

10 LAT AGENCJI FRONTEX W STREFIE SCHENGEN
KONFERENCJA NAUKOWA
LUBLIN, 22 KWIETNIA 2015 r.

W dniu 22 kwietnia 2015 r. w Collegium Iuridicum Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, w ramach projektu Wsparcie Dobrowolnych Powrotów na Lubelszczyźnie II, odbyła się konferencja pt. *10 lat Agencji FRONTEX w strefie Schengen*. Organizatorami konferencji były: Katedra Prawa Unii Europejskiej KUL oraz Instytut na rzecz Państwa Prawa. Patronat objęło Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce. Konferencja została połączona z prezentacją publikacji *Agencja FRONTEX w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*. Projekt Wsparcie Dobrowolnych Powrotów na Lubelszczyźnie II jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów oraz budżetu państwa.

Zgodnie z tytułem konferencji, została ona poświęcona funkcjonowaniu Agencji FRONTEX w strefie Schengen. FRONTEX został ustanowiony na mocy rozporządzenia Rady nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiającego Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Już rok później FRONTEX osiągnął pełną zdolność operacyjną. Celem Agencji jest usprawnienie zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi Unii i zacieśnienie współpracy między krajowymi służbami granicznymi. W 2005 r. Rada UE podjęła decyzję ustanawiającą siedzibę FRONTEX-u w Warszawie. Obecnie jest to jedyna agencja zdecentralizowana, mająca swoją siedzibę w Polsce. Dziesiąta rocznica funkcjonowania Agencji została uznana przez organizatorów konferencji za dogodną okazję do podsumowania dotychczasowej działalności FRONTEX-u oraz analizy implementacji dorobku Schengen w państwach członkowskich.

Uroczystego otwarcia konferencji dokonali: prof. dr hab. Artur Kuś, Dyrektor Instytutu Europeistyki KUL i Kierownik Katedry Prawa Unii Europejskiej KUL; przedstawiciel FRONTEX-u, Piotr Malinowski, Service Development Team Coordinator (Frontex Situation Centre) oraz

dr Tomasz Sieniow, Prezes Instytutu na rzecz Państwa Prawa oraz adiunkt w Katedrze Prawa Unii Europejskiej KUL.

Wystąpienia konferencyjne zostały zaprezentowane w ramach dwóch paneli, merytorycznie wyodrębnionych, oraz komunikatów. Pierwszy panel został poświęcony teoretyczno-prawnym aspektom działania Agencji. Drugi panel dotyczył zagadnień praktycznych.

W pierwszym panelu udział wzięli: dr hab. A. Gruszczak (prof. UJ); dr hab. A. Gajda (prof. SGH); K. Strąk (Instytut Nauk Prawnych PAN); dr J. Wojnowska-Radzińska (UAM) oraz dr A. Moraczewska (UMCS). Panel prowadziła dr A.M. Kosińska (KUL).

Pierwszy referat, *Zadania wywiadowcze agencji FRONTEX: prawo – procedury – efekty*, wygłosił dr hab. A. Gruszczak. Celem referatu było wykazanie, że FRONTEX może być obecnie klasyfikowany jako organizacja oparta na wywiadzie. Wykonuje on bowiem zadania wywiadowcze związane z identyfikacją zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa granic zewnętrznych i terytorium państw członkowskich, a także z analizą sytuacyjną, oszacowaniem ryzyka oraz przewidywaniem zdarzeń i procesów wpływających na zarządzanie granicami zewnętrznymi. Prelegent w szczególności zaprezentował prawne podstawy wykonywania zadań wywiadowczych, metody, formy i instrumenty analizy wywiadowczej prowadzonej przez FRONTEX oraz dokonał ich oceny.

Drugi referat – *Przestrzeganie praw podstawowych w działalności FRONTEX-u* – przedstawiła dr hab. A. Gajda. Celem wystąpienia była analiza działalności FRONTEX-u pod kątem przestrzegania praw podstawowych. Podjęty temat nawiązywał do aktualnej krytyki FRONTEX-u ze względu na domniemany brak poszanowania praw podstawowych i niewłaściwe traktowanie imigrantów. Prelegentka zwróciła uwagę na wpływ wzmoczonych ruchów migracyjnych, wynikających z aktualnej sytuacji geopolitycznej m.in. w Afryce Północnej, na wzmocnienie kompetencji Agencji. Jednocześnie rozszerzenie katalogu zadań FRONTEX-u było związane ze zwiększeniem możliwości potencjalnego naruszenia praw podstawowych imigrantów nieregularnych. Prelegentka wymieniła instrumenty prawne przyjęte w celu przestrzegania postanowień Karty Praw Podstawowych, jednocześnie wskazując na pewne braki. Przedstawiła także wnioski *de lege ferenda*, które wpłynęłyby na poprawę systemu poszanowania praw podstawowych imigrantów nieregularnych w działaniach FRONTEX-u.

Trzeci referat, zatytułowany *Wspólne operacje powrotowe – rola FRONTEX-u*, wygłosiła K. Strąk. Prelegentka przeanalizowała kompetencje FRONTEX-u w zakresie udzielania pomocy i zapewniania koordynacji lub organizacji wspólnych operacji powrotowych państw członkowskich.

FRONTEX samodzielnie organizuje operacje powrotowe od 2010 r. Polegają one na wywozie obywateli państw trzecich, wobec których została wydana decyzja nakazująca powrót, a którzy nielegalnie przebywają na terytorium jednego z państw członkowskich, do państwa pochodzenia.

Czwarty, kończący pierwszy panel referat, *Instytucjonalizacja zarządzania ryzykiem na granicach zewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej*, przedstawiła dr A. Moraczewska. Prelegentka podkreśliła, że FRONTEX jest przykładem procesu instytucjonalizacji zarządzania ryzykiem na granicach. Zdaniem prelegentki, analiza ryzyka jest kluczowym elementem działalności Agencji i niemal wszystkie jej zadania operacyjne bazują na skonstruowanym przez nią obrazie sytuacji na poziomie państwa członkowskiego i całej Unii.

Pierwszy panel zakończył się dyskusją, w której udział wzięli prelegenci oraz pozostali uczestnicy konferencji. Dyskusja skupiała się wokół tematów poruszanych we wcześniejszych referatach. Wpływ na dyskusję miały także aktualne wydarzenia na Morzu Śródziemnym, w tym zatonięcie kolejnego kutra z ok. 1000 imigrantów na pokładzie w nocy z 18 na 19 kwietnia. Dyskusja dotyczyła także prognozowania konsekwencji zwołanego przez Donalda Tuska, na 23 kwietnia 2015 r., nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej.

Drugi panel dotyczył praktycznych aspektów funkcjonowania Agencji FRONTEX. W panelu udział wzięli: I. Zalewska (przedstawiciel Komendy Głównej Straży Granicznej, Krajowy Punkt Kontaktowy Frontex – Polska); płk SG T. Różański (Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej w Lubaniu); ppłk SG M. Woszczyński (Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej w Lubaniu); por. SG D. Nowosad (Nadbużański Oddział Straży Granicznej); dr P. Witkowski (WSPiA w Lublinie) oraz dr R. Suduł (Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Komunikacji Społecznej w Chełmie). Panel prowadził dr T. Sieniow.

Pierwszą prezentację, *Współpraca Straży Granicznej i FRONTEX-u*, wygłosiła I. Zalewska. Prelegentka dokonała podsumowania współpracy operacyjnej polskiej straży granicznej z FRONTEX-em. Współpraca operacyjna obejmuje 4 sektory operacyjne: sektor granic lądowych, sektor granic powietrznych, sektor granic morskich i sektor operacji powrotowych. Obok wskazania zakończonych i realizowanych działań operacyjnych, prelegentka omówiła status prawny biorących w nich udział funkcjonariuszy. Funkcjonariusze bezpośrednio biorący udział w działaniach koordynowanych przez Agencję posiadają status funkcjonariusza-gościa (*Guest-Officer – GO*), delegowanego funkcjonariusza-gościa (*Seconded Guest-Officer – SGO*) lub obserwatora (w przypadku misji poza granicami

UE). Ponadto funkcjonariusze bezpośrednio uczestniczący w działaniach koordynowanych przez Agencję wchodzą w skład Europejskich Zespołów Straży Granicznej (*European Border Guard Teams – EBGT*)

Drugi referat, zatytułowany *Współpraca Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z FRONTEX-em*, wygłosił por. SG D. Nowosad. Prelegent przedstawił zagadnienie współpracy funkcjonariuszy straży granicznej z FRONTEX-em na przykładzie rodzimej jednostki. Pomimo strategicznego, ogólnoeuropejskiego podejścia prezentowanego przez Agencję, wyniki jej działalności mają kluczowe znaczenie dla Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej. Z perspektywy Oddziału szczególnie ważna jest możliwość uczestniczenia w działaniach operacyjnych, a szczególnie oddelegowywania i przyjmowania funkcjonariuszy. Równie istotna jest możliwość korzystania z takich instrumentów, jak EUROSUR czy wymiana produktów analitycznych.

Trzeci referat, *Spółeczno-ekonomiczne uwarunkowania działalności FRONTEX-u w kontekście swobodnego przepływu osób*, przedstawił dr P. Witkowski. Prelegent postawił tezę, że Unia Europejska z opóźnieniem przystąpiła do harmonizacji wspólnej polityki imigracyjnej i azylowej. Zdaniem prelegenta realizowana przez poszczególne państwa członkowskie przez ponad pięćdziesiąt lat polityka była wypadkową całej palety uwarunkowań, związanych z obywatelami byłych kolonii czy akcjami werbunkowymi pracowników cudzoziemskich. W konsekwencji stały się one społeczno-kulturowo-religijną mozaiką stanowiącą, jak już kilkakrotnie wspomniano, niebezpieczeństwo dla europejskiej tożsamości i cywilizacji.

Kolejny referat, *Próba definicji i teoretyczne aspekty nieregularnej migracji na obszarze Unii Europejskiej*, przedstawił dr R. Suduł. Zdaniem prelegenta – patrząc na niewątpliwy problem nieregularnej, nielegalnej imigracji cudzoziemców do Europy, w tym i do Polski, porównując te procesy z innymi regionami świata – można dojść do wniosku, że wbrew proponowanym procedurom ograniczania napływu nielegalnych imigrantów, większość państw europejskich stoi przed wyzwaniem otwarcia swoich protekcyjnych, wysoko rozwiniętych gospodarek dla przedsiębiorczych imigrantów w sposób, który czyniłby zadość ich uzasadnionemu moralnie, lecz nie prawnie, pragnieniu otrzymania szansy na lepsze życie, jak również wymaganiom państwowych systemów społecznych.

Dyskusję kończącą konferencję poprzedziły trzy komunikaty, które wygłosili: mgr A. Parol, mgr P. Wojtasik oraz prof. A. Kuś. Mgr Agnieszka Parol wystąpiła z komunikatem pt. *Status prawno-ustrojowy FRONTEX-u w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*. W wystąpieniu skupiła się na przedstawieniu aktualnego statusu prawnego Agencji

oraz potencjalnego rozwoju Agencji w kontekście opublikowania przez Komisję Europejską studium wykonalności dotyczącego ustanowienia Europejskiego Systemu Straży Granicznych. Mgr P. Wojtasik zaprezentował komunikat pt. *Fundusz Granic Zewnętrznych i Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego jako finansowe wsparcie celów realizowanych przez FRONTEX*. W zwięzłej formie prelegent przedstawił wpływ instrumentów finansowych stworzonych w ramach Unii Europejskiej, takich jak Fundusz Granic Zewnętrznych powołany na lata 2007-2013 oraz powstały w 2014 r. Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego, na działalność i realizację celów FRONTEX-u.

Prof. A. Kuś zaprezentował książkę *Agencja FRONTEX w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, pod redakcją A. Kusia, A.M. Kosińskiej i A. Szachoń-Pszenny. Publikacja powstała z inicjatywy pracowników Katedry Prawa Unii Europejskiej Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w związku z dekadą doświadczeń wynikających z funkcjonowania FRONTEX-u w strukturach europejskich. W przyjętym założeniu publikacja ma stanowić forum wymiany myśli i doświadczeń, zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej, związanych z funkcjonowaniem FRONTEX-u.

Podsumowania konferencji dokonał prof. A. Kuś, dziękując zebrany prelegentom i uczestnikom konferencji za liczny udział. Zwrócił także uwagę na potrzebę prowadzenia w środowisku akademickim dalszej dyskusji na temat zintegrowanego zarządzania granicami w UE, a w szczególności działalności Agencji FRONTEX. Na zakończenie konferencji głos zabrał także przedstawiciel FRONTEX-u, P. Malinowski, który, w kontekście populistycznej krytyki działań Agencji, podziękował prelegentom za obiektywizm i rzetelność prowadzonych badań i ich wyników.

*Agnieszka Parol**

* Mgr, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.