

Julia NOWICKA

Akademia Sztuki Wojennej¹

j.nowicka@akademia.mil.pl

<https://orcid.org/0000-0002-0778-0519>

Sławomir ŻURAWSKI

Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna w Jarosławiu²

<https://orcid.org/0000-0001-9527-3391>

Zbigniew CIEKANOWSKI

Białaska Akademia Nauk Stosowanych im. Jana Pawła II

w Białej Podlaskiej³

<https://orcid.org/0000-0002-0549-894X>

<https://doi.org/10.34739/dsd.2022.02.12>



FRONTEX W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA BEZPIECZEŃSTWEM GRANIC UNII EUROPEJSKIEJ

ABSTRAKT: Głównym celem niniejszego artykułu jest charakterystyka agencji UE, którą jest Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex), a także przedstawienie jej roli w systemie zarządzania granicami zewnętrznymi UE. W pierwszej części autorzy przedstawiają podstawowe informacje dotyczące polityki azylowej i migracyjnej UE. Następnie opisują system zarządzania granicami zewnętrznymi UE oraz wskazują na rolę Frontexu w tym systemie, charakteryzując jego instrumenty, tj. EUROSUR, ETIAS i FADO. W głównej części autorzy skupiają się na strukturze i zadaniach tej agencji. W podsumowaniu zwracają uwagę na zmiany globalizacyjne, kulturowe, gospodarcze i militarne, które niosą ze sobą poważne zagrożenia, powodując zachwianie stabilnej egzystencji obywateli Unii Europejskiej. Artykuł dowodzi także, iż agencja Frontex znacznie przyczynia się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Główny problem badawczy został wyrażony pytaniem: Jaki wpływ na bezpieczeństwo granic Unii Europejskiej ma działalność Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej? Przyjęto następującą hipotezę: Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej poprzez swoje działania zwiększa poziom bezpieczeństwa granic Unii Europejskiej. Dopelnieniem głównego problemu badawczego są następujące problemy szczegółowe: Na czym polega polityka azylowa i migracyjna UE? Jakie zadania wykonuje Frontex w celu zwiększenia bezpieczeństwa granic? Oraz: Jakimi posługuje się narzędziami w systemie zarządzania granicami? Weryfikacja hipotezy oraz uzyskanie odpowiedzi na powyższe pytania wymagały zastosowania metod jakościowych, w tym: dokonania krytycznej analizy aktów prawnych, dokumentów strategicznych i wybranych pozycji literatury przedmiotu. Uwzględniono także dotychczasową wiedzę autorów w zakresie tej problematyki.

SŁOWA KLUCZOWE: agencja, bezpieczeństwo, granica, migracje, strefa

FRONTEX IN THE BORDER SECURITY MANAGEMENT SYSTEM OF THE EUROPEAN UNION

ABSTRACT: The main purpose of this article is to describe the EU Agency, which is the European Border and Coast Guard Agency (Frontex), as well as to present the role it plays in the EU's external border management system. In the first part of the article, the authors present basic information on the asylum and migration policy of the EU. Then they describe the EU's external border management system and indicate the role of Frontex in this system, characterizing the Agency's instruments, i.e. EUROSUR, ETIAS, and FADO.

¹ The War Studies University, Poland.

² The State University of Technology and Economics in Jarosław, Poland.

³ Pope John Paul II State School of Higher Education in Biała Podlaska, Poland.

The main part of the article focuses on the structure and tasks of Frontex. In summary, they draw attention to globalization, cultural, economic, and military changes, which bring with them serious threats and disturb the stable existence of citizens of the European Union. The article also shows that the Frontex Agency significantly increases the level of security of the European Union. The main research problem was expressed by the following question: What impact does the activity of the European Border and Coast Guard Agency have on the security of the European Union's borders? The following hypothesis was adopted: the Border and Coast Guard Agency, through its activities, increases the level of security of the borders of the European Union. Complementary, to solve the main research problem, the following specific problems are: What is the EU's asylum and migration policy? What tasks does Frontex perform to enhance border security? and what tools does it use to enhance the border management system? Verification of the above hypothesis and obtaining of answers to the above questions required the use of qualitative methods, including critical analysis of legal acts, policy documents, and selected items of literature on the subject. The authors' previous knowledge of the issue was also taken into account.

KEYWORDS: agency, security, border, migration, zone

WPROWADZENIE

Bezpieczeństwo jest jednym z najważniejszych przedmiotów rozważań i zainteresowania władz Unii Europejskiej. Agencje UE to organy, które zajmują się określoną dziedziną wiedzy, również dziedziną bezpieczeństwa. Działania podejmowane przez nie wpływają na życie wszystkich mieszkańców UE, a od skuteczności tych działań bardzo zależy jakość życia obywateli. Jedną z tych agencji jest Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex). Jest ona szczególnie istotna dla bezpieczeństwa, ponieważ w ostatnich latach odnotowano znaczne zwiększenie liczby imigrantów i uchodźców. Głównym jej zadaniem jest reagowanie na problemy, jakie niesie ze sobą niekontrolowana migracja (zagrożenia bezpieczeństwa państw, terroryzm itp.), przez co przyczynia się ona do zwalczania przestępstw o charakterze transgranicznym. Kontrola granic zewnętrznych UE ma duże znaczenie dla państw członkowskich, ponieważ pomiędzy krajami strefy Schengen nie istnieją stałe kontrole graniczne. Państwa członkowskie muszą polegać na procedurach i operacjach prowadzonych przez inne kraje Unii Europejskiej, dlatego bardzo ważna jest odpowiednia jakość podejmowanych przez Frontex działań.

POLITYKA AZYLOWA I MIGRACYJNA UE

Przemieszczanie się ludności od dawnych czasów jest zjawiskiem powszechnym – warunkowanym sposobem życia człowieka, opartym na podróżach w miejsca bezpieczniejsze od zamieszkałych, lub takie, w których warunki do życia są stosunkowo korzystne⁴. Jak zauważa R.B. Woźniak, w definicjach migracji najczęściej wyróżnia się następujące elementy:

- ruch fizyczny, który dokonywany jest w konkretnym celu,
- zmianę terytorium,
- przemieszczanie się z jednej społeczności do drugiej,

⁴ A. Maksimeczuk, L. Sidorowicz, *Graniczna obsługa ruchu osobowego i towarowego w Unii Europejskiej (wybrane aspekty)*, Warszawa 2008, s. 39.

- zmianę społecznego i kulturowego otoczenia⁵.

W związku z niespotykaną do tej pory skalą zjawiska, władze UE ciągle pracują nad usprawnieniami mającymi na celu zaradzenie nielegalnej migracji. Wśród najważniejszych instrumentów wskazać należy: programy przesiedleń i relokacji, *Odnowiony unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2021–2025*, *Plan działania UE w zakresie powrotów*, czy unijny wspólny wykaz bezpiecznych państw pochodzenia⁶.

Nielegalnej migracji nie można kontrolować w pełnym stopniu, a liczba nielegalnych imigrantów przebywających w UE jest trudna do określenia. Nielegalne migracje niosą ze sobą często równego rodzaju zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego obywateli UE, takie jak przestępczość zorganizowana, handel ludźmi czy nawet zagrożenie terroryzmem. Spójna i efektywna wymiana informacji między państwami członkowskimi znacząco poprawi bezpieczeństwo w UE, umożliwi skuteczniejsze odprawy na granicach zewnętrznych i przyczyni się do zapobiegania nielegalnej migracji oraz jej zwalczania. Należy również podkreślić, że na szczeblu międzynarodowym nie wypracowano dotychczas akceptowanej w sposób powszechny definicji migranta międzynarodowego⁷.

Istotnym elementem w tym procesie jest Globalne Podejście do Migracji i Mobilności (GAMM). Są to nadrzędne ramy zewnętrznej polityki migracyjnej Unii Europejskiej oparte na partnerstwie z krajami spoza UE i zajmujące się wszystkimi aspektami kwestii migracji⁸.

GAMM ma cztery filary, które określają priorytetowe obszary dialogu i współpracy z kluczowymi z punktu widzenia migracji państwami trzecimi. Obszary tematyczne GAMM to:

1. Migracja legalna i mobilność.
2. Nieregularne migracje i przeciwdziałanie handlowi ludźmi.
3. Promowanie ochrony międzynarodowej i poszerzanie zewnętrznego wymiaru polityki azylowej UE.
4. Wzajemne oddziaływanie polityk migracyjnej i rozwojowej.

Działania w ramach Globalnego Podejścia do Migracji i Mobilności łączą współpracę w obszarach politycznym i praktycznym. GAMM obejmuje wszystkie zewnętrzne procesy polityczne i dialogi bilateralne w obszarze migracji. Polityka azylowa UE ma na celu przyznawanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa niebędącego członkiem Unii – wymagającemu międzynarodowej ochrony w jednym z państw członkowskich – oraz zapewnienie przestrzegania zasady non-refoulement. Zasada non-refoulement prowadzi do ochrony międzynarodowej nielegalnego migranta. Zakazuje ona wydalania lub zawracania uchodźcy na granicę

⁵ R.B. Woźniak, *Socjologiczne implikacje migracji cudzoziemców w Polsce. Studium pogranicza polsko-niemieckiego*, Szczecin 1999, s. 42.

⁶ Polityka azylowa i migracyjna, <https://www.gov.pl/web/mswia/polityka-azylowa-i-migracyjna> (27.07.2022).

⁷ M. Pachocka, J. Misiuna, *Migracje międzynarodowe – dylematy definicyjne i poznawcze. Przykłady z Unii Europejskiej i ze Stanów Zjednoczonych*, [w:] J. Osiński (red.), *Współczesny Matrix? Fikcja w życiu gospodarczym, politycznym i społecznym*, Warszawa 2015, s. 295.

⁸ Global Approach to Migration and Mobility (GAMM), https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/glossary/global-approach-migration-and-mobility-gamm_en (27.07.2022).

terytoriów, na których jego życiu lub wolności zagraża niebezpieczeństwo ze względu na rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne⁹. Na sygnatariuszach konwencji genewskiej ciąży jeszcze jeden obowiązek wobec osób poszukujących ochrony międzynarodowej. Mianowicie jest to obowiązek powstrzymania się od karania cudzoziemców poszukujących ochrony międzynarodowej w przypadku nielegalnego przekroczenia przez nich granicy kraju docelowego. W prawodawstwie unijnym na konieczność poszanowania powyższych zasad odwołuje się między innymi art. 78 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz art. 18 i 19 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Traktat lizboński nadaje UE jednolitą strukturę i osobowość prawną i ujednolica procedury wspólnego systemu azylowego w UE. System ten musi obejmować następujące procedury i normy:

- jednolity status azylu,
- jednolity status ochrony uzupełniającej,
- wspólny system ochrony czasowej,
- wspólne procedury przyznawania i pozbawiania jednolitego statusu azylu lub ochrony uzupełniającej,
- kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku,
- normy dotyczące warunków przyjmowania,
- partnerstwo i współpraca z państwami niebędącymi członkami Unii.

Obecnie w systemie prawa międzynarodowego nie istnieje norma prawna, która nakazywałaby państwu przyjęcie cudzoziemca. Jednak sytuacja cudzoziemców szukających ochrony międzynarodowej jest istotnym tematem rozważań nie tylko w UE. Coraz większa liczba oraz stopień skomplikowania i szczegółowości spraw, które stanowią przedmiot zainteresowania rządów i organizacji międzynarodowych, wymaga wyspecjalizowanych instrumentów i działań oraz delegowania im uprawnień¹⁰. Dlatego też w organizacyjnej strukturze Unii Europejskiej coraz częściej powoływane są agencje¹¹ takie jak Frontex, które funkcjonują dziś właściwie we wszystkich obszarach unijnej polityki.

ZARZĄDZANIE GRANICAMI ZEWNĘTRZNYMI UE

Wyzwania związane ze wzrostem ruchu migracyjnego na terytorium UE, pandemią COVID-19 i coraz większymi zagrożeniami bezpieczeństwa zapoczątkowały potrzebę podjęcia nowych działań w zakresie ochrony granic zewnętrznych UE, które wpływają również na bezpieczeństwo jej granic wewnętrznych. Politykę zarządzania granicami zewnętrznymi zainicjowano

⁹ B. Łopuchow, *Uchodźcy na granicy państwa – prawo do ubiegania się o ochronę międzynarodową*, <https://www.lex.pl/uchodzczy-a-ochrona-miedzynarodowa,18095.html> (27.07.2022).

¹⁰ A. Surdej, *Rola wyspecjalizowanych agencji w funkcjonowaniu Unii Europejskiej: stan obecny i kierunki rozwoju*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2004, nr 654, s. 88.

¹¹ M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka, *Kierunki zmian w obszarze zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 641.

14 czerwca 1985 r., kiedy to pięć z ówczesnych dziesięciu państw członkowskich Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej podpisało w pobliżu luksemburskiego miasta granicznego Schengen międzynarodowy traktat zwany układem z Schengen. Pięć lat później został on uzupełniony konwencją wykonawczą do układu z Schengen¹².

Strefa Schengen, czyli obszar bez granic, obejmuje obecnie 26 państw europejskich. Głównym założeniem jest zapewnienie każdemu z państw będących stroną *Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen* dostępu do tego samego zestawu informacji.

Zmiana kontekstu wynikająca ze zniesienia kontroli na wewnętrznych granicach wymagała wzmocnienia kontroli oraz ochrony zewnętrznych granic UE¹³. Aby realizować cele traktatowe, Parlament Europejski i Rada przyjmują środki niezbędne dla wprowadzania zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi¹⁴. Stały rozwój systemów EUROSUR, ETIAS i FADO jest konieczny w celu usprawnienia wymiany informacji oraz współpracy operacyjnej między organami krajowymi państw członkowskich a Frontexem.

Jednym z narzędzi wspomagających Frontex w wykonywaniu zadań oraz nadzorowaniu ruchu granicznego jest system EUROSUR (European Border Surveillance System), czyli Europejski System Nadzorowania Granic. Został on ustanowiony Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 z dnia 22 października 2013 r.¹⁵ Zgodnie z art. 4 ust. 1 tego Rozporządzenia do celów wymiany informacji i współpracy w dziedzinie ochrony granic – i z uwzględnieniem istniejących mechanizmów wymiany informacji i współpracy – państwa członkowskie i agencja korzystają z ram EUROSUR-u, składających się z następujących elementów:

- krajowych ośrodków koordynacji,
- krajowych obrazów sytuacji,
- sieci komunikacyjnej,
- europejskiego obrazu sytuacji,
- wspólnego przedgranicznego obrazu sytuacji,
- wspólnego stosowania narzędzi nadzoru.

Ustanowienie systemu EUROSUR stanowiło odpowiedź na jeden z podstawowych problemów, jakim było zapewnienie równowagi pomiędzy bezpieczeństwem Unii Europejskiej a ochroną praw osób przemieszczających się na jej terytorium¹⁶.

Kolejnym instrumentem agencji jest europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS). System ten został stworzony przez Europejską Agencję ds. Zarządzania

¹² Konwencja wykonawcza z dnia 19 czerwca 1990 r. do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz.U. L 239 z 22.9.2000, s. 19).

¹³ I. Laitinen, *Funkcje i zadania Agencji Frontex*, [w:] W. Bednaruk, M. Bielecki, G. Kowalski (red.), *Polska w Strefie Schengen: konsekwencje dla stosunków społecznych i gospodarczych Polski i państwo ościennych*, Lublin 2010, s. 179.

¹⁴ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 77 ust. 2 pkt d.

¹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 z dnia 22 października 2013 r.

¹⁶ A. Szachoń-Pszenny, N. Wantuch, *Celowość budowy i charakter prawny EUROSUR-u*, [w:] A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachoń-Pszenny (red.), *Agencja Frontex w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, Lublin 2015, s. 88.

Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA)¹⁷. Jednostka centralna ETIAS ustanowiona została we Frontexie. Działa ona operacyjnie dwadzieścia cztery godziny na dobę przez siedem dni w tygodniu. Jej zadaniem jest weryfikacja, w przypadku wygenerowania przez automatyczny proces przetwarzania wniosków, tzw. trafienia. Proces ten określa, czy dane osobowe wnioskodawcy odpowiadają danym osobowym, które wywołały to trafienie w systemie centralnym – w tym na liście ostrzegawczej ETIAS, w którymkolwiek z przeszukiwanych systemów informacyjnych UE, a także danych Europolu. Należy podkreślić, iż agencja eu-LISA uznawana jest za administratora danych w zakresie zarządzania bezpieczeństwem informacji w systemie centralnym ETIAS.

Kolejnym systemem jest Europejski System Archiwizacji Obrazu – Fałszywe i Autentyczne Dokumenty Online (FADO). System ten został ustanowiony na mocy wspólnego działania 98/700/WSiSW z dnia 3 grudnia 1998 r., przyjętego przez Radę na podstawie art. K.3 *Traktatu o Unii Europejskiej*. System umożliwia szybką wymianę obrazów oryginalnych, fałszywych i podrobionych dokumentów między państwami członkowskimi. Tym samym zapewnia organom państw członkowskich dostęp do informacji o każdej nowej, wykrytej metodzie fałszowania dokumentów oraz do informacji dotyczących autentycznych dokumentów znajdujących się w obrocie. System FADO zawiera informacje, które dotyczą dokumentów: podróży, tożsamości, pobytowych, potwierdzających stan cywilny, prawo jazdy i dokumentów rejestracyjnych pojazdów wydawanych przez państwa członkowskie lub przez Unię Europejską oraz ich fałszywych egzemplarzy. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej została zobowiązana do zapewnienia wprowadzenia środków technicznych i organizacyjnych, takich jak pseudonimizacja, celem zapewnienia, by dane osobowe były przetwarzane wyłącznie w zakresie, w jakim jest to ściśle niezbędne do obsługi FADO.

Jednym z głównych celów Frontexu jest usprawnianie i zwiększenie skuteczności istniejących oraz przyszłych narzędzi oraz instrumentów Unii Europejskiej, które są niezbędne do zarządzania zewnętrznymi granicami. Takimi właśnie narzędziami są systemy EUROSUR, ETIAS i FADO. Agencja poprzez swoje wyspecjalizowane instrumenty prawne zapewnia kontrolę osób oraz ochronę zewnętrznych granic państw członkowskich. Powstanie systemu EUROSUR przyczyniło się do wsparcia państw członkowskich w działaniach, które zmierzają do ograniczenia nielegalnej migracji na terytorium UE poprzez zwiększenie zdolności reakcji służb wywiadowczych i efektywności kontroli granicznej.

Z kolei ETIAS oraz FADO to ważne nowoczesne instrumenty, które pomogą wzmocnić kontrolę granicy zewnętrznej UE, a także uchronić jej obywateli dzięki odpowiednio wczesnej identyfikacji osób stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa i odmówienie im wjazdu (ETIAS) bądź też ułatwią identyfikację osób posługujących się fałszywymi dokumentami, jednocześnie upraszczając i przyspieszając proces kontroli granicznej (FADO). Podsumowując,

¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/1240, art. 6 ust. 2.

należy wskazać, że oba są niezbędne do zapewnienia jak najwyższego poziomu bezpieczeństwa na zewnętrznych granicach UE.

CHARAKTERYSTYKA I ZADANIA FRONTEXU

Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej została utworzona na mocy Rozporządzenia (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Dz.U. L 251 z 16.9.2016, s. 1). Celem Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej jest pomoc państwom członkowskim UE i państwom stowarzyszonym w ramach Schengen w ochronie granic zewnętrznych unijnej przestrzeni swobodnego przepływu osób. Jako agencja UE Frontex jest finansowany z budżetu UE i z wkładów państw stowarzyszonych w ramach Schengen. Agencją zarządza dyrektor wykonawczy, którego funkcje i uprawnienia określono w art. 68 rozporządzenia (UE) 2016/1624. Każdy z zastępców dyrektora wykonawczego nadzoruje określone zadania agencji i podlega bezpośrednio dyrektorowi wykonawczemu. Od momentu powołania Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej jej podstawowym celem było koordynowanie – opartej na analizie ryzyka – współpracy operacyjnej na szczeblu Unii Europejskiej, służącej zwiększeniu bezpieczeństwa na jej zewnętrznych granicach¹⁸.

Zadania są wykonywane przez dziewięć wydziałów, gabinet (obejmujący biuro ds. mediów i public relations, biuro w Brukseli i biuro rejestracji), biura (dział ds. inspekcji i kontroli oraz audytu wewnętrznego) oraz stałe pomieszczenia grupy zadaniowej w siedzibie głównej Frontexu. Podział na wydziały w strukturze jest następujący:

- Wydział Świadomości Sytuacyjnej Monitorowania,
- Wydział Współpracy Międzynarodowej i Europejskiej,
- Wydział Reagowania Operacyjnego,
- Europejskie Centrum Powrotów,
- Wydział Budowy Potencjału,
- Pion Zarządzania Wdrożeniami,
- Wydział Jednostki Centralnej ETIAS,
- Pion Finansów, Cyfryzacji i Bezpieczeństwa,
- Centrum Wsparcia Zarządzania.

Niezależny urzędnik ds. praw podstawowych podlega bezpośrednio zarządowi i współpracuje z forum doradczym, które wspiera dyrektora wykonawczego i zarząd, udzielając niezależnych porad w kwestiach dotyczących praw podstawowych¹⁹. Nadzór nad Fronteksem sprawuje zarząd, w którego skład wchodzi po jednym przedstawicielu każdego państwa członkowskiego oraz dwóch przedstawicieli Komisji (więcej informacji w sekcji poniżej). Tak jak

¹⁸ I. Laitinen, op. cit., s. 175.

¹⁹ *Frontex. Who we are*, <https://frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/structure/> (25.07.2022).

wszystkie organy UE, Frontex może również podlegać kontrolom Trybunału Obrachunkowego i dochodzeniom prowadzonym przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF). Główne dokumenty dotyczące podstawy prawnej i odpowiedzialności Frontexu to:

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej,
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 z dnia 22 października 2013 r. ustanawiające europejski system nadzorowania granic (EUROSUR),
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 656/2014 z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiające zasady ochrony zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej,
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen),
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich.

Należy podkreślić, że Frontex nie posiada własnego sprzętu, nie zatrudnia pracowników straży granicznej. We wszystkich operacjach przeprowadzanych przez siebie występuje w roli koordynatora. Agencja ma za zadanie organizować i ułatwiać współpracę wyspecjalizowanych służb granicznych państw członkowskich. W zakres obowiązków Frontexu wchodzi kilka obszarów, które określono szczegółowo w rozporządzeniu (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Dz.U. L 295 z 14.11.2019). Są to:

- analiza ryzyka – agencja ocenia czynniki ryzyka mające wpływ na bezpieczeństwo granic UE;
- wspólne operacje – wspiera współpracę między organami ścigania, agencjami UE i organami celnymi na granicach morskich;
- szybkie reagowanie – jest w stanie niezwłocznie zadysponować i wysłać straż graniczną i przybrzeżną do państw członkowskich UE i państw strefy Schengen, znajdujących się w sytuacji nadzwyczajnej na swoich granicach zewnętrznych;
- badania naukowe – agencja nawiązuje współpracę pomiędzy specjalistami w obszarze kontroli granicznych a przedstawicielami środowisk naukowych i badawczych;
- szkolenie – opracowuje oraz wprowadza wspólne standardy i programy szkoleniowe dla służb granicznych, aby unowocześnić i ujednolicić proces kształcenia funkcjonariuszy straży granicznej w UE i w państwach strefy Schengen;
- wspólne operacje powrotowe – wspomaga państwa członkowskie w koordynacji i finansowaniu operacji powrotowych;

- wymiana informacji – agencja dzieli się danymi zgromadzonymi na granicach z właściwymi organami krajowymi, Europolem i innymi agencjami europejskimi²⁰.

Powyższa klasyfikacja wskazuje, iż największą grupę zadań agencji Frontex stanowią zadania o charakterze wspomagającym. To potwierdza tezę, iż nie jest ona decydującym organem w procesie ochrony granic zewnętrznych UE, ale pełni funkcję koordynującą i wspomagającą te działania. Taka jej konstrukcja umożliwi kreowanie „europejskiego obrazu sytuacji”, powstałego w wyniku wymiany danych między państwami działającymi w ramach agencji Frontex²¹.

PODSUMOWANIE

Od ponad dekady Unia Europejska zмага się z zagrożeniami bezpieczeństwa, które w związku ze zmianami globalizacyjnymi, kulturowymi, gospodarczymi i militarnymi powodują zachwianie jej stabilnej egzystencji.

Głównym celem niniejszego artykułu była charakterystyka agencji UE, którą jest Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex), a także przedstawienie roli, jaką pełni ona w systemie zarządzania granicami zewnętrznymi UE. Powyższy cel zmierzał do udzielenia odpowiedzi na podstawowe pytanie badawcze dotyczące roli Frontexu w zarządzaniu granicami zewnętrznymi UE, a także kierunków działalności tejże agencji na zewnętrznych granicach państw członkowskich Unii Europejskiej.

Jednym z celów Frontexu jest ułatwienie i zwiększenie skuteczności stosowania istniejących oraz przyszłych środków Unii Europejskiej, które związane są z zarządzaniem zewnętrznymi granicami. Bez wątpienia środkami takimi są właśnie EUROSUR, ETIAS i FADO. Agencja poprzez swoje wyspecjalizowane instrumenty prawne dąży do zapewnienia jednolitej kontroli osób oraz ochrony zewnętrznych granic państw członkowskich. Do głównych zadań Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej należą: monitorowanie sytuacji migracyjnej, zapewnienie państwom członkowskim Unii Europejskiej pomocy technicznej i operacyjnej, organizowanie, koordynowanie i prowadzenie operacji powrotów nielegalnych imigrantów. Należy zwrócić uwagę na efekty związane ze spodziewanym dynamicznym wzmocnieniem potencjału Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej w najbliższych latach. W kolejnych okresach Frontex może stać się wyznacznikiem utrzymania oraz tworzenia nowych standardów rozwiązań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa granic, a także zdobyć zdolności i zasoby, które będą daleko wykraczać poza możliwości tradycyjnych służb granicznych poszczególnych państw członkowskich, tym samym stając się gwarantem bezpieczeństwa.

²⁰ *Frontex. Informacje ogólne*, https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/frontex_pl (25.07.2022).

²¹ A. Moraczewska, *Instytucjonalizacja zarządzania ryzykiem na granicach zewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachon-Pszenny (red.), *Agencja Frontex w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, Lublin 2015, s. 63.

Podsumowując, z całą pewnością na przestrzeni ostatnich lat nastąpiła jakościowa zmiana w postrzeganiu bezpieczeństwa zewnętrznych granic UE, z kolei ilość rodzajów zagrożeń ciągle wzrasta, dlatego opisana powyżej agencja Frontex znacznie przyczynia się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa Unii Europejskiej, tym samym postawiona hipoteza badawcza została potwierdzona.

BIBLIOGRAFIA

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich.
- Frontex. Informacje ogólne, https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/frontex_pl.
- Frontex. Who we are, <https://frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/structure/>.
- Global Approach to Migration and Mobility (GAMM), https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/glossary/global-approach-migration-and-mobility-gamm_en.
- Konwencja wykonawcza z dnia 19 czerwca 1990 r. do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, (Dz.U. L 239 z 22.9.2000).
- Laitinen Ilkka. 2010. Funkcje i zadania Agencji Frontex. W W. Bednaruk, M. Bielecki, G. Kowalski (red.), Polska w strefie Schengen: konsekwencje dla stosunków społecznych i gospodarczych Polski i państw ościennych. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Łopuchow Barbara. 2021. Uchodźcy na granicy państwa – prawo do ubiegania się o ochronę międzynarodową, <https://www.lex.pl/uchodzcy-a-ochrona-miedzynarodowa,18095.html>.
- Maksimczuk Aleksander, Sidorowicz Leszek. 2008. Graniczna obsługa ruchu osobowego i towarowego w Unii Europejskiej (wybrane aspekty). Warszawa: Zakład Wydawniczy DrukTur.
- Moraczewska Anna. 2015. Instytucjonalizacja zarządzania ryzykiem na granicach zewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej. W Agencja Frontex w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń, s. 55-67. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Pachocka Marta, Misiuna Jan. 2015. Migracje międzynarodowe – dylematy definicyjne i poznawcze. Przykłady z Unii Europejskiej i ze Stanów Zjednoczonych. W Współczesny Matrix? Fikcja w życiu gospodarczym, politycznym i społecznym, s. 293-312. Oficyna Wydawnicza SGH.
- Polityka azylowa i migracyjna, <https://www.gov.pl/web/mswia/polityka-azylowa-i-migracyjna>.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1240 z dnia 12 września 2018 r. ustanawiające europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 z dnia 22 października 2013 r. ustanawiające europejski system nadzorowania granic (EUROSUR).

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 656/2014 z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiające zasady ochrony zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.
- Surdej Aleksander. 2004. „Rola wyspecjalizowanych agencji w funkcjonowaniu Unii Europejskiej: stan obecny i kierunki rozwoju”. Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie 654: 87-102.
- Szachoń-Pszenny Anna, Wantuch Natalia. 2015. Celowość budowy i charakter prawny EU-ROSUR-u. W: Agencja Frontex w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń, s. 69-92. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, (Dz.Urz. UE 2016 C 202).
- Woźniak Robert B. 1999. Socjologiczne implikacje migracji cudzoziemców w Polsce. Studium pogranicza polsko-niemieckiego. Szczecin: Wydawnictwo Nauk Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Zdanowicz Mieczysław, Doliwa-Klepcka Anna. 2016. Kierunki zmian w obszarze zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.