

Rola unijnych agencji migracyjnych w kreowaniu standardów zarządzania bezpieczeństwem migracyjnym w dobie europejskiego kryzysu migracyjnego¹

ANNA MAGDALENA KOSIŃSKA²

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

W niniejszym artykule zanalizowane zostały regulacje prawne odnoszące się do działania tzw. unijnych agencji migracyjnych. Zgodnie z przyjętym założeniem kreowanie unijnej polityki migracyjnej opiera się w dużym stopniu na zasadzie priorytetu bezpieczeństwa migracyjnego. Zasada ta zakłada przyjęcie jak najwyższego poziomu bezpieczeństwa wobec wszystkich uczestników procesu migracyjnego. Z zasadą tą powiązane jest również prawo solidarnościowe do bezpieczeństwa migracyjnego. Szczególną rolę w realizacji polityki migracyjnej UE pełnią tzw. migracyjne agencje zdecentralizowane – Frontex, EASO i eu-LISA. Autorka analizuje regulacje prawne odnoszące się do działań każdej z nich oraz poziom ich praktycznego wdrożenia, skupiając się szczególnie na okresie po kwietniu 2015 r. tj. po eskalacji europejskiego kryzysu migracyjnego.

Słowa kluczowe: migracje, bezpieczeństwo migracji, prawo do bezpieczeństwa migracyjnego, Frontex, EASO, eu-LISA

The role of the European Union Migration Agencies in the Creation of Standards of Migration Security Management in the Time of Migration Crisis

The article analyses legal regulations with regard to the activities of the so-called EU "migration agencies". In accordance with the adopted assumption, EU policy-making in the area of migration is based to a large degree on the principle of the priority of migration security. This principle entails

¹ Artykuł jest efektem realizacji projektu badawczego "Zarządzanie bezpieczeństwem w prawie i polityce azylowej i powrotowej Unii Europejskiej w obliczu kryzysu migracyjnego" o numerze rejestracyjnym nr 2016/23/D/H55/00404 finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki. Artykuł prezentuje stan prawny na dzień 30.09.2018 r.

² Kontakt: kosania@kul.pl, nr ORCID: 0000-0002-0915-874X

the adoption of the highest standards of security with regard to all the actors of the migration process. The solidarity right to migration security is also related to the above principle. A special role in the implementation of the EU migration policy is played by the so-called decentralized "migration agencies": Frontex, EASO and eu-LISA. The author discusses the legal regulations pertaining to the activities of the said agencies and the level of the implementation of the regulations, focusing especially on the period after April 2015, i.e. after the escalation of the migration crisis.

Keywords: migration, migration security, right to migration security, Frontex, EASO, eu-LISA

1. Uwagi wstępne

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie implementacji ustrojowej zasady priorytetu bezpieczeństwa migracyjnego w kompetencji administracji UE i praktycznej implementacji prawa do bezpieczeństwa migracyjnego w działaniach organów Unii Europejskiej. Na potrzeby prowadzonych badań powinno się rozumieć zasadę priorytetu bezpieczeństwa migracyjnego „jako przyjęcie – zarówno na poziomie określania strategii politycznych, zwłaszcza zaś na poziomie prawodawczym – priorytetu zagwarantowania jak najwyższego możliwego poziomu bezpieczeństwa wszystkim uczestnikom procesu migracyjnego, zarówno więc samym migrantom, jak też społeczeństwu przyjmującemu”³.

Zakres prowadzonych dla celów niniejszego artykułu badań dotyczy bezpośrednio pojęcia bezpieczeństwa migracyjnego⁴. Bezpieczeństwo migracyjne traktowane powinno być jako termin prawniczy, odnoszący się do pewnego stanu idealnego, w którym jednostka, będąca reprezentantem pewnej społeczności (czy to społeczeństwa goszczącego czy też migrantem), ma zagwarantowaną „wolność od strachu” (*freedom from fear*)⁵. Bezpieczeństwo migracyjne to zatem taki stan, w którym migranci przybywający do krajów goszczących mogą czuć się bezpieczni na poziomie podróży, admisji na granicy, dostępu do ochrony międzynarodowej oraz ewentualnej realizacji powrotu do kraju pochodzenia, mając zagwarantowane pełne poszanowanie praw podstawowych. Z kolei przyjęcie koncepcji bezpieczeństwa migracyjnego wobec społeczeństwa przyjmującego zakłada ochronę przedstawicieli tejże społeczności przed zagrożeniami wynikającymi z obecności migrantów na terytorium państw

³ A.M. Kosińska, *The Creative Role of the European Council in the Area of Managing Asylum Migration and Return of Third-Country Nationals to Their Country of Origin in the Times of the Migration Crisis*, „Yearbook of Polish European Studies” Vol. 20/2017, p.101–128.

⁴ Nie ulega jednak wątpliwości, że zdefiniowanie samego pojęcia bezpieczeństwa na potrzeby badań prawnych nasyca wielu trudności: zob. S. Sulowski (2009), *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd bezpieczeństwa wewnętrznego” nr 1/2009, s. 10–13. Na temat bezpieczeństwa migracyjnego zob. również: *Handbook on Migration and Security* (2017), P. Bourbeau (red.), Edward Elgar Publishing.

⁵ G. Oberleitner, S. Salomon (2017), *Whose Security? Introductory Remarks on People on the Move and the Reclaiming of Security*, in: *Blurring Boundaries: Human Security and Forced Migration*, S. Salomon, L. Heschl, G. Oberleitner, W. Bedenek, Leiden– Boston, p. 17.

goszczących (w zakresie porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, społecznego i kulturowego)⁶.

Ponadto w zakresie prowadzonych badań przyjęto założenie, że istnieje tzw. prawo do bezpieczeństwa migracyjnego, które jest prawem o charakterze solidarnościowym, tj. prawem trzeciej generacji w doktrynie praw człowieka, chroniących społeczeństwo przyjmujące przed zagrożeniami wynikającymi z ruchów migracyjnych, a jednocześnie zapewniające ochronę migrantom poszukującym azylu w krajach europejskich. Prawo do bezpieczeństwa migracyjnego jest bezpośrednio powiązane również z indywidualnym prawem do bezpieczeństwa i swoje uzasadnienie znajduje w koncepcji *human security*⁷ oraz idei *living together*⁸. Można przyjąć, że prawo to chroni społeczeństwo przyjmujące przed zagrożeniami wynikającymi z ogromnych, trudnych do kontrolowania przepływów migracyjnych, a z drugiej strony imigrantom zmuszonym do migracji gwarantuje bezpieczne poszukiwanie ochrony i bezpieczeństwo podczas całego procesu migracyjnego.

Ocena zastosowania i efektywności zasady priorytetu bezpieczeństwa migracyjnego przeprowadzona zostanie w oparciu o analizę działalności tzw. agencji migracyjnych – Frontexu, EASO i eu-LISY na podstawie aktów prawnych i dokumentów politycznych oraz aktów administracyjnych UE⁹. Analiza obejmie również badanie zależności pomiędzy wzmocnieniem możliwości działania administracji UE w obszarze gwarancji bezpieczeństwa migracyjnego a możliwością derogacji pewnych praw podstawowych przysługujących migrantom.

Badany okres rozwoju prawa i polityki migracyjnej w ww. obszarze dotyczącym zarządzania migracją azylową i migracją nieregularną obejmuje okres od momentu eskalacji europejskiego kryzysu migracyjnego tj. zasadniczo od kwietnia 2015 r. W kwietniu 2015 r. u wybrzeży Libii miał miejsce tragiczny w skutkach wypadek, w którym zginęło ok. 900 migrantów próbujących się przedostać do Unii Europejskiej z Afryki. Konsekwencją wypadku było zwołanie nadzwyczajnego szczytu Rady Europejskiej, a następnie przyjęcie przez Komisję Europejską planu działania zwanego „Europejskim programem w zakresie migracji” (*European Agenda on Migration*)¹⁰.

⁶ Szeroko kwestie te były analizowane w artykule: A.M. Kosińska, B. Mikołajczyk, *Does the Right to Migration Security Already Exist? Considerations from the Perspective of the EU's Legal System*, „European Journal of Migration and Law” Vol. 2019 (21) Issue 1, pp. 83–116.

⁷ G. Oberleitner, S. Salomon (2017), *Whose Security? Introductory Remarks on People on the Move and the Reclaiming of Security...*, p. 11.

⁸ Zob. Kosińska, Mikołajczyk, *Does the Right to Migration Security Already Exist? Considerations from the Perspective of the EU's Legal System*, [w druku]; a także A.M. Kosińska (2018), *Prawa kulturalne obywateli państw trzech w prawie Unii Europejskiej*, Lublin, Wydawnictwo KUL, s. 218nn.

⁹ Dla prowadzonych w niniejszym artykule analiz przepisów prawa oraz *acquis communautaire* zastosowana została metodologia typowa dla nauk prawnych – przede wszystkim metoda dogmatyczno-prawna.

¹⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – „Europejski program w zakresie migracji”, Bruksela, dnia 13.5.2015 r. Com(2015) 240 final, dalej jako: Europejski program w zakresie migracji.

Kryzys migracyjny, jakiego doświadczyła Europa, uwidocznił się w momencie eskalacji konfliktu w Syrii. Mimo że nasilone ruchy migracyjne z państw trzecich do Unii Europejskiej miały już miejsce w latach poprzednich (m.in. w związku z wydarzeniami Wiosny Arabskiej), to jednak w 2015 r. doszło do największego w ostatnich latach napływu migrantów do UE¹¹. W obliczu ponad 1 300 000 złożonych wówczas w krajach Unii Europejskiej wniosków azylowych¹², dotychczasowe instrumentarium prawne, funkcjonujące w ramach Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, okazało się niewystarczające. W ramach wdrażania strategii radzenia sobie z kryzysem migracyjnym, instytucje UE zaproponowały przyjęcie konkretnych rozwiązań, spośród których szczególnie ważne były propozycje zmian legislacyjnych¹³.

Na wstępie niniejszych rozważań pragnę również zasygnalizować, że w narracji europejskiej i międzynarodowej dyskusji o migracjach zmienia się język, jakim je opisujemy. Bezpośrednią konsekwencją rewolucji technologicznej jest także nowe słownictwo, które charakteryzuje zagrożenia i wyzwania związane z bezpieczeństwem migracji. Po pierwsze, obecna polityka migracyjna związana jest ze zjawiskiem sekurytyzacji migracji¹⁴ i jej denacjonalizacją¹⁵. W doktrynie używa się również terminu „bezpieczeństwo biometryczne” (*biometric security*)¹⁶. W kontekście zarządzania granicami w dyskursie publicznym stosowane są pojęcia „granice technologicznych” (*technological borders*) czy też „e-granic” (*e-borders*)¹⁷ i mówi się wprost o tzw. technologiach migracyjnych – *migration technology*¹⁸. Z kolei w związku

¹¹ Zob. E. Guild (2016), *The Complex Relationship of Asylum and Border Controls in the European Union*, in: V. Chetail, P. De Bruycker, F. Maiani (red.), *Reforming the Common European Asylum System. The New European Refugee Law*, Leiden–Boston, Brill, p. 44. Zob. również W.J. Janik, E.J. Jaremczuk (2017), *Artykuł wprowadzający. Niekontrolowana migracja jako zagrożenie dla Europy – polski strach przed uchodźcami*, w: E.J. Jaremczuk (red.), *Migracje i kryzys uchodźczy w Europie. Rzeczywistość i wyzwania*, Poznań, wyd. FNCE, s. 11–14; M. Pacek (2016), *European Europe – The Migration Crisis of European Integration*, „Yearbook of Polish European Studies” vol. 19/2016, p. 91–92.

¹² Latest asylum trends – 2015 overview, European Asylum Support Office, www.easo.eu [dostęp: 15.09.2018].

¹³ Historia aktywności w zakresie zmian zarządzania polityką migracyjną i radzenia sobie z kryzysem migracyjnym dostępna jest na stronie Rady UE i Rady Unii Europejskiej: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-presures/history-migratory-presures/> [dostęp: 15.09.2018].

¹⁴ Zob. również T. Spijkerboer (2017), *Changing Paradigms in Migration Law and Research*, in: C. Grutters, S. Mantu, P. Minderhoud (red.), *Migration on the Move. Essays on the Dynamics of Migration*, Leiden–Boston, Brill, p. 16; H. Dijstelbloem, A. Meijer, M. Besters (2011), *The Migration Machine*, in: H. Dijstelbloem, A. Meijer (red.), *Migration and the New Technological Borders of Europe*, Hampshire, Palgrave MacMillan, p. 8.

¹⁵ T. Spijkerboer (2017), *Changing Paradigms in Migration Law and Research*, p. 16.

¹⁶ M. Maguire (2016), *Vanishing Borders and Biometric Citizens*, in: G. Lazaridis (red.), *Security, Insecurity and Migration in Europe*, London–New York, Routledge, p. 32. Jak zauważa M. Maguire „Bezpieczeństwo biometryczne odnosi się do rozpoznawania osób oraz weryfikacji tożsamości na podstawie cech fizycznych, które są uważane za unikalne dla jednostki” (tłum. A.K.).

¹⁷ A. Meijer, M. Besters (2011), *The Migration Machine*, p. 1.

¹⁸ *Ibid.*, p. 7.

z nasilonymi ruchami migracyjnymi w obszarze Morza Śródziemnego spopularyzowany został termin „bezpieczeństwo morskie” (*maritime security*) i „migranci w łodziach” (*boat migrants*)¹⁹.

Rozwój technologii w obszarze zarządzania granicami stanowi wyzwanie dla ewolucji instrumentów prawnych umożliwiających implementację rewolucji technologicznej. Za wdrażanie europejskiego prawa migracyjnego w obszarze bezpieczeństwa biometrycznego i granic technologicznych są obecnie w największym stopniu odpowiedzialne tzw. agencje migracyjne. **Agencje migracyjne to termin techniczny przyjęty na potrzeby niniejszego opracowania. Obejmuje on trzy najważniejsze w chwili obecnej agencje unijne odpowiedzialne za wdrażanie *acquis* migracyjnego – Frontex, EASO i eu-LISA.** Charakter działań podejmowanych przez agencje migracyjne, będące przedmiotem analizy w niniejszym artykule, pozwala stwierdzić, że mają one cechy tzw. agencji zdecentralizowanych²⁰.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że agencja UE to „specjalne zdecentralizowane struktury, zwykle tworzone na podstawie prawa wtórnego, mające osobowość prawną, rozporządzające zróżnicowanym mandatem kompetencyjnym w zakresie wsparcia organów unijnych, państw członkowskich i ich obywateli w obszarach wydzielonych dziedzin polityk unijnych”²¹. Agencje są zatem co do zasady organami pozatraktatowymi tworzonymi na podstawie rozporządzenia, jednak podstawą ich utworzenia są przepisy traktatu²². Jak zauważa A. Parol, agencje tworzone są w celu

¹⁹ V. Moreno-Lax, E. Papastavridis (2016), *Tracing the Bases of an Integrated Paradigm for Maritime Security and Human Rights at Sea*, in: V. Moreno – Lax, E. Papastavridis (red.), „*Boat Refugees*” and *Migrants at Sea: A Comprehensive Approach. Integrating Maritime Security with Human Rights*, Boston-Leiden, Brill, p. 1.

²⁰ M. Wieloński (2015), *Prawny wymiar funkcjonowania agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej. Wnioski na przyszłość*, w: M. Witkowska, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne w Unii Europejskiej*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, s. 41. Cechami tymi są: „1. podporządkowanie prawu Unii Europejskiej, 2. powoływanie aktem prawa wtórnego, 3. posiadanie osobowości prawnej, 4. wydawanie w części przypadków indywidualnych decyzji administracyjnych wpływających na sytuację prawną stron trzecich, 5. funkcjonowanie, z nielicznymi wyjątkami, w oparciu o środki z budżetu Unii Europejskiej, 6. trwały charakter i siedziba w jednym z państw członkowskich UE, 7. finansowa oraz administracyjna autonomia, a także niezależność w wykonywanych czynnościach”. Na temat Agencji UE zob. również: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_en [dostęp: 12.09.2018].

²¹ K.A. Wojtaszczyk (2015), *Agencje w systemie Unii Europejskiej. Typologia oraz podstawy teoretycznometodologiczne prowadzenia badań*, w: M. Witkowska, K. A. Wojtaszczyk (red.), *Agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne w Unii Europejskiej*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, s. 11. Zob. również M. Witkowska (2015), *Wymiar funkcjonalny działania agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych w systemie Unii Europejskiej*, w: M. Witkowska, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne w Unii Europejskiej*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, s. 82. Zob. również: A. Dumala (red.), *Agencje w systemie Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002.

²² A. Parol (2015), *Status prawno-ustrojowy FRONTEX-u w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, w: A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachon-Pszenny (red.), *Agencja Frontex w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, Lublin 2015, Wydawnictwo KUL, s. 38.

częściowego wyłączenia Komisji Europejskiej w wykonywaniu zadań o charakterze technicznym lub naukowym, a także umożliwiają ograniczenie przekazywanych KE kompetencji²³. Jak z kolei podkreśla A. Nowicka, agencje unijne mogą stać się skutecznym środkiem efektywnego zarządzania publicznego²⁴.

2. Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna i jej rola w realizacji priorytetu bezpieczeństwa migracyjnego

Agencja Frontex²⁵ funkcjonowała od 2004 r. jako Europejska Agencja Zarządzania Operacyjnego na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej²⁶. Powołanie Agencji umożliwiło zinstytucjonalizowane zarządzanie granicami UE, jak również wpłynęło na sekurytyzację migracji i zinstytucjonalizowanie kontroli przepływu osób²⁷. Niewątpliwym osiągnięciem Agencji w zarządzaniu bezpieczeństwem był mariaż z przemysłem technologicznym (*technology industry*)²⁸, który umożliwił prowadzenie skutecznych działań wywiadowczych w obszarze analizy ryzyka²⁹. Ponadto efektem rozszerzenia w 2011 r. mandatu Frontex było utworzenie w 2013 r. wielkoskalowego systemu informatycznego „w zakresie wymiany

²³ A. Parol (2015), *Status prawno-ustrojowy FRONTEX-u w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, s. 37.

²⁴ A. Nowicka (2012), *Metoda zarządzania przez rezultaty w agencjach Unii Europejskiej jako sposób efektywnego zarządzania publicznego*, M. Sadowski, P. Szymaniec (red.), „Prace z teorii i historii prawa oraz administracji publicznej”, „Acta Erasmiana” IV, Wrocław, s. 123.

²⁵ Akronim FRONTEX pochodzi od słów *fronticres exterieures*, oznaczającego granice zewnętrzne, zob. N. Wołucka (2015), *Status Frontexu – jako wyspecjalizowanej Agencji Unii Europejskiej*, „Studenckie Zeszyty Naukowe UMCS”, Zeszyt 27, Rok XVIII (2015), s. 124.

²⁶ Utworzona na podstawie Rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiającej Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 349 z 25.11.2004 r., s. 1–11), zreformowana na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 z dnia 25 października 2011 r. zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiającej Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej Dz. Urz. UE L 304 z 22.11.2011 r. r., s. 1–17. Zob. również: R. Mungianu (2016), *Frontex and Non-Refoulement. The International Responsibility of the EU*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 1ff.

²⁷ V. Moreno-Lax (2017), *Accessing Asylum in Europe. Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law*, Oxford, Oxford University Press, s. 153. W literaturze podkreśla się, że powołanie Agencji było również odpowiedzią na wydarzenia 9/11 i konieczność zapewnienia bezpieczeństwa państwo strefy Schengen.

²⁸ I. Mann (2016), *Humanity at Sea. Maritime Migration and the Foundations of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 173.

²⁹ CIRAM – *Common Integrated Risk Analysis*, zob. A. Gruszczak (2015), *Zadania wywiadowcze Agencji Frontex – prawo – procedury – efekty*, w: A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachon-Pszenny (red.), *Agencja Frontex w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, Lublin, Wydawnictwo KUL, s. 24nn.

informacji i współpracy dotyczącej nadzoru (...)”³⁰ – Europejskiego Systemu Ochrony Granic (EUROSUR)³¹.

Działania Agencji Frontex w obszarze zarządzania bezpieczeństwem na granicach zewnętrznych Unii powiązane są z szerokim instrumentarium prawnym Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Należy wymienić tutaj nie tylko rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 z dnia 22 października 2013 r., ustanawiające europejski system nadzorowania granic (EUROSUR), ale również przyjmowane po 2011 r. akty prawne, takie jak nowy Kodeks Graniczny Schengen³², czy też Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 656/2014 z dnia 15 maja 2014 r., ustanawiające zasady ochrony zewnętrznych granic morskich (*EU Sea External Border Regulation*)³³. Problem zarządzania granicami powiązany jest również z problematyką nieregularnej migracji – stąd działania Agencji wpisane są w priorytety polityki migracyjnej UE, takie jak zwalczanie przemytu, handlu ludźmi i terroryzmu.

Wśród działań praktycznych podejmowanych w zakresie wdrażania zasady bezpieczeństwa migracyjnego prowadzone były przez Frontex operacje morskie: Hera, Tryton i Posejdon³⁴. W odpowiedzi na wypadek w okolicach Lampedusy w 2013 r. powołana została Śródziemnomorska Grupa Zadaniowa (*Task Force Mediterranean*)³⁵.

W zakresie zmian zainicjowanych przez kryzys migracyjny należy podkreślić, że już w Europejskim programie w zakresie migracji Komisja zapowiedziała zwiększenie

³⁰ A. Szachoń-Pszenny, N. Wantuch (2015), *Celowość budowy i charakter prawny EUROSUR-u*, w: A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachoń-Pszenny, *Agencja Frontex w strefie Schengen*, s. 84.

³¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 z dnia 22 października 2013 r. ustanawiające europejski system nadzorowania granic (EUROSUR), Dz. Urz. UE L 295 z 6.11.2013 r., s. 11–26. Zob. również D. Broeders (2011), *A European „Border” Surveillance System under Construction*, w: H. Dijkstra, A. Meijer, *Migration and the New Technological Borders of Europe*, Hampshire, Palgrave MacMillan, p. 40ff.

³² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz. Urz. UE L 77 z 23.3.2016 r., s. 1–52.

³³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 656/2014 z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiające zasady ochrony zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 189 z 27.06.2014 r., s. 93. Zob. również Mungianu, *Frontex and Non-Refoulement. The International Responsibility of the EU*, p. 196.

³⁴ I. Glynn, *Asylum policy, boat people and political discourse. Boats, Votes and Asylum in Australia and Italy*, Palgrave MacMillan 2016, p. 168, 178. Zob. również S. Carrera, L. den Hertog (2016), *A European Border and Coast Guard: What’s in a name?*, „CEPS Paper in Liberty and Security in Europe”, No 88 / March, p. 5–7. Na temat *joint operations* (wspólnych operacji) zob. również: R. Mungianu, *Frontex and Non-Refoulement. The International Responsibility of the EU*, p. 207ff.

³⁵ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the work of the Task Force Mediterranean, Brussels, 4.12.2013 COM(2013) 869 final. Zob. również: P. de Bruycker, E. Tsourdi (2016), *Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension*, w: V. Chetail. P. de Bruycker, F. Maiani, *Reforming the Common European Asylum System. The New European Refugee Law*, Leiden-Boston, Brill, p. 505.

budżetu na operacje Tryton i Posejdon prowadzone przez Frontex³⁶. Odpowiedzią na kryzys migracyjny było również zaangażowanie Frontexu w realizację działań związanych z uruchomieniem i funkcjonowaniem hotspotów³⁷, jak również powołanie oficera łącznikowego Agencji w Turcji³⁸.

Od początku intencją zmian wprowadzanych we Frontexie było takie zreformowanie jego mandatu, aby możliwe było prowadzenie własnych misji Frontexu podejmowanych z inicjatywy Agencji³⁹ i przekształcenie Agencji w Europejską Straż Graniczną⁴⁰. Zmiana mandatu Agencji była sygnalizowana w konkluzjach Rady Europejskiej z października 2015 r.⁴¹. W grudniu 2015 r. KE przedstawiła propozycje zmian, które powinny zostać wdrożone celem zapewnienia skutecznej ochrony granic zewnętrznych UE⁴². 15 grudnia 2015 r. Komisja przedstawiła również projekt rozporządzenia powołującego Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną⁴³.

Rozporządzenie ustanawiające Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną weszło w życie 6 października 2016 r. (dalej jako rozporządzenie 2016/1624)⁴⁴. Tekst Rozpo-

³⁶ Europejski program w zakresie migracji , s. 3.

³⁷ Ibid., s. 6. *Hotspot* to z ang. „gorący punkt”, w terminologii migracyjnej również jako „punkt centralny”. Jak wyjaśniała Komisja Europejska, w przygotowanym opracowaniu na temat hotspotów, agencje migracyjne w ramach punktów centralnych mają za zadanie „pracować w terenie z władzami państw członkowskich pierwszej linii, aby wspierać je w wypełnianiu zobowiązań wynikających z prawa UE i przeprowadzać szybką identyfikację i rejestrację napływających migrantów oraz pobierać od nich odciski palców. Działalność poszczególnych agencji będzie się wzajemnie uzupełniać”. Zob. Podejście Hotspot do zarządzania wyjątkowymi przepływami migracyjnymi, Komisja Europejska, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_pl.pdf [dostęp: 22.01.2019].

³⁸ *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the work of the Task Force Mediterranean* , p. 8.

³⁹ Ibid., p. 10

⁴⁰ Idea stworzenia Europejskiej Straży Granicznej pojawiła się w UE już wcześniej, o czym świadczy przygotowany w 2014 r. raport – https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016_home_esbg_frp_001_esbg_final_report_3_00_en.pdf [dostęp: 12.09.2018]. Zob. również Konkluzje RE z 26 czerwca 2015 r. dostępne na stronie www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/ [dostęp: 14.09.2018].

⁴¹ Konkluzje Rady Europejskiej z 15 października 2015 r. dostępne na stronie www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/ [dostęp: 14.09.2018].

⁴² Zob. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_en.htm?locale=EN [dostęp: 11.10.2018].

⁴³ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC*, Strasbourg, 15.12.2015, COM(2015) 671 final 2015/0310 (COD). Zob. P. Turczyński, J. Bornio (2017), *Frontex: 10 lat doświadczeń i perspektywy dalszej ewolucji*, w: A.M. Kosińska, *W obliczu kryzysu. Przyszłość polityki azylowej i migracyjnej Unii Europejskiej*, Lublin, Wydawnictwo KUL, s. 64. Zob. również A. Dziewulska, A.M. Ostrowska (2016), *The Crooked Logic of Migration Policies and Their Malthusian Roots*, "Yearbook of Polish European Studies" vol. 19/2016, p. 72; P. Antoń (2016), *Wpływ kryzysu migracyjnego na funkcjonowanie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex)*, „Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ Nauki Społeczne”, Numer 13 (2/2016), s. 65–86.

⁴⁴ 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

ządzenia zawiera szereg zapisów, które, w ocenie autorki, mają istotne znaczenie dla zapewnienia skutecznego wdrażania zasady priorytetu bezpieczeństwa migracyjnego w zarządzaniu przepływami migracyjnymi w państwach członkowskich Unii Europejskiej i na jej granicach zewnętrznych.

Art. 4 rozporządzenia 2016/1624 wprowadza definicję legalną europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami (EZZG), przez które należy rozumieć kontrolę graniczną, akcje poszukiwawcze osób znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu, analizę ryzyka, współpracę państw członkowskich wspieraną i koordynowaną przez Frontex, współpracę międzyagencyjną, współpracę z państwami trzecimi, środki techniczne i operacyjne, jak również stosowanie najnowszych technologii i systemów wielkoskalowych, powroty do krajów pochodzenia, mechanizm kontroli jakości zarządzania granicami oraz mechanizmy solidarnościowe. Definicja ma charakter zamknięty. Szczególnie ciekawe jest wpisanie w nią polityki powrotowej obywateli państw trzecich (których pobyt miał charakter nieudokumentowany i co do których wydano zobowiązanie do powrotu) stanowiącej dość istotną część *acquis* migracyjnego⁴⁵; jak również tzw. mechanizmów o charakterze solidarnościowym. Definicja niedookreśla, co tym mechanizmem dokładnie jest, jedynie wskazuje, że mogą to być unijne instrumenty finansowania. Wydaje się jednak, że za taki mechanizm uznać można operację morską prowadzoną nie przez Frontex, ale przez państwa członkowskie – „Eunav for Med. Operation Sophia”, która została uruchomiona w czerwcu 2015 r.⁴⁶ i której mandat został wydłużony przez Radę UE do końca 2018⁴⁷. Definicja EZZG wpisuje się w zakres realizacji zasady priorytetu bezpieczeństwa migracyjnego, z jednej strony – poprzez skupienie się na zapewnianiu bezpieczeństwa wewnętrznego strefy Schengen, z drugiej zaś – wskazanie w drugim punkcie art. 4 na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa migrantów na morzu.

Wśród zadań przypisanych Agencji na mocy nowego rozporządzenia zwraca uwagę nadanie jej kompetencji tworzenia i rozmieszczania „zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, w tym rezerwy szybkiego reagowania, rozmieszczanych do udziału we wspólnych operacjach i szybkich interwencjach na granicy oraz w ramach zespołów wspierających zarządzanie migracjami” (art. 8 lit. g rozporządzenia

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/WNE, Dz. Urz. UE L 251 z 16.09.2016 r. s. 1; G. Balawajder (2017), *Instytucjonalny wymiar ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej w kontekście bezpieczeństwa państw członkowskich*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies”, Tom 6 nr 1 (2017), s. 86nn.

⁴⁵ Zob. na ten temat *Acquis Return. Doświadczenia i implementacji i rozwój polityki powrotowej Unii Europejskiej* (2015), A. Kosińska, P. Wojtasik (red.), Lublin, Instytut na rzecz Państwa Prawa.

⁴⁶ *Council Decision (CFSP) 2015/972 of 22 June 2015 launching the European Union military operation in the southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED)*, Dz. Urz. UE L 157 z 23.06.2015 r., s. 51.

⁴⁷ *Council Decision (CFSP) 2017/1385 of 25 July 2017 amending Decision (CFSP) 2015/778 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED operation SOPHIA)*, Dz. Urz. UE L 194 z 26.07.2017 r., s. 61.

2016/1624), jak również „tworzenie i rozmieszczanie europejskich zespołów interwencji powrotowych w czasie interwencji powrotowych” (art. 8 lit. o rozporządzenia 2016/1624).

Ponadto instrumentem umożliwiającym zwiększenie kontroli bezpieczeństwa migracyjnego jest wyznaczanie oficerów łącznikowych Agencji w państwach członkowskich (art. 12 rozporządzenia 2016/1624). Oficerowie łącznikowi są wyznaczeni przez dyrektora wykonawczego Agencji (decyzja podlega zatwierdzeniu przez zarząd) i mogą być odpowiedzialni za maksymalnie cztery państwa członkowskie znajdujące się blisko siebie. Działają w imieniu Agencji i w wykonywaniu swoich zadań przyjmują instrukcje wyłącznie od Agencji. Zadania oficerów określa art. 12 ust. 3 rozporządzenia 2016/1624. Ważnym elementem obowiązków oficera łącznikowego jest działanie na rzecz „(...) wspierania stosowania dorobku Unii związanego z zarządzaniem granicami zewnętrznymi, w tym w zakresie poszanowania praw podstawowych”. Wykonywanie mandatu przez oficerów łącznikowych powinno mieć zatem realne przełożenie na ujednoczenie standardów zarządzania granicami i podwyższenie gwarancji bezpieczeństwa migracyjnego zgodnego ze standardami UE, przy jednoczesnym poszanowaniu praw człowieka. Mechanizm prawny wprowadzony przez rozporządzenie należy ocenić pozytywnie w zakresie możliwości skutecznego zarządzania bezpieczeństwem na granicach UE.

Zgodnie z przepisami nowego rozporządzenia Agencja może również inicjować wspólne operacje i szybkie interwencje na granicach zewnętrznych (art. 15 rozporządzenia 2016/1624). Kompetencja ta jest efektem poszerzenia mandatu Frontexu i pozwala na realne działania na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych. Szybkie interwencje na granicach zewnętrznych są odpowiedzią na doświadczenia państw unijnych z okresu początku kryzysu migracyjnego w 2015 r. i stosowane mogą być „w przypadku masowego napływu do punktów na granicach zewnętrznych obywateli państw trzecich usiłujących przedostać się na terytorium tego państwa członkowskiego w sposób niedozwolony” (art. 15 ust. 2 rozporządzenia 2016/1624)⁴⁸. Działania takie prowadzone są na wniosek państw członkowskich, które doświadczają presji migracyjnej⁴⁹.

Nowe rozporządzenie, powołujące Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną, wprowadza szereg mechanizmów, które mogą być natychmiast zastosowane w przypadku ryzyka wystąpienia kryzysu migracyjnego, aby zapobiec takim trudnym wydarzeniom, jakie miały miejsce w 2015 r. Zgodnie z jego art. 18 w obliczu wystąpienia

⁴⁸ Procedura uruchamiania szybkiej interwencji na granicy jest regulowana przez art. 17 rozporządzenia 2016/1624.

⁴⁹ Zgodnie z art. 15 ust. 5 rozporządzenia 2016/1624: „Cele wspólnej operacji lub szybkiej interwencji na granicy można osiągnąć w ramach operacji wielofunkcyjnej. Taka operacja może obejmować funkcje straży przybrzeżnej i zapobieganie przestępczości transgranicznej, w tym zwalczanie przemytu migrantów lub handlu ludźmi, a także zarządzanie migracjami, w tym identyfikację, rejestrację, prowadzenie rozmów i powroty”.

masowego napływu migrantów państwo członkowskie może zwrócić się o wsparcie operacyjne i techniczne ze strony tzw. zespołów wspierających zarządzanie migracjami. Wniosek o wsparcie składany jest do Frontexu i innych właściwych Agencji, np. EASO. Co również cenne z punktu widzenia ochrony praw podstawowych, w skład zespołów wchodzić mogą eksperci z obszaru praw dziecka, zwalczania handlu ludźmi czy praw człowieka (art. 18 ust. 5 rozporządzenia 2016/1624).

Kolejnym instrumentem ochrony bezpieczeństwa strefy Schengen, w jaki została wyposażona Agencja, jest możliwość podjęcia działań na granicach zewnętrznych w przypadku wystąpienia ryzyka zagrożenia funkcjonowania strefy spowodowanego nieskuteczną kontrolą graniczną. Wówczas, gdy państwo członkowskie pozostaje bezczynne i nie zwraca się do Agencji o pomoc, „Rada, w oparciu o wniosek Komisji, może niezwłocznie przyjąć w drodze aktu wykonawczego decyzję określającą środki do wdrożenia przez Agencję, mające na celu złagodzenie tego ryzyka i zobowiązującą dane państwo członkowskie do współpracy z Agencją przy wdrażaniu tych środków” (art. 19 ust.1 zd. 2 rozporządzenia 2016/1624). Współpraca z Agencją podejmowana jest przez państwo członkowskie na podstawie decyzji Rady⁵⁰. Niniejsza regulacja ma z jednej strony charakter środka dyscyplinującego państwa członkowskie, z drugiej zaś strony umożliwia Unii poprzez działania Frontexu realny monitoring sytuacji na granicach i szybkie podejmowanie decyzji, nawet w sytuacji opieszałości samego państwa członkowskiego. Wynika to z idei strefy Schengen, w której gwarancje bezpieczeństwa działają na zasadzie naczyń połączonych i w interesie całej Unii jest wdrażanie zasady priorytetu bezpieczeństwa migracyjnego na całym obszarze.

Celem zapewnienia skutecznego wdrażania wyżej opisanych mechanizmów działania rozporządzenie ustanowiło również tzw. rezerwę szybkiego reagowania, to jest stały korpus będący w dyspozycji Agencji, składający się z co najmniej 1500 funkcjonariuszy. Korpus ten, w sytuacji zagrożeń migracyjnych, może być przemieszczony w ciągu zaledwie 5 dni (art. 20 rozporządzenia 2016/1624). Udział państw w korpusie określa załącznik do rozporządzenia.

Wśród najbardziej widocznych działań podejmowanych przez Agencję od momentu eskalacji kryzysu migracyjnego wskazać należy prowadzone operacje morskie: na przykład operację Themis, która rozpoczęła się w lutym 2018 r. u wybrzeży Włoch⁵¹ czy też operacje Minerwa i Indalo u wybrzeży Hiszpanii⁵².

Poprzedni mandat Frontexu umożliwił Agencji szerokie i zaawansowane działania wywiadowcze (*intelligence*). Obecny, poszerzony mandat Euro-

⁵⁰ W przypadku braku współpracy ze strony państwa członkowskiego, Komisja może wszcząć procedurę z art. 29 rozporządzenia (UE) 2016/399. Zob. art. 19 ust. 10 rozporządzenia 2016/1624.

⁵¹ <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/main-operations/operation-themis-italy/> [dostęp: 12.09.2018].

⁵² <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/main-operations/operations-minerva-indalo-spain/> [dostęp: 12.09.2018].

pejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej wzmocnił dodatkowo możliwość podejmowania działań praktycznych w obliczu realnego zagrożenia bezpieczeństwa migracyjnego.

Kontrowersyjnym tematem, poddawanym dyskusji w doktrynie jest problematyka ochrony praw podstawowych migrantów podczas działań prowadzonych przez Frontex⁵³. Głównymi zarzutami formułowanymi w tym zakresie jest ryzyko ograniczenia dostępu do prawa do azylu poprzez prowadzone akcje morskie i ryzyko naruszenia zasady *non-refoulement*⁵⁴. Nowe rozporządzenie dość szeroko reguluje politykę ochrony praw podstawowych w ramach działań Agencji⁵⁵.

Należy przede wszystkim wspomnieć, że Agencja w ramach zarządzania migracjami w dobie kryzysu migracyjnego została również wyposażona w kompetencje dotyczące wsparcia realizacji powrotów migrantów do krajów pochodzenia. Działaniem wartym odnotowania w obszarze ochrony praw podstawowych migrantów jest pozyskanie, na mocy art. 29 rozporządzenia 2016/1624, grupy obserwatorów przymusowych powrotów. Z punktu widzenia ochrony praw podstawowych cenne wydaje się włączenie do zasobów eskorty przymusowych powrotów osób wyspecjalizowanych w ochronie dzieci (art. 31 ust. 2 i 4 rozporządzenia 2016/1624).

Szczególnym instrumentem prawnym, którego celem było realne wzmocnienie działań Frontex w obszarze gwarancji praw człowieka, jest wprowadzony na mocy art. 72 rozporządzenia 2016/1624 mechanizm skargowy. Na podstawie tego artykułu każdy, kogo prawa podstawowe zostały naruszone przez oficerów agencji, może wnieść skargę do urzędnika ds. praw podstawowych. Instrument ten przyczynić się może do zwiększenia poczucia bezpieczeństwa migrantów podróżujących w poszukiwaniu ochrony, o ile na skorzystanie z niego pozwoli świadomość prawna samych zainteresowanych. Informacje na temat mechanizmu skargowego znajdują się na

⁵³ Y. Pascouau, P. Schumache (2014), *Frontex and the respect of fundamental rights: from better protection to full responsibility*, European Policy Centre, Policy Brief 3.06.2014, www.epc.eu [dostęp: 12.09.2018]; Zob. A. Gajda (2015), *Przestrzeganie praw podstawowych w działalności FRONTEX-u*, w: A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachon-Pszenny (red.), *Agencja Frontex w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, Lublin, Wydawnictwo KUL, s. 93–114; A.M. Kosińska, *Działalność FRONTEX-u w kontekście problematyki ochrony praw migrantów nieregularnych w Unii Europejskiej*, w: *Agencja Frontex w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, red. A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachon-Pszenny, Lublin 2015, s. 115–144; I. Majcher (2015), *Human Rights Violations During EU Border Surveillance and Return Operations: Frontex's Shared Responsibility or Complicity?*, „Silesian Journal of Legal Studies” Vol. 7, p. 45–80.

⁵⁴ Zob. H. Oosterom-Staples (2009), *Effective Rights of Third Country Nationals?*, in: H. Lindahl (red.), *A right to inclusion or exclusion? Normative fault lines of the EU's Area of freedom, security and justice*, Hart Publishing 2009, p. 86; E. Papastavridis (2010), *'Fortress Europe' and FRONTEX: Within or Without International Law?*, „Nordic Journal of International Law” vol. 79 (2010), p. 36.

Zasada *non-refoulement* jest jedną z najważniejszych zasad prawa międzynarodowego i międzynarodowego systemu praw człowieka. W prawie azylowym oznacza zakaz wydalenia cudzoziemców na terytorium, gdzie mógłby on doświadczyć nieludzkiego traktowania – zob. European Migration Network Glossary, https://ec.europa.eu/home-affairs/content/non-refoulement_en [dostęp: 22.01.2019].

⁵⁵ Zob. art. 71 dotyczący działań urzędnika ds. praw podstawowych.

stronach internetowych Agencji i są tłumaczone również na języki pozaeuropejskie – m.in. albański, arabski czy urdu⁵⁶.

Realizacja zasady priorytetu bezpieczeństwa migracyjnego w działaniach Agencji może mieć miejsce jedynie w sytuacji, gdy realnie chronione są prawa wszystkich uczestników procesu migracyjnego. W związku z eksternalizacją kontroli migracyjnej to właśnie ochrona powinna być priorytetem działań agencji unijnych, jak podkreśla G. Goodwin-Gill⁵⁷. Wydaje się, że wprowadzone zmiany prawne wskazują dobry kierunek dla wzmocnienia standardów ochronnych, o ile zostaną w pełni wdrożone w praktycznej działalności Agencji.

3. Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu

Kolejną z unijnych Agencji zdecentralizowanych, mających realny wpływ na zarządzanie kryzysem migracyjnym w Unii Europejskiej jest EASO, czyli Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu⁵⁸. Podstawą dla jej powołania było Rozporządzenie 439/2010⁵⁹. EASO jest organem pozatraktatowym i ma swoją siedzibę na Malcie. Ma kompetencje do prowadzenia działań operacyjnych w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (*law enforcement agency*)⁶⁰. Działania Agencji, jak podkreśla A. Parol, skupiają się na trzech obszarach: wsparciu technicznym i praktycznym, wsparciu operacyjnym państw członkowskich oraz pomocy naukowej i technicznej⁶¹.

Szczególnym rodzajem działań operacyjnych jest działalność tzw. zespołów wsparcia w dziedzinie azylu (*Asylum Support Teams*) na podstawie rozdziału 3. rozporządzenia 439/2010. Państwa członkowskie, stojące w obliczu szczególnych wyzwań migracyjnych, mogą zwrócić się do EASO o oddelegowanie tzw. zespołu wsparcia w dziedzinie azylu, składającego się z ekspertów w dziedzinie azylu z poszczególnych

⁵⁶ <https://frontex.europa.eu/contact/lodge-a-complaint/> [dostęp: 12.09.2018].

⁵⁷ G. Goodwin-Gill (2016), *Setting the Scene: Refugees, Asylum Seekers and Migrants at Sea – the Need for a long term, Protection Centred Vision*, w: V. Moreno-Lax, E. Papastavridis, „Boat Refugees” and *Migrants at Sea: A Comprehensive Approach. Integrating Maritime Security with Human Rights*, Leiden-Boston, Brill 2016, p. 29.

⁵⁸ Zob. I. Mann, *Humanity at Sea. Maritime Migration and the Foundations of International Law*, p. 193.

⁵⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, Dz.U. UE L 132 z 29.5.2010 r., s. 11–28. Zob. P. Van der Peer (2016), *Negotiating the Second Generation of the Common European Asylum System Instruments: A Chronicle*, in: V. Chetail, P. De Bruycker, F. Maiani (red.), *Reforming the Common European Asylum System. The New European Refugee Law*, Brill, Leiden – Boston, p. 68–73.

⁶⁰ A. Kosińska, A. Parol (2016), *Zadania Agencji Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa transgranicznego*, w: A. Kosińska, P. Witkowski, *Bezpieczeństwo wschodniej granicy Unii Europejskiej w transgranicznym przepływie osób i towarów*, Zamość, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Zamościu, s. 100.

⁶¹ Ibid.

państw członkowskich⁶². Po raz pierwszy takie grupy działały w Grecji⁶³. Eksperti migracyjni wspierali również państwa członkowskie po wybuchu kryzysu 2015 r., co należy uznać za szczególny dowód solidarności UE w zarządzaniu migracjami⁶⁴.

Rola EASO w zarządzaniu bezpieczeństwem podczas kryzysu migracyjnego została podkreślona już w Europejskim programie w zakresie migracji⁶⁵, gdzie Komisja zapowiedziała ustanowienie tzw. „hotspotów”⁶⁶. Zgodnie ze słownikiem EMN *hotspot* definiowany jest jako „rozwiązanie, w ramach którego EASO, Frontex, Europol i Eurojust pracują wraz z organami państw członkowskich na ich granicach w sytuacji presji migracyjnej, aby pomóc wypełniać zobowiązania wynikające z prawa unijnego oraz identyfikować, rejestrować oraz pobierać odciski palców migrantów” [tłum. AK]⁶⁷. Powołanie hotspotów było możliwe dzięki współpracy pomiędzy agencjami UE – Frontexem oraz EASO, co więcej, w działania hotspotów zaangażowane były również Europol, Eurojust oraz FRA (Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej)⁶⁸. W związku z napływem migrantów szlakami wschodnio- i środkowośrodkiemnonorskimi uruchomione zostały hotspoty we Włoszech (Taranto, Trapani, Messina, Lampedusa, Pozzallo) i Grecji (Lesbos, Kios, Samos, Leros, Kos)⁶⁹.

Odpowiedzią na kryzys migracyjny było również przyjęcie przez Radę UE decyzji w sprawie relokacji⁷⁰. Mimo późniejszych problemów z jej realizacją⁷¹, warto podkreślić rolę EASO w inicjowaniu samej procedury. Zgodnie z decyzją, EASO miała być konsultowana przez Włochy i Grecję na poszczególnych etapach kwalifikacji imigrantów do relokacji⁷².

EASO, na podstawie obecnie obowiązującego rozporządzenia, prowadziła operacje wsparcia państw członkowskich w związku z masowym napływem migrantów.

⁶² Art. 13–23 rozporządzenia 439/2010.

⁶³ F. Maiani (2016), *The Dublin III Regulation: A New Legal Framework for a More Human System?*, in: V. Chetail, P. De Bruycker, F. Maiani (red.), *Reforming the Common European Asylum System*, p. 189.

⁶⁴ Zob. przykładowo: <https://www.easo.europa.eu/mobile-asylum-support-team-athens> [dostęp: 12.09.2018].

⁶⁵ Europejski program w zakresie migracji, s. 13.

⁶⁶ Plany te zostały potwierdzone podczas nieformalnego spotkania Rady Europejskiej 23 września 2015 r.

⁶⁷ https://ec.europa.eu/home-affairs/content/hotspot-approach_en [dostęp: 12.09.2018]. Na temat hotspotów i ewentualnych wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw człowieka zob. M.L. Basilién-Gainche (2017), *Hotspots, Cold Fact. Managing Migration by Selecting Migrants*, in: C. Grutters, S. Mantu, P. Minderhoud (red.), *Migration on the Move. Essays on the Dynamics of Migration*, Brill, Leiden–Boston 2017, p. 152ff.

⁶⁸ <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/fra-work-hotspots> [dostęp: 12.09.2018].

⁶⁹ *Hotspots at EU external borders State of play, European Parliament Briefing*, [www.europarl.europa.eu/.../EPRS_BRI\(2018\)623563_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/.../EPRS_BRI(2018)623563_EN.pdf) [dostęp: 12.09.2018].

⁷⁰ Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz. Urz. UE L 239 z 15.9.2015 r., s. 146.

⁷¹ Zob. *Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Fifteenth Report on Relocation and Resettlement*, Brussels, 6.9.2017 COM(2017) 465 final.

⁷² Zob. art. 5 decyzji 2015/1523.

Działania operacyjne we Włoszech były prowadzone w oparciu o porozumienie z 2013 r., przedłużone w marcu 2015 r. Następnie w grudniu 2015 r. podpisana została umowa „EASO Hotspot Operation Plan to Italy”⁷³. Kolejne porozumienia wydłużyły działania wspierające EASO do końca 2018 r. Podobnie, na podstawie porozumień pomiędzy państwami członkowskimi a EASO, wsparcie uzyskały w czasie trwania kryzysu migracyjnego Grecja i Bułgaria⁷⁴.

Chcąc w przyszłości skutecznie radzić sobie z zarządzaniem przepływami migracyjnymi, Komisja przedstawiła w maju 2016 r. propozycję legislacyjną rozporządzenia, zmieniającego mandat EASO i ustanawiającego Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu⁷⁵. Projekt zawiera ciekawe rozwiązania legislacyjne, których celem ma być wzmocnienie bezpieczeństwa na poziomie zarządzania migracjami. Zgodnie z uzasadnieniem wniosku: „Wniosek ten opiera się na aktualnym mandacie EASO i rozszerza go w taki sposób, aby przekształcić EASO w Agencję o pełnym zakresie funkcji, wyposażoną w narzędzia niezbędne do: 1) wzmocnienia współpracy praktycznej i wymiany informacji dotyczących azylu; 2) propagowania unijnych przepisów i norm operacyjnych w celu zapewnienia wysokiego stopnia jednolitości stosowania ram prawnych w zakresie azylu; 3) zapewnienia większej konwergencji w ocenie potrzeb w zakresie ochrony w całej Unii; 4) monitorowania i oceny realizacji wspólnego europejskiego systemu azylowego; 5) zapewnienia państwom członkowskim większej pomocy operacyjnej i technicznej na potrzeby zarządzania systemami azylowymi i systemami przyjmowania, zwłaszcza w przypadku nieproporcjonalnej presji”⁷⁶.

Wśród najważniejszych, z punktu widzenia implementacji zasady priorytetu bezpieczeństwa migracyjnego instrumentów zaproponowanych przez rozporządzenie, wymienić należy wsparcie, jakiego Agencja ma udzielać w realizacji postanowień Rozporządzenia Dublin IV na mocy art. 6 projektu rozporządzenia. Zgodnie z procedowanym projektem rozporządzenia Dublin IV⁷⁷ ustanowiony ma być tzw. korekcyjny mechanizm przydziału – stosowany wobec państw członkowskich spotykających

⁷³ <https://www.easo.europa.eu/operational-support/types-operations> [dostęp: 12.09.2018].

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 439/2010, Bruksela, dnia 4.5.2016 r. COM(2016) 271 final 2016/0131 (COD). Obecnie wniosek jest na etapie procedury współdecydowania i we wrześniu 2018 r. Komisja przedstawiła zmiany proponowane w projekcie rozporządzenia: Zmieniony wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 439/2010 Wkład Komisji Europejskiej w spotkanie przywódców w Salzburgu w dniach 19–20 września 2018 r., COM/2018/633 final. Informacje o procedurze są dostępne na stronie: https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_131 [dostęp: 20.09.2018].

⁷⁶ Ibid., s. 6.

⁷⁷ Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona), COM/2016/0270 final – 2016/0133 (COD). Obecnie wniosek jest na etapie debaty w Radzie – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/HIS/?uri=CELEX:52016PC0270> [dostęp: 5.10.2018].

się z nieproporcjonalną liczbą obywateli państw trzecich wnoszących o ochronę międzynarodową (art. 34 projektu rozporządzenia Dublin IV). W sytuacji takiego nagłego napływu, zgodnie z zasadą solidarności, osoby takie kierowane będą do innych państw członkowskich, zgodnie z tzw. kluczem odniesienia, ustanawianym corocznie przez Agencję ds. Azylu (art. 35)⁷⁸. Agencja będzie miała również dostęp do systemów informujących o liczbie wniosków w państwach członkowskich (art. 34) i będzie monitorowała mechanizm solidarności finansowej (art. 37). Przyjęcie mechanizmu korekcyjnego było żywo dyskutowane w doktrynie⁷⁹. Jest to instrument, który ma zapobiegać wtórnym ruchom migracyjnym – często w przypadku, gdy migranci wjeżdżają do państwa członkowskiego, które jest przeciążone liczbą składanych wniosków (jak było np. w ostatnich latach przypadku Grecji), decydują się jechać do innego państwa, jednak zgodnie z regułami dublińskimi są zwracani do pierwszego państwa wjazdu. Wydaje się, że w takich sytuacjach korekcyjny mechanizm przydziału będzie pomocny, należy jednak wprowadzić go do zarządzania polityką migracyjną UE, uwzględniając również preferencje kulturowe samych migrantów, tak by nie trafiali do zupełnie obcego dla nich państwa⁸⁰.

Agencja ma pełnić w przyszłości rolę europejskiego centrum zbierania informacji o krajach pochodzenia oraz wspierać państwa członkowskie w przygotowaniu wspólnych analiz w tym zakresie (art. 10 projektu rozporządzenia)⁸¹. Działania takie są kompetencjami typu *soft*, ale mają szansę realnie wpłynąć na zarządzanie bezpieczeństwem w obszarze migracji azylowej. Poprzez ustanowienie centrum wiedzy na poziomie unijnym państwa członkowskie będą miały dostęp do obiektywnych i miarodajnych raportów. Tym samym istnieją większe szanse, że poziom przyznawania ochrony (poziom uznawalności – ang. *recognition rate*⁸²) przedstawicielom danej narodowości czy grupy etnicznej stanie się we wszystkich państwach członkowskich jednakowy. Pozostaje

⁷⁸ Zob. B. Mikołajczyk (2018), *Mechanizm dubliński na rozdrożu – uwagi w związku z pracami nad rozporządzeniem Dublin IV*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 3/2018, s 7.

⁷⁹ UNHCR *Comments on the European Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the member state responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)* – COM(2016) 270, December 2016.

⁸⁰ A.M. Kosińska (2018), *Prawa kulturalne obywateli państw trzecich w prawie Unii Europejskiej*, s. 323–324.

⁸¹ Ponadto ECRE (European Council on Refugees and Exiles) wniosowała o ustanowienie tzw. niezależnego panelu ekspertów (*independent expert panel*) składającego się z akademików, sędziów, działaczy NGO i UNHCR. Panel mógłby doradzać dyrektorowi w zakresie zbierania informacji o krajach pochodzenia. *ECRE Comments on the Commission Proposal for a Regulation on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010* COM(2016) 271, p. 2. Dokument dostępny na stronie: www.ecre.org [dostęp: 5.10.2018].

⁸² Zob. znaczenie terminu *recognition rate* – EMN Glossary, https://ec.europa.eu/home-affairs/content/recognition-rate-procedures-international-protection_en [dostęp: 21.01.2018]. Różny poziom uznawalności w poszczególnych państwach członkowskich w latach 2008–2017 ilustrują materiały przygotowane przez Migration Policy Institute – <https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/asylum-recognition-rates-euefta-country-2008-2017> [dostęp: 21.01.2018].

również mieć nadzieję, że działania Agencji przyczynią się do sprawniejszej i uczciwej kwalifikacji do ochrony międzynarodowej we wszystkich krajach Unii Europejskiej.

Dla pełniejszej implementacji zasady priorytetu bezpieczeństwa migracyjnego znaczenie ma również kompetencja, jaka ma być przyznana Agencji w obszarze wskazywania bezpiecznych państw pochodzenia i bezpiecznych państw trzecich (art. 11 projektu rozporządzenia). Należy podkreślić, że koncepcja uznania konkretnego pozaunijnego państwa za bezpieczne „dla wszystkich” wydaje się wątpliwa etycznie z punktu widzenia ochrony praw człowieka. Trudno, w świetle przepisów Konwencji Genewskiej⁸³ i dorobku konwencyjnego, zaakceptować twierdzenie, że dane państwo może być bezpieczne dla każdego. Negatywnie na temat takich koncepcji wypowiadał się UNHCR już w roku 1996⁸⁴. W doktrynie podkreśla się również, że koncepcja bezpiecznego państwa pochodzenia może być sprzeczna z art. 3 konwencji genewskiej, stanowiącym o zakazie dyskryminacji ze względu na narodowość w procedurze ubiegania się o ochronę międzynarodową⁸⁵. Mimo wielu wątpliwości towarzyszących dyskutowanej koncepcji, chęć wdrożenia jej w ramy Europejskiego Systemu Azylowego stała się faktem. Samo zaangażowanie Agencji w proces ustanawiania listy bezpiecznych państw pochodzenia należy ocenić mimo wszystko pozytywnie. EASO cieszy się dobrą opinią wśród organizacji międzynarodowych zajmujących się ochroną praw migrantów, takich jak UNHCR⁸⁶, i współpracuje z nimi na stałe w ramach forum konsultacyjnego⁸⁷. Tym samym istnieje nadzieja, że współpraca EASO i Komisji nie doprowadzi do przyjęcia takich list krajów bezpiecznych, jakie zawierał szeroko krytykowany projekt rozporządzenia⁸⁸.

⁸³ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515.

⁸⁴ *Background Note on the Safe Country Concept and Refugee Status Background Note on the Safe Country Concept and Refugee Status*, document dostępny na stronie: <http://www.unhcr.org/excom/scip/3ae68ccec/background-note-safe-country-concept-refugee-status.html>.

⁸⁵ Zob. A.M. Kosińska (2017), *Ewolucja koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia w dobie kryzysu migracyjnego*, w: A.M. Kosińska (red.), *W obliczu kryzysu. Przyszłość polityki azylowej i migracyjnej Unii Europejskiej*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2017, s. 147. Szczególnie cennym opracowaniem na temat koncepcji bezpiecznego państwa pochodzenia jest artykuł: C. Engelmann (2014), *Convergence against the Odds: The Development of Safe Country of Origin Policies in EU Member States (1990–2013)*, „European Journal of Migration and Law” vol. 16 (2014)/Issue 2, p. 277–302.

⁸⁶ Zob. *UNHCR comments on the European Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum* – COM (2016) 271, December 2016; www.unhcr.org [dostęp: 15.09.2018].

⁸⁷ <https://www.easo.europa.eu/civil-society/easo-consultative-forum> [dostęp: 5.10.2018].

⁸⁸ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an EU common list of safe countries of origin for the purposes of Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection, and amending Directive 2013/32/EU*, Brussels, 9.9.2015, COM(2015) 452 final 2015/0211 (COD). Obecnie kwestie związane z unijną listą bezpiecznych państw pochodzenia uregulowane mają być przez procedowane tzw. rozporządzenie proceduralne (wniosek z 13.07.2016 r. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylające dyrektywę 2013/32/UE, COM/2016/0467 final – 2016/0224 (COD)).

W projekcie rozporządzenia ustanawiającego Agencję znalazły się również zapisy dotyczące działań operacyjnych, w tym zagwarantowany w art. 18 przepis, powołujący tzw. interwencyjną rezerwę ekspertów ds. azylu, składającą się z minimum 500 ekspertów z państw członkowskich.

Agencja ma być także odpowiedzialna za monitorowanie i ocenę systemów azylowych i recepcyjnych w poszczególnych państwach członkowskich. Wbrew pozorom, nie jest kolejna kompetencja typu miękkiego. Ma ona, w mojej ocenie, szczególne znaczenie dla zarządzania bezpieczeństwem migracyjnym na poziomie UE. Jak wynika z samego uzasadnienia projektu rozporządzenia, w ramach CEAS potrzebne jest ujednoczenie stosowania prawa unijnego w dziedzinie azylu. Wysokie unijne standardy zawarte w aktach prawodawczych umożliwią, z jednej strony – wdrożenie bezpieczeństwa na poziomie zarządzania migracją z perspektywy państw członkowskich, z drugiej zaś – zapewnią właściwą ochronę praw podstawowych migrantów (art. 13 projektu rozporządzenia).

4. Eu-LISA i jej rola we wdrażaniu zasady priorytetu bezpieczeństwa migracyjnego

Rozważania dotyczące eu-LISA, czyli Europejskiej Agencji ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, celowo zamykają niniejszą analizę. Wydaje się bowiem, że jej rola będzie w najbliższych latach kluczowa w zarządzaniu tzw. cyfrowym bezpieczeństwem migracyjnym (*digital migration security*)⁸⁹. Eu-LISA może być uznana za kluczowy element tzw. maszyny migracyjnej (*migration machine*).

Agencja została powołana na mocy rozporządzenia 1077/2011 i rozpoczęła działalność w grudniu 2012⁹⁰. W listopadzie 2018 r. przyjęto nowe rozporządzenie poszerzające dotychczasowy mandat Agencji (Rozporządzenie 2018/1726)⁹¹. Eu-LISA jest,

⁸⁹ Termin *migration machine* jest definiowany jako „Międzygraniczny aparat polityczny ograniczający przepływ cudzoziemców i dopuszczający kwalifikację migrantów jako pożądaných i niepożądaných na granicy. Składa się on z prawa, środków politycznych, wdrażających powyższe środki funkcjonariuszy oraz z dostępnych technologii. Na maszynę składają się techniki określania wieku i skanowania, kontrola paszportowa oraz europejskie systemy wielkoskalowe“ (tłum. A.K.) – zob. H. Dijstelbloem, A. Meijer, F. Brom (2011), *Reclaiming Control over Europe's Technological Borders*, w: H. Dijstelbloem, A. Meijer, *Migration and the New Technological Borders of Europe*, Hampshire, Palgrave MacMillan, p. 172.

⁹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1077/2011 z dnia 25 października 2011 r. ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, Dz. Urz. UE L 286 z 1.11.2011 r., s. 1. Siedziba Agencji znajduje się w Tallinie w Estonii, natomiast zgodnie z art. 10 ust. 4 rozporządzenia 1077/2011, centrum operacyjne Agencji znajduje się we Francji, zaś centrum kryzysowe w Austrii.

⁹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1726 z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA), zmiany rozporządzenia

podobnie jak Frontex i EASO, agencją zdecentralizowaną⁹², zaś jej mandat polega na zarządzaniu wielkoskalowymi systemami informacyjnymi – SIS II, VIS i Eurodac (art. 1 ust. 3 rozporządzenia 2018/1726). Na mocy art. 1 ust. 3 rozporządzenia 1077/2011 możliwe było również rozszerzenie mandatu agencji o przygotowanie i rozwijanie innych, wielkoskalowych systemów informatycznych, o ile zostaną one utworzone na mocy art. 67–89 TFUE⁹³, tj. będą funkcjonowały w unijnej Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości – tak też stało się na mocy przyjętego w 2018 r. nowego rozporządzenia. Systemy wielkoskalowe, których celem jest zapewnienie jak najwyższego poziomu bezpieczeństwa migracyjnego, są efektem cyfrowej rewolucji (*digital revolution*), jakiej doświadcza w ostatnich latach polityka migracyjna i odpowiedź na wzrost przepływu informacji pomiędzy granicami⁹⁴.

Konsekwencją kryzysu migracyjnego było przyspieszenie prac nad wdrażaniem kolejnych systemów wielkoskalowych, dotyczących nie tylko kontroli migracji nieregularnej, ale również regularnej: EES, ETIAS oraz ECRIS – TCN. Pakiet tzw. inteligentnych granic zaproponowała Komisja Europejska w 2013 r.⁹⁵, zaś faza testowa przeprowadzona przez eu-LISA zakończyła się w listopadzie 2015⁹⁶. W listopadzie 2017 r. przyjęto rozporządzenie 2017/2226 ustanawiające system wjazdu/wyjazdu (EES)⁹⁷, czyli system rejestrujący moment wjazdu obywateli państw trzecich na terytorium UE, obliczający okres dozwolonego pobytu cudzoziemców w UE oraz generujący wpisy o upływie okresu dozwolonego pobytu, jak również rejestrujący wydane wobec obywateli państw trzecich odmowy wjazdu. System ma zastosowanie do obywateli państw trzecich wymienionych w art. 2 rozporządzenia 2017/2226 i stosowany jest na granicach zewnętrznych UE. Celem EES jest m.in., zgodnie z art. 6 rozporządzenia, zwiększanie efektywności odpraw granicznych, ułatwianie identyfikacji obywateli państw trzecich, wykrywanie osób przekraczających okres dozwolonego wjazdu,

(WE) nr 1987/2006 i decyzji Rady 2007/533/WSiSW oraz uchylene rozporządzenia (UE) nr 1077/2011, Dz. Urz. UE L 295 z 21.11.2018 r., s. 99.

⁹² A. Kosińska, A. Parol, *Zadania Agencji Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa transgranicznego*, s. 105nn.

⁹³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47.

⁹⁴ *Conference Report. eu-LISA Annual Conference. Going Digital for a Safe and Secure Europe*, 17-18 October 2017, Tallinn, Estonia, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017, p. 4–5.

⁹⁵ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders_en [dostęp: 12.09.2018].

⁹⁶ Zob. *Smart Borders Pilot Project. Report on the technical conclusions of the Pilot. Volume 1, European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice, 2015*, www.eulisa.europa.eu [dostęp: 12.10.2018].

⁹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2226 z dnia 30 listopada 2017 r. ustanawiające system wjazdu/wyjazdu (EES) w celu rejestrowania danych dotyczących wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich i danych dotyczących odmowy wjazdu w odniesieniu do takich obywateli oraz określające warunki dostępu do EES na potrzeby ochrony porządku publicznego i zmieniające konwencję wykonawczą do układu z Schengen i rozporządzenia (WE) nr 767/2008 i (UE) nr 1077/2011, Dz. Urz. UE L 327 z 9.12.2017 r., s. 20.

elektroniczne sprawdzanie odmów wjazdu, a także „zwalczanie oszustw dotyczących tożsamości oraz nieuprawnionego użycia dokumentów podróży” (art. 6 lit. i). W skład systemu wchodzi też elektroniczny kalkulator, który oblicza maksymalny dozwolony czas pobytu cudzoziemca na terytorium UE (art. 11 rozporządzenia 2017/2226). System ma zyskać gotowość działania w 2020 r. **Wszystkie te działania służą pośrednio lub bezpośrednio eliminowaniu zjawiska nieregularnej migracji, a tym samym wzmocnieniu bezpieczeństwa migracji.**

Za opracowanie systemu, jego zabezpieczeń oraz zarządzanie operacyjne odpowiada eu-LISA (art. 5 rozporządzenia 2017/2226)⁹⁸. Ponadto eu-LISA jest odpowiedzialna za opracowanie jednolitych interfejsów krajowych systemu oraz infrastruktury łączności (art. 37)⁹⁹. System jest interoperacyjny z systemem VIS, zaś za wdrażanie interoperacyjności opowiada również eu-LISA (art. 8). Na poziomie krajowym dostęp do systemu mają właściwe, wskazane agencji eu-LISA organy państwa członkowskiego (art. 9 ust. 2, art. 29 ust. 2 rozporządzenia 2017/2226). Eu-LISA współpracuje z państwami członkowskimi w zakresie bezpieczeństwa danych zawartych w systemie i prowadzi rejestr wszystkich operacji systemowych (art. 46). **Eu-LISA ma zatem kompetencję w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa działania systemu, z drugiej zaś strony, poprzez poszerzenie mandatu o zarządzanie nowym systemem EES, jej działania mają realny wpływ na zapewnienie przejrzystości procesów migracyjnych.**

Kolejnym narzędziem bezpieczeństwa cyfrowego (*digital security*), za którego funkcjonowanie ma być odpowiedzialna eu-LISA, jest ETIAS czyli „Europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż”. Rozporządzenie w sprawie ustanowienia ETIAS przyjęte zostało 12 września 2018¹⁰⁰. System ma zacząć działać 1 stycznia 2020 r. Celem ETIAS jest wydawanie zezwoleń na podróż dla obywateli państw trzecich pochodzących z krajów zwolnionych z posiadania wiz oraz „rozważenie tego, czy obecność tych obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich stworzyłaby ryzyko dla bezpieczeństwa, ryzyko nieudokumentowanej imigracji lub wysokie ryzyko epidemiologiczne”¹⁰¹.

⁹⁸ Ponadto, zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia 2017/2226, system centralny EES jest prowadzony przez eu-LISA w jej obiektach technicznych.

⁹⁹ Ponadto, zgodnie z art. 37 zd. 2 rozporządzenia 2017/2226, „eu-LISA określa projekt architektury fizycznej EES, w tym jego infrastrukturę łączności oraz specyfikacje techniczne”, zd. 3: „rozwija i wdraża system centralny EES, jednolite interfejsy krajowe, infrastrukturę łączności, bezpieczny kanał komunikacyjny między systemem centralnym EES i systemem centralnym VIS, usługę sieciową”. Zgodnie z ostatnim zdaniem art. 37 „Rozwój obejmuje opracowanie i wdrożenie specyfikacji technicznych, testowanie oraz ogólne koordynowanie projektu”.

¹⁰⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1240 z 12 września 2018 r. ustanawiające europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) i zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1077/2011, (UE) nr 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 i (UE) 2017/2226, Dz. Urz. UE L 236 z 19.09.2018 r., s. 1–71.

¹⁰¹ Art. 1 ust. 1 rozporządzenia 2018/1240. Więcej na temat ETIAS zob. https://ec.europa.eu/poland/news/170201_etias_pl [dostęp: 10.09.2018].

W ramach ETIAS utworzona zostanie również tzw. lista ostrzegawcza ETIAS, która będzie zawierała dane osób podejrzanych „o popełnienie przestępstwa terrorystycznego lub innego poważnego przestępstwa lub o udział w nich, lub osób, względem których istnieją przesłanki faktyczne lub uzasadnione podstawy – oparte na ogólnej ocenie danej osoby – aby sądzić, że osoby te popełnią przestępstwo terrorystyczne lub inne poważne przestępstwo”¹⁰². Lista będzie utworzona i prowadzona przez eu-LISA (art. 35 ust. 7 rozporządzenia ustanawiającego ETIAS), przyczyniając się bezpośrednio do wzmocnienia bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych państw członkowskich.

Kolejnym działaniem zaproponowanych w celu zwiększenia bezpieczeństwa państw członkowskich jest poszerzenie ECRIS – „Europejski system przekazywania informacji z rejestrów karnych” i utworzenie systemu do identyfikacji państw członkowskich, posiadających informacje o wcześniejszych wyrokach skazujących wydanych wobec obywateli państw trzecich¹⁰³ (tzw. ECRIS – TCN). Za stworzenie i zarządzanie systemem odpowiedzialna będzie również eu-LISA¹⁰⁴.

Chcąc umożliwić wymianę danych pomiędzy poszczególnymi systemami, Komisja przedstawiła w grudniu 2017 r. projekt rozporządzenia w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności pomiędzy systemami informacyjnymi UE¹⁰⁵. Zgodnie z uzasadnieniem, celem rozporządzenia jest wzmocnienie wydajności systemów wielkoskalowych zarządzanych przez eu-LISA i zapewnienie interoperacyjność pomiędzy EES, VIS, ETIAS, Eurodac, SIS oraz ECRIS – TCN (art. 1 ust 1 projektu). Za ramy interoperacyjności uznano, zgodnie z art. 1 ust. 2: „a) europejski portal wyszukiwania; b) wspólny serwis kojarzenia danych biometrycznych; c) wspólne repozytorium tożsamości; d) moduł wykrywający multiplikację tożsamości”. Zgodnie z art. 2 projektu rozporządzenia celem interoperacyjności ma być m.in. wzmocnienie bezpieczeństwa w ramach PWBIS oraz zapobieganie i eliminowanie migracji nieregularnej. Rozporządzenie ustanowić ma również tzw. europejski portal wyszukiwania, który umożliwi równoczesny dostęp do wszystkich ww. baz danych i który będzie opracowany i zarządzany technicznie przez eu-LISA (art. 6nn projektu rozporządzenia). Ponadto w ramach działań interoperacyjnych ma powstać wspólne repozytorium tożsamości (*Common Identity Repository*, CIR), w ramach którego zostaną stworzone „indywidualne akta osobowe dla każdej osoby zarejestrowanej w systemach EES, VIS, [ETIAS], Eurodac lub [systemie ECRIS-TCN]” (art. 17 projektu rozporządzenia). CIR zostanie opracowany

¹⁰² Art. 34 rozporządzenia 2018/1240.

¹⁰³ Art. 1 ust. 1 – Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające scentralizowany system identyfikacji państw członkowskich posiadających informacje o wyrokach skazujących wydanych wobec obywateli państw trzecich i bezpaństwowców na potrzeby uzupełnienia i wsparcia europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych (systemu ECRIS-TCN) i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011, Bruksela, dnia 29.6.2017 COM(2017) 344 final 2017/0144(COD).

¹⁰⁴ Art. 11 projektu rozporządzenia w sprawie ECRIS – TCN.

¹⁰⁵ Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności pomiędzy systemami informacyjnymi UE (współpraca policyjna i sądowa, azyl i migracja) {SWD(2017) 473} – {SWD(2017) 474}, Strasburg, dnia 12.12.2017, COM(2017) 794 final 2017/0352 (COD).

i będzie zarządzany technicznie również przez eu-LISA. Jego funkcjonowanie ma wyeliminować zjawisko multiplikacji tożsamości i wzmocnić bezpieczeństwo państw członkowskich przed niepożądanymi cudzoziemcami.

Jak podkreśla FRA w raporcie *Fundamental Rights Report 2018* zaproponowane projekty aktów prawnych w obszarze tworzenia nowych systemów wielkoskalowych mają dwa zasadnicze cele – wspomóc państwa członkowskie we wdrażaniu prawa migracyjnego oraz w zwalczaniu terroryzmu¹⁰⁶. O ile działania prowadzone przez eu-LISA i funkcjonowanie systemów wielkoskalowych uzasadnione jest względami zapewnienia bezpieczeństwa przepływowi migracyjnemu, o tyle w kontekście ochrony praw człowieka wątpliwość budzi kwestia skutecznej ochrony praw podstawowych samych migrantów, wobec których systemy znajdują zastosowanie¹⁰⁷. Agencja Praw Podstawowych UE zwraca w raporcie rocznym za 2018 r. uwagę na fakt, że reforma systemów wielkoskalowych, zainicjowana w związku z kryzysem migracyjnym, stwarza ryzyko naruszeń art. 8 KPP gwarantującego ochronę danych osobowych, a także jej art. 24 (prawa dziecka), art. 18 (prawo do azylu), art. 47 (prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu) i art. 6 gwarantującego bezpieczeństwo i wolność osobistą¹⁰⁸. Tym samym pojawia się pytanie, czy ciągłe podwyższanie standardów bezpieczeństwa państw członkowskich w obliczu wzmocnionych ruchów migracyjnych nie doprowadzi do derogacji niektórych praw podstawowych migrantów¹⁰⁹.

W doktrynie podkreślany jest także problem wykorzystywania ciała ludzkiego jako źródła informacji i postulat podmiotowego traktowania samych migrantów podczas kontroli¹¹⁰. Każdy z migrantów powinien mieć zagwarantowane podczas kontroli poszanowanie godności osobistej i ten aspekt nie może być ignorowany na poziomie kreowania nowej polityki migracyjnej¹¹¹. Bezpieczeństwo biometryczne (*Biometric*

¹⁰⁶ *Fundamental Rights Report 2018*, European Union Agency for Fundamental Rights, 2018, p. 133; raport dostępny na stronie www.fra.europa.eu [dostęp: 10.09.2018].

¹⁰⁷ Wątpliwości odnośnie do zapewnienia pełnych gwarancji ochrony praw podstawowych w ramach funkcjonowania ETIAS formułowała Agencja Praw Podstawowych UE (m.in. w stosunku do ochrony danych osobowych) czy też Europejski Inspektor Ochrony Danych Osobowych (m.in. w stosunku do danych medycznych) – zob. FRA Opinion – 2/2017 [ETIAS], Vienna, 30 June 2017, *The impact on fundamental rights of the proposed Regulation on the European Travel Information and Authorisation System (ETIAS) Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights*; Opinion 3/2017; zob. również: *EDPS Opinion on the Proposal for a European Travel Information and Authorisation System (ETIAS)*, European Data Protection Supervisor, 6 March 2017.

¹⁰⁸ *Fundamental Rights Report 2018*, European Union Agency for Fundamental Rights, p. 143.

¹⁰⁹ Zob. E. Brouwer (2011), *Legal Boundaries and the Use of Migration Technology*, w: H. Dijstelbloem, A. Meijer, *Migration and the New Technological Borders of Europe*, Hampshire Palgrave MacMillan, p. 136, 142.

¹¹⁰ H. Dijstelbloem, A. Meijer, M. Besters, *The Migration Machine*, p. 3; H. Dijstelbloem, A. Meijer, F. Brom, *Reclaiming Control over Europe's Technological Borders*, p. 184.

¹¹¹ M.- L. Basilien-Gainche (2016), *Leave and Let Die: The EU Baopticon Approach to Migrants at Sea*, in: V. Moreno – Lax, E. Papastavridis (red.), *„Boat Refugees” and Migrants at Sea: A Comprehensive Approach. Integrating Maritime Security with Human Rights*, Boston-Leiden, Brill 2016, p. 340.

security)¹¹² powinno być zatem realizowane nie tylko na poziomie zapewnienia bezpieczeństwa społeczeństwu przyjmującemu i wyeliminowania jednostek mogących w nim stwarzać niebezpieczeństwo dla całej społeczności, ale również na poziomie zapewnienia pełnego poszanowania praw osób, które podlegają obowiązkowi wpisu i których dane przetwarzane są w systemach wielkoskalowych.

5. Konkluzje

Przeprowadzona w niniejszym artykule analiza instrumentów prawnych wdrażanych w okresie po 2015 r. przez tzw. agencje migracyjne, jak również analiza proponowanej reformy *acquis* migracyjnego, pozwalają na wysunięcie następujących wniosków ogólnych.

Po pierwsze, funkcjonujące dotychczas w Przestrzeni Wolności Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości **instrumenty prawne pozwoliły na podejmowanie konkretnych praktycznych działań w sytuacji, gdy państwa członkowskie mierzyły się z masowym napływem osób ubiegających się o ochronę międzynarodową**. Na takie działania składały się m.in. operacje morskie podejmowane przez Frontex czy też działania hotspotów i działania *asylum suport teams* prowadzone przez EASO. Znaczącym sukcesem Unii było wzmocnienie mandatu Frontexu i przekształcenie go w Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną oraz umożliwienie inicjowania wspólnych operacji.

Wydaje się, że wszystkie proponowane zmiany w obszarze działania EASO, jak również eu-LISA, która ma objąć zarządzanie nowymi systemami wielkoskalowymi (EES, ETIAS, ECRIS – TCN), zmierzają do umożliwienia podejmowania konkretnych, praktycznych działań na poziomie unijnym, z uwzględnieniem dobra i bezpieczeństwa wszystkich państw członkowskich, w możliwie jak najkrótszym czasie. **Poza proponowanymi konkretnymi rozwiązaniami praktycznymi czy taktycznymi, jak np. powołanie rezerwy szybkiego reagowania w ramach Frontex, wydaje się, że priorytetem staje się wysokie zaangażowanie Unii we wdrażanie bezpieczeństwa cyfrowego (*digital security*).**

Warunkiem skutecznej implementacji zasady priorytetu bezpieczeństwa migracyjnego jest również skuteczna współpraca pomiędzy trzema agencjami migracyjnymi. Zapewniana jest przez przepisy aktów prawa wtórnego, ale również przez porozumienia wykonawcze czy też codzienną współpracę roboczą (*desk-to desk cooperation*)¹¹³. Zadania powierzone każdej z nich nie mogą być traktowane jako odrębne – skuteczność podejmowanych działań

¹¹² M. Maguire, *Vanishing Borders and Biometric Citizens*, p. 32.

¹¹³ Na temat współpracy Frontex z EASO zob. <https://frontex.europa.eu/partners/eu-partners/eu-agencies/e> [dostęp: 2.10.2018]; na temat współpracy eu-LISA z innymi agencjami migracyjnymi zob. <https://www.eulisa.europa.eu/About-Us/Our-Partners/Eu-Agencies> [dostęp: 2.10.2018].

w obszarze zarządzania przepływami migracyjnymi zależy od zaangażowania zarówno w sferze praktycznej, jak i technologicznej trzech agencji. Poza tym, wzmocnienie bezpieczeństwa w obszarze zarządzania migracjami nastąpi poprzez przyjęcie propozycji legislacyjnych Komisji w zakresie wzmocnienia mandatu EASO i w momencie, w którym nowe systemy staną się w pełni operacyjne.

Postępująca technicyzacja w obszarze zarządzania granicami oraz migracją azylową i powrotową rodzi również pewne wątpliwości co do możliwości skutecznego i pełnego zapewnienia ochrony praw podstawowych migrantów, wobec których znajdują zastosowanie przepisy analizowanego *acquis* migracyjnego. Podstawowym problemem wydaje się masowe przetwarzanie danych osobowych i wątpliwość, czy w takiej sytuacji jest możliwe dokonanie indywidualnej oceny w odniesieniu do konkretnego migranta i zapewnienie jednostce skutecznej ochrony w ramach funkcjonowania systemów wielkoskalowych. W doktrynie pojawia się również zarzut możliwej derogacji praw podstawowych migrantów poprzez proces selekcji migrantów w procedurze udzielania zgody na wjazd (tzw. zjawisko selekcji migrantów – *selecting migrants* w ramach wydawania zgody na wjazd – *border acceptance*)¹¹⁴.

Migranci, wnioskujący na granicach zewnętrznych o ochronę międzynarodową, pozostający w procedurze uchodźczej lub będący w procedurze powrotu, są również bezpośrednio narażeni na ryzyko naruszenia zasady *non-refoulement* (która jest prawem niederogowalnym). Stąd organy Unii, posiadające kompetencje do działania w obszarze migracyjnym (w tym wypadku agencje unijne), są zobowiązane do działania ze szczególną starannością i poszanowania godności każdego migranta, jak również realizacji gwarancji Karty Praw Podstawowych. Przykładem takich działań inicjowanych przez Frontex jest *forced return monitoring* – monitoring powrotów przymusowych¹¹⁵. Prowadzenie takich działań wymaga wysokiego stopnia świadomości, wiedzy i wrażliwości od osób działających w imieniu agencji (podobnie wymogi są stawiane również niezależnym obserwatorom reprezentującym organizacje pozarządowe)¹¹⁶. **Wydaje się, że największym ryzykiem w zakresie możliwych naruszeń praw podstawowych migrantów jest anonimizacja prowadzonych działań i masowe zarządzanie ruchami migracyjnymi.**

Próba odpowiedzi na zarzuty naruszeń praw podstawowych, w ramach działań prowadzonych przez Frontex, było utworzenie mechanizmu skargowego. Nadal jednak pewne wątpliwości wzbudzają prowadzone na granicach morskich UE operacje, zwłaszcza te oparte na umowach bilateralnych z państwami trzecimi¹¹⁷.

¹¹⁴ M.-L. Basilien-Gainche, *Hotspots, Cold Fact. Managing Migration by Selecting Migrants*, p. 152.

¹¹⁵ Zob. <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/forced-return> [dostęp: 11.10.2018].

¹¹⁶ Zob. J. Demianiuk, R. Kochanowicz (2015), *Monitoring powrotów przymusowych cudzoziemców, w: Acquis Return. Doświadczenia implementacji i rozwój polityki powrotowej Unii Europejskiej*, red. A.M. Kosińska, P. Wojtasik, Lublin, Instytut na rzecz Państwa Prawa, ss. 13–26.

¹¹⁷ *Ibid.*, s. 129, A. di Pascale (2014), *Italy and Unauthorised Migration: Between State Sovereignty and Human Rights Obligations*, w: R. Rubio-Marín (red.), *Human Rights and Immigration*, Oxford, Oxford University Press, p. 306–307.

W kontekście przywołanego ryzyka naruszeń praw podstawowych migrantów, należy z całą odpowiedzialnością podkreślić, że priorytetem Unii w budowaniu Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości powinno być sprawiedliwe zarządzanie migracją¹¹⁸, która to zasada znajduje potwierdzenie w przepisach traktatowych. Warunkiem implementacji prawa do bezpieczeństwa migracyjnego jest poszanowanie praw wszystkich uczestników procesu migracyjnego, do czego w mojej ocenie wydaje się konieczne sprawowanie realnej kontroli politycznej, administracyjnej, prawnej, ale również społecznej nad rozrastającą się maszyną migracyjną (*migration machine*)¹¹⁹. Pozytywnie należy ocenić w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa migracyjnego, zwłaszcza zaś priorytetu bezpieczeństwa migracyjnego, współpracę agencji migracyjnych z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i funkcjonowanie Forum Konsultacyjnego (*Consultative Forum*) Frontexu¹²⁰ czy też EASO¹²¹, w ramach którego opiniodawcze funkcje pełni m.in. UNHCR. Ponadto w prace obydwu forów zaangażowane są dominujące w tematyce migracyjnej organizacje międzynarodowe i pozarządowe, takie jak np. Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM) czy też Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM).

Implementacja zasady priorytetu bezpieczeństwa migracyjnego w ramach działań agencji migracyjnych powinna być zatem prowadzona w oparciu o wyważenie ochrony dwóch wartości – bezpieczeństwa wewnętrznego strefy Schengen i bezpieczeństwa samych migrantów. Instrumentarium prawne UE zdaje się nadążać za rewolucją technologiczną, co należy uznać za sukces prawodawcy unijnego i szczególną sztukę legislacyjną, gdyż ubranie regulacji dotyczących bezpieczeństwa cyfrowego w przepisy prawne stanowi nie lada wyzwanie. Na marginesie trzeba dodać, że przepisy prawa, choćby osiągnęły najwyższy poziom narracji technicznej, muszą pozostawać w zgodzie z etycznym imperatywem prawodawcy unijnego wyrażonym w art. 2 TUE¹²². Implementacja zasady priorytetu bezpieczeństwa migracyjnego przebiegać zatem powinna w dwóch aspektach – poprzez działania zapewniające bezpieczeństwo w zarządzaniu granicami UE i polityką azylową oraz powrotową, a także poprzez zagwarantowanie pełnego poszanowania praw podstawowych samych uczestników procesu migracyjnego.

¹¹⁸ C. Grey (2017), *Justice and Authority in Immigration Law*, Portland, Hart Publishing, p. 61. Autor używa terminu *rightful governance of migration*.

¹¹⁹ H. Dijkstra, A. Meijer, F. Brom, *Reclaiming Control over Europe's Technological Borders*. p. 183.

¹²⁰ <http://fra.europa.eu/en/news/2018/frontex-consultative-forum-meets> [dostęp: 12.09.2018].

¹²¹ <https://www.easo.europa.eu/civil-society/easo-consultative-forum> [dostęp: 12.09.2018].

¹²² Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 13.

Bibliografia

- Dumała A. (red.) (2002), *Agencje w systemie Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa.
- Glynn I. (2016), *Asylum policy, boat people and political discourse. Boats, Votes and Asylum in Australia and Italy*, Palgrave MacMillan
- Grey C. (2017), *Justice and Authority in Immigration Law*, Portland, Hart Publishing
- Handbook on Migration and Security* (2017), P. Bourbeau (red.), Edward Elgar Publishing
- Kosińska A. M. (2018), *Prawa kulturalne obywateli państw trzech w prawie Unii Europejskiej*, Lublin, Wydawnictwo KUL
- Mann I. (2016), *Humanity at Sea. Maritime Migration and the Foundations of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press
- Moreno-Lax V. (2017), *Accessing Asylum in Europe. Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law*, Oxford, Oxford University Press
- Mungianu R. (2016), *Frontex and Non-Refoulement. The International Responsibility of the EU*, Cambridge, Cambridge University Press

Rozdziały w monografiach:

- Basilien-Gainche M.L. (2017), *Hotspots, Cold Fact. Managing Migration by Selecting Migrants*, in: C. Grutters, S. Mantu, P. Minderhoud (red.), *Migration on the Move. Essays on the Dynamics of Migration*, Brill, Leiden-Boston, pp. 153–171
- Basilien-Gainche M.L. (2016), *Leave and Let Die: The EU Baopticon Approach to Migrants at Sea*, in: V. Moreno-Lax, E. Papastavridis (red.), *„Boat Refugees” and Migrants at Sea: A Comprehensive Approach. Integrating Maritime Security with Human Rights*, Boston-Leiden, Brill, pp. 327–352
- Broeders D. (2011), *A European „Border” Surveillance System under Construction*, in: H. Dijstelbloem, A. Meijer, *Migration and the New Technological Borders of Europe*, Hampshire, Palgrave MacMillan, pp. 40–67
- Brouwer E. (2011), *Legal Boundaries and the Use of Migration Technology*, in: H. Dijstelbloem, A. Meijer, *Migration and the New Technological Borders of Europe*, Hampshire Palgrave MacMillan, pp. 134–169;
- de Bruycker P., Tsourdi E. (2016), *Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension*, in: V. Chetail. P. De Bruycker, F. Maiani, *Reforming the Common European Asylum System. The New European Refugee Law*, Leiden-Boston, Brill, pp. 473–538;
- Demianiuk J., Kochanowicz R. (2015), *Monitoring powrotów przymusowych cudzoziemców*, w: A.M. Kosińska, P. Wojtasik (red.), *Acquis Return. Doświadczenia implementacji i rozwój polityki powrotowej Unii Europejskiej*, Lublin, Instytut na rzecz Państwa Prawa, ss. 13–26
- Dijstelbloem H., Meijer A., Besters M. (2011), *The Migration Machine*, in: H. Dijstelbloem, A. Meijer (red.), *Migration and the New Technological Borders of Europe*, Hampshire, Palgrave MacMillan, pp. 1–21
- Gajda A. (2015), *Przestrzeganie praw podstawowych w działalności FRONTEX-u*, w: A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachon-Pszenny (red.), *Agencja Frontex w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, Lublin, Wydawnictwo KUL, ss. 93–114

- Goodwin-Gill G. (2016), *Setting the Scene: Refugees, Asylum Seekers and Migrants at Sea – the Need for a long term, Protection Centred Vision*, in: V. Moreno-Lax, E. Papastavridis, „Boat Refugees” and Migrants at Sea: A Comprehensive Approach. Integrating Maritime Security with Human Rights, Leiden-Boston, Brill 2016, pp. 17–34
- Gruszczak A. (2015), *Zadania wywiadowcze Agencji Frontex – prawo – procedury – efekty*, w: A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachoń-Pszenny (red.), *Agencja Frontex w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, Lublin, Wydawnictwo KUL, ss. 13–34
- Guild E. (2016), *The Complex Relationship of Asylum and Border Controls in the European Union*, in: V. Chetail, P. De Bruycker, F. Maiani (red.), *Reforming the Common European Asylum System. The New European Refugee Law*, Leiden-Boston, Brill, pp. 39–54
- Janik W.J., Jaremczuk E.J. (2017), *Artykuł wprowadzający. Niekontrolowana migracja jako zagrożenie dla Europy – polski strach przed uchodźcami*, w: E.J. Jaremczuk (red.), *Migracje i kryzys uchodźczy w Europie. Rzeczywistość i wyzwania*, Poznań, wyd. FNCE, s. 11–14
- Kosińska A.M. (2015), *Działalność FRONTEX-u w kontekście problematyki ochrony praw migrantów nieregularnych w Unii Europejskiej*, w: *Agencja Frontex w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, red. A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachoń-Pszenny, Lublin, ss. 115–144
- Kosińska A.M. (2017), *Ewolucja koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia w dobie kryzysu migracyjnego*, w: A.M. Kosińska (red.), *W obliczu kryzysu. Przyszłość polityki azylowej i migracyjnej Unii Europejskiej*, Lublin, Wydawnictwo KUL, ss. 141–164
- Kosińska A., Parol A. (2016), *Zadania Agencji Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa transgranicznego*, w: A. Kosińska, P. Witkowski, *Bezpieczeństwo wschodniej granicy Unii Europejskiej w transgranicznym przepływie osób i towarów*, Zamość, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Zamościu, ss. 87–113
- Maguire M. (2016), *Vanishing Borders and Biometric Citizens*, in: G. Lazaridis (red.), *Security, Insecurity and Migration in Europe*, London-New York, Routledge, pp. 31–50
- Maiani F. (2016), *The Dublin III Regulation: A New Legal Framework for a More Human System?*, in: V. Chetail, P. De Bruycker, F. Maiani (red.), *Reforming the Common European Asylum System. The New European Refugee Law*, Leiden – Boston, Brill, pp.101–142
- Moreno-Lax V., Papastavridis E. (2016), *Tracing the Bases of an Integrated Paradigm for Maritime Security and Human Rights at Sea*, in: V. Moreno – Lax, E. Papastavridis (red.), „Boat Refugees” and Migrants at Sea: A Comprehensive Approach. Integrating Maritime Security with Human Rights, Boston-Leiden, Brill, pp. 1–16
- Oberleitner G., Salomon S. (2017), *Whose Security? Introductory Remarks on People on the Move and the Reclaiming of Security*, in: S. Salomon, L. Heschl, G. Oberleitner, W. Bedenek (red.), *Blurring Boundaries: Human Security and Forced Migration*, Leiden-Boston, Brill, pp. 3–22
- Oosterom-Staples H. (2009), *Effective Rights of Third Country Nationals?*, in: H. Lindahl (red.), *A right to inclusion or exclusion? Normative fault lines of the EU’s Area of freedom, security and justice*, Hart Publishing, pp. 65–94
- Parol A. (2015), *Status prawno-ustrojowy FRONTEX-u w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, w: A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachoń-Pszenny (red.), *Agencja Frontex w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, Lublin 2015, Wydawnictwo KUL, ss. 35–54
- di Pascale A. (2014), *Italy and Unauthorised Migration: Between State Sovereignty and Human Rights Obligations*, in: R. Rubio-Marin (red.), *Human Rights and Immigration*, Oxford, Oxford University Press, pp. 278–310

- Van der Peer P. (2016), *Negotiating the Second Generation of the Common European Asylum System Instruments: A Chronicle*, in: V. Chetail, P. De Bruycker, F. Maiani (red.), *Reforming the Common European Asylum System. The New European Refugee Law*, Brill, Leiden-Boston, pp. 55–73
- Spijkerboer T. (2017), *Changing Paradigms in Migration Law and Research*, in: C. Grutters, S. Mantu, P. Minderhoud (red.), *Migration on the Move. Essays on the Dynamics of Migration*, Leiden-Boston, Brill, pp.13–26
- Szachoń-Pszenny A., Wantuch N. (2015), *Celowość budowy i charakter prawny EUROSUR-u*, w: A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachoń-Pszenny, *Agencja Frontex w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, Lublin, Wydawnictwo KUL, ss. 69–92
- Turczyński P., Bornio J. (2017), *Frontex: 10 lat doświadczeń i perspektywy dalszej ewolucji*, w: A.M. Kosińska, *W obliczu kryzysu. Przyszłość polityki azylowej i migracyjnej Unii Europejskiej*, Lublin, Wydawnictwo KUL, ss. 45–70
- Wieloński M. (2015), *Prawny wymiar funkcjonowania agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej. Wnioski na przyszłość*, w: M. Witkowska, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne w Unii Europejskiej*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, ss. 31–64
- Witkowska M. (2015), *Wymiar funkcjonalny działania agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych w systemie Unii Europejskiej*, w: M. Witkowska, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne w Unii Europejskiej*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, ss. 81–134
- Wojtaszczyk K.A. (2015), *Agencje w systemie Unii Europejskiej. Typologia oraz podstawy teoretyczno-metodologiczne prowadzenia badań*, w: M. Witkowska, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne w Unii Europejskiej*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, ss. 11–30

Artykuły naukowe:

- Antoń P. (2016), *Wpływ kryzysu migracyjnego na funkcjonowanie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex)*, „Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ Nauki Społeczne”, Numer 13 (2), ss. 65–86
- Balawajder G. (2017), *Instytucjonalny wymiar ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej w kontekście bezpieczeństwa państw członkowskich*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies”, tom 6, nr 1 (2017), ss. 77–101
- Carrera S., den Hertog L., *A European Border and Coast Guard: What's in a name?*, „CEPS Paper in Liberty and Security in Europe”, No. 88 / March, pp. 1–16
- Dziewulska A., Ostrowska A.M. (2016), *The Crooked Logic of Migration Policies and Their Malthusian Roots*, „Yearbook of Polish European Studies” vol. 19, ss. 63–82
- Engelmann C. (2014), *Convergence against the Odds: The Development of Safe Country of Origin Policies in EU Member States (1990–2013)*, „European Journal of Migration and Law” vol. 16/Issue 2, pp. 277–302
- Kosińska A.M., *The Creative Role of the European Council in the Area of Managing Asylum Migration and Return of Third-Country Nationals to Their Country of Origin in the Times of the Migration Crisis*, „Yearbook of Polish European Studies” Vol. 20/2017, ss. 101–128

- Majcher I. (2015), *Human Rights Violations During EU Border Surveillance and Return Operations: Frontex's Shared Responsibility or Complicity?*, „Silesian Journal of Legal Studies” vol. 7, ss. 45–80
- Mikołajczyk B. (2018), *Mechanizm dubliński na rozdrożu – uwagi w związku z pracami nad rozporządzeniem Dublin IV*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 3, ss. 4–10
- Nowicka A. (2012), *Metoda zarządzania przez rezultaty w agencjach Unii Europejskiej jako sposób efektywnego zarządzania publicznego*, M. Sadowski, P. Szymaniec (red.), „Prace z teorii i historii prawa oraz administracji publicznej”, „Acta Erasmiana” IV, Wrocław, ss.121–133
- Pacek M. (2016), *European Europe – The Migration Crisis of European Integration*, „Yearbook of Polish European Studies” vol. 19, ss. 83–100
- Papastavridis E. (2010), *'Fortress Europe' and FRONTEX: Within or Without International Law?*, „Nordic Journal of International Law” vol. 79, pp. 75–111
- Pascouau Y., Schumache P. (2014), *Frontex and the respect of fundamental rights: from better protection to full responsibility*, European Policy Centre, Policy Brief 3.06.2014, pp. 1–4
- Sulowski S. (2009), *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd bezpieczeństwa wewnętrznego” nr 1/2009, ss. 10–13
- Wołucka N. (2015), *Status Frontexu – jako wyspecjalizowanej Agencji Unii Europejskiej*, „Studenckie Zeszyty Naukowe UMCS”, Zeszyt 27, Rok XVIII (2015), ss. 123–135