



Bruksela, dnia 15 grudnia 2015 r.

## KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu  
przy Unii Europejskiej

**Sprawozdanie nr 25/2015**

### **Sprawozdanie nt. propozycji Komisji Europejskiej ws. utworzenie wspólnej straży granicznej i przybrzeżnej UE oraz zmian w kodeksie granicznym Schengen**

**Strasburg, 15 grudnia 2015**

Komisja Europejska zaproponowała w dniu 15 grudnia br. utworzenie wspólnej straży granicznej i przybrzeżnej UE, która w sytuacjach zagrożenia dla funkcjonowania strefy Schengen mogłaby być rozmieszczana nawet bez zgody państwa przyjmującego. Propozycja ta to odpowiedź na kryzys związany z napływającą do UE falą uchodźców i obawy o przyszłość strefy Schengen.

Komisja Europejska zaproponowała też zmiany w kodeksie granicznym Schengen, wprowadzające obowiązkowe systematyczne kontrole obywateli państw UE przekraczających granice zewnętrzne. Obecnie obywatele państw UE kontrolowani są pobieżnie.

#### **• Główne elementy propozycji**

Komisja Europejska przyjęła w dniu 15 grudnia br. ważne środki zarządzania granicami zewnętrznymi UE i ochrony strefy Schengen bez granic wewnętrznych. Mają one na celu zapewnienie skuteczniejszego zarządzania migracją, poprawę bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej oraz zapewnienie przestrzegania zasady swobodnego przepływu osób. Komisja proponuje utworzyć  **europejską straż graniczną i przybrzeżną** , która zapewni silne, wspólne zarządzanie granicami zewnętrznymi. Aby jeszcze bardziej poprawić bezpieczeństwo obywateli Europy, Komisja proponuje również  **wprowadzenie systematycznej kontroli wszystkich osób wjeżdżających lub wyjeżdżających ze strefy Schengen**  poprzez sprawdzanie odpowiednich baz danych.

Pierwszy wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej **Frans Timmermans** stwierdził: „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 prowadziły 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 zewnętrznej”.

Europejski komisarz ds. migracji, spraw wewnętrznych i obywatelstwa **Dimitris Avramopoulos** dodał: „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. 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 granicami”.

Komisarz **Avramopoulos** zaznaczył podczas posiedzenia plenarnego w Strasburgu, że plany te mają na celu „przejęcie odpowiedzialności spoczywającej na państwach członkowskich, a na pewno nie przejęcia ich suwerenności”. „Zarządzanie europejskimi granicami stanie się europejską odpowiedzialnością w prawdziwym tego słowa znaczeniu” - podkreślił. Nowa agencja i krajowe władze odpowiedzialne za ochronę granic mają ściślej współpracować i wymieniać się informacjami. Powstanie przy niej centrum analizujące zagrożenia dla bezpieczeństwa granic. Agencja będzie mogła wysyłać do państw unijnych oficerów łącznikowych, by przyglądali się sytuacji na granicach i identyfikowali problemy. „Jeżeli takie trudności się pojawią, to - jak tłumaczył Avramopoulos - Agencja będzie mogła zalecić władzom krajowym podjęcie konkretnych działań. Decyzja Agencji będzie wiążąca dla kraju członkowskiego” - powiedział. „Tam, gdzie utrzymują się problemy, a zalecenia nie są realizowane, Komisja Europejska, we współpracy z państwami członkowskimi, będzie mogła podjąć decyzję, że sytuacja wymaga pilnych działań i powierzyć Agencji zadanie podjęcia odpowiednich środków” - wyjaśnił komisarz etapy postępowania. W przypadku takiej

interwencji kraj członkowski nadal zachowywałby jurysdykcję. „Nic nie stanie się bez współpracy władz krajowych” - zaznaczył komisarz.

Wiceprzewodniczący KE Frans Timmermans również starał się rozwiać obawy o ograniczenie suwerenności państw. „Nie możemy wykluczyć wyjątkowych sytuacji, w których kraj członkowski nie jest w stanie samodzielnie poradzić sobie z sytuacją na granicy. W takich rzadkich przypadkach Agencja musi być w stanie szybko wkroczyć i przejąć kontrolę nad takim szczególnym odcinkiem granicy zewnętrznej UE. To siatka zabezpieczająca i mamy nadzieję, że nigdy nie będziemy musieli z niej skorzystać” - powiedział wiceprzewodniczący Timmermans przedstawiając plan KE w Parlamencie Europejskim w Strasburgu. Jednak - jak podkreślił - rozwiązanie to jest „kluczowe, jeżeli mamy odbudować wiarygodność naszego systemu zarządzania granicami”.

- **Europejska straż graniczna i przybrzeżna**

Europejska straż graniczna i przybrzeżna połączy Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, utworzoną z Frontexu, z organami państw członkowskich odpowiedzialnymi za zarządzanie granicami, które nadal będą prowadzić bieżące zarządzanie granicami zewnętrznymi.

Nowa europejska straż graniczna i przybrzeżna będzie:

- **miała do dyspozycji interwencyjną rezerwę funkcjonariuszy straży granicznej i sprzętu technicznego.** Agencja będzie mogła polegać na **co najmniej 1,500 ekspertach**, których będzie można rozmieścić w ciągu trzech dni. Po raz pierwszy Agencja będzie mogła **samodzielnie nabywać sprzęt i korzystać z wyposażenia technicznego** udostępnianego przez państwa członkowskie. Europejskie operacje graniczne nie będą już cierpiały na niedobory personelu ani wyposażenia. Zasoby ludzkie nowej Agencji będą ponad dwukrotnie większe niż personel Frontexu. Do 2020 r. będą one liczyły **do 1000 osób zatrudnionych na stałe**, włącznie z funkcjonariuszami pracującymi w terenie;
- **pełniła rolę monitorującą i nadzorczą.** Planowane jest utworzenie **centrum monitorowania i analizy ryzyka** w celu monitorowania przepływów migracyjnych do i w Unii Europejskiej oraz przeprowadzania **analizy ryzyka i obowiązkowych ocen podatności na zagrożenia**, aby określić i wyeliminować słabe punkty. **Oficerowie łącznikowi** będą oddelegowywani do państw członkowskich, aby zapewnić obecność w terenie, w miejscu zagrożenia granic. Agencja będzie mogła **oceniać zdolności operacyjne**, wyposażenie techniczne i zasoby, jakimi dysponują państwa członkowskie do walki z wyzwaniami na granicach zewnętrznych, oraz, w

przypadku niedociągnięć, **zobowiązać państwa członkowskie** do poprawy sytuacji w wyznaczonym terminie;

- **miała prawo do interwencji.** Państwa członkowskie mogą wnioskować o wspólne operacje i szybkie interwencje na granicach oraz wsparcie tych operacji przez europejskie zespoły straży granicznej i przybrzeżnej. W przypadku utrzymujących się niedociągnięć lub gdy państwo członkowskie znajduje się pod znaczną presją migracyjną zagrażającą strefie Schengen, a działania krajowe nie są podejmowane lub są niewystarczające, Komisja będzie mogła przyjąć **decyzję wykonawczą** określającą, że sytuacja na konkretnym odcinku granicy zewnętrznej wymaga podjęcia pilnych działań na szczeblu europejskim. Umożliwi to Agencji włączenie się i rozmieszczenie **europejskich zespołów straży granicznej i przybrzeżnej** w celu zapewnienia działań na miejscu, nawet jeśli państwo członkowskie nie może lub nie chce podjąć niezbędnych środków;
  - **sprawować nadzór nad strażą przybrzeżną.** Krajowa straż przybrzeżna będzie częścią europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej w zakresie, w jakim wykonuje zadania kontroli granicznej. Mandaty Europejskiej Agencji Kontroli Rybołówstwa i Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego zostaną dostosowane do zadań nowej europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej. Te trzy agencje będą mogły podejmować **wspólne działania w zakresie nadzoru**, na przykład wspólnie wykorzystując drony na Morzu Śródziemnym;
  - **miała mandat do działań w państwach trzecich.** Agencja będzie mogła wysyłać oficerów łącznikowych i prowadzić **wspólne działania** z sąsiednimi państwami trzecimi, w tym działając na ich terytorium;
  - **ogrywać większą rolę w zakresie powrotów.** W ramach Agencji utworzone zostanie Europejskie Biuro ds. Powrotów. Będą w nim pracować **europejskie zespoły interwencyjne ds. powrotów** złożone z ekspertów ds. wydalania, monitorowania i powrotów, którzy będą odpowiedzialni za skuteczne odsyłanie nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich. **Standardowy europejski dokument podróży do celów powrotu** zapewni szersze przyjmowanie osób powracających przez państwa trzecie;
  - **gwarantować bezpieczeństwo wewnętrzne.** Agencja będzie uwzględniać w swojej analizie ryzyka kwestie przestępczości transgranicznej i terroryzmu oraz współpracować z innymi agencjami Unii i organizacjami międzynarodowymi w zakresie **zapobiegania terroryzmowi**, przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych.
- **Systematyczne kontrole obywateli UE na granicach zewnętrznych**

W celu zwiększenia bezpieczeństwa w strefie Schengen Komisja proponuje konkretne zmiany w kodeksie granicznym Schengen w celu wprowadzenia **obowiązkowych i systematycznych kontroli obywateli UE** na zewnętrznych granicach lądowych, morskich i powietrznych. Obowiązkowe kontrole obywateli UE będą prowadzone w oparciu o bazy danych, takie jak system informacyjny Schengen, prowadzona przez Interpol baza skradzionych i utraconych dokumentów podróży oraz odpowiednie systemy krajowe w celu sprawdzenia, czy przybywający podróżni nie stanowią zagrożenia dla porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego. W projekcie podkreśla się również potrzebę weryfikacji **identyfikatorów biometrycznych** w paszportach obywateli UE w przypadku wątpliwości co do autentyczności paszportu lub faktycznej tożsamości posiadacza. Kontrola będzie teraz **obowiązkowa także przy wyjeździe z Unii Europejskiej**.

Co do zasady, ponieważ kontrole dokumentów można przeprowadzać równolegle z kontrolą osób, organy powinny być w stanie sprawdzać stosowne bazy danych bez powodowania opóźnień na przejściach granicznych. Przepisy przewidują elastyczność na wypadek, gdyby systematyczne kontrole okazały się mieć nieproporcjonalny wpływ na ciągłość ruchu na granicy. W takich przypadkach państwa członkowskie mogą, na podstawie oceny ryzyka, zdecydować o przeprowadzeniu ukierunkowanych kontroli na niektórych lądowych i morskich przejściach granicznych. Taką ocenę ryzyka należy przekazać Agencji, która może ocenić sposób stosowania wyjątku w swojej ocenie podatności na zagrożenia.

Systematyczne kontrole w bazach danych przeprowadzane są na zasadzie „trafienie/brak trafienia”. Oznacza to, że jeżeli dana osoba nie stanowi zagrożenia, wówczas kontrola nie jest rejestrowana i nie następuje dalsze przetwarzanie jej danych. Dzięki takiemu wykorzystywaniu baz danych wpływ na prawa dotyczące danych osobowych jest bardzo ograniczony i uzasadniony względami bezpieczeństwa.

Zmiany tych zasad uzgodnili w listopadzie ministrowie spraw wewnętrznych państw UE w odpowiedzi na zagrożenie terroryzmem. Wzmocnione kontrole paszportowe mają pomóc w tropieniu podejrzanych o terroryzm, którzy mają paszporty unijne. Dane osób przekraczających granice mają być porównywane z bazami danych Interpolu, Systemu Informacyjnego Schengen oraz bazą informacji o zagubionych dokumentach.

- **Kontrowersje wokół propozycji**

Zgodnie z projektem rozporządzenia na bazie obecnie istniejącej unijnej agencji Frontex, odpowiedzialnej za zarządzanie granicami zewnętrznymi w UE, powstać ma silniejsza Agencja ds. Straży Granicznej i Przybrzeżnej dysponująca stałym korpusem w liczbie co najmniej 1500 funkcjonariuszy, oddawanych w razie potrzeby do dyspozycji przez państwa

członkowskie strefy Schengen. Agencja będzie mogła dokonywać zakupu sprzętu, a także korzystać ze sprzętu, zapewnionego przez państwa unijne.

KE chce, by wspólna straż graniczna mogła interweniować na problematycznym fragmencie granicy zewnętrznej UE nawet bez zgody kraju, w którym te siły miałyby się znaleźć. Takie działania podejmowano by jednak w ostateczności, gdy właściwe funkcjonowanie strefy Schengen byłoby zagrożone (np. w obliczu silnej presji migracyjnej), a państwo członkowskie nie wypełniałoby zaleceń Agencji.

Decyzję o rozmieszczeniu korpusu ma podejmować w takich sytuacjach Komisja Europejska na podstawie rekomendacji Agencji oraz za zgodą komitetu, w którym zasiadają eksperci z krajów członkowskich, wyrażoną kwalifikowaną większością głosów.

Kraj, który ma problem z ochroną granicy, musiałby się podporządkować tej decyzji i w ciągu dwóch dni roboczych wypracować z Agencją plan operacyjny, tak by trzeciego dnia straż graniczna mogła być rozmieszczona. Brak współpracy ze strony władz państwa groziłoby postępowaniem o naruszenie unijnego prawa.

**Zdaniem komentatorów takie rozwiązanie wymagałoby zgody państw unijnych na transfer suwerenności w dziedzinie ochrony granic. Niektóre kraje już sygnalizowały sprzeciw wobec tej propozycji; sceptyczna jest m.in. Polska.**

Obecnie rozmieszczenie przez Frontex zespołów szybkiej interwencji na granicy (Rabit) wymaga zawsze wniosku państwa członkowskiego, a pozostałe kraje oddają do dyspozycji personel i sprzęt dobrowolnie. To powodowało, że zazwyczaj Frontex nie miał wystarczających zasobów, o jakie się zwracał.

Propozycja KE przewiduje stopniowe zwiększanie budżetu Frontexu, a potem nowej agencji do 322 mln euro w 2020 roku (z 238 mln euro w roku 2015) oraz zwiększenie zatrudnienia do tysiąca osób w 2020 roku; obecnie Frontex zatrudnia ok. 400 osób.

- **Kontekst**

Utworzenie europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej, zapowiedziane w orędziu przewodniczącego Junckera o stanie Unii z 9 września, jest jednym ze środków podjętych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji w celu wzmocnienia bezpieczeństwa i zarządzania granicami zewnętrznymi UE. W przyjętym w maju 2015 r. Europejskim programie w zakresie migracji Komisja zwróciła uwagę na konieczność wypracowania wszechstronnego podejścia do kwestii zarządzania migracjami. Cel ten został także

[zasygnalizowany przez Parlament Europejski](#) i przyjęty w jasnych wytycznych określonych przez Radę Europejską w dniach [23 września](#) i [15 października](#).

W odpowiedzi na niedawne tragiczne zamachy w Paryżu i rosnące zagrożenie ze strony zagranicznych bojowników terrorystycznych Komisja musi niezwłocznie podjąć działania zmierzające do przyspieszenia prac i realizacji działań w ramach Europejskiej agencji bezpieczeństwa. Projekt stanowi odpowiedź na potrzebę wzmocnienia kontroli bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych UE, do czego [wezwali ministrowie spraw wewnętrznych](#) dnia 20 listopada.

- **Dodatkowe informacje**

- Europejska straż graniczna i przybrzeżna – arkusz informacyjny:  
[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](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)
- Systematyczne kontrole na granicach zewnętrznych – arkusz informacyjny:  
[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/systematic\\_checks\\_at\\_external\\_borders\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/systematic_checks_at_external_borders_en.pdf)
- Szczegółowe pytania i odpowiedzi: Europejska straż graniczna i przybrzeżna:  
[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-6332\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6332_en.htm)
- Dokumenty ustawodawcze:  
[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/index_en.htm)
- Europejski program w zakresie migracji:  
[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index_en.htm)

**Opracowała:  
Dr Magdalena Skulimowska<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Na podstawie informacji Komisji Europejskiej i PAP.