

Marek Ilnicki  
Uniwersytet Gdański

## Polski komponent Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej

Utrzymujący się w Europie kryzys migracyjny, wywołany przez czynniki zewnętrzne generowane głównie przez trwające na Bliskim Wschodzie i w Północnej Afryce konflikty zbrojne oraz ich materialne i społeczne skutki, zdestabilizował spójność politycznych stanowisk państw członkowskich Unii Europejskiej. Doprowadził też do wyłonienia się postaw podważających zasadę solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności za realizację wspólnych polityk Unii związanych z funkcjonowaniem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości<sup>1</sup>. Rzeczywiste wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej koncentrują się zwłaszcza wokół poważnej przestępczości transgranicznej, w tym terroryzmu podsycanego odmiennościami kulturowymi<sup>2</sup>. Zapewnienie obywatelom Unii przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości wymaga zintegrowanych działań w sferze ochrony zewnętrznych granic (zewnętrzne granice UE mają długość 42 tys. km, z czego lądowe to 9 tys. km<sup>3</sup>), udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej, stosowania procedur imigracyjnych, współpracy organów wymiaru sprawiedliwości i policji państw członkowskich. Niezbędna jest również wielokierunkowa i wielopoziomowa współpraca instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo transnarodowe. Ważna jest także efektywność podejmowanych działań wynikająca z jakości i adekwatności regulacji prawnych obejmujących omawianą problematykę. Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości musi być stale monitorowana po to, by na bieżąco dostosowywać przedsięwzięcia organizacyjno-prawne obliczone na usprawnienie zarządzania granicami zewnętrznymi, ochronę integralności strefy Schengen z wolnymi od

---

<sup>1</sup> Zob. art. 80 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, s. 1.

<sup>2</sup> Szerzej na temat wyzwań i zagrożeń związanych z kryzysem migracyjnym zob. M. Ilnicki, *Przyszłość strefy Schengen oraz unijnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości na tle współczesnych zagrożeń migracyjnych* [w:] *Prawa człowieka w polityce migracyjnej Polski i Unii Europejskiej*, red. W. Pływaczewski, M. Ilnicki, Olsztyn 2016.

<sup>3</sup> <http://www.parlamentarny.pl/wydarzenia/leggeri-nowa-agencja-będzie-pomagac-krajom-w-sytuacji-kryzysu-migracyjnego,16873.html> [dostęp: 31.03.2017].

kontroli granicami wewnętrznymi, sprawną relokację uchodźców oraz zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego Unii, w tym wzmocnienie przeciwdziałania terroryzmowi. Potrzebne jest ponadto zintensyfikowanie współpracy z państwami trzecimi (pochodzenia i tranzytu) w przedmiocie eliminowania przyczyn ruchów migracyjnych, udzielenia im gospodarczej i finansowej pomocy, a także realizacji procedur powrotowych i readmisyjnych.

Zintegrowane zarządzanie zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej ma na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania strefy Schengen przez skoordynowanie działań podejmowanych przez państwa członkowskie i kompetentne instytucje unijne w zakresie eliminowania zewnętrznych zagrożeń oraz rzetelnego ocenia i trafnego podejmowania wyzwań związanych z ruchem granicznym osób, środków transportu i towarów. Składa się na nie również poszukiwanie i ratowanie osób znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu, prowadzone w sytuacjach towarzyszących operacjom ochrony granic morskich. Funkcje te od 6 października 2016 r. pełni nowa instytucja Unii Europejskiej – Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna, którą tworzą formacje państw członkowskich odpowiedzialne za zarządzanie granicami, w tym strażę przybrzeżną (o ile istnieją) w zakresie realizowanych przez nie zadań kontroli granicznej<sup>4</sup> oraz Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej<sup>5</sup>.

W celu zapewnienia spójnego europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami w miejsce Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej powołano Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Utrzymano przy tym możliwość stosowania powszechnie używanej nazwy Frontex. Na bazie dotychczasowego Frontexu (mienie i zadania) utworzono nowy, z rozszerzonymi kompetencjami i dostosowaną do uzyskiwania wyznaczonego celu strukturą organizacyjną. Do zadań przemianowanej Agencji należy głównie:

- ustanowienie strategii technicznej i operacyjnej na rzecz wdrożenia zintegrowanego zarządzania granicami na poziomie Unii (do końca 2017 r.);
- nadzorowanie efektywnego funkcjonowania kontroli granicznej na granicach zewnętrznych (permanentne analizowanie ryzyka w zakresie kontroli

---

<sup>4</sup> Zgodne z postanowieniami Rozporządzenia 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; tekst jednolity), s. 1: kontrola graniczna oznacza działania podejmowane na granicy, składające się z odprawy granicznej oraz ochrony granicy, czyli kompleksowe zabezpieczenie granicy państwowej przed nielegalnym jej przekraczaniem.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, s. 1.

granicznej, działań powrotowych<sup>6</sup>, nieregulowanych przepływów obywateli państw trzecich w obrębie Unii, przeciwdziałanie przestępczości transgranicznej oraz rozpoznawanie sytuacji w strefie przedgranicznej i przeprowadzanie oceny narażenia<sup>7</sup>);

- zapewnienie państwom członkowskim zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej przez wspólne operacje i szybkie interwencje na granicy (udziela się ich na wniosek państwa członkowskiego lub z inicjatywy Frontexu, przez rozmieszczenie zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej z rezerwy szybkiego reagowania<sup>8</sup> oraz sprzętu z rezerwy wyposażenia na potrzeby szybkiego reagowania<sup>9</sup> lub dodatkowego wzmocnienia);
- uruchamianie skutecznych środków w sytuacji wymagającej pilnego podjęcia działań na granicach zewnętrznych (wtedy, gdy państwo członkowskie wykazuje bierność przy nieskuteczności realizowanej przez nie kontroli

---

<sup>6</sup> Działania powrotowe (interwencje i operacje powrotowe) polegają na zapewnieniu wyjazdu, w formie dobrowolnej albo pod przymusem, z terytorium państwa członkowskiego UE nielegalnie przebywającego tam obywatela państwa trzeciego do państwa jego pochodzenia, tranzytu lub, za zgodą cudzoziemca i państwa przyjmującego, do innego państwa. Zobowiązanie obywatela państwa trzeciego do powrotu nakłada się lub stwierdza w formie decyzji nakazującej powrót. Szerzej na temat działań powrotowych w UE zob. 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, s. 98.

<sup>7</sup> Ocena narażenia ma charakter prewencyjny i polega na weryfikacji zdolności państw członkowskich do podejmowania skutecznych działań zabezpieczających zewnętrzne granice UE w obliczu zidentyfikowanych już oraz prognozowanych wyzwań i zagrożeń. Metodyka i kryteria oceny dotyczą adekwatności potencjału technicznego, organizacyjnego i osobowego wykorzystywanego do zarządzania granicami. Ocena narażenia ma na celu ujawnienie słabych punktów w systemie kontroli granicy oraz wypracowanie środków zaradczych, których przyjęcie zaleca się państwu członkowskiemu.

<sup>8</sup> Rezerwa szybkiego reagowania stanowi stały korpus przekazany do natychmiastowego wykorzystania Agencji Frontex, który ma być rozmieszczony w ciągu 5 dni od uzgodnienia, przez dyrektora wykonawczego i przyjmujące państwo członkowskie, planu operacyjnego. W tym celu każde państwo członkowskie udostępnia co roku Agencji określoną liczbę funkcjonariuszy straży granicznej lub innych właściwych członków personelu. Ich profile określa decyzja zarządu Agencji. Łączna liczba personelu udostępnionego przez państwa członkowskie wynosi co najmniej 1500 osób, z następującym podziałem: Austria – 34, Belgia – 30, Bułgaria – 40, Republika Czeska – 20, Dania – 29, Niemcy – 225, Estonia – 18, Grecja – 50, Hiszpania – 111, Francja – 170, Chorwacja – 65, Włochy – 125, Cypr – 8, Łotwa – 30, Litwa – 39, Luksemburg – 8, Węgry – 65, Malta – 6, Niderlandy – 50, Polska – 100, Portugalia – 47, Rumunia – 75, Słowenia – 35, Słowacja – 35, Finlandia – 30, Szwecja – 17, Szwajcaria – 16, Islandia – 2, Liechtenstein – wsparcie finansowe, Norwegia – 20.

<sup>9</sup> Agencja Frontex tworzy rejestry sprzętu stanowiącego rezerwę wyposażenia technicznego obejmującą środki będące własnością państw członkowskich albo Agencji, bądź też ich wspólne wyposażenie. W celu zapewnienia zgodności i interoperacyjności wyposażenia Agencja określa standardy techniczne sprzętu przeznaczonego do wspólnych działań oraz ustala z państwami członkowskimi jego niezbędną ilość i rodzaj.

granic zewnętrznych stwarzającej ryzyko zagrożenia funkcjonowania strefy Schengen)<sup>10</sup>;

- udzielanie pomocy technicznej i operacyjnej w celu wsparcia akcji poszukiwania i ratowania osób znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu;
- organizowanie, koordynowanie, prowadzenie oraz wsparcie działań powrotnych realizowanych przez państwa członkowskie (zaangażowanie techniczne, operacyjne i finansowe, ustalanie tożsamości obywateli państw trzecich i uzyskiwanie dokumentów podróży);
- opracowanie programów i organizowanie szkoleń na podstawie najwyższych standardów i najlepszych praktyk dotyczących wdrażania oraz stosowania prawa i procedur z zakresu zarządzania granicami Unii, a także podnoszenia jakości wiedzy i umiejętności funkcjonariuszy straży granicznej;
- monitorowanie oraz uczestniczenie w działalności badawczej i innowacyjnej wspierającej europejskie zintegrowane zarządzanie granicami, obejmującej wykorzystanie zaawansowanych technologii w dziedzinach nadzoru, detekcji i teleinformatyki.

Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej jest organem Unii, ma osobowość prawną, posiada własny budżet<sup>11</sup> i jest niezależna w wykonywaniu swojego mandatu technicznego i operacyjnego. Agencja jest reprezentowana przez dyrektora wykonawczego, a jej siedzibą jest Warszawa. Struktura organizacyjna Agencji składa się z: zarządu, dyrektora wykonawczego, forum konsultacyjnego oraz urzędnika ds. praw podstawowych.

Zarząd tworzą przedstawiciele państw członkowskich (po jednej osobie) oraz 2 przedstawiciele Komisji, z których wszyscy posiadają prawo głosu. W celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania Agencji każde państwo członkowskie UE (bez Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Irlandii) oraz Komisja wyznaczają członków zarządu i ich zastępców (zapewnienie reprezentatywności w czasie nieobecności członka). Kadencja członka zarządu trwa 4 lata z możliwością jej przedłużenia. Państwa stowarzyszone, włączone we wdrażanie, w stosowanie i rozwijanie dorobku Schengen (Szwajcaria, Liechtenstein, Norwegia,

<sup>10</sup> Jeżeli państwo członkowskie nie wykonało zaleceń Agencji wynikających z przeprowadzonej oceny narażenia lub gdy w obliczu szczególnych i wyjątkowo trudnych wyzwań występujących na granicy zewnętrznej nie zwróciło się do Agencji o stosowne wsparcie albo nie podjęło koniecznych działań zaradczych, Rada UE, na podstawie wniosku Komisji, może niezwłocznie wydać decyzję określającą środki do wdrożenia przez Agencję mające na celu ograniczenie tego ryzyka i zobowiązującą państwo członkowskie do współpracy z Agencją przy wdrażaniu tych środków. Jeżeli dane państwo członkowskie nie wykona decyzji Rady w terminie 30 dni i nie podejmie współpracy z Agencją, Komisja może zainicjować procedurę tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych tego państwa (maksymalnie na 2 lata w powtarzalnych sześciomiesięcznych okresach).

<sup>11</sup> Budżet Agencji wynosi 281 mln euro, do 2020 r. wzrośnie do 322 mln euro. Poza funduszami zasilają go środki przekazywane przez państwa stowarzyszone w ramach Schengen (ok. 8% rocznej dotacji UE), za: K. Markowski, *MSWiA: rząd przekaze działkę na siedzibę Frontexu*, [www.pap.pl](http://www.pap.pl) [dostęp: 31.03.2017].

Islandia) posiadają (każde z nich) w zarządzie jednego przedstawiciela i jednego zastępcę z ograniczonym prawem głosu. Zarząd wybiera przewodniczącego i zastępcę przewodniczącego spośród swoich członków posiadających prawo głosu. Ich kadencja trwa cztery lata z możliwością jednokrotnego ponownego wyboru. Zarząd między innymi:

- dokonuje wyboru dyrektora wykonawczego Agencji i jego zastępcy oraz wykonuje wobec nich uprawnienia dyscyplinarne;
- przyjmuje strategię techniczną i operacyjną w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami;
- przyjmuje decyzje i uregulowania dotyczące kontroli granic (wymiar komplementarny);
- przyjmuje programy prac Agencji;
- określa strukturę organizacyjną i politykę kadrową Agencji;
- przyjmuje roczny budżet Agencji;
- powołuje urzędnika ds. praw podstawowych;
- zatwierdza porozumienia robocze z państwami trzecimi.

Dyrektor wykonawczy (od stycznia 2017 r. jest nim Francuz – Fabrice Leggeri) odpowiada za przygotowanie i wdrożenie strategicznych decyzji podjętych przez zarząd, a także za podejmowanie decyzji związanych z działalnością operacyjną Agencji. Kadencja dyrektora trwa 5 lat i może być przedłużona przez zarząd na kolejny okres nie dłuższy niż 5 lat, tylko raz. Forum konsultacyjne oraz urzędnik ds. praw podstawowych zajmują się opiniowaniem, wspieraniem i nadzorowaniem działań Agencji w zakresie zgodności z normami chroniącymi prawa i wolności człowieka.

Frontex systematycznie zwiększa swoje zatrudnienie, z 400 do 600 pracowników w 2017 r., a do 2020 r. ta liczba wzrośnie do 1 tys.<sup>12</sup> Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej jest drugim co do wielkości, po Europejskiej Agencji ds. Leków (EMA – siedziba w Londynie, odpowiada za ochronę zdrowia ludzi i zwierząt przez ocenę produktów leczniczych), organem Unii Europejskiej.

System zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania strefy Schengen oraz utrzymania wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego UE musi się opierać na zasadach określonych w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej (pomocniczości i proporcjonalności)<sup>13</sup>. Potencjał ochronny państw członkowskich i możliwości realizacyjne organów Unii muszą być ze sobą skoordynowane, aby skutecznie przeciwdziałać transgranicznym zagrożeniom. Zapewnienie obywatelom Unii Europejskiej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości wymaga odpowiedniego zaangażowania wszystkich państw członkowskich przez włączenie do Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej swoich komponentów – formacji granicznych prezentujących wysoki profesjonalizm oraz zdolność do kolektywnego, spójnego działania.

<sup>12</sup> <https://www.mswia.gov.pl/pl/tagi/1679,frontex.html> [dostęp: 31.03.2017].

<sup>13</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864.

Zasadniczym elementem polskiego komponentu Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej jest Straż Graniczna (SG). Formacja, której powierzono zarządzanie polskimi granicami państwowymi między innymi przez ochronę morskiej i lądowej granicy, organizowanie i dokonywanie kontroli granicznej oraz przeciwdziałanie nielegalnej migracji. Ustawowe zadania SG obejmują również:

- wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, w tym wiz;
- zapobieganie, wykrywanie i rozpoznawanie przestępstw i wykroczeń popełnianych w związku z przekraczaniem granicy przez osoby, z przewożeniem towarów i w związku z przemieszczaniem środków transportu, oraz ściganie ich sprawców;
- zapewnienie bezpieczeństwa w międzynarodowej komunikacji;
- wspieranie działań antyterrorystycznych;
- przeprowadzanie kontroli legalności pobytu obcokrajowców na terenie RP;
- realizację działań powrotowych;
- współpracę międzynarodową dotyczącą zabezpieczenia granic i zwalczania poważnej przestępczości transgranicznej;
- nadzór nad eksploatacją polskich obszarów morskich;
- utrzymywanie znaków, urządzeń i dokumentacji granicznej.

Podstawowe zadania i zakres uprawnień Straży Granicznej zostały określone w powołującej ją do życia ustawie<sup>14</sup>, odzwierciedlają one oczekiwania ustawodawcy oraz zobowiązania międzynarodowe Polski, a także uzasadniają cel powstania tej formacji stanowiącej część administracji państwowej typu specjalnego. SG dysponuje adekwatnymi do nałożonych na nią zadań uprawnieniami (kontrolno-sprawdzające, administracyjno-porządkowe, procesowe, operacyjno-rozpoznawcze) oraz nowoczesnym sprzętem (różnorodne statki powietrzne, jednostki pływające, środki transportu lądowego, uzbrojenie, systemy monitoringu i detekcji, systemy teleinformatyczne). Struktura organizacyjna SG obejmuje: Komendę Główną (Warszawa), 9 oddziałów, 94 placówki, 2 dywizjony (morskie). W tych jednostkach pełni służbę około 15 tys. funkcjonariuszy ochraniających 3511 km granicy państwowej i obsługujących ruch graniczny w 72 przejściach granicznych<sup>15</sup>. SG dysponuje trzema ośrodkami szkolenia specjalistycznego i zawiaduje sześcioma ośrodkami strzeżonymi dla cudzoziemców. Jej budżet wynosi około 1,350 mln PLN<sup>16</sup>.

\*\*\*

Straż Graniczna aktywnie uczestniczy w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Polski, współdziała na wielu płaszczyznach z organami ścigania, służbami specjalnymi, Siłami Zbrojnymi RP oraz podmiotami cywilnymi, takimi jak administracja morska, Urząd Lotnictwa Cywilnego, Urząd ds. Cudzoziemców czy administracja

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. Nr 78, poz. 462 ze zm.).

<sup>15</sup> Biuletyn Statystyczny Straży Granicznej za 2016 r., Warszawa, styczeń 2017 r.

<sup>16</sup> Szerzej na temat działalności SG zob. M. Ilnicki, *Służby graniczne w walce z terroryzmem. Polskie warunki ustrojowo-prawne*, Toruń 2011.



publiczna. Współpracę międzynarodową realizuje przede wszystkim z służbami granicznymi sąsiadujących państw, w ramach Frontexu i Forum Współpracy Służb Granicznych Państw Regionu Morza Bałtyckiego. Dotychczasowe doświadczenia kooperacyjne oraz jakość będących w dyspozycji SG sił i środków potwierdzają gotowość tej formacji do efektywnego udziału w przedsięwzięciach Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej w pełnym zakresie jej kompetencji.

Polska ma jednak do zaoferowania większy niż przedstawiony powyżej zakres wsparcia Frontexu. W kwietniu przekazaliśmy Agencji teren w Warszawie pod budynek – siedzibę Agencji, a także europejską szkołę dla dzieci jej pracowników<sup>17</sup>. Wspomagamy, również z korzyścią dla siebie, ten organ pracownikami administracyjnymi oraz personelem technicznym obsługującym biuro Agencji. Zgodnie z unijnymi przepisami powinniśmy jeszcze zapewnić pracownikom Frontexu stosowny immunitet w sprawach karnych i zawrzeć umowę o zasadach jego działania w Polsce.

Przedstawiony w opracowaniu proces konsolidacji europejskich służb granicznych oraz koordynacji działań zwiększających skuteczność kontroli zewnętrznych granic UE i postępowania z nieakceptowanymi w strefie Schengen cudzoziemcami powinien doprowadzić do oczekiwanej pełnej integracji zarządzania unijnymi granicami. Hipotezę tę wzmacnia organizacyjno-prawny zakres aktywności Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej ukierunkowanej na przeciwdziałanie przestępczym zjawiskom związanym z utrzymującym się kryzysem migracyjnym (przestępczość transgraniczna, terroryzm), a także na niesienie humanitarnej pomocy uchodźcom i uczestnikom ryzykownych przepraw granicznych. Również udział Polski w realizacji nowatorskich unormowań oparty głównie na profesjonalizmie naszej Straży Granicznej umożliwi pozytywną weryfikację przyjętego założenia, jednak ostateczna ocena może być dokonana na podstawie dłuższej (przynajmniej rocznej) perspektywy funkcjonowania Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

## The Polish component of the European Border and Coast Guard

### Summary

EU internal security and the functioning of the Schengen Area is strictly connected with the area of freedom, security and safety established in EU member states. This area is based on common border control, asylum and migration policies as well as court and policy cooperation. The activities in this area, regulated by the EU treaties, are carried out by EU

---

<sup>17</sup> Był to ostatni moment na podpisanie porozumienia w tej kwestii – upływał bowiem sześciomiesięczny termin wyznaczony w rozporządzeniu w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Ponadto kontrowersyjna postawa polskiego rządu wobec kryzysu migracyjnego wzbudziła koncepcję przeniesienia Frontexu z Polski na przykład do Włoch albo Grecji.

institutions and member states, especially by their specialized units. The area enables free movement of people and allows for integrated crime tackling and prevention. The ongoing migration crisis which covers the social and political dimension of the EU territory created and international need to strengthen external border safety. One of the newly implemented changes in EU border management is the creation of the European Border and Coast Guard. This paper analyses this new institution, the role of Poland in its functioning, and assesses its overall effectiveness.

**Key words:** Schengen Area, European Border and Coast Guard, EU migration crisis, EU internal security