

Marek Adamczyk

**Europejska
Agencja Zarządzania
Współpracą Operacyjną
na Granicach Zewnętrznych
Państw Członkowskich
Unii Europejskiej**

Materiały Robocze 1/05



Marek Adamczyk

Autor jest pułkownikiem Straży Granicznej, Dyrektorem Zarządu Granicznego KGSG, członkiem grupy roboczej SCIFA+ działającej w ramach Rady UE, uczestnikiem Forum WSiSW przy Centrum Europejskim Natolin.

Spis treści

Wprowadzenie	5
Cele i zasadność utworzenia Agencji	6
Główne zadania Agencji	8
Agencja a dotychczasowe rozwiązania w ramach instytucjonalizacji współpracy służb granicznych PC UE	9
Zadania Agencji a obecne dokonania w zakresie przeprowadzania analiz ryzyka	11
Zarządzanie w ramach Agencji	15
Kompetencje Agencji w zarządzaniu operacyjną współpracą na granicach zewnętrznych	16
Kompetencje Zarządu	18
Przewidywane działania i koszty	22
Metody implementacji	24
Szczególne wyposażenie techniczne	25
Lokalizacja Agencji	26
Podsumowanie	29

Wybrane skróty:

PC	– Państwo(a) Członkowskie
CU	– Common Unit – Wspólna Jednostka Praktyków ds. Granic Zewnętrznych
KE	– Komisja Europejska
CIRAM	– Common Integrated Risk Analysis Model – Wspólny Model Zintegrowanej Analizy Ryzyka
CIREFI	– Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration – Centrum Informacji, Dyskusji i Wymiany nt. Przekraczania Granic i Imigracji
SCIFA	– Strategic Committee Immigration Frontiers Asylum – Komitet Sterujący ds. Imigracji, Granic i Azylu
EUROPOL	– Europejskie Biuro Policji
RAC	– Risk Analysis Centre – Centrum Analizy Ryzyka

Wprowadzenie

Dnia 25 listopada 2004 r. weszło w życie Rozporządzenie Rady (WE) z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające **Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej**.¹ Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej rozpocznie działalność w maju 2005 r. Polsce została przyznana lokalizacja Agencji w Warszawie.

Uwzględniając znaczenie tej wspólnotowej inicjatywy dla Polski, w tym dalszego rozwoju narodowej formacji granicznej – Straży Granicznej, która ustawowo jest odpowiedzialna za ochronę granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej, warto przedstawić cele, zadania, strukturę, system zarządzania oraz inne podstawowe informacje dotyczące Agencji. Autor pragnie podkreślić, że opracowanie jest jedynie próbą ogólnej prezentacji tej najmłodszej agencji wspólnotowej.

Opracowanie przygotowano na podstawie analizy memorandum objaśniającego Komisji Europejskiej (Komisji) do projektu *Rozporządzenia*, analizy samego dokumentu oraz danych, spostrzeżeń i wniosków własnych autora, zgromadzonych m.in. w związku z udziałem w pracach na projektem.

¹ *Rozporządzenie Rady (WE) NR 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Europejską na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej* opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej L 349/1 z dnia 25.11.2004 r. (zwane dalej *rozporządzeniem*).

Cele i zasadność utworzenia Agencji

Komitet Sterujący ds. Imigracji, Granic i Azylu Rady UE (SCIFA) podjął prace nad projektem *Rozporządzenia Rady ws. Europejskiej Agencji Zarządzania Operacyjną Współpracą na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej* (zwanej dalej Agencją) podczas włoskiej Prezydencji (II poł. 2003 roku). W listopadzie 2003 r. uzyskano polityczne porozumienie dot. zadań, rozwiązań instytucjonalnych, kwestii finansowych i terminu rozpoczęcia działalności Agencji².

Polska z zainteresowaniem przyjęła Konkluzje Rady i aktywnie włączyła się w proces, którego celem było przyjęcie *Rozporządzenia* dającego podstawę prawną do utworzenia sprawnej i rzeczywiście przydatnej Państwom Członkowskim (PC) instytucji wspólnotowej zarządzającej współpracą operacyjną w zakresie wspólnego zarządzania ochroną granic zewnętrznych UE.

Głównym celem powołania Agencji jest:

- poprawa współpracy operacyjnej pomiędzy PC na granicach zewnętrznych UE,
- promowanie zasady solidarności w zakresie, o którym mowa wyżej,
- osiągnięcie równego stopnia zabezpieczenia wszystkich zewnętrznych granic UE.

Cele te wiążą się ściśle z innymi inicjatywami UE. Komunikat Komisji z 7 maja 2002 r.³ odnosił się do podstawowych elementów dotyczących zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi. W tym samym kierunku podążał Plan Działania⁴ zatwierdzony w Sewilli. Pośrednio temat uwzględniono w Traktacie ustanawiającym Konstytucję Europejską. Podejmując inicjatywę przygotowania projektu rozporządzenia ws. Agencji, KE wzięła pod uwagę również oceny, jakich dokonała Rada⁵ i Komisja⁶ w świetle Rady Europejskiej w Salonikach. Analiza wspólnych operacji, projektów pilotażowych i specjalistycznych centrów pozwoliła na ocenę

² Dnia 27 listopada 2003 r. przyjęto *Konkluzje Rady ws. głównych elementów propozycji dot. projektu rozporządzenia* (zwane dalej Konkluzjami Rady).

³ *Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego: W kierunku zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami państw członkowskich UE z dnia 7.05.2002* (COM (2002) 233 final).

⁴ *Plan zarządzania zewnętrznymi granicami Państw Członkowskich UE* przyjęty przez Radę UE (JHA) w dniu 13.06.2002 (Doc. 10019/02 FRONT 58, COMIX 398) – Plan Działania.

⁵ Raport Prezydencji do COREPER/Rady ws. wdrożenia programów, centrów ad hoc, projektów pilotażowych i wspólnych operacji z dnia 03.06.03 (doc. 10058/03FRONT 70 COMIX354).

⁶ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w świetle Rady Europejskiej w Salonikach w sprawie rozwoju wspólnej polityki w zakresie nielegalnej migracji, przemytu i handlu ludźmi, granic zewnętrznych oraz powrotów osób nielegalnie przebywających na terytorium UE z dnia 23.05.03* (COM (2003) 323 Final).

pracy Wspólnej Jednostki Praktyków ds. Granic Zewnętrznych (CU). Wskazuje ona, że jednym z głównych niedociągnięć, jest brak efektywnej koordynacji operacyjnej. Fakt ten został też poruszony we *Wnioskach Rady JHA ws. bardziej efektywnego zarządzania granicami zewnętrznymi Państw Członkowskich Unii Europejskiej*⁷. Ponadto raport Rady ws. wdrożenia programów, centrów *ad hoc*, projektów pilotażowych i wspólnych operacji wymienia m.in. następujące słabości w zakresie instytucjonalnej koordynacji wykonania Planu Działania:

- brak monitoringu i mechanizmu oceny wpływu,
- brak wytycznych implementacyjnych i odnośnych struktur prawnych do oceny wspólnych operacji,
- brak definicji celów i odnośnej struktury dla zintegrowanego planowania działań operacyjnych na poziomie wspólnotowym.

Powyższe stanowiło przyczynę podniesienia w raporcie Prezydencji Greckiej konieczności „wzmocnienia koordynacyjnej i operacyjnej roli SCIFA”, jako niezbędnego warunku rozwoju centrów oraz innych projektów i wspólnych operacji. Raport postulował też instytucjonalizację centrów i przetestowanie „nowej instytucjonalnej struktury w celu wzmocnienia współpracy operacyjnej w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi”.

⁷ Doc. 10274/03 FRONT 76 z dnia 06.06.03

Główne zadania Agencji

Agencja będzie instytucją wspólnotową z osobowością prawną i następującymi głównymi zadaniami:

- koordynacja współpracy operacyjnej (wspólnych operacji i projektów pilotażowych) w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi między PC w celu poprawy kontroli i ochrony tych granic;
- wspomaganie PC w szkoleniach na poziomie europejskim dla instruktorów krajowych służb granicznych PC, w tym poprzez ustanowienie wspólnych standardów szkoleniowych, jak również uzupełniających dla funkcjonariuszy krajowych służb granicznych;
- przeprowadzanie ogólnych i szczegółowych analiz ryzyka;
- monitorowanie rozwoju badań w zakresie kontroli i ochrony granic zewnętrznych UE oraz dostarczenie analiz w tym zakresie Komisji i PC;
- udzielanie PC niezbędnego wsparcia w organizowaniu wspólnych działań dotyczących powrotów obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE do państw pochodzenia;
- wspieranie PC w sytuacjach, w których wymagane będzie wsparcie techniczne i operacyjne, w związku z kontrolą i ochroną granicy zewnętrznych UE (np. niekontrolowany, wysoki poziom napływu nielegalnej migracji).

Pośród wymienionych zadań, pierwsze cztery odnoszą się do obecnie prowadzonych już przez PC działań. Są one wspierane w części funduszami wspólnotowymi, które pochodzą z programu ARGO oraz koordynowane przez CU. Pozostałe to nowe zadania lub działania. Wartość dodana Agencji zostanie osiągnięta w momencie przejęcia działań, które obecnie są objęte wieloma projektami w zakresie rozwoju wspólnego modelu zintegrowanej oceny ryzyka (CIRAM), wspólnego programu szkoleniowego dla funkcjonariuszy służb granicznych oraz badań w zakresie technologii kontroli i ochrony granic zewnętrznych. Działania te mają odgrywać znaczącą rolę w koncepcji zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi. Nie są one związane z konkretnym typem granicy. Zakłada się tu, że granice zewnętrzne UE powinny być zarządzane centralnie w celu zachowania spójności koncepcji i kryteriów stosowanych przez wszystkie PC.

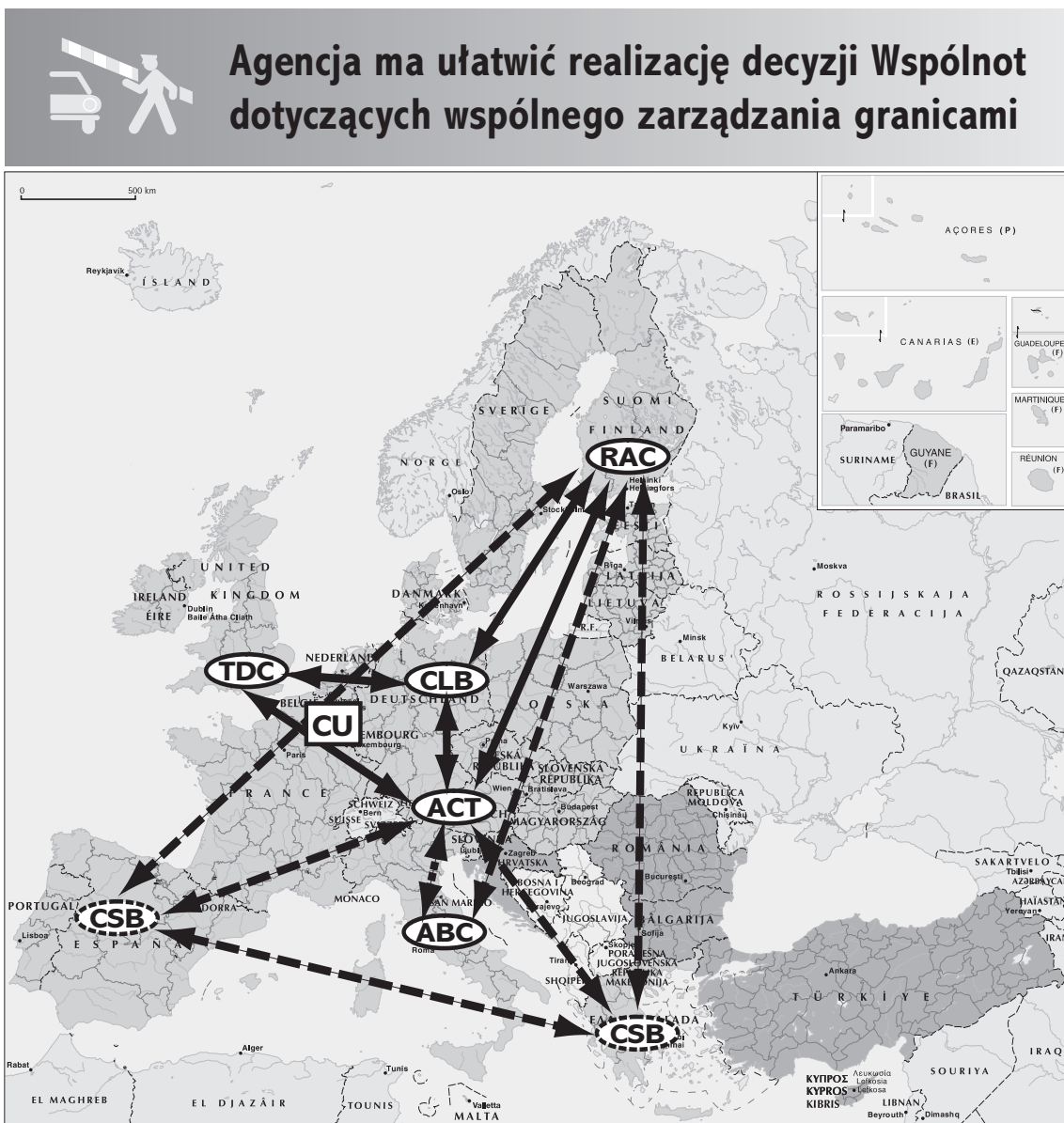
Agencja a dotychczasowe rozwiązania w ramach instytucjonalizacji współpracy służb granicznych PC UE

Agencja ma koordynować współpracę operacyjną na zewnętrznych granicach UE: lądowych, powietrznych i morskich w ramach utworzonych wyspecjalizowanych, zdecentralizowanych oddziałów. Będą one integralną częścią Agencji, jako wyspecjalizowane ośrodki, ale tworzone w PC, które wyrażą na to zgodę. Uwzględniając regulacje ujęte w *Rozporządzeniu*⁸ należy przyjąć, że będą to ośrodki operacyjne, które zostały już utworzone w ramach instytucjonalizacji współpracy służb granicznych UE:

- **Centrum Granic Lądowych** (CLB – z siedzibą w Berlinie, Niemcy),
- **Centrum Granic Powietrznych** (ABC – w siedzibą w Rzymie, Włochy),
- **Centra ds. Granic Morskich** (SBC) – odpowiedzialne za koordynację współpracy na obszarach morskich z siedzibami w: Pireusie, Grecja (region południowo-wschodni Morza Śródziemnego) i Madrycie, Hiszpania (region południowo-zachodni Morza Śródziemnego, Morze Północne i Morze Bałtyckie).

Harmonizacja szkoleń (obecnie dziedziną tą zajmuje się **Centrum ds. Harmonizacji Szkoleń** – ACT z siedzibą w Traiskirchen, Austria) oraz monitorowanie rozwoju badań w zakresie sprzętu specjalistycznego dla potrzeb ochrony i kontroli granic (obecnie zajmuje się tym **Technical Development Centre** – TDC z siedzibą w Dover, Wielka Brytania) będą bezpośrednio koordynowane przez Agencję. Nie do końca jest jeszcze wiadomo, jakie zapadną rozstrzygnięcia organizacyjne w związku z zadaniami Agencji w zakresie opracowywania i stosowania wspólnego CIRAM. Obecnie zajmuje się tym **Centrum Analizy Ryzyka** (RAC) z siedzibą w Komendzie Głównej fińskiej Straży Granicznej w Helsinkach.

⁸ Art. 16 (Wyspecjalizowane oddziały) *Rozporządzenia*.



Rys. 1. Zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi UE – instytucjonalizacja współpracy

Zadania Agencji a obecne dokonania w zakresie przeprowadzania analiz ryzyka

Jednym z ważniejszych zadań Agencji będzie przygotowywanie **analiz ryzyka**. Warto więc zaprezentować zadania i osiągnięcia **RAC** – centrum, które przestanie działać jako samodzielna struktura i zostanie włączone do Agencji.

RAC jest stałą strukturą, w skład której wchodzi: dyrektor oraz Grupa Wsparcia składająca się z ekspertów oddelegowanych przez: Austrię, Finlandię, Niemcy, Niderlandy, Polskę, Węgry i Włochy. Prace RAC wspiera również EUROPOL i KE. Zadaniem Centrum jest przygotowywanie raportów, które przedstawiają analizę ryzyka na granicach zewnętrznych UE. Są one analizą danych, prognoz i innych informacji, które PC przesyłają do RAC i dotyczą aktualnej sytuacji na granicach zewnętrznych UE. „Wkład” PC opiera się na CIRAM. Analizy RAC są podstawą do przygotowania wniosków i zaleceń. Są one omawiane i przyjmowane przez CU. PC wykorzystują wnioski i zalecenia raportów RAC przy tworzeniu własnych analiz oraz prognozowaniu i planowaniu działań granicznych.

Polska (SG) aktywnie zaangażowała się w projekt RAC, w związku z podjętą w lipcu 2003 r. decyzją o stopniowym włączaniu nowo przyjmowanych państw do prac związanych z analizą ryzyka. We wrześniu 2003 r. SG delegowała przedstawiciela do zespołu stałych ekspertów wspierających RAC. Prośba o oddelegowanie została również skierowana do Węgier. Propozycję uzasadniono „możliwościami, wkładem i potencjałem” służb granicznych tych państw w ochronę przyszłej granicy zewnętrznej oraz aktywnością w rozwoju współpracy europejskiej i międzynarodowej. Propozycja została przyjęta z zainteresowaniem. Za poparciem delegowania reprezentanta SG przemawiały m.in. następujące argumenty:

- wybór spośród przyszłych PC UE oceniono jako słuszny i wynikający z potencjału Polski m.in. w związku z przejęciem najdłuższego odcinka nowej granicy zewnętrznej UE,
- udział eksperta SG podkreśla rolę formacji (obecną i przyszłą) – aktywność na forum UE powinna być podejmowana na wszystkich szczeblach,

- wejście do UE nakłada m.in. obowiązek „wchodzenia” w określone struktury europejskie,
- ekspert nabywa doświadczeń, które są przydatne m.in. w pracach prowadzonych nad systemem SG analizy ryzyka, jak również w innych inicjatywach związanych z szeroko pojętą współpracą europejską w obszarze właściwości służb granicznych,
- ekspert korzysta z możliwości wglądu do materiałów, danych, informacji i analiz, które są przekazywane do RAC (możliwość uzyskiwania tą drogą dodatkowych danych, które są wykorzystywane w tworzeniu strategii i analizy ryzyka SG, w tym *ad hoc*).

W związku ze zbliżającym się terminem rozpoczęcia działalności przez Agencję, CU podjęła dyskusję na temat dalszego rozwoju i celów RAC. Osiągnięcia świadczą o skuteczności dotychczasowych działań Centrum. Przygotowane analizy i raporty stanowiły cenne źródło informacji dla PC. Należy więc uznać, że plany włączenia RAC w struktury Agencji są krokiem w dobrym kierunku. Pozwoli to na stabilizację i instytucjonalizację zadań. W przyszłości trzeba rozważyć, które z dotychczasowych doświadczeń i zadań zostaną wykorzystane (np. eksperci, sposób i zasady funkcjonowania, względnie „swobodna” struktura, wypracowane metody gromadzenia i analizowania informacji, system sporządzania raportów, itp.). Jeżeli Agencja przejmie większość z nich, ewolucja sposobu realizacji zadań może dokonać się już obecnie. Miałoby to pozytywny wpływ na funkcjonowanie analizy ryzyka w nowej strukturze – wchłonęłaby ona „produkt” lepszy, stabilniejszy, ukierunkowany na właściwe problemy, mający utrwalone sposoby działania.

Dotychczasowe osiągnięcia upoważniają do stwierdzenia, że RAC może wnieść duży wkład w dalszy rozwój CIRAM. Kolejnym kierunkiem działań może być ewentualne rozszerzenie zakresu kompetencji wydziału, który w Agencji przejmie zadania RAC. Chodzi głównie o analizy danych statystycznych i innych materiałów, w tym opracowywanych m.in. na potrzeby grupy roboczej Rady UE CIREFI. Na początek warto będzie określić zapotrzebowanie Agencji w tym zakresie oraz przyrzeć się możliwościom i mechanizmom wspólnego i wysoce jakościowego udziału w ich zaspokajaniu. Szczególnie cenne będzie opracowanie ujednoliconych statystyk oraz doprecyzowanie pojęć i definicji stosowanych zarówno przez CIREFI, jak i dotychczas przez RAC, do opisu zjawiska nielegalnej migracji i związanej z nią przestępczości. Materiały przygotowywane na posiedzenia CIREFI mogłyby trafiać do Agencji, jako pomocnicze, przydatne do „monitorowania” pewnych zjawisk, weryfikacji danych przesyłanych do raportów okresowych, sporządzania analiz problemowych. Warto również rozważyć możliwość uczestniczenia ekspertów Agencji w spotkaniach CIREFI. Wydaje się, iż poprawa jakości statystyk CIREFI nie jest możliwa bez aktywnego udziału Agencji, która rysuje się, jako instytucja mogąca wypracować konkretne rekomendacje w tym zakresie. Zadaniem Agencji będzie więc skuteczne włączenie w te prace poszczególnych PC. Jeśli zaś PC zapewnią wdrożenie zaproponowanych zmian, jakość statystyk CIREFI poprawi się. Tym samym Agencja osiągnie wysoką rolę i znaczenie w kreowaniu działań służb migracyjnych.

Dotychczas RAC przygotowywało jedynie analizy długoterminowe. Agencja powinna odejść od tej koncepcji i położyć większy nacisk na przygotowywanie analiz krótkookresowych i kierunkowych, z szerszym uwzględnieniem zagadnień związanych z przestępczością zorganizowaną związaną z przemytem i handlem ludźmi. Okres półroczny i krótszy wydaje się niewystarczający, by zaobserwować tendencje i kierunki zachodzących zmian. Trudno też w takim czasie potwierdzić lub zaprzeczyć ich trwałości. Z kolei propozycja analiz comiesięcznych nie jest zasadna. Wiele racji przemawia więc za tym, aby Agencja ograniczyła opracowania okresowe do raportów rocznych. Bieżącą pracę mogłaby natomiast skupić na analizach problemowych, informacjach sygnałnych (wskazywanie potencjalnych problemów) oraz bardziej ambitnych działaniach analitycznych (ocena stanu czynników wypychających w krajach migracyjnych i zachęcających w krajach docelowych, „przystawalność” systemów prawnych PC do polityki migracyjnej UE, istnienie rozwiązań ułatwiających nielegalnym migrantom wnikanie w społeczności państw docelowych, proponowanie nowych regulacji w zakresie azylu, migracji, zezwoleń na pobyt, itp.). Sporządzanie tego rodzaju analiz będzie wymagało jednak stworzenia systemu bieżącego spływania różnorodnych informacji (z PC, EUROPOL, organizacji międzynarodowych, innych podmiotów) o nowych zjawiskach, nietypowych zdarzeniach, ciekawych sprawach lub problemach wartych analizy w skali UE. Warunkiem powodzenia będzie zapewnienie Agencji odpowiedniej ilości ekspertów – fachowców z określonych dziedzin.

Biorąc pod uwagę aktualnie stosowane metody działania oraz trasy nielegalnej migracji na terytorium Wspólnoty, Agencja powinna rozważyć dokonywanie pełnych analiz ryzyka, z uwzględnieniem także sytuacji na granicach wewnętrznych UE. Pozwoli to na precyzyjniejszy i pełniejszy obraz zagrożeń i ryzyka. Od dawna wiele PC zwraca uwagę na bardzo dużą przestępczość, która skupia się na granicach wewnętrznych. Tworzona zatem analiza w rzeczywistości nie odzwierciedla faktycznej skali problemu, a jedynie jego fragment. Warto rozważenia jest propozycja, aby w przyszłych pracach Agencja objęła analizą ryzyka także państwa kandydujące do UE oraz wybrane państwa trzecie (m. in. w ramach powoływanych grup zadaniowych).

Istotną kwestią będzie rozstrzygnięcie, czy Agencja powinna podjąć działania, aby rozszerzyć zakres analiz (np. przemyt, terroryzm, przestępczość zorganizowana). Pomysł ten, co do zasady, jest słuszny. Wydaje się jednak, że jest na razie za wcześnie na takie działania. Analiza odpowiedzi na kwestionariusze, na podstawie których powstawały raporty RAC, wskazuje, że nie radzą sobie one jeszcze za dobrze z narodowymi wkładami⁹. Dodawanie więc innych tematów, w tym takich, które pozostają poza właściwością służb granicznych (przytoczone wyżej to w znacznej części domena policji, służb finansowych i celnych oraz specjalnych) może dodatkowo utrudnić ich działania. Chodzi m.in. o kwestię pozyskiwania i gromadzenia całości informacji na dany temat, a więc konieczność stworzenia wielopoziomowych systemów wymiany i weryfikacji danych. Będzie to trudne zarówno od strony techniczno-organizacyjnej, jak i kadrowej. Wydaje się więc, że Agencja, przynajmniej w pierwszej fazie operacyjnej działalności, powinna skupić się na doskonaleniu zasadniczego przedmiotu działalności w obszarze analiz ryzyka.

Po formalnym ustanowieniu Agencji oraz precyzyjnym określeniu zadań obecnego RAC w ramach nowej struktury, powinna być także podjęta merytoryczna dyskusja nt. kierunków współpracy z EUROPOL, jak też właściwymi organami zajmującymi się kwestiami z zakresu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Dyskusja ta powinna uwzględniać zagadnienia dotyczące rozwoju wymiany informacji oraz doświadczeń osiągniętych m.in. przez RAC. Wydaje się, że przydatne będzie stworzenie rozwiązań umożliwiających m.in. bieżącą wymianę informacji i analiz między Agencją a EUROPOL.

Jakość wkładów narodowych (przekazywanych dotychczas do RAC i tych, które będą przekazywane do Agencji) może ulec poprawie po wdrożeniu i konsekwentnym stosowaniu CIRAM przez wszystkie PC. W tym kontekście zasadna jest propozycja organizacji w przyszłości wizyt przedstawicieli Agencji w PC. Agencja nie będzie miała jednak uprawnień do dokonywania oceny systemów ochrony granicy poszczególnych PC. Słusznym więc będzie „przekonanie” PC o potrzebie rozwijania komórek organizacyjnych, które są odpowiedzialne za analizy ryzyka i ich ścisła bieżąca współpraca z Agencją. Same kontakty ekspertów mimo wszystko nie wystarczą. Poprawie jakości wkładów PC służyłoby doprecyzowanie definicji i pojęć, ujednolicenie statystyk oraz wypracowanie systemu szkolenia dla PC w zakresie analizy ryzyka (z udziałem ekspertów Agencji), w tym w szczególności w zakresie implementacji CIRAM. Można np. rozważyć stworzenie grupy roboczej z zadaniem opracowania założeń, a następnie jednolitego, uniwersalnego programu szkolenia. Pomogłoby to PC, a także wyeliminowało część dzisiejszych problemów RAC.

Dla celu rozwoju metod analizy ryzyka powinny być również wykorzystywane doświadczenia ze wspólnych operacji organizowanych przez inne centra funkcjonujące w ramach CU. Raporty z wykonanych operacji powinny być opracowywane w sposób umożliwiający ich pełne wykorzystanie przez Agencję. Sprawa ta została już wstępnie rozstrzygnięta.

⁹ Notowano opóźnienia i niski poziom niektórych opracowań. Zdarzyły się przypadki braku wkładu narodowego do raportów RAC. Złożyło się na to szereg czynników. Można tu wymienić m. in.: rozproszenie kompetencji, posiadanie kilku służb poszanowania prawa odpowiedzialnych za ochronę i kontrolę granic państwowych, niski poziom systemu gromadzenia i przetwarzania danych z zakresu zdarzeń granicznych. Na podkreślenie zasługuje fakt, że w większości uwagi te dotyczyły „starych” PC. Polska przesyłała odpowiedzi na kwestionariusze w terminie. W związku z dobrym poziomem wypracowanego mechanizmu gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych z zakresu przestępczości granicznej, nie spotkała się z krytyką ze strony RAC.

CU przyjęła standaryzowaną formę raportów ze wspólnej operacji.¹⁰ Eksperti z RAC zaproponowali tu skupienie szczególnej uwagi na kwestie operacyjne. Uznano, że w raportach trzeba umieścić odniesienie do normalnych sytuacji i porównać ten opis do rozwoju w związku z przebiegiem operacji. Tym samym raport powinien wyszczególnić co zrobiono i jak te efekty mogą wpłynąć na sytuację normalną. W ten sposób raport z operacji powinien „odslaniać ryzyko i zagrożenia”, tak by na podstawie analizy podjąć działania zaradcze.

Warto też podać, że RAC przygotowało propozycję dotyczącą procedur zintegrowanych wspólnych operacji. Założeniem inicjatywy było przekazanie PC dokumentu, dzięki któremu będą one w stanie sprawnie organizować operacje¹¹. Wspólne procedury mają przyspieszyć proces decyzyjny ich organizacji. Będą stosowane we wszystkich wspólnych operacjach organizowanych w ramach CU. Przede wszystkim przyjęto, że wspólna operacja jest miejscem tworzenia wielonarodowej, wspólnej grupy funkcjonariuszy straży granicznych PC UE w celu wspólnego działania na granicy „zielonej” i/lub w przejściach granicznych. Państwo – gospodarz operacji powinno przygotować infrastrukturę i niezbędne wyposażenie, jeżeli będzie to konieczne w związku z jej celami. Jednocześnie zakłada się możliwość organizacji operacji, gdzie dodatkowo funkcjonariusze będą wykorzystywali wyposażenie i środki własne i/lub wspólnotowe lub innych PC. Operacja ma być organizowana na terytorium PC i trwać określony, uzgodniony okres czasu. Odbędzie się ona po akceptacji przez CU. Wniosek ma wynikać z zaleceń RAC. Założenia operacji powinny uwzględniać tzw. Grupę Czterech Kroków Jakości i Działania, która składa się na część zintegrowanego systemu bezpieczeństwa granic UE:

- pierwszy krok – analiza ryzyka (krótki opis, proponowane środki oraz cele do podjęcia),
- drugi krok – akceptacja przez CU,
- trzeci krok – planowanie i wdrożenie operacji,
- czwarty krok – ocena operacji.

Po zakończeniu kroku czwartego cykl jakości oceny i działania może zacząć się od nowa. Podczas przygotowywania analizy ryzyka, RAC ma zasięgać opinii właściwych operacyjnie centrów (morskich, lądowych, powietrznych) w zakresie możliwych do dodania działań i celach. W odpowiednim czasie właściwe PC, jak również wszystkie pozostałe, mają być informowane o potrzebie przygotowania i przeprowadzenia wspólnej operacji. Następnym krokiem będzie przedstawienie analizy ryzyka, sposobów i celów operacji na forum CU – do zatwierdzenia. PC, na terytorium którego planowana jest operacja może odmówić jej przeprowadzenia. Po akceptacji operacji właściwe centrum będzie kontynuować przyszłe przygotowanie. Założenia są na tym etapie utajone dla mediów. Media mogą być powiadomione, kiedy wszystkie działania operacyjne zostaną zakończone.

Przyjęto także, że uczestniczący w operacji goszczący funkcjonariusze będą działać w zgodzie z przepisami prawa obowiązującego w kraju gospodarza. Bazując na art. 7 i 47 Porozumienia Wykonawczego do Układu z Schengen oraz umowach dwustronnych będą oni występować w roli doradców. Ponadto jeżeli pozwoli na to prawo krajowe i zakładany w planie działania zakres wspólnej operacji, funkcjonariuszom goszczącym można nadawać pewną władzę wykonawczą, a prowadzone przez nich działania będą wsparciem dla służb granicznych kraju gospodarza.

Po zakończeniu wspólnej operacji centrum operacyjne, które było jej koordynatorem, będzie wysyłać do CU i RAC ocenę w oparciu o wypracowane ujednoczone formularze.

Wiele spraw związanych z organizacją wspólnych operacji wymaga jeszcze doprecyzowania. Procedury skupiają się na procesie planowania operacyjnego, stąd CU zgodziła się, że zostanie to dokonane na dalszym etapie prac. Nastąpi to po faktycznym podjęciu działalności operacyjnej przez Agencję, w ramach praktycznej współpracy centrów z państwami organizującymi poszczególne operacje.

¹⁰ Decyzja ta zapadła na posiedzeniu CU w dniu 9 lutego 2005 r. (6052/05 LIMITE FRONT 10 COMIX 81).

¹¹ Dokument (15971/04 RESTREINT UE FRONT 210 COMIX 758) przyjęty przez CU na posiedzeniu w dniu 13 grudnia 2004 r.

Zarządzanie w ramach Agencji

Rozwój polityki i legislacji w zakresie kontroli i ochrony granic zewnętrznych pozostanie obowiązkiem instytucji UE, w szczególności Komisji i Rady. Będą one, przez CU i przyszły Zarząd, wskazywały kierunki i strategię działań Agencji. Działalność Agencji ma opierać się na procedurach przewidzianych dla innych organizacji Wspólnotowych. Agencja będzie posiadać **Zarząd**. W jego skład wejdą¹²:

- przedstawiciele każdego PC, które wyznaczą członka oraz jego zastępcę na czas nieobecności,
- dwóch przedstawicieli Komisji, która wyznaczy członków oraz ich zastępców.

Członkowie Zarządu będą powoływani na podstawie odpowiedniego doświadczenia i fachowej wiedzy w dziedzinie współpracy operacyjnej dotyczącej zarządzania granicą. Jeśli chodzi o przedstawicieli PC, z reguły będą to szefowie narodowych służb odpowiedzialnych za zarządzanie granicą.

Okres sprawowania urzędu ma wynosić cztery lata (do jednokrotnego przedłużenia). Zarząd ma podejmować decyzje bezwzględną większością głosów członków, którzy będą posiadali prawo głosu.

Agencją będzie zarządzał **Dyrektor Wykonawczy**.¹³ W skład personelu wejdą urzędnicy i eksperci w dziedzinie kontroli i ochrony granicy zewnętrznej, delegowani przez PC na stanowiska kierownicze oraz inne osoby zatrudnione zgodnie z potrzebami. Koszty działalności Agencji będą pokrywane z subwencji wspólnotowej, składek oraz innych dobrowolnych wkładów PC. Wydatki obejmą: sprawy osobowe, administracyjne, utrzymanie infrastruktury oraz działalność bieżącą.

¹² W drugiej połowie maja 2005 r. oczekiwane jest pierwsze spotkanie Zarządu.

¹³ Zgodnie z procedurami UE, Komisja opublikowała: *Vacancy notice – Executive Director of the European Agency for the Management of the Operational at the External Borders the Member States of the European Union*. Kandydaci na stanowisko mieli być zgłaszani do 31 stycznia 2005 r.

Kompetencje Agencji w zarządzaniu operacyjną współpracą na granicach zewnętrznych

W pracach nad *Rozporządzeniem* zastanawiano się: *Czy Agencja powinna mieć wyłączne kompetencje w zarządzaniu operacyjną współpracą na granicach zewnętrznych PC?* Pytanie powstało w związku z zadaniami Agencji. Rozpatrywano propozycje niektórych PC, aby precyzyjnie określić, że jakiegokolwiek działanie Agencji, w ramach realizacji jej zadań, powinno być podejmowane bez szkody dla uprawnień PC do działań w obszarach, jakie reguluje *Rozporządzenie*. Intencją jest tu wyjaśnienie, że PC zachowują uprawnienie do inicjowania bilateralnych i wielostronnych działań – bez angażowania Agencji. Temat ten dotyczył także projektu zapisu dot. roli Agencji w kwestii ułatwień współpracy z państwami trzecimi. Pojawiały się też propozycje, które ponawiają zapisy w Konkluzji Rady, że udział PC we wspólnych działaniach operacyjnych, koordynowanych przez Agencję, ma odbywać się na zasadzie dobrowolnej a organizowanie takich wspólnych działań na terytorium PC jest uzależnione od zgody właściwego państwa. Intencją propozycji był stanowczy sprzeciw przekazaniu Agencji kompetencji do wpływania na kierunek współpracy w kontaktach PC z państwami trzecimi.

Proponowane rozwiązania napotykały na stanowczą reakcję Komisji. Podkreślała ona interes wspólnotowy, tj. postrzeganie granicy zewnętrznej w ujęciu określonym dorobkiem prawnym UE. Obawy PC, że Agencja może „dążyć do wykluczenia narodowych służb granicznych z zadań związanych z ochroną granicy państwowej PC”, Komisja uznawała za bezpodstawne. Służba prawna Sekretariatu Rady UE dodawała, że PC powinny pamiętać o art. 10 *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który informuje, że PC podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatu lub z działań instytucji Wspólnoty, a tym samym ułatwiają Wspólnocie wypełnianie jej zadań*¹⁴.

¹⁴ Art. 10 *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*.

W kwestii tej znaleziono kompromis poprzez zapis: *Bez uszczerbku dla uprawnień Agencji, Państwa Członkowskie mogą kontynuować współpracę na poziomie operacyjnym z innymi Państwami Członkowskimi i/lub państwami trzecimi na granicach zewnętrznych, jeżeli stanowi ona uzupełnienie działania Agencji.*¹⁵

Problem stosunków z państwami trzecimi rozstrzygnięto w ten sposób, że Agencja ma ułatwiać współpracę operacyjną między PC a tymi państwami (właściwymi organami granicznymi i policyjnymi tych państw). Ramy tej współpracy określają założenia polityki stosunków zewnętrznych UE (chodzi tu o relacje zewnętrzne w obszarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych). Jednocześnie przyjęto ustalenia, z których wynika, że PC:

- powstrzymują się od wszelkich działań, które mogłyby zagrozić funkcjonowaniu Agencji lub osiągnięciu jej celów,
- informują Agencję o tych kwestiach operacyjnych, które wykraczają poza zadania Agencji.

¹⁵ Art. 2 ust. 2 Rozporządzenia.

Kompetencje Zarządu

Określono, że **Zarząd Agencji** dokonuje następujących czynności¹⁶:

- mianowanie Dyrektora Wykonawczego (na wniosek Komisji),
- przyjmowanie sprawozdania ogólnego Agencji,
- przyjmowanie programu pracy Agencji,
- ustanawianie procedur podejmowania przez Dyrektora Wykonawczego decyzji dotyczących zadań operacyjnych Agencji,
- wykonywanie czynności dotyczących budżetu Agencji (określanie praktycznych warunków przejrzystości i informowania, przyjmowanie projektu preliminarza wykazu etatów i budżetu, przedstawianie opinii na temat sprawozdań finansowych, przyjmowanie zasad finansowych stosowanych do Agencji),
- ustanawianie regulaminu wewnętrznego Agencji,
- określenie struktury organizacyjnej i przyjęcie polityki zatrudnienia Agencji.

W ramach poszukiwania najlepszego modelu zarządzania Agencją, Komisja przedstawiła koncepcję ustanowienia **Biura Wykonawczego** z zadaniem udzielania wsparcia Zarządowi i Dyrektorowi Wykonawczemu. Miałoby ono składać się z pięciu członków, wybranych przez Zarząd spośród przedstawicieli PC i dwóch reprezentantów Komisji. Regulamin oraz zasady pracy Biura określi Zarząd. Komisja wskazała, że Biuro będzie nadzorować codzienną administrację Agencji i udzielać konsultacji ws. projektów decyzji, które ma przyjąć Zarząd.

Komisja wyjaśniała, że propozycja wynika z uzgodnień ujętych w Konkluzjach Rady ws. liczebności i składu Zarządu. Pierwotna propozycja nie zakładała, że w skład Zarządu wejdą przedstawiciele wszystkich PC. Ostatecznie Zarząd będzie składał się z 27 osób (PC + dwaj reprezentanci Komisji). Forum to nie będzie w stanie zarządzać Agencją w najważniejszych sprawach (kierunki prac, rozwoju, sprawy budżetowe, zachowanie dyscypliny finansowej, kontakty międzynarodowe, itp.). Zarząd ma spotykać się tylko kilka razy w roku. Założono więc utworzenie Biura, któremu Zarząd będzie mógł przekazać uprawnienia do zatwierdzania decyzji, w jego imieniu, w niektórych sprawach, z wyłączeniem: mianowania Dyrektora Wykonawczego, przyjmowania ogólnego raportu i ustalania regulaminu wewnętrznego Agencji.

¹⁶ Art. 20 ust 2 *Rozporządzenia*.

Komisja argumentowała, że rozwiązanie ułatwi zarządzanie Agencją, zapewni jej funkcjonalność w codziennej działalności, a także udzieli wsparcia Dyrektorowi Wykonawczemu. Dodatkowym czynnikiem była opinia Parlamentu Europejskiego. Postulował on, aby w pracach nad aktami prawnymi, które są bazą do tworzenia agencji wspólnotowych, zwrócić uwagę na kwestie zarządzania. Chodzi o to, aby tworzyć rozwiązania organizacyjne, które zapewnią funkcjonowanie agencji „dzień po dniu”.

Propozycja Komisji spotkała się z zastrzeżeniami zdecydowanej większości PC (w tym Polski). Uznano, że Biuro Wykonawcze to zbędne, dodatkowe forum, które w praktyce może ograniczać działalność Dyrektora Wykonawczego oraz zastępować i/lub dublować Zarząd. Rozwiązanie prowadziło do rozszerzenia administracji związanej z Agencją. Proponowany skład Biura wskazywał, że Komisja będzie miała duże możliwości wpływania na prace (decyzje) Agencji. Ważnym argumentem był też fakt, że Konkluzje Rady nie uwzględniają wprost nowego organu Agencji (wymienia się: Zarząd, Dyrektora Wykonawczego oraz specjalistyczne centra). Jeśli chodzi o inne elementy struktury Agencji, Rada zgadza się, żeby tam gdzie jest to możliwe, warunki działania Agencji uwzględniały rozwiązania proponowane przez inne agencje wspólnotowe. Z drugiej strony argumentacja Komisji, która jak zawsze występowała w roli „strażnika przestrzegania prawa UE”, wskazywała na potrzebę poszukiwania kompromisu.

Ostatecznie przyjęto, że *Zarząd może ustanowić Biuro Wykonawcze wspomagające go oraz Dyrektora Wykonawczego przy przygotowywaniu decyzji, programów i działań przyjmowanych przez Zarząd oraz, jeśli to konieczne, w pilnych przypadkach, podejmujące niektóre decyzje tymczasowe w imieniu Zarządu*.¹⁷

To fakultatywne rozwiązanie postawi w przyszłości m.in. następujące pytania:

- Jak stworzyć mechanizm sprawnego zarządzania Agencją?
- Jeśli Biuro Wykonawcze będzie tworzone to, jakie ma mieć zadania, skład, system wyboru członków, uprawnienia decyzyjne?

Warto w tym miejscu przyjrzeć się rozwiązaniom kwestii zarządzania, które przyjęto w innych agencjach wspólnotowych. Ocena 17 wybranych aktów prawnych UE, które ustanawiają inne agencje i centra wspólnotowe, wskazała, m. in., że:

- Ze względu na różne zadania i charakter agencji i centrów brak jest możliwości określenia jednolitych wspólnych założeń dot. zarządzania;
- Agencje powstawały w różnych, w tym odległych, czasach, stąd regulacje, które je ustanawiały, nie uwzględniają rozwoju tej dziedziny współpracy europejskiej;
- Biuro wykonawcze pojawia się w rozporządzeniu ws. *Centrum przeciwdziałania ksenofobii i uprzedzeniom rasowym* (zastosowano tu podobne rozwiązanie proponowane przez Komisję). Pozostałe agencje mają dwustopniowy system zarządzania;

Ze względu na pewne merytoryczne analogie do Agencji, warto przyjrzeć się rozwiązaniom obowiązującym w EUROPOL-u. Organami w tej organizacji są: Zarząd, Dyrektor, Kontroler ds. Finansowych i Komitet Finansowy. Do składu Zarządu każde PC deleguje jednego przedstawiciela z prawem głosu. Każdy członek Zarządu może być reprezentowany (w przypadku nieobecności) przez alternatywnego przedstawiciela (zachowuje on prawo głosu). W spotkaniach Zarządu uczestniczy przedstawiciel Komisji (bez prawa głosu). Mogą być organizowane spotkania Zarządu bez udziału przedstawiciela Komisji. Zarząd posiada Przewodniczącego – przedstawiciela PC, który sprawuje Prezydencję. Zarząd spotyka się co najmniej dwa razy w roku. Dyrektor Wykonawczy ma następujące główne zadania: wykonywanie zadań przypisanych organizacji, codzienna administracja, zarządzanie personelem, prawidłowe przygotowywanie i implementacja decyzji Zarządu, przygotowywanie projektów budżetowych i planów finansowych, wykonywanie innych zadań określonych przez Zarząd. Dyrektor jest odpowiedzialny przed Zarządem za wykonywanie powierzonych zadań. Uczestniczy w spotkaniach Zarządu. Jest prawnym reprezentantem EUROPOL-u.

¹⁷ Art. 20 ust 7 *Rozporządzenia*.

Interesujące zasady dot. kwestii omawianej wyżej są także ujęte w Komunikacie Komisji *Operacyjna struktura dla Europejskich Regulacji ws. Agencji*¹⁸. Komunikat podkreśla, że trudno o analogiczne podejście do wszystkich agencji wspólnotowych. Odnosząc się do kwestii zarządzania podkreśla, że zarząd (bądź rada administracyjna), w ramach podmiotowego zakresu, jaki zostanie określony w regulacji ustanawiającej agencję oraz przepisów wykonawczych, powinien odpowiadać za definiowanie generalnych operacyjnych wytycznych dla agencji (program pracy, zasady i procedury, centralna rola w zatwierdzaniu budżetu, itp.). Komunikat podkreśla szczególną rolę Komisji w przypadku, roli zarządu w agencji, która posiada charakter wykonawczy. Komisja musi mieć tu gwarancję, że program działania będzie umożliwiawał właściwe spełnienie celów, dla jakich powołano agencję. Stąd Komunikat podkreśla, że procedury, o których mowa, muszą być *obiektem wcześniejszego porozumienia z Komisją*. Ponadto zarząd powinien zajmować się administracyjnymi sprawami wewnątrz agencji, w tym wyznaczaniem dyrektora, członków i innych organów agencji. Komunikat zaznacza, że działające agencje mają różne rozwiązania. Ocenia też, że doświadczenia te nie są konieczne ważne w kontekście potrzeby zachowania jedności i integracji funkcji wykonawczej agencji na poziomie europejskim. Dlatego też, jak również biorąc pod uwagę potrzebę efektywnego funkcjonowania agencji po rozszerzeniu, zaleca się tworzenie mniejszych organów administracyjnych¹⁹.

Komunikat odnosi się także do Dyrektora Agencji. W celu właściwego wykonywania nałożonych zadań (na Agencję i Dyrektora) powinien on mieć zapewnione wsparcie techniczne i fachowe. W niektórych przypadkach ma być wspierany przez personel agencji. Komunikat zaleca, aby w innych niezbędnych przypadkach ustanawiać organy doradcze wewnątrz agencji (biura wykonawcze lub komitety doradcze). Organ taki powinien składać się z niezależnych ekspertów wyznaczonych przez zarząd (powinny tu mieć zastosowanie z góry ustalone, jasne i przejrzyste reguły wyboru). Ma on być odpowiedzialny za podejmowanie technicznych, specjalistycznych i niezależnych opinii w ramach ustanowionego prawa. Forum to powinno być czymś w rodzaju „komitetu sterującego”, który będzie doradzał dyrektorowi i przekazywał mu opinie w specyficznych i problematycznych przypadkach.

Powyższe wskazuje na trudność znalezienia jednoznacznego rozstrzygnięcia ws. Biura Wykonawczego Agencji. Wydaje się, że w przyszłych pracach, można uwzględnić m.in. następujące propozycje:

- Konsekwentnie popierać sprzeciw ws. Biura Wykonawczego. Racjonalnym argumentem, którym można posłużyć się jest fakt, że, uwzględniając rozwiązania przyjęte w innych aktach ustanawiających agencje wspólnotowe, jest to sprzeczne z przyjętą praktyką. Jednocześnie warto uwzględnić inne wcześniej wymienione argumenty. Ponadto Konkluzje Rady wskazują, iż każde PC powinno mieć reprezentanta w Zarządzie. W praktyce będą to przede wszystkim szefowie narodowych służb odpowiedzialnych za zarządzanie granicami w PC. Komisja może ponowić propozycję, forsowaną w trakcie prac nad *Rozporządzeniem*, aby Biuro Wykonawcze składało się z pięciu członków Zarządu wybranych spośród przedstawicieli PC oraz dwóch przedstawicieli Komisji. Jeżeli mają to być ci sami przedstawiciele PC, którzy są członkami Zarządu trudno, by wybrani szefowie służb granicznych mogli przyjąć kolejne zadania i uczestniczyć w stałych pracach Biura Wykonawczego. Jeżeli będą to ci sami przedstawiciele Komisji to będzie ona miała dużo większe możliwości wpływania na prace Biura niż PC, a związku z uprawnieniami, także Zarządu i całej Agencji;
- Uwzględnić rozwiązania przyjęte dla EUROPOL-u oraz zadania przypisane jej dyrektorowi wykonawczemu. Ma on duże uprawnienia. Wykonuje zadania, które w dużej części zgłasza Komisja w propozycji dot. Biura Wykonawczego Agencji: wykonuje zadania przypisane organizacji, prowadzi codzienną administrację i zarządzanie personelem, przygotowuje i wykonuje decyzje Zarządu, przygotowuje projekty budżetowe i plany finansowe oraz wykonuje inne zadania określone przez Zarząd. Nadzór jest zapewniony, ponieważ odpowiada on przed Zarządem za swoją działalność.

¹⁸ Komunikat Komisji Europejskiej „Operacyjna Struktura dla Europejskich Regulacji ws. Agencji”, COM (2002) 718 Final, Bruksela, 11.12.2002.

¹⁹ Komisja uwzględniła te zalecenia w pierwotnym projekcie *Rozporządzenia*, gdzie skład Zarządu miał być mniejszy i nie uwzględniał oddelegowania do jego prac przedstawicieli wszystkich PC.

Wydaje się także, że w przypadku decyzji o tworzeniu Biura Wykonawczego, powinny być wzięte po uwagę zalecenia wspomnianego Komunikatu Komisji *Operacyjna struktura dla Europejskich Regulacji ws. Agencji*. W pracach, których celem będzie określenie zadań dla Biura powinny być uwzględnione m.in. następujące czynniki:

- wykonawczy charakter Agencji,
- potrzeba właściwego wykonywania nałożonych zadań (na Agencję i Dyrektora Wykonawczego),
- potrzeba zapewnienia nadzoru administracji Agencji,
- potrzeba zapewnienia Zarządowi oraz Dyrektorowi Wykonawczemu wsparcia technicznego i fachowego.

Biuro Wykonawcze powinno pełnić rolę czegoś w rodzaju komitetu doradczego, w składzie niezależnych ekspertów wybranych przez Zarząd. Uwzględniając przyjęte w *Rozporządzeniu* ustalenia Biuro mogłoby wykonywać następujące zadania:

- przygotowywanie i podejmowanie niezależnych technicznych, specjalistycznych opinii w ramach ustanowionej właściwości Agencji,
- udzielanie konsultacji i przygotowywanie opinii w sprawie projektów decyzji, które ma przyjąć Zarząd,
- doradzanie Dyrektorowi Wykonawczemu i przekazywanie mu opinii w specyficznych i problematycznych przypadkach,
- przygotowywanie założeń instrumentów wykonawczych do implementacji przez Agencję decyzji Zarządu,
- przygotowywanie opinii ws. projektów budżetowych i planów finansowych,
- przygotowywanie spotkań Zarządu,
- wykonywanie innych zadań określonych przez Zarząd.

Uwzględniając powyższe można przedstawić następującą propozycję systemu zarządzania Agencją z udziałem Biura Wykonawczego. Dyrektor Wykonawczy i Zastępcy Dyrektora Wykonawczego są mianowani przez *Management Board* (Zarząd) większością 2/3 głosów, przy czym Zastępca Dyrektora Wykonawczego ds. administracyjnych jest mianowany przez Komisję Europejską zgodnie z właściwymi procedurami. Tworzą oni Biuro Wykonawcze, które podejmuje decyzje absolutną większością głosów.

Szczegółowy regulamin pracy i zasady działania Biura Wykonawczego określi Zarząd (zasadnym jest m.in. określenie potrzeby uwzględnienia obowiązku Dyrektora Wykonawczego do stałej współpracy z Biurem Wykonawczym).

Z ostrożnością należy podejść do tego, jakie Biuro Wykonawcze ma uzyskać, z upoważnienia Zarządu, uprawnienia decyzyjne (w *Rozporządzeniu* mówi się o *decyzjach tymczasowych*). Korzystnym rozwiązaniem mogłoby być upoważnienie Dyrektora Wykonawczego do podejmowania decyzji, z zastrzeżeniem potrzeby konsultowania ich, w niezbędnym zakresie, z Zarządem. „Centralizm” ten i tak będzie „monitorowany i rozliczany” przez Zarząd a także inne właściwe organy wspólnotowe. W celu zapewnienia Komisji możliwości „stania na straży interesów wspólnotowych”, w składzie Biura Wykonawczego byłby przedstawiciel KE – jeden z dwóch reprezentantów Komisji powołanych do Zarządu.

Przewidywane działania i koszty

Wyróżnia się dwie fazy tworzenia Agencji:

- **Przejściową** do 1 maja 2005 r., kiedy Komisja podjęła (będzie kontynuowała) szereg działań w celu stworzenia Agencji, takich jak: wsparcie administracyjne, przygotowanie aktów prawnych, publikacja informacji, procedury rekrutacyjne na dyrektora, itp. sprawy organizacyjne, w tym związane z lokalizacją siedziby. Szacuje się, że koszty tej fazy będą związane z personelem i administracją Komisji.
- **Operacyjną** (od 1 maja 2005 r. i 2006 r.), w której koszty, jak szacuje Komisja, uwzględniają pewne ograniczenia finansowe. W okresie tym nastąpi określenie maksymalnych perspektyw finansowych Agencji. Ostateczna kalkulacja opiera się na utworzeniu niezależnej i samodzielnej jednostki.

Komisja grupuje koszty w fazie operacyjnej na dwie kategorie:

1. **Koszty administracyjne i osobowe:** Personel Agencji ma składać się z ograniczonej liczby urzędników i ekspertów krajowych w obszarze kontroli i ochrony granic zewnętrznych wytypowanych przez PC do realizacji zadań zarządzających. Pozostały personel będzie składał się z osób zatrudnionych przez Agencję w zakresie niezbędnym do realizacji jej zadań. Niezbędną ilość personelu w pierwszej fazie operacyjnej szacuje się na ok. 30 osób. Liczba ta może wzrosnąć, jeżeli Agencja przejmie nowe zadania, ale pod warunkiem przeznaczenia na ten cel dodatkowych środków budżetowych po 2007 r. Wyliczenia nie obejmują personelu ochrony budynków i infrastruktury.
2. **Koszty operacyjne,** które Komisja dzieli, zgodnie ze zróżnicowaniem zadań Agencji, na następujące obszary:
 - Współpraca w ramach wspólnych operacji i projektów pilotażowych na granicach zewnętrznych zaproponowana przez PC (koordynowana i oceniana przez Agencję). Agencja będzie mogła przyznać środki na konkretne operacje i projekty. Będą tu także uwzględnione koszty wynikające z udziału personelu Agencji w misjach na granicach zewnętrznych lub narodowych przedsięwzięciach związanych z koordynacją, kontynuacją lub ewaluacją projektów czy operacji;
 - Spotkania ekspertów w ramach działań związanych z oceną ryzyka, szkoleń, seminariów, warsztatów, konferencji oraz innych w tym dotyczących nawiązywania kontaktów z innymi agencjami, organizacjami, służbami w państwach trzecich, itp;
 - Koszty niezbędnych rozwiązań informatyczno-telefonicznych, w tym w ramach tworzenia, zabezpieczenia i rozwoju kanału elektronicznego do komunikacji z PC na potrzeby systemów gromadzenia, przetwarzania i wymiany informacji;

- Badania i ekspertyzy techniczne, które będą wynikały ze studiów zewnętrznych, spotkań z personelem biorącym udział w misjach oraz przygotowanie raportów i ocen²⁰;
- Wspieranie PC konfrontowanych okolicznościami, które będą wymagały wzmocnienia wsparcia technicznego i operacyjnego w związku z kontrolą i ochroną zewnętrznych granic UE. Komisja ocenia, że będzie to wymagało zakupu (lub wynajęcia) dla potrzeb Agencji sprzętu mobilnego do kontroli na granicach zewnętrznych. Będzie to stanowiło bardzo istotny wydatek.
- Koszty wynikające z potrzeby zapewnienia personelu do udziału w misjach oraz transportu specjalistycznego sprzętu;
- Koszty operacyjne związane z zadaniem Agencji w ramach wspierania PC w organizowaniu wspólnych działań dotyczących powrotów. Będą one związane ze wspólnymi operacjami w tym zakresie (transport, eskorta, itp.). Zakłada się, że będą one pokrywane z funduszy wspólnotowych dostępnych na te cele w przyszłości. Komisja postrzega też ewentualne dodatkowe koszty, gdy zaistnieje konieczność wysłania personelu na misje i spotkania koordynacyjne.

²⁰ Działania te będą m.in. wynikały z przedsięwzięć, jakie koordynuje Dyrekcja Generalna ds. Badań w Komisji w ramach *Programu Wzmocnienia Europejskiego Potencjału Przemysłowego w obszarze Badań Bezpieczeństwa – po 2007 r.* (tu w zakresie sprzętu do ochrony i kontroli granic zewnętrznych). Działania te mają służyć wzmocnieniu bezpieczeństwa w UE poprzez badania i technologie (tzw. program RTD).

Metody implementacji

Główne zadania Agencji, takie jak szkolenia, przygotowywanie analiz ryzyka, dostarczanie wsparcia technicznego lub ekspertyz będą realizowane przez stały personel Agencji. Będzie to stwarzało dodatkowe koszty związane z misjami i spotkaniami (seminaria i warsztaty). Agencja będzie również współfinansować propozycje poszczególnych PC dotyczące wspólnych operacji i projektów pilotażowych, które będą miały szczególne znaczenie w świetle programu jej prac. Środki wspólnotowe mają być przyznawane na podstawie porozumień (zgodnie z zasadami, jakie określi rozporządzenie finansowe Agencji). Agencja będzie podlegała procedurom zamówień publicznych zgodnie z rozporządzeniem finansowym w zakresie nabywania sprzętu operacyjnego oraz usług (np. studia, konsultacje itp.) niezbędnych do realizacji jej zadań.

Szczególne wyposażenie techniczne

Agencja będzie mogła nabywać wyposażenie techniczne służące do kontroli i ochrony granic zewnętrznych UE²¹. W pierwszym etapie (do końca 2005 r.) Agencja powinna określić swoje wymagania operacyjne i cele, w tym w zakresie potrzeb sprzętowych. Powinna też dokonać sprawdzenia zdolności do wykorzystania istniejących zasobów, w szczególności sprzętu, dostępnych w PC, które mogłyby być przez nie przekazane do dyspozycji Agencji. W następstwie wykonanych ocen w przyszłości Agencja wdroży procedury zakupu własnego wyposażenia technicznego. Będzie on przeznaczony do wspierania PC (na ich prośbę) w wyjątkowych sytuacjach (np. kryzys związany z gwałtownym niekontrolowanym napływem nielegalnej migracji) lub w czasie wspólnych operacji. Zakłada się, że zakupy wyposażenia będą dokonywane stopniowo począwszy od 2006 r.

²¹ Art. 8 (Wspomaganie Państw Członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej operacyjnej na granicach zewnętrznych) *Rozporządzenia*.

Lokalizacja Agencji

Gotowość udzielenia gościny siedzibie Agencji zgłosiły następujące państwa: Polska²², Węgry, Malta, Łotwa oraz Słowenia. **Ostatecznie na spotkaniu Rady UE w składzie ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości, które odbyło się 14 kwietnia w Luksemburgu zdecydowano o umiejscowieniu Agencji w Warszawie.** Polskie argumenty przemawiające za umieszczeniem siedziby Agencji w Warszawie były m.in. następujące:

- Polska jest odpowiedzialna za ochronę jednego z najdłuższych i najważniejszych odcinków granicy zewnętrznej UE (ze wszystkimi rodzajami granicy, tj. odcinkiem lądowym, morskim i przejściami lotniczymi);
- Polska posiada jednolitą, umundurowaną, uzbrojoną i profesjonalną formację graniczną o charakterze policyjnym – Straż Graniczną. Jest ona gotowa podjąć aktywną i bliską współpracę z Agencją. Już obecnie włączyła się w realizację projektów ukierunkowanych na wspólne zarządzanie ochroną granic zewnętrznych, w tym m.in. poprzez delegowanie przedstawicieli do RAC, CLB i ACT oraz aktywny udział w pracach CLB i ABC²³;
- Położenie Warszawy w Centralnej Europie oraz dobre i ciągle rozwijające się możliwości komunikacyjne (zarówno w mieście, jak i w kraju);
- Osoby, które będą organizowały siedzibę Agencji i zostaną w niej zatrudnione, znajdą w Warszawie dogodne warunki lokalowe (miasto posiada dużą nowoczesną powierzchnię biurową do wynajęcia dla potrzeb Agencji oraz socjalną dla jej pracowników i ich rodzin).

Stanowisko uwzględnia fakt, że koszty lokalizacji i działalności będą pokryte z budżetu Agencji (Polska, jak wszystkie PC będzie płaciła składkę). Nie bez znaczenia jest fakt, że warszawska lokalizacja to prestiż dla Polski, a także pewne konkretne zyski ekonomiczne.

W toku negocjacji na umiejscowieniem największe szanse miały: Polska i Węgry. Węgrzy używali podobnej argumentacji co Polska. Ponadto podnosili fakt, że od ponad 10 lat węgierska Straż Graniczna jest gospodarzem Międzynarodowej Konferencji Policji Granicznych (*proces Siófok*) i doświadczenia te mogą być przy-

²² W dniu 13 stycznia 2004 r. na posiedzeniu SCIFA, Polska zaproponowała, korzystając z posiadanego wówczas statusu aktywnego obserwatora w UE, umieszczenie siedziby Agencji na terytorium jednego z nowych PC. Jednocześnie zadeklarowała gotowość udzielenia gościny siedzibie Agencji w Warszawie.

²³ M.in. od 1 maja 2004 r. SG delegowała przedstawicieli do udziału w operacjach koordynowanych przez CLB, uczestniczyła we wszystkich operacjach, które koordynowało ABC w wybranych portach lotniczych UE a w październiku 2004 r. była gospodarzem wspólnej operacji *East Document* zrealizowanej na polsko-ukraińskim odcinku granicy państwowej. Na przełomie marca i kwietnia 2005 r. będzie gospodarzem podobnej operacji.

datne w związku z Agencją. Ogólnie ujmując *proces Siófok* ma służyć budowaniu pomostu współpracy służb granicznych państw: UE, wstępujących, kandydujących i tych, które w dającej się przewidzieć przyszłości nie będą PC UE. Węgierska Straż Graniczna podejmuje wysiłki, aby rozszerzać geograficzny zasięg konferencji poza Europę. Jednym z rozpatrywanych tematów, który w 2001 r. zgłosiła i bardzo aktywnie wspierała, była inicjatywa utworzenia *Międzynarodowej Organizacji Policji Granicznych* (roboczo zwana BORDERPOL). Nie znalazła ona poparcia PC. *Proces Siófok* jest powszechnie krytykowany, ale uczestnicy, w tym PC, wspierają go przez regularny udział w corocznych konferencjach. Konferencja nie jest forum, gdzie podejmowane są „strategiczne decyzje w obszarze właściwości służb granicznych”. Służy raczej konsultacjom i jest okazją do nieformalnych spotkań kierownictw służb granicznych.

Można wymienić inne dodatkowe argumenty, które wzmacniały polskie stanowisko:

- Po rozszerzeniu UE (z dniem 1 maja 2004 r. i następnym, które obejmą Rumunię i Bułgarię a w przyszłości Chorwację) oraz wejściu m.in. Węgier i Słowacji do Schengen, odcinki granicy zewnętrznej w sektorze węgierskim będą obejmowały jedynie: Ukrainę oraz Serbię i Czarnogórę. Polska nadal będzie graniczyła z państwami, które w dającej się przewidzieć przyszłości nie wstąpią do UE. Wschodni wymiar polityki zewnętrznej UE, w tym w obszarze JHA, jest i pozostanie bardzo ważny.
- Obecny system zarządzania ochroną polskiego odcinka lądowej granicy zewnętrznej UE jest wysoko oceniany. Szerokie uprawnienia Straży Granicznej umożliwiające wszechstronne i przede wszystkim skuteczne zwalczanie przestępczości granicznej, nowoczesne obiekty granicznych jednostek organizacyjnych, ich ilość, możliwości, jakość sprzętu transportowego, informatycznego, specjalistycznego, uzbrojenia, strategia i filozofia wykorzystania posiadanego potencjału, profesjonalizm funkcjonariuszy to ważne argumenty. Węgierska Straż Graniczna również osiągnęła wysoki poziom rozwoju, ale polskie rozwiązania wyprzedzają niektóre działania węgierskie. Przykładem jest tu przeprowadzona w okresie dostosowawczym reorganizacja struktur organizacyjnych. Jej założeniem było połączenie wybranych granicznych jednostek organizacyjnych – strażnic (odpowiedzialnych za ochronę granicy zielonej) z granicznymi placówkami kontrolnymi (odpowiedzialnymi za kontrolę ruchu granicznego w przejściach granicznych) w jedną zintegrowaną strukturę. W ich strukturze stworzono jednocześnie grupy operacyjno – śledcze, które zapewniają m.in. obsługę procesową zdarzeń granicznych w przejściach granicznych i na granicy zielonej. Zrealizowanie przedsięwzięcia było ważnym warunkiem wypełnienia założeń programu zintegrowanego zarządzania granicą państwową. Dzięki temu, bardziej niż dotychczas, zarysowała się możliwość racjonalnego wykorzystania funkcjonariuszy oraz specjalistycznego sprzętu do podniesienia efektywności w zwalczaniu przestępczości granicznej²⁴. Węgierska Straż Graniczna rozpoczęła podobną reorganizację dopiero w 2004 r. i korzysta m.in. z doświadczeń polskich. Ponadto nie posiada tylu nowoczesnych obiektów granicznych jednostek organizacyjnych, a sprzęt transportowy i uzbrojenie polskiej Straży Granicznej bazuje na lepszych środkach i rozwiązaniach. Cały czas polski system rozwija się. W dającej się przewidzieć przyszłości na polskim lądowym odcinku granicy zewnętrznej UE będzie działał elektroniczny system nadzoru granicy²⁵. Wszystko to stwarza lepsze możliwości dla Agencji.
- Węgry nie posiadają dostępu do morza. Granica morska będzie jednym z priorytetów w ramach działań Agencji (m.in. koordynacja działalności centrów morskich, wspólne operacje i projekty oraz monitoring realizacji *Programu dotyczącego środków w celu zwalczania nielegalnej migracji na granicach morskich Unii Europejskiej*²⁶). Polska ma dostęp do Morza Bałtyckiego i stworzyła wysoce zaawansowany system zarządzania ochroną granicy morskiej – zewnętrznej UE. Warto tu

²⁴ Z pozytywną oceną reorganizacji wystąpił we wrześniu 2004 r. dyrektor Dyrekcji ds. JHA KE podczas wizyty roboczej, która była pierwszą misją ekspertów KE w ramach procesu oceny gotowości „nowych” PC do wejścia do Schengen. Z przekazanych informacji wynika, że polski model może posłużyć jako przykład dobrego rozwiązania, stanowiącego wzór do naśladowania, w pracach nad stworzeniem w przyszłości w pełni zintegrowanego wspólnotowego systemu zarządzania granicą zewnętrzną UE.

²⁵ Zgromadzono pozytywne oceny pilotażowych projektów w tym zakresie. W 2005 r. będą kontynuowane dalsze prace.

²⁶ *Program dotyczący środków w celu zwalczania nielegalnej migracji na granicach morskich Unii Europejskiej* (13791/03 LIMITE FRONT 146 COMIX 631) z dnia 21 października 2003 r.

uwzględnić budowany elektroniczny system nadzoru ochrony granicy morskiej²⁷. Polska aktywnie uczestniczy w procesie współpracy służb granicznych państw Regionu Morza Bałtyckiego. Będzie on nadal odgrywał wzną rolę w ramach zarządzania operacyjną współpracą na granicach zewnętrznych PC UE.

- Straż Graniczna wprowadziła program szkolenia, którego główną przesłanką jest kształcenie profesjonalnego funkcjonariusza gotowego do działań w zintegrowanej granicznej jednostce organizacyjnej. Założenia programu szkoleniowego są ściśle powiązane ze wspomnianą reorganizacją;
- Straż Graniczna posiada specjalistyczne ośrodki szkoleniowe, które mają wysoką renomę w Europie i są gotowe do współpracy z Agencją w ramach dalszej harmonizacji programów szkoleniowych w służbach granicznych. Już obecnie „potencjał szkoleniowy SG” jest pośrednio przenoszony przez udział reprezentanta SG w pracach ACT (Węgrzy też delegowali swojego reprezentanta, ale z kilkumiesięcznym opóźnieniem);
- Straż Graniczna rozwija system analizy ryzyka i jako pierwsza formacja graniczna państwa, jeszcze wówczas wstępującego do UE, delegowała w 2003 r. przedstawiciela do RAC (Węgrzy uczynili to z wielomiesięcznym opóźnieniem i niejako węgierski ekspert był „wprowadzany przez polskiego).

²⁷ W I kwartale 2005 r. uruchomiono pierwszy odcinek elektronicznego systemu nadzoru ochroną granicy morskiej, który obejmuje Zatokę Gdańską i Zalew Wiślany.

Podsumowanie

Zasadność utworzenia Agencji potwierdza analiza doświadczeń osiągniętych w ramach procesu instytucjonalizacji współpracy służb granicznych na granicach zewnętrznych UE. Wskazuje ona potrzebę istnienia niezależnej i profesjonalnej struktury, która ma koordynować współpracę służb granicznych PC na granicach zewnętrznych UE. Stworzenie Agencji jest lepszym i bardziej ekonomicznym wyborem zmierzającym do osiągnięcia celu wzmocnienia operacyjnej współpracy na granicach zewnętrznych niż mechanizm alternatywny (wzmocnienie CU i Komisji).

Powstanie Agencji jest konkretnym i ważnym krokiem w kierunku zachowania solidarności pomiędzy PC w zakresie wspólnego zarządzania granicami zewnętrznymi. Agencja założy i będzie utrzymywać zcentralizowane spisy urządzeń technicznych służących do kontroli granicznej, które PC będą chciały przeznaczyć do wspólnego czasowego użytku. Nastąpi to po oszacowaniu potrzeb oraz dokonaniu oceny ryzyka przeprowadzonej przez Agencję. Zakłada się, że w ten sposób możliwe będzie zwiększenie wykorzystania środków oraz potencjału PC.

Agencja będzie wymagała sprzętu technicznego na potrzeby własnych ekspertyz. Sprzęt ten będzie również mógł być przekazany do dyspozycji PC uczestniczących we wspólnych operacjach i projektach pilotażowych. W ten sposób Agencja dokona znaczącego wkładu w zakresie podziału kosztów funkcjonowania.

Jedną z zalet ustanowienia scentralizowanej struktury wspólnotowej w zakresie zarządzania operacyjnego granicą będzie zwiększenie zdolności do reagowania na kryzysowe i nieprzewidziane sytuacje na granicach zewnętrznych UE. Agencja powinna przyczynić się również do poprawy skuteczności w zapobieganiu i zarządzaniu ryzykiem na poziomie PC.

Agencja, jako organ niezależny, będzie również mogła przeprowadzać w przyszłości inspekcje na zewnętrznych granicach PC. Będzie też udzielać wsparcia PC w ich kontaktach z państwami trzecimi lub odpowiednimi organizacjami międzynarodowymi. Ma to służyć wzmocnieniu wiarygodności i uwidacznianiu działań Wspólnoty w tym obszarze

Udział PC we wspólnych działaniach i projektach pilotażowych będzie dobrowolny. Problematyczną kwestię statusu funkcjonariuszy oraz personelu Agencji do działań na terytorium innego PC rozstrzygnięto tak, że ich uprawnienia władcze mają podlegać prawu krajowemu PC, na terytorium którego uczestniczyć oni będą

we wspólnych operacjach i projektach²⁸. Temat uprawnień funkcjonariuszy do działań na terytorium innego PC stwarza nadal wiele kontrowersji. Oczekiwany jest projekt Komisji dotyczący regulacji wspólnotowej w tym zakresie. Wydaje się, że kwestia ta będzie jednym z trudniejszych wyzwań dla Agencji.

Ustanowienie Agencji stawia jednocześnie szereg pytań i wątpliwości. W opracowaniu nie poszukiwano odpowiedzi na wiele z nich, w tym przede wszystkim dotyczących działań operacyjnych i ewolucji projektu. Trudno odnieść się do spraw, które nie znajdują odpowiedzi na poziomie wspólnotowym na obecnym etapie rozwoju projektu. Podstawowym pytaniem jest to: *czy uda się utworzyć sprawną i przydatną PC instytucję wspólnotową zarządzającą współpracą operacyjną w zakresie wspólnego zarządzania ochroną granic zewnętrznych?* Z jednej strony chodzi o to, aby Agencja stała się wartością faktycznie dodaną do obecnej współpracy europejskiej. Z drugiej zaś, by nie była wiązana z kontrowersyjną kwestią, jaką jest inicjatywa Eurokopu Granicznego. Jest to sprawa przyszłości i wymaga dalszych badań. Będzie je można podjąć po pierwszym okresie funkcjonowania Agencji.

Za około pół miesiąca Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej rozpocznie działalność. Mimo, że bez odpowiedzi pozostanie wiele pytań o to jak Agencja wpisze się w duch europejskiej współpracy, warto podkreślić, że dzień 1 maja 2005 r. otworzy nowy, niezwykle interesujący, etap procesu instytucjonalizacji współpracy służb granicznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej.

²⁸ Zgodnie z art. 10 (Realizacja uprawnień wykonawczych) *Rozporządzenia*. Warto tu podać rozwiązania niemieckie w tym zakresie. Funkcjonariusze z państw obcych są nominowani „tymczasowym personelem Federacyjnej Straży Granicznej Niemiec” (BGS). W trakcie wspólnych operacji wykonują oni zadania w oparciu o ustawę o BGS. Są jednocześnie oficerami łącznikowymi na podstawie art. 7 i 47 Porozumienia Wykonawczego do Układu z Schengen. Uzyskują w związku z tym uprawnienia do: zatrzymania i przesłuchania osoby, ustalania tożsamości osoby oraz kontroli dokumentów. Nie mogą jednak działać samodzielnie i są pod nadzorem służbowym funkcjonariuszy BGS. Tak więc działają z składowie zespołu, którego dowódcą jest funkcjonariusz BGS. Zespoły są wyposażone w oznakowane pojazdy BGS. W zależności od decyzji krajowych mogą posiadać broń i umundurowanie reprezentowanej formacji. Na czas operacji zakładają opaski z logo UE. BGS zapewnia środki łączności, kajdanki, gazy, środki pomocnicze, itp.

Forum Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne UE



projekt badawczy sieć ekspercko-akademicka

Projekt badawczy dotyczy procesu tworzenia „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” Unii Europejskiej.

Można wyróżnić trzy zasadnicze kwestie, które znajdują się w centrum badawczych zainteresowań uczestników projektu:

- przekształcenia UE w obszar bez granic wewnętrznych – tworzony na podstawie *acquis Schengen* włączonego w 1999 r. w ramy UE – umożliwiający swobodne poruszanie się jej mieszkańców, a także obywateli krajów trzecich legalnie przebywających w Unii;
- realizowania na terytorium UE zintegrowanej strategii zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym z zamiarem przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej;
- utworzenia europejskiej przestrzeni sądowej poprzez zbliżanie, harmonizację i ujednoczenie przepisów prawa karnego i cywilnego w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa w UE.

Zadaniem Forum jest integracja środowiska polskich specjalistów (naukowców, doktorantów, pracowników administracji publicznej, ekspertów organizacji pozarządowych) zajmujących się tematyką Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Unii Europejskiej. Cel ten jest realizowany w ramach projektu przez nawiązanie i rozwijanie kontaktów w celu wymiany poglądów, popularyzację badań naukowych, formułowanie wspólnych stanowisk, promowanie publikacji uczestników Forum.

Forum WSiSW UE

Fundacja „Centrum Europejskie – Natolin”
ul. Nowoursynowska 84, 02-797 Warszawa
tel. +48 (22) 545 98 00, fax. +48 (22) 649 17 97
e-mail: wsisw@natolin.edu.pl

www.wsisw.natolin.edu.pl

Koordynatorzy Projektu:
dr Artur Gruszczak i Karol Reczkin



CENTRUM EUROPEJSKIE – NATOLIN

Rok zał. 1993

Fundacja „Centrum Europejskie – Natolin” zajmuje się problematyką integracji europejskiej, realizując projekty naukowe, wydawnicze i konferencyjne.

Fundacja CEN jest partnerem:

Kolegium Europejskiego w Brugii/Natolinie

*Kolegium Europejskie w Brugii (Belgia) od 1949 roku kształci na studiach podyplomowych specjalistów, przygotowując ich do pracy w instytucjach jednoczącej się Europy.
Od 1994 roku drugi kampus College of Europe mieści się w Natolinie.*

Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji

prowadząc laboratorium badawcze
European University Institute EUI Research Laboratory

Wilton Park

Wilton Park jest jednym z najważniejszych w Europie miejsc spotkań i dyskusji, poświęconych problemom międzynarodowej polityki.
Konferencje organizowane są zarówno w siedzibie Wilton Park w Sussex (Wielka Brytania), jak i w innych ośrodkach edukacyjno-badawczych, m.in. w Natolinie.

Fundacja sprawuje pieczę nad Pałacem Natolińskim oraz otaczającym go parkiem-rezerwatem,

stanowiącym jeden z najbardziej interesujących zabytków epoki romantyzmu w Polsce.
Dzięki staraniom Fundacji wszystkie obiekty objęte są stałą opieką konserwatorską.

Więcej informacji na stronie:

www.natolin.edu.pl

ul. Nowoursynowska 84, 02-797 Warszawa,
tel. (22) 54 59 800, fax (22) 649 17 97