KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.5.2022 r.
COM(2022) 303 final

Dokument strategiczny

określający wieloletnią politykę strategiczną w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami zgodnie z art. 8 ust. 4 rozporządzenia (UE) 2019/1896

1. *WPROWADZENIE*

W strategii dotyczącej strefy Schengen z 2 czerwca 2021 r. określono dwa istotne warunki wstępne w pełni funkcjonującej i odpornej strefy Schengen. Były to: zintegrowane podejście do zarządzania granicami zewnętrznymi oraz skuteczna realizacja nowego mandatu Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, powszechnie zwanej Fronteksem. W szczególności w strategii podkreślono, że „[c]elem jest zapewnienie zarówno ram strategicznych, jak i elementów operacyjnych niezbędnych do lepszego wzajemnego powiązania naszej polityki, a tym samym wyeliminowania luk między ochroną granic, bezpieczeństwem, powrotami i migracją, przy stałym zapewnianiu ochrony praw podstawowych".

Aby osiągnąć ten cel, Unia Europejska i państwa członkowskie muszą współpracować, zwłaszcza w ramach Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, na rzecz osiągnięcia w pełni skutecznego **europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami** (EUIBM), skupiającego wszystkie zainteresowane podmioty zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym. W tym kontekście europejskie zintegrowane zarządzanie granicami powinno również zostać w pełni włączone do cyklu Schengen.

Jak zapowiedziano w strategii Schengen, wdrażanie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami będzie się opierać **na wieloletnim cyklu polityki strategicznej** (cykl polityki w zakresie EUIBM), który zostanie przygotowany zgodnie z art. 8 rozporządzenia (UE) 2019/1896[1] (rozporządzenie w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej). Wieloletni cykl polityki strategicznej określi, w jaki sposób Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna powinna skutecznie funkcjonować jako struktura w okresie najbliższych pięciu lat i realizować europejskie zintegrowane zarządzanie granicami. Na **poziomie operacyjnym** cykl ten powinien zapewnić wspólne ramy, wyznaczając kierunek codziennej pracy ponad 120 000 funkcjonariuszy Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej z organów krajowych i Fronteksu.

Zgodnie z art. 8 ust. 4 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej wraz z wydaniem niniejszego **dokumentu strategicznego** Komisja rozpoczyna konsultacje z Parlamentem Europejskim i Radą w sprawie opracowania wieloletniej polityki strategicznej. Konsultacje skupią się w szczególności na rozdziale 5 niniejszego dokumentu strategicznego, w którym określono ***priorytety polityczne*** i ***wytyczne strategiczne*** na okres **pięciu lat** w odniesieniu do 15 elementów EUIBM określonych w art. 3 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

Ponadto Komisja zasięgnie opinii instytucji na temat sposobu ustanowienia **zintegrowanego, jednolitego i ciągłego procesu** udzielania wytycznych strategicznych wszystkim

[1] 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.

odpowiednim podmiotom w ramach Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz innym podmiotom na poziomie europejskim i krajowym w celu zapewnienia spójnej realizacji EUIBM. Ma to zapewnić odpowiednie uwzględnienie nowych wyzwań i dostosowanie priorytetów do zmieniających się potrzeb. Również ten mechanizm zarządzania powinien stać się częścią wieloletniego cyklu polityki strategicznej.

Wynikiem tego procesu konsultacji powinien być **komunikat Komisji ustanawiający wieloletnią politykę strategiczną w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami**, w którym do końca 2022 r. wyznaczony zostanie kierunek polityczny europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami na okres pięciu lat. Cykl będzie dalej realizowany za pomocą strategii technicznej i operacyjnej, która zostanie przyjęta przez zarząd Fronteksu, oraz krajowych strategii państw członkowskich.

2. *ZARYS WIELOLETNIEGO CYKLU POLITYKI STRATEGICZNEJ W ZAKRESIE EUROPEJSKIEGO ZINTEGROWANEGO ZARZĄDZANIA GRANICAMI*

Zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 77 ust. 1 lit. c)) Unia Europejska rozwija politykę mającą na celu „stopniowe wprowadzanie zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi". Elementy, zasady i główne zainteresowane podmioty w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami po raz pierwszy ustanowiono w 2016 r. w rozporządzeniu w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, a następnie rozwinięto w zmianie tego rozporządzenia z 2019 r.[2], w ramach której określono również cykl polityki w zakresie EUIBM jako strategiczne ramy zarządzania na potrzeby skutecznej realizacji EUIBM. **Celem strategicznym** cyklu polityki w zakresie EUIBM jest określenie spójnego, zintegrowanego i systematycznego sposobu podejścia Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej do wyzwań w dziedzinie zarządzania granicami i powrotów.

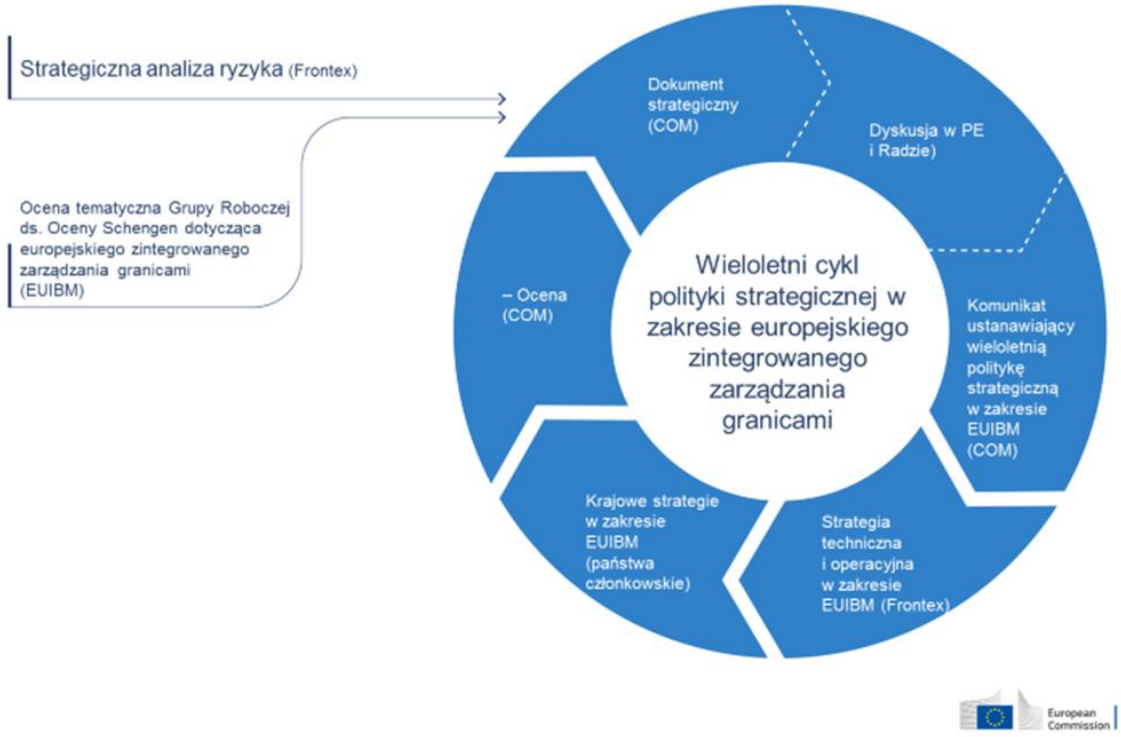
Struktura wieloletniego cyklu polityki strategicznej

Struktura pięcioletniego wieloletniego cyklu polityki strategicznej w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami obejmuje cztery główne etapy:

1. wyznaczenie kierunku politycznego przez instytucje Unii;
2. strategię techniczną i operacyjną w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami opracowaną przez zarząd Fronteksu;
3. krajowe strategie w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami opracowane przez państwa członkowskie;
4. ocenę przeprowadzoną przez Komisję na potrzeby wznowienia cyklu.

[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.

Rysunek 1: Wieloletni cykl polityki strategicznej w zakresie EUIBM



a) *Wyznaczenie kierunku politycznego*

Komisja opracowała niniejszy dokument strategiczny w oparciu o **strategiczną analizę ryzyka dotyczącą europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami** przedstawioną Komisji, Parlamentowi Europejskiemu i Radzie przez Frontex w lipcu 2020 r., w której określono wyzwania związane z EUIBM na najbliższe 10 lat. Komisja uwzględniła również zalecenia wynikające z przeprowadzonej w latach 2019–2020 tematycznej oceny Schengen dotyczącej krajowych strategii państw członkowskich w zakresie zintegrowanego zarządzania granicami.

Opracowanie strategii europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami jest obowiązkiem instytucji Unii. W związku z tym zasadnicze znaczenie ma skuteczna współpraca między Komisją, Parlamentem Europejskim i Radą przy ustanawianiu ram politycznych nadających kierunek europejskiemu zintegrowanemu zarządzaniu granicami. Ramy te powinny zostać przyjęte w formie komunikatu ustanawiającego wieloletnią politykę strategiczną w zakresie EUIBM.

b) *Strategia techniczna i operacyjna w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami opracowana przez Frontex*

Zgodnie z art. 8 ust. 5 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej Frontex jest odpowiedzialny za ustanowienie, decyzją swojego zarządu podejmowaną na podstawie wniosku dyrektora wykonawczego, **strategii technicznej**

i operacyjnej w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami. Strategia ta przygotowywana jest w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi i Komisją. Strategia musi być zgodna z art. 3 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, a w uzasadnionych przypadkach Agencja musi wziąć pod uwagę specyficzną sytuację państw członkowskich, w szczególności ich położenie geograficzne. Powinna ona opierać się na komunikacie Komisji w sprawie wieloletniej polityki strategicznej w zakresie EUIBM, ale także uwzględniać odpowiednie wymogi obowiązującego prawodawstwa Schengen.

Wymogi dotyczące strategii technicznej i operacyjnej w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami
• Zarząd Fronteksu i jego specjalna grupa robocza ds. EUIBM nadają kierunek rozwojowi strategii i jej realizacji oraz monitorują je. • Struktura strategii oparta jest na 15 elementach przewidzianych w art. 3 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. • Strategia jest zgodna z kierunkiem politycznym wyznaczonym przez instytucje UE. • Jest to jednolita strategia dla Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, tj. obejmuje zarówno Frontex, jak i krajowe organy zarządzania granicami państw członkowskich. • Obejmuje działania nie tylko na szczeblu UE, ale również na szczeblu krajowym, w tym działania mające na celu harmonizację praktyk, standaryzację środków technicznych i interoperacyjność w wymiarze operacyjnym. • Obejmuje okres pięciu lat, najlepiej z uwzględnieniem cyklu programowania wieloletnich ram finansowych. • Towarzyszy jej plan działania określający kluczowe środki, ramy czasowe, cele pośrednie, potrzebne zasoby i ustalenia dotyczące monitorowania.

c) *Krajowe strategie w zakresie zintegrowanego zarządzania granicami*

Na państwach członkowskich spoczywa **główna odpowiedzialność za zarządzanie własnymi granicami zewnętrznymi** w interesie swoim i wszystkich państw członkowskich. W związku z tym skuteczna realizacja europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami wymaga przełożenia strategii ustanowionych na szczeblu UE na szczebel krajowy. Z tego względu w art. 8 ust. 6 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej nałożono na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia **krajowych strategii w zakresie zintegrowanego zarządzania granicami**.

Wymogi dotyczące krajowych strategii w zakresie zintegrowanego zarządzania granicami
• Jedna strategia w zakresie zintegrowanego zarządzania granicami dla każdego państwa członkowskiego. • Ustanowienie krajowej scentralizowanej struktury zarządzania na potrzeby EUIBM, koordynującej wszystkie odpowiednie organy zaangażowane w zarządzanie granicami i powroty oraz uwzględniającej wpływ innych strategii politycznych UE realizowanych na granicach zewnętrznych państw członkowskich przez właściwe organy krajowe w ramach ich odpowiednich mandatów, takie jak organy celne i organy kontroli sanitarnej.

- Opracowana zgodnie ze strategią polityczną przyjętą przez instytucje UE, strategią techniczną i operacyjną Agencji oraz wymogami Schengen.
- Oparta na 15 elementach przewidzianych w art. 3 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej; obejmuje jednak również obszary kompetencji krajowych, jeżeli zostanie to uznane za stosowne.
- Określa krajowe ustalenia dotyczące zarządzania granicami oraz udziału w odpowiednich mechanizmach UE koordynowanych przez Frontex i inne odpowiednie podmioty UE.
- Precyzuje bieżący i planowany przydział zasobów ludzkich i finansowych oraz główne etapy rozwoju niezbędnej infrastruktury.
- Ustanawia mechanizm przeglądu i monitorowania.
- Obejmuje okres wieloletni, najlepiej zgodny z cyklem programowania wieloletnich ram finansowych.
- Towarzyszy jej plan działania określający kluczowe środki, ramy czasowe, cele pośrednie, potrzebne zasoby i ustalenia dotyczące monitorowania.

d) *Ocena cyklu zintegrowanego zarządzania granicami*

Cztery lata po przyjęciu komunikatu ustanawiającego wieloletnią politykę strategiczną w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami Komisja przeprowadzi szczegółową ocenę realizacji tej polityki przez wszystkie zainteresowane strony na szczeblu unijnym i krajowym w celu przygotowania kolejnego wieloletniego cyklu polityki strategicznej.

Architektura Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej

Rozporządzeniem w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej utworzono kompleksową architekturę na potrzeby **Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej**, łączącą Frontex i około 50–60 organów państw członkowskich właściwych w zakresie zarządzania granicami (w tym straży przybrzeżnej podczas wykonywania zadań związanych z ochroną granicy) i powrotów. W rozporządzeniu powierzono również Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej zapewnienie skutecznej realizacji EUIBM w duchu **wspólnej odpowiedzialności**. Pełne wykorzystanie potencjału Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej doprowadziłoby do rzeczywistych i niezbędnych zmian w terenie. W tym celu UE i państwa członkowskie powinny wspólnie wykorzystać tę nową architekturę i wzmocnić struktury zarządzania Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, zwiększając jednocześnie jej nowe zdolności operacyjne dzięki lepszej i szybszej koordynacji na szczeblu UE.

Struktura zarządzania Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej musi gwarantować, aby działania Fronteksu oraz krajowych organów straży granicznej i przybrzeżnej były w pełni zgodne z celami politycznymi UE w zakresie zarządzania granicami i migracjami oraz spójne z linią polityki związaną z bezpieczeństwem wewnętrznym.

Na państwach członkowskich spoczywa główna odpowiedzialność za zarządzanie własnymi granicami i to państwa członkowskie mają główne kompetencje w tym zakresie. Dzięki nowemu mandatowi Frontex odgrywa obecnie centralną rolę w ramach Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, wzmacniając, oceniając i koordynując działania państw członkowskich oraz ustanawiając europejskie zdolności.

Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna od samego początku zapewnia ramy wymiany informacji i współpracy operacyjnej nie tylko między Fronteksem a państwami członkowskimi, ale również między poszczególnymi organami państw członkowskich działającymi jako elementy krajowe. Od 2019 r. narzędzia te uzupełnia możliwość skuteczniejszego wspierania państw członkowskich za pośrednictwem własnych sił operacyjnych Agencji – stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Stała służba jest rozmieszczana w ramach struktur dowodzenia i kontroli przyjmującego państwa członkowskiego. Jeżeli chodzi o kwestie technologiczne, rozporządzenie w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej przyczyniło się do dalszego wzmocnienia właściwego funkcjonowania Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, tj. pełnej integracji europejskiego systemu nadzorowania granic (EUROSUR), służącego zapewnieniu orientacji sytuacyjnej i skutecznej wymiany informacji oraz zintegrowanego planowania obejmującego działania operacyjne, awaryjne i rozwój zdolności, przy czym wszystkie te elementy są centralnie koordynowane i wspierane przez Frontex. Agencja inicjuje również, koordynuje i wspiera wiele innych procesów (np. standaryzację wyposażenia technicznego i wymianę informacji) w celu dalszego wzmocnienia Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz ułatwienia codziennej pracy straży granicznej w UE.

Rysunek 2: Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna



Komisja odgrywa również rolę operacyjną w odniesieniu do niektórych aspektów realizacji EUIBM, w szczególności w odniesieniu do finansowania unijnego, mechanizmu oceny Schengen oraz koordynacji współpracy międzyagencyjnej w hotspotach. W rozporządzeniu w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej podkreślono również znaczenie

innych **europejskich zainteresowanych stron**, w szczególności agencji zdecentralizowanych UE (eu-LISA, Europolu, Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu (AUEA) oraz Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA). Ścisła współpraca tych zainteresowanych stron z Fronteksem i właściwymi organami państw członkowskich ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia pomyślnej realizacji EUIBM. Na **szczeblu krajowym** wiele różnych organów (organy celne, organy ścigania, organy ds. zdrowia publicznego) współpracuje z krajowymi elementami Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej w celu zapewnienia skutecznej realizacji EUIBM w swoich odpowiednich obszarach kompetencji.

3. *STRATEGICZNE WYZWANIA DLA EUROPEJSKIEGO ZINTEGROWANEGO ZARZĄDZANIA GRANICAMI*

Zgodnie z art. 8 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej punktem wyjścia dla cyklu strategicznego jest określenie ***wyzwań*** *w dziedzinie zarządzania granicami i powrotów,* do których *należy podejść w sposób spójny, zintegrowany i systematyczny*. W tym kontekście Frontex, w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, opracował pierwszą **strategiczną analizę ryzyka dotyczącą europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami**, obejmującą okres 10 lat[3].
Główne wyzwania określone w strategicznej analizie ryzyka z 2020 r. są następujące:

W odniesieniu do granic zewnętrznych:

a) wzrost presji spowodowanej przestępczością transgraniczną[4], terroryzmem i zagrożeniami o charakterze hybrydowym;
b) potrzeba zajęcia się kwestią wzrostu przepływu pasażerów i ładunków, usprawniając gromadzenie danych, zarządzanie ryzykiem i interoperacyjność;
c) cyfryzacja zintegrowanego zarządzania granicami, dzięki wdrożeniu systemu wjazdu/wyjazdu, europejskiego systemu informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż, oraz odnowionego Systemu Informacyjnego Schengen i odnowionego wizowego systemu informacyjnego;
d) wyzwania związane z transportem morskim, lądowym i lotniczym, w tym:
    i. zaawansowane cyberataki i ataki terrorystyczne na pasażerów międzynarodowych/krajowych, statki, niebezpieczne ładunki i krytyczną infrastrukturę morską;
    ii. zwiększona migracja międzynarodowa, wtórne (wewnątrzunijne) ruchy migracyjne i transgraniczna działalność przemytnicza oraz

[3] https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Strategic_Risk_Analysis_2020.pdf

[4] W strategicznej analizie ryzyka przygotowanej przez Frontex jako jedno z przyszłych wyzwań w dziedzinie EUIBM wskazano również cyberprzestępczość. Uznaje się jednak, że większe znaczenie dla rozwiązania tego problemu na szczeblu europejskim ma cykl polityczny dotyczący przestępczości zorganizowanej.

iii. wpływ intensywności tanich lotów na zdolność niektórych portów lotniczych UE do radzenia sobie z powiązanymi problemami w zakresie zintegrowanego zarządzania granicami;

e) intensyfikacja nielegalnych przepływów przemytniczych mających wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne UE;
f) cyberprzestępcy będą nadal wykazywać się elastycznością i odpornością, ale będą również opierać się na istniejących metodach działania ukierunkowanych na znane słabe punkty i nowe ofiary. Będą starali się czerpać korzyści z masowego przemieszczenia działalności prowadzonej wcześniej poza internetem do środowiska internetowego, jak miało to miejsce w przypadku pandemii COVID-19;
g) aby ułatwić legalne przekraczanie granic, w tym z korzyścią dla turystyki i handlu, organy kontroli granicznej muszą jak najlepiej wykorzystywać nieinwazyjne technologie identyfikacji (np. odciski palców, rozpoznawanie twarzy), przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych, w szczególności dotyczących ochrony danych osobowych w tym zakresie. Dostęp do takich informacji będzie musiał odbywać się za pomocą urządzeń ręcznych, aby umożliwić niezbędne sprawdzanie baz danych i kontrole bezpieczeństwa;
h) jeżeli chodzi o terroryzm i zagrożenia hybrydowe, istnieją różne wyzwania związane z terminową wymianą informacji do celów usprawnienia kontroli i szybkiego reagowania, a Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna może przyczynić się do zapewnienia funkcjonariuszom straży granicznej dostępu do Systemu Informacyjnego Schengen (SIS), systemu wjazdu/wyjazdu, europejskiego systemu informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) oraz interoperacyjności między systemami informacyjnymi UE, w tym europejskim portalem wyszukiwania;

W odniesieniu do **migracji i powrotów**:

a) aby uniknąć sytuacji, w której poszczególne państwa członkowskie lub odcinki granic są przeciążone ze względu na znaczną presję, potrzebna jest dobrze skoordynowana reakcja obejmująca odpowiednie środki w strefie przedgranicznej oraz, w razie potrzeby, odpowiednie zwiększenie zdolności operacyjnych na odcinkach granicy poddanych znacznej presji;
b) należy zrównoważyć środki bezpieczeństwa na granicy zewnętrznej i w strefie Schengen z potrzebą zapewnienia niezakłóconego przepływu pasażerów;
c) znaczenie działań Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej związanych z powrotami rośnie, a Frontex może stać się ramieniem operacyjnym unijnego systemu powrotów, ułatwiając znaczną większość powrotów;
d) działania Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej związane z powrotami należy wzmocnić w drodze cyfryzacji, a mianowicie wykorzystując aplikację Fronteksu do zarządzania powrotami i krajowe informatyczne systemy zarządzania powrotami, w oparciu o model systemów zarządzania sprawami dotyczącymi powrotów opracowany przez Agencję.

Pandemie:

e) w analizie Fronteksu z 2020 r. wskazano pandemie jako jedno z zasadniczych wyzwań w obszarze EUIBM, ponieważ mogą one szybko przekształcić się z ukrytego zagrożenia w jawne, co unaoczniła pandemia COVID-19;
f) funkcjonariusze straży granicznej pierwszej linii kontaktują się z podróżnymi i zajmują się bagażem i ładunkiem, co może prowadzić do narażenia na działanie toksyn, czynników chorobotwórczych i innych. Aby ograniczyć to ryzyko, należy zapewnić bezpieczne środowisko dla funkcjonariuszy straży granicznej, a organy muszą uwzględniać takie zagrożenia dla zdrowia w działaniach związanych z zarządzaniem granicami.

Wyzwania określone w przygotowanej przez Frontex analizie ryzyka z 2020 r. znalazły potwierdzenie i uzupełnienie w wydarzeniach, które miały miejsce od tego czasu. W szczególności sytuacja na granicy UE–Białoruś w 2021 r. pokazała, w jaki sposób instrumentalizacja **migracji** może stworzyć hybrydowe zagrożenie dla granic UE, które mogą być w coraz większym stopniu celem operacji hybrydowych służących realizacji programów polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa niektórych państw trzecich w sąsiedztwie UE i poza nim. Zagrożenia o charakterze hybrydowym wiążą się z koniecznością współpracy i wymiany informacji (w wymiarze międzyagencyjnym, z państwami członkowskimi oraz z instytucjami i organami Unii) w celu wczesnego zidentyfikowania zagrożeń hybrydowych w kilku dziedzinach – oraz strategicznego zamiaru leżącego u ich podstaw.

Podobnie **rosyjska inwazja na Ukrainę**, w wyniku której do tej pory ponad 5,9 mln osób uciekło do UE, unaoczniła wyzwania stojące przed EUIBM. Znacząca eskalacja agresji wojskowej ze strony sił rosyjskich może spowodować dodatkowe masowe przemieszczanie się ludzi z Ukrainy. Frontex zapewnia w tym kontekście wsparcie zainteresowanym państwom członkowskim i państwom trzecim, na które ta sytuacja ma wpływ. Ponadto Agencja przygotowuje się do nowych rozmieszczeń, aby zapewnić wystarczającą zdolność do przeprowadzania odpraw granicznych zgodnie z wymogami prawa Unii w odniesieniu do wszystkich osób przekraczających granicę Ukraina–UE.

4. *ZASADY LEŻĄCE U PODSTAW EUROPEJSKIEGO ZINTEGROWANEGO ZARZĄDZANIA GRANICAMI*

Wieloletnia polityka strategiczna musi opierać się na głównych zasadach i koncepcjach europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami, które wynikają bezpośrednio z rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej i mają na celu umożliwienie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej skutecznego działania w pełnej zgodności z ramami prawnymi.

Wspólna odpowiedzialność, obowiązek współpracy w dobrej wierze i obowiązek wymiany informacji

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej za wdrażanie EUIBM odpowiadają wspólnie organy państw członkowskich odpowiedzialne za zarządzanie granicami i powroty oraz Frontex, tworzące wspólnie Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną. Jest to fundament architektury Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz przełożenie na działania kompetencji dzielonych UE i państw członkowskich w zakresie wdrażania zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi UE zgodnie z postanowieniami Traktatu. Wspólną odpowiedzialność uzupełnia podstawowy obowiązek wszystkich podmiotów wchodzących w skład Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex i organy krajowe), polegający na współpracy w dobrej wierze, oraz nadrzędny obowiązek wymiany informacji w ramach społeczności Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

Stała gotowość do reagowania na pojawiające się zagrożenia

Wdrożenie EUIBM powinno zapewnić narzędzia niezbędne do reagowania na wszelkie możliwe pojawiające się zagrożenia na granicach zewnętrznych i zarządzania nimi. Na poziomie unijnym i krajowym musi istnieć **stała gotowość** do zarządzania każdym masowym napływem migrantów o nieuregulowanym statusie nielegalnie przekraczających granice zewnętrzne. W tym celu częścią tego zintegrowanego podejścia powinny być kompleksowe, sprawdzone i stale aktualizowane **plany awaryjne**, w tym wykorzystanie unijnych oraz krajowych zdolności i instrumentów, np. szybkich interwencji na granicy, zespołów wspierających zarządzanie migracjami, zespołów interwencji powrotowej, oraz pełne wykorzystanie **podejścia opartego na hotspotach**. Plany awaryjne powinny ułatwiać skuteczne wdrożenie środków w praktyce w każdej sytuacji wymagającej pilnego działania na granicach zewnętrznych oraz, w razie potrzeby, w prowadzeniu interwencji wspierających powroty.

Frontex powinien przeprowadzać coroczne **ćwiczenia szybkiego reagowania**, które umożliwią regularne sprawdzanie odpowiednich procedur i mechanizmów w celu zapewnienia pełnej gotowości pod względem zasobów do szybkiego reagowania z myślą o wspieraniu państw członkowskich w przypadku przyszłego kryzysu.

Większa koordynacja i zintegrowane planowanie

Podstawę skutecznego funkcjonowania **Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej** stanowi dobrze ugruntowany system koordynacji, komunikacji i planowania między elementami europejskimi (Frontex) a elementami krajowymi (organami krajowymi odpowiedzialnymi za zintegrowane zarządzanie granicami lub zaangażowanymi w takie zarządzanie). Kluczowym celem jest opracowanie elastycznego i zintegrowanego wykorzystania informacji, połączonych zasobów oraz interoperacyjnych systemów i narzędzi na poziomie unijnym i krajowym. Zasadniczym warunkiem funkcjonowania tej nowej struktury europejskiej jest zapewnienie **przejrzystych krajowych systemów koordynacji, komunikacji i planowania**, które zagwarantują funkcjonalną współpracę z Agencją oraz między organami krajowymi zaangażowanymi w zintegrowane zarządzanie granicami. **Na poziomie krajowym powinien istnieć jeden wiodący organ krajowy odpowiedzialny za koordynację zintegrowanego zarządzania granicami** oraz **pojedynczy krajowy punkt kontaktowy do wszystkich spraw związanych z działalnością Agencji**. Krajowa koncepcja zintegrowanego zarządzania granicami przyczyni się do zapewnienia skutecznej koordynacji między wiodącym organem krajowym a wszystkimi organami krajowymi, którym powierzono obowiązki w dziedzinie zarządzania granicami. W celu zapewnienia stałej gotowości na poziomie unijnym i krajowym europejskie zintegrowane zarządzanie granicami wymaga **zintegrowanego planowania** między państwami członkowskimi a Agencją. Jest to niezbędne do przygotowania reakcji na wyzwania na granicach zewnętrznych, planowania awaryjnego oraz koordynacji długoterminowego rozwoju zdolności zarówno w zakresie rekrutacji i szkolenia, jak i nabywania i rozwoju wyposażenia. Dlatego też rozwój zdolności na poziomie krajowym i na poziomie Agencji musi mieć charakter ciągły, uwzględniający planowanie krótko-, średnio- i długoterminowe, oraz być zgodny z planowaniem awaryjnym.

Kompleksowa znajomość sytuacji

Wszechstronna znajomość panującej i przewidywanej sytuacji w czasie zbliżonym do rzeczywistego, obejmująca niemal wszystkie zadania w ramach zintegrowanego zarządzania granicami i wszystkie poziomy czteropoziomowego modelu kontroli dostępu[5], jest podstawą prawidłowej i szybkiej reakcji na różne sytuacje. Należy utrzymywać kompleksowy **europejski obraz sytuacji** – poziomie unijnym przez Agencję, a na poziomie krajowym przez państwa członkowskie – aby zagwarantować skuteczną i szybką reakcję Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej na pojawiające się zagrożenia. Powinno się to również przyczynić do poprawy terminowości i skuteczności działań operacyjnych prowadzonych przez inne organy krajowe i agencje UE wykonujące swoje zadania na granicach i w obrębie strefy Schengen. Należy skutecznie wdrażać i dalej rozwijać EUROSUR, będący główną podstawą obrazu sytuacji w ramach zintegrowanego zarządzania granicami. Jest to szczególnie ważne, ponieważ w rozporządzeniu w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej wprowadzono nowe funkcje EUROSUR, które powinny przyczynić się do poprawy znajomości sytuacji i zdolności reagowania Europejskiej Straży Granicznej

[5] Motyw 11 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej stanowi, że „[e]uropejskie zintegrowane zarządzanie granicami, oparte na czteropoziomowym modelu kontroli dostępu, obejmuje środki w państwach trzecich, na przykład w ramach wspólnej polityki wizowej, środki w sąsiadujących państwach trzecich, środki kontroli granicznej na granicach zewnętrznych, analizę ryzyka oraz środki w obrębie strefy Schengen i powroty".

i Przybrzeżnej oraz do poprawy współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi a Fronteksem.

Standardy techniczne w ramach EUIBM

Aby zapewnić skuteczność działań podejmowanych przez państwa członkowskie i Frontex na granicach zewnętrznych, Frontex, państwa członkowskie i Komisja powinny wspólnie opracować standardy techniczne wymiany informacji i wymaganego wyposażenia, jak przewidziano odpowiednio w art. 16 i 64 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Po wprowadzeniu standardów technicznych Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna ma obowiązek nabyć i użytkować wyposażenie oraz przekazywać wymagane informacje zgodnie z tymi standardami.

Standardy techniczne wymiany informacji są niezbędne, aby informacje i dane przekazywane przez państwa członkowskie i Frontex można było łatwo porównywać i analizować. Ma to zasadnicze znaczenie dla poprawy znajomości sytuacji, zwłaszcza w celu uzupełnienia obrazu sytuacji w ramach EUROSUR i zwiększenia zdolności reagowania na sytuacje na granicach zewnętrznych.

Podobne zasady mają zastosowanie do standardów technicznych dotyczących rezerwy wyposażenia technicznego, na którą składa się z jednej strony wyposażenie będące własnością państw członkowskich lub Fronteksu, a z drugiej strony – wyposażenie, którego współwłaścicielami są państwa członkowskie i Frontex na potrzeby swoich działań operacyjnych. W związku z tym konieczne jest zapewnienie interoperacyjności i kompatybilności wyposażenia wchodzącego w skład rezerwy wyposażenia technicznego, tak aby mogło ono działać w tym samym środowisku operacyjnym wraz z innym wyposażeniem podczas wykonywania zadań, zgodnie z określonymi wymogami i w różnych scenariuszach operacyjnych. Wymiana jednego elementu wyposażenia na inny powinna odbywać się szybko i bezproblemowo, aby nie utrudniać osiągania wyników działań operacyjnych.

Wspomniane standardy przyczynią się także do stworzenia europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej na potrzeby zintegrowanego zarządzania granicami, co może ograniczyć niepożądane zależności pozaeuropejskie.

Wspólna kultura straży granicznej i wysoki poziom profesjonalizmu

Europejskie zintegrowane zarządzanie granicami to koncepcja, która wymaga wysokiego stopnia specjalizacji i profesjonalizmu. Poprzez różne działania, w tym szkolenia, Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna powinna wspierać wzajemne zrozumienie i wspólną kulturę straży granicznej opartą na wartościach europejskich zapisanych w Traktatach.

Ogólnie rzecz biorąc, osoby zatrudnione w straży granicznej w Europie i wykonujące zadania związane z powrotami powinny być specjalnie przeszkolonymi specjalistami w dziedzinie kontroli granicznej, odznaczać się wysokimi wartościami etycznymi i przestrzegać najsurowszych zasad uczciwości. Powinny one należeć do właściwych organów kontroli granicznej lub organów ścigania, mających solidny kodeks postępowania. Nie dopuszcza się wyjątków w odniesieniu do obowiązków, które wymagają wykorzystania danych osobowych

lub wglądu do poufnych rejestrów, lub w przypadku działań wymagających wykorzystania uprawnień wykonawczych zgodnie z prawem unijnym lub krajowym. Właściwe organy powinny w każdych okolicznościach w pełni odpowiadać za wszystkie działania związane z kontrolą graniczną. Nie można delegować odpowiedzialności za zadania w zakresie kontroli granicznej – kontrola graniczna jest z natury rzeczy zadaniem związanym ze ściganiem przestępstw. Zgodnie z przepisami krajowymi na wezwanie właściwych organów straży granicznej można wykorzystać zdolności i zasoby wojskowe, o ile spełnione są wszystkie wspomniane powyżej niezbędne warunki wstępne.

Integralność funkcjonalna

Jak przewidziano w rozporządzeniu w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, to na krajowych organach zarządzania granicami w państwach członkowskich nadal spoczywa główna odpowiedzialność za zarządzanie własnymi odcinkami granic zewnętrznych. Ta sama zasada powinna mieć zastosowanie do wdrażania polityki powrotowej UE. Europejskie zintegrowane zarządzanie granicami jest instrumentem, w ramach którego pewne obowiązki istnieją na poziomie krajowym, a obowiązki Agencji są ograniczone w porównaniu z obowiązkami organów krajowych. Takie obszary podlegające polityce krajowej dotyczą na przykład środków w obrębie strefy Schengen (np. kontroli policyjnych, zarządzania migracjami i przywrócenia kontroli granicznych na granicach wewnętrznych) oraz zwalczania zorganizowanej przestępczości transgranicznej na granicach zewnętrznych. Dlatego te zagadnienia i funkcje należy ująć w bardziej szczegółowy i jednolity sposób w krajowych strategiach zintegrowanego zarządzania granicami.

5. *PRIORYTETY POLITYKI I WYTYCZNE STRATEGICZNE DOTYCZĄCE ELEMENTÓW EUROPEJSKIEGO ZINTEGROWANEGO ZARZĄDZANIA GRANICAMI*

W rozporządzeniu w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej wymieniono **15 elementów** służących ustanowieniu europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami. Spośród nich **12 elementów tematycznych** obejmuje kontrolę graniczną, poszukiwanie i ratownictwo w sytuacjach, które mogą wystąpić podczas operacji ochrony granic morskich, analizę ryzyka, współpracę międzyagencyjną na poziomie krajowym i unijnym, współpracę między państwami członkowskimi oraz z Agencją, współpracę z państwami trzecimi, powroty i inne środki w obrębie strefy Schengen, mechanizm kontroli jakości strefy Schengen oraz mechanizmy solidarnościowe, w szczególności unijne instrumenty finansowania. Ponadto określono **trzy nadrzędne elementy**: prawa podstawowe, badania i innowacje oraz kształcenie i szkolenia. Wśród nich szczególne znaczenie – z myślą o zapewnieniu zgodności skutecznej kontroli granicznej i polityki w zakresie powrotów z międzynarodowymi zobowiązaniami oraz wartościami UE i państw członkowskich – ma **ochrona praw podstawowych**.

W art. 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej wskazano, że celem wieloletniej polityki strategicznej w zakresie EUIBM jest określenie ***priorytet[ów] polityczn[ych]*** *oraz wskaz[anie]* ***wytyczn[ych] strategiczn[ych]*** *na okres pięciu lat* ***w odniesieniu do elementów [EUIBM]*** określonych w art. 3 [rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej]. W tym kontekście Komisja niniejszym proponuje, do rozważenia przez Parlament Europejski i Radę, następujące wytyczne dotyczące opracowywania wieloletniej polityki strategicznej w odniesieniu do 15 elementów europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami.

Element 1: „kontrol[a] graniczn[a], w tym środk[i] ułatwiając[e] legalne przekraczanie granic oraz, w stosownych przypadkach: środk[i] związan[e] z zapobieganiem i wykrywaniem przestępczości transgranicznej na granicach zewnętrznych, w szczególności przemytu migrantów, handlu ludźmi i terroryzmu, a także mechanizm[y] i procedur[y] dotycząc[e] identyfikacji osób wymagających szczególnego traktowania i małoletnich bez opieki oraz identyfikacji osób, które potrzebują ochrony międzynarodowej lub zamierzają się o nią ubiegać, udzielania informacji takim osobom oraz kierowania dalej takich osób;”[6]

Priorytety polityki

Kontrola graniczna oparta na analizie ryzyka (odprawa graniczna na przejściach granicznych i ochrona granicy między przejściami granicznymi) **jest podstawą** europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami. Frontex i organy zarządzania granicami państw członkowskich, tworzące wspólnie Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną, powinny posiadać zdolność prawną, instytucjonalną, administracyjną i operacyjną oraz zasoby niezbędne do prowadzenia skutecznej i efektywnej kontroli granicznej **w każdych okolicznościach**. Z myślą o wzmocnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego UE i jej obywateli

[6] Art. 3 ust. 1 lit. a) rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

kontrola graniczna pozwala zapobiegać niedozwolonemu przekraczaniu granic zewnętrznych przez migrantów o nieuregulowanym statusie. Ułatwia także **legalne przekraczanie granic przez osoby** i ruch transgraniczny. Równocześnie kontrola graniczna przyczynia się do zapobiegania różnym formom przestępczości transgranicznej oraz ich zwalczania. Kontrola graniczna powinna odbywać się z poszanowaniem praw wszystkich osób, niezależnie od tego, czy ubiegają się o ochronę, czy nie. Osobom, które ubiegają się o ochronę, należy zapewnić dostęp do procedur, a tym, które tego nie robią, należy zapewnić ochronę zgodnie z zasadą non-refoulement. Kontrola graniczna obejmuje także środki stosowane w strefie przygranicznej wobec osób, które przekroczyły granice zewnętrzne poza przejściami granicznymi (tj. środki z zakresu sprawdzania na podstawie prawa krajowego lub etap sprawdzania na podstawie przepisów UE po ich przyjęciu).

Wytyczne strategiczne

1. Państwa członkowskie powinny posiadać zdolność prawną, strukturalną, administracyjną i techniczną do prowadzenia **odprawy granicznej** zgodnie z kodeksem granicznym Schengen[7] oraz do ułatwiania legalnego przekraczania granic przez osoby i pojazdy. Liczba przejść granicznych na granicach zewnętrznych powinna odzwierciedlać potrzeby związane ze stosunkami z państwami trzecimi, tak by kontrola graniczna nie stanowiła bariery dla handlu, wymiany społecznej i kulturalnej ani współpracy transgranicznej. W przypadku tej liczby należy jednak również uwzględnić dostępne zdolności (zasoby i infrastrukturę) oraz tendencje w zakresie wyzwań (takich jak instrumentalizacja migrantów).
2. Państwa członkowskie powinny zagwarantować bezpieczne i swobodne przekraczanie granic przez pasażerów i pojazdy na przejściach granicznych.
3. Należy dalej rozwijać wcześniejsze gromadzenie informacji na potrzeby odprawy granicznej (dane przekazywane przed podróżą jako podstawowy element odprawy granicznej) przez skuteczne wykorzystanie systemu danych pasażera przekazywanych przed podróżą (API) oraz danych dotyczących przelotu pasażera (PNR).
4. Należy usprawnić i zoptymalizować **procedurę odprawy granicznej** przez kompleksowe wdrożenie nowych i odnowionych wielkoskalowych systemów informatycznych UE (EES, ETIAS, VIS, Eurodac i SIS) oraz ich interoperacyjność. Pozwoli to zwiększyć ilość i jakość informacji dostępnych do celów odprawy granicznej. Ponadto, dzięki ewentualnej przyszłej transformacji cyfrowej w zakresie dokumentów podróży, można jeszcze bardziej usprawnić przekraczanie granic.
5. Na wszystkich poziomach należy utrzymywać rzetelną i kompleksową **znajomość sytuacji** na granicach, by zagwarantować wysoki poziom zdolności do wprowadzania niezbędnych środków na poziomie unijnym i krajowym. Na poziomie unijnym i krajowym należy utrzymywać, udostępniać i dalej rozwijać kompleksowy **europejski obraz sytuacji** w czasie zbliżonym do rzeczywistego zgodnie z ramami legislacyjnymi i potrzebami operacyjnymi.
6. Podstawą odpowiedniej **zdolności reagowania** powinna być stała (całodobowa) znajomość sytuacji, by móc właściwie reagować na wszelkie incydenty na granicy, na nieprzewidywalne zmiany na granicach zewnętrznych oraz na sytuacje związane

[7] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen).

z nielegalną imigracją na dużą skalę; zdolność tę należy zapewnić w każdych okolicznościach na poziomie unijnym i krajowym. Należy rozwijać krajowy i unijny potencjał, by w razie potrzeby szybko wzmocnić kontrolę graniczną na każdym przejściu granicznym i odcinku granic zewnętrznych. Należy regularnie sprawdzać i dalej rozwijać zdolność reagowania i **plany awaryjne**, zwłaszcza w przypadku instrumentalizacji migrantów.

7. Zintegrowany **system ochrony granic** oparty na analizie ryzyka powinien obejmować stabilne zdolności (organizacyjne, administracyjne i techniczne) i stałą gotowość do działania. Ma to służyć zapobieganiu niedozwolonemu przekraczaniu granic i wykrywaniu go, zatrzymywaniu osób i przechwytywaniu środków transportu, np. statków, które nielegalnie przekroczyły granicę, zwalczaniu przestępczości transgranicznej, takiej jak przemyt, handel ludźmi i terroryzm, oraz reagowaniu na zagrożenia o charakterze hybrydowym.
8. Działania w zakresie ochrony na każdym odcinku granicy zewnętrznej powinny odpowiadać przypisanemu mu poziomowi ryzyka i obejmować wykorzystanie zintegrowanych systemów ochrony, mobilnego wyposażenia i mobilnych patroli (jednostek) oraz wyników analizy ryzyka. Poziomy ryzyka należy określić w sposób zharmonizowany w całej UE.
9. Należy stale monitorować granicę zewnętrzną (całodobowo). Na granicach i w strefach przedgranicznych należy prowadzić działania w zakresie ochrony, wykorzystując różne narzędzia, w celu stworzenia mechanizmu wczesnego ostrzegania, wymiany informacji, na podstawie których można podjąć działania, oraz poprawy zdolności reagowania.
10. **Krajowe zintegrowane systemy ochrony powinny być wspierane przez wspólne i interoperacyjne europejskie zdolności w zakresie ochrony**. Ochrona granic (w tym w strefach przedgranicznych) powinna być zorganizowana zgodnie z rozporządzeniem w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz kodeksem granicznym Schengen. Jeżeli w ochronę granic na poziomie krajowym zaangażowana jest więcej niż jedna służba, zainteresowane państwa członkowskie powinny wskazać właściwy organ krajowy odpowiedzialny za ogólny nadzór oraz niezbędne mechanizmy dowodzenia, współpracy i koordynacji, a także zapewnić, by obowiązki poszczególnych organów i agencji były uregulowane przepisami lub umowami o współpracy. Krajowe zdolności w zakresie ochrony realizowane przez różne organy powinny funkcjonować zgodnie z rozporządzeniem w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zaktualizowanym podręcznikiem EUROSUR-u.
11. Na poziomie unijnym i krajowym dane gromadzone przez różne organy, w razie potrzeby dla organów innych państw członkowskich, powinny być udostępniane za pośrednictwem odpowiedniego krajowego ośrodka koordynacji.
12. System **ochrony granic morskich** musi umożliwiać wykrywanie, identyfikowanie oraz, w razie potrzeby, śledzenie i przechwytywanie wszystkich statków wpływających na wody terytorialne, a także przyczyniać się do zapewnienia ochrony i ratowania życia na morzu we wszystkich warunkach pogodowych. Państwa członkowskie powinny jak najlepiej wykorzystywać zdolności w zakresie nadzoru oferowane przez Agencję, aby zwiększyć i poprawić zdolności krajowe oraz ogólną znajomość sytuacji.

13. System **ochrony granic lądowych** musi umożliwiać ujawnianie wszystkich przypadków niedozwolonego przekraczania granic i w każdych okolicznościach pozwalać na przechwytywanie osób nielegalnie przekraczających granicę w obszarach wysokiego ryzyka. Systemy ochrony granic lądowych mogłyby obejmować bezzałogowe statki powietrzne i czujniki ruchu oraz jednostki mobilne. Stosowanie takich środków technicznych, w szczególności wszelkich technologii umożliwiających gromadzenie danych osobowych, musi opierać się na jasno określonych przepisach prawa Unii i prawa krajowego, w tym dotyczących ochrony danych osobowych, i być realizowane zgodnie z nimi.
14. Ochronę granic należy uzupełnić o **sprawdzanie** osób, które przekroczyły granicę zewnętrzną, a nie zostały poddane odprawie granicznej. Celem sprawdzania jest identyfikacja osób, przeprowadzanie kontroli bezpieczeństwa i zdrowia oraz kierowanie sprawdzanych osób na odpowiednią ścieżkę proceduralną.
15. Na poziomie unijnym i krajowym należy wzmocnić zdolność do **zwalczania przestępczości transgranicznej i terroryzmu** na granicach zewnętrznych. Dzięki temu właściwe organy kontroli granicznej, we współpracy z innymi odpowiednimi organami ścigania, mogą przyczynić się do wykrywania przestępczości transgranicznej na granicach zewnętrznych i jej zapobiegania, a zwłaszcza do wykrywania zagranicznych bojowników terrorystycznych lub sprawców przestępstw transgranicznych, np. przemytników.
16. Funkcjonariusze straży granicznej powinni być także przygotowani do identyfikowania ofiar przestępstw, zwłaszcza ofiar handlu ludźmi, i udzielania im pierwszej pomocy, a także kierowania ich do odpowiednich służb.
17. Funkcjonariusze straży granicznej powinni dysponować wystarczającą zdolnością, mechanizmami i procedurami dotyczącymi identyfikacji osób wymagających szczególnego traktowania i małoletnich bez opieki oraz identyfikacji osób, które potrzebują ochrony międzynarodowej lub zamierzają się o nią ubiegać, tak by osoby te mogły zostać skierowane na odpowiednią ścieżkę proceduralną i do odpowiednich organów.

Element 2: „akcj[e] poszukiwania i ratowania osób znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu, podejmowan[e] i prowadzon[e] zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 656/2014 oraz prawem międzynarodowym, mając[e] miejsce w sytuacjach, które mogą powstać podczas operacji ochrony granic morskich;”[8]

Priorytety polityki

Ochrona i ratowanie życia na granicach zewnętrznych to jeden z priorytetów europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami. Zdolność i gotowość operacyjna do prowadzenia akcji poszukiwania i ratowania oraz współpraca między wszystkimi zaangażowanymi podmiotami powinny stanowić ważną i integralną część operacji ochrony granic morskich na zewnętrznych granicach morskich.

Wytyczne strategiczne

1. Należy zacieśnić współpracę między organami państw członkowskich odpowiedzialnymi za poszukiwanie i ratownictwo oraz z innymi organami potencjalnie zaangażowanymi

[8] Art. 3 ust. 1 lit. b) rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

w akcje poszukiwania i ratowania, również za pośrednictwem Europejskiej Grupy Kontaktowej ds. Poszukiwania i Ratownictwa. Ściślejsza współpraca ma ograniczyć liczbę ofiar śmiertelnych na morzu, utrzymać bezpieczeństwo żeglugi oraz zapewnić skuteczne zarządzanie migracjami, zgodnie z właściwymi zobowiązaniami prawnymi i zaleceniem Komisji (UE) 2020/1365[9].

2. Odpowiedzialność państw członkowskich w zakresie poszukiwania i ratownictwa powinna być w pełni uwzględniana na wszystkich etapach planowania operacyjnego i realizacji operacji ochrony granic morskich przez Agencję i państwa członkowskie. Należy poczynić standardowe ustalenia i przyjąć obowiązujące procedury działania z organami państw członkowskich odpowiedzialnymi za poszukiwanie i ratownictwo (morskie ratownicze centrum koordynacyjne), krajowym ośrodkiem koordynacji i międzynarodowym ośrodkiem koordynacyjnym oraz poddawać je regularnym testom. Wszystkie patrole i zasoby techniczne zaangażowane w ochronę granic morskich, uwzględniając wspólne operacje lub szybkie interwencje na granicy na morzu koordynowane przez Frontex, powinny być odpowiednio przeszkolone i odpowiednio wyposażone na potrzeby ewentualnych interwencji poszukiwawczo-ratowniczych, w tym powinny mieć zdolność do pełnienia funkcji koordynatorów na miejscu w razie potrzeby.
3. Należy jeszcze bardziej zwiększyć zdolność do wspierania interwencji poszukiwawczo-ratowniczych dzięki zapewnieniu niezbędnych szkoleń dla personelu uczestniczącego w operacjach ochrony granic morskich na szczeblu unijnym i krajowym. Agencja powinna zapewnić większe wsparcie operacyjne i techniczne w ramach kompetencji UE, a także rozmieszczanie zasobów morskich w państwach członkowskich, aby poprawić ich zdolności, a tym samym przyczyniać się do ratowania życia na morzu.
4. Potencjał EUROSUR-u w zakresie wspierania akcji poszukiwania i ratowania oraz ratowania życia na morzu w sytuacjach, które mogą wystąpić podczas operacji ochrony granic na morzu, powinien być w pełni wdrożony i wykorzystywany zgodnie z rozporządzeniem w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2021/581[10].

Element 3: „analiz[a] ryzyka dla bezpieczeństwa wewnętrznego oraz analiz[a] zagrożeń, które mogą wpłynąć na funkcjonowanie lub bezpieczeństwo granic zewnętrznych;”[11]

Priorytety polityki

Europejskie zintegrowane zarządzanie granicami powinno opierać się na analizie ryzyka. Na szczeblu unijnym i krajowym powinny być dostępne wiarygodne, kompleksowe i zintegrowane analizy ryzyka, które będą wykorzystywane do celów planowania politycznego, strategicznego i operacyjnego oraz podejmowania decyzji. Analiza ryzyka powinna dostarczać wniosków z analiz oraz zaleceń dotyczących konkretnych koncepcji i działań (prawnych, technicznych, operacyjnych), aby w odpowiednim czasie ograniczyć

[9] Zalecenie Komisji (UE) 2020/1365 dotyczące współpracy państw członkowskich w zakresie operacji prowadzonych przez statki należące do podmiotów prywatnych lub przez nie eksploatowane w celach poszukiwawczo-ratowniczych.

[10] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2021/581 z dnia 9 kwietnia 2021 r. w sprawie obrazów sytuacji europejskiego systemu nadzorowania granic (EUROSUR).

[11] Art. 3 ust. 1 lit. c) rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

obecne i potencjalne ryzyko i słabe punkty obejmujące cały zakres zintegrowanego zarządzania granicami na szczeblu unijnym i krajowym.

Wytyczne strategiczne

1. Europejski **wspólny zintegrowany model analizy ryzyka**, przyjęty przez zarząd Fronteksu[12], musi być regularnie aktualizowany i stosowany na szczeblu unijnym i krajowym.
2. Aby wspierać wspólne działania UE na rzecz poprawy zarządzania granicami zewnętrznymi i utrzymania bezpieczeństwa wewnętrznego, państwa członkowskie powinny ustanowić wymagane krajowe zdolności (organizacyjne, administracyjne i techniczne) do przeprowadzania jednolitych analiz ryzyka i ocen narażenia. Wyniki i procedury analizy ryzyka dostarczane przez Frontex powinny zostać włączone do krajowego procesu opracowywania analizy ryzyka na potrzeby zintegrowanego zarządzania granicami, obejmującego wszystkie poziomy czteropoziomowego modelu kontroli dostępu.
3. Należy utworzyć wyspecjalizowane struktury ds. analizy ryzyka, uprawnione do gromadzenia i zestawiania odpowiednich danych pochodzących od wszystkich instytucji krajowych zaangażowanych w zintegrowane zarządzanie granicami, które to struktury będą obsługiwane przez wystarczającą liczbę wyspecjalizowanych i przeszkolonych pracowników.
4. W dziedzinie analizy ryzyka należy dalej zacieśniać współpracę między odpowiednimi organami unijnymi i krajowymi, zwłaszcza między Fronteksem, Europolem, eu-LISA, Agencją Unii Europejskiej ds. Azylu, organami celnymi i Komisją (w tym, w stosownych przypadkach, OLAF-em). Ma to zagwarantować bardziej kompleksową analizę związaną z zagrożeniami dla integralności granic zewnętrznych i bezpieczeństwa wewnętrznego, w tym prawidłowego funkcjonowania strefy Schengen. Należy zacieśnić współpracę między Europolem a Fronteksem przy przygotowywaniu aktualizacji oceny zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością w Unii Europejskiej.
5. W bardziej strategicznym kontekście przygotowywana co dwa lata **strategiczna analiza ryzyka** jest podstawowym narzędziem, które powinno umożliwić Agencji wypracowanie długoterminowego zrozumienia ruchów migracyjnych do Unii i wewnątrz Unii pod względem tendencji, liczebności i szlaków. Pomoże ona również określić wyzwania na granicach zewnętrznych i w strefie Schengen oraz w zakresie powrotów, a tym samym będzie wspierać podejmowanie decyzji politycznych i rozwój długoterminowych zdolności. Stwierdzone wyzwania powinny być także ukierunkowane na zjawiska o niskim prawdopodobieństwie wystąpienia, ale poważnych skutkach, takie jak pandemie i wynikające z nich zagrożenia dla zdrowia. Najnowsza dostępna analiza powinna znaleźć odzwierciedlenie we wdrażaniu wieloletniego cyklu polityki strategicznej w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami.
6. Chociaż oceny ryzyka powinny być zawsze przeprowadzane przed rozpoczęciem wspólnych działań operacyjnych koordynowanych przez Frontex i w ich trakcie, Agencja

[12] Decyzja zarządu Fronteksu nr 50/2021 z dnia 21 września 2021 r. ustanawiająca wspólny zintegrowany model analizy ryzyka.

powinna dalej rozwijać swoje zdolności w zakresie dostarczania doraźnych wyników analizy ryzyka obejmujących pojawiające się zagrożenia i wspierających procesy zarządzania kryzysowego.

7. Agencja powinna nadal wzmacniać swoje zdolności w zakresie prognozowania, wykorzystując jak najbardziej zróżnicowane źródła niezbędnych, wiarygodnych i istotnych informacji.
8. Należy ustanowić formalny mechanizm wymiany informacji i danych wywiadowczych z państwami trzecimi, w szczególności potencjalnymi krajami pochodzenia i odpowiednimi krajami tranzytu, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz z pełnym poszanowaniem wymogów określonych w przepisach Unii w zakresie ochrony danych. Państwa członkowskie i Frontex powinny utrzymywać ten mechanizm i nadal go rozwijać w celu poprawy analizy ryzyka i prowadzenia bardziej ukierunkowanych działań operacyjnych.

Element 4: „wymian[a] informacji i współprac[a] między państwami członkowskimi w dziedzinach objętych zakresem niniejszego rozporządzenia, a także wymian[a] informacji i współprac[a] między państwami członkowskimi a Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej, w tym wsparci[e] koordynowan[e] przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej;”[13]

Priorytety polityki

Europejskie i krajowe zdolności powinny być ustanawiane, wykorzystywane i rozwijane w sposób skoordynowany i zintegrowany, aby zagwarantować skuteczne i jednolite wdrożenie wszystkich aspektów europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami we wszystkich okolicznościach i na wszystkich poziomach czteropoziomowego modelu kontroli dostępu. Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna, złożona z Agencji oraz organów państw członkowskich odpowiedzialnych za straż graniczną i powroty, powinna mieć stałą i sprawdzoną gotowość do reagowania na wszystkie możliwe incydenty na granicach zewnętrznych oraz na nowe zjawiska, które mają wpływ na funkcjonowanie kontroli granicznej i powrotów. Powinny istnieć zasoby do szybkiego reagowania i niezbędne zasoby do skutecznego prowadzenia różnego rodzaju wspólnych operacji na wszystkich odcinkach granic zewnętrznych.

Wytyczne strategiczne

1. Państwa członkowskie powinny ustanowić skuteczny **krajowy mechanizm koordynacji** i procesy robocze w odniesieniu do wszystkich funkcji i działań Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Państwa członkowskie powinny dysponować **pojedynczym krajowym punktem kontaktowym** (funkcjonującym całodobowo) w odniesieniu do wszystkich spraw związanych z działalnością Agencji. Krajowy punkt kontaktowy powinien reprezentować wszystkie organy krajowe zaangażowane w zarządzanie granicami i powroty.
2. Należy dalej wzmacniać i integrować znajomość sytuacji, zdolność reagowania i rolę **krajowego ośrodka koordynacji** zgodnie z rozporządzeniem w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE)

[13] Art. 3 ust. 1 lit. d) rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

2021/581. Każde państwo członkowskie musi dysponować w pełni funkcjonującym krajowym ośrodkiem koordynacji.

3. Informacje zgromadzone za pomocą narzędzi nadzoru, połączone, a następnie rozpowszechniane przez krajowe ośrodki koordynacji powinny być wykorzystywane zarówno do wzmocnienia zdolności reagowania w czasie rzeczywistym (np. przechwytywania), jak i do celów analizy ryzyka.
4. Państwa członkowskie powinny przydzielić niezbędne zasoby ludzkie i finansowe oraz mieć stałą gotowość operacyjną do wypełniania swoich zobowiązań w zakresie wnoszenia obowiązkowych i dobrowolnych wkładów na rzecz **wspólnych europejskich zdolności** koordynowanych przez Frontex, w szczególności stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz rezerwy wyposażenia technicznego.
5. Państwa członkowskie i Agencja powinny zapewnić stopniowy rozwój stałej służby w celu osiągnięcia pełnej zdolności wynoszącej 10 000 funkcjonariuszy do 2027 r.
6. Aby zapewnić większą skuteczność Agencji, zarząd Fronteksu powinien przyjąć **koncepcję operacyjną stałej służby** i regularnie dokonywać jej przeglądu. Służy to lepszemu ukierunkowaniu realizacji zadań operacyjnych i technicznych Agencji, w szczególności w zakresie uruchamiania szybkich interwencji na granicy w konkretnych sytuacjach kryzysowych, w tym w przypadkach instrumentalizacji. Takie ukierunkowanie ma zapewnić rozmieszczenie stałej służby i wyposażenia w odpowiednim czasie w każdym przypadku wystąpienia takiego kryzysu.
7. Frontex powinien w dalszym ciągu usprawniać włączanie wyników **oceny narażenia** do oceny gotowości, planowania awaryjnego i potrzeb. Dzięki temu państwa członkowskie będą w stanie nie tylko zabezpieczyć swoje granice zewnętrzne, ale również wnieść wkład do stałej służby, w tym wkład na rzecz szybkich interwencji i rezerwy wyposażenia technicznego. W procesie tym Agencja czerpie również z synergii między mechanizmem oceny Schengen a oceną narażenia.
8. W każdej krajowej strategii zintegrowanego zarządzania granicami należy wprowadzić **scentralizowany mechanizm**, aby zapewnić skuteczną koordynację między organem krajowym odpowiedzialnym za ogólny nadzór nad zintegrowanym zarządzaniem granicami a wszystkimi organami krajowymi odpowiedzialnymi za zarządzanie granicami oraz ich odpowiednikami w innych państwach członkowskich.
9. Należy dalej rozwijać dwustronną i wielostronną współpracę operacyjną między państwami członkowskimi, jeżeli jest ona zgodna z zadaniami Agencji. Należy w pełni wykorzystać wsparcie Agencji oraz wspólne europejskie zdolności i instrumenty (np. EUROSUR).
10. Wymiana informacji jest jednym z zasadniczych elementów współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a Fronteksem. Musi się ona odbywać w sposób bezpieczny za pośrednictwem **specjalnej sieci komunikacyjnej**, w szczególności gdy wymiana ta obejmuje informacje niejawne do poziomu CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL. Państwa członkowskie i Frontex muszą zawsze zapewniać ochronę danych osobowych i bezpieczeństwo informacji zgodnie z przepisami Unii w zakresie ochrony danych i zasadami bezpieczeństwa określonymi przez Agencję.

11. Agencja musi zapewnić stałe **monitorowanie i znajomość sytuacji** oraz dzielić się tymi informacjami z krajowymi ośrodkami koordynacji za pomocą EUROSUR-u, w szczególności w celu przekazywania sprawozdań w czasie rzeczywistym dotyczących strefy przygranicznej i odpowiedniej strefy przedgranicznej związanych z sytuacją kryzysową. Przy przetwarzaniu danych i informacji w EUROSUR-ze państwa członkowskie i Frontex muszą zapewnić, aby wdrożone były kontrole, procesy i plany bezpieczeństwa gwarantujące odpowiedni poziom ochrony.
18. Państwa członkowskie powinny dysponować sprawdzonymi **zdolnościami przyjmowania**, aby w razie potrzeby otrzymać wsparcie poprzez rozmieszczenie stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.
19. **Wieloletnia strategia rozwoju i nabywania zdolności technicznych Agencji** oraz związany z nią plan wdrażania muszą służyć jako elastyczne narzędzie zapewniające długoterminowe rozwiązania w zakresie wyposażenia stałej służby w zasoby techniczne, w tym możliwość uruchomienia alternatywnych opcji zaspokajania najbardziej krytycznych potrzeb (tj. nadzór z powietrza).
20. Państwa członkowskie i Agencja powinny dysponować skutecznymi zdolnościami w zakresie planowania, koordynacji i wdrażania w celu organizowania operacji, opartych na analizie ryzyka, na granicach zewnętrznych lub w państwach trzecich, zgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniu w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Proces planowania oparty na danych wywiadowczych powinien być skoordynowany i zsynchronizowany między Agencją a państwami członkowskimi, co zapewni skuteczne wykorzystanie zasobów.
21. Agencja powinna dalej rozwijać koncepcję wspólnych operacji, zapewniając wystarczającą elastyczność i zdolność do stosowania różnych modeli, w zależności od konkretnego scenariusza operacyjnego.
22. Należy w dalszym ciągu rozwijać koncepcję punktów kontaktowych, koncentrując się na zapewnieniu skutecznej reakcji operacyjnej, zwłaszcza na obszarach hotspotów na granicach zewnętrznych i na przejściach granicznych, z uwzględnieniem elementu budowania zdolności.
23. Opracowane przez Agencję **standardy techniczne** dotyczące wyposażenia i wymiany informacji, w tym wzajemnego połączenia systemów i sieci, powinny być stosowane przez całą społeczność Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej w jednolity sposób. Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna powinna współpracować nad **procesem normalizacji** w celu zapewnienia interoperacyjności i kompatybilności wykorzystywanego wyposażenia z odpowiednimi systemami informacyjnymi i komunikacyjnymi oraz EUROSUR-em.

Element 5: „współprac[a] międzyagencyjn[a] między organami krajowymi w poszczególnych państwach członkowskich, które są odpowiedzialne za kontrolę graniczną lub inne zadania wykonywane na granicach, jak również między organami odpowiedzialnymi za powroty w poszczególnych państwach członkowskich, w tym regularn[a] wymian[a] informacji za pomocą istniejących narzędzi wymiany informacji, w tym w stosownych

przypadkach współpracy z organami krajowymi odpowiedzialnymi za ochronę praw podstawowych;”[14]

Priorytety polityki

Europejskie zintegrowane zarządzanie granicami powinno opierać się na współpracy. Współpraca międzyagencyjna powinna być dobrze ugruntowana na szczeblu krajowym, aby zagwarantować kompleksowe, międzysektorowe, skoordynowane i racjonalne pod względem kosztów wdrażanie zintegrowanego zarządzania granicami, w tym wśród organów krajowych odpowiedzialnych za ochronę praw podstawowych. Podział pracy, struktury współpracy, wspólne wykorzystanie zdolności, kanały komunikacji i zsynchronizowane procedury robocze powinny być dobrze zdefiniowane i skonsolidowane.

Wytyczne strategiczne

1. Współpraca międzyagencyjna na szczeblu unijnym i krajowym między podmiotami składającymi się na Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną oraz innymi organami krajowymi wykonującymi inne zadania na granicy powinna opierać się na jasnej podstawie prawnej, w tym na przepisach krajowych. Ta podstawa prawna powinna odzwierciedlać podział uprawnień i specyfikę administracji publicznej i struktury instytucjonalnej poszczególnych państw członkowskich oraz powinna być wprowadzona w życie poprzez umowy o współpracy i konkretne działania. Główne obszary współpracy to: skuteczna wymiana informacji, wspólna analiza ryzyka, wspólne operacje oraz wspólne wykorzystanie zdolności europejskich i krajowych zgodnie z przyznanymi uprawnieniami.
2. Należy w pełni wykorzystać operacyjnie potencjał istniejących i przyszłych narzędzi wymiany informacji, zwłaszcza EUROSUR-u, na szczeblu unijnym i krajowym. W tym kontekście należy zapewnić skuteczną współpracę i koordynację w ramach organów krajowych uczestniczących w działaniach Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej i pomiędzy nimi, a także w samym Fronteksie. Taką współpracę i koordynację należy zapewnić w ramach EUROSUR-u, w szczególności w każdym krajowym ośrodku koordynacji.
3. Kontrola celna nie jest częścią dorobku Schengen i nie wszystkie państwa strefy Schengen są członkami unii celnej. W związku z tym kontrola celna nie jest bezpośrednio częścią koncepcji EUIBM. Organy celne i inne organy pracujące na granicach zewnętrznych są jednak zaangażowane we wdrażanie EUIBM za pośrednictwem elementu dotyczącego współpracy międzyagencyjnej. Należy dalej rozwijać współpracę między **strażą graniczną a organami celnymi** jako partnerami strategicznymi na wszystkich szczeblach, aby zapewnić lepszą integrację kontroli osób i towarów oraz zagwarantować płynne i bezpieczne przekraczanie granic. Konkretnie rzecz ujmując, oznacza to, że powinny istnieć jasno określone ramy prawne współpracy między strażą graniczną a organami celnymi, obejmujące jasno określony podział pracy, funkcjonalne struktury współpracy i interoperacyjne środowisko techniczne, zapewniające ścisłą i praktyczną współpracę na wszystkich szczeblach. Opracowane przez Komisję *zalecenia dotyczące*

[14] Art. 3 ust. 1 lit. e) rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

współpracy między administracją celną a strażą graniczną[15] powinny stanowić podstawę dalszego rozwoju tej współpracy. Ponadto w odniesieniu do wyżej wymienionej współpracy grupa mędrców ds. wyzwań, przed którymi stoją organy celne, stwierdziła, że rozwiązaniem mogłoby być bardziej zintegrowane zaangażowanie organów celnych[16].

4. Należy dalej rozwijać na szczeblu krajowym **współpracę organów ścigania i organów wojskowych** związaną ze wspieraniem zarządzania granicami i zwalczaniem przestępczości transgranicznej. Zapewni to lepszą koordynację oraz skuteczne i racjonalne pod względem kosztów wykorzystanie informacji, zdolności i systemów. Jest to konieczne przy przeciwdziałaniu przestępczości transgranicznej, terroryzmowi i nielegalnej imigracji oraz przy przyczynianiu się do ratowania życia migrantów. Współpraca ta powinna opierać się na jasnej podstawie prawnej, umowach i obowiązujących procedurach działania. Właściwe organy ścigania powinny zawsze odpowiadać za funkcje kontroli granicznej.

Element 6: „współprac[a] między odpowiednimi instytucjami, organami i jednostkami organizacyjnymi Unii w dziedzinach objętych zakresem rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, w tym przez regularną wymianę informacji;”[17]

Priorytety polityki

Europejskie zintegrowane zarządzanie granicami powinno opierać się na współpracy. Współpraca międzyagencyjna Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej z innymi europejskimi zainteresowanymi stronami powinna być dobrze ugruntowana, aby zagwarantować kompleksowe, międzysektorowe, skoordynowane i racjonalne pod względem kosztów wdrażanie EUIBM.

Wytyczne strategiczne

1. Współpraca międzyagencyjna na szczeblu UE powinna być realizowana za pomocą **umów o współpracy**, w szczególności porozumień roboczych zawartych przez Frontex z odpowiednimi instytucjami, organami i jednostkami organizacyjnymi UE, o których mowa w art. 68 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Główne obszary współpracy są związane ze skuteczną wymianą informacji, wspólną analizą ryzyka, wspólnymi operacjami oraz wspólnym wykorzystaniem zdolności europejskich zgodnie z przyznanymi uprawnieniami. Należy dalej rozwijać koncepcję **operacji wielofunkcyjnych**, opartą na analizie ryzyka, na szczeblu UE, przy pełnym poszanowaniu podstawowych zadań i obowiązków podmiotów na szczeblu UE zaangażowanych w takie operacje.
2. Należy w pełni wykorzystać operacyjnie potencjał istniejących i przyszłych narzędzi wymiany informacji, zwłaszcza EUROSUR-u, na szczeblu unijnym. Gromadzenie informacji przez połączone usługi EUROSUR-u powinno być dalej rozwijane poprzez stosowanie porozumień roboczych zawartych między Fronteksem a odpowiednimi

[15] Ares (2018)6193959 – 3.12.2018.

[16] Protokół z 4. posiedzenia (16–17 grudnia 2021 r.) grupy mędrców ds. wyzwań, przed którymi stoją organy celne, https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2022-01/Minutes%20of%20fourth%20meeting.pdf

[17] Art. 3 ust. 1 lit. f) rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

instytucjami, organami i jednostkami organizacyjnymi UE, aby zapewnić państwom członkowskim i Fronteksowi usługi informacyjne o wartości dodanej związane z EUIBM.

3. Należy dalej rozwijać **europejską współpracę w zakresie funkcji straży przybrzeżnej** w celu zwiększenia znajomości sytuacji na morzu i zdolności reagowania oraz wspierania spójnych i racjonalnych pod względem kosztów działań na szczeblu unijnym i krajowym. Należy powszechnie stosować praktyczny podręcznik dotyczący europejskiej współpracy w zakresie funkcji straży przybrzeżnej w celu promowania zharmonizowanego wdrażania tej współpracy na szczeblu unijnym i krajowym[18].
4. **Interoperacyjność** między odpowiednimi ogólnounijnymi systemami informacyjnymi (EES, ETIAS, SIS, VIS) powinna być dalej wdrażana i w razie potrzeby nadal rozwijana, aby zagwarantować skuteczniejsze wykorzystanie różnych instrumentów.
5. W stosownych przypadkach należy stosować **koncepcję obszarów hotspotów**, w tym obowiązujące procedury działania. Wszystkie odpowiednie agencje (Frontex, Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu, Europol i FRA) powinny być stale gotowe do wspierania obszarów hotspotów zgodnie z przyjętą koncepcją. **Państwa członkowskie** powinny mieć gotowość prawną i operacyjną do tworzenia na swoim terytorium lub wspierania europejskich obszarów hotspotów.
6. Na wszystkich etapach procesu należy wzmocnić koordynację i współpracę między Europolem a Fronteksem i właściwymi organami krajowymi w ramach **cyklu polityki unijnej** dotyczącej zwalczania przestępczości zorganizowanej. Aktywny udział Fronteksu i krajowych organów straży granicznej powinien koncentrować się przede wszystkim na tych strategicznych obszarach priorytetowych, które są bezpośrednio związane z granicami zewnętrznymi i powiązane z zadaniami kontroli granicznej.
7. Frontex powinien również podjąć współpracę z Komisją (w tym z OLAF-em), w szczególności w kwestii doradztwa dotyczącego rozwoju działań związanych z zarządzaniem granicami w państwach trzecich, oraz, w stosownych przypadkach, z państwami członkowskimi i Europejską Służbą Działań Zewnętrznych w kwestii działań związanych z **obszarem celnym**, w tym zarządzania ryzykiem i zwalczania nadużyć finansowych, o ile działania te wzajemnie się uzupełniają.

Element 7: „współprac[a] z państwami trzecimi w dziedzinach objętych zakresem [rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej], koncentrując[a] się w szczególności na sąsiadujących państwach trzecich i tych państwach trzecich, które w wyniku analizy ryzyka wskazano jako państwa pochodzenia lub państwa tranzytu w odniesieniu do nielegalnej imigracji;”[19]

Priorytety polityki

Państwa członkowskie i Agencja mają współpracować z państwami trzecimi na potrzeby europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami i polityki migracyjnej. Praktyczna współpraca w obszarze EUIBM z państwami trzecimi na szczeblu unijnym i krajowym powinna odbywać się zgodnie ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa oraz w pełnej zgodności z prawem Unii, w tym z prawami podstawowymi i zasadą non-

[18] Zalecenie Komisji ustanawiające praktyczny podręcznik dotyczący europejskiej współpracy w zakresie funkcji straży przybrzeżnej, C(2021) 5310 final.

[19] Art. 3 ust. 1 lit. g) rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

refoulement, aby zapobiegać nielegalnej imigracji, zwiększać skuteczność powrotów, zapobiegać przestępczości transgranicznej i ułatwiać legalne podróżowanie.

Współpraca z państwami trzecimi w zakresie rozwijania EUIBM służy w szczególności budowaniu zdolności operacyjnych i zdolności współpracy państw trzecich w obszarach kontroli granicznej, analizy ryzyka oraz powrotów i readmisji. W tym kontekście istotne znaczenie ma propagowanie w państwach trzecich europejskich wartości i norm. Priorytetowo należy traktować kraje kandydujące do UE, kraje sąsiadujące z UE oraz kraje pochodzenia i tranzytu w odniesieniu do imigracji nieuregulowanej.

Wytyczne strategiczne

1. Współpraca z państwami trzecimi w obszarze EUIBM powinna opierać się na **umowach**, które są zgodne z przepisami Unii, w tym dotyczącymi ochrony danych osobowych. W umowach tych (w tym w umowach o statusie i porozumieniach roboczych) należy określać odpowiedzialne organizacje, struktury współpracy i zakres współpracy oraz ustanawiać zasady podziału obowiązków.
2. Współpracę operacyjną między państwami członkowskimi a państwami trzecimi powinno się podejmować w każdym przypadku, gdy przyczynia się ona do realizacji zadań Fronteksu. Państwa członkowskie mają powstrzymywać się od wszelkich działań, które mogłyby zagrozić funkcjonowaniu Agencji lub osiągnięciu jej celów.
3. Wymiana informacji między państwami członkowskimi a państwami trzecimi, w szczególności za pośrednictwem EUROSUR-u, powinna odbywać się w ramach umów dwustronnych lub wielostronnych. W tym celu państwa członkowskie powinny stosować się do zalecenia Komisji w sprawie wzorów postanowień do celów wymiany informacji w ramach EUROSUR-u zgodnie z art. 76 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej[20].
4. Frontex powinien sporządzić przegląd na poziomie UE dotyczący współpracy operacyjnej w obszarze zarządzania granicami i powrotów prowadzonej obecnie z państwami trzecimi. Przegląd ten powinien opierać się na informacjach uzyskanych od państw członkowskich, Komisji i innych organów europejskich.
5. Tworząc szczególne obrazy sytuacji we współpracy ze stronami trzecimi EUROSUR-u, państwa członkowskie i Frontex powinny przestrzegać technicznych i operacyjnych standardów wymiany informacji opracowanych przez Frontex oraz je promować.
6. Koordynowane przez Frontex działania operacyjne w państwach trzecich należy planować i realizować zgodnie z **umowami o statusie** zawartymi między UE a danym państwem trzecim lub zgodnie z **porozumieniami roboczymi** zawartymi przez Frontex i właściwe organy państw trzecich (jeżeli zostały zawarte). Zarówno umowy o statusie, jak i porozumienia robocze powinny być oparte na odpowiednich wzorach przyjętych przez Komisję[21].
7. Współpraca z państwami trzecimi musi być zgodna z prawem Unii, w tym z normami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach UE, nawet jeśli współpraca z państwami trzecimi odbywa się na ich terytorium. Wymiana danych osobowych

[20] C(2022) 300 final.
[21] COM(2021) 829 final i COM(2021) 830 final.

z państwami trzecimi musi być zgodna z wymogami przepisów UE dotyczących ochrony danych.

8. Należy zintensyfikować **wielostronną i regionalną współpracę** z państwami trzecimi. Jako punkty kontaktowe służące do wymiany informacji z krajami sąsiadującymi i innymi właściwymi krajami powinno się wykorzystać krajowe ośrodki koordynacji państw członkowskich.
9. W sytuacjach, w których w realizacji na szczeblu unijnym i krajowym poszczególnych funkcji w zakresie zintegrowanego zarządzania granicami wyraźnie pomóc mogłyby **sieci urzędników łącznikowych**, należy sprawnie koordynować pracę tych sieci i zapewnić im odpowiednie wsparcie, aby zmaksymalizować możliwości operacyjne i skuteczność. Na wszystkich poziomach powinno być jasne, jakie obowiązują kanały i formy współpracy i sprawozdawczości. Zawsze powinny istnieć szerokie możliwości wysyłania w różne miejsca urzędników łącznikowych o odpowiednich umiejętnościach lub zespołów ekspertów, jeśli zaistnieje taka potrzeba operacyjna. Frontex powinien mieć pełny obraz sytuacji w kwestii poszczególnych rodzajów europejskich urzędników łącznikowych (urzędników łącznikowych Fronteksu, europejskich urzędników łącznikowych ds. migracji, europejskich urzędników łącznikowych ds. powrotów, urzędników łącznikowych innych agencji) oraz krajowych urzędników łącznikowych ds. imigracji oparty na informacjach przekazywanych przez państwa członkowskie i inne właściwe organy europejskie. Zgromadzone informacje należy wykorzystywać do ulepszania analizy ryzyka i zwiększania znajomości sytuacji na szczeblu unijnym i krajowym, w tym przedgranicznego obrazu sytuacji. Urzędnicy łącznikowi Fronteksu powinni również wymieniać wszelkie istotne informacje z delegaturą Unii w kraju, do którego zostali wysłani, w ramach ogólnej koordynacji polityki UE w tym kraju.
10. UE powinna sprawnie koordynować i monitorować wizyty robocze w państwach trzecich związane z **budowaniem zdolności w zakresie zintegrowanego zarządzania granicami**, w tym bezpośrednie finansowanie, doradztwo techniczne, szkolenia lub wsparcie w postaci wyposażenia technicznego. Frontex powinien kontynuować realizację **finansowanych przez UE projektów i programów w zakresie budowania zdolności związanych z zintegrowanym zarządzaniem granicami** w krajach kandydujących do UE i innych priorytetowych państwach trzecich, w szczególności w celu budowania zdolności państw trzecich w obszarach kontroli granicznej, analizy ryzyka oraz powrotów i readmisji. Frontex powinien również ściśle współpracować z innymi partnerami wykonawczymi Komisji, doradzając na każdym etapie realizacji działań w zakresie zarządzania granicami w państwach sąsiadujących i innych priorytetowych państwach trzecich. Projekty prowadzone przez państwa członkowskie powinny być realizowane w ścisłej współpracy z Fronteksem; na wszystkich etapach projektów należy w pełni wykorzystywać wiedzę fachową Agencji. Agencja powinna również opracować kompleksowy przegląd realizowanych i planowanych projektów w zakresie budowania zdolności związanych ze zintegrowanym zarządzaniem granicami oraz wizyt roboczych w państwach trzecich.
11. Należy dalej rozwijać współpracę między cywilnymi **misjami w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony** związanymi z zarządzaniem granicami a Fronteksem,

aby uzyskać orientację sytuacyjną oraz rozwijać analizę ryzyka i zachęcać do stosowania norm EUIBM.

Element 8: „środk[i] techniczn[e] i operacyjn[e] w obrębie strefy Schengen związan[e] z kontrolą graniczną i służąc[e] skuteczniejszemu rozwiązywaniu problemu nielegalnej imigracji oraz skuteczniejszemu zwalczaniu przestępczości transgranicznej;”[22]

Priorytety polityki

Skuteczne przeciwdziałanie niedozwolonemu wtórnemu przemieszczaniu się, migracji nieuregulowanej i przestępczości transgranicznej związanej z granicami zewnętrznymi wymaga dobrze ugruntowanej ciągłości operacyjnej i interoperacyjności między kontrolą granic zewnętrznych a środkami technicznymi i operacyjnymi stosowanymi w strefie Schengen.

Wykorzystuje się krajowe zdolności (gotowość) do zintensyfikowania kontroli policyjnych na terytorium kraju związanych z migracją nieuregulowaną, w tym na wewnętrznych strefach przygranicznych, jak również inne alternatywne środki, którymi dysponują państwa członkowskie, co pozwala ograniczyć potrzebę przywracania kontroli na granicach wewnętrznych.

Wytyczne strategiczne

1. Zarówno na szczeblu UE, jak i na szczeblu krajowym należy opracować, na potrzeby wprowadzenia ukierunkowanych i proporcjonalnych środków, **kompleksowy obraz sytuacji** i analizę ryzyka w zakresie nieuregulowanych **przyjazdów i wtórnego przemieszczania się** obywateli państw trzecich na terytorium UE. Frontex powinien przygotować europejski obraz sytuacji przy pełnym wsparciu państw członkowskich i we współpracy z innymi właściwymi agencjami UE. Jako główną platformę do realizacji tej funkcji należy wykorzystać EUROSUR, wraz z innymi skutecznymi i ujednoliconymi systemami gromadzenia danych. Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby organy krajowe zgłaszały do krajowych ośrodków koordynacji wydarzenia związane z niedozwolonym wtórnym przemieszczaniem się.
2. Należy dalej rozwijać wzmocnioną współpracę i koordynację między strażą graniczną a innymi organami działającymi na granicy zewnętrznej, w tym w zakresie wspólnej analizy ryzyka, praktyk operacyjnych i płynnej wymiany informacji. Te inne organy obejmują krajowe ośrodki koordynacji, organy działające w strefie Schengen, **centra współpracy policyjno-celnej** oraz inne odpowiednie ośrodki. Wszystkie odpowiedzialne organy powinny sprawnie posługiwać się poszczególnymi ogólnounijnymi systemami informacyjnymi.
3. Należy dalej rozwijać i konsolidować współpracę operacyjną między wspólnymi operacjami koordynowanymi przez Frontex a odpowiednimi centrami współpracy policyjno-celnej.
4. Na szczeblu krajowym należy zapewnić wystarczającą zdolność do nasilenia na całym terytorium kontroli policyjnych związanych z nielegalną imigracją oraz do przeprowadzania kontroli policyjnych i kontroli migracyjnych na głównych drogach transportowych, w tym w strefach przygranicznych, w oparciu o analizę ryzyka.

[22] Art. 3 ust. 1 lit. h) rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

Element 9: „powrot[y] obywateli państw trzecich, którzy podlegają wydanym przez państwo członkowskie decyzjom nakazującym powrót;”[23]

Priorytety polityki

Powroty obywateli państw trzecich, którzy podlegają decyzji nakazującej powrót wydanej przez państwo członkowskie, powinny odbywać się sprawnie i z pełnym poszanowaniem praw podstawowych. Należy zapewnić zdolność (administracyjną, techniczną i operacyjną) do przeprowadzania procesów powrotu, w tym dobrowolnych powrotów, na szczeblu unijnym i krajowym w sposób skuteczny i jednolity, jako integralnej części łańcucha zarządzania migracją i funkcjonowania europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami. Skuteczne przeprowadzanie powrotów obywateli państw trzecich podlegających decyzji nakazującej powrót powinno zapewnić, aby wszystkie osoby, które nie mają prawa pozostać w UE, faktycznie Unię opuściły. EUIBM powinno również zapewnić, aby procedura powrotu była przeprowadzana w sposób humanitarny, godny i trwały, w pełnym poszanowaniu praw podstawowych osób powracających oraz zgodnie z prawem międzynarodowym i unijnym, przez odpowiednio przeszkolonych ekspertów.

Wytyczne strategiczne

1. Należy jeszcze bardziej zwiększyć zdolności i rolę Fronteksu w zakresie wspierania państw członkowskich na wszystkich etapach procesu powrotu, w pełni w tym celu wykorzystując wszystkie dostępne instrumenty unijne i krajowe.
2. Należy zwiększyć zdolność państw członkowskich do samodzielnego lub wspólnego przeprowadzania powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, tworząc w tym celu zintegrowany i skoordynowany krajowy system powrotów, wzorowany na systemie zarządzania sprawami dotyczącymi powrotów opracowanym przez Agencję i zgodny z europejską polityką powrotową. Państwa członkowskie powinny w pełni dopilnować, aby posiadały zdolności w zakresie udziału w europejskich operacjach powrotowych koordynowanych lub organizowanych przez Frontex.
3. Należy dalej rozwijać aplikację zintegrowanego zarządzania powrotami (IRMA), aby zwiększyć znajomość sytuacji w zakresie powrotów, gromadzenia danych na temat operacji powrotowych i readmisji. Ułatwi to planowanie, wymianę istotnych informacji operacyjnych, organizację i realizację działań w zakresie powrotów, readmisji i reintegracji prowadzonych przez państwa członkowskie. Pozwoli to również Fronteksowi na przyjęcie w pełni proaktywnej roli w planowaniu i organizowaniu operacji powrotowych, w tym pomocy poprzedzającej powrót i reintegracji.
4. Frontex powinien opracować – na podstawie informacji zebranych od państw członkowskich, różnych urzędników łącznikowych ds. imigracji (europejskich i krajowych) oraz państw trzecich – kompleksowy obraz sytuacji, obejmujący również możliwości i potrzeby państw członkowskich w zakresie powrotów.
5. Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna, w szczególności Frontex, powinna wdrożyć *strategię UE na rzecz dobrowolnych powrotów i reintegracji z 2021 r.*[24]

[23] Art. 3 ust. 1 lit. i) rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.
[24] COM(2021) 120 final z 27.4.2021.

Element 10: „stosowani[e] najnowszej technologii, w tym wielkoskalowych systemów informacyjnych;”[25]

Priorytety polityki

Do europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami, w szczególności do odprawy granicznej i ochrony granic, należy wykorzystywać **zaawansowane, mobilne i interoperacyjne europejskie systemy i rozwiązania techniczne,** mające zastosowanie do wielkoskalowych systemów informatycznych UE**.** Ma to zagwarantować skuteczniejszą i bardziej niezawodną kontrolę graniczną. Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna powinna być w stanie **jak najlepiej wykorzystywać najnowsze technologie**, w tym mechanizmy zabezpieczania danych.

Wytyczne strategiczne

1. Należy zwiększyć **jakość informacji** wykorzystywanych do odprawy granicznej w ramach istniejących systemów przez stosowanie praktycznych środków zapewniających dokładność danych, wykorzystywanie możliwości okresowej oceny tych informacji, w tym dzięki wdrożeniu najnowszych technologii.
2. Należy zapewnić **interoperacyjność istniejących i nowych wielkoskalowych systemów informatycznych (EES, VIS, ETIAS, zmodernizowany SIS)**, a w szczególności pełne i kompleksowe wdrożenie niedawno zmodernizowanych systemów.
3. Rozwój, utrzymanie i obsługa centralnych elementów wielkoskalowych systemów informacyjnych stanowią **główny cel eu-LISA** – Agencji Unii Europejskiej ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości.
4. Należy maksymalnie wykorzystać potencjał **nowych, inteligentnych rozwiązań technicznych** (np. automatycznych odpraw granicznych/bramek służących do zautomatyzowanej kontroli granicznej) oraz interoperacyjność różnych systemów informatycznych dotyczących granic i bezpieczeństwa, aby zwiększyć bezpieczeństwo obywateli, ułatwić odprawy graniczne i przekraczanie granic zewnętrznych oraz zwalczać przestępczość transgraniczną i terroryzm.
5. Należy w pełni wykorzystać potencjał **nowoczesnych technologii**, by zwiększyć europejskie zdolności nadzoru i reagowania na granicach zewnętrznych. Należy dalej zwiększać wykorzystanie europejskich zdolności w zakresie nadzoru (np. usług satelitarnych), aby uzyskać kompleksowy obraz sytuacji.
6. Należy dalej rozwijać **zdolności w zakresie nadzoru** w odniesieniu do zintegrowanych, interoperacyjnych i elastycznych systemów obserwacji technicznej (stacjonarnych i mobilnych) wykorzystywanych na granicach morskich i lądowych. Powinno to obejmować rozwiązania techniczne i procesy robocze stosowane w różnych ośrodkach operacyjnych (krajowe ośrodki koordynacji, ośrodki koordynacji poszukiwania i ratownictwa oraz lokalne ośrodki koordynacji) oraz w posterunkach mobilnych.

[25] Art. 3 ust. 1 lit. j) rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

7. Wkład Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej w **europejską autonomię w zakresie technologii krytycznych**[26] polega na zapewnieniu, aby w planowaniu rozwoju swoich zdolności uwzględniła cel, jakim jest zmniejszenie zależności od państw trzecich w obszarze technologii krytycznych.
8. Z najnowszych technologii należy korzystać zgodnie z wymogami unijnych ram dotyczących ochrony danych.

Element 11: „mechaniz[m] kontroli jakości, w szczególności mechaniz[m] oceny Schengen, oceny narażenia i ewentualn[e] mechanizm[y] krajow[e], w celu zapewnienia wdrażania przepisów Unii w dziedzinie zarządzania granicami;”[27]

Priorytety polityki

Należy wprowadzić kompleksowy **europejski system kontroli jakości**, który umożliwi stałe monitorowanie wdrażania i jakości europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami na poziomie strategicznym i operacyjnym. Wyniki kontroli jakości należy wykorzystywać do dalszego rozwijania europejskich i krajowych systemów i funkcji zintegrowanego zarządzania granicami.

Wytyczne strategiczne

- Należy w pełni uruchomić europejski mechanizm kontroli jakości, na który składają się **mechanizm oceny Schengen** oraz **oceny narażenia dokonywane przez Frontex**.
- Opierając się na regularnej wymianie informacji, należy zmaksymalizować **synergie między oceną narażenia a mechanizmem oceny Schengen** w celu uzyskania lepszego obrazu w kwestii funkcjonowania strefy Schengen. Powinno to pozwolić uniknąć w miarę możliwości powielania wysiłków państw członkowskich oraz zapewnić lepszą koordynację wykorzystania odpowiednich instrumentów finansowych UE wspierających zarządzanie granicami zewnętrznymi.
- Wyniki uzyskane za pomocą mechanizmu kontroli jakości należy wykorzystać przy opracowywaniu krajowych systemów zarządzania granicami oraz przy ustalaniu priorytetów w korzystaniu z odpowiednich unijnych instrumentów finansowania (np. programów krajowych i instrumentów tematycznych w ramach Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (IZGW) będącego częścią Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami), w szczególności przy ocenie innych wniosków o finansowanie składanych przez Komisję.
- **Państwa członkowskie** powinny utworzyć **krajowe mechanizmy kontroli jakości** (krajowe „oceny Schengen”) obejmujące wszystkie elementy i funkcje krajowego systemu zintegrowanego zarządzania granicami oraz włączające wszystkie organy zaangażowane w zintegrowane zarządzanie granicami.
- Państwa członkowskie powinny aktywnie uczestniczyć w wizytach w ramach oceny Schengen koordynowanych przez Komisję oraz terminowo dostarczać wysokiej jakości dane na potrzeby ocen narażenia opracowywanych pod przewodnictwem Frontex.

[26] Oświadczenie członków Rady Europejskiej z 25–26 lutego 2021 r.
[27] Art. 3 ust. 1 lit. k) rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

Element 12: „mechanizm[y] solidarnościow[e], w szczególności unijn[e] instrument[y] finansowania;”[28]

Priorytety polityki

Skuteczne wdrażanie strategii europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami należy wesprzeć za pomocą środków ze **specjalnych funduszy UE**, w szczególności IZGW i Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI). **Fundusze UE** należy wykorzystać do wspierania działań w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami na szczeblu unijnym i krajowym, **podlegających jurysdykcji UE i określonych prawem UE**, tak by zapewnić jak największą europejską wartość dodaną. **Elementy europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami regulowane prawem krajowym** powinny być co do zasady finansowane ze **środków krajowych**.

Działania Fronteksu są prowadzone przy wykorzystaniu środków ze specjalnego budżetu Agencji wydzielonego z budżetu ogólnego UE. Agencja może również korzystać z finansowania unijnego przeznaczonego na projekty pomocy technicznej w państwach trzecich, zgodnie z przepisami odpowiednich instrumentów ukierunkowanych na wspieranie realizacji zewnętrznej polityki migracyjnej UE.

Wytyczne strategiczne

- Wykorzystanie unijnych instrumentów finansowania (np. programów krajowych w ramach IZGW) powinno być dostosowane do krajowych strategii zintegrowanego zarządzania granicami, planów działania i planów budowania zdolności. Należy określić jasne i dobrze sprecyzowane priorytety krajowe (np. EUROSUR, rozwój zdolności) oparte na priorytetach UE.
- Wyniki mechanizmu oceny Schengen i oceny narażenia powinny być uwzględniane przy ustalaniu priorytetów wykorzystania funduszy UE na szczeblu krajowym.
- Ścisła współpraca między Komisją a Fronteksem powinna doprowadzić do wytworzenia synergii między działaniami Fronteksu a działaniami finansowanymi z innych unijnych instrumentów finansowania oraz zapobiec podwójnemu finansowaniu.
- Specjalne finansowanie unijne z Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Granice) i działań szczególnych w ramach IZGW powinny pomóc państwom członkowskim w nabyciu wymaganego wyposażenia, które muszą oddać do dyspozycji Fronteksu zgodnie z art. 64 ust. 14 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Zwiększy to zdolność Agencji do wspierania państw członkowskich potrzebujących pomocy.

Element 13: „Prawa podstawowe”[29]

Priorytety polityki

[28] Art. 3 ust. 1 lit. l) rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.
[29] Art. 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

Pełne poszanowanie praw podstawowych jest głównym elementem europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami. Wdrażając europejskie zintegrowane zarządzanie granicami, **Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna musi zagwarantować ochronę praw podstawowych** podczas wykonywania swoich zadań zgodnie ze swoim mandatem. Działania podmiotów unijnych i krajowych w ramach Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej powinny się odbywać w pełnej zgodności ze stosownymi przepisami UE, w tym z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej, oraz ze stosownym prawem międzynarodowym. Obejmuje ono Konwencję genewską dotyczącą statusu uchodźców z 28 lipca 1951 r. i protokół do niej z 1967 r. oraz Konwencję o prawach dziecka. Należy również w pełni przestrzegać obowiązków związanych z dostępem do ochrony międzynarodowej, w szczególności zasady non-refoulement. W swoim wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie kontroli przesiewowej obywateli państw trzecich[30] Komisja zaproponowała, aby każde państwo członkowskie ustanowiło niezależny mechanizm monitorowania, tak by zagwarantować przestrzeganie praw podstawowych w związku z kontrolą przesiewową na granicach zewnętrznych oraz właściwe zbadanie wszelkich skarg dotyczących naruszenia praw podstawowych. Ten mechanizm monitorowania stanowiłby część zarządzania sytuacją migracyjną i jej monitorowania przewidzianych w proponowanym nowym rozporządzeniu w sprawie zarządzania azylem i migracją[31].

Wytyczne strategiczne

- Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna powinna we wszystkich działaniach na szczeblu unijnym i krajowym postępować zgodnie z przyjętą przez zarząd Fronteksu strategią w zakresie praw podstawowych oraz towarzyszącym jej planem działania.
- Wdrażając swoje krajowe strategie zintegrowanego zarządzania granicami, państwa członkowskie powinny działać przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych podczas całego cyklu operacyjnego wszystkich działań w zakresie zarządzania granicami i działań związanych z powrotami.
- Państwa członkowskie powinny opracować i wspierać pod względem operacyjnym krajowy mechanizm monitorowania praw podstawowych w odniesieniu do zarządzania granicami i powrotów.
- Prawa podstawowe powinny stanowić zasadniczy element programu szkolenia na szczeblu europejskim i krajowym dla wszystkich osób uczestniczących w kontroli granicznej lub działaniach związanych z powrotami. Te działania szkoleniowe powinny koncentrować się na ochronie osób wymagających szczególnego traktowania, w tym małoletnich.
- Podczas ocen prowadzonych w ramach zmienionego mechanizmu oceny i monitorowania Schengen szczególną uwagę należy zwrócić na weryfikację poszanowania praw podstawowych przy stosowaniu dorobku Schengen.

Element 14: „Kształcenie i szkolenia”[32].

[30] COM(2020) 612 z 23.9.2020.
[31] COM(2020) 610 z 23.9.2020.
[32] Art. 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

Priorytety polityki

We wszystkich obszarach europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami na szczeblu europejskim i krajowym należy zapewnić **dostępność wystarczającej liczby kompetentnych i wyszkolonych pracowników** w drodze ścisłej współpracy między akademiami szkoleniowymi w państwach członkowskich a Fronteksem.

Kształcenie i szkolenia powinny opierać się na **zharmonizowanych i wysokiej jakości wspólnych standardach szkoleniowych** dla stałej służby, uwzględniających potrzeby operacyjne, zadania i kompetencje prawne oraz kładących nacisk na jasne zrozumienie **wartości zapisanych w Traktatach**. Powinny propagować najwyższe standardy i najlepsze praktyki podczas wdrażania unijnych przepisów dotyczących granic i powrotów, ze szczególnym naciskiem na ochronę osób wymagających szczególnego traktowania, w tym dzieci, oraz poszanowanie praw podstawowych, a także powinny kształtować wspólną kulturę opartą na poszanowaniu praw podstawowych.

Wytyczne strategiczne

- Należy dalej rozwijać **wspólny podstawowy program szkoleń** oraz niezbędne narzędzia szkoleniowe na potrzeby zarządzania granicami i powrotów, w tym dotyczące ochrony dzieci oraz innych osób w szczególnie trudnej sytuacji, przy czym program ten powinien opierać się na wspólnych ogólnych ramach odniesienia w zakresie kwalifikacji opracowanych dla sektora (sektorowe ramy kwalifikacji dla straży granicznej i przybrzeżnej). Produkty te powinny uwzględniać plan działania w zakresie zdolności Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, który jest corocznie zatwierdzany przez zarząd. Program powinien również oferować dodatkowe kursy i seminaria szkoleniowe dotyczące zadań w zakresie zintegrowanego zarządzania granicami, zarówno dla stałej służby, jak i urzędników właściwych organów krajowych.
- Frontex powinien w dalszym ciągu rozwijać i wzbogacać **specjalne narzędzie szkoleniowe dla Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej** w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, Komisją, odpowiednimi agencjami UE i innymi zainteresowanymi stronami, z uwzględnieniem odpowiednich wyników badań i najlepszych praktyk.
- Należy w dalszym ciągu rozwijać **specjalistyczne działania szkoleniowe** dostosowane do zadań i uprawnień członków stałej służby, obserwatorów przymusowego powrotu i obserwatorów praw podstawowych, aby zaspokoić potrzeby operacyjne. Funkcjonariusze straży granicznej i pozostali członkowie zespołów powinni regularnie uczestniczyć w ćwiczeniach zgodnie z harmonogramem specjalistycznego szkolenia.
- Wszystkim członkom stałej służby, którzy mają być oddelegowani do działań operacyjnych, niezależnie od ich kategorii, należy zapewnić jednakowy poziom szkoleń w zakresie ochrony granic lub związanych z powrotami na szczeblu unijnym i krajowym. Ma to zapewnić, aby wszyscy funkcjonariusze europejskich straży granicznych i przybrzeżnych byli profesjonalistami i uzyskali odpowiednie przeszkolenie zgodnie z ich specjalizacją.

- Frontex powinien wdrożyć **wewnętrzny mechanizm kontroli jakości** zgodnie z europejskimi normami i wytycznymi dotyczącymi kształcenia i szkolenia, aby zapewnić wysoki poziom szkoleń, wiedzy fachowej i profesjonalizmu personelu statutowego realizującego działania operacyjne Agencji. Stan wdrożenia tego mechanizmu powinien być przedstawiany w rocznym sprawozdaniu z oceny i załączany do rocznego sprawozdania z działalności.
- Należy zachęcać do zdobywania wiedzy lub specjalistycznej wiedzy fachowej na podstawie doświadczenia i dobrych praktyk zdobytych za granicą podczas misji i operacji związanych z powrotami w innym państwie członkowskim. Taką możliwość należy zapewnić w szczególności poprzez program wymiany dla funkcjonariuszy straży granicznej uczestniczących w interwencjach powrotowych realizowanych przez Frontex.
- Należy szerzej rozważyć **utworzenie ośrodka szkoleniowego w ramach Fronteksu**, z należytym uwzględnieniem i wykorzystaniem bliższej współpracy i synergii z krajowymi instytucjami szkoleniowymi państw członkowskich. Celem jest koordynacja i usprawnienie rozwoju, realizacji i certyfikacji kształcenia i szkolenia straży granicznej i przybrzeżnej w oparciu o europejskie normy zapewnienia jakości, a także dalsze ułatwianie włączania wspólnej kultury europejskiej do organizowanych szkoleń.

Element 15: „Badania i innowacje”[33].

Priorytety polityki

Zintegrowane zarządzanie granicami należy wspierać najnowszą technologią i przyszłościowymi badaniami w zakresie odpowiednich nauk wspierających zawód strażnika granicznego. W tym celu na szczeblach unijnym i krajowym należy zapewnić terminowe i odpowiednio skoordynowane inwestycje w badania naukowe i innowacje.

Wytyczne strategiczne

- Aby operacje z zakresu kontroli granicznej stały się bardziej interoperacyjne i opłacalne, należy wykorzystywać **badania naukowe i innowacje** Należy propagować innowacyjne rozwiązania poprzez współpracę transgraniczną w celu uzyskania korzyści skali. Należy w dalszym ciągu rozwijać współpracę między Fronteksem i jednostkami ds. badań naukowych i innowacji organów granicznych państw członkowskich w obszarach priorytetowych. Organy kontroli granicznej powinny również znać **najnowsze osiągnięcia technologiczne**, wyprzedzając tendencje, wyzwania i zagrożenia, biorąc pod uwagę fakt, że również sieci przemytnicze i terroryści wykorzystują najnowszą technologię.
- Frontex powinien aktywnie uczestniczyć w działaniach w zakresie **monitorowania badań naukowych i innowacji** prowadzonych przez państwa członkowskie, UE i przemysł w obszarach objętych zintegrowanym zarządzaniem granicami, a także przez inne odpowiednie podmioty, w tym państwa trzecie i inne organizacje.

[33] Art. 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

- Frontex powinien wspierać państwa członkowskie i Komisję w procesie opracowywania i realizacji właściwych programów ramowych Unii w zakresie działalności badawczej i innowacyjnej związanej ze zintegrowanym zarządzaniem granicami.
- Korzystanie z badań naukowych i innowacji musi być zgodne z wymogami przepisów UE dotyczących ochrony danych.

6. ZARZĄDZANIE WIELOLETNIM CYKLEM POLITYKI STRATEGICZNEJ

Głównym celem cyklu polityki w zakresie EUIBM jest zapewnienie, aby w ciągu kolejnych pięciu lat unijne priorytety polityczne zostały odpowiednio przełożone na cele i działania operacyjne Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

Planowanie długoterminowe jest konieczne, lecz bardzo dynamiczne środowisko polityczne i wrażliwe środowisko operacyjne EUIBM wymagają także stałego monitorowania rozwoju sytuacji i elastycznego dostosowywania się do zmieniających się potrzeb. W wieloletniej polityce strategicznej dotyczącej EUIBM należy zatem również ustanowić odpowiedni mechanizm zapewniający skuteczne ramy zarządzania, które towarzyszyłyby pomyślnej realizacji cyklu.

Mechanizm ten należy włączyć do cyklu Schengen, którego początkiem jest coroczne sprawozdanie w sprawie stanu strefy Schengen. Sprawozdanie w sprawie stanu strefy Schengen zostaje przyjęte razem z niniejszym dokumentem strategicznym. Cykl Schengen umożliwi monitorowanie realizacji cyklu EUIBM w różnych grupach:

- Dzięki corocznym spotkaniom **forum Schengen** Parlament Europejski, Rada i Komisja będą mogły dokonać przeglądu wdrażania EUIBM oraz wyznaczyć dodatkowy kierunek polityczny dla Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.
- Organizowane raz na kwartał posiedzenia **Rady ds. Schengen** powinny zapewniać przegląd i wnioski dotyczące zarządzania strefą Schengen, a także impuls polityczny w odniesieniu do kluczowych kwestii strategicznych związanych z wdrażaniem EUIBM. Posiedzenia Rady stanowią okazję do omówienia na szczeblu politycznym kwestii dotyczących Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, w tym Fronteksu, oraz – w stosownych przypadkach – wydania strategicznych zaleceń i monitorowania ich wdrażania.
- Dodatkowe kierownictwo strategiczne zostanie również zapewnione na posiedzeniu wysokiego szczebla zarządu Agencji.

Coroczne obrady w ramach **współpracy międzyparlamentarnej**, o której mowa w art. 112 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, mogłyby stanowić okazję do zapewnienia skutecznego wykonywania funkcji kontrolnych Parlamentu Europejskiego wobec Agencji oraz parlamentów narodowych wobec odpowiednich organów krajowych w zakresie wdrażania europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami.

Obrady te można byłoby skoordynować z przygotowaniami do corocznych spotkań **forum Schengen**.

7. *WNIOSKI*

Komisja opracowała niniejszy dokument strategiczny z myślą o osiągnięciu wspólnego porozumienia między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie sposobu, w jaki Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna powinna wdrażać EUIBM w ciągu najbliższych pięciu lat.

W związku z tym Komisja wzywa Parlament Europejski i Radę do omówienia niniejszego dokumentu strategicznego, w którym określono **wieloletnią politykę strategiczną** EUIBM, oraz o przekazanie Komisji swoich opinii.

Jednocześnie, biorąc pod uwagę znaczenie ustanowienia odpowiednich **mechanizmów w celu zapewnienia skutecznych ram zarządzania** towarzyszących realizacji cyklu, Komisja zwraca się do obu instytucji o przedstawienie opinii na temat jej pomysłów dotyczących bardziej regularnego przekazywania ukierunkowanych wskazówek, które uzupełniałyby pięcioletnie **priorytety polityczne** i **wytyczne strategiczne**.

W oparciu o wkład polityczny obu instytucji w wyżej wymienione zagadnienia Komisja przyjmie komunikat określający wieloletnią politykę strategiczną dla EUIBM i zarządzanie nim.

Ramy czasowe cyklu EUIBM	
Działania na rzecz realizacji wieloletniego cyklu polityki strategicznej	***Orientacyjny harmonogram***
Komisja przedstawia dokument strategiczny określający wieloletnią politykę strategiczną w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami	II kwartał 2022 r.
Parlament Europejski i **Rada** omawiają dokument strategiczny określający wieloletnią politykę strategiczną w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami	III kwartał 2022 r.
Komisja przyjmuje komunikat ustanawiający wieloletnią politykę strategiczną w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami	IV kwartał 2022 r.
Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej przyjmuje strategię techniczną i operacyjną w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami	II kwartał 2023 r. (6 miesięcy po publikacji komunikatu Komisji)
Państwa członkowskie dostosowują swoje krajowe strategie zintegrowanego zarządzania granicami	IV kwartał 2023 r. (12 miesięcy po publikacji komunikatu Komisji)
Komisja ocenia wieloletnią politykę strategiczną w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami	IV kwartał 2026 r. (48 miesięcy po publikacji komunikatu Komisji)
Komisja przedstawia drugi dokument strategiczny, w którym opracuje się kolejną wieloletnią politykę strategiczną w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami	Koniec 2027 r.