

Kształtowanie debaty o polityce ochrony granic

Elsbeth Guild, Sergio Carrera i Alejandro Eggenschwiler

Wiele obszarów polityki Unijnej będzie przedmiotem kluczowych debat i dyskusji w trakcie kampanii przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w dniach 4-7 czerwca 2009. Pomimo iż tematyka i waga przywiązywana do poszczególnych zagadnień będzie się różniła między krajami członkowskimi, zagadnienia, które w ciągu ostatnich 10 lat weszły w zakres polityki i prawa obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej zasługują na kompetentne i spójne potraktowanie. Polityki te dotyczą bowiem prawa każdej osoby do wolności i bezpieczeństwa w poszerzonej Europie.



Niniejsza nota informacyjna skupia się na polityce ochrony granic. Po zarysowaniu obecnego stanu polityki UE i kroków które podjęte zostaną w tym zakresie w niedalekiej przyszłości, document ten odnosi się do kluczowych ograniczeń i zagadnień dotyczących tej polityki. Sekcja końcowa podkreśla główne problemy oraz przedstawia rekomendacje na kolejnych pięć lat.



Niniejsza nota informacyjna jest jedną z czterech zajmujących się odpowiednio imigracją, azylem, ochroną granic i ochroną danych osobowych. Cztery dokumenty są częścią projektu: "Kształtowanie debaty o imigracji: Przygotowania do wyborów do Parlamentu Europejskiego 4-7 czerwca" wspieranego przez Barrow Cadbury Trust – niezależną fundację charytatywną, która finansuje i promuje przedsięwzięcia poświęcone sprawiedliwości społecznej (dodatkowe informacje na <http://www.bctrust.org.uk>). Celem wszystkich not informacyjnych jest kształtowanie debaty na często kontrowersyjne i techniczne dla partii politycznych tematy w momencie gdy przygotowują się one do wyborów do Parlamentu Europejskiego i kontaktują się z wyborcami.

Elsbeth Guild jest profesorem w Centrum Prawa Migracyjnego na Uniwersytecie Radboud w Nijmegen (w Holandii) oraz starszym analitykiem sekcji spraw wewnętrznych i sprawiedliwości w Centrum Studiów Polityki Europejskiej (CEPS). Sergio Carrera jest analitykiem w CEPS. Alejandro Eggenschwiler jest młodszym asystentem w CEPS.

Jeśli nie wskazane jest inaczej, opinie wyrażone w niniejszej notcie odzwierciedlają wyłącznie poglądy jej autorów a nie instytucji do której należą.

Autorzy pragną podziękować Patrykowi Pawlakowi z Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji za przetłumaczenie niniejszej noty informacyjnej na język polski.

Dostępne do darmowego pobrania na stronie CEPS (<http://www.ceps.eu>) © CEPS 2009

1. Sytuacja obecna i kolejne kroki

Zarządzanie granicami obszaru Schengen przechodzi obecnie dynamiczne przekształcenia dotyczące elementów merytorycznych i instytucjonalnych. Towarzyszy temu proces de-terytorializacji postępujący wraz z rozwojem scentralizowanych europejskich baz danych oraz sieci informacji i technologii biometrycznych (pełna lista przyjętych środków w zakresie granic znajduje się w Aneksie 1). Przyjęcie wspólnego zbioru przepisów znanego jako 'Kodeks Graniczny Schengen' (Wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice) jest utożsamiane z instytucjonalizacją unijnego zarządzania granicami, będącą następstwem utworzenia agencji FRONTEX (Europejska Agencja ds. Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych), RABIT (Zespoły Graniczne Szybkiego Reagowania),¹ EPN (Europejska Sieć Patroli)² i CRATE (Centralny Rejestr Dostępnego Wyposażenia Technicznego).³ System zarządzania granicami Unii Europejskiej jest również realizowany poprzez wspólne operacje na granicach morskich, lądowych i powietrznych państw członkowskich które koordynowane są przez FRONTEX. Unijne środki kontroli i nadzoru nad nieregularnym przemieszczaniem się osób rozprzestrzeniają się również geograficznie poza zewnętrzną granicę UE. Odbывается to poprzez wspólne operacje na terytorium państw trzecich w Afryce oraz na podstawie umów dwustronnych między państwami członkowskimi a państwami trzecimi.

Zgodnie z danymi agencji FRONTEX, w 2008 r. państwa członkowskie zgłosiły 175,000 (+20%) przypadków wykrycia nieregularnych przekroczeń na zewnętrznych granicach morskich i lądowych Unii Europejskiej. Większość przypadków na granicach morskich zgłoszonych zostało przez Włochy (37,000), Grecję (29,100) i Hiszpanię (16,200). Na granicach lądowych najwięcej przypadków zarejestrowano na granicy Grecji z Albanią (38,600) i Turcją (14,500) oraz na granicy Hiszpanii z Marokiem w Ceucie i Melilli (7,500). Na wschodniej granicy lądowej odnotowano 6200 przypadków nieregularnych przekroczeń, przy czym 95% wszystkich przypadków odnotowano w Polsce (3,298), Słowacji (978), Węgrzech (877) i Rumunii (756). Jeśli chodzi o odmowy przekroczenia granicy, w 2008 kraje członkowskie UE odnotowały około 140,000 (-11%) takich przypadków rozdystrybuowanych

prawie równo między granicami lądowymi (około 60,000) i morskimi (65,000). Z kolei największą liczbę odmów na granicach powietrznych odnotowano w Wielkiej Brytanii (17,600) i Hiszpanii (13,600).⁴

13 lutego 2008 roku Komisja Europejska przedstawiła nowy "pakiet graniczny" zatytułowany "Przygotowanie kolejnych etapów rozwoju zarządzania granicami w Unii Europejskiej";⁵ w którym proponuje utworzenie trzech nowych baz komputerowych gromadzących dane osobowe: 1) system ewidencji wjazdów/wyjazdów rejestrujący ruch pewnych kategorii obywateli państw trzecich; 2) system automatycznej kontroli granicznej pozwalający na automatyczną weryfikację tożsamości osób podróżujących będących lub nie obywatelami UE; 3) elektroniczny system zezwoleń na podróż (ESTA) sprawdzający jeszcze przed wyjazdem dane osobowe podróżnych pochodzących z krajów poza UE. Pakiet zawiera także dwa dokumenty które sugerują znaczące zmiany odnośnie roli agencji FRONTEX⁶ oraz kierunku rozwoju koncepcji zintegrowanego zarządzania granicami w UE. Dokumenty te to "Raport na temat ewaluacji i przyszłego rozwoju agencji FRONTEX" oraz "Komunikat o utworzeniu EUROSUR (Europejskiego systemu nadzoru granicznego)"⁷ opierającego się na wykorzystaniu satelitów. Komisja zamierza rozwinąć te propozycje i zaprezentować konkretne rozwiązania legislacyjne przed rokiem 2010.

2. Tematy i ograniczenia polityki ochrony granic

Jednym z celów UE określonych w tak zwanej "strategii zarządzania granicami"⁸ jest wprowadzenie zintegrowanego systemu zarządzania wspólnymi granicami zewnętrznymi. System ten ma służyć wzmocnieniu kontroli i nadzoru granic oraz skuteczniejszemu zajęciu się zjawiskami odbieranymi jako zagrożenie dla Unii. Koncepcja zintegrowanego zarządzania granicami nie bierze jednak pod uwagę heterogeniczności i różnorodności pojęcia 'granicy UE', która sama w sobie daleka jest od bycia jednolitą linią podziału między tym co wewnętrzne a zewnętrzne. Różnica ta staje się oczywista gdy porównamy koncepcję granic w przypadku rynku wewnętrznego oraz obszaru Schengen. Podczas gdy rynek wewnętrzny jest w sercu UE, zewnętrzna granica Schengen usiłuje określić wspólną przestrzeń terytorialną bez granic wewnętrznych, gdzie swobodny przepływ

1 Grupa przedstawicieli agencji straży granicznej z państw członkowskich, którzy mogliby być wykorzystani na życzenie jednego z krajów członkowskich w przypadkach 'nagłej i wyjątkowej presji'.

2 Stała wspólna operacja w wybranych obszarach Oceanu Atlantyckiego i Morza Śródziemnego która koordynowana jest przez FRONTEX, a w której uczestniczą przedstawiciele straży granicznej z Cypru, Francji, Grecji, Włoch, Malty, Portugalii, Słowenii i Hiszpanii.

3 Ta baza danych zawiera informacje o wyposażeniu technicznym (statkach, samolotach, helikopterach) do kontroli granic w posiadaniu państw członkowskich, które mogą zostać udostępnione dobrowolnie do tymczasowej dyspozycji innego państwa członkowskiego na jego wcześniejszą prośbę.

4 FRONTEX General Report 2008, strony 7-9.

5 COM (2008) 69 final, 13.02.2008.

6 COM (2008) 67 final, Brussels, 13.02.2008.

7 COM(2008) 68 final, Brussels, 13.02.2008.

8 Informal JHA Ministerial Meeting, Tampere, 20-22 September 2006, "Development of the EU's Integrated Management System for External Borders: Border Management" Strategy, 7 September 2006, Finland's EU Presidency.

ludzi jest formalnie zagwarantowany. Obecnie członkami obszaru Schengen⁹ są tylko 22 kraje członkowskie i 3 kraje spoza UE.¹⁰ Celem jest powiększenie tego obszaru o jeszcze jeden kraj.¹¹

Dodatkowo, ustanowienie wspólnych europejskich zasad dotyczących przekraczania zewnętrznych granic UE (“Kodeks Graniczny Schengen”) oraz stworzenie agencji FRONTEX doprowadziło do niejednorodnych praktyk granicznych. Stało się tak pomimo iż jednym z celów wspólnych ram prawnych jest równe traktowanie oraz poszanowanie zasad praworządności. Na przykład, wspólne operacje koordynowane przez FRONTEX odnoszące się do konkretnych grup narodowościowych mogą budzić zarzuty o dyskryminację rasową. Barwnym przykładem jest tutaj wspólna operacja HYDRA (Nielegalna imigracja chińska drogami powietrznymi),¹² która w okresie kwiecień-maj 2007 doprowadziła do zatrzymania 291 obywateli chińskich. Istnieje również brak odpowiedniej wiedzy i informacji publicznej co do sposobów jakimi zarządzane są zewnętrzne granice Unii Europejskiej oraz ich wpływu na podstawowe wolności i prawa obywatelskie wewnątrz i poza Unią.

Wdrażanie strategii zintegrowanego zarządzania granicami zostało w znacznym stopniu ukształtowane przez nieprzetestowaną wiarę w technologię jako ostateczne rozwiązanie jakichkolwiek zagrożeń mogących pojawić się przed UE. Takie podejście opiera się na z góry określonych założeniach co do ludzkich i etycznych konsekwencji korzystania z nowych technologii w dziedzinie bezpieczeństwa lub traktuje te kwestie jako zagadnienie drugorzędne. W tym kontekście wspomnieć należy utworzenie komputerowych baz danych które manipulują dużymi ilościami danych osobowych w poszukiwaniu osób o pewnych cechach, np. System Informacji Schengen (SIS II), System Informacji Wizowej (VIS), baza danych DNA powstała na mocy Traktatu z Prüm. Prowadzi to w konsekwencji do profilowania jednostek ze względu na ich rasę lub wyznanie, co jest pogwałceniem obowiązku niedyskryminacji ustanowionego w Karcie Praw Podstawowych. Podobnie jest z “Pakiem granicznym”¹³ zaproponowanym przez

Komisję w 2008 roku. Wydaje się on nie spełniać nie tylko kryteriów proporcjonalności i zasadności, które są zasadnicze dla nowych aktów prawnych UE, ale budzi również poważne wątpliwości odnośnie praw jednostki do ochrony danych osobowych i niedyskryminacji.

3. Przyszłe wyzwania i rekomendacje

Rozwój unijnej polityki ochrony granic może stać się w przyszłości przed następującymi wyzwaniami.

Po pierwsze, Parlament Europejski powinien dokonywać własnej oceny działalności agencji FRONTEX i państw członkowskich w świetle zasad praworządności i praw podstawowych. W tym celu, Parlament powinien zwrócić się do agencji FRONTEX o upublicznienie raportów ewaluacyjnych ze wspólnych operacji, analiz ryzyka i studiów wykonalności, które mogłyby następnie zostać poddane niezależnej kontroli. Dodatkowo, PE powinien informować obywateli UE i obywateli państw trzecich o sposobach jakimi zarządzane są granice UE oraz o konsekwencjach jakie dla ich praw i wolności niosą ze sobą wykorzystanie technologii i nowe propozycje w zakresie zarządzania granicami.

Po drugie, powinno zostać utworzone stanowisko “nadzorca granic” (ang. border monitor) UE w celu zapewnienia by kontrole granic w UE, gdziekolwiek się one odbywają, były zgodne z prawem UE i Kartą Praw Podstawowych. Dodatkowo, osoba zajmująca to stanowisko monitorowałaby czy warunki w jakich odbywają się wydalania nieregularnych imigrantów mieszczą się w ramach określonych przez Dyrektywę o wspólnych standardach i procedurach w państwach członkowskich w kwestii wydalania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (tzw. dyrektywa powrotowa).

Po trzecie, powinna zostać dokonana dogłębna analiza działających w UE systemów opierających się na technologii internetowej, nie tylko pod względem ich skuteczności, ale również ze względu na ich prawne i etyczne implikacje. Jednocześnie, zaadresowane powinno zostać zagadnienie adekwatności i proporcjonalności przepływów informacji, aby uniknąć sytuacji gdzie pomysł maksymalnego wykorzystania technologii brany jest z góry za rozwiązanie zapewniające większe bezpieczeństwo.

9 Irlandia i Wielka Brytania zdecydowały się nie uczestniczyć. Na chwilę obecną Bułgaria, Cypr i Rumunia tylko częściowo stosują *acquis* z Schengen więc kontrole na granicach tych trzech państw członkowskich są nadal prowadzone. Dania jest w obszarze Schengen, ale w niektórych sprawach ma prawo wyboru czy wprowadzić czy nie nowe rozwiązania.

10 Islandia, Norwegia i Szwajcaria.

11 Lichtenstein.

12 Według raportu generalnego agencji FRONTEX za rok 2007, w operacji HYDRA uczestniczyły 22 lotniska w 16 państwach członkowskich i 11 ekspertów.

13 Ewidencja wjazdów/wyjazdów, system automatycznej kontroli granicznej oraz elektroniczny system zezwoleń na podróż. Więcej szczegółów w trzecim akapicie.

ANEKS*

Środki przyjęte

1. Reg. 1683/95 on common visa format (OJ 1995 L 164/1)
 - amended by Reg. 334/2002 (OJ 2002 L 53/7)
 - amended by Reg. 856/2008, OJ 2008 L 235/1.
2. Reg. 539/2001 establishing visa list (OJ 2001 L 81/1)
 - amended by Reg. 2414/2001 moving Romania to 'white list' (OJ 2001 L 327/1)
 - amended by Reg. 453/2003 moving Ecuador to 'black list' (OJ 2003 L 69/10)
 - amended by Reg. 851/2005 on reciprocity for visas (OJ 2005 L 141/3)
 - amended by Reg. 1932/2006 (OJ 2006 L 405/23).
3. Reg. 789/2001 on procedure for amending CCI (OJ 2001 L 116/2).
4. Reg. 1091/2001 on freedom to travel for holders of long-term visas (OJ 2001 L 150/4).
5. Reg. 333/2002 on visa stickers for persons coming from unrecognised entities (OJ 2002 L 53/4)
6. Reg. 415/2003 on visas at the border and visas for seamen (OJ 2003 L 64/1).
7. Reg. 693/2003 on FTD and FRTD (OJ 2003 L 99/8).
8. Reg. 694/2003 on format for FTD and FRTD (OJ 2003 L 99/15).
9. Reg. 1295/2003 re special rules for Olympic Games (OJ 2003 L 183/1).
10. Decision establishing a Visa Information System (VIS) (OJ 2004 L 213/5).
11. Reg. 2007/2004 establishing External Borders Agency (OJ 2004 L 349/1).
12. Reg. 2133/2004 on biometric features in EU passports (OJ 2004 L 369/5).
13. Recommendation on visa issuing for researchers (OJ 2005 L 289/23).
14. Reg. 2046/2005 on Olympic visas: OJ 2005 L 334/1.
15. Reg. 562/2006, borders code: OJ 2006 L 105/1 (applies from 13.10.2006)
 - amended by Reg. 296/2008, OJ 2008 L 97/60
 - amended by Reg. 81/2009, regarding use of the VIS (OJ 2009 L 35/56) - adopted Nov. 2008.
16. Two decisions on transit through new Member States, Switzerland (OJ 2006 L 167)
 - see implementation information, OJ 2006 C 251/20.
17. Reg. 1931/2006 on local border traffic within enlarged EU/at external borders of EU (OJ 2006 L 405/1).
18. Decision establishing European Borders Fund (OJ 2007 L 144).
19. Regulation 863/2007 on border guard teams (OJ 2007 L 199/30).
20. Decisions on transit through Romania, Bulgaria, Switzerland (OJ 2008 L 161).
21. Reg. 767/2008 establishing Visa Information System (OJ 2008 L 218/60) ; third-pillar VIS Decision (OJ 2008 L 218/129).
22. Reg. on biometric visas (adopted March 2009; not published yet).

Środki zaproponowane

1. Proposed Reg. on visa code (COM (2006) 403, 19.7.06): deal between Council and EP, March 2009; approved by EP, April 2009.
2. Regulation amending Regulation on passport security: COM (2007) 619, 18 Oct. 2007: deal between Council and EP, Dec. 2008; approved by EP
3. Regulation codifying Regulations establishing EC visa list (COM (2008) 761, 28 Nov. 2008) – discussion underway in Council working group.
4. Regulation codifying Regulations establishing EC visa format (COM (2008) 891, 19 Dec. 2008).
5. Regulations on long-term visas (COM (2009) 90 and 91, Feb. 2009) - discussions ongoing in Council, EP.
6. Regulation on Schengen evaluation (COM (2009) 102, March 2009) - discussions ongoing in Council, EP.

Propozycje środków

1. Proposals on SIS/VIS/Eurodac management agency, reports on stamping of passports and border traffic system

*Autorzy chcieliby podziękować Prof. Steve Peers (Essex University) za przygotowanie tego wykazu.