

Prof. dr hab. Janusz Ruskowski
Jean Monnet Chair *ad Personam*
Instytut Politologii i Europeistyki
Uniwersytet Szczeciński
ul. Krakowska 71/79
70-017 Szczecin

Recenzja

pracy doktorskiej magister Pauliny Antoń

pt.

**Współpraca w zakresie ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej
(Kraków 2019)**

Uwagi ogólne

Obszar Schengen to jedno z największych osiągnięć integracji europejskiej, które wymagało odwagi w działaniu, przenikliwości myślenia oraz przejrzystości założeń, a przede wszystkim determinacji w procesie rozwoju i późniejszej konsolidacji. Od efektywności funkcjonowania tego obszaru zależy kondycja całej Unii Europejskiej, co nader jaskrawie udowodnił kryzys migracyjny. Granice zewnętrzne są najbardziej newralgicznym, wręcz strategicznym elementem obszaru Schengen. Właśnie współpraca w zakresie ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej stała się przedmiotem rozprawy doktorskiej mgr Pauliny Antoń. Nie mogę więc ukryć zainteresowania z jakim przyjąłem tę pracę do przeczytania i zrecenzowania. Recenzja składa się z trzech części: 1. uwagi metodologiczne i formalne, 2. uwagi merytoryczne, 3. konkluzja.

1. Uwagi metodologiczne i formalne

Konstrukcja oraz brzmienie tytułu rozprawy nie budzi zastrzeżeń i w sposób logiczny zapowiada przedmiot badań i zamiary badawcze Autorki.

Recenzowany tekst liczy 403 strony i składa się z sześciu rozdziałów oraz Wykazu skrótów, Wykazu tabel, Wykazu map, Wykazu wykresów, Wykazu rysunków, a także z Bibliografii.

Układ pracy jest mieszany. Przykładowo rozdziały I i V, posiadają treść ułożoną chronologicznie, ale już rozdziały II, III, IV i VI są skonstruowane przede wszystkim problemowo.

Główne założenia metodologiczne oraz teoretyczne zostały zawarte w Uwagach wstępnych. Autorka uznała, że zaproponuje główny cel pracy oraz cele cząstkowe. Cel główny obejmuje analizę hybrydowego charakteru współpracy państw członkowskich w zakresie kontroli i ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej. Tak skonstruowany cel jest problemowy i pozwala na samodzielne poszukiwania oraz podejmowanie prób jego osiągnięcia.

W celach cząstkowych nieco razi używanie przez Autorkę sformułowań w rodzaju: „omówienie”, „ukazanie” itd., gdyż mogą być one dedykowane każdej pracy, na każdy temat. Nie zmienia to faktu, że cele cząstkowe odpowiednio wspierają realizację celu głównego i są pomocne w całym procesie badawczym.

Autorka postawiła także cztery hipotezy badawcze. Hipoteza podstawowa zakłada, że „powstanie strefy Schengen, a tym samym zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych państw członkowskich wymusiło wprowadzenie koordynacji działań w zakresie ochrony granic zewnętrznych”. Takie założenie wynika *de facto* wprost z porozumienia z Schengen, gdyż zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych łączyło się z wprowadzeniem restrykcyjnej kontroli na granicach zewnętrznych państw członkowskich UE. Dobrze stało się jednak, że Autorka precyzuje niezbędne działania, które były konieczne, jak: ujednoczenie procedur, zasad kontroli granicznej, harmonizacja metod działania służb państw członkowskich odpowiedzialnych za kontrolę i ochronę granic zewnętrznych, przyjęcie Kodeksu Granicznego Schengen. Takie uściślenie intencji Piszącej zawartych w hipotezie podstawowej jest istotne i uzasadnia pojawiające się w dalszych fragmentach pracy przekształcenie współpracy w zakresie ochrony i kontroli granic zewnętrznych we wspólną, zintegrowaną politykę zarządzania granicami zewnętrznymi UE.

Druga hipoteza odnosi się do współpracy w zakresie kontroli i ochrony granic zewnętrznych UE wykazującej cechy hybrydowej polityki bezpieczeństwa wewnętrznego UE, w którym łączy się transgraniczne formy współpracy oparte na instrumentach ponadnarodowych z płaszczyznami działań państw narodowych w ramach ich prerogatyw

w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego. Świadczy to o swoistym rozproszeniu władzy w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego UE pomiędzy co najmniej dwoma poziomami zarządzania (narodowym i ponadnarodowym).

Trzecia hipoteza badawcza zakłada, że konsekwencją hybrydowego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi jest rozproszenie odpowiedzialności między państwami członkowskimi a instytucje oraz organy UE. Wydaje się, że hipotezę trzecią o rozproszeniu odpowiedzialności można było połączyć z hipotezą drugą mówiącą o rozproszeniu władzy, gdyż zarządzanie i władza wiążą się z odpowiedzialnością. Mimo to, szanuję wybór Autorki.

Ostatnia, czwarta hipoteza odnosi się do specyfiki współpracy w zakresie ochrony granic zewnętrznych UE egzemplifikującej funkcjonowanie agencji Frontex, która stanowi kluczowy element koordynacji działań w tej dziedzinie. Z jednej strony na agencji spoczywa odpowiedzialność za skuteczne zarządzanie granicami zewnętrznymi, ale z drugiej strony ze względu na ograniczone możliwości (w szczególności w obrębie kompetencji operacyjnych) nie spełnia ona rosnących oczekiwań wobec wzmożonych zagrożeń w zakresie ochrony granic zewnętrznych.

Autorka słusznie dowodzi, że utworzenie Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej wyposażonej w większe kompetencje operacyjne i kontrolne miało zwiększyć efektywność działań agencji w zakresie zarządzania granicami. Jednak bez wzmocnienia mandatu tej agencji kosztem prerogatyw państw członkowskich, przedsięwzięcia EASGiP nie będą wystarczające. To jest jedno z wyzwań badawczych, które mgr P. Antoń włączyła do głównego problemu badawczego, którym jest specyfika współpracy w zakresie ochrony i kontroli granic zewnętrznych UE w aspekcie funkcjonowania strefy Schengen.

Powyższe założenia metodologiczne Doktorantka wzmocniła i uściśliła dzięki kilku pytaniom badawczym, które wydają się być zasadne.

Do tego otrzymujemy deklaracje Piszącej odnośnie przyjętych paradygmatów teoretycznych, wśród których znajdujemy teorię fuzji w wersji W. Wesselsa. Ta teoria rozwija neofunkcjonalizm, bowiem dostrzega ona nie tylko mechanizmy rozlewania się integracji, ale także jej cofania się (mechanizm *spill-back*).

Teoria fuzji podkreśla proces łączenia instrumentów publicznych i różnych poziomów władzy, co prowadzi do europeizacji podmiotów oraz instytucji narodowych (współpraca w zakresie ochrony i kontroli granic zewnętrznych UE wpisuje się zatem także w teorię europeizacji).

Mgr Paulina Antoń zgłasza również potrzebę kierowania się założeniami teorii neoinstytucjonalizmu (w tym przede wszystkim historycznego) traktując przy tym Unię Europejską jako system polityczny.

Może się podobać przyjęcie triangulacji metodologicznej w postaci równoległej strategii triangulacyjnej opierającej się na jednoczesnym zbieraniu danych jakościowych oraz ilościowych a następnie ich porównaniu w celu ujawnienia ewentualnych zbieżności, różnic lub jakichkolwiek powiązań między nimi.

Wśród deklarowanych metod badawczych znajdujemy w pracy metodę historyczną (genetyczną), metodę instytucjonalno-prawną, metodę czynnikową, metodę decyzyjną i systemową, metodę porównawczą oraz metodę *case study*. Choć ten katalog zadeklarowanych metod wydaje się duży, to jednak Autorka umiejętnie zadedykowała je precyzyjnie konkretnym rozdziałom, więc użytkowość tych narzędzi staje się realna i uzasadniona.

Niezwykłym walorem pracy doktorskiej Pauliny Antoń jest jej oparcie na dokumentach prawa pierwotnego i wtórnego UE. Zbiór tych źródeł jest faktycznie imponujący i celowo ukierunkowany. Mam jednak wrażenie, że w innych kategoriach źródeł (monografie oraz artykuły w czasopismach) można było wprowadzić kilka uzupełnień. Brakuje mi w pracy wykorzystania opracowań naukowych poświęconych Eurojustowi, w tym jego współpracy z Frontexem autorstwa Moniki Potkańskiej (monografia pt. *Funkcjonowanie Eurojustu w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, Toruń 2014). A ponadto Jej opracowań pt. *Efektywny interinstytucjonalny układ w ramach Eurojustu w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej* w: C. Tosiek (red.), *Perspektywy rozwoju Unii Europejskiej po rozszerzeniu z 2007 r.* (Poznań 2009), tenże: *Zakres intensyfikacji współpracy państw członkowskich UE w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej w ramach Eurojustu*, w: K. Kamińska, S. Morozowska, G. Piwnicki (red.), *Państwa-regiony-świat w kształtującej się rzeczywistości globalnej* (Gdańsk 2009), tenże: *Korelacje instytucji UE w obszarze bezpieczeństwa europejskiego. Stan i perspektywy rozwoju* w: L. Wojnicz, D. Rdzanek, M. Potkańska (red.), *W poszukiwaniu finalite politique Unii Europejskiej. Aspekty teoretyczne i praktyczne* (Szczecin, Warszawa 2015).

Brakuje mi także istotnego dorobku Jarosława Jańczaka, autora znanego ze specjalizacji badawczej w obszarze granic w UE, w tym monografii: *De-bordering, Re-bordering and Symbols i the European Boundaries*, (Berlin 2011) oraz jego artykułów, w tym np.: *Unia Europejska i jej granice. W poszukiwaniu modelu integracji na*

europjskich peryferiach, „Przegląd Politologiczny”, nr 4, 2010, *Borders and Border Dimensions in Europe. Between Frontierisation and Boundarisation*, „Public Policy and Economic Development”, issue 1 (5) m 2014.

Polecam także niezwykle ciekawy artykuł W Waltera pt. *The Frontier of the European Union. A Geostrategic perspective*, „Geopolitics”, 2004, vol. 9, no. 3 oraz teoretyczne ujęcie autorstwa E. Brunet-Juilly pt. *Theorizing Border: An Interdisciplinary Perspective*, „Geopolitics”, vol. 10, 2005. A ponadto: S. M. Grochalski (red.) *Ewolucja instytucji granicy we współczesnej Europie*, Opole 2010, F. Jasiński, K. Smoter (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005. M. Trojanowska-Strzęboszewska, *Unia Europejska w poszukiwaniu swoich granic*, Warszawa 2017.

Autorka powinna także dotrzeć do czasopism pt. „Journal of Borderland Studies” oraz polskiego, wydawanego w Opolu pt. „Pograniczne. Polish Borderlands Studies”, których dorobek, mógłby być niezwykle przydatny w przyjętym przedmiocie badań. W tym drugim czasopiśmie ukazał się np. tekst A. Szachoń-Pszenny pt. *Granice strefy Schengen a granice Unii Europejskiej – uwarunkowania normatywne* (t.6, nr 1, 2018).

Mam wrażenie, że zaproponowany przez Autorkę we Wstępie stan badań jest nieco zawężony, na szczęście zakres bibliograficzny efektywnie wykorzystywany przez Autorkę jest o wiele bogatszy i niweluje ten niedosyt.

Reasumując, można stwierdzić, że założenia teoretyczne oraz metodologiczne przyjęte przez magister Paulinę Antoń są zaprojektowane właściwie i adekwatnie dla procesu realizacji zadania badawczego.

Pozostałe uwagi metodologiczne, techniczne i językowe:

1. W przypisie nr 11 na stronie 70 pojawia się „absynt border”, a powinno być „absent border”.
2. W tekście pojawiają się drobne potknięcia językowe (np. s. 105, tytuł podrozdziału 4: Rozwój jako..... warunek rozwoju).
3. Na stronie 252 poniżej mapy nr 1 przydałby się krótki komentarz Autorki, gdyż grafiką nie powinno się kończyć części pracy (rozdziałów, podrozdziałów, punktów itd.). Podobna uwaga odnosi się do s. 271, na której pojawiły się obok siebie dwa wykresy nr 4 i 5 jeden po drugim, na s. 275 pomiędzy wykresami nr 6 i 7 oraz na s. 288 (wykres nr 9 i nr 10). Między tymi grafikami także przydałby się komentarz autorski.

2. Uwagi merytoryczne

Treść rozprawy odpowiada jej tytułowi i jest zgodna z zamierzeniami Autorki zdefiniowanymi we Wstępie.

Rozdział pierwszy został poświęcony genezie i ewolucji współpracy w zakresie ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej. Autorka rekonstruuje źródła projektu schengenckiego umiejętnie przechodząc od umowy z Saarbrücken przez grupy TREVI, aż do konwencji dublińskiej, kreśląc tym samym ramy faktograficzne analizowanego zagadnienia. Następnie analiza zmierza w kierunku ustaleń raportu z La Palmy zaprezentowanego przez grupę Rodos, w którym wskazano min. na stworzenie obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych, co wymagało jednocześnie zbliżenia ustawodawstwa krajowych, a także zdefiniowania zasad ich stosowania, pogłębiania współpracy administracji państwowej oraz wzmocnienia ochrony granic zewnętrznych przed zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych państw członkowskich. Autorka w sposób niezwykle umiejętny dostrzega, że realizacja tych zamierzeń przebiegała w wymiarze *ad intra* oraz *ad extra*. Pisząca tłumaczy to w kontekście tworzenia przestrzeni bez kontroli na granicach wewnętrznych. Przy czym kwestie *ad intra* dotyczyły wzmocnienia współpracy międzyrządowej w celu zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich. Z kolei wymiar *ad extra* został zdefiniowany poprzez koncentrację na wzmocnieniu kontroli na granicach zewnętrznych UE.

Podobać się może niezwykle dokładne analizowanie instytucjonalnych i technokratycznych narzędzi służących do zarządzania granicami zewnętrznymi UE (SIS II, Eurosur, EES, VIS, ETIAS, EASO, CRMS, AFIS, ESTA, RTP itd.). Bardzo pomocny w tych kwestiach okazał się zamieszczony w rozprawie wykaz skrótów. Autorka tym samym pokazuje specjalistyczne instrumentarium dedykowane kwestii ochrony i kontroli granic zewnętrznych, pozostające w dyspozycji UE.

Rozdział drugi nosi tytuł: „Uwarunkowania współpracy w zakresie ochrony granic zewnętrznych UE.

Autorka proponuje tutaj istotne uwagi dotyczące granic jako takich (w tym analizuje ich nowe ujęcia, np. inteligentne granice), ale potem kieruje swoją narracją na rynek wewnętrzny UE. W kontekście funkcjonowania strefy Schengen jako urzeczywistnienie wolnego przepływu osób.

Dobrym pomysłem Autorki są odniesienia do sytuacji, w których przywraca się tymczasową kontrolę graniczną. Nawiązuje przy tym do przyjętego w 2006 r. przez Radę Unii Europejskiej Kodeksu Granicznego Schengen, który regulował kwestie dotyczące możliwości i okoliczności wprowadzenia (przywrócenia) tymczasowej kontroli na granicach wewnętrznych UE.

Rozdział trzeci został zatytułowany: podstawy prawne funkcjonowania współpracy w zakresie ochrony granic zewnętrznych UE oraz *acquis* Schengen.

Autorka analizuje zawiłości traktatowe dotyczące transferu spraw dotyczących ochrony i kontroli granic pomiędzy starymi filarami UE. Podobne ustalenia zostały poczynione w odniesieniu do polityki wizowej, polityki azylowej, a także polityki imigracyjnej.

Za ważne należy uznać refleksje Doktorantki dotyczące procesów uponadnarodowienia (uwspólnotowienia) niektórych zakresów kompetencyjnych występujących w strefie Schengen (np. współpraca sądowa w sprawach cywilnych, czy wizy długoterminowe, Praktyczny podręcznik dla straży granicznej itd.). Oznacza to, że Autorka rozumie i poprawnie diagnozuje tego typu proces oraz odpowiednio ilustruje go właściwymi przykładami praktycznymi.

Rozdział czwarty obejmuje zagadnienie procesu decyzyjnego w zakresie wspólnej ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej.

Skoro Autorka wskazuje na kompetencje dzielone w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, to powinna także odnieść się do kompetencji wyłącznych i przynajmniej wspomnieć o tej kategorii kompetencji próbując wskazać, które z kompetencji dzielonych mogą stać się kompetencjami wyłącznymi. Jest to o tyle ważne, że w analizowanej przestrzeni (PWBiS) akty prawne uchwalane są z wykorzystaniem zwykłej procedury ustawodawczej, która w innych politykach sektorowych często służyła do kreowania kompetencji wyłącznych.

Istotnym ustaleniem w tym miejscu pracy jest wskazanie na politykę zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi, bowiem jest ona kolejną polityką sektorową, która posiada swoje założenia rozwijane od grudnia 2006 r., gdy w konkluzjach Rady Europejskiej zdefiniowano zintegrowane zarządzanie granicami (IBM), które zostało wsparte Funduszem Granic Wewnętrznych.

Narracja Autorki jest silnie przesiąknięta instytucjonalnymi oraz interinstytucjonalnymi zależnościami ujawnianymi w pogłębionych analizach, co uważam za niezwykle cenne nie tylko pod względem rekonstrukcyjnym ale przede wszystkim pod

względem eksplanacyjnym w warstwie merytorycznej (Europejski System Azylowy, agencje UE i organy *sui generis* uczestniczące w procesie decyzyjnym w ramach zarządzania granicami zewnętrznymi, fundusze sektorowe, dedykowane, jak np. Europejski Fundusz Granic Wewnętrznych, itd.).

Rozdział piąty został zatytułowany: Od Frontexu do Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Ta część rozprawy jest bardziej chronologiczna. Treść jest ułożona ewolucyjnie. Autorka zaczyna od analizy agencji Frontex, jej celów, kompetencji, struktury, budżetu, podejmowanych operacji itd. W kolejnych częściach rozdziału pojawia się analiza Europejskiej Sieci Migracyjnej (ESM), która od 2008 r. prowadzi badania zjawiska migracji, zbiera oraz upowszechnia dane itd.

Na uwagę zasługuje część rozdziału poświęcona relacjom Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej z podmiotami zewnętrznymi (państwami trzecimi oraz ich agencjami oraz z organizacjami i instytucjami międzynarodowymi).

Rozdział szósty zawiera analizę problemów w zakresie ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej. Autorka wskazuje na pięć faz migracji europejskich po 2014 r. oraz na dominujące kraje i nacje, z których wywodzili się imigranci. Znajdujemy tutaj chronologicznie ujęty proces ewolucji fal i kierunków przyływu imigrantów do Wspólnot Europejskich, potem do Unii Europejskiej oraz wskazanie ryzyka, które z tym procesem się wiązało.

W dalszej kolejności narracja obejmuje kwestie związane z nielegalnymi przypadkami przekraczania granicy, zagrożenia wynikające z przepływu grup przestępczych (handel ludźmi, przemyt itd.).

Słusznie P. Antoń zauważa, że skuteczna ochrona granic zewnętrznych Unii Europejskiej wiąże się także z prawami człowieka i zaangażowaniem Frontexu na tym obszarze. Dlatego też Doktorantka korzysta tutaj z ustaleń zwartych w Karcie Praw Podstawowych oraz ilustruje ekstremalne przypadki poszukiwania i ratowania imigrantów podczas podróży morskich, lokowania ich w obozach itd.

Należy pochwalić Autorkę za rozważania dotyczące relacji pomiędzy efektem *spill-over* oraz *spill-back*. Zauważa Ona, że od chwili powstania pierwszej koncepcji unii paszportowej związanych ze swobodnym przepływem osób efekty (mechanizmy) *spill-over* oraz *spill-back* występowały przemiennie, co oznaczałoby, że rozlewanie się integracji w tym obszarze oraz jej cofanie się były czymś naturalnym.

Autorka dochodzi do wniosku, że w przypadku ochrony i kontroli granic zewnętrznych UE mamy do czynienia z hybrydowym charakterem zarządzania, który wynika

z materii tworzącej tę dziedzinę, która pozostaje w ścisłym związku z kompetencjami państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz porządku publicznego.

Pewną wadą pracy jest nieco kadłubowe zakończenie, w którym brakuje autorskiego odniesienia do postawionych wcześniej hipotez oraz do celu pracy. Brak takiej weryfikacji rzutuje na warstwę wnioskowania i na ewentualne rekomendacje.

Pozostałe uwagi merytoryczne:

1. W tekście pojawiają się drobne niekonsekwencje zapisie terminów, np. tytuł punktu 3.3. na s. 59 brzmi: Traktat z Prüm, ale na s. 60 oraz wcześniej w przypisie nr 150 czytamy o konwencji z Prüm. Z kolei w przypisie nr 151 jest pełna nazwa konwencji między królestwem Belgii... itd. W efekcie otrzymujemy trzy różne wersje zapisu jednego dokumentu.
2. Na s. 167 chyba chodzi o konkluzje Rady Europejskiej, a nie Rady Unii Europejskiej, jak napisała Autorka.
3. Dobrze byłoby zastanowić się nad ujednoczeniem zapisu, lub wyraźnym rozróżnieniem terminów: dochody i przychody. Wydaje się, że Autorka stosuje oba wyrazy zamiennie (patrz s. 237), a przecież dochody i przychody to nie jest to samo. Podobna sytuacja ma miejsce na s. 274.

4. Konkluzja

Należy przyznać, że język stosowany przez mgr Paulinę Antoń jest w całej pracy niezwykle dojrzały, a przy tym specjalistyczny. Zawartość merytoryczna rozprawy jest bardzo dobra, a przy tym silnie analityczna oraz porządkująca stan wiedzy na ten temat w studiach europejskich. Istotnym wzbogacaniem warstwy poznawczej rozprawy stanowią liczne ujęcia graficzne (6 tabel, 2 mapy, 17 wykresów, 5 rysunków).

Rozprawa mgr Pauliny Antoń jest ciekawa, rzetelna i solidnie zrealizowana. Zarówno warstwa teoretyczno-metodologiczna jak i empiryczna pracy są bardzo dobrze przygotowane.

W związku z tym tekst oceniam wysoko. Rozprawa magister Pauliny Antoń spełnia wszystkie wymogi stawiane rozprawom na stopień naukowy doktora przez ustawę o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym oraz ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym.

W tym stanie rzeczy uważam, że przedłożony do recenzji tekst powinien stać się podstawą do finalizacji przewodu doktorskiego.

Szczecin, 10.5.2019.

J. Runkiewicz