu możliwości inicjowania działań o szerszym zasięgu geograficznym⁶⁶. W komunikacie, poza ogólnym stwierdzeniem dotyczącym wzmocnienia roli agencji, nie doprecyzowano charakteru tych zmian. Na spotkaniu Rady 15 października 2015 roku w wytycznych dotyczących wzmocnienia ochrony granic zewnętrznych zdecydowano o ulepszeniu wspólnego zarządzania poprzez wzmocnienie mandatu Fronteksu. Postanowienia dotyczyły usprawnienia działań zespołów szybkiej interwencji na granicy. Rada wyraziła poparcie dla KE, aby ta w jak najkrótszym czasie przedstawiła pakiet środków służących poprawie zarządzania granicami zewnętrznymi, w tym propozycje odnoszące się do Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej⁶⁷.

Po atakach terrorystycznych, które miały miejsce w Paryżu w 2015 roku, ministrowie spraw wewnętrznych państw członkowskich wskazali na potrzebę wzmocnienia bezpieczeństwa wewnętrznego przede wszystkim poprzez skuteczną ochronę granic zewnętrznych. Podkreślono konieczność intensyfikacji działań agencji na rzecz walki z terroryzmem i zwiększenia pomocy państwom członkowskim w zakresie kontroli na granicach zewnętrznych. Jako kluczowy cel wskazano wyeliminowanie przepływu ewentualnych bojowników terrorystycznych i nielegalnej broni przez granice. W obliczu narastających zagrożeń zewnętrznych KE w grudniu 2015 roku przedstawiła propozycję wzmocnienia ochrony i kontroli granic zewnętrznych UE. Jak stwierdził europejski komisarz ds. migracji, spraw wewnętrznych i obywatelstwa Dimitris Awramopoulos:

Problemy w zakresie migracji i bezpieczeństwa, z jakimi się obecnie borykamy, są ponadgraniczne i wymagają prawdziwie europejskiego podejścia. Rola Frontexu ograniczała się dotąd do wspierania państw członkowskich w zarządzaniu ich granicami zewnętrznymi.

⁶⁴ Ibidem, s. 6–8.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Ibidem, s. 13.

⁶⁷ *Konkluzje Rady Europejskiej*, Bruksela, 15.11.2015, EUCO 26/15, [online] <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/16-euco-conclusions> [dostęp: 20.08.2016].

Mandat nowej agencji będzie dużo szerszy. Jej wymiar będzie bardziej europejski: zarządzanie naszymi granicami zewnętrznymi, nasilenie działań powrotowych w stosunku do nielegalnych migrantów, umożliwienie właściwego działania naszego systemu azylowego na rzecz potrzebujących oraz zaostrzenie kontroli na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej. Przedstawiony dziś pakiet dotyczący granic zwiększy bezpieczeństwo naszych obywateli i zapewni wysoki standard zarządzania granicami⁶⁸.

Podobne stanowisko wyraził wiceprzewodniczący KE Frans Timmermans:

W obszarze swobodnego przepływu osób bez granic wewnętrznych zarządzanie zewnętrznymi granicami Europy musi być kwestią wspólnej odpowiedzialności. Kryzys obnażył wyraźne niedociągnięcia i luki w istniejących mechanizmach mających zapewnić przestrzeganie unijnych standardów. Dlatego nadszedł czas, aby przejść do prawdziwie zintegrowanego systemu zarządzania granicami. Europejska straż graniczna i przybrzeżna połączy wzmocnioną Agencję, która będzie mogła korzystać z rezerwy osób i sprzętu, z organami państw członkowskich, które nadal będą prowadzić bieżące zarządzanie granicami zewnętrznymi. Proponowany przez nas system umożliwi wykrywanie niedociągnięć w czasie rzeczywistym, dzięki czemu będzie można je szybko naprawić, zwiększając jednocześnie naszą wspólną zdolność do skutecznego reagowania w sytuacjach kryzysowych w przypadku silnej presji na konkretny odcinek granicy zewnętrznej⁶⁹.

Zgodnie z tym nowa agencja miałaby wyeliminować wszystkie słabości dotychczasowej działalności Fronteksu, czyli brak własnego personelu operacyjnego, niemożność wykonywania uprawnień w zakresie operacji powrotów czy zarządzania granicami bez uprzedniej prośby państw członkowskich, brak mandatu do prowadzenia działań poszukiwawczych i ratowniczych⁷⁰. Nowa agencja miałaby większe uprawnienia w obszarze zarządzania granicami zewnętrznymi i operacjami powrotu⁷¹. Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna pełniłaby funkcję monitorującą i analizującą ryzyko w zakresie poszczególnych zagrożeń zewnętrznych. Analizy ryzyka uwzględniałyby nie tylko kwestie nielegalnej migracji, ale także zorganizowanej przestępczości i terroryzmu. Agencja oceniałaby także możliwości danego państwa członkowskiego w zakresie skutecznej obrony granicy zewnętrznej, między innymi stan wyposażenia technicznego i jego zdolności

⁶⁸ *Granic zewnętrznych Europy będzie chronić europejska straż graniczna i przybrzeżna*, Komisja Europejska, Strasburg, 15.12.2015, [online] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_pl.htm [dostęp: 20.08.2016].

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Securing Europe's External Borders. A European Border and Coast Guard*, [online] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/factsheets/docs/a_european_border_and_coast_guard_en.pdf [dostęp: 20.08.2016].

⁷¹ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and Repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC*, Strasburg, 15.12.2015, KOM (2015) 671, s. 3.

operacyjne. Dotychczasowe ograniczenia Fronteksu w zakresie zbyt małej ilości sprzętu technicznego i personelu zostałyby rozwiązane poprzez przyznanie nowej strukturze prawa do dysponowania interwencyjną rezerwą funkcjonariuszy straży granicznej, która obejmowałaby nawet 1500 ekspertów, z możliwością ich rozmieszczenia do trzech dni. Sam personel miałby być zwiększony ponad dwukrotnie. Agencja uzyskałaby także większe kompetencje operacyjne. Byłaby uprawniona do żądania od państwa członkowskiego podjęcia działań naprawczych, a w nagłych sytuacjach, zagrażających funkcjonowaniu strefy Schengen, mogłaby podjąć działania interwencyjne na zagrożonym odcinku granicy zewnętrznej nawet w przypadku braku wniosku o taką pomoc ze strony danego państwa⁷². Byłby to jeden z kluczowych elementów zmian. Ponadto miałaby ona prawo do podejmowania wspólnych działań z państwami trzecimi, w tym także na ich terytorium. Uzyskałaby kompetencje kontrolne wobec europejskiej straży przybrzeżnej, którą tworzyłyby krajowe straże przybrzeżne w zakresie, w jakim pełnią one swoje obowiązki związane z ochroną i kontrolą granic. Problem zbyt małej liczby operacji powrotu byłby rozwiązany poprzez utworzenie Europejskiego Biura ds. Powrotów, funkcjonującego w obszarze Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Biuro byłoby odpowiedzialne za skuteczne odsyłanie nielegalnie przebywających na terenie UE obywateli państw trzecich.

Zmiany zaproponowane przez KE mogłyby skuteczniej dotychczasową współpracę w zakresie ochrony granic zewnętrznych UE. Jednak jak wskazują eksperci, pełny pakiet zmian wydaje się niemożliwy do zrealizowania nie tylko z powodów formalnych, ale też praktycznych. Najbardziej wątpliwą do spełnienia propozycją jest możliwość interwencji agencji na terytorium danego państwa członkowskiego bez jego uprzedniej zgody, co przeczy dotychczasowym regulacjom i praktykom⁷³. Na szczycie szefów państw lub rządów, które miało miejsce w Brukseli 18 grudnia 2015 roku, ustalono, że decyzja w sprawie utworzenia Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej zostanie podjęta do końca czerwca 2016 roku. Przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk stwierdził: „Jestem mile zaskoczony takim właściwie jednoznacznym poparciem samej idei”⁷⁴. Przyznał jednak, że pojawiło się kilka krytycznych głosów w sprawie wymuszania obecności przyszłej unijnej straży granicznej na danym terytorium wbrew woli państwa członkowskiego.

21 czerwca 2016 roku Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER) potwierdził przyjęcie kompromisu między Radą, PE a KE w kwestii ustanowienia nowej

⁷² *Securing Europe's External Borders...*, op. cit.

⁷³ K. Opozda, *KE ma plan na uratowanie strefy Schengen. Ekspert: Ta propozycja jest kuriozalna*, [online] <http://fakty.interia.pl/tylko-u-nas/news-ke-ma-plan-na-uratowanie-strefy-schengen-ekspert-ta-propozyc,nId,1939169> [dostęp: 20.08.2016].

⁷⁴ *Nowa służba UE ma być wysyłana bez zgody państw. „Było kilka krytycznych głosów”*, [online] <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/europejska-straz-graniczna-i-przybrzezna-ustaleni-szczytu,603993.html> [dostęp: 20.08.2016].

jednostki odpowiedzialnej za ochronę granic zewnętrznych. Zgodnie z porozumieniem nowa jednostka będzie się składać z przekształconej agencji Frontex, która otrzyma nowe kompetencje, oraz krajowych organów odpowiedzialnych za zarządzanie granicami zewnętrznymi⁷⁵. Głównym zadaniem zreformowanej agencji będzie ustanowienie nowej strategii operacyjnej w ramach polityki zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi oraz pomoc zainteresowanym państwom członkowskim w jej realizacji. Rozszerzeniu ulegną zadania kontrolne agencji, między innymi sporządzanie ocen zdolności kontroli granic przez poszczególne kraje. Agencja będzie także współpracować z KE w koordynacji zespołów wsparcia zarządzania migracją w hotspotach oraz rozwijać relacje z krajami trzecimi poprzez koordynowanie współpracy operacyjnej między nimi a państwami członkowskimi w zakresie zarządzania granicami. W kompromisie określono, że agencja będzie zapewniać praktyczną realizację działań w przypadku sytuacji wymagających pilnej interwencji, czemu ma służyć między innymi ustanowienie własnych zasobów personalnych oraz dysponowanie interwencyjną rezerwą w postaci 1500 funkcjonariuszy straży granicznej z państw członkowskich⁷⁶.

W lipcu 2016 roku PE poparł plan utworzenia wspólnej straży granicznej i przybrzeżnej, aby pomóc krajom w walce z niezwykle wysokim poziomem imigracji⁷⁷. Istotną zmianą wobec dotychczasowych rozwiązań jest możliwość skierowania rezerwy szybkiego reagowania na granice państwa członkowskiego, które jednocześnie są granicami zewnętrznymi UE. Agencja będzie mogła oddelegować zespoły szybkiej interwencji nie tylko na wniosek państwa członkowskiego, ale także w przypadku podjęcia takiej decyzji przez Radę. Będzie to możliwe w sytuacji, gdy państwo członkowskie nie podejmie środków zaproponowanych przez agencję lub gdy presja migracyjna będzie stanowić zagrożenie dla funkcjonowania strefy Schengen. W wyjątkowych przypadkach KE będzie mogła zaproponować interwencję na granicy zewnętrznej państwa członkowskiego, a Rada zdecyduje, czy wysłanie zespołu szybkiego reagowania jest potrzebne⁷⁸. Jednak warto podkreślić, że państwo członkowskie będzie mogło wyrazić sprzeciw wobec postanowień Rady. W tej sytuacji pozostali członkowie będą uprawnieni do wprowadzenia tymczasowej kontroli na granicach z tym państwem⁷⁹.

⁷⁵ *European Border and Coast Guard: Council Confirms Agreement with Parliament*, Press Release 373/16, Brussels, 22.06.2016.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ *EU Coast Guard and Border Force Approved by Parliament*, [online] <http://www.bbc.com/news/world-europe-36727437> [dostęp: 20.08.2016].

⁷⁸ *Parlament poparł plan utworzenia wspólnej europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej*, [online] <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/news-room/20160701IPR3-4480/parlament-popar%C5%82-plan-utworzenia-europejskiej-stra%C5%BCy-graniczn-ej-i-przybrze%C5%BCnej> [dostęp: 20.08.2016].

⁷⁹ *Ibidem*.

Zakończenie

Powstanie strefy Schengen wpłynęło na zmianę koncepcji granic w UE. Podział na granice wewnętrzne i zewnętrzne UE sprawił, że dotychczasowe funkcje granic narodowych związane z ich kontrolą i ochroną zostały przeniesione na granice zewnętrzne UE. Likwidacja kontroli na granicach wewnętrznych wymusiła więc umocnienie granic zewnętrznych. Rozwój polityki zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi miał zapewnić zachowanie wysokiego poziomu ochrony i kontroli. Koordynacja współpracy w tej sferze została scedowana na agencję Frontex, której celem jest zwiększenie współpracy państw członkowskich w tym obszarze. Jednak zbyt wąskie kompetencje operacyjne ograniczają zdolność agencji do skutecznego zarządzania granicami zewnętrznymi, co nabiera istotnego znaczenia w kontekście kryzysu migracyjnego. Działalność operacyjna jest bowiem następstwem aktywności państw członkowskich. Słabe zaangażowanie krajów przekłada się na niską efektywność agencji, w szczególności w sytuacji nasilenia problemów i zagrożeń zewnętrznych. Uzależnienie od woli państw członkowskich osłabia jej potencjał. W obliczu kryzysu migracyjnego możliwości kompetencyjne Fronteksu okazały się nieskuteczne, tym bardziej, że pogłębiające się różnice interesów i stanowisk państw członkowskich wobec nielegalnej migracji osłabiają chęć wspólnego działania i podjęcia konkretnych decyzji służących rozwiązaniu kryzysu.

Agencja Frontex została powołana jako koordynator współpracy. W ten sposób nie naruszono kompetencji państw członkowskich w zakresie ich nadzoru nad granicami. To, co wydawało się dobrze funkcjonującym rozwiązaniem w stabilnej sytuacji europejskiej, już w czasie arabskiej wiosny okazało się niepowodzeniem. W obliczu nowego kryzysu migracyjnego uwydatniły się słabości agencji związane z ograniczonymi możliwościami operacyjnymi. Próba zmian i zreformowania dotychczasowego kształtu agencji jest propozycja KE dotycząca utworzenia Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, która miałaby wyeliminować dotychczasowe ograniczenia nałożone na Frontex. Pomimo aprobaty państw członkowskich⁸⁰ wątpliwe wydawało się przekształcenie agencji w stylu zaproponowanym przez KE. Chodziło przede wszystkim o możliwość podjęcia działań przez agencję na problematycznym odcinku granicy zewnętrznej bez wyrażenia zgody państwa członkowskiego, na granicy którego miałyby się toczyć operacja. Poparcie projektu przez Radę i PE wskazuje, że państwa członkowskie w reformie agencji Frontex upatrują szansę na ograniczenie skali nielegalnej imigracji. Choć projekt zakłada możliwość wysłania jednostek na problematyczny odcinek granicy za zgodą Rady, to jednak pozostawiono państwom członkowskim możliwość wyrażenia sprzeciwu. Z pewnością zmiany w funkcjonowaniu agencji są niezbędnym elementem reform całego systemu

⁸⁰ Wyraźny sprzeciw ze strony Polski i Węgier.

zarządzania granicami zewnętrznymi. Nowa agencja może odnieść sukces tylko wtedy, gdy uzyska wystarczający stopień niezależności organizacyjnej od państw członkowskich. Dobrym krokiem w tę stronę jest możliwość utworzenia własnych jednostek funkcjonariuszy służb granicznych. Z pewnością zwiększenie liczby własnych zasobów, zarówno ludzkich, jak i materialnych, stworzyłoby szansę na szybsze reagowanie na sytuacje wyjątkowe na granicy czy też skuteczniejszą działalność w hotspotach. Jeśli nowo powstała agencja nadal będzie zależna od woli politycznej państw członkowskich oraz ich sprzętu i personelu, to reforma przyniesie niewielkie zmiany. Ciekawym rozwiązaniem byłoby także przyspieszenie procedury oddelegowywania zespołów szybkiej interwencji. W tym kierunku zmierza propozycja dotycząca natychmiastowego reagowania przez agencję na podstawie tworzonych analiz ryzyka, bez konieczności oczekiwania na wniesienie wniosku przez państwo członkowskie potrzebujące pomocy. Warto podkreślić, że wszelkie propozycje zmian bez odpowiedniego zaangażowania i stałego wsparcia ze strony wszystkich państw członkowskich będą nieefektywne.

THE EUROPEAN AGENCY FOR THE MANAGEMENT
OF OPERATIONAL COOPERATION AT THE EXTERNAL BORDERS
OF THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION (FRONTEX)

ABSTRACT

Development of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) is related to the functioning of the Schengen area and evolution of the integrated management of external borders, which is to ensure a high and uniform level of control and protection of external borders of the EU. The main objective of the Frontex agency is to improve the operational cooperation between Member States at the external borders of the EU. Adopting the role of coordinator has limited the competencies of the agency, making its activities conditional on the will of the Member States, which remain mainly responsible for the control and protection of external borders. Among a number of tasks entrusted to the agency, the greatest doubt arises concerning the permissions in the area of operational cooperation, which in the face of increasing external threats show the weakness of the impact of the agency on the nature of cooperation in the protection of external borders. Analysis of recent events related to the migration crisis in the EU raises questions about the future of the agency. Certainly, consequence of the migration crisis will be to transform the current nature of the agency. Latest proposal of changes concerns the establishment of the European Border and Coast Guard, which would be able to take more effective action at the external borders of the EU.

KEYWORDS

Schengen area, protection of external borders, Frontex, the European Union

BIBLIOGRAFIA

1. Adamczyk M., *Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.
2. *Agencja Frontex: ocena i dalszy rozwój*, Bruksela, 13.02.2008, MEMO/08/84.
3. Carrera S., Guild E., *'Joint Operation RABIT 2010' – FRONTEX Assistance to Greece's Border with Turkey: Revealing the Deficiencies of Europe's Dublin Asylum System*, "CEPS 'Liberty and Security in Europe'", Brussels 2010.
4. Carrera S., *Towards a Common European Border Service?*, "Centre for European Policy Studies" 2010, No. 331.
5. *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.
6. Deimel S., *Frontex: Das EU-Aussengrenzmanagement vor dem Hintergrund kontemporerer Migrationsbewegungen*, Wien 2012.
7. *EU Coast Guard and Border Force Approved by Parliament*, [online] <http://www.bbc.com/news/world-europe-36727437> [dostęp: 20.08.2016].
8. *European Border and Coast Guard: Council Confirms Agreement with Parliament*, Press Release 373/16, Brussels, 22.06.2016.
9. *Frontex Amended Budget 2014 N2*, [online] http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Budget/Budget_2014_N2.pdf [dostęp: 20.08.2016].
10. *Granic zewnętrznych Europy będzie chronić europejska straż graniczna i przybrzeżna*, Komisja Europejska, Strasburg, 15.12.2015, [online] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_pl.htm [dostęp: 20.08.2016].
11. Gruszczak A., *Ciemne chmury nad Schengen*, Analiza ZBN, 2016, nr 2 (8), [online] http://www.zbn.inp.uj.edu.pl/analizy?p_p_id=56_INSTANCE_s74udNM3g0ln&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column1&p_p_col_count=1&groupId=92718966&articleId=113465806 [dostęp: 20.08.2016].
12. Horii S., *Frontex and the Evolution of Cooperation on European Border Controls*, Sussex 2015.
13. *Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Przygotowanie kolejnych etapów rozwoju zarządzania granicami w Unii Europejskiej*, Bruksela, 13.02.2008, KOM (2008) 69.
14. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: stan realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego Programu w zakresie migracji*, Bruksela 13.05.2015, KOM (2015) 240.
15. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejski program w zakresie migracji*, Komisja Europejska, Bruksela 13.05.2015, KOM (2015) 240.
16. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. „Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE w działaniu: pięć kroków w kierunku bezpiecznej Europy”*, KOM (2010) 673, wersja ostateczna, Bruksela, 22.11.2010.
17. *Konkluzje Rady Europejskiej*, Bruksela, 15.11.2015, EUCO 26/15, [online] <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/16-euco-conclusions> [dostęp: 20.08.2016].
18. Leonard S., *EU Border Security and Migration into the European Union: FRONTEX and Securitisation Through Practices*, "European Security" 2010, No. 2.

19. Leonard S., *The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy*, "Journal of Contemporary European Research" 2009, No. 3.
20. *Management Board*, [online] <http://frontex.europa.eu/about-frontex/organisation/management-board> [dostęp: 20.08.2016].
21. *Mission and Tasks*, [online] <http://frontex.europa.eu/aboutfrontex/missionandtasks> [dostęp: 20.08.2016].
22. Monar J., *The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated External Border Management*, [w:] *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World*, eds, M. Caparini, O. Marenin, Zurich 2006.
23. Morczewska A., *Instytucjonalizacja zarządzania ryzykiem na granicach zewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Agencja Frontex w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, red. A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachoń-Pszenny, Lublin 2015.
24. *Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*, red. P. Sasnal, Warszawa 2015.
25. *Nowa służba UE ma być wysłana bez zgody państw. „Było kilka krytycznych głosów”*, [online] <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/europejska-straz-graniczna-i-przybrzezna-ustaleni-szczytu,603993.html> [dostęp: 20.08.2016].
26. *Operacja Rabbit 2010 w Grecji*, „Magazyn Straży Granicznej” 2011, nr 1.
27. Opozda K., *KE ma plan na uratowanie strefy Schengen. Ekspert: Ta propozycja jest kuriozalna*, [online] <http://fakty.interia.pl/tylko-u-nas/news-ke-ma-plan-na-uratowanie-strefy-schengen-ekspert-ta-propozyc,nId,1939169> [dostęp: 20.08.2016].
28. *Parlament poparł plan utworzenia wspólnej europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej*, [online] <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/news-room/20160701IPR34480/parlament-popar%C5%82-plan-utworzenia-europejskiej-stra%C5%BCy-granicznej-i-przybrze%C5%BCnej> [dostęp: 20.08.2016].
29. Parol A., *Status prawno-ustrojowy Frontex-u*, [w:] *Agencja Frontex w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, red. A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachoń-Pszenny, Lublin 2015.
30. *Plan for the Management of the External Borders of the Member States of the European Union*, Council of the European Union, Brussels, 14.06.2002, nr 10019/02.
31. Pollak J., Slominski P., *Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders*, "West European Politics" 2009, No. 5.
32. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and Repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC*, Strasburg, 15.12.2015, KOM (2015) 671.
33. *Rapid Intervention*, [online] <http://frontex.europa.eu/operations/rapid-intervention> [dostęp: 20.08.2016].
34. *Readout from the College Meeting: Remarks by Vice-President Dombrovskis, European Commission – Speech*, Brussels, 27.01.2016, [online] http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-176_en.htm?locale=en [dostęp: 20.08.2016].
35. *Return*, [online] <http://frontex.europa.eu/operations/return> [dostęp: 20.08.2016].
36. *Rozporządzenie (UE) nr 1168/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 października 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej*, Dz. Urz. C 304, 22.11.2011.

37. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1051/2013 z dnia 22 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 562/2006 w celu ustanowienia wspólnych zasad tymczasowego przywracania w wyjątkowych okolicznościach kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, Dz. Urz. UE, L 295, 06.11.2013.
38. Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, L 349, 25.11.2004.
39. *Securing Europe's External Borders. A European Border and Coast Guard*, [online] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/a_european_border_and_coast_guard_en.pdf [dostęp: 20.08.2016].
40. *State of the Union 2015 – by European Commission President Jean-Claude Juncker*, [online] http://ec.europa.eu/priorities/state-union-2015_en [dostęp: 20.08.2016].
41. *Structure*, [online] <http://frontex.europa.eu/about-frontex/organisation/structure> [dostęp: 20.08.2016].
42. Szachon-Pszenny A., *Acquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne w Unii Europejskiej*, Poznań 2011.
43. *Third Countries*, [online] <http://frontex.europa.eu/partners/third-countries>. https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Traktat_amsterdamski.pdf [dostęp: 20.08.2016].
44. *Traktat o Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE, C 326, 26.10.2012.
45. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE, C 326 z 26.10.2012.
46. *Treaty of Amsterdam Amending the Treaty of the European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community*, OJ C 340, 10.11.1997.
47. Trojanowska-Strzęboszewska M., *Trzy oblicza unijnych granic. Polityka granic zewnętrznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2011
48. *Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z dnia 14 czerwca 1985 r.*, Dz. Urz. UE, L 239 z 22.09.2000.
49. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: stan realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego Programu w zakresie migracji*, Bruksela, 14.10.2015, KOM (2015) 510.
50. *Zespoły szybkiej interwencji na granicach zewnętrznych UE*, [online] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+200704201-PR05693+0+DOC+XML+V0//PL> [dostęp: 20.08.2016].