
WSCHODNI ROCZNIK HUMANISTYCZNY
TOM XVIII (2021), No4
s. 101-121
doi: 10.36121/apszenny.18.2021.4.101

Anna Szachorń-Pszenny
(Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II)
ORCID: 0000-0002-2353-3745

Zintegrowane zarządzanie granicami Unii Europejskiej a odpowiedzialność FRONTEX-u i państw członkowskich z uwzględnieniem wpływu COVID-19

Streszczenie: Artykuł koncentruje się na zasadach Europejskiego Zintegrowanego Zarządzania Granicami i obowiązkach Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (FRONTEX) oraz państw członkowskich poza granicami Unii Europejskiej. W ostatnich latach obserwuje się zjawisko intensywnego rozwoju polityki UE w tym aspekcie, oficjalnie definiowanej na poziomie Unii Europejskiej jako EU IBM (European Union Integrated Border Management). Działanie UE oparte na dorobku Schengen ma na celu zapewnienie swobodnego przepływu osób w „obszarze bez granic”, przy jednoczesnym zagwarantowaniu jego bezpieczeństwa wewnętrznego. Osiągnięcie tego celu stało się złożonym wyzwaniem w kontekście pandemii COVID-19, w której państwa posiadające wewnętrzne i zewnętrzne granice UE znalazły się w wyjątkowej sytuacji. Temat ten jest jednym z aktualnych problemów z perspektywy rozwoju UE (od czasu kryzysu migracyjnego) i ma bezpośredni wpływ na społeczeństwo Unii.

Słowa kluczowe: Zintegrowane Zarządzanie Granicami UE, strefa Schengen, FRONTEX, Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna, państwa członkowskie

The European Union integrated border management and FRONTEX's and member states' responsibility regarding the impact of COVID-19

Annotation: This article focuses on the principles of European Integrated Border Management and the responsibilities of the European Border and Coast Guard Agency (FRONTEX) and the Member States beyond the borders of the European Union. In recent years, the phenomenon of intensive development of the EU policy in this aspect, officially defined at the EU level as EU IBM (European Union Integrated Border Management), has been observed. The EU's action based on the Schengen *acquis* aims to ensure the free movement of persons within the “area without borders”, while at the same time guaranteeing its internal security. Achieving this goal has become a complex challenge in the context of the covid-19 pandemic,

where states with internal and external borders of the EU found themselves in an extraordinary situation. This subject is one of the current problems from the perspective of the EU development (since the migration crisis) and has a direct impact on the Union's society.

Keywords: EU Integrated Border Management, Schengen area, FRONTEX, European Border and Coast Guard, member states

Интегрированное управление границами Европейского союза и ответственность FRONTEX и государств-членов в отношении пандемии COVID-19

Аннотация: В этой статье особое внимание уделяется принципам управления границами ЕС и обязанностям Европейского агентства пограничной и береговой охраны (FRONTEX) и государств-членов за пределами Европейского Союза. В последние годы наблюдается феномен интенсивного развития политики ЕС в этом аспекте, официально определяемый на уровне ЕС как EU IBM (European Union Integrated Border Management). Действия ЕС, основанные на Шенгенском соглашении, направлены на обеспечение свободного передвижения людей в «безграничной зоне», в то же время гарантируя его внутреннюю безопасность. Достижение этой цели стало сложной задачей в контексте пандемии COVID-19, когда страны с внутренними и внешними границами ЕС оказались в чрезвычайной ситуации. Эта тема является одной из актуальных проблем с точки зрения развития ЕС (после миграционного кризиса) и оказывает непосредственное влияние на общество Союза.

Ключевые слова: Интегрированное управление границами ЕС, Шенгенская зона, FRONTEX, Европейская пограничная и береговая охрана, государства-члены.

Wstęp

Zintegrowane zarządzanie granicami Unii Europejskiej jest jedną z najaktualniejszych i najdynamiczniej rozwijających się dziedzin działalności UE. Szczególna odpowiedzialność spoczywa na FRONTEX-ie i państwach członkowskich, które poprzez swoje służby graniczne tworzą razem z Agencją, Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną. W związku z następstwami kryzysu migracyjnego i zdrowotnego wywołanego pandemią COVID-19, znaczenie granic zewnętrznych wzrosło, z uwagi na fakt, że ich przekroczenie wiąże się z korzystaniem z unijnej swobody przepływu osób, a tym samym niesie potencjalne zagrożenia dla bezpieczeństwa. Granice zewnętrzne to granice Unii Europejskiej, których zasady przekraczania są określane przez dorobek Schengen stanowiący integralną część prawa UE. Tym samym utworzono „obszar bez granic” bazujący na podstawowej zasadzie strefy Schengen gwarantującej korzyści wynikające ze zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych między państwami członkowskimi, a jednocześnie wymagającej ochrony tego obszaru poprzez wzmocnienie kontroli na granicach zewnętrznych oraz współpracę pomiędzy właściwymi służbami krajowymi. Stałe funkcjonowanie strefy Schengen jest jednym z najważniejszych osiągnięć Unii Europejskiej, przy czym „obszar bez granic” wymaga wdrożenia zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi UE. W związku z tym pojawia się potrzeba wzajemnego zaufania państw członkowskich w ich zdolność do pełnego wdrożenia środków prawnych i technicznych gwarantujących prawidłowe funkcjonowanie zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi Unii, określanego w systemie unijnym jako EU IBM (*European Union Integrated Border Management*).

Należy przy tym zaznaczyć, że EU IBM obejmuje w pierwszej kolejności zarzą-

dzianie granicami zewnętrznymi, ale wobec częstego tymczasowego przywracania kontroli dotyczy także granic wewnętrznych UE. Kwestie związane z kontrolą graniczną, należące do podstawowych kompetencji państwa, równocześnie wpisujące się w jeden z atrybutów suwerenności, w miarę rozwoju Unii i strefy Schengen zaczęły się coraz bardziej stawać elementem solidarnej odpowiedzialności wszystkich państw członkowskich UE. Unia Europejska, odnosząc się do zasady lojalnej współpracy, rozwija EU IBM rozszerzając uprawnienia swoich instytucji prawodawczych, a przede wszystkim agencji FRONTEX poprzez budowanie systemu zarządzania granicami. Wobec kryzysów w Unii, szczególnie migracyjnego i zdrowotnego, wywołanego pandemią COVID-19, działania te nabierają nowego znaczenia i wymagają dostosowania się do sytuacji nadzwyczajnych na granicach, ale i w wielu innych politykach UE.

Należy stwierdzić, że celem artykułu nie jest opracowanie wyczerpującego opisu i wyjaśnienia wszystkich wymiarów badawczych analizowanego obszaru, ale raczej nakreślenie najważniejszych etapów i tendencji w jego dalszym rozwoju. Analiza samego kształtowania się europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami na wszystkich jego szczeblach wymaga dogłębnych rozważań, będących poza zakresem tego artykułu, który skupia się na jego podmiotach, kluczowych etapach oraz aktualnych rozwiązaniach.

Stan prawny artykułu na 30 września 2021 r.

1. EU IBM wobec kryzysu migracyjnego i zdrowotnego

Zasady EU IBM mają szczególne znaczenie w dobie kryzysu, najpierw migracyjnego, a teraz zdrowotnego, kiedy zintegrowane zarządzanie granicami skupia się nie tylko na granicach zewnętrznych, ale też wewnętrznych, gdzie część państw ma przywróconą kontrolę już od dawna, w zasadzie od szczytu kryzysu migracyjnego w 2015 r. W tej skomplikowanej sytuacji nakładania się dwóch kryzysów – migracyjnego i zdrowotnego, które bezpośrednio wpływają na sytuację graniczną, należy podjąć wspólne działania ze strony FRONTEX-u i państw członkowskich, aby zachować zasady „obszaru bez granic”. Jest to kontynuacja rozwoju dorobku prawnego Schengen w ramach instytucjonalnych UE, a szczególnie przewidzianych w Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen¹ co do środków kompensacyjnych towarzyszących zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych. Aktualnie są one regulowane za pomocą EU IBM i obwarowane szeregiem restrykcyjnych wymogów prawnych, które mają ogólne podstawy w traktatach oraz w prawie pochodnym, w pierwszej kolejności w rozporządzeniu w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (ESGIP)². Tym samym funkcjonowanie strefy Schengen jest determinowane zasadami zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi UE, a jednocześnie wymaga bliskiej współpracy i solidarności państw członkowskich. Prawidłowa działalność strefy Schengen i zachowanie jej zasad przechodzi ponownie „test kontrolny” w drugiej już po kryzysie migracyjnym sytuacji zagrożenia jej podstawowych zasad wywołanej kryzysem zdrowotnym. Wyraża się to w kilku obszarach współpracy państw z FRONTEX-em poprzez realizację

¹ Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z 19 czerwca 1990 r., Dz. U WE L 239 z 22.09.2000 r.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylenia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624, Dz. U. L. 295 z 14.11.2019 r., dalej jako: rozporządzenie 2019/1896.

elementów EU IBM, głównie monitorowanie ruchów migracyjnych, analizę ryzyka czy wspomaganie państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy. Warto podkreślić również, że aktualnie zarządzanie granicami jest wspomagane poprzez nowoczesne technologie, zwłaszcza wielkoskalowe systemy informatyczne³.

Główna teza artykułu wskazuje na przenoszenie zarządzania granicami na poziom pogłębiającej się współpracy państw członkowskich i FRONTEX-u poprzez nadanie temu zarządzaniu cechy zintegrowanej polityki UE oraz rozbudowę systemu instrumentów prawnych EU IBM. Jednocześnie nie oznacza to zmniejszenia odpowiedzialności państw członkowskich, ale zwiększenie ich obowiązków poprzez nakładanie nowych wymogów rozszerzających zakres współpracy unijnych agencji i krajowych organów granicznych. Wyraża się to w wymiarze praktycznym w funkcjonowaniu Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej obejmującej FRONTEX oraz służby graniczne państw członkowskich, które wspólnie można uznać za unijną administrację graniczną. Odpowiedzialność państw członkowskich w zakresie EU IBM jest przedstawiona w artykule w kontekście zmian prawnych związanych z rozszerzaniem kompetencji unijnej agencji FRONTEX, a tym samym nowych wymogów wobec państw w oparciu o zasadę solidarności⁴. Prawidłowe funkcjonowanie EU IBM jest szczególnie testowane w sytuacjach nadzwyczajnych, jakie w Unii zostały spowodowane kryzysem migracyjnym oraz następującym po nim kryzysem zdrowotnym z powodu pandemii COVID-19. O ile pierwszy z nich doczekał się opracowań w kontekście zarządzania granicami, o tyle wpływ koronawirusa na EU IBM nie został jeszcze w pełni zbadany. W tym wymiarze specjalnego znaczenia nabiera odpowiedzialność FRONTEX-u i państw członkowskich za zarządzanie granicami, która wpływa na funkcjonowanie całej UE. Już na początku pandemii instytucje unijne zadeklarowały, że zintegrowane zarządzanie obejmuje nie tylko granice zewnętrzne, gdzie wzmocniono ich kontrolę poprzez zastosowanie skoordynowanego, tymczasowego ograniczenia innych niż niezbędne podróży do Unii. Podkreślono także, że tam, gdzie wprowadzono czasowe kontrole na granicach wewnętrznych, UE zadba o sprawne zarządzanie granicami w odniesieniu do osób i towarów oraz o utrzymanie funkcjonowania jednolitego rynku zgodnie z Kodeksem granicznym Schengen oraz na podstawie wytycznych Komisji⁵. Są to dwa rodzaje środków pierwsze z poziomu UE na granicach zewnętrznych oraz drugie, z poziomu państw członkowskich na granicach wewnętrznych, gdzie w szczególnej sytuacji znalazły się państwa takie jak Polska posiadające oba rodzaje granic.

Temat artykułu jest odpowiedzią na najaktualniejszy kryzys w UE, który rozpoczął się w 2020 r. w i trwa nadal. Kwestie te są przedmiotem dyskusji na forum instytucji unijnych oraz państw członkowskich, ale są również przedmiotem zainteresowania różnych środowisk naukowych. Tematyka ta dyskutowana jest wielowymiarowo, natomiast celem artykułu jest ukazanie zasad zarządzania granicami UE, roli FRONTEX i państw członkowskich w EU IBM oraz realizacji tych zasad w dobie pandemii COVID-19. W sposób naturalny wiąże się to w głównej mierze z reformami EU IBM,

³ Rozważania na ten temat są poza zakresem artykułu i za względu na wieloaspektowość mogą być przedmiotem osobnej monografii.

⁴ Zasada solidarności nazywana w doktrynie prawa unijnego również zasadą lojalności lub lojalnej współpracy.

⁵ Na podstawie wspólnego oświadczenia członków Rady Europejskiej, Bruksela, 26 marca 2020 r.

będącymi obecnie wyzwaniem dla Unii i państw członkowskich. Jednocześnie prawidłowe zarządzanie granicami jest gwarancją bezpieczeństwa całej strefy Schengen, co jest szczególnie widoczne w sytuacjach kryzysowych.

2. Zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi - cele i aktualny stan prawny

Aktualnie podstawę prawną EU IBM stanowi unijne rozporządzenie w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (ESGiP), które weszło w życie z końcem 2019 r. Jest ono nowelizacją rozporządzenia⁶ zmieniającego struktury FRONTEX z 2016 r. w reakcji na szczyt kryzysu migracyjnego. Aktualne rozporządzenie też zostało powiązane z kryzysem, tym razem już nie wydane *post factum*, ale jak się później okazało kilka miesięcy przed rozpoczęciem pandemii koronawirusa w Europie, która w znaczący sposób zaburzyła zarządzanie granicami. Co znamienne, już w preambule rozporządzenia wskazano, że celem zintegrowanego zarządzania granicami UE jest skuteczne administrowanie przekraczaniem granic zewnętrznych oraz przeciwdziałanie potencjalnym przyszłym zagrożeniom na tych granicach⁷, jakim bez wątpienia stała się pandemia COVID-19. Ponadto analiza ryzyka obejmująca wszystkie aspekty ważne dla EU IBM w celu opracowania mechanizmu wstępnego ostrzegania⁸, w którym najistotniejsze jest przewidywanie sytuacji, które mogą stwarzać zagrożenia o charakterze transgranicznym. Aktualne zagrożenie zdrowotne nadal przynosi wiele trudności w zakresie pełnej zdolności państw członkowskich co do sprostania mu na granicach, a nieustannemu testowaniu są poddawane nie tylko aktualne, ale i przyszłe rozwiązania wprowadzone na granicach zewnętrznych. Z uwagi na te cele podjęto działania wzmacniające zintegrowane zarządzanie granicami UE i rozszerzające kompetencje Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej i należy się spodziewać, że skutki COVID-19 będą kolejnymi powodami reform EU IBM.

Pierwszym elementem rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej jest wskazanie celu polityki Unii w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi, który stanowi opracowanie i wdrożenie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami na poziomie krajowym i unijnym⁹. Jest to zgodne z jedną ze strategii traktatowych zobowiązujących Unię Europejską do stopniowego wprowadzania EU IBM¹⁰ i stanowi nieuniknioną konsekwencję swobody przepływu osób w obrębie UE. Wynika to z traktatowego zobowiązania Unii do zastosowania właściwych

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, Dz. U. L. 251 z 16.09.2016 r.

⁷ Preambuła pkt 1 rozporządzenia 2019/1896. Identyczny cel wynika z celu EU IBM postawionego po szczytzie kryzysu migracyjnego zawartego w projekcie konkluzji Rady w sprawie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami (EUIBM), Bruksela, 28 maja 2018 r.

⁸ Art. 11 ust. 2-3 rozporządzenia nr 2016/399 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz.U. L 77 z 23.03. 2016, dalej jako KGS.

⁹ Preambuła pkt 1 rozporządzenia 2019/1896.

¹⁰ Art. 77 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. C 326 z 26.10.2012, dalej jako TFUE.

środków w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych¹¹. Ponadto jest podstawowym elementem Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBis), w ramach której Unia zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych i rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, opartą na solidarności między państwami członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich¹². Głównym składnikiem PWBis jest *acquis* Schengen włączone do prawa UE, w konsekwencji czego nadano rangę traktatową kwestiom współpracy granicznej. Zatem pierwotne podstawy prawne EU IBM znajdują swoje źródło w inkorporacji dorobku prawnego Schengen, który stał się integralną częścią prawa unijnego.

Należy przy tym zaznaczyć, że podstawy zarządzania granicami zostały ustanowione już w 1985 r. na mocy Układu z Schengen w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na granicach wewnętrznych¹³. Po włączeniu całego *acquis* Schengen do prawa UE podstawa prawna obejmująca cele zarządzania granicami dotyczy jednolitego obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych, czyli strefy Schengen. Traktatowo określono, że wymaga on wspólnej polityki zarządzania granicami, zatem Unia dąży docelowo do ustanowienia wspólnych standardów kontroli na swoich granicach zewnętrznych oraz do stopniowego wprowadzenia zintegrowanego systemu zarządzania tymi granicami¹⁴. Cele EU IBM są rozwijane w aktach prawa pochodnego, z których obok rozporządzenia o ESGiP, Kodeks graniczny Schengen (KGS) stanowi główny filar zarządzania granicami zewnętrznymi. Aktualnie są one uzupełniane rozporządzeniem o unijnym certyfikacie COVID¹⁵ oraz zaleceniami, wytycznymi i komunikatami instytucji unijnych dotyczącymi zarządzania granicami i swobodnego przepływu osób¹⁶, z których kluczowymi stały się wytyczne dotyczące środków zarządzania granicami w celu ochrony zdrowia i zapewnienia dostępności towarów i usług podstawowych¹⁷.

Należy też zaznaczyć, że cele EU IBM wpisują się szerzej we wzmocnienie bezpieczeństwa wewnętrznego UE. W związku z tym sformułowano w ramach strategii bezpieczeństwa wewnętrznego wytyczne działań pozwalających zagwarantować w nadchodzących latach bezpieczeństwo wewnętrzne, wśród nich zintegrowany system zarządzania granicami. Warto przy tym zauważyć, że Unia może podejmować działania w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego w wypadku zagrożeń o charakterze transgranicznym i globalnym, wynikających ze zniesienia wspólnych granic wewnętrznych przede wszystkim w kwestii swobodnego przepływu osób¹⁸. Szczególnie odzwierciedlenie znalazło to w okresie pandemii COVID-19, która stała się realnym

¹¹ Art. 3 ust.2 Traktatu o Unii Europejskiej, Dz.U. 326 z 26.10.2012, dalej jako TUE.

¹² Art. 67 ust. 2 TFUE.

¹³ Układ z Schengen z 14 czerwca 1985 r., Dz. U WE L 239 z 22.09.2000 r.

¹⁴ Art. 3 ust. 2 TUE.

¹⁵ Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2021/953 z dnia 14 czerwca 2021 r. w sprawie ram wydawania, weryfikowania i uznawania zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w związku z COVID-19 (unijne cyfrowe zaświadczenie COVID) w celu ułatwienia swobodnego przemieszczania się w czasie pandemii COVID-19, Dz. U. L. 2011/1 z 15.06.2021.

¹⁶ Instrumenty te zostaną omówione w dalszej części artykułu.

¹⁷ COVID-19: Wytyczne dotyczące środków zarządzania granicami w celu ochrony zdrowia i zapewnienia dostępności towarów i usług podstawowych, Dz. U. C 86 I/01 z 16. 3.2020, dalej jako wytyczne Covid.

¹⁸ A. Gajda, *Polityka bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej*, „Studia z Polityki Publicznej”, 2015, t. 3, nr 7, s. 39.

zagrożeniem transgranicznym i jednocześnie globalnym, na niespotykaną dotychczas skalę. Okazuje się, że przygotowane wiele lat wcześniej w kontekście kryzysu migracyjnego wytyczne były o wiele bardziej aktualne w odniesieniu do kryzysu zdrowotnego, który w bezprecedensowy sposób zakłócił przekraczanie granic. Potwierdzenie tej opinii można znaleźć w dalszych wytycznych dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego UE, obejmujących również zarządzanie granicami, gdzie podkreśla się elastyczność w odniesieniu do nowych wyzwań, polegającą na szerokim ujmowaniu zjawisk w zakresie bezpieczeństwa oraz umiejętność dostosowania się do okoliczności¹⁹. Po raz kolejny potwierdza się opinia nie tylko o powiązaniach tych dwóch polityk unijnych, ale też o tym, że Unia postawiona wobec sytuacji kryzysowych, mimo że były one przewidziane w jej działaniach na przyszłość, ma duże trudności z podjęciem szybkich i skutecznych działań oraz ich koordynacją w państwach członkowskich.

Celem europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami jest skuteczne zarządzanie przekraczaniem granic zewnętrznych oraz podjęcie wyzwań związanych z migracją i przeciwdziałaniem potencjalnym przyszłym zagrożeniom na tych granicach, a tym samym przyczynienie się do zwalczania poważnych przestępstw o charakterze transgranicznym i zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego w UE²⁰. Jak już wcześniej wspomniano takim przyszłym zagrożeniem stała się pandemia COVID-19 i związane z nią wyzwanie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego UE, w tym również bezpieczeństwa zdrowotnego. Realizacja tych celów to wspólny obowiązek agencji FRONTEX oraz organów krajowych odpowiedzialnych za zarządzanie granicami, w tym straży przybrzeżnych w zakresie realizowanych przez nie zadań kontroli granicznej oraz organów krajowych odpowiedzialnych za powroty, które wspólnie tworzą Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną. Chociaż to na państwach członkowskich nadal spoczywa główna odpowiedzialność za zarządzanie własnymi granicami zewnętrznymi w interesie swoim i wszystkich państw członkowskich, FRONTEX ma obowiązek wspierać stosowanie środków unijnych związanych z zarządzaniem granicami zewnętrznymi. Jednakże odpowiedzialność za opracowywanie strategii i prawa dotyczącego granic zewnętrznych jest kompetencją realizowaną formalnie przez instytucje Unii²¹.

Komisja Europejska podaje szerszą definicję pojęcia *EU Integrated Border Management*. Określone jest jako krajowa i międzynarodowa koordynacja i współpraca wszystkich właściwych organów i agencji zajmujących się bezpieczeństwem granic i ułatwieniami w handlu w celu ustanowienia skutecznego, wydajnego i skoordynowanego zarządzania granicami na zewnętrznych granicach UE, aby osiągnąć cel, jakim są otwarte, ale dobrze kontrolowane i bezpieczne granice²². Wskazuje to na akcent, jaki kładzie KE na współpracę na wszystkich szczeblach poczynając od krajowego poprzez międzynarodowy, aż po ponadnarodowy, włączając w to wszystkie organy i agencje zajmujące się bezpieczeństwem granic. Tutaj należy zwrócić uwagę również na powiązanie bezpieczeństwa granic z aspektami handlowymi i gwarancją nie tylko swobodne-

¹⁹ H. Wyligala, *Kształtowanie i monitorowanie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego”, 2014, nr 1(8), s. 201.

²⁰ Preambuła pkt 1 rozporządzenia 2019/1896.

²¹ Art. 4 i 7 rozporządzenia 2019/1896.

²² https://ec.europa.eu/home-affairs/content/european-integrated-border-management_en, dostęp 23 marca 2021 r.

go przepływu osób, ale też towarów. Okazało się to szczególnym wyzwaniem w kontekście pandemii koronawirusa, zwłaszcza dla państw takich jak Polska, posiadających granice wewnętrzne i zewnętrzne UE. Z jednej strony należało podjąć szybkie działania na poziomie państwowym w celu ochrony obywateli przed rozprzestrzenianiem się COVID-19, a z drugiej dostosować się do działań Unii służących skoordynowanemu podejściu do zarządzania granicami w sytuacji kryzysu zdrowotnego.

3. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej jako kluczowy podmiot EU IBM – zasady współpracy FRONTEX i państw członkowskich

Kształtowanie się EU IBM jest nierozdzielnie związane z powstaniem Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz rozwojem FRONTEX-u, który uległ szczególnej intensyfikacji w reakcji na „szczyt” kryzysu migracyjnego. W 2015 r. rozpoczęto kolejną procedurę rozszerzenia mandatu Agencji ze szczególnym naciskiem na morskie granice zewnętrzne, gdzie sytuacja stała się najtrudniejsza w wyniku największych w historii UE napływów migracyjnych²³. Znalazło to odzwierciedlenie w bardzo szybkim powstaniu silniejszej Agencji o rozszerzonych kompetencjach i pod nową nazwą²⁴ - Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej w 2016 r.²⁵. Celem tego rozporządzenia była zmiana i rozszerzenie przepisów poprzednich aktów, w tym rozporządzenia z 2004 r. powołującego FRONTEX i będącego pierwotną podstawą prawną jego funkcjonowania²⁶. Z uwagi na dużą liczbę i istotny charakter proponowanych zmian należało dla zachowania przejrzystości zastąpić i uchylić poprzednie rozporządzenia.

Należy zauważyć, że już rozporządzenie z 2016 r. w odniesieniu do celów i zadań Agencji przechodzi od koordynacji współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi do zintegrowanego europejskiego zarządzania granicami. Warto przy tym podkreślić, że zmienia się istota zarządzania granicami poprzez nadanie jej elementu zintegrowania, zatem przejście od koordynacji do zintegrowania przenosi tę współpra-

²³ Rozszerzono kompetencje FRONTEX-u na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 656/2014 z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającego zasady ochrony zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej skoordynowanej przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz. U. L 189 z 27 czerwca 2014 r.

²⁴ W grudniu 2015 r. Komisja zaproponowała przekształcenie dotychczasowej Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 2007/2004, rozporządzenie (WE) nr 863/2007 i decyzję Rady 2005/267/WE, COM/2015/0671 wersja ostateczna z dnia 15 grudnia 2015 r.). Wniosek w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej został zatwierdzony przez Parlament Europejski i Radę w rekordowym jak na UE czasie, gdyż trwało to tylko dziewięć miesięcy i już 14 września 2016 r. podpisano rozporządzenie, które weszło w życie 6 października 2016 r., a tym samym nowa agencja rozpoczęła działalność w sensie prawnym.

²⁵ Należy przy tym zauważyć, że pomimo zmiany nazwy Agencji nadal jest stosowana obiegowa nazwa FRONTEX.

²⁶ Podstawą prawną utworzenia FRONTEX-u było rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. L 349 z 25 listopada 2004 r.). Agencja rozpoczęła działalność 1 maja 2005 r., natomiast pełną zdolność operacyjną posiada od 3 października 2005 r.

cę na wyższy poziom. Zakres definicyjny koordynacji obejmuje harmonizację działań prowadzonych wspólnie przez wiele osób w celu uzyskania efektu tych działań w jak najkrótszym czasie²⁷, czy też łączenie elementów w funkcjonalną całość²⁸. Natomiast zintegrować oznacza dokonać integracji, a zintegrowany to połączony w całość lub będący częścią całości²⁹, czyli EU IBM to przechodzenie na wyższy poziom od koordynacji (harmonizacji) do zintegrowania (integracji). Zarządzanie granicami nie może być już pojedynczymi działaniami państw członkowskich, ale zespołem zintegrowanych działań państw i FRONTEX-u, które składają się na jedną całość europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami. Doskonałą weryfikacją założonych zasad stało się ich praktyczne stosowanie w warunkach pandemii koronawirusa.

Już miesiąc po tym jak powołano Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, uruchomiono rezerwy szybkiego reagowania oraz wyposażenia z zasobu szybkiego reagowania, a także rozpoczęto zatrudnianie nowych pracowników Agencji w celu realizacji rozszerzonych zadań. Od zmian w 2019 r. Agencja obejmuje stałą służbę Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej liczącą docelowo w 2027 r. do 10 000 członków personelu operacyjnego i która będzie rozmieszczona wzdłuż zewnętrznych granic lądowych, morskich i powietrznych UE i strefy Schengen³⁰. Dla porównania jeszcze w 2016 r. FRONTEX zatrudniał nieco ponad 400 osób, co świadczy o wzroście znaczenia zarządzania granicami, a tym samym diametralnym zwiększeniu liczby członków Agencji, na przestrzeni tylko kilku lat. W planie przewodniczącej KE Ursuli van der Leyen podkreślono potrzebę szczelnych granic zewnętrznych, której głównym elementem jest wzmocnienie Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, a osiągnięcie liczebności stałej służby granicznej FRONTEX-u na poziomie 10 000 funkcjonariuszy nastąpi wcześniej niż w zakładanym obecnie 2027 r., nawet już w 2024 r. Przewodnicząca KE podkreśliła, że stabilne granice zewnętrzne możliwe będą tylko wtedy, gdy będzie się udzielać wystarczającej pomocy państwom członkowskim i pomagać sobie nawzajem. Ma to umożliwić powrót do w pełni funkcjonującego obszaru Schengen, ze swobodnym przepływem osób, który jest główną siłą napędową dobrobytu, bezpieczeństwa oraz swobód unijnych³¹. Kolejna reforma FRONTEX-u, jak się wydaje, będzie dotyczyć sytuacji „postcovidowej” i wzmocnienia kompetencji Agencji na wypadek kolejnych sytuacji kryzysowych, które mogłyby zagrażać funkcjonowaniu „obszaru bez granic”.

Zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi UE cechuje dwupoziomowość: na poziomie unijnym oraz na poziomie państw członkowskich, poprzez fakt, że Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna obejmuje zarówno samą wielokrotnie zreformowaną Agencję jak również organy graniczne państw członkowskich odpowiedzial-

²⁷ Słownik Języka Polskiego, <https://sjp.pl/koordynowa%C4%87>, dostęp 10.07.2021.

²⁸ Słownik Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/harmonizowa%C4%87.html>, dostęp 10.07.2021.

²⁹ Słownik Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/zintegrowa%C4%87.html> dostęp 17.04.2021.

³⁰ Art. 5 ust.2 rozporządzenia 2019/1896.

³¹ Unia, która mierzy wyżej. Mój program dla Europy. Kandydatka na przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen, Wytyczne polityczne na następną kadencję komisji europejskiej (2019-2024), s.18, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf, dostęp 20.02.2020.

ne za zarządzanie granicami. Należy jednak pamiętać, że nie powstaje w ten sposób ponadnarodowa straż graniczna, jak to było przewidziane w planach KE sprzed kilku lat, ale jest to forma ścisłej współpracy Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej z krajowymi organami granicznymi w celu skuteczniejszego zarządzania granicami. Dzięki utworzeniu stałej służby ESGiP, którą sam FRONTEX nazywa pierwszą mundurową europejską służbą egzekwowania prawa, można mówić o unijnym pionie operacyjnym ds. EU IBM. Wprowadzone zmiany mają zagwarantować solidne zarządzanie zewnętrznymi granicami UE, będące wspólnym obowiązkiem Unii i jej państw członkowskich. Wpisuje się to w nadrzędny cel, jakim jest zapewnienie spójnego europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami w oparciu o istniejące i przyszłe środki unijne. Przy tym działania na poziomie krajowym powinny być kompatybilne z instrumentami wprowadzanymi na poziomie ponadnarodowym. Należy tutaj podkreślić, że już na początku pandemii państwa członkowskie, wobec nieco opóźnionej reakcji UE skorzystały na mocy KGS z tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych, a dopiero później Unia podjęła ograniczenia „innych niż niezbędne”³² podróży do UE. Szczególnie charakterystyczne jest to, że są to dwie różne instytucje prawne, ale zostały zastosowane kumulatywnie, bo służą jednemu celowi, jakim jest aktualnie priorytetowa kwestia jak najskuteczniejszego zapobiegania rozprzestrzeniania się pandemii koronawirusa³³. Pokazało to, że środki zarządzania granicami w warunkach kryzysu są trudne do skoordynowania na poziomie UE i państw członkowskich, a nowowprowadzone instrumenty wymagają czasu do ich prawidłowego stosowania. Warto zwrócić uwagę, że już 3 miesiące po rozpoczęciu pandemii komunikat KE dotyczący ograniczenia innych niż niezbędne podróży do UE został przeformułowany w zalecenia Rady, które objęły również ewentualne znoszenia takiego ograniczenia³⁴.

Rada UE od początku podkreślała, że jednym z kluczowych celów Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej od wejścia w życie rozporządzenia, które ją ustanawia, jest opracowanie i wdrożenie, w wyniku szeregu konkretnych działań, europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami. Celem EU IBM jest odpowiedź na potencjalne przyszłe zagrożenia na granicach zewnętrznych, a pandemia taką odpowiedź wymusiła, stawiając pod znakiem zapytania pełne zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego w Unii, zagwarantowanie funkcjonowania strefy Schengen oraz przestrzeganie nadrzędnej zasady solidarności. Przejawia się ona w aspekcie pozytywnym, gdzie państwa członkowskie zapewniają zarządzanie swoimi granicami zewnętrznymi w swoim własnym interesie i w interesie wspólnym wszystkich państw członkowskich, przy zachowaniu pełnej zgodności z prawem Unii. Jednocześnie mogą one współpracować na poziomie operacyjnym z innymi państwami członkowskimi lub państwami trzecimi, jeżeli współpraca ta jest zgodna z zadaniami FRONTEX. Państwa członkowskie muszą też przestrzegać zasady solidarności w aspekcie negatywnym powstrzymując się od wszelkich działań, które mogłyby zagrozić funkcjonowaniu Agencji

³² Szerzej o tym w dalszej części artykułu.

³³ A. Szachoi-Pszenny, *Granice strefy Schengen w obliczu pandemii koronawirusa – zasady prawne i możliwe scenariusze w 2020 roku*, „Krytyka Prawa”, 2020, t. 12, nr 4, s. 158.

³⁴ Dnia 30 czerwca 2020 r. zostało wydane pierwsze zalecenie obejmujące zasady ewentualnego znoszenia wprowadzonych ograniczeń w podróżowaniu: zalecenie Rady (UE) 2020/912 w sprawie tymczasowego ograniczenia innych niż niezbędne podróży do UE oraz ewentualnego zniesienia takiego ograniczenia, Dz.U. L 208I z 1.7.2020.

lub osiągnięciu jej celów³⁵. Celem Agencji jest również pomoc merytoryczna i techniczna, w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi, KE i państwom członkowskim (na wniosek danego państwa członkowskiego lub z własnej inicjatywy Agencji i za zgodą zainteresowanego państwa członkowskiego). FRONTEX ma także wspierać w sposób szczególny solidarność między państwami członkowskimi, które stoją w obliczu szczególnej i nieproporcjonalnej presji. Praktyczną próbą stał się nie tylko szczyt kryzysu migracyjnego, ale także spowodowane nim wtórne przepływy migracyjne i nakładający się na to kryzys wynikający z zagrożenia COVID-19.

Zasada solidarności wywodzi się z traktatów i oznacza nie tylko solidarne współdziałanie państw członkowskich, ale dotyczy także relacji z instytucjami UE, które stanowią prawo wtórne reformujące i rozwijające EU IBM. Podkreśla się, że w celu zapewnienia spójnego europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami Agencja ułatwia stosowanie unijnych środków dotyczących zarządzania granicami zewnętrznymi, w szczególności Kodeksu granicznego Schengen³⁶.

Przewidziane powyżej cele EU IBM uległy weryfikacji w rzeczywistości, zwłaszcza te dotyczące przeciwdziałania potencjalnym przyszłym zagrożeniom na granicach zewnętrznych i realizacji zasady solidarności. Stało się to szczególnie istotne w kontekście pandemii koronawirusa, która stała się realnym i aktualnym zagrożeniem na granicach, a przy tym zupełnie nieoczekiwanym wyzwaniem. To spowodowało konieczność szybkiego dostosowania zasad wdrażania i realizacji zintegrowanego zarządzania granicami, co okazało się wcale niełatwe w realizacji współpracy na poziomie UE-państwa członkowskie.

4. Zasady UE w zintegrowanym zarządzaniu granicami i ich realizacja w planowaniu wieloletnim

Wspólne cele Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, czyli FRONTEX i państw członkowskich to przede wszystkim opracowanie i wdrożenie systemu zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania strefy Schengen. Jednakże nie mogą one zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie działające w sposób nieskoordynowany, ponadto – ze względu na zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych, wyzwania związane z migracją na granicach zewnętrznych oraz konieczność skutecznego monitorowania ich przekraczania i przyczynienia się do zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego w Unii – możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie UE, może ona podjąć działania, zgodnie z zasadą pomocniczości³⁷. W tym względzie należy się kierować kolejną unijną zasadą proporcjonalności³⁸, zgodnie z którą ingerencja Unii nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów. Zatem należy stwierdzić, że odpowiedzialność państw członkowskich za zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi UE jest przypisana zarówno Unii i realizowana poprzez FRONTEX jak i państwom członkowskim, które są przez tę Agencję koordynowane zgodnie z zasadami prawa Unii. Szczególnemu testowi odpowiedzialności UE jako sy-

³⁵ Art. 7 ust. 3 i 5 rozporządzenia 2019/1896.

³⁶ Art. 5 ust. 3 rozporządzenia 2019/1896.

³⁷ Preambuła pkt 120 rozporządzenia 2019/1896.

³⁸ Art.5 TUE.

stemu zarządzania na wielu poziomach zostało to poddane w warunkach pandemii³⁹. Jeśli chodzi o związek między zamykaniem granic a ograniczaniem zarażenia, potrzeba więcej interdyscyplinarnych badań z perspektywy medycznej i wirusologicznej, aby wykazać wpływ zamknięcia granic na przeciwdziałanie pandemii: wirus przemieszcza się wraz z ludźmi niezależnie od legalnych granic, które można przekroczyć, lub liczby funkcjonariuszy straży granicznej rozmieszczonych w celu przeprowadzania kontroli; oznacza to, że powstrzymanie wirusa wymaga przede wszystkim podejścia medycznego, a nie podejścia opartego na egzekwowaniu prawa⁴⁰. Zamknięcie granic jest łatwym rozwiązaniem, ale nie jest rozwiązaniem długoterminowym. Są to długotrwałe wyzwania dla UE, dla których COVID-19 jest tylko kolejnym testem warunków skrajnych⁴¹. Wobec tego szczególnie nacisk trzeba położyć na większą solidarność w Unii Europejskiej oraz spójne stosowanie i egzekwowanie prawa UE oraz przestrzegania przez państwa członkowskie terminów określonych w KGS, aby znieść ograniczenia na granicach wewnętrznych, a nawet wprowadzić „klauzulę wygaśnięcia”, aby znieść zakazy podróży wewnątrz UE. Ponadto warto rozważyć przyjęcie „ogólnounijnego testu warunków skrajnych Schengen” który zapewniłby okresową ocenę „ilościowo-jakościową” poszczególnych krajów w zakresie stanu swobodnego przepływu oraz zasad Schengen i prawodawstwa azylowego w całej Unii⁴². W warunkach przedłużającej się pandemii koronawirusa i wtórnych przepływów migracyjnych taki test wydaje się być szczególnie istotny dla usprawnienia funkcjonowania EU IBM w sytuacjach nadzwyczajnych.

Zasada solidarności jako podstawa odpowiedzialności państw członkowskich za zarządzanie granicami weryfikuje się na przykładzie monitorowania ruchów migracyjnych i przeprowadzania analizy ryzyka oraz oceny narażenia. FRONTEX monitoruje ruchy migracyjne w kierunku Unii Europejskiej i wewnątrz niej oraz tendencje i inne możliwe wyzwania na zewnętrznych granicach UE. Na tej podstawie tworzy się wspólny zintegrowany model analizy ryzyka, stosowany przez Agencję i państwa członkowskie. Sporządzana analiza ryzyka obejmuje wszystkie aspekty istotne dla europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami w celu opracowania mechanizmu wstępnego ostrzegania⁴³. W dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi bardzo ważne jest przewidywanie sytuacji, które mogą stwarzać zagrożenia o charakterze transgranicznym. W tym celu Agencja przeprowadza analizy ryzyka, włączając w to również ocenę zdolności państw członkowskich do sprostania zagrożeniom i presji na ich granicach zewnętrznych, a weryfikacji poddawane są obecne i przyszłe zagrożenia na granicach zewnętrznych, a takim bezprecedensowym wydarzeniem, z którym nigdy wcześniej strefa Schengen się nie mierzyła, był wybuch pandemii.

³⁹ C. Beaucillon, *International and European Emergency Assistance to EU Member States in the COVID-19 Crisis: Why European Solidarity Is Not Dead and What We Need to Make It both Happen and Last*, „European Papers”, 2020, vol. 5, no. 1, www.europeanpapers.eu, s. 387, dostęp 29.08.2021.

⁴⁰ S. Carrera, N. Chun Luk, *Love thy neighbour?, Coronavirus politics and their impact on EU freedoms and rule of law in the Schengen Area*, „CEPS Papers in Liberty and Security in Europe”, no. 2020-04, s. 26-27, https://www.ceps.eu/download/publication/?id=26923&pdf=LSE2020-04_Love-thy-neighbour.pdf, dostęp: 01.09.2021.

⁴¹ L. Marin, *The COVID-19 Crisis and the Closure of External Borders: Another Stress-test for the Challenging Construction of Solidarity Within the EU?*, <https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/covid-19-crisis-closure-external-borders-another-stress-test-challenging-solidarity>, dostęp: 20.08.2021.

⁴² S. Carrera, N. Chun Luk, *Love thy neighbour?... op. cit.*, s. 5.

⁴³ Art. 11 ust. 2 i ust.3 KGS.

Podstawowe zadania Agencji w zakresie EU IBM obejmują zatem zapewnienie spójnego europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami poprzez ułatwienie stosowania unijnych środków dotyczących zarządzania granicami zewnętrznymi. W pierwszej kolejności jest to nadzorowanie efektywnego funkcjonowania kontroli granicznej na granicach zewnętrznych, co nie może być realizowane bez ścisłej współpracy z organami granicznymi państw członkowskich. Agencja wspiera stosowanie środków unijnych odnoszących się do zarządzania granicami zewnętrznymi ocenę i koordynację działań państw członkowskich oraz przez udzielanie pomocy technicznej i operacyjnej w zakresie wprowadzania tych środków w życie. FRONTEX nie oferuje żadnych środków ani nie uczestniczy w żadnych działaniach związanych z kontrolą na granicach wewnętrznych, natomiast w odniesieniu do granic zewnętrznych do państwa członkowskie nadal są w pierwszym rzędzie odpowiedzialne za zarządzanie swoimi odcinkami granic zewnętrznymi⁴⁴. Jednak w warunkach pandemii ta ostatnia zasada uległa praktycznej weryfikacji chociażby poprzez wprowadzenie z poziomu UE znacznego ograniczenia podróży do Unii, czy też liczne zalecenia i wytyczne instytucji unijnych narzucające *de facto* odgórnie zasady odpowiedzialności państw za zarządzanie ich odcinkami granic zewnętrznymi. Znajduje to oczywiście uzasadnienie w nadzwyczajnej sytuacji zdrowotnej i migracyjnej, jednak jednocześnie w warunkach kryzysu weryfikuje zasady odpowiedzialności.

Istotnym *novum* dodanym pod koniec 2019 r. jest wieloletnia polityka strategiczna w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami⁴⁵. Cykl wieloletni powinien ustanowić zintegrowany, jednolity i ciągły proces udzielania wytycznych strategicznych skierowanych do wszystkich odpowiednich podmiotów na poziomie unijnym i krajowym w obszarze zarządzania granicami tak, aby podmioty te mogły realizować europejskie zintegrowane zarządzanie granicami w sposób spójny⁴⁶. W tym wymiarze zadaniem Agencji jest monitorowanie ruchów migracyjnych i przeprowadzanie analizy ryzyka w odniesieniu do wszystkich aspektów zintegrowanego zarządzania granicami⁴⁷. Nowym celem FRONTEX zatem jest ustanowienie nowej strategii technicznej i operacyjnej w ramach wdrażania wieloletniego cyklu polityki strategicznej na rzecz europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami. W celu stanowienia i zmiany dostosowanego do aktualnej sytuacji granicznej prawa, a jednocześnie zapewnienia sprawnego funkcjonowania EU IBM trzeba zapewnić ścisłą koordynację działań między FRONTEX-em a instytucjami UE. W praktyce zarządzanie granicami wymaga zintegrowanego współdziałania między służbami granicznymi państw członkowskich a Agencją. Pandemia COVID-19 pokazała, że infrastruktura i służby graniczne muszą ulec wzmocnieniu na wszystkich odcinkach granicy państwa: zarówno na tych, które stanowią granicę zewnętrzną Unii Europejskiej i strefy Schengen, jak i granicach wewnętrznych UE/Schengen. W każdym przypadku należy wzmocnić praktyczne umiejętności służb granicznych, które muszą podtrzymywać i aktualizować procedury i metody działań w zależności od stopnia zagrożenia pandemią, a ich funkcjonariusze na bieżąco rozwijać wiedzę o stanie pandemii oraz sposobach jej przeciwdziałania⁴⁸.

⁴⁴ Art. 7 ust.1 rozporządzenia 2019/1896.

⁴⁵ Art. 8 rozporządzenia 2019/1896.

⁴⁶ Pkt 16 preambuły rozporządzenia 2019/1896.

⁴⁷ Art. 10 ust 1 pkt a rozporządzenia 2019/1896.

⁴⁸ A. Gruszczak, *Ochrona granic państwowych RP oraz kwestie migracyjne w czasach pandemii*, Analiza KBN – COVID-19, Seria C, nr 5 (67)/2020, s. 6-7.

Reformy dotyczące podstaw prawnych funkcjonowania Agencji FRONTEX mają zarówno charakter planowany i długoterminowy, ale mogą być również doraźne, gdyż niejednokrotnie są uzależnione od sytuacji politycznej. Wpływają one na pozycję ustrojową FRONTEX-u w odniesieniu do instytucji UE oraz państw członkowskich. Wobec nasilenia kryzysu migracyjnego powrócono nawet do propozycji utworzenia Europejskiej Straży Granicznej, która przez lata wydawała się niemożliwa do realizacji. Dyskusje rozpoczęte w 2015 r. i kontynuowane w 2016 r. udowodniły, że wprowadzenie Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej stało się możliwe. Jeszcze bardziej nieprzewidywalne są reformy prawne spowodowane nagłymi zmianami sytuacji politycznej. W 2011 r. instytucje Unii Europejskiej, w związku z masowym napływem imigrantów nieregularnych, rozpoczęły intensywny proces reform prawnych *acquis* Schengen, szczególnie działalności Agencji. Konieczność reform wynikała z licznych zmian politycznych, spowodowanych przede wszystkim konfliktem w Afryce Północnej i powstałymi w jego wyniku żądaniami zmian prawnych w zarządzaniu granicami ze strony Włoch i Francji, które dotyczyły szczególnie uregulowania sytuacji migrantów nieudokumentowanych i w konsekwencji czasowego zaostrzenia kontroli na granicy francusko-włoskiej. Natychmiastową reakcją UE była operacja „Hermes 2011” prowadzona przez FRONTEX na południowej zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, a instytucje UE podjęły konkretne działania legislacyjne i rozszerzyły mandat Agencji, z zachowaniem traktatowych procedur zmiany prawa pochodnego i przy znacznym zaangażowaniu Polski w ramach prezydencji⁴⁹. Z drugiej strony kryzys migracyjny wywołał jeden z poważniejszych kryzysów w historii Unii i postawił pod znakiem zapytania solidarność w obrębie UE, w związku z tym pojawiają się głosy o konieczności diametralnego przeformatowania obecnego systemu stosunków międzynarodowych⁵⁰. Podobnie należy się spodziewać, że UE podejmie się kolejnych reform prawnych, które wpłyną na zmianę stosunków międzynarodowych w UE w reakcji na pandemię COVID-19 również w odniesieniu do ESGiP. Celem tych zmian ma być ulepszenie zintegrowanego zarządzania granicami i wzmocnienie ochrony granic zewnętrznych UE.

5. Ograniczenie „innych niż niezbędne podróży do UE” i ustanowienie „uprzywilejowanych korytarzy” oraz unijny certyfikat COVID-19 jako główne instrumenty EU IBM w dobie pandemii

Pandemia koronawirusa wymogła obok wprowadzonych ograniczeń w ruchu osobowym podjęcie niezbędnych działań, aby zapewnić przynajmniej minimalną płynność ruchu towarowego oraz dobrze funkcjonującą współpracę transgraniczną. Komisja Europejska, w nowych regulacjach dotyczących zarządzania granicami w tej sytuacji nadzwyczajnej, musiała znaleźć równowagę pomiędzy otwartymi a dobrze kontrolowanymi i bezpiecznymi granicami UE. Odnalazło to odzwierciedlenie w nowych aspektach EU IBM do których włączono „inne niż niezbędne podróże do UE” oraz zapewnienie „uprzywilejowanych korytarzy”. Te dwa

⁴⁹ A. Szachoi-Pszenny, *Zmiany prawne w zarządzaniu granicami Unii Europejskiej i strefy Schengen w 2011 roku – część I*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego”, 2012, nr 2, s. 66-67.

⁵⁰ A. Szabaciuk, *Federacja Rosyjska wobec europejskiego „kryzysu migracyjnego”*, „Wschodni Rocznik Humanistyczny”, 2018, t. XV, nr 4, s. 21-22.

pojęcia zostały zredefiniowane w obliczu zagrożenia zdrowotnego COVID-19, gdy Unia Europejska stanęła przed zadaniem bezprecedensowym, gdy na największą dotychczas skalę w działaniu strefy Schengen pojawiła się potrzeba utrzymania bezpieczeństwa „obszaru bez granic” poprzez wprowadzenie wyjątkowego instrumentu w postaci tymczasowego, skoordynowanego ograniczenia innych niż niezbędne podróży do UE, które na przestrzeni ponad 1,5 roku trwania pandemii uległo istotnym zmianom. Narzędzie to pojawiło się 16 marca 2020 r. w komunikacie Komisji Europejskiej⁵¹, który wprowadził tymczasowe ograniczenie podróży innych niż niezbędne z państw trzecich na obszar UE+⁵².

W ramach ograniczenia innych niż niezbędne podróży do UE zalecono m.in. podjęcie następujących kroków na granicach zewnętrznych⁵³:

- prowadzenie badań przy wjeździe (pierwotnych⁵⁴ i wtórnych⁵⁵) mających na celu ocenę obecności objawów lub narażenia na COVID-19 u podróżnych przybywających z obszarów lub państw dotkniętych epidemią; wypełnienie karty lokalizacji pasażera do celów zdrowia publicznego na wszystkich rodzajach przejść granicznych;
- udostępnienie materiałów informacyjnych w celu ich dystrybucji wśród podróżnych przybywających z obszarów dotkniętych epidemią lub udających się na te obszary; prowadzenie badań przy wyjeździe mających na celu ocenę występowania objawów lub narażenia na COVID-19 u podróżnych opuszczających kraje dotknięte epidemią, przy czym podróżnym, których zidentyfikowano jako narażonych na kontakt z COVID-19 lub zarażonych tym wirusem, nie należy zezwalać na podróż;
- izolowanie podejrzanych przypadków i kierowanie osób zakażonych do placówek opieki zdrowotnej. Organy po obu stronach granicy, co jest wyrazem współpracy w ramach EU IBM z państwami trzecimi, powinny uzgodnić właściwy tryb postępowania z przypadkami osób uznanych za stwarzające zagrożenie dla zdrowia publicznego, takie jak dalsze testy, izolacja lub kwarentanna i opieka zdrowotna – w kraju przyjazdu lub, po uzgodnieniu, w kraju wyjazdu.

⁵¹ Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: Covid-19: tymczasowe ograniczenie innych niż niezbędne podróży do UE, Bruksela, dnia 16.3.2020 r., COM(2020) 115 final, dalej jako Komunikat KE –tymczasowe ograniczenie podróży.

⁵² Obszar „UE+” powinien obejmować wszystkie państwa członkowskie strefy Schengen (w tym Bułgarię, Chorwację, Cypr i Rumunię), a także cztery państwa stowarzyszone w ramach Schengen. Mógłby on obejmować również Irlandię, jeżeli państwo to zdecyduje się na dostosowanie.

⁵³ Pkt 12 wytycznych Covid.

⁵⁴ Badanie pierwotne to wstępna ocena dokonywana przez personel, który niekoniecznie musi posiadać przeszkolenie medyczne. Czynności tego rodzaju obejmują obserwację wzrokową podróżnych w celu wykrycia objawów choroby zakaźnej, pomiar temperatury ciała podróżnych oraz wypełnienie przez podróżnych kwestionariusza, w którym proszeni są o poinformowanie o występowaniu objawów lub o ekspozycji na czynnik zakaźny.

⁵⁵ Badanie wtórne powinno być przeprowadzane przez personel posiadający przeszkolenie medyczne i obejmuje wywiad pogłębiony, ukierunkowane badania medyczne i laboratoryjne oraz drugi pomiar temperatury.

Aktualne zalecenie Rady z 23 września 2021 r.⁵⁶ dotyczące ograniczenia innych niż niezbędne podróży do UE zawiera w swoim tytule również ewentualne zasady zniesienia takiego ograniczenia i zdecydowanie w swojej treści zdążyła właśnie w tym kierunku. Ponadto podkreśla się, że kontrola graniczna leży nie tylko w interesie państwa członkowskiego, na którego granicach zewnętrznych jest ona dokonywana, lecz także w interesie wszystkich państw członkowskich, które zniosły kontrolę na granicach wewnętrznych. Państwa członkowskie powinny zatem zapewnić koordynację środków podejmowanych na granicach zewnętrznych w celu zapewnienia dobrze funkcjonującej strefy Schengen. Z tego powodu, począwszy od dnia 23 września 2021 r., państwa członkowskie powinny w skoordynowany sposób kontynuować znoszenie tymczasowego ograniczenia dotyczącego innych niż niezbędne podróży do UE w odniesieniu do rezydentów państw trzecich⁵⁷.

W wymiarze towarowym zarządzania granicami zalecono zapewnienie „uprzywilejowanych korytarzy”, co było konsekwencją faktu, że swoboda przepływu osób w nowych, nadzwyczajnych okolicznościach globalnego kryzysu zdrowotnego została ograniczona i zaburzyło to funkcjonowanie wszystkich swobód rynku wewnętrznego. Należało zatem podjąć działania, które zagwarantowałyby funkcjonowanie jednolitego rynku w wymiarze towarowym oraz zapewnienie takiej swobody przepływu towarów, aby zapewnić podstawowe potrzeby obywateli UE. W tym celu wydano już na początku pandemii komunikat Komisji z dnia 23 marca 2020 r. w sprawie wdrożenia uprzywilejowanych korytarzy, gdzie podkreślono zasadę stanowiącą, że wszystkie granice wewnętrzne UE powinny pozostać otwarte dla towarów oraz że należy zagwarantować funkcjonowanie łańcuchów dostaw produktów podstawowych. Swobodny przepływ towarów, zwłaszcza w sytuacjach nadzwyczajnych i w interesie wszystkich, wymaga, aby państwa członkowskie przestrzegały i w pełni wdrożyły uruchomienie procesu opartego na współpracy w całej UE, żeby zagwarantować, że wszystkie towary, w tym, ale nie tylko, towary podstawowe, takie jak żywność i wyroby medyczne, szybko dotrą do miejsca przeznaczenia bez żadnych opóźnień. W celu zabezpieczenia łańcuchów dostaw w całej UE i zapewnienia funkcjonowania jednolitego rynku towarów wszędzie, gdzie istnieją lub wprowadzono kontrole na granicach wewnętrznych, wzywa się państwa członkowskie do niezwłocznego wyznaczenia wszystkich odpowiednich przejść granicznych na granicach wewnętrznych w ramach transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T)⁵⁸. W ten sposób zintegrowane zarządzanie granicami w warunkach pandemii zostało też powiązane z ogólnounijnymi łańcuchami dostaw, co potwierdza, że zarządzanie granicami rozszerza swój zakres i ma wpływ na wiele aspektów funkcjonowania UE. Potwierdzają to też kluczowe zasady Unii Europejskiej regulujące zarządzanie granicami w pandemii, które na przestrzeni jej trwania były wielokrotnie dostosowywane do zmieniających się warunków.

⁵⁶ Zalecenie Rady (UE) 2021/1712 z dnia 23 września 2021 r. zmieniające zalecenie (UE) 2020/912 w sprawie tymczasowego ograniczenia innych niż niezbędne podróży do UE oraz ewentualnego zniesienia takiego ograniczenia, Dz. U. UE. L.2021.341.1 z 24.09.2021 r.

⁵⁷ Pkt. 3 zalecenia Rady 2021/1712.

⁵⁸ Komunikat Komisji z 23 marca 2020 r. w sprawie wdrożenia uprzywilejowanych korytarzy w kontekście wytycznych dotyczących środków zarządzania granicami w celu ochrony zdrowia i zapewnienia dostępności towarów i usług podstawowych 2020/C 96 I/01, C/2020/1897, Dz. U. C 96I, 24.3.2020, dalej jako Komunikat KE –uprzywilejowane korytarze.

Należy przy tym zaznaczyć, że wytyczne te zostały sformułowane na początku pandemii i o ile sama ich idea jest nadal aktualna, rozwinęto je i dodano szereg nowych instrumentów usprawniających EU IBM. Wśród nich należy wymienić unijny certyfikat COVID-19 ułatwiający przekraczanie granic w wymiarze podmiotowym na podstawie: zaszczepienia, posiadania negatywnego wyniku testu lub statusu ozdrowieńca⁵⁹ oraz w wymiarze przedmiotowym, który identyfikuje państwa według poziomu zagrożenia zachorowalnością za pomocą platformy re-open EU. Klasyfikuje ona państwa za pomocą kodów kolorystycznych do klasyfikacji regionów w oparciu o sytuację epidemiologiczną w danym państwie (oznaczające stopień zagrożenia od szarego poprzez zielony, pomarańczowy i czerwoną do najbardziej niebezpiecznego ciemnoczerwonego)⁶⁰. Re-open UE zawiera też informacje na temat różnych obowiązujących środków, w tym na temat wymogów dotyczących kwarantanny i testów dla podróżnych, unijnego certyfikatu COVID-19 oraz mobilnych aplikacji do ustalania kontaktów zakaźnych i ostrzegania w związku z koronawirusem. Informacje te są często aktualizowane i dostępne w 24 językach urzędowych UE⁶¹.

Unijny certyfikat COVID-19 został ustanowiony w celu niwelowania różnic w zakresie stosowanych przez państwa członkowskie obostrzeń i ograniczeń dla swobody przemieszczania oraz wzorów dokumentów potwierdzających status osoby przekraczającej granicę. Jednocześnie, podkreślono, że nie może on być warunkiem wstępnym dla ewentualnej podróży, ani nie będzie w sposób bezwarunkowy do niej uprawniał. Parlament Europejski idąc za stanowiskiem Komisji Europejskiej potwierdził, że certyfikaty nie będą służyć ani jako dokument podróży, ani nie staną się warunkiem korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się. Jednak w praktyce, z punktu widzenia obywateli UE jest to środek dodatkowy, który statystycznie zmniejszył liczbę osób podróżujących w ramach UE. Wskazano ponadto, że na terenie całej UE potrzebne są powszechne, dostępne, terminowe i bezpłatne testy. Ten ostatni warunek nie został spełniony przez znaczną większość państw członkowskich Unii, nie ma także jednolitości, jeśli chodzi o zakres ważności testów. Ponadto certyfikat COVID-19 wyraźnie wskazuje na jeden z trzech statusów, ale część państw w różnych okresach trwania pandemii wymagało lub nadal wymaga spełnienia kumulatywnie dwóch warunków, np. faktu zaszczepienia i posiadania negatywnego testu, co jest niezgodne z ideą unijnego certyfikatu COVID-19. Pojawia się więc problem kolejnego instrumentu w zarządzaniu granicami w okresie kryzysu zdrowotnego i problemów z jego solidarnym stosowaniem w państwach.

Podsumowanie

Analizując rozwój EU IBM, w tym utworzenie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej można wskazać na przenoszenie zarządzania granicami na poziom pogłębiającej się współpracy państw członkowskich i FRONTEX-u poprzez nadanie temu

⁵⁹ Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2021/953 z dnia 14 czerwca 2021 r. w sprawie ram wydawania, weryfikowania i uznawania interoperacyjnych zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w związku z COVID-19 (unijne cyfrowe zaświadczenie COVID) w celu ułatwienia swobodnego przemieszczania się w czasie pandemii COVID-19, Dz. U. L. 2021/1 z 15.06.2021.

⁶⁰ Re-open EU opiera się na mapie publikowanej co tydzień przez Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób.

⁶¹ <https://reopen.europa.eu/pl/> dostęp: 10.09.2021.

zarządzaniu cechy zintegrowanej polityki UE oraz rozbudowany system instrumentów prawnych EU IBM w kryzysie migracyjnym i zdrowotnym. Jednocześnie nie zmniejsza to odpowiedzialności państw członkowskich, ale zwiększa ich obowiązki poprzez nakładanie nowych wymogów rozszerzających zakres współpracy unijnych agencji i krajowych organów granicznych. Wyraża się to w wymiarze praktycznym w funkcjonowaniu unijnej administracji granicznej opartej na Agencji i krajowych służbach granicznych wspólnie próbujących realizować w trudnych warunkach kryzysowych zasadę solidarności. Ustalanie zasad zarządzania granicami pozostaje na poziomie UE, ale ich wykonanie jest obowiązkiem Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz państw członkowskich. Nabiera to szczególnego znaczenia w kontekście kryzysów w „Europie bez granic”, a powyższe analizy wskazują, że w warunkach kryzysu EU IBM nie zawsze jest jednolicie realizowane na poziomie państw członkowskich.

Zintegrowane zarządzanie granicami Unii musiało dostosować się do istotnych zmian, wywołanych najpierw bezprecedensowym napływem migrantów, którego szczyt nastąpił w 2015 r. Sytuacja ta wskazała na szereg braków w unijnej polityce dotyczącej granic zewnętrznych, a w trakcie wprowadzania nowych rozwiązań usuwających te luki w zarządzaniu granicami, nastąpił kolejny kryzys wywołany pandemią COVID-19 zapoczątkowaną 5 lat po szczycie kryzysu migracyjnego i ciągle trwającą. Spowodowało to wzrost obaw już nie tylko o bezpieczeństwo wewnętrzne UE, ale również bezpieczeństwo zdrowotne. Jednym z najmocniej zauważalnych środków politycznych podjętych w odpowiedzi na pandemię koronawirusa okazały się ograniczenia dotyczące jednego z najważniejszych gwarantów „obszaru bez granic”, jakim jest swobodny przepływ osób. W rzeczywistości wprowadzone ograniczenia w zarządzaniu granicami spowodowały, że większość państw członkowskich wstrzymała międzynarodowy transport pasażerski, a dodatkowo z poziomu Unii Europejskiej wprowadzono tymczasowe zamknięcie granic zewnętrznych. Tutaj też po raz kolejny została sprawdzona i jest nadal testowana odpowiedzialność państw członkowskich za EU IBM, gdy instytucje unijne aktualizują co kilka miesięcy wytyczne dotyczące zarządzania granicami oraz swobodnego przepływu osób i towarów.

Proces powrotu do regularnej mobilności przez granice międzynarodowe będzie wymagał czasu, ponieważ państwa będą stopniowo oceniać poziom opanowania koronawirusa. W perspektywie długoterminowej, kontrole graniczne, jakie znamy, ulegną zmianie. Jeśli uda się wyciągnąć właściwe wnioski z kryzysu, nie oznacza to, że wszystko musi się zmienić na gorsze⁶². Jednocześnie należy wskazać, że nadal jest za wcześnie na pełne konkluzje końcowe dotyczące wpływu COVID-19 na zarządzanie granicami, a wskazanie jego nowego, pełnego kształtu będzie tak naprawdę możliwe dopiero po zakończeniu pandemii.

Zarządzanie granicami jest wspólną odpowiedzialnością Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, czyli jest to kompetencja przypisana solidarnie unijnej agencji FRONTEX i służbom granicznym państw członkowskich. W warunkach normalnego funkcjonowania strefy Schengen to zadanie jest realizowane, nie ma też większych wątpliwości co do tego, że wiążące akty prawne są ustanawiane na poziomie UE. Jednak

⁶² B. Erzen, M. Weber, S. Sacchetti, *How COVID-19 is changing border control*, International Centre for Migration Policy Development – Commentary, <https://www.icmpd.org/news/how-covid-19-is-changing-border-control>, dostęp: 30.09.2021.

w warunkach kryzysu, co szczególnie pokazała pandemia COVID -19, akcent zostaje położony na zasadę, że to na państwach członkowskich nadal spoczywa główna odpowiedzialność za zarządzanie własnymi granicami zewnętrznymi. Realizacja tego celu stała się bardzo skomplikowanym wyzwaniem w kontekście pandemii, gdzie państwa takie jak Polska, posiadające granice wewnętrzne i zewnętrzne UE znalazły się w sytuacji szczególnej.

Paradoks zintegrowanego zarządzania granicami UE w warunkach pandemii polega na tym, że z jednej strony znacznie utrudniła ona jego prawidłową realizację oraz praktyczne stosowanie ustalonych zasad. Z drugiej strony ilość reform prawnych i nowych dokumentów unijnych powstałych najpierw w reakcji na szczyt migracyjny, jak chociażby rozszerzenie kompetencji FRONTEX-u, a jeszcze bardziej szereg nowych wytycznych UE dotyczących funkcjonowania granic w warunkach kryzysu zdrowotnego, pokazuje, że EU IBM rozwija się szczególnie w czasach kryzysu. Ta teoria weryfikuje się, gdy po raz pierwszy w historii strefy Schengen nakładają się na siebie dwa kryzysy, wobec czego na zachowanie proporcjonalności środków na granicach w reakcji na COVID-19 wpływają przedłużające się kontrole na granicach wewnętrznych spowodowane wcześniejszym kryzysem migracyjnym. W konsekwencji tego celu zarządzania granicami obejmują nie tylko granice zewnętrzne, ale i wewnętrzne.

Zasady EU IBM pod wpływem pandemii były często ustanawiane w reakcji na zmieniającą się dynamicznie sytuację, wobec czego ich forma i zakres ulegały modyfikacji i rozszerzeniu. W wymiarze przedmiotowym zaczęły się odnosić w szerszym zakresie do rynku wewnętrznego UE. Wytyczne COVID-19 w zakresie zarządzania granicami dotyczą niezmiennie na każdym etapie ich aktualizacji dwóch swobód UE przepływu osób i towarów, a tym samym EU IBM zyskało aspekt towarowy. Należy przy tym zauważyć, że w regulacjach tych nie posługiwano się głównie podstawowymi aktami prawa UE, a do wprowadzania nowych środków dotyczących zarządzania granicami w dobie pandemii wykorzystano przede wszystkim akty prawa UE o charakterze niewiążącym (zalecenia, wytyczne). Wobec tego trudno się dziwić, że państwa podejmowały własne działania, a osiągnięcie solidarności w dziedzinie środków na granicach było wielokrotnie utrudnione. Wobec tego nasuwa się wniosek, że potrzeba rozwiązań nie doraźnych, ale długoterminowych, czyli kompleksowych reform, w pierwszej kolejności KGS oraz wprowadzenie skutecznych środków ich egzekwowania, zwłaszcza w dziedzinie tymczasowego przywracania kontroli na granicach wewnętrznych i ich skutecznej realizacji po stronie państw członkowskich. W szerszym wymiarze nakłada się na to opracowanie wieloletniej polityki strategicznej w dziedzinie EU IBM, za którą odpowiadają instytucje UE, ale realizacja spoczywa na Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, czyli *de facto* jest to kompetencja dzielona pomiędzy instytucje unijne, FRONTEX i państwa członkowskie, co stanowi pewien ewenement wynikający ze specyfiki polityki zarządzania granicami Unii. Ponadto należy wskazać na powiązanie bezpieczeństwa wewnętrznego UE z zarządzaniem granicami, które w dobie pandemii stało się jego kluczowym elementem. Po raz kolejny potwierdza się opinia nie tylko o powiązaniach tych dwóch polityk unijnych, ale też dowodzi, że Unia postawiona wobec sytuacji kryzysowych, mimo że były one przewidziane w jej działaniach na przeszłość, ma duże trudności z podjęciem szybkich i skutecznych decyzji oraz ich koordynacją w państwach członkowskich. Przykładem może być wprowadzenie tzw. „hamulca bezpieczeństwa” które wskazuje, że unijny certyfikat cyfrowy COVID-19 nie

jest środkiem ostatecznym rozwiązującym problem podróżowania w dobie pandemii, a wobec wielu wątpliwości z nim związanych zarządzanie granicami w tym czasie może się opierać o poprzednio już stosowane instrumenty jako skuteczniejsze wobec zagrożenia zdrowotnego. Należy się więc spodziewać kolejnych wytycznych i zaleceń w zakresie dostosowywania zasad EU IBM w dobie pandemii oraz odpowiedzialności państw i FRONTEX za realizację zarządzania granicami UE.

Konkludując podkreślić należy, że EU IBM jest realizowane w interesie wszystkich państw członkowskich, a więc całej „Europy bez granic”. Zatem zarządzanie granicami czy to w warunkach normalnego funkcjonowania strefy Schengen czy jej ograniczenia poprzez kryzys migracyjny lub zdrowotny wymaga solidarnych działań UE i państw członkowskich. Ponad 1,5 roku trwania pandemii pokazało jednak, że jest to trudne zadanie do praktycznej realizacji.

REFERENCES

- Beaucillon C., *International and European Emergency Assistance to EU Member States in the COVID-19 Crisis: Why European Solidarity Is Not Dead and What We Need to Make It both Happen and Last*, „European Papers”, 2020, vol. 5, no. 1, www.europeanpapers.eu.
- Carrera S., Chun Luk N., *Love thy neighbour?, Coronavirus politics and their impact on EU freedoms and rule of law in the Schengen Area*, „CEPS Papers in Liberty and Security in Europe”, no. 2020-04 https://www.ceps.eu/download/publication/?id=26923&pdf=LSE2020-04_Love-thy-neighbour.pdf.
- Eržen B., Weber M., Sacchetti S., *How COVID-19 is changing border control*, International Centre for Migration Policy Development – Commentary, <https://www.icmpd.org/news/how-covid-19-is-changing-border-control>.
- Gajda A., *Polityka bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej*, „Studia z Polityki Publicznej”, 2015, t. 3, nr 7.
- Gruszczak A., *Ochrona granic państwowych RP oraz kwestie migracyjne w czasach pandemii*, Analiza KBN – COVID-19, Seria C, nr 5 (67)/2020.
- Marin L., *The COVID-19 Crisis and the Closure of External Borders: Another Stress-test for the Challenging Construction of Solidarity Within the EU?*, <https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/covid-19-crisis-closure-external-borders-another-stress-test-challenging-solidarity>.
- Szabaciuk A., *Federacja Rosyjska wobec europejskiego „kryzysu migracyjnego”*, „Wschodni Rocznik Humanistyczny”, 2018, t. XV, nr 4.
- Szachoi-Pszenny A., *Granice strefy Schengen w obliczu pandemii koronawirusa – zasady prawne i możliwe scenariusze w 2020 roku*, „Krytyka Prawa”, 2020, t. 12, nr 4.
- Szachoi-Pszenny A., *Zmiany prawne w zarządzaniu granicami Unii Europejskiej i strefy Schengen w 2011 roku – część I*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego”, 2012, nr 2.
- Wyligala H., *Kształtowanie i monitorowanie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego”, 2014, nr 1(8).
- Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z 19 czerwca 1990 r., Dz. U WE L 239 z 22.09.2000.
- Układ z Schengen z 14 czerwca 1985 r., Dz. U WE L 239 z 22.09.2000.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. C 326 z 26.10.2012.
- Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U. 326 z 26.10.2012.
- Rozporządzenie nr 2016/399 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen, Dz.U. L 77 z 23.03. 2016.

Projekt konkluzji Rady w sprawie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami (EU IBM), Bruksela, 28 maja 2018.

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

Unia, która mierzy wyżej. Mój program dla Europy. Kandydatka na przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen, Wytyczne polityczne na następną kadencję komisji europejskiej (2019-2024), https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf.

Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: Covid-19: tymczasowe ograniczenie innych niż niezbędne podróży do UE, Bruksela, dnia 16.3.2020 r., COM(2020) 115 final.

COVID-19: Wytyczne dotyczące środków zarządzania granicami w celu ochrony zdrowia i zapewnienia dostępności towarów i usług podstawowych, Dz. U. C 86 I/01 z 16. 3.2020.

Komunikat Komisji z 23 marca 2020 r. w sprawie wdrożenia uprzywilejowanych korytarzy w kontekście wytycznych dotyczących środków zarządzania granicami w celu ochrony zdrowia i zapewnienia dostępności towarów i usług podstawowych 2020/C 96 I/01, C/2020/1897, Dz. U. C 96I, 24.3.2020.

Zalecenie Rady (UE) 2020/912 z dnia 1 lipca 2020 r. w sprawie tymczasowego ograniczenia innych niż niezbędne podróży do UE oraz ewentualnego zniesienia takiego ograniczenia, Dz. U. L 208I z 1.7.2020.

Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2021/953 z dnia 14 czerwca 2021 r. w sprawie ram wydawania, weryfikowania i uznawania interoperacyjnych zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w związku z COVID-19 (unijne cyfrowe zaświadczenie COVID) w celu ułatwienia swobodnego przemieszczania się w czasie pandemii COVID-19, Dz. U. L. 2011/1 z 15.06.2021.

Zalecenie Rady (UE) 2021/1712 z dnia 23 września 2021 r. zmieniające zalecenie (UE) 2020/912 w sprawie tymczasowego ograniczenia innych niż niezbędne podróży do UE oraz ewentualnego zniesienia takiego ograniczenia, Dz. U. UE. L.2021.341.1 z 24.09.2021 r.

