



BIULETYN

Nr 111 (1348), 18 grudnia 2015 © PISM

Redakcja: Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Anna Maria Dyer • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Dariusz Kałan • Patryk Kugiel • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Unijna służba graniczna: potencjał i ryzyko

Elżbieta Kaca

Powołanie unijnej służby granicznej to krok w kierunku uwspólnotowienia kwestii zarządzania granicami. O ile takie rozwiązanie jest korzystne pod względem zwiększenia skuteczności ich kontroli, to kontrowersje budzi ingerencja w kompetencje państw członkowskich.

W obliczu kryzysu uchodźczego, nieszczelności południowych granic UE i postulatów państw członkowskich, aby zaostrzyć kontrolę strefy Schengen, 15 grudnia br. Komisja Europejska (KE) przedstawiła propozycję powołania stałego unijnego korpusu służby granicznej, liczącego 1500 osób, uruchamianego w nadzwyczajnych sytuacjach w terminie do trzech dni i wyposażonego we własny sprzęt. KE miałaby prawo powołać taką misję nawet w sytuacji braku zgody członków Unii, choć wymagałoby to uzyskania większości kwalifikowanej w Komitecie Ekspertów państw członkowskich. Korpus administrowany byłby przez Agencję ds. Straży Granicznej i Przybrzeżnej, czyli przemianowaną unijną agencję Frontex, zajmującą się zarządzaniem granicami. KE planuje zwiększenie obecnego personelu agencji i jej budżetu do 1000 osób i 322 mln euro w 2020 r. (w 2015 r.: 402 osoby i 143 mln euro) oraz wzmocnienie kompetencji do przeprowadzania deportacji i oceny ryzyka migracyjnego.

Wzmocnienie Frontex może przyczynić się do lepszej kontroli południowej granicy, ale zwiększenie roli KE, instytucji rozmieszczającej straż w państwach członkowskich, narusza ich kompetencje. W perspektywie długoterminowej, jeśli kryzys migracyjny się nasili, oraz dzięki sukcesywnemu zwiększaniu budżetu, agencja może osiągnąć podobny potencjał operacyjny jak niektóre państwa członkowskie, zarządzające zewnętrznymi granicami Schengen. To może z kolei doprowadzić do uwspólnotowienia służby granicznej.

Pilna potrzeba reformy Schengen. Ambitne propozycje KE wynikają z sytuacji, w której pod wpływem nadmiernej presji migracyjnej niektóre państwa członkowskie (tj. Grecja) nie są w stanie skutecznie kontrolować swoich granic, stanowiących jednocześnie obszar zewnętrzny Schengen. Według danych Frontex z grudnia br. spośród ponad 700 000 imigrantów, którzy dotarli w tym roku na wyspy greckie z Turcji, tylko jeden na pięciu został zatrzymany i zarejestrowany po dotarciu do brzegu. Tymczasem Grecja przez wiele miesięcy odmawiała przyjęcia unijnej pomocy w zarządzaniu granicami i dopiero w grudniu zgodziła się na uruchomienie Zespołu Szybkiego Reagowania (RABIT), czyli misji zapewniającej wsparcie logistyczne krajów pierwszej linii oraz krajów tranzytowych.

Burzy to dotychczasowe status quo, zapewnione przez umowę z Schengen, która przewiduje zniesienie granic wewnętrznych w zamian za skuteczną kontrolę granic zewnętrznych. Wiele państw unijnych, w tym Niemcy, Austria i Szwecja zdecydowało się na tymczasowe przywrócenie nadzoru granic wewnętrznych, zgodnie z regulacjami Schengen. Mówi się nawet o możliwości wydłużenia tej procedury do dwóch lat. W tej sytuacji jednym z rozwiązań jest wzmocnienie pogranicza przez utworzenie odpowiedniej unijnej służby i intensyfikację roli Frontex w tym zakresie. Agencja nie posiada obecnie możliwości uruchamiania misji wsparcia bez zgody państw unijnych i bez dostarczenia przez nie funkcjonariuszy oraz sprzętu.

Ingerencja w kompetencje narodowe. Kontrowersyjnym zapisem jest możliwość uruchomienia misji mocą decyzji KE w oparciu o procedurę komitologii, nawet w sytuacji braku zgody państwa członkowskiego, którego ta misja miałaby dotyczyć. Obszar zarządzania granicami należy do kompetencji dzielonych pomiędzy UE a jej członków i taki zapis znacznie narusza prerogatywy państw. Do tej pory instytucje unijne mogły jedynie wspierać kraje w kontrolach granicy zewnętrznej Schengen.

Nie dziwi więc opór niektórych krajów wobec proponowanych rozwiązań. Art. 77. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), dotyczący budowy zintegrowanego systemu zarządzania granicami UE, na który powołuje się

KE, pozostawia dosyć duże pole manewru w określaniu ewentualnych modeli jego funkcjonowania. Państwa przeciwne takiemu rozwiązaniu odwołują się więc do zapisów art. 72. i 79. TFUE, które wskazują na wyłączne kompetencje krajów członkowskich w utrzymywaniu porządku publicznego i ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz ustalaniu wielkości napływu na ich terytorium obywateli państw trzecich poszukujących pracy najemnej lub na własny rachunek. Spór polityczny odnośnie interpretacji unijnego prawa trwa, gdyż w gruncie rzeczy uruchomienie takiej misji miałyby na celu odciążenie państwa znajdującego się pod presją nadmiernej migracji, czyli przede wszystkim pomoc logistyczną w sytuacji zagrożenia porządku publicznego i bezpieczeństwa.

Skuteczniejsza kontrola granic. Pomijając kwestię tego, kto będzie decydował o uruchamianiu operacji, powołanie stałego korpusu służby granicznej może być korzystne, gdyż pozwoliłoby skuteczniej prowadzić kontrolę. Choć ewaluacje działań Frontex nie są publicznie dostępne, a dane dotyczące ich rezultatów nie są szczegółowo przedstawiane w corocznych sprawozdaniach, to według agencji wspólne operacje morskie na południowej granicy umożliwiły zatrzymanie 217 776 imigrantów w 2014 r. (choć nie ma wskazania, jakie były rezultaty tych zatrzymań). Wzmocnienie Frontex poprzez stały korpus pograniczników zwiększyłoby jej zdolności kontrolne, rozwiązując dwa kluczowe problemy.

Po pierwsze, agencji jest bardzo trudno skompletować misję w sytuacji nagłego napływu imigrantów, gdyż liczba personelu i sprzętu jest negocjowana co roku z państwami członkowskimi i po ustaleniu planu operacyjnego trudno zwiększyć kwoty. Przykładowo w 2014 r. agencja miała w dyspozycji 2900 pograniczników oraz 960 sztuk sprzętu różnego rodzaju. Jeśli jednak państwa członkowskie decydują o powołaniu dodatkowej misji, jak np. RABIT w 2015 r., to sfinalizowanie jej zajmuje kilka miesięcy – choć tę operację uruchomiono we wrześniu, to do grudnia udało się skompletować tylko ok. 60% personelu (448 oficerów na 775 planowanych). Co więcej, ponieważ liczba i profil pograniczników oraz sprzętu są przedmiotem negocjacji z wszystkimi państwami członkowskimi, agencji często brakuje odpowiedniego wyposażenia i funkcjonariuszy.

Po drugie, misje operacyjne składające się z oddelegowanych tymczasowo funkcjonariuszy borykają się z problemem zapewnienia wspólnych standardów działań. Pogranicznicy wysyłani są z różnych krajów, o różnych systemach organizacyjnych, przystosowani do określonego sprzętu i systemów informatycznych. Ograniczeniem są również bariery językowe w codziennej komunikacji.

Lepsze techniczne wsparcie deportacji. Zaproponowane przez KE wzmocnienie kompetencji Frontex w wykonywaniu deportacji może przyczynić się do usprawnienia tego procesu, poddanego obecnie wielu ograniczeniom. Państwa członkowskie mają problemy z efektywnym realizowaniem decyzji o wydaleniach z terenu Unii. Według danych KE w 2014 r. mniej niż 40% nielegalnych imigrantów, wobec których została wydana decyzja o deportacji, faktycznie opuściło UE. Oprócz ustalenia unijnej listy krajów bezpiecznych, do których można ich odsyłać, i podpisywania umów z państwami trzecimi zapewniającymi współpracę w tej dziedzinie, praktycznym problemem jest identyfikacja imigrantów, brak odpowiednich dokumentów podróжных bądź nieuznanie przez kraje pochodzenia unijnych dokumentów zastępczych oraz techniczne zorganizowanie deportacji.

Frontex wspiera państwa członkowskie poprzez organizowanie wspólnych lotów powrotnych, co zapewnia oszczędność kosztów. Agencja pomaga także przygotować dokumenty podróжные. We wrześniu i październiku 2015 r. Frontex przeprowadził 15 wspólnych powrotów dla łącznie 658 imigrantów do Nigerii, Albanii, Kosowa, Gruzji, Armenii i Pakistanu. Nie jest to wysoka liczba, biorąc pod uwagę, że kraje graniczne, takie jak Grecja czy Włochy, deportowały w 2014 r. łącznie 30264 osób.

Poprawienie zdolności operacyjnej Frontex w wykonywaniu deportacji ma być osiągnięte jednak nie tylko przez zwiększenie budżetu agencji, ale też przez powołanie w jej ramach biura ds. powrotów i specjalnych jednostek operacyjnych, oraz zwiększenie liczby ekspertów odpowiedzialnych za identyfikację i rejestrację imigrantów. Co istotne, Komisja zapowiedziała opracowanie nowego wzoru europejskich dokumentów podróжных z lepszymi technicznie zabezpieczeniami, tak by w większym stopniu były one uznawane przez kraje pochodzenia.

Perspektywy na przyszłość. Powołanie stałego korpusu służby granicznej może poprawić zarządzanie zewnętrzną granicą Schengen. Decyzja o zwiększeniu kompetencji KE i pogłębieniu integracji w obszarze zarządzania granicami powinna zostać jednak poprzedzona gruntowną ewaluacją funkcjonowania agencji Frontex, jak również dotychczasowego systemu kontroli granic zewnętrznych, a rezultaty takiej analizy powinny być publicznie dostępne i poddane otwartym konsultacjom. Oddanie tak istotnej prerogatywy państwa jak ochrona granic wymaga debaty publicznej, zwłaszcza w obliczu rosnących nastrojów populistycznych w Europie. Co więcej, niezbędna jest dyskusja na temat kontroli demokratycznej nad działaniami unijnej straży granicznej. Instytucje UE powinny przedstawić propozycje mechanizmów zapewniających odpowiedni nadzór ze strony Parlamentu Europejskiego nad nowymi służbami.

Biorąc pod uwagę fakt, że Komisja Europejska przewiduje zwiększony napływ uchodźców w 2016 r oraz że niestabilne sąsiedztwo i niższy poziom życia w Afryce będą w perspektywie długoterminowej generować migracje w kierunku UE, dyskusja na temat sukcesywnego pogłębiania integracji w dziedzinie zarządzania granicami będzie się nasilać i regularnie powracać. Państwa członkowskie powinny jak najszybciej odpowiedzieć na pytanie, czy mechanizmy lepszej kontroli granic powinny być wypracowywane na poziomie narodowym przy użyciu np. dodatkowych funduszy dla państw granicznych, czy poprzez uwspólnotowanie tego obszaru.