

ANASTAZJA GAJDA¹

Najnowsze technologie i zarządzanie granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej

Złożony do redakcji: 24.02.2020. Zaakceptowany do druku: 28.08.2020

Streszczenie

Artykuł koncentruje się na normatywnym, instytucjonalnym i operacyjnym projekcie Unii Europejskiej jako obszarze, w którym znaczna część bezpieczeństwa wewnętrznego jest zapewniana właśnie przez najnowsze technologie i wielkoskalowe systemy informacyjne. Następnie przechodzi się do analizy wyzwań prawnych wynikających z tworzenia systemu tzw. inteligentnych granic (ang. *smart borders*), tj. granic opartych na zautomatyzowanej kontroli granicznej oraz interoperacyjności wszystkich wielkoskalowych systemów informatycznych.

W artykule stawia się dwa zasadnicze pytania badawcze. Po pierwsze, jak te nowe zjawiska wpływają na skuteczne zarządzanie granicami zewnętrznymi w UE? Po drugie, czy istniejące unijne ramy prawne mogą udźwignąć tę zmiany? Wydaje się bowiem, iż dążenie do zapewnienia interoperacyjności może wywołać napięcia leżące u podstaw budowy i realizacji przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE (dalej: PWBIS) – im bardziej interoperacyjne będą systemy informatyczne Unii, tym mniej spójny może być z nimi unijny porządek prawny.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi, nowe technologie, interoperacyjność, wielkoskalowe systemy informacyjne, inteligentne granice (*smart borders*).

¹ Dr hab. Anastazja Gajda – Instytut Nauk Prawnych, Uniwersytet Opolski (Polska); e-mail: agajda@uni.opole.pl; ORCID: 0000-0003-4446-1055. Badania nie są finansowane przez żadną instytucję.

ANASTAZJA GAJDA

State-of-the-Art Technologies and Managing the External Borders of the European Union

Submitted: 24.02.2020. Accepted: 28.08.2020

Abstract

The article focuses on the normative, institutional, and operational design of the European Union as an area where a considerable part of internal security is based on state-of-the-art technologies and large-scale information systems. This is followed by an analysis of the legal challenges arising from the establishment of so-called smart borders, i.e. borders involving automated border control and the interoperability of all large-scale information systems.

The article poses two fundamental research questions. Firstly: how do these new phenomena affect the effectiveness of management of the external borders in the EU? Secondly: are the existing legal frameworks able to bear the changes that are occurring? It seems that the aspiration towards interoperability may cause tensions underlying the establishment and functioning of the area of freedom, security, and justice (AFSA) in the EU – if the EU's information systems become more and more interoperable, then the EU legal order may become less and less consistent with them.

Keywords: European Union, integrated management of external borders, new technologies, interoperability, large-scale information systems, smart borders.

Wprowadzenie

Nadrzędnym celem polityki Unii Europejskiej dotyczącej kontroli granicznej jest opracowanie i wdrożenie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami (ang. *Integrated Border Management* – dalej IBM), zarówno na poziomie państw członkowskich UE, jak i samej Unii. Na pojęcie IBM składa się wiele elementów². Wśród nich znajduje się też stosowanie najnowszych technologii (w tym wielkoskalowych systemów informacyjnych) oraz środków technicznych i operacyjnych (wykorzystywanych w ramach strefy Schengen), związanych z kontrolą graniczną, skutecznym rozwiązywaniem problemu nielegalnej imigracji oraz zwalczaniem przestępczości transgranicznej.

W 2015 r. Europa doświadczyła „kryzysu migracyjnego” wiążącego się z przybyciem na granice zewnętrzne UE setek tysięcy osób poszukujących ochrony oraz lepszych perspektyw życia. Kryzys uwidocznił kruchość unijnego systemu kontroli granic. Zagrożone zostało utrzymanie bezpieczeństwa granic wewnętrznych, płynny przepływ na przejściach granicznych, wywiązanie się z obowiązku zapewnienia podróżnym godnego traktowania i zapewnienie przestrzegania praw podstawowych jednostki³.

Sytuacja ta wymusiła przyspieszenie dążenia do bardziej nowoczesnego i skutecznego zarządzania granicami poprzez zastosowanie najnowocześniejszych technologii⁴. Obecny system kontroli granicznej charakteryzuje się stosowaniem rozmaitych rozwiązań technologicznych oraz centralnych systemów informacyjnych UE ukierunkowanych na identyfikację osób. Stopniowo stały się one niezbędnymi narzędziami działań Unii w zakresie zapewniania bezpieczeństwa i zarządzania granicami, dostarczając innowacyjnych rozwiązań służących m.in. poprawie komunikacji i współpracy między państwami członkowskimi, bezpieczeństwu dokumentów tożsamości oraz wzmocnieniu kontroli na granicach zewnętrznych. Wprowadzane zmiany w polityce kontroli granicznej UE obejmują także coraz

² Por. art. 3 Rozporządzenia 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. Urz. UE 2019 L 295/1, dalej: Rozporządzenie 2019/1896.

³ P. Trauttmansdorff, *The Politics of Digital Borders*, [w:] C. Günay, N. Witjes (red.), *Border Politics Defining Spaces of Governance and Forms of Transgressions*, Springer 2017, s. 108 i n.

⁴ J. Jeandesboz, *Smartening border security in the European Union: An associational inquiry*, „Security Dialogue” 2016, 47(4), s. 292–295.

częstsze wykorzystywanie nowych baz danych (m.in. systemów nadzoru, danych biometrycznych) i systemów automatycznej kontroli granic. Obecnie to System Informacyjny Schengen (tzw. SIS II) i Wizowy System Informacyjny (VIS) są najważniejszymi i najczęściej wykorzystywanymi systemami w codziennej praktyce związanej z kontrolą graniczną.

Ponadto Unia projektuje i wprowadza także rozmaite systemy unowocześniania granic (np. system wjazdu/wyjazdu⁵, system ETIAS⁶ i ECRIS-TCN⁷), by umożliwić wspólne i skuteczne zarządzanie przepływami podróżnych⁸. Tendencje te przyspiesza proces technologizacji i digitalizacji bezpieczeństwa granic⁹. Oprócz systemu GPS i satelitarnego wspomaganie nadzoru obszarów okołogranicznych na samej granicy technologizacja obejmuje korzystanie z czytników paszportowych z danych biometrycznych do weryfikacji tożsamości oraz ze zautomatyzowanych procesów monitorowania przepływów osób¹⁰.

Zmiany te stanowią sedno toczącej się debaty na temat nowej polityki kontroli granic, praktyk przekraczania granic oraz szerszej roli i znaczenia przemysłu bezpieczeństwa w UE¹¹. W rezultacie kontrola granic ewoluje od „wąskiej” ochrony terytorium przez straż graniczną do złożonego procesu zaawansowanej technologii,

⁵ Zob.: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2226 z dnia 30 listopada 2017 r. ustanawiające system wjazdu/wyjazdu (EES) w celu rejestrowania danych dotyczących wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich i danych dotyczących odmowy wjazdu w odniesieniu do takich obywateli oraz określające warunki dostępu do EES na potrzeby ochrony porządku publicznego i zmieniające konwencję wykonawczą do układu z Schengen i rozporządzenia (WE) nr 767/2008 i (UE) nr 1077/2011, Dz. Urz. UE 2017 L 327/20.

⁶ Zob.: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1240 z dnia 12 września 2018 r. ustanawiające europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) i zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1077/2011, (UE) nr 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 i (UE) 2017/2226, Dz. Urz. UE 2018 L 236/1.

⁷ Zob.: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/816 z dnia 17 kwietnia 2019 r. ustanawiające scentralizowany system służący do ustalania państw członkowskich posiadających informacje o wyrokach skazujących wydanych wobec obywateli państw trzecich i bezpaństwowców (ECRIS-TCN) na potrzeby uzupełnienia europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1726, Dz. Urz. UE 2019 L 135/1.

⁸ Ich pełne uruchomienie planowane jest do 2021 r.

⁹ Zob.: D. Broeders, *The New Digital Borders of Europe. EU Databases and Surveillance of Irregular Migrants*, „International Sociology” 2007, 22(1), s. 71–92.

¹⁰ P. Lehtonen, P. Aalto, *Smart and secure borders through automated border control systems in the EU? The views of political stakeholders in the Member States*, „European Security” 2017, 26(2), s. 207 i n.

¹¹ N. Vaughan-Williams, *Europe's border crisis: biopolitical security and beyond*, Oxford 2015, s. 21–28.

prowadzącego do szerszej koncepcji bezpieczeństwa granic, w tym zarządzania danymi na dużą skalę w cyberprzestrzeni¹².

Opracowanie koncentruje się na normatywnym, instytucjonalnym i operacyjnym projekcie UE jako obszarze, w którym znaczna część bezpieczeństwa wewnętrznego jest zapewniana właśnie przez najnowsze technologie i wielkoskalowe systemy informacyjne. Następnie przechodzi się do analizy wyzwań prawnych wynikających z tworzenia systemu tzw. inteligentnych granic (ang. *smart borders*), tj. granic opartych na zautomatyzowanej kontroli granicznej oraz interoperacyjności wszystkich wielkoskalowych systemów informatycznych.

W artykule stawia się dwa zasadnicze pytania badawcze. Po pierwsze, jak te nowe zjawiska wpływają na skuteczne zarządzanie granicami zewnętrznymi w UE? Po drugie, czy istniejące unijne ramy prawne mogą udźwignąć tę zmiany? Wydaje się bowiem, iż dążenie do zapewnienia interoperacyjności może wywołać napięcia leżące u podstaw budowy i realizacji przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE (dalej: PWBis) – im bardziej interoperacyjne będą systemy informatyczne Unii, tym mniej spójny może być z nimi unijny porządek prawny.

Cyfryzacja (digitalizacja) granic zewnętrznych Unii Europejskiej

Technologia odgrywa znaczącą rolę w zakresie personalizacji granic. Kontrola graniczna jest niezwykle złożonym problemem, gdy weźmie się pod uwagę zmienność jej celów¹³. Funkcjonariusze straży granicznej często porównują swoje zadania do ściskania balonu: jeśli ściskasz jeden koniec, rozszerza się on na drugim¹⁴. Wykorzystywanie nowych technologii jest często prezentowane jako rozwiązanie tego problemu, szczególnie przez decydentów politycznych i branżę elektronicznych systemów zabezpieczeń. Bazy danych są promowane jako efektywne narzędzia służące obserwowaniu migrantów i dlatego wykorzystuje się je w kontroli granicznej¹⁵.

¹² M. Heiskanen, *Borders games: from duel to Russian roulette at the border*, [w:] E. Vallet (red.), *Borders, fences and walls: state of insecurity?*, Farnham 2014, s. 69–70.

¹³ V. Ferraris, *Border control: a new frontier for automated decision making and profiling?*, [w:] N. Creemers, D. Guagnin, B.J. Koops (red.), *Profiling Technologies in Practice. Applications and Impact on Fundamental Rights and Values*, Nijmegen 2015, s. 90.

¹⁴ R. Koslowski, *The Evolution of Border Controls as a Mechanism to Prevent Illegal Immigration*, Migration Policy Institute 2011, s. 7, <https://www.migrationpolicy.org/research/evolution-US-border-controls-illegal-immigration> (dostęp: 1.02.2020).

¹⁵ V. Ferraris, op. cit., s. 90.

Najnowsze technologie wpłynęły na mobilność ludzi oraz sposób kontroli podróży. Dawniej po przybyciu na lotnisko podróżni udawali się do urzędnika imigracyjnego¹⁶. Teraz coraz bardziej powszechne staje się korzystanie z kiosków, w których skanuje się paszporty i zbiera określone informacje, albo przechodzi się przez bramkę, która otwiera się automatycznie po zeskanowaniu paszportu lub innego dokumentu tożsamości. Dzięki takim metodom dochodzi jedynie do minimalnych lub okazjonalnych interakcji z urzędnikiem imigracyjnym. Metody te różnią się także w zależności od obywatelstwa podróżnego (np. automatyczne kontrole paszportowe mogą obowiązywać tylko obywateli państwa portu lotniczego i tych obywateli innych państw, które zawarły specjalne umowy z państwem portu lotniczego) oraz od tego, czy podróżni zarejestrowali się do specjalnej usługi (np. *Global Entry* w Stanach Zjednoczonych Ameryki)¹⁷. Całkowicie automatyczne kontrole graniczne stają się w niektórych miejscach świata realne w krótkiej perspektywie czasowej, w innych – deklarowanym celem¹⁸.

Jednak nie każda nowa technologia natychmiast rodzi nowe wyzwania prawne. W pełni autonomiczny proces decyzyjny, w tym decyzje robotów dotyczące stosowania siły zagrażającej życiu oraz świadczenie pomocy wymagają wprowadzenia nowych przepisów. W innych przypadkach (np. w zakresie ochrony praw podstawowych jednostki i danych osobowych) istniejące już do tej pory ramy prawne można uznać za wystarczające. Problemem nie jest sama w sobie ochrona prawna, ale jej egzekwowanie. Z uwagi na to, iż presja, by ingerować w prywatność migrantów, prawdopodobnie będzie się nasilać, ważne jest, aby stworzyć efektywne zabezpieczenia przed naruszaniem praw podstawowych jednostki powodowane wysoko technologicznie zaawansowanym nadzorem¹⁹.

Zintegrowane zarządzanie granicami UE i jego dalszy rozwój został zaprojektowany jako operacyjnie wydzielony ze współpracy w ramach Schengen. Miało to służyć zwiększeniu jego skuteczności oraz podziałowi odpowiedzialności między państwami członkowskimi UE na granicach zewnętrznych w celu zapewnienia

¹⁶ P. Hanke, D. Vitiello, *High-Tech Migration Control in the EU and Beyond: The Legal Challenges of “Enhanced Interoperability”*, [w:] E. Carpanelli, N. Lazzarini (red.), *Use and Misuse of New Technologies*, Springer 2019, s. 3.

¹⁷ Zob. szeroko na ten temat: <https://www.cbp.gov/travel/trusted-traveler-programs/global-entry> (dostęp: 1.02.2020).

¹⁸ Takie plany są np. w Zjednoczonych Emiratach Arabskich, zob. na ten temat: C. Malek, *UAE to Phase out Immigration Officers in Favour of AI by 2020*, „The National” 2018, <https://www.thenational.ae/uae/government/uae-to-phase-out-immigration-officers-in-favour-of-ai-by-2020-1.704633> (dostęp: 1.02.2020).

¹⁹ P. Hanke, D. Vitiello, op. cit., s. 4.

bezpieczeństwa wewnętrznego w ramach PWBiS²⁰. Od samego początku poszukiwanie tego wzrostu efektywności przyczyniało się także do kształtowania IBM jako swobodnego laboratorium do testowania wszelkich najnowocześniejszych technologii wykorzystywanych w nadzorze granic²¹.

Opcji politycznej dla zaawansowanego technologicznie systemu kontroli granic sprzyja także ustanowienie prawnego powiązania między unijną polityką dotyczącą kontroli granicznej a działaniami zewnętrznymi Unii w dziedzinie migracji. Umożliwia to bowiem rozszerzenie obszaru operacyjnego objętego wspólnymi zakazami i nadzorem daleko przed zewnętrzną linią strefy Schengen²². Dodatkowo zintegrowany nadzór morski (ang. *Integrated Maritime Surveillance* – IMS) został powiązany z budową wspólnego mechanizmu wymiany informacji (ang. *Common Information Sharing Environment* – CISE)²³.

W ten oto sposób cyfrowe zarządzanie granicami Unii stało się konstytutywnym elementem rozwoju zewnętrznych granic UE jako fikcji prawnej²⁴. Nakreślona przy tym została także unikalna typologia „wirtualnych” granic UE. Takie wirtualne granice można śmiało określić jako strefę buforową, funkcjonalnie i administracyjnie połączoną z zewnętrznym otoczeniem²⁵.

Zewnętrzny wymiar unijnej polityki dotyczącej kontroli granicznej opiera się przede wszystkim na sieciach satelitarnych oraz sieciach czujników (sensorów). Dzięki temu uzyskuje się obrazy wywiadowcze sytuacji na przedpolu granicy, które są niezbędne do wyeliminowania martwych punktów w ramach zachowania ciągłości bezpieczeństwa²⁶. Ten wymiar zewnętrzny charakteryzuje się także wykorzystywaniem identyfikatorów biometrycznych, skanerów bezpieczeństwa²⁷ i innych zaawansowanych technologicznie systemów, usprawniających automatyzację admi-

²⁰ Ibidem, s. 11.

²¹ H. Dijstelbloem, A. Meijer, M. Besters, *The Migration Machine*, [w:] H. Dijstelbloem, A. Meijer (red.), *Migration and the New Technological Borders of Europe*, London 2011, s. 15.

²² M.A. Beuving, *Frontex. Its Role and Organisation*, [w:] J. Monar (red.), *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Brussels 2010, s. 220.

²³ COM(2014) 451 final, Bruksela, 8.07.2014.

²⁴ Na temat fikcji prawnej zewnętrznych granic UE w oderwaniu od zakresu terytorialnego prawa Unii określonego w art. 52 TUE i 355 TFUE, zob: D. Thym, *Legal Framework for Entry and Border Controls*, [w:] K. Hailbronner, D. Thym (red.), *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, München–Oxford 2016, s. 40 i n.

²⁵ P. Hanke, D. Vitiello, op. cit., s. 12.

²⁶ D. Bigo, *The European Internal Security Field: Stakes and Rivalries in a Newly Developing Area of Police Intervention*, [w:] M. Anderson, M. den Boer (red.), *Policing Across National Boundaries*, London 1994, s. 161–173.

²⁷ R. Bellanova, G. González-Fuster, *Politics of Disappearance: Scanners and (Unobserved) Bodies as Mediators of Security Practices*, „International Political Sociology” 2013, 7(2), s. 188–209.

nistracyjnych procesów pobierania odcisków palców, weryfikacji tożsamości i monitorowania przepływów migracyjnych. Z kolei wewnętrzny wymiar unijnej polityki dotyczącej kontroli granicznej dokonuje się dzięki wykorzystywaniu wielkoskalowych systemów informacyjnych dostępnych dla krajowych organów ścigania²⁸.

Funkcjonalna konstrukcja unijnej polityki w zakresie kontroli granicznej została uzupełniona także w wymiarze instytucjonalnym. Chodzi o wyspecjalizowane agencje funkcjonujące w ramach PWBis, tj. przede wszystkim Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną (Frontex) oraz Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi (eu-Lisa)²⁹. Spełniają one dwa podstawowe zadania. Po pierwsze, koordynują współpracę między instytucjami Unii, jej państwami członkowskimi oraz państwami trzecimi. Po drugie, zarządzają najnowocześniejszymi urządzeniami w zakresie kontroli granicznych i migracji.

Należy jednak zaznaczyć, iż rozwój zaawansowanego technologicznie, wielowarstwowego systemu zarządzania granicami nie zapobiegł pojawieniu się istotnych napięć strukturalnych między państwami członkowskimi Unii, co wiąże się z brakiem solidarności, wzajemnego zaufania oraz lojalnej współpracy. Nie udało się także ochronić obywateli Unii przed tzw. „hybrydowymi zagrożeniami”³⁰ związanymi z terroryzmem oraz przestępczością międzynarodową. Nie zapobiegł również wielkiej liczbie śmiertelnych ofiar w trakcie nielegalnych podróży migracyjnych³¹. Chociaż instytucje Unii uznały to masowe przemieszczanie się migrantów i uchodźców za „zjawisko normalne”³² zarówno dla UE, jak i państw partnerskich, to jednak unijna odpowiedź potwierdziła uznanie przepływów obywateli państw trzecich za zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego (nie respektując tym samym zasad zawartych w Kodeksie granicznym Schengen³³).

²⁸ P. Hanke, D. Vitiello, op. cit., s. 12.

²⁹ Zob. m.in.: S. Carrera, L. den Hertog, J. Parkin. *The Peculiar Nature of EU Home Affairs Agencies in Migration Control: Beyond Accountability versus Autonomy?*, „European Journal of Migration and Law” 2013, 15(4), s. 337 i n. oraz A.M. Kosińska, *Rola unijnych agencji migracyjnych w kreowaniu standardów zarządzania bezpieczeństwem migracyjnym w dobie europejskiego kryzysu migracyjnego*, „Studia Migracyjne. Przegląd Migracyjny” 2019, 2, s. 101–129.

³⁰ Zob.: JOIN(2016)18 final, Bruksela, 6.04.2016; European Commission, *A Europe that protects: EU works to build resilience and better counter hybrid threats*, Brussels, 13 June 2018.

³¹ Zob.: United Nations High Commission for Refugees (UNHCR), *Mediterranean death toll soars, 2016 is deadliest year yet*, 25.10.2016, <https://www.unhcr.org/news/latest/2016/10/580f3e684/mediterranean-death-toll-soars-2016-deadliest-year.html> (dostęp: 1.02.2020).

³² Zob.: COM(2016) 385 final, Bruksela, 7.06.2016, s. 6.

³³ Zob.: preambuła, motyw 26 Kodeksu granicznego Schengen: „Migracji ani przekraczania granic zewnętrznych przez dużą liczbę obywateli państw trzecich nie powinno się uznawać *per se* za zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego” i zupełnie odwrotnie zob.:

W czasie trwania kryzysu migracyjnego z 2015 r. pojawiły także się dwie nowe tendencje mocno powiązane z nowoczesnym technologicznie wymiarem kontroli granicznej. Chodzi o aktywne wykorzystywanie dronów na zewnętrznych granicach Unii oraz ponowne położenie nacisku na kwestię tzw. zwiększonej interoperacyjności unijnych baz danych w zakresie migracji, azylu i współpracy policyjnej³⁴. Tendencje te zostały następnie przekształcone w podstawowe elementy strukturalne zmierzające do ustanowienia „rzeczywistej i skutecznej unii bezpieczeństwa”³⁵, opartej na zupełnie nowym „związku obronności i bezpieczeństwa”³⁶. Kryzys migracyjny stanowił poligon doświadczalny do decydującego przejścia w kierunku europejskiego wielowymiarowego podejścia do kwestii bezpieczeństwa i obrony, otwierając jednocześnie „nową fazę zintegrowanego zarządzania granicami”³⁷ oraz nowe podejście do interoperacyjności systemów informacyjnych Unii³⁸.

Unijna struktura inteligentnych granic (*Smart Borders*)

Reakcja UE na kryzys migracyjny z 2015 r. objęła dwa czynniki zmian: tworzenie inteligentnych granic (ang. *smart borders*) oraz zwiększenie interoperacyjności unijnych baz danych dotyczących migracji, azylu i współpracy policyjnej³⁹.

Zmiany wprowadzone w ramach realizacji idei inteligentnych granic to, m.in. trzy istotne rozwiązania wprowadzone w ramach odnowionej strategii zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi⁴⁰. Rozwiązanie prawne ustanawia

Rada Europejska, *Posiedzenie Rady Europejskiej (18 października 2018 r.) – Konkluzje*, EUCO 13/18, Bruksela 18.10.2018.

³⁴ P. Hanke, D. Vitiello, op. cit., s. 13–14.

³⁵ Zob.: Komisja Europejska, *Europejska agenda bezpieczeństwa*, COM(2015) 185 final, Strasburg, 28.04.2015; Rada Europejska, *Posiedzenie Rady Europejskiej (15 grudnia 2016 r.) – Konkluzje*, EUCO 34/16, Bruksela, 15.12.2016. Szeroko na temat prawnego rozwoju unii bezpieczeństwa zob.: S. Carrera, V. Mitsilegas (red.), *Constitutionalising the Security Union. Effectiveness, Rule of Law and Rights in Countering Terrorism and Crime*, Brussels 2017.

³⁶ Zob.: *The Defence-Security Nexus. Towards an EU Collective Security*, European Political Strategy Centre Strategic Notes No. 28, 18.10.2017, https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_strategic_note_28_-_the_defence-security_nexus_-_towards_an_eu_collective_security.pdf (dostęp: 1.02.2020). W kontekście globalnej strategii UE zob.: Rada Unii Europejskiej, *Konkluzje Rady w sprawie bezpieczeństwa i obrony w kontekście globalnej strategii UE – Konkluzje Rady (19 listopada 2018 r.)*, 13978/18, Bruksela, 19.11.2018.

³⁷ Zob.: COM(2016) 230 final, Bruksela, 20.04.2016, s. 6.

³⁸ Zob.: COM(2017) 261 final, Bruksela, 16.05.2017, s. 8.

³⁹ Zob.: European Parliament, *Interoperability package. Presentation by Julian King, Commissioner for the Security Union, at the LIBE Committee of the European Parliament*, 15.01.2018, LIBE/8/11944.

⁴⁰ Zob.: art. 3 Rozporządzenia 2019/1896.

system wjazdu /wyjazdu (EES). Z operacyjnego punktu widzenia to regularne korzystanie z patrolowania przestrzeni powietrznej oraz współpraca między agencjami w ramach trzeciego etapu Eurosur⁴¹. W perspektywie instytucjonalnej doszło do przekształcenia *Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej*⁴² w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej (powszechnie zwaną Frontex). W latach 2016 i 2019 doszło do rozszerzenia mandatu terytorialnego i kompetencji operacyjnych tej agencji w zakresie wzmacniania zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi Unii⁴³.

Kluczowe wydarzenie prawne stanowiła realizacja „starego” projektu KE w sprawie ustanowienia systemu wjazdu/wyjazdu (EES). Projekt ten został zaprezentowany ponownie w 2016 r. wraz z modyfikacjami tych rozwiązań, które uniemożliwiły jego pierwotne przyjęcie jeszcze w 2013 r.⁴⁴. Ten zrewidowany projekt z 2016 r. znacznie rozszerzył prawo dostępu organów ścigania, wydłużył okresy przechowywania danych i łączył w ramach nowego rozporządzenia w sprawie EES stare wnioski dotyczące EES i programu rejestrowania podróży (RTP)⁴⁵. Ponadto zintegrował infrastrukturę techniczną niezbędną do zapewnienia interoperacyjności między EES, a wcześniej istniejącym wizowym systemem informacyjnym (VIS)⁴⁶ i nowym europejskim systemem informacji o podróży i zezwoleń na podróż (ETIAS).

Przyjęcie „pakietu inteligentnych granic” z 2016 r. doprowadziło także do wprowadzenia istotnych zmian w Kodeksie granicznym Schengen mających na celu uruchomienie zautomatyzowanych kontroli granicznych (poprzez wprowadzenie bramek elektronicznych) oraz systemów samoobsługi do wstępnego rejestrowania danych w systemie wjazdu/wyjazdu. Jednocześnie wzmocniono komponent anty-

⁴¹ Zob.: COM (2014) 207 final, Bruksela, 8.04.2014. Na temat faz (etapów) tworzenia Eurosur zob.: KOM (2008) 68 wersja ostateczna, Bruksela, 13.02.2008.

⁴² Zob.: Dz. Urz. UE 2004 L 349/1.

⁴³ Zob.: Dz. Urz. UE 2016 L 251/1 oraz Dz. Urz. UE 2019 L 295/1. Szeroko na temat nowych uprawnień Frontexu zob. m.in.: A.M. Kosińska, op. cit., s. 101–129 i R. Bossong, *The Expansion of Frontex. Symbolic Measures and Long-term Changes in EU Border Management*, „SWP Comment” 2019, 12(47), s. 1 i n.

⁴⁴ Zob.: Komisja Europejska, *„Inteligentne granice”: zwiększanie mobilności i bezpieczeństwa*, Komunikat prasowy, IP/13/162, 28.02.2013. Zob. też m.in.: J. Jeandesboz, D. Bigo, B. Hayes, S. Simon, *The Commission’s Legislative Proposals on Smart Borders: Their Feasibility and Costs. Study*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens’ Rights and Constitutional Affairs Justice, Freedom and Security, Brussels 2013 oraz A. Gajda, *Znaczenie unijnego systemu wjazdu/wyjazdu dla wzmocnienia i skutecznego zarządzania granicami zewnętrznymi UE*, „Przegląd Europejski” 2018, 3, s. 85–103.

⁴⁵ Zob.: European Commission, *Smart Borders Package: Questions & Answers*, MEMO/16/1249, Brussels 6.04.2016, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_1249 (dostęp: 1.02.2020).

⁴⁶ Zob.: Dz. Urz. UE 2004 L 213/5.

terrorystyczny IBM poprzez kolejną zmianę Kodeksu granicznego Schengen umożliwiającą przeprowadzanie systematycznych kontroli wszystkich osób (w tym także obywateli Unii) z wykorzystaniem odpowiednich baz danych przez odpowiednie organy straży granicznej państw członkowskich Unii⁴⁷.

Dodatkowe modyfikacje unijnego systemu prawnego regulującego zarządzanie granicami zewnętrznymi UE mogą także w znaczący sposób przyczynić się do nowego kształtowania się tych granic. Chodzi bowiem o udoskonalenie Systemu Informacyjnego Schengen (SIS II) w zakresie wykorzystywania identyfikatorów biometrycznych oraz o możliwość automatycznego przeszukiwania danych daktyloskopijnych w celu egzekwowania prawa⁴⁸, a także o rozszerzenie zakresu stosowania europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych na obywateli państw trzecich (ECRIS-TNC)⁴⁹. To także istotne wzmocnienie pozycji i uprawnień Agencji Unii Europejskiej ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA)⁵⁰. W końcu cyfryzacja rozpatrywania wniosków wizowych, zaproponowana przez Komisję Europejską w celu stworzenia „lepszej synergii między polityką wizową UE a polityką w zakresie stosunków zewnętrznych UE”, dopełnia strukturę inteligentnych granic w UE⁵¹.

Interoperacyjność w tworzeniu inteligentnych granic UE

„Spoiwem technicznym” łączącym wszystkie elementy tego imponującego otoczenia wymiany informacji jest koncepcja **zwiększonej interoperacyjności**⁵². Została

⁴⁷ Zob.: Dz. Urz. UE 2017 L 74/1.

⁴⁸ Zob.: Dz. Urz. UE 2018 L 312/14 oraz Dz. Urz. UE 2018 L 312/56.

⁴⁹ Zob.: Dz. Urz. UE 2019 L 135/1 oraz Dz. Urz. UE 2019 L 151/143.

⁵⁰ Zob.: Dz. Urz. UE 2018 L 295/99.

⁵¹ Zob.: COM(2018) 251 final, Bruksela, 14.03.2018. Zob. także: COM(2018) 302 final, Bruksela, 15.05.2018.

⁵² Zob.: COM(2016) 205 final, Bruksela, 6.04.2016 oraz JOIN (2017) 41 final, Bruksela, 10.11.2017, p. 2. Szeroko na temat interoperacyjności zob. m.in.: T. Quintel, *Connecting personal data of Third Country Nationals. Interoperability of EU databases in the light of the CJEU's case law on data retention*, „Law Working Paper Series” 2018, 2 https://www.researchgate.net/publication/323924372_Connecting_Personal_Data_of_Third_Country_Nationals_Interoperability_of_EU_Databases_in_the_Light_of_the_CJEU's_Case_Law_on_Data_Retention (dostęp: 1.02.2020); T. Bunyan, *Briefing. The interoperability of Justice and Home Affairs databases*, Statewatch, March 2018, <http://www.statewatch.org/analyses/no-340-interoperability-briefing.pdf> (dostęp: 1.02.2020); K. Tomaszycycki, *The Interoperability of European Information Systems for Border and Migration Management and for Ensuring Security*, „Facta Universitatis Series: Law and Politics” 2018, 16(3), s. 195–211; F. Galli, *Interoperable Law Enforcement. Cooperation Challenges in the EU Area of Freedom, Security and Justice* „EUI Working

ona zaproponowana przez KE w *Europejskiej agendzie bezpieczeństwa*⁵³, a następnie zajęła się nią Grupa ekspertów wysokiego szczebla ds. systemów informatycznych i interoperacyjności (dalej: Grupa)⁵⁴. Podstawowe zadanie tej grupy polegało na opracowaniu propozycji ulepszenia istniejących centralnych systemów informacyjnych UE służących ochronie granic i zapewnianiu bezpieczeństwa oraz stworzeniu komplementarnych systemów eliminujących istniejące niedociągnięcia i luki, a także zapobieżeniu fragmentacji i usunięciu barier w połączeniu tych wszystkich systemów⁵⁵.

Grupa przedstawiła sprawozdanie końcowe ze swojej działalności w maju 2017 r.⁵⁶. Określono w nim serię zaleceń mających na celu wzmocnienie i rozwój unijnych systemów informacyjnych i ich interoperacyjność. Generalnie uznano, że prace nad praktycznymi rozwiązaniami służącymi zapewnieniu interoperacyjności systemów informacyjnych są konieczne i możliwe do wykonania pod względem technicznym. Przyjęcie odpowiednich rozwiązań w tym zakresie może przynieść wymierne korzyści operacyjne oraz zostać ustanowione zgodnie z wymogami dotyczącymi ochrony danych osobowych.

W swoich konkluzjach z 22–23 czerwca 2017 r.⁵⁷ Rada Europejska zwróciła się do Komisji, by ta jak najszybciej przygotowała projekty aktów prawnych wprowadzających w życie propozycje grupy ekspertów. W kontekście swojego programu prac na 2018 rok⁵⁸ Komisja ogłosiła, że do końca 2017 r. przedstawi wniosek w sprawie interoperacyjności systemów operacyjnych, aby wzmocnić działania na rzecz bezpieczeństwa obywateli Unii, przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych.

12 grudnia 2017 r. Komisja przedstawiła dwa wnioski legislacyjne w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności między systemami informacyjnymi UE. Pierwszy z nich skupia się na wielkoskalowych systemach informacyjnych odnoszących

Paper” RSCAS 2019, 15; T. Wahl, *Works on Interoperability of EU Information Systems Can Start – Legal Framework Established*, “Eucrium” 10.09.2019, <https://eucrim.eu/news/works-on-interoperability-of-eu-information-systems-can-start/> (dostęp: 1.02.2020).

⁵³ European Commission, *European Agenda on Security: Commission sets out new approach on interoperability of information systems*, Press Release IP/17/1303, Strasburg, 16.05.2017.

⁵⁴ Zob.: Dz. Urz. UE 2016 C 257/3.

⁵⁵ Szeroko na temat interoperacyjności zob. A. Gajda, *Interoperacyjność unijnych systemów informacyjnych w zakresie bezpieczeństwa, ochrony granic i zarządzania migracjami*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2019, 1(37), s. 143 i n.

⁵⁶ Zob.: *High-level expert group on information systems and interoperability. Final report, May 2017* <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=32600&no=1> (dostęp: 1.02.2020).

⁵⁷ Rada Europejska, dok. EUCO 8/17, Bruksela 23.06.2017.

⁵⁸ COM(2017) 650 final, Bruksela, 24.10.2017.

się do granic i wiz, tj. systemach EES, VIS, ETIAS i SIS⁵⁹. Drugi wniosek obejmuje systemy informacyjne odnoszące się do współpracy policyjnej i sądowej, azyłu i migracji, tj. systemy Eurodac, SIS oraz ECRIS-TCN⁶⁰.

W zasadzie oba wnioski można było traktować jako „bliźniacze propozycje” i odczytywać łącznie. Numeracja artykułów była zasadniczo podobna w obu projektach, podobnie jak ich treść. Miały one na celu poprawić zarządzanie granicami zewnętrznymi strefy Schengen oraz przyczynić się do bezpieczeństwa wewnętrznego UE. Tworzyły one ramy interoperacyjności dla istniejących i przyszłych wielkoskalowych systemów informacyjnych UE. Prace nad tymi wnioskami zakończyły się w maju 2019 r. przyjęciem stosownych rozporządzeń dotyczących ustanowienia ram interoperacyjności wieloskalowych systemów informacyjnych UE⁶¹.

Kwestia interoperacyjności nie jest jednak nowa w prawie UE⁶². Jej historia sięga początków tworzenia systemu IBM, opartego na antycypacyjnym zarządzaniu granicami oraz realizowanym poprzez politykę „nieprzybycia” (ang. *non-arrival policy*)⁶³ i eksternalizację obowiązków związanych z migracją i azyłem⁶⁴. Poszukiwanie **zwiększonej interoperacyjności** odegrało już istotną rolę w opracowaniu i wdrożeniu koncepcji kontroli granic morskich na obszarach o dużym napływie nielegalnych migrantów. Jest ona ściśle powiązana z wykorzystywaniem odpowiednich urządzeń technicznych umożliwiających ogólne monitorowanie mobilności ludzi na zewnętrznych granicach Unii i poza nimi⁶⁵. Jednocześnie stopniowe tworzenie zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi UE⁶⁶ zakładało coraz większe zintegrowanie krajowych służb kontroli granic w poszczególnych państwach członkowskich UE realizowane poprzez rozwój złożonej archi-

⁵⁹ COM(2017) 793, Strasburg, 12.12.2017.

⁶⁰ COM(2017) 794, Strasburg, 12.12.2017.

⁶¹ Zob.: Dz. Urz. UE 2019 L 135/27 oraz Dz. Urz. UE 2019 L 135/85.

⁶² Por.: COM(2005) 597 final, Bruksela, 24.11.2005.

⁶³ T. Gammeltoft-Hansen, J.C. Hathaway, *Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence*, „Columbia Journal of Transnational Law” 2015, 53(2), s. 235–284.

⁶⁴ Zob.: Por.: E. Brouwer, *Digital Borders and Real Rights – Effective remedies for Third-Country Nationals in the Schengen Information System*, Leiden 2008, s. 13 i n.; J.J. Rijpma, M. Cremona, *The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law*, „EUI Working Papers LAW” 2007, 1, s. 16 i n.

⁶⁵ Zob.: Council of the European Union, *Integrated Border Management; Strategy deliberations*, doc. 13926/3/06 REV 3, Brussels, 21.11.2006.

⁶⁶ Por. art. 77 ust. 2 lit. d) TFUE.

tektury wymiany informacji opartej na połączonych wielkoskalowych systemach informacyjnych⁶⁷.

Ta bezprecedensowa zmiana technologiczna przyczyniła się niewątpliwie do uzyskania efektów, które jeszcze kilkanaście lat temu znajdowały się całkowicie poza możliwością realizacji⁶⁸. Może to oczywiście rodzić nowe wyzwania w zakresie przestrzegania zasady praworządności i ochrony praw podstawowych jednostki, które niekoniecznie muszą znaleźć odpowiednie umocowanie prawne w systemie prawa unijnego. Trzeba bowiem pamiętać, że technologia nie określa do końca swojej funkcji. Oznacza to, że potencjału przekształceniowego nowego paradygmatu **zwiększonej interoperacyjności** nie można wywodzić tylko na podstawie całkowicie nowych komponentów technicznych obejmujących ramy interoperacyjności, tj.: europejskiego portalu wyszukiwania, wspólnego systemu porównywania danych biometrycznych, wspólnego repozytorium danych umożliwiających identyfikację oraz detektora wielokrotnych tożsamości⁶⁹.

Sytuacja wygląda jednak całkowicie odmiennie i powinna zostać poddana ocenie z punktu widzenia podejścia teleologicznego. Należy bowiem zbadać funkcję paradygmatu **zwiększonej interoperacyjności** w ramach rozwoju inteligentnych granic UE. Oprócz naturalnego dostosowania europejskich systemów informatycznych do szybko zmieniającego się krajobrazu technologicznego dokładna analiza rozporządzeń dotyczących interoperacyjności wyraźnie pokazuje, w jaki sposób koncepcja interoperacyjności przechodzi od bycia tylko funkcją (cechą) techniczną systemów informatycznych Unii do znacznie szerszego celu i znaczenia politycznego. Uwolnienie potencjału unijnych baz danych sprzyja „bardziej skoordynowanej współpracy między agencjami i wielosektorowemu podejściu” do zagrożeń

⁶⁷ Rada Europejska, *Program Sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli* (2010/C 115/01), Dz. Urz. UE 2010 C 115/1, pkt 4.2.3. Zob. też: D. Bigo, J. Jeandesboz, *Border security, technology and the Stockholm Programme*, Brussels, Centre for European Policy Studies, „Inex Policy Brief” 2009, 3, s. 1 i n.

⁶⁸ P. Hanke, D. Vitiello, op. cit., s. 19.

⁶⁹ Por. art. 1 ust. 2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/817 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności systemów informacyjnych UE w obszarze granic i polityki wizowej oraz zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1861 oraz decyzje Rady 2004/512/WE i 2008/633/WSiSW, Dz. Urz. UE 2019 L 135/27 oraz Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/818 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności systemów informacyjnych UE w obszarze współpracy policyjnej i sądowej, azylu i migracji oraz zmieniające rozporządzenia (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 i (UE) 2019/816, Dz. Urz. UE 2019 L 135/85. Na temat funkcji technicznych w ramach propozycji zob.: K. Eisele, *Interoperability between EU information systems for security, border and migration management*, European Parliamentary Research Service, PE 615.64, February 2018, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2018\)615649](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2018)615649) (dostęp: 1.02.2020).

hybrydowych, zgodnie z *Europejską agendą bezpieczeństwa*⁷⁰. Podejście to jest kluczowe w tworzeniu rzeczywistej i skutecznej **Unii bezpieczeństwa**, która obejmuje połączone działania w zakresie zarządzania migracją, zwalczania terroryzmu i polityki obronnej⁷¹. Z prawnego punktu widzenia powoduje to także zatarcie granic regulacyjnych między różnymi politykami Unii przyjętymi na różnych podstawach prawnych, głównie należących do WPBiO i PWBiS⁷². To oczywiście może spowodować także pojawienie się szeregu nowych wyzwań prawnych, które potencjalnie będą kolidować ze sztywnością unijnego „konstytucyjnego” porządku prawnego opartego na zasadach praworządności, przyznania, pomocniczości, autonomii proceduralnej oraz równowagi instytucjonalnej.

Interoperacyjność może być w końcu przedstawiana jako potężna tarcza przeciwko tym zagrożeniom, pozwalając na budowę powiązań między obronnością i bezpieczeństwem „bez zmiany obowiązujących Traktatów stanowiących podstawę Unii”⁷³. Dlatego paradygmat **zwiększonej interoperacyjności** należy rozumieć jako kluczowy czynnik umożliwiający stworzenie rzeczywistej i skutecznej **Unii bezpieczeństwa**⁷⁴.

Wnioski

Kryzys migracyjny z 2015 r. odsłonił niedociągnięcia w wykorzystaniu elektronicznych baz danych dla potrzeb kontroli granic i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego w UE. W odpowiedzi na te problemy Komisja Europejska zainicjowała modernizację istniejących systemów informacyjnych (tj. SIS II, VIS, Eurodac) oraz tworzenie nowych (tj. systemu wjazdu/wyjazdu (EES), europejskiego systemu informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS, systemu ECRIS-TCN), których pełne uruchomienie planowane jest do 2021 r.

⁷⁰ Zob.: *Europejska agenda bezpieczeństwa...*, s. 4.

⁷¹ Zob.: *Joint Declaration of the European Parliament, the Council and the Commission on the EU's legislative priorities for 2018–2019*, 14.12.2017. Także zob.: COM(2018) 46 final, Bruksela, 24.01.2018, s. 1.

⁷² Szeroko na temat wyzwań prawnych związanych z tym międzysektorowym podejściem zob.: European Data Protection Supervisor, *Reflection paper on the interoperability of information systems in the area of Freedom, Security and Justice*, 17.11.2017, s. 9, https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-11-16_opinion_interoperability_en.pdf (dostęp: 1.02.2020).

⁷³ Zob.: *The Defence-Security Nexus...*, s. 3, w którym Komisja przyznaje, że budowa tego związku może napotkać „ograniczenia konstytucyjne”, które „mogą czasami utrudniać połączenie wewnętrznych i zewnętrznych wymiarów bezpieczeństwa, szczególnie jeśli odbywa się to za pomocą jednego instrumentu”. Dlatego interoperacyjność może odgrywać rolę w zapewnianiu spójności bez zmiany Traktatów.

⁷⁴ P. Hanke, D. Vitiello, op. cit., s. 20–21.

Wyzwaniem dla organów Unii zaangażowanych w rozwój systemów informacyjnych UE (głównie agencji EU-LISA oraz Fronteksu) oraz korzystających z nich krajowych organów pozostaje zatem dbanie o rzetelność i wysoką jakość przetwarzanych danych, odpowiednie zabezpieczenie dostępu do nich oraz kontrola sposobu ich wykorzystania. Koszty związane z rozwojem infrastruktury oraz dostosowaniem do niej struktur krajowych pokryte zostaną z budżetu unijnego (zarówno obecnie realizowanego wieloletniego budżetu, jak i przyszłej perspektywy), a także przez wszystkie państwa członkowskie UE.

Jednocześnie koncepcja **zwiększonej interoperacyjności** ma stanowić techniczne antidotum na kryzys w strefie Schengen⁷⁵, a także służyć przywróceniu solidarności, wzajemnego zaufania i lojalnej współpracy między państwami członkowskimi UE, a w konsekwencji zapewnieniu lepszej ochrony praw podstawowych jednostki⁷⁶. Jednak rodzaj standaryzacji, jaki ta interoperacyjność wprowadziła, nie wydaje się być sam w sobie wystarczający, aby przywrócić centralną pozycję nadrzędnym zasadom solidarności i podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi UE w ramach IBM i PWBIS. Z uwagi na to, że dzielenie się danymi i informacjami nie jest równoważne z dzieleniem się normami i wartościami⁷⁷, **zwiększona interoperacyjność** powinna służyć wyłącznie jako zwykły instrument współpracy między państwami członkowskimi Unii. Pomimo mnóstwa najnowocześniejszych technologii i wielkoskalowych systemów informatycznych solidarność między państwami oraz podział odpowiedzialności wymagają czegoś więcej, co nie podlega językowi programowania, aby było naprawdę skuteczne, czyli woli politycznej⁷⁸.

Zabezpieczenie granic zewnętrznych UE poprzez nowoczesne technologie powoduje też ryzyko dla potencjalnych naruszeń praw podstawowych jednostki w ramach zintegrowanego zarządzania tymi granicami⁷⁹. Dochodzić do tego może poprzez normalizację stanu wyjątkowego, który tylko zaognia rozdzźwięk pomiędzy wolnością i bezpieczeństwem oraz poprzez ukazywanie wolności jako braku kon-

⁷⁵ Rada Unii Europejskiej, *Konkluzje Rady w sprawie dalszych prac nad usprawnieniem wymiany informacji i zapewnieniem interoperacyjności unijnych systemów informacyjnych – Konkluzje Rady (8 czerwca 2017 r.)*, dok. 10151/17, Bruksela, 14.06.2017.

⁷⁶ W sprawie potencjalnego wykorzystania lepszej interoperacyjności w celu lepszej ochrony słabszych migrantów, w tym dzieci i ofiar handlu ludźmi, zob.: *High-level expert group on information systems...*, s. 8.

⁷⁷ G. Noll, *Why the EU gets in the way of refugee solidarity*. *Open Democracy* 2015, <https://www.open-democracy.net/can-europe-make-it/gregor-noll/why-eu-gets-in-way-of-refugee-solidarity> (dostęp: 1.02.2020).

⁷⁸ P. Hanke, D. Vitiello, op. cit., s. 31.

⁷⁹ *Ibidem*, s. 30–31.

troli, a bezpieczeństwa jako wszechobecnej kontroli. Biorąc pod uwagę takie ryzyko, nawoływanie do **zwiększonej interoperacyjności** systemów informacyjnych Unii nie może być postrzegane tylko jako odrodzenie koncepcji technicznej. **Zwiększona interoperacyjność** obejmuje przecież szersze założenie polityczne, które zmierza do ustanowienia **Unii bezpieczeństwa** i może w znaczący sposób wpłynąć na kształt PWBS jako wspólnego obszaru, w którym zapewniona jest ochrona praw podstawowych jednostki oraz w którym także „prywatność jest ważna, gdyż jest to kwestia godności ludzkiej”⁸⁰.

Konsekwencje te mogą powodować dalsze rozszerzenie antycypacyjnego zarządzania granicami w UE w oparciu o politykę braku przybycia i eksternalizację, która tylko zwiększy napięcie między PWBis (jako prawną przestrzenią ochrony zarządzaną zgodnie z zasadą rządów prawa) a zabezpieczonymi technologicznie granicami zewnętrznymi Unii. Cechy nowego paradygmatu **zwiększonej interoperacyjności** – tj. wymiar ilościowy gromadzenia i przechowywania danych, scentralizowane zasady dostępu organów ścigania do wszystkich baz danych, zaawansowany sposób automatyzacji gromadzenia i przetwarzania danych oraz oparty na bezzałogowych statkach powietrznych zestaw narzędzi do międzynarodowej wymiany danych⁸¹ – mogą skomplikować ustanowienie odpowiedzialności za nadużycia w zakresie gromadzenia, przetwarzania, analizy i wymiany danych, jednocześnie czyniąc dostęp do skutecznego środka odwoławczego niezwykle trudnym dla potencjalnych ofiar⁸².

Bibliografia

- Bellanova R., González-Fuster G., *Politics of Disappearance: Scanners and (Unobserved) Bodies as Mediators of Security Practices*, „International Political Sociology” 2013, 7(2).
 Beuving M.A., *Frontex. Its Role and Organisation*, [w:] J. Monar (red.), *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Brussels 2010.

⁸⁰ Zob.: J.-C. Juncker, *Orędzie o stanie Unii w 2016*, 14.09.2016. Należy także podkreślić, że ogólne odniesienie do poszanowania prawa podstawowego, jakim jest godność ludzkiej i integralność osoby, zostało zawarte w wielu aktach prawnych dotyczących systemów informacyjnych UE, jak i w Kodeksie granicznym Schengen. Także Trybunał Sprawiedliwości UE w wyrokach często potwierdzał zasadność tego prawa jako samodzielnego uprawnienia, zob. m.in. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 9 października 2001 r. w sprawie C-377/98 *Królestwo Niderlandów przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie*, ECLI:EU:C:2001:523, par. 70 i n.

⁸¹ Zob.: art. 46 ust. 2 lit. e) i f) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz. Urz. UE 2016 L 119/1.

⁸² P. Hanke, D. Vitiello, op. cit., s. 31.

- Bigo D., Jeandesboz J., *Border security, technology and the Stockholm Programme*, Brussels, Centre for European Policy Studies, „Inex Policy Brief” 2009, 3.
- Bigo D., *The European Internal Security Field: Stakes and Rivalries in a Newly Developing Area of Police Intervention*, [w:] M. Anderson, M. den Boer (red.), *Policing Across National Boundaries*, London 1994.
- Bossong R., *The Expansion of Frontex. Symbolic Measures and Long-term Changes in EU Border Management*, „SWP Comment” 2019, 12(47).
- Broeders D., *The New Digital Borders of Europe. EU Databases and Surveillance of Irregular Migrants*, „International Sociology” 2007, 22(1).
- Brouwer E., *Digital Borders and Real Rights – Effective remedies for Third-Country Nationals in the Schengen Information System*, Leiden 2008.
- Bunyan T., *Briefing. The interoperability of Justice and Home Affairs databases*, Statewatch, March 2018, <http://www.statewatch.org/analyses/no-340-interoperability-briefing.pdf> (dostęp: 1.02.2020).
- Carrera S., den Hertog L., Parkin J., *The Peculiar Nature of EU Home Affairs Agencies in Migration Control: Beyond Accountability versus Autonomy?*, „European Journal of Migration and Law” 2013, 15(4).
- Carrera S., Mitsilegas V. (red.), *Constitutionalising the Security Union. Effectiveness, Rule of Law and Rights in Countering Terrorism and Crime*, Brussels 2017.
- Dijstelbloem H., Meijer A., Besters M., *The Migration Machine*, [w:] H. Dijstelbloem, A. Meijer (red.), *Migration and the New Technological Borders of Europe*, London 2011.
- Eisele K., *Interoperability between EU information systems for security, border and migration management*, European Parliamentary Research Service, PE 615.64, February 2018, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI-\(2018\)615649](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI-(2018)615649) (dostęp: 1.02.2020).
- European Commission, *European Agenda on Security: Commission sets out new approach on interoperability of information systems*, Press Release IP/17/1303, Strasburg, 16.05.2017.
- European Commission, *Smart Borders Package: Questions & Answers*, MEMO/16/1249, Brussels 6.04. 2016, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_1249 (dostęp: 1.02.2020).
- European Data Protection Supervisor, *Reflection paper on the interoperability of information systems in the area of Freedom, Security and Justice*, 17.11.2017, https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-11-16_opinion_interoperability_en.pdf (dostęp: 1.02.2020).
- European Parliament, *Interoperability package. Presentation by Julian King, Commissioner for the Security Union, at the LIBE Committee of the European Parliament*, 15.01.2018, LIBE/8/11944.
- Ferraris V., *Border control: a new frontier for automated decision making and profiling?*, [w:] N. Creemers, D. Guagnin, B.J. Koops (red.), *Profiling Technologies in Practice. Applications and Impact on Fundamental Rights and Values*, Nijmegen 2015.
- Gajda A., *Interoperacyjność unijnych systemów informacyjnych w zakresie bezpieczeństwa, ochrony granic i zarządzania migracjami* „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2019, 1(37).

- Gajda A., *Znaczenie unijnego systemu wjazdu/wyjazdu dla wzmocnienia i skutecznego zarządzania granicami zewnętrznymi UE*, „Przegląd Europejski” 2018, 3.
- Galli F., *Interoperable Law Enforcement. Cooperation Challenges in the EU Area of Freedom, Security and Justice* „EUI Working Paper” RSCAS 2019, 15.
- Gammeltoft-Hansen T., Hathaway J.C., *Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence*, „Columbia Journal of Transnational Law” 2015, 53(2).
- Hanke P., Vitiello D., *High-Tech Migration Control in the EU and Beyond: The Legal Challenges of “Enhanced Interoperability”*, [w:] E. Carpanelli, N. Lazzerini (red.), *Use and Misuse of New Technologies*, Springer 2019.
- Heiskanen M., *Borders games: from duel to Russian roulette at the border*, [w:] E. Vallet (red.), *Borders, fences and walls: state of insecurity?* Farnham 2014.
- High-level expert group on information systems and interoperability. Final report, May 2017* <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.group-DetailDoc&id=32600&no=1> (dostęp: 1.02.2020).
- Jeandesboz J., Bigo D., Hayes B., Simon S., *The Commission’s Legislative Proposals on Smart Borders: Their Feasibility and Costs. Study*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens’ Rights and Constitutional Affairs Justice, Freedom and Security, Brussels 2013.
- Jeandesboz J., *Smartening border security in the European Union: An associational inquiry*, „Security Dialogue” 2016, 47(4).
- Joint Declaration of the European Parliament, the Council and the Commission on the EU’s legislative priorities for 2018–2019*, 14.12.2017.
- Kosińska A.M., *Rola unijnych agencji migracyjnych w kreowaniu standardów zarządzania bezpieczeństwem migracyjnym w dobie europejskiego kryzysu migracyjnego*, „Studia Migracyjne. Przegląd Migracyjny” 2019, 2.
- Kosłowski R., *The Evolution of Border Controls as a Mechanism to Prevent Illegal Immigration*, Migration Policy Institute 2011, <https://www.migrationpolicy.org/research/evolution-US-border-controls-illegal-immigration> (dostęp: 1.02.2020).
- Lehtonen P., Aalto P., *Smart and secure borders through automated border control systems in the EU? The views of political stakeholders in the Member States*, „European Security” 2017, 26(2).
- Malek C., *UAE to Phase out Immigration Officers in Favour of AI by 2020*, „The National” 2018, <https://www.thenational.ae/uae/government/uae-to-phase-out-immigration-officers-in-favour-of-ai-by-2020-1.704633> (dostęp: 1.02.2020).
- Noll G., *Why the EU gets in the way of refugee solidarity*, Open Democracy 2015 <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/gregor-noll/why-eu-gets-in-way-of-refugee-solidarity> (dostęp: 1.02.2020).
- Quintel T., *Connecting personal data of Third Country Nationals. Interoperability of EU databases in the light of the CJEU’s case law on data retention*, „Law Working Paper Series” 2018, 2, https://www.researchgate.net/publication/323924372_Connecting_Personal_Data_of_Third_Country_Nationals_Interoperability_of_EU_Databases_in_the_Light_of_the_CJEU’s_Case_Law_on_Data_Retention (dostęp: 1.02.2020).

- Rada Unii Europejskiej, *Konkluzje Rady w sprawie bezpieczeństwa i obrony w kontekście globalnej strategii UE – Konkluzje Rady (19 listopada 2018 r.)*, 13978/18, Bruksela, 19.11.2018.
- Rada Unii Europejskiej, *Konkluzje Rady w sprawie dalszych prac nad usprawnieniem wymiany informacji i zapewnieniem interoperacyjności unijnych systemów informacyjnych – Konkluzje Rady (8 czerwca 2017 r.)*, dok. 10151/17, Bruksela, 14.06.2017.
- Rijpma J.J., Cremona M., *The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law*, „EUI Working Papers LAW” 2007, 1.
- The Defence-Security Nexus. Towards an EU Collective Security*, European Political Strategy Centre Strategic Notes No. 28, 18.10.2017, https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_strategic_note_28_-_the_defence-security_nexus_-_towards_an_eu_collective_security.pdf (dostęp: 1.02.2020).
- Thym D., *Legal Framework for Entry and Border Controls*, [w:] K. Hailbronner, D. Thym (red.), *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, München–Oxford 2016.
- Tomaszycki K., *The Interoperability of European Information Systems for Border and Migration Management and for Ensuring Security*, „Facta Universitatis Series: Law and Politics” 2018, 16(3).
- Trauttmansdorff P., *The Politics of Digital Borders*, [w:] C. Günay, N. Witjes (red.), *Border Politics Defining Spaces of Governance and Forms of Transgressions*, Springer 2017.
- United Nations High Commission for Refugees (UNHCR), *Mediterranean death toll soars, 2016 is deadliest year yet*, 25.10.2016, <https://www.unhcr.org/news/latest/2016/10/580f3e684/mediterranean-death-toll-soars-2016-deadliest-year.html> (dostęp: 1.02.2020).
- Vaughan-Williams N., *Europe's border crisis: biopolitical security and beyond*, Oxford 2015.
- Wahl T., *Works on Interoperability of EU Information Systems Can Start – Legal Framework Established*, „Euclid” 10.09.2019, <https://eucrim.eu/news/works-on-interoperability-of-eu-information-systems-can-start/> (dostęp: 1.02.2020).