PARLAMENT EUROPEJSKI

2004 *2009*

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

25.6.2008

DOKUMENT ROBOCZY

w sprawie oceny i przyszłego rozwoju agencji Frontex i europejskiego systemu nadzoru granic Eurosur

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

Sprawozdawca: Javier Moreno Sánchez

I. WSTĘP:

Frontex ustanowiony rozporządzeniem Rady (WE) nr 2007/2004 i działający od października 2005 r. ma na celu poprawę zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi państw członkowskich. Program haski przewidywał ocenę polityczną do końca 2007 r., która stanowi przedmiot komunikatu Komisji COM(2008)67 wersja ostateczna.

II. OCENA ZA OKRES 2005-2007

1. Agencja Frontex działa w pierwszej kolejności w ramach **koordynacji współpracy operacyjnej** między państwami członkowskimi **w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi.**

W 2006 i 2007 r. przeprowadziła już 28 wspólnych działań – w tym 9 na granicach morskich, 12 na granicach lądowych i 7 na granicach powietrznych – do czego należy dodać 10 projektów pilotażowych jako uzupełnienie tych działań.

Udział państw członkowskich był różnorodny: średnio 7 państw członkowskich wzięło udział w działaniach na granicach morskich, 9 w działaniach na granicach lądowych i 11 w działaniach na granicach powietrznych. Koszt działań na granicach morskich w związku z koniecznością udostępnienia wyposażenia do działań był znacznie wyższy – wynosiły średnio 2,7 mln euro – niż koszt działań na granicach lądowych i powietrznych (które oszacowano na odpowiednio 83 000 i 194 000 euro).

Wszystkie stworzyły jednak okazję do korzystnej wymiany wzorcowych praktyk i informacji oraz do pobudzenia współpracy krajowych organów straży granicznej w zakresie realizacji bieżących zadań: w tych dwóch latach ponad 53 000 osób zostało zatrzymanych lub spotkało się z odmową wjazdu na granicy, wykryto ponad 2 900 fałszywych lub sfałszowanych dokumentów podróży i aresztowano 58 osób organizujących przerzuty nielegalnych imigrantów.

Jeśli chodzi o inne ważne inicjatywy, należy odnotować utworzenie europejskiej sieci patroli (w maju 2007 r.), która obejmuje strefę wód przybrzeżnych zainteresowanych państw członkowskich, oraz centralnego rejestru dostępnego wyposażenia technicznego służącego do kontroli i nadzoru granic (*CRATE*): rejestr obejmuje obecnie ponad 100 jednostek pływających, około 20 samolotów i 25 śmigłowców oraz kilkaset urządzeń przydatnych przy kontroli granic (mobilne stacje radiolokacyjne, pojazdy, kamery termiczne i przenośne detektory itd.) oraz stanowi listę wyposażenia, które można wykorzystać również we wspólnych działaniach.

Na płaszczyźnie strategicznej priorytetowe znaczenie przypada – jak wynika z dotychczasowego doświadczenia – współpracy operacyjnej mającej na celu zwalczanie nielegalnej imigracji na południowych granicach morskich. Wiążący się z tym problem polega na tym, że takie działania są najdroższe i pochłaniają najwięcej zasobów. Tymczasem agencja Frontex dysponuje na 2008 r. budżetem w wysokości 70 mln euro, co odpowiada dwóm dwunastym działań na granicach morskich.

Pytania:

- *Czy należy opowiedzieć się za utworzeniem wyspecjalizowanych oddziałów regionalnych agencji w państwach członkowskich, które pozostają pod stałą presją z powodu nielegalnej imigracji? Czy też należy systematyczniej korzystać ze stałych misji?*

- *Czy należy odwoływać się do zasady wiążącej solidarności między państwami członkowskimi, aby zapewnić bezwarunkowy dostęp do wyposażenia ujętego w centralnym rejestrze dostępnego wyposażenia technicznego?*

2. Frontex może również ***wspomagać państwa członkowskie w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej*** oraz ***użycia zespołów szybkiej interwencji na granicy.***

   System zespołów szybkiej interwencji na granicy (*RABIT*), który wszedł w życie dnia 20 sierpnia 2007 r. i został zatwierdzony przez Parlament Europejski w pierwszym czytaniu, przewiduje „*zdolność do szybkiego reagowania*" w celu zwiększenia zasobów ludzkich państwa członkowskiego w potrzebie. W skład zasobów zespołów szybkiej interwencji na granicy wchodzi 500-600 funkcjonariuszy straży granicznej; ćwiczenia przeprowadzono jesienią 2007 r.

   Pytania:

   - *Do chwili obecnej żadne państwo członkowskie nie zwróciło się o wysłanie takich zespołów: dlaczego?*

   - *Czy byłoby wskazane, aby Frontex zapobiegawczo nabył własne wyposażenie – z którego korzystać będą zespoły szybkiej interwencji – aby zapewnić możliwie najszybciej jego dostępność w nagłych sytuacjach?*

3. Frontex **wspomaga państwa członkowskie w szkoleniach krajowych funkcjonariuszy straży granicznej,** w tym w **ustanawianiu wspólnych standardów szkoleniowych.**

   W 97 szkoleniach przeprowadzonych przez agencję Frontex wzięło udział 1 341 osób. Ma to na celu standaryzację kształcenia straży granicznej w całej Europie.

   Pytanie: *Takie podejście okazało się być bardzo skuteczne i warto je rozszerzyć z poszanowaniem dorobku z Schengen (i zachowaniem z nim spójności). Czy jednak działania w zakresie szkoleń nie powinny obejmować szkolenia pracowników państw trzecich, które również współpracują z agencją Frontex?*

4. Agencja przeprowadza własne **analizy ryzyka,** które odgrywają bardzo ważną i przekrojową rolę w jej działalności: na przykład w związku z drugą roczną oceną ryzyka w lutym 2007 r. Frontex pomógł w opracowaniu sprawozdania z oceny zagrożenia przestępczością zorganizowaną (*OCTA*) oraz we współpracy z Europolem sprawozdania na temat szlaków podwyższonego ryzyka związanego z imigracją nielegalną na Bałkanach Zachodnich.

W tym celu w 2007 r. podłączono Frontex do sieci ICONet, – która od 2006 r. umożliwia wymianę między służbami imigracyjnymi informacji dotyczących nielegalnej imigracji – by wymieniać informacje z państwami członkowskimi na temat analiz ryzyka, przygotowań do wspólnych działań i operacji odsyłania. Ponadto agencja bierze udział w posiedzeniach CIREFI (ośrodek informacji, dyskusji i wymiany danych na temat przekraczania granic i imigracji). W działaniach CIREFI, ICONetu i agencji należy wykorzystać efekt synergii i ekonomii skali.

Pytanie: *Czy należy powierzyć agencji Frontex zarządzanie siecią ICONet i jednocześnie wznowienie działalności CIREFI?*

5. Agencja jest zaangażowana w **badania mające znaczenie dla kontroli i nadzorowania granic zewnętrznych.**

Ta praca znalazła już odzwierciedlenie w 6 projektach i 7 warsztatach/ seminariach na temat badań i rozwoju, co przyczyniło się do opracowania i ustanowienia systemu wjazdu/wyjazdu (w tym BIOPASSu) oraz europejskiego systemu nadzoru granicznego. Przede wszystkim jednak agencja bierze czynny udział w pracach nowego *europejskiego forum badań i innowacji w dziedzinie bezpieczeństwa* (ESRIF), w ramach którego powołano specjalną grupę roboczą ds. bezpieczeństwa granic.

Pytanie: *Co należy uczynić, aby praktyczne potrzeby służb odpowiedzialnych za kontrolę granic były właściwie uwzględniane w badaniach?*

6. Wreszcie należy wspomnieć, że agencja w ramach działań w zakresie kontroli i nadzorowania granic jest upoważniona do **udzielania państwom członkowskim niezbędnego wsparcia w organizowaniu wspólnych działań dotyczących odsyłania.**

Agencja udzieliła już pomocy przy organizacji dziewięciu wspólnych działań dotyczących odsyłania, powinna jednak być w większym zakresie włączona w planowanie i organizację wspólnych lotów powrotnych i w określanie zapotrzebowania na wspólne działania dotyczące odsyłania.

Pytanie: *Jak można zoptymalizować wkład agencji Frontex w ramach działań dotyczących odsyłania?*

III. PLANOWANIE DŁUGOTERMINOWE:

Frontex będzie miał zasadnicze - jeśli nie centralne – znaczenie dla długoterminowego rozwoju unijnej strategii zintegrowanego zarządzania granicami. Poprzez podejście etapowe i stopniowe zwiększanie potencjału administracyjnego agencja może wzbogacić system Schengen jako całość, zwłaszcza w odniesieniu do **środków podejmowanych we współpracy z państwami trzecimi,** zapewniając spójność swoich działań z zasadami ramowymi polityki w dziedzinie stosunków zewnętrznych.

Pytanie: *Jak wobec ograniczonych kompetencji agencji umożliwić w drugim etapie realizację projektów pilotażowych, których beneficjentami byłyby państwa trzecie?*

Ustalono już procedury współpracy z organami w Rosji, na Ukrainie i w Szwajcarii, które dały doskonałe rezultaty, a wiele innych jest obecnie negocjowanych. Za konieczne uznaje się zacieśnienie współpracy między agencją Frontex i państwami, które stoją przed perspektywą członkostwa w UE, jak również tymi państwami trzecimi, które na podstawie wspólnych działań i analiz ryzyka przeprowadzonych przez Frontex uznano za obszary problematyczne. Pozostają jednak państwa opierające się i to wcale nie najmniej istotne.

Pytanie: *Jak można poprawić współpracę z państwami trzecimi, jeżeli jest ona niewystarczająca lub nie istnieje?*

W odniesieniu do **środków podejmowanych na granicy** agencja Frontex rozważa równolegle koncepcję „*punktu kompleksowej obsługi*", która ma integrować działania służb granicznych i celnych, przy nieustannym gromadzeniu najlepszych praktycznych wzorców w dziedzinie współpracy między organami lub najbardziej udanych projektów pilotażowych.

Zasadniczym elementem wkładu agencji będzie jej udział w przygotowaniu **europejskiego sytemu nadzoru granicznego - Eurosur** (zgodnie z decyzją Rady z 14-15 grudnia 2006 r.), obejmującego południowe i wschodnie zewnętrzne granice Unii i skupiającego się w pierwszej kolejności na integrowaniu wszystkich systemów nadzoru morskiego, by jak najlepszej wypełniać powierzone mu zadania: *zmniejszenie liczby nielegalnych imigrantów*, którym udaje się przedostać na terytorium UE, ogólna poprawa bezpieczeństwa wewnętrznego poprzez wkład w *zwalczanie i rozbijanie przestępczości transgranicznej* oraz *zwiększenie zdolności w zakresie działań poszukiwawczych i ratunkowych*, by uchronić więcej istnień ludzkich (we wszystkich trzech przypadkach sukces Eurosuru wymaga pełnego zaangażowania zainteresowanych państw trzecich, zwłaszcza państw z południowej części basenu Morza Śródziemnego, z których dokonuje się główna część fali migracyjnej w kierunku Unii Europejskiej).

Największe wyzwanie polega na usprawnieniu koordynacji istniejącej infrastruktury nadzoru i rozszerzenie jej obecnego zasięgu, który obejmuje obecnie jedynie część obszarów, na których trzeba przeprowadzić działania, by uzyskać pełną wiedzę na temat doraźnej sytuacji i zwiększyć zdolność służb ochrony lub wsparcia do szybkiego reagowania.

Pytania:

- *W jaki sposób można niezwłocznie przystąpić do dostosowania krajowych systemów nadzoru i ich powiązań w sieci?*

- *Czy z uwagi na doskonalenie i modernizację instrumentów nadzoru nie należy natychmiast przyznać pierwszeństwa pracom badawczo-rozwjowym w celu przeforsowania wspólnych zastosowań?*

- *Komu można powierzyć zadanie utworzenia wspólnego systemu wymiany informacji między odpowiednimi organami krajowymi w celu optymalizacji pozyskiwania, analizy i rozpowszechniania wrażliwych danych?*

W istocie agencja Frontex i system Eurosur zdają się być instytucjami realizującymi zasadę niezbędnej **solidarności operacyjnej** między państwami członkowskimi, dzięki której, pod warunkiem że jest czynnie wyrażana, możliwe jest kierowanie środków na te odcinki granic zewnętrznych, na których są one najbardziej potrzebne.

Co do kwestii utworzenia **pełnoprawnej europejskiej straży granicznej**, jej rozwiązanie będzie możliwe tylko po wyciągnięciu pierwszych wniosków z funkcjonowania agencji, ponieważ choć poprawa obecnego systemu przyznawania zasobów danym obszarom i wysiłki na rzecz zwiększenia rentowności obecnych mechanizmów są uzasadnionymi kwestiami, to nie mogą one przesłaniać faktu – nie mówiąc już o ogromnym wymiarze politycznym takiego posunięcia – że państwa członkowskie Unii posiadają już 450 000 funkcjonariuszy straży granicznej.