

Paweł Kruszyński
Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji
ORCID: 0009-0007-3258-4679

FRONTEX i kwestia migracyjna na granicy polsko-białoruskiej. O prawnych możliwościach działania Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej w sytuacjach kryzysowych

FRONTEX and the migration issue on the Polish-Belarusian border.
On the legal possibilities of operation by the European Border and Coast
Guard Agency in crisis situations

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest geneza oraz ogólny zarys kompetencji Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej przyznanych jej przez prawodawstwo unijne na czas kryzysów migracyjnych z pogłębioną analizą wykorzystania tych możliwości w kontekście sytuacji na granicy polsko-białoruskiej. Obecnie obowiązujące rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady jest wyrazem poszerzania zdolności operacyjnych FRONTEX-u przy jednoczesnym poszanowaniu nadrzędnej dla porządku unijnego zasady pomocniczości. W artykule podjęto próbę przeglądu podstawowych mechanizmów działania Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej i ukazano praktyczne przykłady ich zastosowania w dotychczasowej współpracy z państwami członkowskimi Unii Europejskiej, w tym z Polską. Analiza ta prowadzi do ukazania obowiązującego stanu prawnego, w którym uwarunkowanie użycia zdolności operacyjnej FRONTEX-u jest niemal całkowicie uzależnione od wniosku państwa członkowskiego, przy ciągłym zachowaniu możliwości zarządzania kryzysami migracyjnymi środkami krajowymi.

Słowa kluczowe

Granice wewnętrzne, kryzys migracyjny, Polska, Białoruś, FRONTEX, operacje powrotowe, szybkie interwencje na granicach zewnętrznych

Abstract

The subject of this paper is the origins and general outline of the competences of the European Border and Coast Guard Agency granted by the EU legislation in case of migration crises, with an in-depth analysis of the use of these possibilities in the context of the situation on the Polish-Belarusian border. The currently applicable Regulation of the European Parliament and of the Council is an expression of the expansion of FRONTEX's operational capabilities while simultaneously respecting the principle of subsidiarity, which is a superior rule to the EU law system. The paper reviews the basic mechanisms of operation of the European Border and Coast Guard Agency and practical

examples of their application in past cooperation with European Union Member States, including Poland. This analysis shows the current legal situation, in which the conditions for the use of FRONTEX's operational capacity are almost entirely dependent on the request of a Member State, while constantly maintaining the ability of managing migration crises with the use of national means.

Keywords

External borders, migration crisis, Poland, Belarus, FRONTEX, return operations, rapid border interventions

Wstęp

Poczynając od lipca 2021 r., obserwuje się niespotykane dotąd liczby osób przemierzających szlaki migracyjne z Białorusi do państw Unii Europejskiej, z których najliczniej uczęszczanym stał się szlak wiodący przez Polskę do państw Europy Zachodniej. Niezwykle trudna sytuacja na granicy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białorusi stanowiła dotychczas przede wszystkim przedmiot nacechowanej emocjami dyskusji politycznej. Wśród licznych narracji pomijano zagadnienie analizy kryzysu migracyjnego z prawnego punktu widzenia, choć wydarzenia te stały się podstawą rozbudowanego orzecznictwa, głównie sądów administracyjnych¹. Sformułowanie i zebranie w jednym opracowaniu postulowanych prawnych rozwiązań dotyczących tego nadzwyczajnego stanu jest ważne ze względu na ścierające się w tych okolicznościach dobra: bezpieczeństwo wewnętrzne oraz szereg praw człowieka, na czele z prawem do bezpieczeństwa osobistego i prawa do azylu. Niezależnie bowiem od tego, co leży u źródła nagłego wzrostu liczebności migrantów na granicy polsko-białoruskiej, władze państwowe pozostają zobowiązane do odpowiedniego wyważenia wartości, jakimi są z jednej strony ochrona granic i bezpieczeństwo wewnętrzne, a z drugiej prawa i wolności człowieka. Polska dysponuje odpowiednimi rozwiązaniami prawnymi pozwalającymi na racjonalne przeprowadzenie tego typu procesów porównawczych na poziomie krajowym, ale przede wszystkim wspólnotowym. Granica każdego państwa należącego do Unii ma swego rodzaju szczególną i dwoistą naturę – jest nie tylko granicą państwową, ale także

¹ Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 września 2022 r., SA/Bk 492/22, Lex nr 3411630, gdzie sąd za niezgodną z prawem uznał konstrukcję tzw. *pushback* – masowego i przymusowego zawracania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej do linii granicy państwowej grup migrantów, którzy wcześniej nielegalnie ją przekroczyli; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 27 października 2022 r., II SA/Bk 558/22, Lex nr 3434298, w którym uznano, że zawrócenie małoletniego obywatela Syrii bez opieki osoby dorosłej było naruszeniem prawa, a także wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13 lipca 2023 r., II SA/Bk 365/23, Lex nr 3589019, w którym uznano rozporządzenie porządkowe Wojewody Podlaskiego w sprawie zasad przebywania w strefie nadgranicznej za niezgodne z prawem ze względu na liczne błędy legislacyjne.

granicą jurysdykcji jednej z najważniejszych organizacji międzynarodowych². Wrazem tego jest fakt, że w Unii Europejskiej istnieje system zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi, rozwijany ze zmiennym natężeniem od kilkunastu lat, którego Polska pozostaje istotnym elementem jako państwo, w którym swą siedzibę ma Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (FRONTEX). Jest to wyspecjalizowana agencja unijna, będąca fundamentem ochrony zewnętrznych granic państw Unii Europejskiej nie tylko w ramach powszedniego zarządu, ale także w przypadkach nagłego zagrożenia sytuacją kryzysową, do których zaliczyć można wydarzenia na granicy polsko-białoruskiej. Polska do tej pory nie skorzystała z pomocy FRONTEX-u i nie złożyła żadnego wniosku o rozmieszczenie funkcjonariuszy tej unijnej agencji na granicy z Białorusią. Przy bliższym zapoznaniu się z tymi wydarzeniami oraz po analizie pozycji prawnej Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, której najistotniejsze możliwości reakcji niemal w całości warunkuje wola państw członkowskich, zasadne jest rozważenie, w jaki sposób może ograniczyć to sprawczość Agencji w sytuacjach nadzwyczajnych na granicach zewnętrznych państw członkowskich. Czy mimo szerokich i przemyślanych podstaw prawnych kompetencje FRONTEX-u nie zostały na skutek tego niejako „uwięzione” w spisanych normach prawa unijnego? Celem niniejszego opracowania jest skrótowe przedstawienie ewolucji podstaw prawnych zasad działania Agencji ze szczególnym uwzględnieniem przepisów dotyczących działania na granicach zewnętrznych i podejmowania szybkich interwencji oraz dotychczasowej współpracy FRONTEX-u z Polską, aby przy hipotetycznym rozważeniu prawnych możliwości wykorzystania Agencji w konkretnym przypadku kryzysu migracyjnego na granicy z Republiką Białorusi móc ocenić praktyczny wymiar zdolności operacyjnej Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

1. Podstawy prawne i zasady działania FRONTEX-u

FRONTEX został powołany do życia na mocy rozporządzenia Rady z dnia 26 października 2004 r.³, by wejść w pełną zdolność operacyjną w połowie następnego roku. Sama idea scentralizowanego, sprawnego zarządzania granicami państw

² Por. S. Trevisanut, *Which Borders for the EU Immigration Policy? Yardsticks of International Protection for EU Joint Borders Management*, [w:] *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales*, Oxford 2014, s. 106.

³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. L 349 z 15.11.2004 r.

członkowskich Unii Europejskiej z państwami trzecimi (tzw. granic zewnętrznych) sięga znacznie dalej i pojawia się od samego początku istnienia jednego z najbardziej doniosłych produktów europejskiej integracji – swobody przepływu towarów i usług⁴. Zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi stanowiło zatem element chronologicznie uprzedni, a ponadto wyznaczający ramy działania FRONTEX-u. Obecny status prawny Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej został w dużej mierze zdeterminowany przez wydarzenia z połowy 2015 r., kiedy nastąpił moment kulminacyjny największego w historii Unii Europejskiej kryzysu migracyjnego. Przez wiele lat postulowane rozszerzenie kompetencji Agencji pozostawało polem niezgody między stanowiskiem reprezentowanym przez państwa członkowskie, dążącymi do jak najszerzego regulowania kwestii ochrony granic w krajowych systemach prawnych, a instytucjami unijnym. Jest to oczywiście pochodna wspomnianego dwoistego charakteru granic państw członkowskich Unii Europejskiej z państwami trzecimi, który przyczynia się do archaizacji dotychczasowego rozumienia pojęcia „granicy państwowej”. Nasilenie się procesów integracyjnych, stymulujących także nadgraniczną współpracę, doprowadziło do przekształcenia się granic między krajami należącymi do UE (tzw. granic wewnętrznych) w kategorii administracyjno-geograficzne, odrywając je nieco od elementu suwerenności państwowej. Niezażegnane dotąd różnice w poglądach na tę materię znajdują swoje ucieleśnienie w licznych, często zmienianych⁵ aktach prawnych regulujących pozycję Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej i nieustannie wpływają osłabiająco na jej status prawny oraz zakres kompetencji, prowadząc do powtarzających się obaw przed wyłącznie iluzorycznym charakterem wspólnotowych regulacji w zakresie zintegrowanego systemu ochrony granic⁶. Regulacji, które w swym początkowym ujęciu niekonsekwentnie dążyły do wykreowania ponadnarodowej pozycji FRONTEX-u⁷.

⁴ Por. M.H. Ziembicki, *FRONTEX jako agencja wyspecjalizowana Unii Europejskiej*, Białystok 2021, s. 9.

⁵ W ciągu zaledwie 15 lat od powołania do życia rozporządzenie Rady z 26 października 2004 r. regulujące działalność FRONTEX-u było zastępowane już dwukrotnie – po raz ostatni w 2019 r. Oprócz tego w tym okresie uchwalono akty częściowo odnoszące się do funkcjonowania Agencji, zob. np. uchylone już rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy oraz zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 w odniesieniu do tego mechanizmu i określające uprawnienia i zadania zaproszonych funkcjonariuszy, Dz. Urz. L 199 z 31.07.2007 r., dalej jako Rozporządzenie 863/2007.

⁶ Por. M. Stefan, L. den Hertog, *Frontex: Great Powers but No Appeals*, [w:] *Boards of Appeal of EU Agencies: Towards Judicialization of Administrative Review?*, Oxford 2022, s. 170.

⁷ Już w pierwszym zdaniu uzasadnienia do rozporządzenia Rady z 26 października 2004 r. ustanawiającego Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach

W wyniku tak złożonych, wzajemnie oddziałujących na siebie czynników faktycznych, politycznych oraz prawnych ukształtowana została obecna pozycja Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, której kształt zdeterminowany został przede wszystkim w dwóch aktach prawnych: rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 września 2016 r.⁸ oraz w zastępującym je i obecnie obowiązującym rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2019 r.⁹ Kompetencje FRONTEX-u zdecydowano się oprzeć na regulacjach pogrupowanych w trzech filarach, poczynając od zadań oraz mechanizmów działania Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (zwanej dalej „Agencją”), przez przepisy normujące współpracę z państwami członkowskimi i innymi agencjami unijnymi, po strukturę wewnętrzną Agencji wraz z aspektami technicznymi – każda grupa przepisów, czyniąc zadość stanowiskom państw członkowskich, opiera się na osi pomocniczego charakteru Agencji. FRONTEX pozostaje bowiem wsparciem dla krajów UE we wdrażaniu rozwiązań zarządzania granicami zewnętrznymi w oparciu o zasadę pomocniczości¹⁰. Utrzymane zostaje także wyważenie między ponadnarodową rolą Agencji, a faktem zastrzeżeniem dotychczasowego zakresu odpowiedzialności państw członkowskich za utrzymanie porządku publicznego i ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego. Znamienne jest jednak to, że po raz pierwszy w historii wysiłków na rzecz stworzenia zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi, będącego zresztą swego rodzaju fundamentem FRONTEX-u, nastąpiło tak wyraźne powiązanie tych dwóch składników unijnego systemu prawnego, prowadząc wręcz do połączenia w tym samym akcie prawnym perspektyw ich rozwoju. Powołanie i funkcjonowanie Agencji należy do kluczowych mechanizmów dla osiągnięcia jednego z celów Unii Europejskiej, jakim jest powstanie zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi, co uwidoczniono już w uzasadnieniu rozporządzenia 2019/1896¹¹.

Tym samym można zauważyć, że niemal każde zadanie powierzane Agencji i przez nią realizowane jest jednocześnie działaniem na rzecz wdrażania europejskie-

Państw Członkowskich Unii Europejskiej zawarta jest informacja o postulowanym eksperckim i koordynacyjnym charakterze nowo powołanej agencji.

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 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. L 251 z 16.09.2016 r., dalej jako rozporządzenie 2016/1624.

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylenia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624, Dz. Urz. L 295 z 14.11.2019 r., dalej jako rozporządzenie 2019/1896.

¹⁰ Por. art. 9 ust. 2 rozporządzenia 2019/1896.

¹¹ Por. art. 1 zd. 1 rozporządzenia 2019/1896.

go zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi, na który składają się m.in. kontrola graniczna wraz ze środkami zapewniającymi legalne przekraczanie granicy i zwalczanie transgranicznej przestępczości na granicach zewnętrznych państw członkowskich, akcje poszukiwania i ratowania osób znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu, analiza ryzyka dla bezpieczeństwa wewnętrznego i zagrożeń funkcjonowania lub bezpieczeństwa granic zewnętrznych oraz wszelkie zagadnienia współpracy i wymiany informacji między państwami członkowskimi i ich krajowymi organami odpowiedzialnymi za ochronę granic, współpracy z innymi instytucjami UE oraz państwami trzecimi¹². Istotną nowością jest także wprowadzenie stałej służby Agencji w ramach stałego personelu operacyjnego, liczącego do 10 tys. członków – jest to nie tylko integralna część FRONTEX-u¹³, ale także pierwsza umundurowana służba Unii Europejskiej. Zaznaczenie istnienia tej formacji, nie tylko jako niezaprzeczalnej nowości normatywnej w systemie prawa unijnego, jest o tyle istotne z punktu niniejszego opracowania, że personel stałej służby, podzielony na odpowiednie kategorie, zgodnie z art. 54 ust. 1 rozporządzenia 2019/1896, umożliwia Agencji rozdysponowanie go na granice zewnętrzne państw członkowskich w ramach krótkich i długich stałych pobytów, ale przede wszystkim na zabezpieczenie rezerwy osobowej, która może zostać rozmieszczona na odcinkach granic w ramach szybkich interwencji, o których będzie jeszcze mowa w dalszej części wyводу. Łączne rozpatrywanie tych dwóch najważniejszych zmian względem poprzednio obowiązującego rozporządzenia 2016/1624 pozwala na wyprowadzenie wniosku, że mimo braku nadzwyczajnego poszerzania kompetencji FRONTEX-u Agencja zyskała na znaczeniu w ujęciu praktycznym, gdyż zapewniono jej znacznie większe możliwości działania na rzecz europejskiego zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi w porównaniu do uprzednio obowiązującego stanu prawnego. Realizowanie zadań przez stałą służbę wraz z wcześniej już zabezpieczonymi uprawnieniami do inicjowania na wniosek państw członkowskich operacji lądowych i morskich¹⁴ odbywa się przy jednoczesnym zachowaniu ram, które dalej wyznacza, nadrzędna dla europejskiego systemu wartości, zasada pomocniczości¹⁵.

W tym kontekście utrzymane zostało także stanowisko Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który w wyroku z dnia 6 września 2023 r. opowiedział się

¹² Por. art. 4 rozporządzenia 2019/1896 – jednym z elementów europejskiego zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi jest bowiem współpraca międzypaństwowa, międzyagencyjna i międzyinstytucjonalna koordynowana właśnie przez FRONTEX.

¹³ Por. art. 54 ust. 1 rozporządzenia 2019/1896.

¹⁴ Por. art. 15 rozporządzenia 2016/1624.

¹⁵ Por. M.H. Ziembicki, *op. cit.*, s. 260.

za postrzeganiem pozycji prawnej Agencji przez pryzmat kluczowej dla porządku unijnego zasady subsydiarności¹⁶. Choć sprawa dotyczyła przede wszystkim rozłożenia odpowiedzialności między państwo członkowskie a FRONTEX za szkody materialne i niematerialne poniesione w trakcie realizacji operacji powrotowej przez skarżących, to pośrednio Sąd wykorzystał uzasadnienie wyroku do ukazania bardziej fundamentalnych kwestii. W obecnym stanie prawnym niemal wszystkie czynności realizowane w ramach współpracy państw członkowskich z Agencją opierają się albo na zasadzie pomocniczości (np. wsparcie techniczne) albo są wyłączną kompetencją ośrodków krajowych (jak rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej). O ile oczywiste jest, że nie można mówić o powstaniu jakiegokolwiek odpowiedzialności FRONTEX-u za skutki wykonywania swych własnych kompetencji przez państwo członkowskie, to należy również pamiętać, że przy omawianiu zakresu prawnych możliwości działania Agencji jej wpływ na ocenę zasadności podejmowanych działań w ramach współpracy z ośrodkami krajowymi może być limitowany. Bez wątpienia jest to ważny czynnik, bezpośrednio działający ograniczająco na pozycję prawną FRONTEX-u.

Kompetencje Agencji można w większości przyporządkować do jednej z dwóch kategorii pod względem sposobu ich realizowania: a) działań realizowanych w sposób scentralizowany oraz b) działań realizowanych bezpośrednio na granicach zewnętrznych państw członkowskich UE. Oczywiście kluczowy z punktu niniejszego opracowania jest aspekt bezpośredniego wykonywania przez FRONTEX powierzonych kompetencji w terenie, ale należy zwrócić uwagę chociażby na systematykę kompetencji Agencji¹⁷. Są one pogrupowane według typu wykonywanej czynności i obejmują przede wszystkim działania polegające na monitorowaniu, wspieraniu i współpracowaniu, co stanowi zdecydowaną większość zadań przyznanych Agencji, a w ich ramach następuje dopiero uszczegółowienie kolejnych przejawów jej działalności¹⁸. Już pobieżne zestawienie tych obszarów wskazuje na koordynacyjny i wspomagający charakter FRONTEX-u w dziedzinie ochrony granic zewnętrznych państw członkowskich¹⁹.

¹⁶ Wyrok Sądu z dnia 6 września 2023 r., *WS i in. przeciwko Frontex*, T-600/21, EU:T:2023:492, dotychczas niepublikowany.

¹⁷ Por. art. 10 ust. 1 rozporządzenia 2019/1896.

¹⁸ Por. Z. Ciekanowski, J. Nowicka, S. Żurawski, *Frontex w systemie zarządzania bezpieczeństwem granic Unii Europejskiej*, „De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności” 2023, t. 8, nr 2, s. 176–186.

¹⁹ Por. A. Moraczewska, *Instytucjonalizacja zarządzania ryzykiem na granicach zewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachon-Pszenny (red.), *Agencja Frontex w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, Lublin 2015, s. 63.

Przeprowadzając analizę kompetencji Agencji z punktu widzenia nadrzędnego elementu tego obszaru polityk UE, należy wspomnieć o trzech instrumentach uregulowanych w rozporządzeniu 2019/1896. Mowa o europejskim systemie nadzorowania granic, usprawniającego wymianę informacji i współpracę operacyjną (EUROSUR)²⁰, istniejącym uprzednio Europejskim Systemie Archiwizacji Obrazu – Falszywe i Autentyczne Dokumenty Online (FADO, wraz z podzbiorem w formie bazy danych PRADO)²¹ oraz europejskim systemie informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS)²², których istnienie jest oczywiście znacznym ułatwieniem i usprawnieniem możliwości działania Agencji, a przez to niezaprzeczalnie oddziałuje na jej status prawny. Niemniej skutki działania większości wspomnianych środków, poza systemem EUROSUR, tworzącym techniczne zaplecze dla możliwości przeprowadzenia oceny ryzyka, należy rozpatrywać w dłuższej perspektywie czasowej, a ich zastosowanie do sytuacji pilnych wydaje się mieć raczej poboczne znaczenie. W przypadku wystąpienia zagrożeń i wszelkich wyzwań na granicach zewnętrznych państw członkowskich UE, do których można zaliczać niekontrolowany napływ osób w ramach szlaków migracyjnych, największe znaczenie mają działania podejmowane przez FRONTEX we współpracy z władzami krajowymi i ich jednostkami odpowiadającymi za ochronę granicy na obszarze dotkniętym kryzysem. Każde przedsięwzięcie operacyjne jest w rzeczywistości następstwem prowadzenia opisanej powyżej działalności stałej Agencji – w szczególności tzw. zadań monitorujących, do których zaliczyć można monitorowanie ruchów migracyjnych (art. 10 ust. 1 lit. a rozporządzenia 2019/1896) oraz przeprowadzania łącznie oceny narażenia i zdolności państw do przeciwstawienia się nim (art. 10 ust. 1 lit. c rozporządzenia 2019/1896).

Z wykorzystaniem tych metod oraz w oparciu o obowiązek współpracy w dobrej wierze i obowiązek wymiany informacji Agencja dokonuje analizy ryzyka, którego model jest tworzony *ad casum* i zostaje następnie poddany aktualizacjom wdrażanym w związku z drugim istotnym mechanizmem, stanowiącym podwaliny do ewentualnego rozpoczęcia przedsięwzięcia operacyjnego, a mianowicie wieloletnim cyklem polityki strategicznej w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami. Cykl ten jest przygotowywany we współpracy Agencji z Komisją Europejską i służy m.in. wypracowaniu systematycznego podejścia do rozwiązywania wyzwań w zakresie zarządzania granicami²³. Na podstawie dokonanej analizy ryzy-

²⁰ Por. art. 18 rozporządzenia 2019/1896.

²¹ Por. art. 79 rozporządzenia 2019/1896.

²² Por. sekcja 10 rozporządzenia 2019/1896.

²³ Por. art. 8 ust. 2 rozporządzenia 2019/1896.

ka i wieloletniego cyklu polityki strategicznej w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami Agencja ustanawia proces zintegrowanego planowania w zakresie zarządzania granicami i tym samym daje techniczną i prawną podstawę do podjęcia przyszłych działań operacyjnych na granicach zewnętrznych. Realizuje się to w oparciu o czynności techniczne, do których należy przede wszystkim wyznaczenie odcinków granicy zewnętrznej, ustanowienie urzędnika łącznikowego oraz przypisanie poziomów ryzyka odcinkom granicy zewnętrznej.

O ile sposób powołania i funkcje urzędnika łącznikowego zostały dość szczegółowo nakreślone w rozporządzeniu 2019/1896, to system odcinków i przyporządkowania im odpowiedniego stopnia zagrożenia wymaga nieznacznego przybliżenia. Wbrew potocznemu znaczeniu „odcinek” w rozumieniu niniejszego rozporządzenia może oznaczać zarówno część, jak i całość granicy zewnętrznej, która pojęciowo rozciągnięta zostaje także na granice morskie i powietrzne. Podziału dokonuje wyłącznie państwo członkowskie. Na podstawie zgromadzonych informacji w ramach współpracy, wspomnianej analizy ryzyka i wyznaczenia odcinków granicy zewnętrznej, Agencja we współpracy z państwem członkowskim dokonuje przyporządkowania każdemu odcinkowi poziomu ryzyka, który może być niski, średni, wysoki, a przy zdarzeniach związanych z nielegalną imigracją lub przestępczością na tym odcinku granicy, który zagraża funkcjonowaniu strefy Schengen, można ustanowić stopień krytyczny²⁴. Poziomy te są w razie potrzeby zmieniane, ale istnienie każdego z nich łączy się z określonymi obowiązkami po stronie władz państwa członkowskiego, a przy stopniu krytycznym także po stronie Agencji. Obowiązki te zazwyczaj sprowadzają się do stosowania odpowiednich środków przy przeprowadzaniu kontroli granicznej. Mechanizmy reakcji na skutek przypisania danemu odcinkowi granicy odpowiedniego stopnia zagrożenia należy jednak odróżnić od działań FRONTEX-u na granicach zewnętrznych. Są to środki, które umożliwiają takie czynności, ale nie zawsze warunkują ich nastąpienie²⁵. W środkach reakcji przewiduje się bowiem, przede wszystkim, działania ośrodków krajowych, a w przypadku zagrożenia stopniem krytycznym obowiązek inicjatorski i informacyjny względem instytucji unijnych spoczywający na Agencji²⁶. Działania na granicach zewnętrznych są już natomiast podejmowane wyłącznie na wniosek państwa członkowskiego i rzadko

²⁴ Por. art. 34 ust. 2 rozporządzenia 2019/1896.

²⁵ Są to zresztą środki unormowane w dwóch różnych sekcjach rozporządzenia 2019/1896: odpowiednio w art. 35 i art. 36.

²⁶ Por. G. Balawajder, *Instytucja granic zewnętrznych Unii Europejskiej a zapewnienie bezpieczeństwa państw członkowskich w warunkach współczesnego kryzysu migracyjnego*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies” 2017, t. 5, nr 3, s. 207.

kiedy wiążą się z nakładaniem obowiązków *ex lege*²⁷. Niezależnie jednak od tego, czy działanie jest następstwem przyporządkowania określonego stopnia ryzyka odcinkowi granicy zewnętrznej, czy odpowiedzią Agencji na wniosek o rozpoczęcie działania na granicy zewnętrznej, muszą opierać się one na prawie Unii Europejskiej i prawie międzynarodowym, w tym na zasadzie *non-refoulement* zabraniającej odsyłania osób, którym odmówiono statusu uchodźcy, do państwa ich pochodzenia, jeśli groziłoby im niebezpieczeństwo prześladowania, które już przyczyniło się do opuszczenia przez nich kraju ojczystego²⁸.

2. Działania na granicach zewnętrznych i szybkie interwencje na granicach

W początkowym etapie swojego istnienia Agencja nie miała uprawnień, by samodzielnie wszczynać działania operacyjne na granicach państw UE z państwami trzecimi w obliczu zagrożenia²⁹. Obecny stan prawny również zakłada niemal wyłączną zasadę, że to państwo członkowskie wszczyna procedurę poprzez złożenie stosownego wniosku o udzielenie pomocy w związku z sytuacją stwarzającą ryzyko na chronionym przez jego ośrodki krajowe odcinku granicy³⁰. Wyjątkiem pozostaje uregulowana w art. 42 ust. 1 rozporządzenia 2019/1896 sytuacja wymagająca pilnego podjęcia działań w związku z nieskuteczną kontrolą granic zewnętrznych, która stwarza zagrożenie dla funkcjonowania strefy Schengen, a państwo nie wdraża przewidzianych w ww. rozporządzeniu środków³¹ albo nie zwróciło się o pomoc mimo istniejącego wyzwania. Tylko łączne spełnienie obu warunków uprawnia Komisję do zwrócenia się do Rady, by ta przyjęła decyzję określającą niezbędne środki, których wdrożenie jest obowiązkiem FRONTEX-u. Na mocy tej decyzji państwo członkowskie jest jednocześnie zobligowane do współdziałania przy wprowadzaniu tych środków³². Każdy przypadek pozostający poza hipotezą art. 42 rozporządzenia 2019/1896 oznacza, że podjęcie przez Agencję działań na granicy zewnętrznej jest

²⁷ Wyjątkiem jest uregulowana w art. 42 rozporządzenia 2019/1896 sytuacja na granicach zewnętrznych wymagająca pilnego podjęcia działań, gdzie Rada, na podstawie wydanej przez siebie decyzji, może zobowiązać państwo członkowskie do współdziałania z Agencją przy wdrażaniu środków służących do usunięcia tego rodzaju sytuacji.

²⁸ Por. M.H. Ziembicki, *op. cit.*, s. 204.

²⁹ Por. D. Gawron, *Wpływ kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej po 2015 roku na kierunek i zakres aktywności Fronteksu*, „Polityka i Społeczeństwo” 2022, t. 20, nr 3, s. 4.

³⁰ Por. art. 36 ust. 1 rozporządzenia 2019/1896.

³¹ Chodzi tu o środki wymienione np. w art. 34 ust. 1 rozporządzenia 2019/1896.

³² Por. np. art. 42 ust. 8 rozporządzenia 2019/1896.

warunkowane uprzednim wnioskiem państwa członkowskiego, które na podstawie art. 36 ww. rozporządzenia może zwrócić się do FRONTEX-u o pomoc przy realizacji swoich obowiązków w zakresie kontroli granic zewnętrznych. Kraje należące do UE i ich ośrodki krajowe odpowiedzialne za przeprowadzanie kontroli granicznej wykorzystują tu m.in. informacje zgromadzone w ramach oceny ryzyka czy przyporządkowanego stopnia zagrożenia danemu odcinkowi granicy³³. Standardowe działania Agencji obejmują w takim przypadku koordynację wszczynanej operacji, rozmieszczanie stałej służby oraz udzielenie pomocy technicznej. Agencja wszczynać może również szybkie interwencje na granicach oraz związane z tym tzw. operacje powrotowe³⁴. Ta druga konstrukcja zasługuje na uwagę chociażby ze względu na znaczne poszerzenie możliwości samodzielnego działania Agencji w zakresie tego rodzaju przedsięwzięć. Operacje powrotowe są bowiem samodzielnie organizowane i koordynowane przez FRONTEX i obejmują kontrolę osób powracających z państw członkowskich do państwa trzeciego zarówno w sposób dobrowolny, jak i samodzielny³⁵. Działania Agencji w tym przypadku są rozliczne i mogą przybrać różny charakter, łącznie z rozmieszczeniem europejskich zespołów interwencji powrotowych, co Agencja może uczynić samodzielnie za zgodą państwa na podstawie art. 52 rozporządzenia 2019/1896.

Operacje powrotowe są kwalifikowaną postacią większego zbioru działań, które określa się mianem szybkich interwencji na granicach zewnętrznych. Szybkie interwencje (z ang. skrót RABIT) zostały po raz pierwszy ustanowione rozporządzeniem 863/2007, a obecnie są jednolicie uregulowane w art. 39 rozporządzenia 2019/1896. Do ich rozpoczęcia niezbędny jest wniosek państwa członkowskiego, którego oceny dokonuje następnie dyrektor wykonawczy Agencji. Dyrektor kieruje się w ocenie zasadności wspomnianymi powyżej analizami ryzyka, ocenami ryzyka na danym odcinku granicy oraz wszelkimi informacjami uzyskanymi od państwa członkowskiego³⁶. Decyzja jest podejmowana w ciągu dwóch dni, a do szybkich interwencji na granicach zewnętrznych wykorzystuje się personel stałej służby, choć jednocześnie pozostawiono możliwość zwrócenia się do innych państw członkowskich przez dyrektora wykonawczego o udzielenie dodatkowego wsparcia, wtedy szybka interwencja przekształcona zostaje we wspólną operację³⁷. Państwo, do którego

³³ Por. M. Maciejewska, A. Piffer, *Rola Straży Granicznej w zakresie zwalczania międzynarodowego terroryzmu i przestępczości zorganizowanej*, „Zeszyty Naukowe Ruchu Studenckiego” 2016, nr 2.

³⁴ Por. Z. Ciekankowski, J. Nowicka, S. Żurawski, *op. cit.*, s. 184.

³⁵ Por. art. 50 ust. 2 rozporządzenia 2019/1896.

³⁶ Por. art. 39 ust. 3 rozporządzenia 2019/1896.

³⁷ *Ibidem*.

zwrócono się o pomoc w operacji interwencyjnej, może odmówić tylko, jeśli samo jest postawione w sytuacji zagrożenia na granicy zewnętrznej³⁸. Przed podjęciem czynności faktycznych wymagane jest ustalenie we współpracy dyrektora wykonawczego z państwem członkowskim planu operacyjnego. Po zakończeniu tych prac rozmieszczony zostaje stały personel na odcinku lub odcinkach granicy zewnętrznej państwa członkowskiego UE z państwem trzecim. Zgodnie z art. 40 ust. 4 rozporządzenia 2019/1896 wsparcie techniczne i operacyjne w ramach szybkiej interwencji na granicy zewnętrznej obejmuje głównie pomoc Agencji w sprawdzaniu obywateli państw trzecich, którzy przybyli na granicę zewnętrzną, udzielanie informacji osobom zamierzającym ubiegać się o ochronę międzynarodową, przygotowanie operacji powrotowych oraz udzielanie wsparcia technicznego. W zależności od typu granicy zewnętrznej, na której prowadzona jest szybka interwencja, zadysponowany zostaje sektor FRONTEX-u lądowy, morski lub powietrzny oraz dedykowany sektor w przypadku konieczności podjęcia operacji powrotowych.

Zespoły szybkiego reagowania zostały po raz pierwszy użyte w 2010 r. w ramach operacji RABIT 2010 przy współuczestnictwie funkcjonariuszy Straży Granicznej³⁹. Działania operacyjne podjęte zostały na wniosek Grecji, która stanęła w obliczu trwale zwiększającego się napływu nieregularnych migrantów oraz niewydolności krajowego systemu azylowego⁴⁰. Głównym celem wspólnych działań wspierających greckie służby na granicy zewnętrznej było ograniczenie napływu migrantów nielegalnie zamierzających przekroczyć granicę grecko-turecką, prawidłowe ustalenie ich danych osobowych oraz odesłanie do krajów trzecich zgodnie z poszanowaniem podstawowych praw i ludzkiej godności tych osób (w tym zasadą *non-refoulement*)⁴¹. Choć operację RABIT 2010 traktowano w pierwszej kolejności jako możliwość przetestowania nowego rozwiązania, jakim były zespoły szybkiego reagowania⁴², to rezultaty działań na granicy zewnętrznej okazały się niezwykle skuteczne i doprowadziły do spadku nielegalnego przekraczania granicy grecko-tu-

³⁸ Por. D. Gawron, *Działania Frontexu w dobie kryzysu migracyjnego*, [w:] B. Moło (red.), *Migracja i uchodźstwo wyzwaniem dla bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej w XXI wieku*, Kraków 2018, s. 36.

³⁹ Por. P. Turczyński, J. Bonio, *Frontex: 10 lat doświadczeń i perspektywy dalszej ewolucji*, [w:] A.M. Kosińska (red.), *W obliczu kryzysu. Przyszłość polityki azylowej i migracyjnej Unii Europejskiej*, Lublin 2017, s. 59.

⁴⁰ Por. S. Carrera, E. Guild, *Joint Operation RABIT 2010' – FRONTEX Assistance to Greece's Border with Turkey: Revealing the Deficiencies of Europe's Dublin Asylum System*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, Zurych 2010, s. 3.

⁴¹ *Ibidem*, s. 5.

⁴² *Ibidem*, s. 15.

reckiej, zarówno na odcinku lądowym, jak i morskim, o 76%⁴³. Od zakończenia operacji RABIT 2010 w marcu 2011 r. wyraźnie wzrosła liczba działań prowadzonych przede wszystkim na morskich granicach zewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej⁴⁴. Działania te koncentrują się najczęściej na szlakach migracyjnych, które były wykorzystywane do nielegalnej migracji jeszcze przed utworzeniem Agencji – są to główne szlaki prowadzące z Afryki Północnej (Libia, Maroko) oraz Bliskiego Wschodu (Turcja, Liban), które stały się, obok szlaku lądowego przez Turcję i państwa Bałkanów Zachodnich, najczęściej wykorzystywane podczas kryzysu migracyjnego z 2015 r.⁴⁵ Spośród operacji morskich na szczególne uwzględnienie zasługują operacje: Mare Nostrum (zapoczątkowana pod koniec 2013 r., po katastrofie łodzi z migrantami u wybrzeży włoskiej wyspy Lampedusa), Tryton (rozpoczęta w 2014 r. i zastępująca wyżej wymienioną operację Mare Nostrum) oraz, realizowana w ramach niebędącej szybką interwencją na granicy operacji Poseidon, operacja Poseidon Sea⁴⁶ (rozpoczęta w 2016 r. i będąca obok operacji RABIT 2010 jedną z dwóch jak dotąd szybkich interwencji na granicy zewnętrznej, nie wliczając operacji powrotowych), które ukazały nieocenione znaczenie wkładu FRONTEX-u dla ratowania życia ludzi znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu. Operacje Mare Nostrum i Tryton zostały wszczęte na wniosek Włoch, które zmagaly się z napływem licznych migrantów z terenów Sahelu i Afryki Północnej⁴⁷. Mimo że pierwotnie nie zakładano ich poszukiwawczo-ratunkowego charakteru, a działania Agencji na tym obszarze Morza Śródziemnego skupiały się bardziej na działalności monitorującej, to efektem obu przedsięwzięć jest ocalenie życia około 200–250 tys. osób⁴⁸. Operacja Poseidon Sea była tak naprawdę częścią dużo większej operacji FRONTEX-u pod nazwą Poseidon, która rozpoczęła się w 2006 r. na wniosek władz

⁴³ Por. J. Szymańska, *Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej – unijna agencja z siedzibą w Polsce*, „Przegląd Europejski” 2018, nr 3, s. 168.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Por. K. Rezmer-Płotka, Katarzyna Wardin, *Implikacje decyzji politycznych i działań militarnych w Libii dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019, pp. 210, „Historia i Polityka” 2020, nr 32 (39), s. 163–166.

⁴⁶ Geneza operacji Posejdon sięga bowiem 2006 r., gdy Grecja zwróciła się do Agencji z wnioskiem o pomoc. Z tego powodu nie jest to szybka interwencja na granicy zewnętrznej *sensu stricto*, ale dla niniejszego opracowania największe znaczenie ma nasilenie operacyjne w ramach szybkiej interwencji na granicy podjęte od 2015 do 2016 r., gdy FRONTEX na kolejny wniosek Grecji rozlokował jednostki pływające na Morzu Egejskim w ramach operacji Poseidon Sea.

⁴⁷ Por. M. Szczepanik, *Mare Monstrum*, „Biuletyn Migracyjny Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego” 2015, nr 51, s. 2–3.

⁴⁸ Por. K. Wardin, *Implikacje decyzji politycznych i działań militarnych w Libii dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Toruń 2019, s. 147.

greckich (a zatem przed wejściem w życie rozporządzenia 863/2007 i utworzeniem zespołów szybkiego reagowania), by do 2013 r. objąć swoim obszarem Bułgarię oraz Morze Egejskie i grecki odcinek morskiej granicy zewnętrznej na Morzu Śródziemnym. W trakcie trwania działań o charakterze monitorującym oraz poszukiwawczo-ratunkowym, a więc w okresie od stycznia do listopada 2016 r., uratowano życie ponad 40 tys. osób⁴⁹. Niemal każda z dotychczasowych szybkich interwencji na granicy zewnętrznej ma charakter tzw. połączonych operacji (z ang. *joint operations*), co oznacza, że biorą w niej udział, obok stałej służby FRONTEX-u (a wcześniej zespołów szybkiego reagowania), także funkcjonariusze służb odpowiedzialnych za kontrolę graniczną z innych państw UE oraz państw z nią stowarzyszonych⁵⁰.

3. Dotychczasowa współpraca Agencji z Rzeczpospolitą Polską

Zaangażowanie i polski wkład w tworzenie europejskiego zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi stały się widoczne nie tylko przed utworzeniem FRONTEX-u, ale już przed przystąpieniem kraju do Unii Europejskiej⁵¹. Ochrona granic zewnętrznych pozostaje obowiązkiem spoczywającym na władzach państw członkowskich, a ewentualne wykorzystanie potencjału FRONTEX-u może mieć wymiar jedynie wspierający. Stąd niezwykle ważnym zadaniem pozostaje odpowiednie uregulowanie krajowego systemu bezpieczeństwa granic, a także zachowanie jego zgodności z politykami UE w tym zakresie⁵². Krajowym ośrodkiem odpowiedzialnym za przeprowadzanie kontroli granicznej na granicach Rzeczypospolitej Polskiej jest Straż Graniczna, powołana jako jednolita formacja mundurowa ustawą z 12 października 1990 r.⁵³ Oprócz wspomnianej ustawy i licznych regulacji prawnych umożliwiających bardzo precyzyjne wyodrębnienie statusu prawnego Straży Granicznej⁵⁴, także wkład Polski w umacnianie europejskich wartości, jeszcze

⁴⁹ Por. K. Wardin, *Operacje Unii Europejskiej na Morzu Śródziemnym a nielegalna imigracja, ich efektywność i perspektywa*, „Gospodarka Materiałowa i Logistyka” 2017, nr 12 (CD), s. 1188–1205.

⁵⁰ Por. J. Szymańska, *op. cit.*, s. 172.

⁵¹ Por. M. Adamczyk, *Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej*, „Materiały Robocze” 2005, t. 1, nr 5, Centrum Europejskie – Natolin, s. 7.

⁵² Por. A. Doliwa-Klepcka, *Współpraca organów władzy wykonawczej w Polsce z FRONTEX-em w zakresie zarządzania i ochrony granicy zewnętrznej strefy Schengen*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20/B, s. 436.

⁵³ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz. U. z 1990 r. Nr 78, poz. 462.

⁵⁴ Por. np. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 maja 1992 r. w sprawie sposobu przeprowadzania kontroli granicznej oraz kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży, sprawdzania ładunków w portach i na dworcach oraz w środkach komunikacji przez funkcjonariuszy

w etapie przedakcesyjnym⁵⁵, miał wpływ na wybór Warszawy w 2004 r. na siedzibę nowo powołanej wówczas Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej⁵⁶. Obecnie jest to uregulowane w art. 93 i art. 94 rozporządzenia 2019/1896, a szczegółowe postanowienia znajdują się w umowie zawartej między Agencją a Rzeczpospolitą Polską⁵⁷. Umieszczenie siedziby Agencji w stolicy Polski jest w obecnym stanie faktycznym i prawnym nie tylko wyrazem uznania za zaangażowanie w system zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi, ale uwydatnia również rolę Rzeczypospolitej jako państwa członkowskiego UE, położonego na styku wschodniej i zachodniej części kontynentu, będącego jednym z większych krajów należących do Unii Europejskiej w ujęciu terytorialnym i populacyjnym, a także państwa z długim przebiegiem granicy zewnętrznej z państwami trzecimi, której ukształtowanie jest niezwykle zmienne i obejmuje odcinki morskie, rzeczne oraz górskie.

Polski ustawodawca stosunkowo szybko odpowiada na zmiany europejskiego ustawodawstwa dotyczącego pozycji prawnej Agencji. Wyrazem tego jest nie tylko sprawne przyjęcie nowelizacji ustawy o ochronie granicy państwowej, która przystosowała Straż Graniczną do możliwości odpowiedzenia na utworzenie zespołów szybkiej interwencji⁵⁸, ale także istnienie struktury łącznikowej, czyli Krajowego Punktu Kontaktowego, który działa w Komendzie Głównej Straży Granicznej i służy zarówno do odpowiadania na zapotrzebowanie Agencji przy rozpoczynaniu szybkich interwencji na granicach zewnętrznych lub długich operacji połączonych, jak i do zgłaszania polskiego zapotrzebowania na wsparcie techniczno-operacyjne ze strony FRONTEX-u. W ramach powyższej nowelizacji Polska zobowiązała się także do udzielenia Agencji zaplecza technicznego, z czego skorzystano m.in. przy wspomnianej operacji RABIT 2010 oraz przy operacjach morskich prowadzonych u wybrzeży Grecji⁵⁹.

szy Straży Granicznej (Dz. U. z 1992 r. Nr 44, poz. 197), czy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lutego 1998 r. w sprawie określenia warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego i użycia broni palnej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego, a także zasad użycia broni palnej przez pododdziały odwodowe Straży Granicznej, Dz. U. z 1998 r. Nr 27, poz. 153.

⁵⁵ Por. M. Lasoń, *Udział Polski w operacjach wojskowych Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2007, nr 2, s. 270.

⁵⁶ Por. M.H. Ziembicki, *op. cit.*, s. 290.

⁵⁷ Umowa w sprawie siedziby między Rzeczpospolitą Polską a Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex), podpisana w Warszawie dnia 9 marca 2017 r.

⁵⁸ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 195, poz. 1199.

⁵⁹ Por. D. Tracz, *Współpraca Straży Granicznej i FRONTEX-u*, [w:] A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachoń-Pszenny (red.), *op. cit.*, s. 249.

Licząc od momentu ustanowienia zespołów szybkiej interwencji w rozporządzeniu 863/2007, do roku 2015, w którym FRONTEX nie posiadał jeszcze prawnych możliwości samodzielnego działania⁶⁰, Straż Graniczna była zaangażowana w blisko 100 różnych przedsięwzięć, obejmujących długoletnie misje, a także szybkie działania na granicy zewnętrznej⁶¹ zarówno jako państwo odpowiadające, jak i beneficjent. Spośród licznych operacji lądowych, morskich i powietrznych, które miały miejsce poza granicami Polski, na wymienienie zasługują m.in.: Poseidon (w tym morska operacja Poseidon Sea); Long Overstayers (operacja przeprowadzana w 2008 r. na terenie państw członkowskich UE w celu zwalczania nielegalnego wydłużania pobytu tymczasowego do celów zarobkowych)⁶²; Herakles (długoletnia, trwająca w latach 2008–2019 operacja lądowa zapobiegająca nielegalnemu przekraczaniu granicy Serbii z państwami UE); różnorodne operacje powietrzne (w tym operacja Long Stop II, mająca na celu powstrzymanie nielegalnej imigracji do państw UE drogą lotniczą z Indii, Sri Lanki oraz Bangladeszu, oraz operacja Mizar, wprowadzająca udoskonalone mechanizmy wychwytywania sfałszowanych dokumentów podróży wśród przybywających do największych europejskich portów lotniczych)⁶³. Oprócz uczestniczenia w połączonych operacjach o zróżnicowanym charakterze na terenie innych państw członkowskich oraz obu jak dotąd podjętych szybkich interwencjach na granicy zewnętrznej (RABIT 2010 oraz Poseidon z 2016 r.), Polska była także gospodarzem operacji Agencji, po raz pierwszy w 2008 r., w ramach operacji Ariadne – była to zresztą jedna z pierwszych połączonych operacji, w których brała udział Straż Graniczna, a która miała miejsce na terenie Polski i Niemiec w ramach przeciwdziałania nielegalnej imigracji do UE z terenów Ukrainy i Białorusi⁶⁴. Polskie organy odpowiedzialne za kontrolę granic zewnętrznych otrzymały wsparcie FRONTEX-u także w 2012 r. w ramach operacji Eurocup 2012, która miała służyć zwiększeniu bezpieczeństwa publicznego w trakcie Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012⁶⁵.

Z powyższego zestawienia wynika, że Polska jest stałym i aktywnym uczestnikiem przedsięwzięć Agencji w zakresie ochrony granic zewnętrznych państw członkowskich UE przed niekorzystnymi zjawiskami, z których na czoło wysuwają się

⁶⁰ Te przyznane zostały bowiem w reakcji na gwałtowne przyspieszenie kryzysu migracyjnego w 2015 r. w ramach rozporządzenia 2016/1624.

⁶¹ Por. A. Doliwa-Klepcka, *op. cit.*, s. 439.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Por. D. Tracz, *op. cit.*, s. 252.

⁶⁴ Por. A. Lodge, *Frontex, Beyond the Frontiers. Frontex: The First Five Years*, Frontex, Warsaw 2010, s. 93.

⁶⁵ Por. M. Zarecka, *Bezpieczeństwo granic Rzeczypospolitej Polskiej podczas mistrzostw Europy w piłce nożnej Euro 2012*, „Wiedza Obronna” 2014, nr 2–3, s. 21–46.

nielegalna imigracja oraz handel ludźmi. Polskie organy legislacyjne starają się też na bieżąco dokonywać nowelizacji krajowego prawa w tym zakresie. Trzon ustawodawstwa stanowią normy unijne, stosowane bezpośrednio albo implementowane do wewnętrznego porządku prawnego. Tak skoordynowane działania, połączone z praktycznym zdobywaniem doświadczenia przez krajowe organy odpowiedzialne za kontrolę granic, dają asumpt do tego, by uznać, że Polska posiada wypracowane mechanizmy działania w sytuacjach kryzysowych, które są wzorowane na modelu operacyjnym FRONTEX-u.

4. Możliwość użycia FRONTEX-u na granicy z Białorusią

Jak już powyżej zostało wspomniane, krajowy porządek prawny w zakresie norm prawnych regulujących ochronę granic RP (w tym tzw. granic zewnętrznych) zdaje się być w pełni zsynchronizowany z prawodawstwem unijnym regulującym zbliżone kwestie. Oznacza to, że z czysto prawnego punktu widzenia nie istnieją żadne przeszkody, które uniemożliwiałyby rozpoczęcie i prowadzenie działań Agencji, szczególnie tych polegających na wspieraniu Straży Granicznej w sytuacji kryzysowej. Zupełnie odmienną kwestią pozostaje oczywiście fakt, że niemal wszystkie przedsięwzięcia FRONTEX-u, które polegają na podjęciu czynności na granicach zewnętrznych i które można odnaleźć w obecnie obowiązującym rozporządzeniu 2019/1896, są warunkowane uprzednim oświadczeniem państwa członkowskiego, w którym zwraca się ono z wnioskiem o udzielenie pomocy⁶⁶. Proces wyrażenia woli przez władze państwowe zazwyczaj kształtowany jest przez przesłanki pozaprawne, w oparciu o dominujące czynniki faktyczne i polityczne, a wpływ systemu prawnego, zarówno w porządku krajowym, jak i unijnym, na tego rodzaju decyzję jest wyraźnie słabiej zarysowany. Nie oznacza to, by właściwe było przemilczenie tej kwestii, gdyż temat zwrócenia się z wnioskiem o wsparcie Straży Granicznej przez FRONTEX pojawił się w krajowym dyskursie politycznym nawet na poziomie parlamentarnym⁶⁷, lecz podobnie jak całokształt dyskusji nad prawnymi możliwościami wykorzystania potencjału Agencji na granicy RP z Białorusią pozostał na dalszym planie.

⁶⁶ Wyjątkiem pozostaje wspomniany już w tym opracowaniu przepis z art. 42 ust. 1 rozporządzenia 2019/1896.

⁶⁷ Por. stenogram z 39. posiedzenia Sejmu w dniu 13 października 2021 r. (pierwszy dzień obrad) i wypowiedź posła A. Czartoryskiego w ramach dyskusji nad sprawozdaniem Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Obrony Narodowej o pilnym rządowym projekcie ustawy o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (druki nr 1657 i 1668).

Większość krajowych wypowiedzi parlamentarzystów na ten temat została zainicjowana wystąpieniem z wnioskiem o wsparcie FRONTEX-u przez Republikę Litwy i Republikę Łotwy, na które Agencja zareagowała natychmiast, wysyłając do tych państw niewielki personel (liczący 10 funkcjonariuszy) oraz zmechanizowane patrole wzdłuż pasa granicznego z Republiką Białorusi⁶⁸. Istotnych informacji związanych ze stanowiskiem polskich władz państwowych dostarcza również odpowiedź na interpelację poselską w sprawie wykorzystania agencji FRONTEX do ochrony granic RP z października 2021 r.⁶⁹ W piśmie skierowanym do ministra spraw zagranicznych oraz ministra obrony narodowej posłowie sejmowej opozycji dążyli do uzyskania informacji na temat ewentualnego wniosku do Agencji o wsparcie dla Straży Granicznej. Ze stanowiska Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (gdyż to w gestii ministra spraw wewnętrznych pozostaje zwrócenie się do FRONTEX-u o pomoc) wynikało, że Polska z takim wnioskiem nie zamierzała wystąpić i nie prowadziła żadnych rozmów z Agencją na ten temat⁷⁰. Ministerstwo wskazywało na wciąż niewystarczający potencjał liczebny stałej służby FRONTEX, która postulowany poziom 10 tys. funkcjonariuszy osiągnie dopiero w 2027 r.⁷¹ Wskazano także, że większość funkcjonariuszy rozdysponowanych na granicę z Republiką Białorusi, w ramach klasycznych operacji łączonych (tzw. *joint operations*) lub mniej prawdopodobnej szybkiej interwencji, pochodziłaby przy obecnym stanie rzeczy z innych państw członkowskich, które same bardzo często muszą się mierzyć z nielegalną imigracją – w dodatku państwa takie mogą odmówić udziału w interwencji, powołując się na ową trudną sytuację na własnych granicach z państwami trzecimi⁷². Wobec zaprezentowanego stanowiska polskich władz można pominąć dalsze praktyczne rozważania dotyczące możliwości użycia FRONTEX-u na granicy z RP, gdyż nie należą one do tematu niniejszego opracowania, i pozostać przy teoretycznej analizie prawnych podstaw i metod, które mogłyby zostać w takiej sytuacji zainicjowane.

Zgodnie z nadrzędną dla całej Wspólnoty zasadą pomocniczości, w duchu której utrzymane jest rozporządzenie 2019/1896, działania Agencji na granicy Rzeczypo-

⁶⁸ *Frontex provides support for Lithuania, Latvia at their borders with Belarus*, <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-provides-support-for-lithuania-latvia-at-their-borders-with-belarus-hqTC5M>, frontex.europa.eu [dostęp: 1.07.2021].

⁶⁹ Por. odpowiedź na interpelację nr 26731 w sprawie wykorzystania agencji Frontex do ochrony granic terytorialnych Polski z dnia 19 października 2021 r.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ Por. załącznik nr 1 do rozporządzenia 2019/1896.

⁷² Por. D. Gawron, *Działania Frontexu...*, s. 36.

spolitej z Republiką Białorusi należałoby wprawdzie podzielić ze względu na kryterium samodzielności podmiotów w ich inicjowaniu. Instytucja UE, jaką jest Rada, która podejmuje decyzję na wniosek Komisji, może samodzielnie zlecić FRONTEX-owi wdrożenie odpowiednich środków i zobowiązać państwo członkowskie do współpracy z Agencją, jedynie po spełnieniu hipotezy zawartej w art. 42 ust. 1 rozporządzenia 2019/1896. Wynika z tego, że w pierwszej kolejności kontrola sytuacji na granicy polsko-białoruskiej musiałaby stać się nieskuteczna i spowodować zagrożenie dla dalszego prawidłowego funkcjonowania strefy Schengen, a Polska musiałaby następnie zignorować, i to kilkakrotnie, wdrażanie zalecanych przez zarząd FRONTEX-u środków w ramach odrębnych procedur⁷³ lub w sytuacji przypisania temu odcinkowi granicy stopnia krytycznego nie zwrócić się do Agencji o pomoc, mimo wydawanych w takiej sytuacji zaleceń przez dyrektora wykonawczego FRONTEX-u. Z pewnością zwiększony napływ osób zamierzających przekroczyć granicę polsko-białorską w sposób nielegalny jest zagrożeniem dla strefy Schengen, gdyż Polska pozostaje jej członkiem, a w dodatku jej granica z Republiką Białorusi jest granicą zewnętrzną, ale nawet subiektywne przypisywanie tej sytuacji rozmiarów „zagrożających funkcjonowaniu układu z Schengen” nie wypełni hipotezy prawnej z art. 42 ust. 1 rozporządzenia 2019/1896, gdyż polskie władze musiałyby nie podejmować żadnych działań i pozostawać niemal całkowicie bierne wobec naruszenia granicy państwowej. Tak się oczywiście nie stało, gdyż polskie służby mundurowe zareagowały aktywnie na powstałe zagrożenie przez liczne przedsięwzięcia, choć część z nich z pewnością pozostawała w sprzeczności z literą prawa zarówno krajowego, jak i międzynarodowego⁷⁴. Każda pozostała możliwość użycia sił FRONTEX-u na granicy polsko-białoruskiej jest już motywowana wnioskiem władz RP, z którym, zgodnie z obowiązującymi przepisami, zwraca się minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Oczywiście kluczowe znaczenie dla takiego wniosku miałyby uprzednie czynności techniczne przeprowadzane przez FRONTEX samodzielnie oraz we współpracy z władzami polskimi, szczególnie procedury wymienione w art. 25 (krajowy obraz sytuacji) oraz art. 29 (ocena analizy ryzyka) rozporządzenia 2019/1896, które

⁷³ Por. art. 32 ust. 7 i art. 32 ust. 10 rozporządzenia 2019/1896.

⁷⁴ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2022 r., IV SA/Wa 420/22, oraz wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 września 2022 r., w połączonych sprawach SA/Bk 492/22, SA/Bk 493/22 oraz SA/Bk 494/22, Lex nr 3411630, o naruszeniu zasady *non-refoulement* oraz wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13 kwietnia 2023 r., II SA/Bk 145/23, o przekroczeniu granic rozporządzenia ustawowego w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych, Dz. U. z 2020 r. poz. 435.

są przygotowane na podstawie współpracy Agencji z polskimi służbami odpowiedzialnymi za kontrolę granic w ramach krajowych punktów kontaktowych i krajowych ośrodków koordynacyjnych. Pewną przesłankę zwrócenia się o pomoc do FRONTEX-u może także stanowić odpowiednie przypisanie stopnia zagrożenia danemu odcinkowi granicy – w zależności od tego, na ile poważna byłaby ocena sytuacji na granicy RP z Republiką Białorusi, Agencja może poprzestać wyłącznie na monitorowaniu środków wdrażanych przez państwo lub zalecić Polsce zwrócenie się o pomoc. Warto tutaj zaznaczyć, że ocena taka wcale nie musi dokonywać się *ex-post*, a uznanie, że ryzyko niesie ze sobą wysoki lub krytyczny poziom zagrożenia dla granicy zewnętrznej, może zostać przyporządkowane np. w oparciu o prognozy ruchów migracyjnych czy spodziewane wydarzenia.

Reakcje na przypisanie temu odcinkowi danego stopnia są uregulowane w art. 35 rozporządzenia 2019/1896. Zgodnie z *ratio legis* zamieszczonych w tym artykule przepisów, do momentu, gdy dany odcinek ma przypisany niski lub średni stopień ryzyka, Agencja będzie jedynie sprawdzała, czy państwo wdraża odpowiednie środki, i ewentualnie uzupełniała je o kolejne, z zaznaczeniem, że chodzi tu wyłącznie o mechanizmy z wykorzystaniem potencjału krajowych służb. Pierwszą możliwością zwrócenia się o pomoc do FRONTEX-u byłoby przypisanie granicy z Białorusią wysokiego stopnia ryzyka. Zgodnie z art. 35 ust. 1 lit. c rozporządzenia 2019/1896, polskie władze w oparciu o już wdrożone krajowe mechanizmy kontroli granicznej mogłyby w takiej sytuacji wnioskować o następujące działania ze strony Agencji: rozmieszczenie stałej służby, rozmieszczenie wyposażenia technicznego, zorganizowanie szybkiej interwencji na granicy, koordynację wspólnej operacji przez Agencję czy rozmieszczenie zespołów wspierających w ramach organizowanej operacji powrotowej⁷⁵. Jeszcze inna sytuacja miałaby miejsce w przypadku przypisania, choćby części granicy polsko-białoruskiej, krytycznego stopnia zagrożenia. Wówczas Agencja zaleca, by państwo członkowskie wystąpiło o pomoc zgodnie z art. 35 ust. 1 lit. d rozporządzenia 2019/1896, a oprócz wymienionych wyżej środków, które FRONTEX może zaoferować w ramach wsparcia na etapie ryzyka na wysokim poziomie, dyrektor wykonawczy Agencji zaleca także przeprowadzenie wspólnej operacji lub szybkiej interwencji na granicy. Polska zostałaby zobowiązana, by zająć stanowisko wobec przygotowanych w ten sposób zaleceń⁷⁶. Wydaje się, że dopiero zignorowanie takiego obowiązku lub zajęcie negatywnego stanowiska

⁷⁵ Por. art. 36 ust. 2 rozporządzenia 2019/1896.

⁷⁶ Por. art. 41 ust. 2 rozporządzenia 2019/1896.

bez należytego uzasadnienia, spowodowałoby, że sytuacja na granicy polsko-białoruskiej zaczęłaby spełniać warunki przewidziane w hipotezie art. 42 rozporządzenia 2019/1896, co zmusiłoby władze polskie do współpracy z Agencją, przy czym należy pamiętać, że po stronie FRONTEX-u pozostałoby wykazanie, że wydarzenia te jednocześnie zagrażają dalszemu funkcjonowaniu strefy Schengen. Niezależnie od tego, czy działania Agencji zostałyby podjęte na wniosek władz polskich, czy w ramach procedury z art. 42, to każde przedsięwzięcie wymaga szczegółowego planu operacyjnego, który także przewidziany jest dla szybkich interwencji na granicy⁷⁷.

Ewentualne pojawienie się wsparcia udzielonego przez FRONTEX na polsko-białoruskiej granicy byłoby zapewne jedną z licznych wspólnych operacji realizowanych każdego roku w ramach współpracy Agencji z państwami członkowskimi, choć nie do końca wyjaśnione źródła zwiększonego napływu nielegalnych imigrantów na tym odcinku granicy RP z pewnością stanowiłyby swoistą nowość wśród wyzwań dla zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na dwa, zbliżone do sytuacji na granicy polsko-białoruskiej pod względem genezy ryzyka, przypadki, które wymagały przeprowadzenia wspólnych operacji. Chodzi tutaj o misje Long Stop II oraz Niris 2017, których celem było zwalczanie zorganizowanej nielegalnej imigracji drogą lotniczą i morską na teren strefy Schengen z różnych obszarów Azji (głównie Chin i subkontynentu indyjskiego)⁷⁸ oraz wszelkie działania podjęte przez FRONTEX na Morzu Śródziemnym związane z niekontrolowanym napływem nielegalnych imigrantów od strony Libii w schyłkowym okresie istnienia reżimu Muammara Kaddafiego chociażby w związku z operacjami Minerva i Hermes, które realizowano w 2010 r. Dwa ostatnie przypadki mają duże znaczenie dla sytuacji na granicy polsko-białoruskiej, gdyż wydaje się, że także i te niedawne wydarzenia są do pewnego stopnia stymulowane przez władze państw trzecich⁷⁹. Pewne podobieństwa wykazuje także wspomniana już szybka interwencja RABIT 2010, w przypadku której trzeba wskazać jednak na dysproporcję w zarządzaniu kryzysem migracyjnym, jaka rysuje się między działaniami władz polskich a ówczesnych władz greckich, których reakcje były w pewnym stopniu niewystarczające⁸⁰.

⁷⁷ Por. art. 38 ust. 2 oraz art. 39 ust. 8 rozporządzenia 2019/1896.

⁷⁸ Por. M.H. Ziembicki, *op. cit.*, s. 292.

⁷⁹ W przypadku władz libijskich z okresu rządów M. Kaddafiego, oprócz wykorzystania słabości włoskiego systemu ochrony granic, dochodziło dodatkowo także do przypadków przestępczości nadgranicznej – handlu ludźmi oraz przemytu niedozwolonych substancji; por. opracowanie zbiorowe, *Situational Overview on Trafficking in Human Beings*, Frontex, Warsaw 2011, s. 7.

⁸⁰ Por. K. Franko, *The two-sided spectacle at the border: Frontex, NGOs and the theatres of sovereignty*, „Theoretical Criminology” 2021, t. 25, nr 3, s. 387.

Niezależnie zatem od motywów, którymi uprawnione organy krajowe kierują się przy składaniu wniosku o udzielenie pomocy przez Agencję, a które są w pewnej części determinowane przez czynniki pozaprawne, Polska dysponuje szeroką gamą instrumentów, przyznanych jej na mocy rozporządzenia 2019/1896, z których w większości nie skorzystała. Środki te niekoniecznie muszą obejmować zaangażowanie osobowego potencjału FRONTEX-u. Mechanizmy wymienione w unijnych aktach prawnych pozwalają na uprzednie stosowanie czynności technicznych oraz monitorujących sytuację, które wymagają od władz krajowych woli nieprzerwanej współpracy państwa członkowskiego z Agencją i, co należy podkreślić, dzieje się to niezależnie od tego, jaki stopień zagrożenia przypisano odcinkom granicy zewnętrznej tego państwa.

Podsumowanie

Utworzona w 2004 r. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej jest centralnym punktem zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi i m.in. z tego powodu przyznano jej tak szerokie kompetencje wraz z uchwaleniem nowego rozporządzenia regulującego status Agencji. Choć wydawać by się mogło, że uwarunkowanie rozpoczęcia większości z tych działań od woli państw członkowskich jest poważnym osłabieniem pozycji prawnej FRONTEX-u i po zostawia praktyczny wymiar jego zdolności operacyjnej wyłącznie na papierze, to należy pamiętać, że w rzeczywistości takie rozwiązanie jest najpełniejszą realizacją zasady pomocniczości, która jest przecież swoistą „meta-zasadą”, stanowiącą oparcie dla całego porządku prawnego Unii Europejskiej. Postąpienie w inny sposób byłoby więc naruszeniem rozwijanych przez ostatnie kilkadziesiąt lat wartości europejskich. Mimo wszystko i tak wielokrotnie wspomniany w niniejszym opracowaniu art. 42 rozporządzenia 2019/1896, przyznający decydujący głos instytucjom unijnym w sprawie współpracy państw członkowskich z Agencją przy krytycznym zagrożeniu, ukazuje jak silnym mandatem zaufania i statusem prawnym został obdarzony FRONTEX, który w zbiorczym ujęciu przyznanych mu kompetencji jest odpowiedzialny nie tylko za codzienną koordynację wielkiego przedsięwzięcia, jakim jest zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi, ale stanowi też mechanizm szybkiej reakcji Unii Europejskiej i państw członkowskich na nagle powstające wyzwania na ich granicach z państwami trzecimi. Do takich sytuacji zaliczają się wciąż trwające wydarzenia na pograniczu polsko-białoruskim, których stopień ryzyka może się zmieniać wraz z upływem czasu.

Fakt, że władze polskie dotychczas zarządzały powstałą sytuacją za pomocą środków krajowych, przy zachowaniu ciągłości wymiany informacji z Agencją, nie oznacza, że w przyszłości nie wystąpią one z prośbą do FRONTEX-u o udzielenie wsparcia. Decyzja ta, będąca wyrazem suwerenności państw członkowskich, nawet w aktualnym stanie faktycznym nie znajduje żadnych przeszkód prawnych i pozostaje kolejną możliwością wynikającą z członkostwa RP w strukturach Unii Europejskiej. Użycie zasobów Agencji na granicy polsko-białoruskiej jest więc z prawnego punktu widzenia jak najbardziej dopuszczalne. Swoje wnioski przedstawiciele państwa członkowskiego mogą motywować jednak także innymi, pozaprawnymi przesłankami. Podobnie mogą je także wykorzystać do wskazania w dyskusji politycznej na poziomie krajowym, dlaczego o taką pomoc jeszcze nie wystąpili. W przypadku Polski i niekontrolowanego napływu nielegalnych imigrantów na jej granicę z Republiką Białorusi, kluczowym powodem braku wniosku o wsparcie FRONTEX-u było nieosiągnięcie przez Agencję pełnego wymiaru operacyjnego jej stałej służby, która dopiero za kilka lat stanie się kluczowym elementem systemu reakcji na zagrożenia dla zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi. Wystąpienie przyczyn nieco swobodniej powiązanych z systemem prawnym oznacza, że dalsze rozważania nad tym, dlaczego władze polskie dotychczas nie wystąpiły z wnioskiem o udzielenie wsparcia przez Agencję w zarządzaniu kryzysem na granicy polsko-białoruskiej, należą już do przedmiotu zainteresowania innych dyscyplin naukowych.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz. U. z 1990 r. Nr 78, poz. 462.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 maja 1992 r. w sprawie sposobu przeprowadzania kontroli granicznej oraz kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży, sprawdzania ładunków w portach i na dworcach oraz w środkach komunikacji przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, Dz. U. z 1992 r. Nr 44, poz. 197.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lutego 1998 r. w sprawie określenia warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego i użycia broni palnej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego, a także zasad użycia broni palnej przez pododdziały odwodowe Straży Granicznej, Dz. U. z 1998 r. Nr 27, poz. 153.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. L 349 z 15.11.2004 r.

Rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy oraz zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 w odniesieniu do tego mechanizmu i określające uprawnienia i zadania zaproszonych funkcjonariuszy, Dz. Urz. L 199 z 31.07.2007 r.

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 195, poz. 1199.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 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. L 251 z 16.09.2016 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylenia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624, Dz. Urz. L 295 z 14.11.2019 r.

Orzecznictwo

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2022 r., IV SA/Wa 420/22 (niepubl.).

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 września 2022 r., SA/Bk 492/22, Lex nr 3411630.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 27 października 2022 r., II SA/Bk 558/22, Lex nr 3434298.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13 kwietnia 2023 r., II SA/Bk 145/23 (niepubl.).

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13 lipca 2023 r., II SA/Bk 365/23, Lex nr 3589019.

Wyrok Sądu z dnia 6 września 2023 r., *WS i in. przeciwko Frontex*, T-600/21.

Literatura przedmiotu

Adamczyk M., *Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej*, „Materiały Robocze” 2005, t. 1, nr 5, Centrum Europejskie – Natolin.

Balawajder G., *Instytucja granic zewnętrznych Unii Europejskiej a zapewnienie bezpieczeństwa państw członkowskich w warunkach współczesnego kryzysu migracyjnego*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies” 2017, t. 5, nr 3.

Carrera S., Guild E., *Joint Operation RABIT 2010’ – FRONTEX Assistance to Greece’s Border with Turkey: Revealing the Deficiencies of Europe’s Dublin Asylum System*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, Centre for European Policy Studies (CEPS), Zurych 2010.

Ciekawowski Z., Nowicka J., Żurawski S., *Frontex w systemie zarządzania bezpieczeństwem granic Unii Europejskiej*, „De Securitate Et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności” 2023, t. 8, nr 2.

Doliwa-Klepcka A., *Współpraca organów władzy wykonawczej w Polsce z FRONTEX-em w zakresie zarządzania i ochrony granicy zewnętrznej strefy Schengen*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20/B.

Franko K., *The two-sided spectacle at the border: Frontex, NGOs and the theatres of sovereignty*, „Theoretical Criminology” 2021, t. 25, nr 3.

- Gawron D., *Działania Frontexu w dobie kryzysu migracyjnego*, [w:] B. Moło (red.), *Migracja i uchodźstwo wyzwaniem dla bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej w XXI wieku*, Kraków 2018.
- Gawron D., *Wpływ kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej po 2015 roku na kierunek i zakres aktywności Fronteksu*, „Polityka i Społeczeństwo” 2022 t. 20, nr 3.
- Lasoń M., *Udział Polski w operacjach wojskowych Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2007, nr 2.
- Lodge A., *Frontex, Beyond the Frontiers. Frontex: The First Five Years*, Frontex, Warszawa 2010.
- Maciejewska M., Piffer A., *Rola Straży Granicznej w zakresie zwalczania międzynarodowego terroryzmu i przestępczości zorganizowanej*, „Zeszyty Naukowe Ruchu Studenckiego” 2016, nr 2.
- Moraczewska A., *Instytucjonalizacja zarządzania ryzykiem na granicach zewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachon-Pszenny (red.), *Agencja Frontex w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, Lublin 2015.
- Rezmer-Płotka K., Katarzyna Wardin, *Implikacje decyzji politycznych i działań militarnych w Libii dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019, „Historia i Polityka” 2020, nr 32 (39).
- Situational Overview on Trafficking in Human Beings*, Frontex, Warsaw 2011.
- Stefan M., den Hertog L., *Frontex: Great Powers but No Appeals*, [w:] *Boards of Appeal of EU Agencies: Towards Judicialization of Administrative Review?*, Oxford 2022.
- Szczepanik M., *Mare Monstrum*, „Biuletyn Migracyjny Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego” 2015, nr 51.
- Szymańska J., *Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej – unijna agencja z siedzibą w Polsce*, „Przegląd Europejski” 2018, nr 3.
- Tracz D., *Współpraca Straży Granicznej i FRONTEX-u*, [w:] A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachon-Pszenny (red.), *Agencja FRONTEX w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, Lublin 2015.
- Trevisanut S., *Which Borders for the EU Immigration Policy? Yardsticks of International Protection for EU Joint Borders Management*, [w:] *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales*, Oxford 2014.
- Turczyński P., Bonio J., *Frontex: 10 lat doświadczeń i perspektywy dalszej ewolucji*, [w:] A.M. Kosińska (red.), *W obliczu kryzysu. Przyszłość polityki azylowej i migracyjnej Unii Europejskiej*, Lublin 2017.
- Wardin K., *Implikacje decyzji politycznych i działań militarnych w Libii dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Toruń 2019.
- Zarecka M., *Bezpieczeństwo granic Rzeczypospolitej Polskiej podczas mistrzostw Europy w piłce nożnej Euro 2012*, „Wiedza Obronna” 2014, nr 2–3.
- Ziembicki M.H., *FRONTEX jako agencja wyspecjalizowana Unii Europejskiej*, Białystok 2021.