

**PL**

**PL**

**PL**



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 13.2.2008  
KOM(2008) 67 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU  
REGIONÓW**

**Sprawozdanie w sprawie oceny i przyszłego rozwoju agencji Frontex**

{SEK(2008) 148}  
{SEK(2008) 149}  
{SEK(2008) 150}

**KOMUNIKAT KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU  
REGIONÓW**

**Sprawozdanie w sprawie oceny i przyszłego rozwoju agencji Frontex**

**I. WPROWADZENIE**

1. Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex) została ustanowiona na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004<sup>1</sup> (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie Fronteksu”), przyjętego dnia 26 października 2004 r. Agencja osiągnęła gotowość operacyjną w październiku 2005 r.
2. Celem Fronteksu jest poprawa zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami państw członkowskich Unii Europejskiej poprzez ułatwienie i zwiększenie skuteczności stosowania istniejących i przyszłych środków wspólnotowych odnoszących się do zarządzania granicami zewnętrznymi, tj. granicami lądowymi i morskimi państw członkowskich oraz ich portami lotniczymi i morskimi, do których zastosowanie mają przepisy prawa wspólnotowego dotyczące ruchu osobowego przez granice zewnętrzne.
3. W programie haskim z 2004 r. Rada Europejska wezwała Komisję do przedłożenia do końca 2007 r. politycznej oceny agencji Frontex. Miała ona zawierać przegląd zadań agencji oraz ocenę tego, czy agencja powinna zajmować się innymi aspektami zarządzania granicami, w tym zacieśnieniem współpracy ze służbami celnymi i innymi organami właściwymi w kwestiach bezpieczeństwa związanych z ruchem towarowym. Zgodnie z planem działania służącym realizacji programu haskiego<sup>2</sup> ocena powinna również dotyczyć działania zespołów ekspertów krajowych i wykonalności koncepcji systemu europejskiej straży granicznej. Niniejszy komunikat stanowi odpowiedź Komisji na to wezwanie.
4. Zawiera on ocenę dotychczasowych rezultatów, przy uwzględnieniu krótkiego okresu, jaki upłynął od uzyskania przez agencję gotowości operacyjnej, w zakresie każdego z głównych zadań Fronteksu, określonych w art. 2 ust. 1 lit. a)-g) rozporządzenia w sprawie Fronteksu<sup>3</sup>. W komunikacie poczyniono zalecenia dotyczące środków, jakie można podjąć w perspektywie krótkoterminowej i w granicach obecnych uprawnień; zawiera on także długoterminową wizję przyszłego rozwoju agencji.

---

<sup>1</sup> Dz.U. L 349 z 25.11.2004, s. 1.

<sup>2</sup> Dz.U. C 198 z 12.8.2005, s. 1.

<sup>3</sup> Zmienione rozporządzeniem (WE) 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy („rozporządzenie w sprawie zespołów szybkiej interwencji na granicy”), (Dz.U. L 199 z 31.7.2007, s. 30).

Szczegółowe dane statystyczne na temat działalności Fronteksu w latach 2006-2007 przedstawiono w osobnym załączniku, w tym informacje na temat celów i rezultatów każdego działania oraz dalsze szczegóły dotyczące wyników różnych obszarów działalności agencji. Do komunikatu dołączono ocenę skutków.

5. W 2008 r. zarząd Fronteksu zleci niezależną ocenę zewnętrzną, która ma zostać przeprowadzona zgodnie z art. 33 rozporządzenia w sprawie Fronteksu. W ramach tej niezależnej oceny technicznej i regulacyjnej zostanie zbadana skuteczność agencji w spełnianiu jej misji, ocenione zostaną także skutki i praktyczne metody jej działania. W ocenie uwzględnione zostaną również opinie zainteresowanych stron na szczeblu europejskim i krajowym.

## **II. OCENA – OSIAGNIĘCIA W LATACH 2005-2007**

### **A. Koordynacja współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi**

#### *Wspólne działania i projekty pilotażowe*

6. Agencja prowadziła wspólne działania na wszystkich rodzajach granic, z czego w 2006 i 2007 r. odpowiednio 5 i 4 działania na granicach morskich, 2 i 10 działań na granicach lądowych oraz 2 i 5 na granicach powietrznych, a także dodatkowo w 2006 i 2007 r. odpowiednio 3 i 2 działania obejmujące kilka rodzajów granic. Zrealizowano łącznie 10 projektów pilotażowych (lata 2006-2007) jako uzupełnienie wspólnych działań.
7. Udział państw członkowskich we wspólnych działaniach może mieć różnorodne formy, od oddelegowania jednego eksperta po udostępnienie wyposażenia, takiego jak jednostki pływające i samoloty. Średnio 7 państw członkowskich wzięło udział w działaniach na granicach morskich, 9 w działaniach na granicach lądowych i 11 w działaniach na granicach powietrznych (lata 2006-2007). W przypadku tych działań na granicach morskich, w których udział wzięły patrole morskie (7), w każdym działaniu od 1 do 4 państw udostępniło wyposażenie w postaci samolotów, jednostek pływających lub śmigłowców, nie licząc wkładu państwa, na którego terytorium prowadzono działanie, wynoszącego od 0 do 2 jednostek pływających dla każdego działania.
8. W związku z koniecznością udostępnienia wyposażenia do działań na granicach morskich koszty są znacznie wyższe niż w przypadku działań na granicach lądowych i powietrznych (odpowiednio 83 000 i 194 000 EUR) i wynoszą średnio 2,7 mln EUR.
9. Wyników wspólnych działań nie można oceniać jedynie na podstawie wskaźników ilościowych. Są też inne korzyści, takie jak wymiana wzorcowych praktyk i informacji między państwami członkowskimi oraz pobudzenie współpracy krajowych organów straży granicznej w zakresie realizacji bieżących zadań. Nie zmienia to faktu, że dotychczasowe wymierne rezultaty należy uznać za spektakularne: w latach 2006-2007 podczas tych działań ponad 53 000 osób zostało zatrzymanych lub spotkało się z odmową wjazdu na granicy. Wykryto ponad 2 900

falszywych lub sfałszowanych dokumentów podróży i aresztowano 58 osób organizujących przerzuty nielegalnych imigrantów.

#### *Inne powiązane inicjatywy*

10. W maju 2007 r., w odpowiedzi na wezwanie Rady Europejskiej z grudnia 2006 r., rozpoczęła działalność europejska sieć patroli. Frontex i zainteresowane państwa członkowskie (Portugalia, Hiszpania, Francja, Włochy, Słowenia, Malta, Grecja i Cypr) współpracują na szczeblu regionalnym, a kraje sąsiadujące ze sobą prowadzą współpracę dwustronną. Patrole ograniczają się do wód przybrzeżnych zainteresowanych państw członkowskich.
11. W odpowiedzi na wezwanie Rady z października 2006 r. agencja założyła centralny rejestr dostępnego wyposażenia technicznego służącego do kontroli i ochrony (nadzorowania) granic zgodnie z art. 7 rozporządzenia w sprawie Fronteksu. Baza ta obejmuje obecnie ponad 100 jednostek pływających, około 20 samolotów i 25 śmigłowców oraz kilkaset urządzeń przydatnych przy kontroli granic, takich jak mobilne stacje radiolokacyjne, pojazdy, kamery termiczne i przenośne detektory. Chociaż baza ta była początkowo przeznaczona do użytku na zasadach dwustronnych przez państwa członkowskie, zawiera ona listę wyposażenia, z którego można korzystać również we wspólnych działaniach. Dotychczas przy tych ostatnich korzystano z wyposażenia jedynie w ograniczonym zakresie (w jednym przypadku wykorzystano urządzenia do kontroli granicznej, jeden raz skorzystano też z samolotu).
12. Instytucje UE, państwa członkowskie i opinia publiczna mają wysokie oczekiwania w stosunku do Fronteksu, jeżeli chodzi o usprawnienie koordynacji operacyjnej w celu zwalczania nielegalnej imigracji na południowych granicach morskich. Jak wykazały dotychczasowe rezultaty, działania te są najbardziej kosztowne i pochłaniają największe zasoby ze wszystkich działań prowadzonych przez Frontex. Jednakże w porównaniu z innymi rodzajami działań udział państw członkowskich w działaniach patroli morskich pozostaje ograniczony.

#### *Zalecenia*

13. W związku z powyższym i ponieważ władza budżetowa znacznie zwiększyła budżet Fronteksu na rok 2008 (obecnie wynosi on 70 mln EUR), Komisja uważa, że w perspektywie krótkoterminowej zasadnicze znaczenie dla rozwoju współpracy operacyjnej będą miały następujące czynniki:
  - należy w pełni wykorzystać potencjał centralnego rejestru dostępnego wyposażenia technicznego oraz zobowiązania podjęte przez państwa członkowskie, aby zapewnić dostępność niezbędnego wyposażenia w działaniach na granicach morskich. Frontex zachęca się do systematycznego składania instytucjom europejskim sprawozdań na temat sposobu korzystania z wyposażenia (w działaniach koordynowanych przez Frontex oraz w działaniach dwustronnych państw członkowskich) i stopnia, w jakim ten sposób korzystania odpowiada potrzebom, a także do informowania o mechanizmie zapewniającym dostępność wyposażenia oferowanego przez państwa członkowskie; Frontex mógłby również zwiększyć potencjał centralnego rejestru dostępnego

wyposażenia technicznego, nabywając lub wypożyczając wyposażenie na własne potrzeby;

- rozporządzenie w sprawie Fronteksu przewiduje możliwość powołania wyspecjalizowanych oddziałów agencji w państwach członkowskich, za pośrednictwem których agencja mogłaby praktycznie organizować wspólne działania i realizować projekty pilotażowe. W kontekście ewolucji w kierunku stałych działań oraz ewolucji zadań agencji jako całości należy obecnie poważnie rozważyć możliwość powołania takich oddziałów w odpowiednich regionach lub do poszczególnych rodzajów kontroli granicznej, dając pierwszeństwo oddziałowi ds. południowych granic morskich;
- Frontex powinien przeanalizować, w jaki sposób wspólne działania można by połączyć z europejską siecią patrolową, gdyż oba środki mają charakter bardziej strukturalny i należy unikać pokrywania się ich zakresem;
- w związku ze znacznym zwiększeniem budżetu Fronteksu na rok 2008 Komisja dokona przeglądu wieloletniego programowania budżetu agencji na pozostały okres obowiązujących ram finansowych i w razie konieczności przedstawi wnioski władzy budżetowej.

## **B. Wspomaganie państw członkowskich w szkoleniach krajowych funkcjonariuszy straży granicznej, w tym w ustanawianiu wspólnych standardów szkoleniowych**

14. Działania Fronteksu w dziedzinie szkoleń stanowią kontynuację poprzedniego tymczasowego ośrodka szkoleń straży granicznej, którego działalność Frontex przejął w całości w 2005 r. Zorganizowano łącznie 97 szkoleń, spotkań i warsztatów, w tym szkoleń straży granicznej i „szkoleń szkoleniowców”, w których ogółem wzięło udział 1 341 osób. Obecnie przeglądowi poddaje się wspólny podstawowy program szkoleń, mający na celu standaryzację kształcenia straży granicznej w całej Europie. Choć efekty szkoleń można oceniać jedynie w perspektywie długoterminowej, jasne jest, że wybrane podejście, w którym Frontex koordynuje działania szkoleniowe na zasadzie partnerstwa z lokalnymi uczelniami, okazało się sukcesem i powinno znaleźć zastosowanie na szerszą skalę.

### *Zalecenia*

15. Zasadniczym celem szkoleń organizowanych przez Frontex musi być w dalszym ciągu kształcenie wśród funkcjonariuszy straży granicznej umiejętności potrzebnych do prawidłowego i spójnego stosowania dorobku Schengen, zwłaszcza kodeksu granicznego Schengen. Jednakże doświadczenia uzyskane w toku wspólnych działań pokazują, że straż graniczna często styka się z przypadkami osób ubiegających się o ochronę międzynarodową lub doświadcza sytuacji kryzysowych na morzu (zob. sekcja II.A). Komisja uważa, że Frontex powinien organizować specjalistyczne szkolenia, w tym wymianę personelu, dotyczące odpowiednich przepisów europejskich i międzynarodowych w dziedzinie azylu, prawa morza i praw podstawowych, tak aby przyczynić się do pełnego przestrzegania tych norm i ukształtowania spójnego podejścia w sytuacjach wymagających koordynacji poszukiwań i akcji ratowniczych.

## C. Przeprowadzanie analiz ryzyka

16. W lutym 2007 r. Frontex przedstawił swoją drugą roczną ocenę ryzyka. Łącznie do końca 2007 r. przedstawiono 11 ocen dostosowanych do określonych potrzeb, a kolejnych 9 ma zostać zakończonych na początku 2008 r. Frontex wniósł wkład w opracowanie sprawozdania z oceny zagrożenia przestępczością zorganizowaną i przedstawił wraz z Europolem sprawozdanie na temat szlaków podwyższonego ryzyka związanego z imigracją nielegalną na Bałkanach Zachodnich. Poza tymi ocenami, które m.in. pomagają państwom członkowskim reagować na nowe zagrożenia i skupiać zasoby na konkretnych odcinkach granic, analiza ryzyka odgrywa kluczową rolę w większości działań agencji, w tym w planowaniu poszczególnych wspólnych działań i szkoleń. Ponadto Frontex pełni zasadniczą rolę w przydzielaniu państwom członkowskim środków finansowych z Europejskiego Funduszu Granic Zewnętrznych.
17. W 2007 r. Frontex podłączono do ICONetu, by umożliwić wymianę informacji z państwami członkowskimi na temat analiz ryzyka, przygotowań do wspólnych działań i operacji odsyłania. ICONet, ustanowiony decyzją Rady 2005/267/WE<sup>4</sup>, zyskał zdolność operacyjną w 2006 r. Jest to bezpieczna internetowa sieć służąca wymianie między służbami imigracyjnymi państw członkowskich informacji dotyczących nielegalnej imigracji, przypadków nielegalnego wjazdu lub imigracji oraz odsyłania osób przebywających nielegalnie na terytorium państw członkowskich.
18. Frontex bierze udział w posiedzeniach CIREFI, ośrodka informacji, dyskusji i wymiany danych na temat przekraczania granic i imigracji, które odbywają się regularnie w Radzie. CIREFI wspiera państwa członkowskie w wymianie informacji na temat legalnej imigracji, w zapobieganiu nielegalnej imigracji i bezprawnemu pobytowi, w zwalczaniu przemytu ludzi, poprawie wykrywania fałszywych i sfalszowanych dokumentów podróży oraz poprawie praktyk w zakresie odsyłania. W wielu przypadkach w działaniach CIREFI, ICONetu i agencji można ewidentnie wykorzystać efekt synergii i ekonomii skali, jeżeli chodzi o gromadzenie, analizę i rozpowszechnianie informacji dotyczących nielegalnej imigracji.

### *Zalecenia*

- Pierwszeństwo należy przyznać wspólnym analizom ryzyka prowadzonym z Europolem, organizacjami międzynarodowymi i właściwymi krajami trzecimi (w oparciu o odpowiednie ustalenia robocze), w tym częstszemu prowadzeniu z partnerami wspólnych analiz ryzyka ukierunkowanych na dany obszar geograficzny lub przedmiot.
- Fronteksowi należy powierzyć zarządzanie ICONetem w oparciu o obecną lub inną platformę techniczną, taką jak system informacyjny Fronteksu; powinno to również pomóc w zapewnieniu lepszego korzystania z sieci oficerów łącznikowych ds. imigracji, która jest również połączona z ICONetem; oraz przejście działań CIREFI.

---

<sup>4</sup> Dz.U. L 83 z 1.4.2005, s. 48.

**D. Śledzenie rozwoju badań mających znaczenie dla kontroli i nadzorowania granic zewnętrznych**

19. Dotychczas Frontex zrealizował 6 projektów i zorganizował 7 warsztatów/seminariów na temat badań i rozwoju. Nowe technologie odgrywają kluczową rolę w propozycjach przedstawionych w dwóch komunikatach przedłożonych przez Komisję równocześnie z niniejszym sprawozdaniem, a mianowicie w komunikacie w sprawie systemu wjazdu/wyjazdu i środków służących zautomatyzowaniu kontroli granicznej oraz w komunikacie w sprawie europejskiego systemu nadzoru granicznego. Jeżeli chodzi o ten pierwszy komunikat, znaczący wkład w jego opracowanie stanowił projekt Biopass zrealizowany przez Frontex, dotyczący wykorzystania technologii biometrycznych na lotniskach i krajowych programów rejestrowania podróżnych, natomiast odnośnie do drugiego komunikatu Frontex odegra ważną rolę w kontynuacji stosownych badań, które pozwolą określić, jakie konkretne działania należy podjąć.
20. Agencja weźmie również czynny udział w pracach nowego europejskiego forum badań i innowacji w dziedzinie bezpieczeństwa, w ramach którego powołano specjalną grupę roboczą ds. bezpieczeństwa granic.

*Zalecenia*

21. Priorytetem na przyszłość musi być zapewnienie należytego uwzględnienia konkretnych potrzeb organów kontroli granic w działalności badawczej. Frontex jest jedyną instytucją, która może zapewnić uwzględnienie praktycznych potrzeb krajowych organów straży granicznej w procesie określania przyszłych priorytetów badawczych oraz informować te organy o najnowszych osiągnięciach na organizowanych przez siebie warsztatach. Rola ta powinna również rozciągać się na opracowywanie praktycznych projektów służących testowaniu nowych technologii w rzeczywistych warunkach operacyjnych, aby ocenić ich wykonalność i wpływ na obowiązujące procedury oraz pośredniczyć w kontaktach z europejskimi instytucjami normalizacyjnymi.

**E. Wspomaganie państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych oraz rozmieszczanie zespołów szybkiej interwencji**

22. Rozporządzenie w sprawie zespołów szybkiej interwencji na granicy, które weszło w życie dnia 20 sierpnia 2007 r., znacząco zmieniło przepisy rozporządzenia ustanawiającego Frontex, jeżeli chodzi o wspieranie państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych. Rozporządzenie to zapewnia „zdolność do szybkiego reagowania” w celu zwiększenia zasobów ludzkich państwa członkowskiego w potrzebie.
23. Frontex zakończył przygotowania do wprowadzenia rozporządzenia w życie wkrótce po jego przyjęciu. W skład „zasobów zespołów szybkiej interwencji na granicy” wchodzi 500-600 funkcjonariuszy straży granicznej. Na jesieni 2007 r. przeprowadzono ćwiczenia. Dotychczas żadne państwo członkowskie nie zgłosiło wniosku o udostępnienie takiego zespołu.



### *Zalecenia*

24. Udostępnienie zespołu szybkiej interwencji na granicy można połączyć z pomocą techniczną zgodnie z przepisami art. 8 rozporządzenia w sprawie Fronteksu. Komisja zaleca agencji, by zadbała o możliwość szerszego wykorzystania tego zapisu w działaniach operacyjnych poprzez zakup własnego wyposażenia do kontroli i nadzorowania granic, z którego mogłyby korzystać zespoły szybkiej interwencji na granicy, tak aby zapewnić dostępność wyposażenia w krótkim czasie. Innym wyjściem byłoby wykorzystanie do tego celu wyposażenia wyszczególnionego w centralnym rejestrze dostępnego wyposażenia technicznego, ale należałoby dokonać przeglądu zasad regulujących korzystanie z tego wyposażenia w celu zapewnienia tym zespołom szybkiego i bezwarunkowego dostępu do wyposażenia.

### **F. Udzielanie państwom członkowskim niezbędnego wsparcia w organizowaniu wspólnych działań dotyczących powrotów (odsyłania)**

25. Agencja udzieliła pomocy przy organizacji dziewięciu wspólnych działań dotyczących odsyłania. Kontynuowano realizację dalszych 6 projektów dotyczących takich zagadnień, jak wzorcowe praktyki w zakresie nabywania dokumentów podróży i systematyczne określanie wspólnych potrzeb w zakresie wspólnych działań dotyczących odsyłania.
26. Wzmocnienie roli Fronteksu we wspólnych działaniach dotyczących odsyłania było przedmiotem dogłębnej dyskusji w okresie przewodnictwa Niemiec w Radzie UE, której skutkiem było przyjęcie przez Radę szeregu konkluzji w czerwcu 2007 r. W konkluzjach zawarto wezwanie do państw członkowskich o włączenie Fronteksu w planowanie i organizację wspólnych lotów powrotnych i w określanie zapotrzebowania na wspólne działania dotyczące odsyłania. Jest to jedno z zasadniczych zadań Fronteksu, ale dotychczasowe rezultaty wykazują, że częstotliwość i intensywność wsparcia nie dorównują postępom poczynionym w zakresie koordynacji operacyjnej.

### *Zalecenia*

27. Komisja w pełni popiera wprowadzenie w życie konkluzji Rady z czerwca 2007 r., w których przedstawiono wyczerpujący zestaw priorytetów krótko- i średnioterminowych. Realizacja zalecenia poczynionego w niniejszym sprawozdaniu (zob. sekcja II.C), aby Frontex zarządzał ICONetem, przyczyni się do zwiększenia potencjału Fronteksu także w tej dziedzinie. Ponadto należy rozważyć dokonanie przeglądu zakresu stosowania art. 7 rozporządzenia w sprawie Fronteksu, dotyczącego scentralizowanego rejestru wyposażenia technicznego; obecnie artykuł ten obejmuje jedynie wyposażenie służące do kontroli i ochrony granic, ale jego zakres można by rozszerzyć na wyposażenie wykorzystywane we wspólnych działaniach dotyczących odsyłania, takie jak samoloty, w tym na wyposażenie wypożyczone przez Frontex.

### **III. PLANOWANIE DŁUGOTERMINOWE**

28. Frontex będzie miał zasadnicze znaczenie dla długoterminowego rozwoju unijnej strategii zintegrowanego zarządzania granicami. Jego rolę należy w razie konieczności rozszerzyć stosownie do potrzeb, na zasadzie stopniowych postępów i zwiększania potencjału administracyjnego agencji oraz stałej oceny realizacji powierzonych jej zadań. W planowaniu długoterminowym należy wziąć pod uwagę, w jaki sposób Frontex mógłby wzbogacić model zintegrowanego zarządzania granicami jako całość oraz jego poszczególne elementy, w szczególności w odniesieniu do środków podejmowanych we współpracy z krajami trzecimi oraz środków podejmowanych na granicy. Ponadto w kontekście zintegrowanej polityki morskiej UE od Fronteksu oczekuje się znacznego wkładu na rzecz zwiększenia skuteczności współpracy transgranicznej i międzysektorowej między władzami i agencjami UE zaangażowanymi w działania na morzu.
29. Jeżeli chodzi o model zintegrowanego zarządzania granicami w ujęciu całościowym, potencjał Fronteksu należy wykorzystać z korzyścią dla ogólnych ram funkcjonowania strefy Schengen. Chociaż zakres zagadnień objętych mechanizmem oceny wprowadzenia w życie dorobku Schengen wykracza poza zakres uprawnień Fronteksu – gdyż obejmuje także wizy, współpracę policyjną i ochronę danych – Frontex niewątpliwie mógłby wzbogacić te oceny dzięki swojemu niezależnemu statusowi, specjalistycznej wiedzy na temat kontroli i nadzorowania granic zewnętrznych oraz swojej działalności w zakresie szkoleń i analizy ryzyka. Zgodnie z wymogiem zawartym w programie haskim Komisja przedstawi w drugiej połowie 2008 r. wniosek dotyczący uzupełniającego mechanizmu oceny obecnych państw Schengen, w którym znajdują się konkretne propozycje dotyczące ewentualnej roli Fronteksu.

#### **A. Środki podejmowane we współpracy z krajami trzecimi**

30. We współpracy z krajami trzecimi Frontex musi zapewnić spójność swoich działań z zasadami ramowymi polityki w dziedzinie stosunków zewnętrznych. Uprawnienia Fronteksu w zakresie współpracy z krajami trzecimi są ograniczone, gdyż Frontex nie może realizować w krajach trzecich projektów mających na celu na przykład pomoc techniczną. Należy rozważyć, czy Frontex powinien mieć możliwość realizowania projektów pilotażowych, których beneficjentami byłyby kraje trzecie. Takie projekty mogłyby znacznie zwiększyć korzyści ze współpracy rozpoczętej na podstawie ustaleń roboczych, które mogą posłużyć do określenia konkretnych potrzeb w zakresie budowania potencjału konkretnych krajów trzecich w dziedzinie zarządzania granicami i stanowić uzupełnienie pomocy finansowanej z programów Wspólnoty. Na późniejszym etapie, w kontekście traktatu lizbońskiego, można by podjąć rozważania na temat roli, jaką agencja mogłaby pełnić w europejskich misjach kontroli granic w krajach trzecich.

31. Frontex zawarł porozumienia robocze mające na celu nawiązanie współpracy na szczeblu technicznym z organami straży granicznej w Rosji, na Ukrainie i w Szwajcarii. Negocjacje z Chorwacją są na zaawansowanym etapie. Zarząd przyznał uprawnienia do negocjowania dalszych porozumień z Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii, Turcją, Egiptem, Libią, Marokiem, Mauretanią, Senegalem, Republiką Zielonego Przylądka, Republiką Mołdowy i Gruzją. Agencja przewiduje w perspektywie krótko- i średniookresowej wystąpienie o uprawnienia dotyczące innych państw Bałkanów Zachodnich, krajów Afryki Zachodniej, Stanów Zjednoczonych i Kanady. W perspektywie krótkookresowej należy przyznać pierwszeństwo kwestii zacieśnienia współpracy Fronteksu z państwami, które stoją przed perspektywą członkostwa w UE, jak również z tymi krajami trzecimi, które na podstawie wspólnych działań i analiz ryzyka przeprowadzonych przez Frontex uznano za obszary problematyczne. W oparciu o projekty TACIS można by rozważyć możliwość nawiązania przez Frontex współpracy z Białorusią.

## **B. Środki podejmowane na granicy**

### *Integracja horyzontalna*

32. Lepsza współpraca pomiędzy właściwymi organami celnymi i innymi organami kontroli granic państw członkowskich jest jednym z zasadniczych elementów modelu zintegrowanego zarządzania granicami, w którym osoby i przedmioty kontroluje się, korzystając z podobnych metod i podobnej koncepcji zarządzania ryzykiem. Należy kontynuować analizę koncepcji punktu kompleksowej obsługi, przewidującej pełną integrację działań służb granicznych i celnych, z uwzględnieniem trwającej obecnie oceny przyszłości systemu celnego.
33. Komisja rozpocznie badanie w celu określenia wzorcowych praktyk w dziedzinie współpracy między agencjami w państwach członkowskich. Z myślą o wspieraniu współpracy w terenie można by zrealizować na szczeblu europejskim projekty pilotażowe w celu dokładniejszego zbadania wartości dodanej wynikającej z większej koordynacji działań między tymi organami. Komisja zaleca, aby Frontex, Komisja i państwa członkowskie prowadziły wspólne działania pod przewodnictwem Fronteksu/ Komisji, skoordynowane z projektami krajowych organów celnych w zakresie współpracy, czyli przeprowadziły dwa równoległe projekty dotyczące odpowiednio kontroli osób i kontroli towarów, w tym samym czasie i na tych samych przejściach granicznych.

### *Nadzór graniczny – Eurosur*

34. Równocześnie z niniejszym sprawozdaniem z oceny Komisja przedstawia komunikat w sprawie europejskiego systemu nadzoru granicznego. Jak już wspomniano w części niniejszego sprawozdania poświęconej badaniom i rozwojowi, Frontex odegrałby kluczową rolę w udanym przygotowaniu takiego systemu, w tym w utworzeniu sieci obejmującej wszystkie systemy nadzoru morskiego.

35. Jeżeli chodzi o bardziej operacyjny wymiar, Frontex mógłby pełnić rolę „węzła” w udoskonalonym systemie wymiany w czasie rzeczywistym informacji operacyjnych między państwami członkowskimi. Ponadto przyznanie Fronteksowi bardziej systematycznego i zorganizowanego dostępu do informacji dotyczących nadzoru mogłoby służyć za podstawę do opracowania „systemu informacji Fronteksu opartego na danych wywiadowczych” odnoszącego się do zewnętrznych granic UE.

#### *Koordinacja operacyjna*

36. Doświadczenia potwierdziły, że koordynacja operacyjna jest zasadniczym instrumentem Unii Europejskiej, jeżeli chodzi o zapewnienie solidarności operacyjnej między państwami członkowskimi i kierowanie środków na te odcinki granic zewnętrznych, na których są one najbardziej potrzebne. Jak stwierdzono w ocenie skutków towarzyszącej wnioskowi w sprawie zespołów szybkiej interwencji na granicy, Komisja zamierza powrócić do koncepcji stworzenia pełnoprawnej europejskiej straży granicznej po zgromadzeniu doświadczeń z działania tych zespołów. Niemniej jasne jest, że już na tym etapie pojawiają się dwie kwestie dotyczące zapewnienia długoterminowej koordynacji operacyjnej, jeżeli chodzi o patrole morskie.
37. Pierwsza z nich dotyczy tego, w jaki sposób można jeszcze bardziej ulepszyć obecny system przydziału środków na te działania. Komisja będzie dokładnie analizowała, w jakim stopniu obowiązujące mechanizmy umożliwiają oddanie do dyspozycji państw członkowskich wystarczającego wyposażenia i zasobów ludzkich oraz na jakie zwiększenie środków z Europejskiego Funduszu Granic Zewnętrznych mogą liczyć w perspektywie długoterminowej poszczególne państwa członkowskie w związku z zagrożeniami na granicach zewnętrznych.
38. Po drugie w perspektywie długoterminowej trzeba będzie dokonać przeglądu opłacalności istniejących mechanizmów, mając na uwadze również takie kwestie, jak na przykład koszty administracyjne związane z zapewnieniem koordynacji przy doraźnym udostępnianiu środków i zasobów ludzkich.
39. Dalsze doświadczenia praktyczne zostaną wykorzystane w długoterminowej strategii, w której trzeba będzie rozstrzygnąć, w jakim stopniu koordynację zasobów państw członkowskich należy zastąpić przydziałem na stałe funkcjonariuszy straży granicznej i wyposażenia. Tego typu przydział może wymagać przeglądu ram prawnych dotyczących uprawnień wykonawczych członków zespołów szybkiej interwencji na granicy i zaproszonych funkcjonariuszy straży granicznej oraz oceny tego, czy Frontex powinien sam zatrudniać funkcjonariuszy oraz czy powinien nabywać lub wypożyczać wyposażenie na potrzeby stałych działań.

#### **IV. WNIOSKI**

40. Komisja zwraca się do Rady o podjęcie w pierwszej kolejności dyskusji na temat krótkoterminowych zaleceń poczynionych w niniejszym sprawozdaniu, z uwzględnieniem potrzeby jak najszybszego maksymalnego zwiększenia udziału Fronteksu w zarządzaniu granicami Unii, a w szczególności południowymi granicami morskimi. Również zalecenia dotyczące roli Fronteksu w Eurosurze powinno się w pierwszej kolejności wprowadzić w życie w oparciu o oddzielny komunikat w sprawie ustanowienia takiego systemu, przedstawiony przez Komisję.
41. Na tej podstawie należy rozpocząć dogłębną dyskusję na temat długoterminowej strategii, jaką Unia powinna przyjąć w odniesieniu do zalecanej roli Fronteksu w rozwoju modelu zintegrowanego zarządzania granicami, w tym mechanizmu zacieśnionej współpracy z krajami trzecimi, oraz w zapewnieniu należytego zarządzania przepływami migracyjnymi.
42. Komisja rozważy możliwość przedstawienia wniosków legislacyjnych zmieniających rozporządzenie w sprawie Fronteksu, uwzględniając wynik wspomnianych dyskusji i rezultaty niezależnej oceny, jaka ma zostać przeprowadzona zgodnie z art. 33 rozporządzenia w sprawie Fronteksu. W dłuższej perspektywie Komisja uwzględni przyszłe doświadczenia odnośnie do nowych przepisów dotyczących uprawnień wykonawczych członków zespołów szybkiej interwencji na granicy i zaproszonych funkcjonariuszy, aby rozważyć, czy istnieje potrzeba dokonania przeglądu ogólnych ram prawnych regulujących działania koordynowane przez Frontex.