

PAULINA ANTON

*Institut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytet Jagielloński*

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W KSZTAŁTOWANIU POLITYKI ZINTEGROWANEGO ZARZĄDZANIA GRANICAMI ZEWNĘTRZNYMI UNII EUROPEJSKIEJ

WPROWADZENIE

Od wybuchu Arabskiej Wiosny (2010-2013) w Unii Europejskiej obserwowalny stał się coraz większy napływ nielegalnych imigrantów. Jednak kluczowe znaczenie dla przekształceń w ramach zintegrowanego systemu zarządzania granicami miał kryzys migracyjny, którego kulminacyjny moment przypadł na lata 2015-2016¹. Bezprecedensowy napływ ludności z obszaru Bliskiego Wschodu oraz północnej Afryki wywołał głęboki kryzys instytucjonalny we wszystkich politykach mających związek ze swobodą przepływu osób. Stwierdzone słabości w zakresie ochrony i kontroli granic zewnętrznych przyspieszyły reformę tego obszaru współpracy w Unii Europejskiej. Przypadające na lata 2014-2019 prace Parlamentu Europejskiego VIII kadencji ze względu na kryzys migracyjny stały się testem dojrzałości oraz solidarności zarówno dla instytucji unijnych, jak i państw członkowskich. O ile zatem Parlament Europejski podczas VII kadencji w głównej mierze koncentrował się na poszukiwaniu rozwiązań kryzysu ekonomicznego, o tyle zapobieganie konsekwencjom nielegalnej imigracji na terytorium Unii Europejskiej było jednym z kluczowych wyzwań dla okresu VIII kadencji.

¹ Zgodnie z danymi zawartymi w analizie przeprowadzonej przez Frontex suma prób nielegalnego przekroczenia granic zewnętrznych Unii Europejskiej w 2015 r. wyniosła 1 822 337, przy czym liczba ta nie jest równoznaczna z liczbą nielegalnych imigrantów, którzy faktycznie przedostali się na terytorium Unii Europejskiej, gdyż niektórzy z nich podejmowali takie próby kilkakrotnie; zob. *Frontex Annual Risk Analysis for 2016*, Warszawa 2016, s. 16-17.

Przedmiotem analizy niniejszego rozdziału jest wpływ Parlamentu Europejskiego na proces kształtowania polityki zintegrowanego zarządzania granicami w kontekście jej europeizacji jako następstwa kryzysu migracyjnego. W części pierwszej przedstawione zostały kluczowe założenia zintegrowanego systemu zarządzania granicami w Unii Europejskiej. Druga część opracowania została poświęcona omówieniu roli Parlamentu Europejskiego w zakresie polityki kontroli granic, przede wszystkim w kontekście powołania do życia Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (European Border and Coast Guard Agency – EBCGA). Utworzenie nowej agencji unijnej odpowiedzialnej za koordynację współpracy państw członkowskich w zakresie ochrony i kontroli granic zewnętrznych było bowiem postrzegane jako ważny krok w kierunku budowy spójniejszego, unijnego systemu zarządzania granicami, gotowego do reagowania na kryzysowe sytuacje związane ze wzrostem zagrożeń zewnętrznych.

POLITYKA ZINTEGROWANEGO ZARZĄDZANIA GRANICAMI ZEWNĘTRZNYMI UNII EUROPEJSKIEJ

Konsekwencją realizacji swobody przepływu osób w strefie Schengen był stopniowy rozwój zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi (Integrated Border Management – IBM), który można ujmować jako proces będący wypadkową różnych czynników, przede wszystkim rozszerzenia terytorium Unii Europejskiej, zmieniających się uwarunkowań środowiska zewnętrznego oraz przekształceń kompetencji poszczególnych poziomów decyzyjnych². Celem zintegrowanego systemu zarządzania granicami jest zapewnienie skutecznej ochrony i kontroli granic zewnętrznych, co pozwoli zagwarantować właściwy poziom bezpieczeństwa wewnętrznego na terytorium państw członkowskich, na których zniesiono kontrolę na granicach wewnętrznych. Szczególnie ważnym momentem w rozwoju tego obszaru współpracy było wejście w życie 1 grudnia 2009 r. traktatu lizbońskiego, który nadał podstawę traktatową zintegrowanemu zarządzaniu granicami. Unia Europejska, zgodnie z art. 77 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), rozwija politykę, której celem jest m.in. stopniowe rozwijanie zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi³.

² A. Moraczewska, *Zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi państw członkowskich Unii Europejskiej jako model Multi-level Governance*, [w:] *Multi-level Governance w Unii Europejskiej*, red. J. Ruszkowski, L. Wojnicz, Szczecin–Warszawa 2013, s. 239.

³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 75-76.

Kryzys migracyjny, uwydatniając nieskuteczność funkcjonujących rozwiązań w obszarze zarządzania granicami zewnętrznymi, stał się bodźcem dla pogłębienia procesu europeizacji w tej dziedzinie⁴. Następstwem podjętych przez Unię Europejską działań zmierzających do opanowania kryzysu migracyjnego było przyjęcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 2016/1624 z 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej⁵, w którym na nowo zdefiniowano politykę zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi w Unii Europejskiej, jednocześnie wprowadzając tę koncepcję do prawodawstwa unijnego. Jej celem jest opracowanie oraz wdrożenie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami na poziomie krajowym i unijnym, aby: skutecznie zarządzać kontrolą granic zewnętrznych; odpowiednio reagować na wyzwania związane z migracją oraz innymi zagrożeniami zewnętrznymi na granicach, a także zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa wewnętrznego w Unii Europejskiej. Przy czym wszelkie podejmowane w tym zakresie działania powinny być realizowane z poszanowaniem praw podstawowych. Podtrzymano czteropoziomowy model kontroli dostępu, który obejmuje: środki w państwach trzecich, środki w sąsiadujących państwach trzecich, środki kontroli granicznej na granicach zewnętrznych oraz środki w obrębie strefy Schengen, analizy ryzyka i powrotów obywateli państw trzecich, nielegalnie przebywających na terytorium Unii Europejskiej⁶.

W art. 4 rozporządzenia nr 2016/1624 określono zakres europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami, które obejmuje jedenaście elementów mających charakter strategicznych komponentów. Są nimi: kontrola graniczna; akcje poszukiwania i ratowania osób znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu; analizy ryzyka dla bezpieczeństwa wewnętrznego oraz analizy zagrożeń; współpraca między państwami członkowskimi koordynowana przez EBCGA; środki operacyjne i techniczne w ramach strefy Schengen związane z kontrolą graniczną; współpraca między organami państw członkowskich odpowiedzialnych za

⁴ Pojęcie „europeizacji” definiuje się najczęściej jako proces oddziaływania struktur, polityki i instytucji Unii Europejskiej (poziom ponadnarodowy) na struktury, polityki oraz instytucje państw członkowskich (poziom narodowy); zob. K. E. Howell, *Developing Conceptualisations of Europeanization: Synthesising Methodological Approaches*, „Queen’s Papers on Europeanization” 2004, No. 3, s. 1-12; R. Ladrech, *Europeanization of Domestic Politics and Institutions. The Case of France*, „Journal of Common Market Studies” 1994, Vol. 32, issue 1, s. 69.

⁵ 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, Dz. Urz. UE L 251 z dnia 16 września 2016 r.

⁶ *Ibidem*, s. 1.

ochronę granic zewnętrznych a właściwymi instytucjami, organami oraz agencjami Unii Europejskiej (przede wszystkim w aspekcie wzajemnej wymiany informacji); powroty obywateli państw trzecich, których pobyt w Unii Europejskiej uznano za bezprawny; wykorzystywanie najnowszej technologii, głównie wielkoskalowych systemów informacyjnych; stosowanie mechanizmów kontroli jakości ochrony granic zewnętrznych; współpraca z państwami trzecimi, zwłaszcza z państwami sąsiadującymi oraz państwami pochodzenia lub tranzytu nielegalnej imigracji; mechanizmy solidarnościowe, przede wszystkim unijne instrumenty finansowania⁷.

W realizacji europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami kluczową rolę obok krajowych organów odpowiedzialnych za ochronę i kontrolę granic zewnętrznych ma odgrywać powołana do życia EBCGA poprzez wzmocnienie, ocenianie oraz koordynację działań państw członkowskich w omawianej dziedzinie. Zwiększenie kompetencji operacyjnych oraz kontrolnych nowej agencji miało usprawnić system zarządzania granicami zewnętrznymi, aby był on zdolny do skutecznego i natychmiastowego reagowania na sytuacje kryzysowe. Wobec tego efektywne funkcjonowanie agencji jest podstawowym elementem wdrażania europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi.

WPLYW PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO NA EWOLUCJĘ POLITYKI ZINTEGROWANEGO ZARZĄDZANIA GRANICAMI ZEWNĘTRZNYMI UNII EUROPEJSKIEJ

W kontekście powołania do życia Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, a tym samym ewolucji polityki zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej warto podkreślić rolę Parlamentu Europejskiego w aspekcie jego kompetencji ustawodawczych. Zmiany wprowadzone na mocy traktatu lizbońskiego nadały mu bowiem status prawodawcy unijnego, równorzędnego z Radą Unii Europejskiej⁸. W zakresie stopniowego wprowadzania zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi, będącego częścią przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBiS), Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjmują akty prawa w tej dziedzinie, stano-

⁷ *Ibidem*, s. 12.

⁸ J. J. Węc, *Pozycja Parlamentu Europejskiego w reżimie traktatu lizbońskiego*, [w:] *Podsumowanie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego*, red. A. Kirpsza, P. Musiałek, D. Stolicki, Kraków 2015, s. 15.

wiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą⁹. Specjalna procedura ustawodawcza, w której Parlament Europejski uzyskał prawo do konsultacji, może być stosowana jedynie w wyjątkowych przypadkach określonych w traktatach, które dotyczą spraw odnoszących się do suwerenności bądź systemów wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich¹⁰. Co do zasady ustanowienie zwykłej procedury ustawodawczej wiodącą procedurą legislacyjną, jak również rozszerzenie jej stosowania na nowe dziedziny wzmocniło pozycję Parlamentu Europejskiego, gdyż wcześniej w ramach PWBIS jego rola w głównej mierze sprowadzała się do konsultacji aktów prawnych. Ponadto Parlament Europejski jest informowany o ocenie realizacji przez państwa członkowskie polityk należących do PWBIS (na mocy art. 70 TFUE), jak również o działalności Stałego Komitetu Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (art. 71 TFUE)¹¹.

W związku z narastającym zagrożeniem wywołanym bezprecedensową skalą nielegalnej imigracji na terytorium Unii Europejskiej podjęto decyzję o przeprowadzeniu reformy zarządzania granicami zewnętrznymi. Kluczowym elementem zmiany miało być wzmocnienie uprawnień operacyjnych oraz kontrolnych Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex), odpowiedzialnej za koordynację współpracy państw członkowskich w zakresie ochrony i kontroli granic zewnętrznych¹². 15 grudnia 2015 r. Komisja Europejska przedłożyła wniosek ustawodawczy w sprawie utworzenia nowej agencji, wyposażonej w większe uprawnienia w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi, zwłaszcza w kontekście organizacji interwencji na zagrożonych odcinkach granic zewnętrznych oraz operacji powrotu obywateli państw trzecich, którym odmówiono prawa do pobytu na terytorium Unii Europejskiej¹³. Priorytetem dla przedstawionego projektu było stworzenia spójnego, europejskiego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi, opartego na funkcjonowaniu Europejskiej Straży Granicznej

⁹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej..., s. 76.

¹⁰ W zakresie kontroli i ochrony granic zewnętrznych przykładowo art. 77 ust. 3 TFUE określa zakres stosowania specjalnej procedury ustawodawczej; zob. *ibidem*, s. 76; A. Grzelak, *Reforma Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowej Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 268.

¹¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej..., s. 74.

¹² Agencja została ustanowiona na mocy Rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. w ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 349 z dnia 25 listopada 2004 r.

¹³ Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2007/2004, rozporządzenie (WE) nr 863/2007 i decyzję 2005/267/WE z dnia 15 grudnia 2015 r., KOM (2015) 671.

i Przybrzeżnej, którą tworzyłaby nowa jednostka EBCGA oraz organy krajowe państw członkowskich odpowiedzialne za zarządzanie granicami¹⁴. Zawarte we wniosku propozycje w głównej mierze dotyczyły: zwiększenia uprawnień kontrolnych agencji wobec państw członkowskich pod kątem spełniania przez nie zobowiązań w zakresie prawidłowej kontroli i ochrony granic zewnętrznych; wzmocnienia kompetencji operacyjnych EBCGA, głównie w aspekcie organizacji interwencji na zagrożonych odcinkach granic, jak również operacji powrotu; intensyfikacji współpracy agencji z odpowiedzialnymi za zarządzanie granicami organami krajowymi państw członkowskich; uniezależnienia EBCGA od aktywności i „dobrej woli” państw członkowskich poprzez stworzenie rezerwy szybkiego reagowania, zwiększenie liczby personelu agencji, a także wyposażenie jej we własny sprzęt operacyjny. Najbardziej kontrowersyjna propozycja wiązała się z możliwością przeprowadzenia przez EBCGA natychmiastowej interwencji na zagrożonym odcinku granicy zewnętrznej nawet bez zgody zainteresowanego państwa członkowskiego, jeżeli nie wypełniałoby ono swoich zobowiązań w zakresie stosowania dorobku prawnego Schengen i nie wykazywało chęci do naprawy tej sytuacji. Miało to dotyczyć wyjątkowych okoliczności związanych z napływem nielegalnych imigrantów, stwarzających zagrożenie dla funkcjonowania całej strefy Schengen¹⁵. Pomimo ogólnego pozytywnego stosunku do wniosku państwa członkowskie wyraziły sprzeciw wobec kontrowersyjnej propozycji, argumentując, że rozwiązanie to byłoby zbyt dużym naruszeniem ich suwerenności, co byłoby niezgodne z zagwarantowaną w prawie pierwotnym klauzulą gwarancyjną¹⁶. W dniach 17-18 grudnia 2015 r. w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli postanowiono, że ostateczne stanowisko w tej sprawie zostanie podjęte do końca czerwca 2016 r.¹⁷

Wniosek ustawodawczy Komisji Europejskiej z grudnia 2015 r. był rozpatrywany przez Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs – LIBE). Jest ona odpowiedzialna za przygotowywanie stanowiska Parlamentu Europejskiego w ramach prawodawstwa Unii Europejskiej w zakresie kwestii związanych

¹⁴ *Ibidem*, s. 3.

¹⁵ *Ibidem, passim*.

¹⁶ Jest to klauzula wywodząca się z postanowień traktatu z Maastricht, potwierdzona w art. 72 TFUE, zgodnie z którą państwa członkowskie ponoszą wyłączną odpowiedzialność w zakresie utrzymania porządku publicznego oraz ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej..., s. 74.

¹⁷ Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 17-18 grudnia 2015 r. Konkluzje, Bruksela, 18.12.2015 r., EUCO 28/15, s. 2.

z PWBIS¹⁸. Na sprawozdawcę wyznaczono Artisa Pabriksa (Europejska Partia Ludowa). W styczniu 2016 r. wniosek został skierowany do LIBE, a już w maju po głosowaniu w komisji podjęto decyzję o rozpoczęciu negocjacji międzyinstytucjonalnych, opierając się na sprawozdaniu przyjętym przez komisję. W czerwcu na posiedzeniu plenarnym Parlamentu Europejskiego złożono sprawozdanie¹⁹, w którym uzasadniono wprowadzone do wniosku ustawodawczego Komisji Europejskiej poprawki.

W projekcie rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego podkreślono, że nowe przepisy powinny wyeliminować wykryte słabości systemu zarządzania granicami, w szczególności niechęć bądź niezdolność państw członkowskich do udostępniania swoich funkcjonariuszy i sprzętu na wniosek agencji, jak również brak skutecznych środków monitorowania efektywności kontroli granic czy też niewykorzystywania przez państwa członkowskie dostępnych środków w zakresie pomocy w ochronie granic zewnętrznych. Od wielu lat Parlament Europejski w ramach kształtowania polityki zintegrowanego zarządzania granicami zwraca szczególną uwagę na kwestię poszanowania praw podstawowych oraz godności ludzkiej²⁰. W związku z tym dążono przede wszystkim do uregulowania tej materii w przyszłej działalności nowej agencji, czego przykładem są zasugerowane zmiany w art. 4 wniosku, w którym do koncepcji zintegrowanego zarządzania granicami dodano kolejny element składowy, jakim jest poszukiwanie i ratowanie osób znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu. Ponadto w wprowadzonych poprawkach rozwinięty został mechanizm skargi indywidualnej (po raz pierwszy zainicjowany we wniosku Komisji Europejskiej). Kluczowym elementem reformy Frontexu miało być wzmocnienie uprawnień operacyjnych agencji w zakresie interwencji na granicach zewnętrznych oraz organizacji operacji powrotu obywateli państw trzecich. Wobec propozycji Komisji Europejskiej odnoszącej się do procedury związanej z sytuacją na granicy, która wymaga natychmiastowego działania, stwierdzono, że przedstawione rozwiązania respektują

¹⁸ Strona internetowa: LIBE, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/libe/home.html> – 17.04.2019.

¹⁹ Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2007/2004, rozporządzenie (WE) nr 863/2007 i decyzję Rady 2005/267/WE (COM(2015)0671 – C8-0408/2015 – 2015/0310(COD)).

²⁰ Przykładem było dążenie LIBE do włączenia do rozporządzenia określającego mandat Frontexu przepisów dotyczących mechanizmu skarg indywidualnych; zob. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 2 grudnia 2015 r. dotycząca sprawozdania specjalnego Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie dochodzenia z własnej inicjatywy OI/5/2012/BEH-MHZ dotyczącego Fronteksu (2014/2215(INI)).

suwerenność państw członkowskich, gdyż to konkretne państwo pozostaje odpowiedzialne za ochronę granic. Uznano jednak, że procedura ta nie powinna być uruchomiana przez Komisję Europejską, ale przez Radę Unii Europejskiej, natomiast Parlament Europejski powinien być informowany o zainicjowaniu postępowania i wszystkich podjętych w tym zakresie działaniach. Zwrócono uwagę na istotną kwestię dotyczącą ewentualnego niewypełnienia przez państwo członkowskie decyzji Rady Unii Europejskiej. Parlament Europejski zasugerował, że środkiem ostatecznym w tym przypadku powinno być przewrócenie tymczasowej kontroli na granicach wewnętrznych poszczególnych państw członkowskich, aby w ten sposób zapewnić ochronę w całej strefie Schengen. W projekcie rezolucji podkreślono również, że EBCGA powinna wspomagać państwa członkowskie w praktycznej realizacji organizacji powrotów w oparciu o mechanizmy zabezpieczające prawa podstawowe podczas wykonywania czynności przez funkcjonariuszy agencji. Ponadto wskazano, że utworzenie rezerwy szybkiego reagowania, wyposażonej w odpowiedni sprzęt techniczny, jest niezbędnym minimum dla prawidłowego funkcjonowania EBCGA. Poprawki wniesione przez LIBE do wniosku ustawodawczego Komisji Europejskiej dotyczyły również kwestii oddelegowania oficerów łącznikowych do wszystkich państw członkowskich w celu intensyfikacji wymiany informacji pomiędzy jednostkami krajowymi a agencją. W tym aspekcie zwrócono uwagę na potrzebę rozszerzenia zakresu odpowiedzialności EBCGA poprzez udostępnianie większej ilości informacji Parlamentowi Europejskiemu oraz opinii publicznej. Wobec tego dodano art. 7 do wniosku rozporządzenia, zgodnie z którym agencja ponosi odpowiedzialność zarówno przed Radą Unii Europejskiej, jak i Parlamentem Europejskim. Dodatkowo LIBE stała na stanowisku, że należy zrezygnować z koncepcji rady nadzorczej oraz wieloletniego programu, a także oprzeć finansowanie agencji nie na dotacjach, ale na umowach dotyczących finansowania lub współfinansowania jej działań²¹.

21 czerwca 2016 r. Komitet Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich przy Unii Europejskiej potwierdził w imieniu Rady Unii Europejskiej przyjęcie kompromisu między Radą, Parlamentem Europejskim a Komisją Eu-

²¹ Projekt rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2007/2004, rozporządzenie (WE) nr 863/2007 i decyzję Rady 2005/267/WE (COM(2015)0671 – C8-0408/2015 – 2015/0310(COD)), *passim*. Warto zaznaczyć, że projekt rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego uwzględniał również opinie innych komisji, mających znaczenie dla analizowanej kwestii, którymi były: Komisja Spraw Zagranicznych, Komisja Budżetowa oraz Komisja Rybołówstwa. Szerzej na temat przedstawionych opinii zob. Sprawozdanie w sprawie wniosku...

ropejską w kwestii ustanowienia Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej²². Na początku lipca 2016 r. w Parlamencie Europejskim odbyła się debata wokół tego zagadnienia²³. 6 lipca Parlament w pierwszym czytaniu opowiedział się za przyjęciem rozporządzenia w tej sprawie²⁴. Projekt rezolucji ustawodawczej poparło 483 posłów, 181 głosowało przeciw, 48 wstrzymało się od głosu²⁵. Podkreślono, że ustanowienie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej nie stanowi, co prawda, lekarstwa na rozwiązanie kryzysu migracyjnego, ale jest to dobry kierunek do właściwego, bezpieczniejszego zarządzania granicami zewnętrznymi w Unii Europejskiej²⁶. 14 września 2016 r. Rada Unii Europejskiej ostatecznie zatwierdziła ustanowienie EBCGA.

W zakresie kompetencji kontrolnych Parlamentu Europejskiego należy zaznaczyć, że EBCGA, zgodnie ze wspomnianym art. 7 rozporządzenia 2016/1624, w ramach pełnionych przez nią obowiązków jest odpowiedzialna przed Radą Unii Europejskiej i Parlamentem Europejskim²⁷. Przepisy rozporządzenia precyzują obszary działalności agencji, w ramach których EBCGA składa bezpośrednie sprawozdania Parlamentowi. Dotyczy to przede wszystkim: prowadzonych badań w zakresie zarządzania granicami, analiz ryzyka, wyników przeprowadzonych ocen narażenia, które określają zdolność państw członkowskich do reagowania na zagrożenia na granicach zewnętrznych, dodatkowych potrzeb finansowych

²² *European Border and Coast Guard: Council Confirms Agreement with Parliament* [press release], 22.06.2016 r., [on-line:] <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/22/border-and-coast-guard/> - 17.04.2019.

²³ Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna [debata], Parlament Europejski, 5.07.2016 r., [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20160705&secondRef=ITEM-011&language=PL&ring=A8-2016-0200> - 23.04.2019.

²⁴ Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2007/2004, rozporządzenie (WE) nr 863/2007 i decyzję Rady 2005/267/WE (COM(2015)0671 - C8-0408/2015 - 2015/0310(COD)); Stanowisko Parlamentu Europejskiego przyjęte w pierwszym czytaniu w dniu 6 lipca 2016 r. w celu przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/... w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE.

²⁵ *Results of vote in Parliament*, European Parliament. Legislative Observatory, 2016 [on-line:] <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=27314&l=en> - 23.04.2019.

²⁶ *Parlament poparł plan utworzenia wspólnej europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej*, Parlament Europejski. Aktualności, 6.07.2016, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20160701IPR34480/parlament-poparl-plan-utworzenia-europejskiej-strazy-granicznej-i-przybrzezej> - 23.04.2019.

²⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624..., s. 13.

lub operacyjnych, podejmowanych czynności w ramach sytuacji wymagających natychmiastowego działania²⁸. Dyrektor wykonawczy agencji regularnie uczestniczy w przesłuchaniach komisji Parlamentu Europejskiego (najczęściej w posiedzeniach LIBE), przekazując informacje związane z funkcjonowaniem EBCGA. Ponadto może być on wezwany przez Radę Unii Europejskiej lub Parlament Europejski do złożenia sprawozdania z działalności EBCGA²⁹.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia 2016/1624 Parlament Europejski odgrywa również większą rolę w procedurze mianowania dyrektora wykonawczego EBCGA. Jest on powoływany przez zarząd agencji spośród trzech kandydatów zgłoszonych na to stanowisko przez Komisję Europejską. Przed mianowaniem kandydaci ci przechodzą procedurę przesłuchania przed właściwą komisją lub komisjami Parlamentu Europejskiego, które mogą wskazać preferowanego kandydata³⁰.

PODSUMOWANIE

W trakcie prac Parlamentu Europejskiego VIII kadencji Unia Europejska koncentrowała się na poszukiwaniu rozwiązań oraz zapobieganiu konsekwencjom kryzysu migracyjnego. Sytuacja związana z bezprecedensowym napływem nielegalnych imigrantów wpłynęła na zmiany prawne i instytucjonalne w Unii Europejskiej, zwłaszcza w ramach zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi. W tym obszarze współpracy Parlament Europejski, ze względu na charakter swoich kompetencji ustawodawczych oraz kontrolnych, odegrał istotną rolę w procesie reformowania polityki kontroli granic. Najważniejszą zmianą w tej dziedzinie było ustanowienie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Celem przekształcenia Frontexu w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, która miała posiadać większe uprawnienia operacyjne oraz kontrolne, było wytworzenie zdolności agencji do prowadzenia efektywnych działań w walce z kryzysem migracyjnym, jak również z przyszłymi zagrożeniami zewnętrznymi. Przyjęte przez Parlament Europejski stanowisko w tym zakresie wyrażało potrzebę zwiększenia niezależności agencji od woli i aktywności państw członkowskich, ale również wzmocnienia wpływu Parlamentu Europejskiego na czyn-

²⁸ *EU Partners. European Parliament*, Frontex, [on-line:] <https://frontex.europa.eu/partners/eu-partners/european-parliament/> – 23.04.2019.

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624..., s. 52-53.

³⁰ *Ibidem*, s. 53-54.

ności podejmowane w ramach polityki zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi.

BIBLIOGRAFIA

Dokumenty

- Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 17-18 grudnia 2015 r. Konkluzje, Bruksela, 18.12.2015 r., EUCO 28/15.
- Projekt rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2007/2004, rozporządzenie (WE) nr 863/2007 i decyzję Rady 2005/267/WE (COM(2015)0671 – C8-0408/2015 – 2015/0310(COD)).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 2 grudnia 2015 r. dotycząca sprawozdania specjalnego Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie dochodzenia z własnej inicjatywy OI/5/2012/BEH-MHZ dotyczącego Fronteksu (2014/2215(INI)).
- Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2007/2004, rozporządzenie (WE) nr 863/2007 i decyzję Rady 2005/267/WE (COM(2015)0671 – C8-0408/2015 – 2015/0310(COD)).
- 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, Dz. Urz. UE L 251 z dnia 16 września 2016 r.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. w ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 349 z dnia 25 listopada 2004 r.
- Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2007/2004, rozporządzenie (WE) nr 863/2007 i decyzję Rady 2005/267/WE (COM(2015)0671 – C8-0408/2015 – 2015/0310(COD)).
- Stanowisko Parlamentu Europejskiego przyjęte w pierwszym czytaniu w dniu 6 lipca 2016 r. w celu przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/... w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r.
- Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2007/2004,

rozporządzenie (WE) nr 863/2007 i decyzję 2005/267/WE z dnia 15 grudnia 2015 r., KOM (2015) 671.

Inne

- EU Partners. European Parliament, Frontex, [on-line:] <https://frontex.europa.eu/partners/eu-partners/european-parliament> – 23.04.2019.
- European Border and Coast Guard. Council Confirms Agreement with Parliament [press release], 22.06.2016 r., [on-line:] <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/22/border-and-coast-guard> – 17.04.2019.
- Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna [debata], Parlament Europejski, 5.07.2016 r., [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20160705&secondRef=ITEM-011&language=PL&ring=A8-2016-0200> – 23.04.2019.
- Frontex Annual Risk Analysis for 2016, Warszawa 2016.
- Grzelak A., *Reforma Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowej Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 254-285.
- Howell K. E., *Developing Conceptualisations of Europeanization. Synthesising Methodological Approaches*, „Queen’s Papers on Europeanization” 2004, No. 3, s. 1-12.
- Ladrech R., *Europeanization of Domestic Politics and Institutions. The Case of France*, „Journal of Common Market Studies” 1994, Vol. 32, issue 1, s. 69-88, [on-line:] <https://www.doi.org/10.1111/j.1468-5965.1994.tb00485.x>.
- Moraczewska A, *Zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi państw członkowskich Unii Europejskiej jako model Multi-level Governance*, [w:] *Multi-level Governance w Unii Europejskiej*, red. J. Ruszkowski, L. Wojnicz, Szczecin–Warszawa 2013, s. 235-248.
- Parlament poparł plan utworzenia wspólnej europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej, Parlament Europejski. Aktualności, 6.07.2016, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20160701IPR34480/parlament-poparl-plan-utworzenia-europejskiej-strazy-granicznej-i-przybrzeznej> – 23.04.2019.
- Results of vote in Parliament, European Parliament. Legislative Observatory, 2016 [on-line:] <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=27314&dl=en> – 23.04.2019.
- Węc J. J., *Pozycja Parlamentu Europejskiego w reżimie traktatu lizbońskiego*, [w:] *Podsumowanie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego*, red. A. Kirpsza, P. Musiałek, D. Stolićki, Kraków 2015, s. 13-37.

PAULINA ANTOŃ – doktorantka w Katedrze Studiów nad Procesami Integracyjnymi w INPiSM UJ. Absolwentka stosunków międzynarodowych i politologii na UJ. W pracy naukowej podejmuje tematykę związaną z integracją europejską oraz bezpieczeństwem międzynarodowym, w szczególności bezpieczeństwem wewnętrznym UE, ochroną granic i funkcjonowaniem strefy Schengen. Autorka m.in. *Polityka energetyczna Unii Europejskiej w wieloletnich ramach finansowych* (w: *Polityki europejskie. Perspektywa finansowa UE 2014-2020*, 2015), *Symboliczne zanikanie granic w Europie. Strefa Schengen – konsekwencje zmiany koncepcji granic w Unii Europejskiej* („Konteksty społeczne” 2015, nr 2), *Wpływ kryzysu migracyjnego na funkcjonowanie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na*

Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex), („Nauki Społeczne. Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ” 2016, nr 13), *Wpływ traktatu lizbońskiego na zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej* („Politeja” 2018, nr 3), *Propozycje reform w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej w obliczu kryzysu migracyjnego w Europie* (w: *Meandry współczesnego bezpieczeństwa. Między regionalizacją a globalizacją*, 2018).

