



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
BIURO ANALIZ

BIULETYN

nr 28 (273) • 18 kwietnia 2005 • © PISM

nr egz. _____

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny), Adam Eberhardt, Maria Konopka-Wichrowska, Maciej Krzysztofowicz, Grażyna Nowocień-Mach (redaktor tekstu), Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częściak, Rafał Tamogórski

Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich UE

Małgorzata Krystyniak

Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich UE, z siedzibą w Warszawie, rozpocznie działalność 1 maja 2005 r. Jej głównymi zadaniami będzie planowanie i koordynowanie współpracy operacyjnej państw członkowskich, pomoc w sytuacjach szczególnego zagrożenia na granicy oraz organizowanie wspólnych operacji wydalania nielegalnych imigrantów. Jeśli Agencja okaże się skuteczna, nie można wykluczyć, iż jej kompetencje będą stopniowo zwiększane.

Nadrzędnym celem wspólnotowej polityki w zakresie granic zewnętrznych UE jest osiągnięcie jednakowo wysokiego poziomu ich ochrony. Ujednoczenie standardów i procedur kontroli przyczyni się do szybszego osiągnięcia tego celu. Współpraca operacyjna między odpowiednimi służbami państw członkowskich może być pomocna w skuteczniejszym wprowadzaniu wspólnych zasad. Głównym zadaniem Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich, która na mocy Rozporządzenia Rady UE z 26 października 2004 r. rozpocznie działalność 1 maja 2005 r., będzie poprawa koordynacji tej współpracy.

Dyskusja na temat zarządzania granicami zewnętrznymi ożywiła się przed kilkoma laty w związku ze zbliżającym się rozszerzeniem UE i przejściem odpowiedzialności za kontrolę tych granic przez państwa przystępujące. Zwracano uwagę zarówno na nowe wyzwania łączące się ze skuteczną ochroną granic UE, jak i na konieczność solidarnego ponoszenia obciążeń. W 2002 r. Rada UE przyjęła Plan zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi UE. W ramach jego realizacji do końca 2003 r. państwa członkowskie utworzyły kilka ośrodków eksperckich specjalizujących się w różnych dziedzinach nadzoru i kontroli granicznej:

- Centrum Analizy Ryzyka w Finlandii (sporządza ogólne i szczegółowe raporty na podstawie wspólnego modelu analizy ryzyka¹);
- Centrum ds. Harmonizacji Szkoleń w Austrii;

¹ Chodzi o analizę danych dotyczących aktualnej sytuacji na granicy oraz prognoz dostarczanych przez państwa członkowskie w celu wskazania miejsc szczególnie zagrożonych napływem nielegalnej imigracji.

- Centrum ds. Granic Lądowych w Niemczech;
- Centrum ds. Granic Powietrznych we Włoszech;
- dwa centra ds. granic morskich, w Grecji i Hiszpanii

(cztery ostatnie zajmują się wspomaganie współpracy operacyjnej państw na odpowiednich granicach).

Koordynowała te inicjatywy tzw. Wspólna Jednostka Praktyków ds. Granic Zewnętrznych. Ciało to, złożone z ekspertów Komitetu Sterującego ds. Imigracji, Granic i Azylu Rady UE oraz szefów służb granicznych państw członkowskich, okazało się jednak nieskuteczne jeśli chodzi o bieżącą współpracę państw członkowskich. Dlatego Rada UE zdecydowała o powołaniu nowej instytucji – Agencji, która przejmie zadania Wspólnej Jednostki oraz wchłonie istniejące już struktury.

Agencja jest organem wspólnotowym, który ma osobowość prawną, uprawnienia wykonawcze, osobny budżet² (na który składają się dotacje z budżetu wspólnotowego, opłaty za wykonywane usługi i dobrowolne składki) i niezależność pod względem technicznym (własne wyposażenie). Personel Agencji stanowić będzie początkowo 30, a docelowo ponad 50 urzędników i ekspertów delegowanych przez państwa członkowskie. W skład Zarządu, powołującego m.in. Dyrektora Wykonawczego, wejdzie po jednym przedstawicielu każdego z państw oraz dwóch członków delegowanych przez Komisję.

Do zadań Agencji należą:

- 1) Inicjowanie, zatwierdzanie, ocena oraz ewentualne wsparcie techniczne i finansowe wspólnych operacji i projektów pilotażowych dotyczących zarządzania granicami zewnętrznymi.
- 2) Wspomaganie państw członkowskich w szkoleniach funkcjonariuszy służb krajowych, w tym opracowanie jednolitego programu i standardów szkoleniowych.
- 3) Analizowanie ryzyka na podstawie wspólnego modelu.
- 4) Śledzenie rozwoju badań mających znaczenie dla kontroli i ochrony granic zewnętrznych.
- 5) Wspomaganie państw członkowskich w sytuacjach szczególnych, wymagających pomocy technicznej i operacyjnej na danym odcinku granicy. W tym celu Agencja prowadzi rejestr wyposażenia technicznego, które państwa członkowskie byłyby skłonne wówczas przekazać, może też nabywać własny sprzęt.
- 6) Udzielanie pomocy państwom członkowskim w organizowaniu wspólnych operacji tzw. powrotów (czyli wydalania obywateli państw trzecich, którzy nielegalnie przebywają na terenie UE), np. lotów czarterowych.

W Rozporządzeniu wyraźnie zaznaczono, iż odpowiedzialność za kontrolę granic zewnętrznych nadal spoczywa na państwach członkowskich, a każda operacja na granicy danego państwa wymaga jego zgody. Świadczy to o ostrożności w podejściu wielu państw do rozwoju współpracy w tej dziedzinie.

Jeśli chodzi o zakres zadań, utworzenie Agencji nie stanowi przełomu w dotychczasowej polityce wspólnotowej. Większość tych zadań wykonywały już Wspólna Jednostka Praktyków ds. Granic Zewnętrznych i koordynowane przez nią centra. Współpraca państw członkowskich w wydalaniu nielegalnych imigrantów również nie jest nowym pomysłem. W ostatnich latach grupy zainteresowanych państw realizowały podobne operacje i programy pilotażowe. Prowadzone są prace zmierzające do ustanowienia najpóźniej w 2007 r. Europejskiego Funduszu na rzecz Powrotów, z którego środków będzie mogła korzystać Agencja. Nowym instrumentem polityki wspólnotowej jest pomoc państwom członkowskim w sytuacjach szczególnego zagrożenia na jednym z odcinków granicy zewnętrznej. Przeszkodę do skutecznej realizacji tego

² W 2005 r. będzie to łącznie około 6 milionów euro.

zadania może stanowić niejasny status funkcjonariuszy mających uprawnienia wykonawcze na terytorium innego państwa członkowskiego. Według przepisów Rozporządzenia powołującego Agencję mają oni podlegać prawu wewnętrznemu tego państwa. Uprawnienia i zasady funkcjonowania takich międzynarodowych zespołów powinny być jednak doprecyzowane przez odpowiedni akt prawa wspólnotowego.

Działalność Agencji może się przyczynić do lepszej koordynacji współpracy operacyjnej państw członkowskich. Obecnie jednak trudno przewidzieć, czy będzie ona instytucją skuteczną, ponieważ nie wszystkie elementy jej organizacji i zasady funkcjonowania zostały określone. Ważnym czynnikiem w rozwoju systemu zarządzania granicami zewnętrznymi, szczególnie pod kątem realizacji zasady solidarności, będzie ustanowienie wspólnotowego funduszu zarządzania granicami, planowane do końca 2006 r.

Agencja ma pełnić jedynie funkcje koordynujące, wspierając państwa, nie jest jednak wykluczone zwiększanie jej kompetencji (Rada Europejska w programie haskim dopuszcza w przyszłości „możliwość stworzenia europejskiego systemu straży granicznej”). Utworzenie Agencji nie może być postrzegane jako początek europejskiej straży granicznej (ESG) rozumianej jako jeden wspólny korpus strażników granicznych. Możliwa jest jednak ewolucja współpracy – powstanie w przyszłości sieci służb krajowych zarządzanych przez instytucję wspólnotową (taki model zresztą zaproponowano w studium wykonalności przeprowadzonym w 2002 r. pod przewodnictwem Włoch).

Wśród państw członkowskich za zachowaniem pełnej niezależności służb krajowych opowiadają się przede wszystkim Finlandia, Szwecja oraz nowe państwa członkowskie, głównie Polska. Natomiast zwolennikami tworzenia ESG są przeważnie „starzy” członkowie, których granice lądowe stanowią wewnętrzne granice UE. Stanowisko to wynika z ograniczonego zaufania do służb nowych państw członkowskich, a także z konieczności znalezienia po poszerzeniu strefy Schengen innego zatrudnienia dla znacznej liczby funkcjonariuszy granicznych (w przypadku Niemiec), czy też chęci rozłożenia obciążeń związanych z ochroną granic morskich (w przypadku m.in. Włoch), przez które obecnie przedostaje się do UE najwięcej nielegalnych imigrantów. Wydaje się jednak, że wobec zdecydowanego sprzeciwu niektórych członków UE, jak również rosnącego zaufania do służb nowych państw członkowskich, utworzenie ESG można uznać za odległą przyszłość.

Ministrowie spraw wewnętrznych państw UE zdecydowali 14 kwietnia 2005 r., iż siedziba Agencji będzie się mieściła w Warszawie. Decyzja ta ma znaczenie prestiżowe, ponieważ jest to pierwsza agencja wspólnotowa ulokowana w nowym państwie członkowskim. Wybór Polski świadczy o dużej roli jaką odgrywa ona w zarządzaniu granicami zewnętrznymi UE, ale nie oznacza jeszcze szczególnego wpływu na działalność Agencji. Wiele będzie zależało od tego, ilu polskich ekspertów znajdzie zatrudnienie w jej najważniejszych wydziałach. Wiadomo, iż w związku z lokalizacją Agencji Polak nie będzie miał szans na stanowisko Dyrektora Wykonawczego³. Można jednak założyć, iż problemy ochrony polskich granic będą w Agencji szczególnie dobrze znane i rozumiane, i że uda się skuteczniej promować rozwiązania korzystne dla Polski, np. dotyczące współpracy z państwami sąsiednimi.

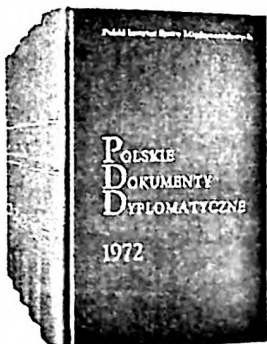
³ Najpoważniejsi kandydaci pochodzą z Finlandii, Francji, Hiszpanii i Włoch. Dla Polski najkorzystniejszy byłby wybór Finii. Polska i Finlandia mają podobne koncepcje zarządzania granicą zewnętrzną, zakładające współpracę i budowę zaufania z państwami sąsiednimi.

OGŁOSZENIA



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

zaprasza na prezentację tomu



POLSKIE
DOKUMENTY
DYPLOMATYCZNE
1972

inicjującego nową serię wydawniczą Instytutu

prezentacji dokona

Redaktor naczelny serii

prof. dr hab. Włodzimierz Borodziej

Spotkanie połączone z projekcją fragmentów
filmu dokumentalnego z 1974 r.

pt. „Wspólny problem” w reżyserii Bohdana Kosińskiego
poświęconego polskiej polityce zagranicznej

20 kwietnia 2005 r. (środa) o godz. 12.00
w siedzibie Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych
przy ul. Wareckiej 1A w Warszawie

Prosimy o potwierdzenie udziału
tel.: (22) 556 80 09 lub e-mail: kolakowska@pism.pl