

Dominika Gawron*

WPŁYW KRYZYSU MIGRACYJNEGO W UNII EUROPEJSKIEJ PO 2015 ROKU NA KIERUNEK I ZAKRES AKTYWNOŚCI FRONTEKSU

Streszczenie

Kryzys migracyjny, do którego nasilenia doszło po 2015 roku, wymusił na Unii Europejskiej podjęcie działań celem przystosowania swoich agencji do nowych, czekających je zadań. Artykuł opisuje drogę, jaką przeszła agencja Frontex, dostosowując się do wymagań stawianych wobec niej w dobie zaistniałego kryzysu migracyjnego. Autorka ukazuje istotę funkcjonowania Fronteksu przed 2015 rokiem oraz zmiany w kolejnych latach jego funkcjonowania. Artykuł w znacznej mierze bazuje na danych przedstawionych w sprawozdaniu specjalnym *Wsparcie Frontexu na rzecz zarządzania granicami zewnętrznymi – do tej pory nie zapewniono wystarczającej skuteczności*, opracowanym przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Słowa kluczowe: Frontex, Unia Europejska, Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej, kryzys migracyjny

Wstęp

Kryzys migracyjny, który przybrał na sile po 2015 roku, wymusił wiele zmian strukturalnych w Unii Europejskiej. Państwa członkowskie UE stanęły przed próbą jedności w ramach zrzeszenia oraz tzw. odpowiedzialności międzynarodowej i humanitarnej. Kryzys migracyjny potwierdził również tezę wysuniętą przez Immanuela Wallersteina, autora *Krytyki teorii systemu światowego*, że problemy państw biednych staną się wcześniej czy później również dylematami państw bogatych¹.

* Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie, e-mail: gawronf@gmail.com, ORCID 0000-0002-3769-0370.

¹ Zob. I. Wallerstein, *The Modern World – System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World – Economy in the Sixteenth Century*, New York 2011.

Analiza działań Fronteksu oraz zmian, do których doszło przed wybuchem kryzysu migracyjnego i podczas jego trwania, skłoniły autorkę do postawienia kilku pytań badawczych:

- jaka była istota funkcjonowania Agencji w pierwszych latach jej istnienia?
- jakie zmiany w kompetencjach i zasadach działania zostały wprowadzone w efekcie kryzysu migracyjnego po 2015 roku?
- jakie były główne zarzuty wobec Fronteksu i czy były one zasadne?

Autorka stawia hipotezę, że skala problemu, jakim okazał się kryzys migracyjny, zmusiła struktury unijne do rozszerzenia działań Fronteksu wraz z dodatkowymi uprawnieniami oraz poszerzeniem możliwości finansowych Agencji, przy jednoczesnym podnoszeniu wymagań stawianych wobec Straży. W artykule użyto następujących metod badawczych: historycznej, porównawczej, decyzyjnej, instytucjonalno-prawnej, analizy behawioralnej, analizy zawartości, elementów analizy systemowej oraz badań ilościowych i jakościowych. Metoda historyczna została zastosowana podczas prezentowania genezy powstania Fronteksu. Ukazanie zmian, do jakich doszło poprzez przekształcenie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, zostało dokonane poprzez użycie metody porównawczej, decyzyjnej oraz systemowej. Metodę instytucjonalno-prawną oraz analizę zawartości wykorzystano podczas przywoływania rozporządzeń unijnych. Poszczególne działania Agencji zostały prześledzone przy użyciu analizy behawioralnej. Zawartość wykresów prezentowanych w artykule możliwa była do przedstawienia dzięki użyciu badań ilościowych oraz jakościowych.

Wśród wykorzystanych źródeł znalazły się liczne opracowania dotyczące działalności Fronteksu w dobie kryzysu migracyjnego. Najcenniejszym z nich jest raport Patrycji Sasnal *Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*, ukazujący holistyczny przegląd zagadnień wraz z podziałem na regiony, z których przemieszczają się migranci i uchodźcy. Równie cenne okazały się unijne rozporządzenia regulujące zasady działania Agencji. Analizując materiały dotyczące krytyki związanej z Fronteksem, bazowym dokumentem stało się sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, który prowadzi w ramach swoich prac unijnych rewizje poszczególnych agencji.

Poniższy artykuł składa się z trzech części podporządkowanych analizie wyodrębnionych etapów działań Fronteksu. Pierwszy okres ukazuje 2004 rok, w którym to doszło do powołania Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw

Członkowskich Unii Europejskiej. Opisane w nim zadania i kompetencje Agencji dają możliwość porównania początkowych etapów działania Fronteksu. W części drugiej przedstawione zostały działania Agencji w kolejnych latach, w których to dochodziło do zmian w poszerzaniu jej kompetencji, ze szczególnym uwzględnieniem 2019 roku. Główny nacisk położony został na okres po 2015 roku, kiedy to wdrożono najwięcej zmian wraz z przekształceniem samej Agencji w Straż. Nadanie jej nowych uprawnień podniosło znaczenie istnienia Fronteksu, jednocześnie zobowiązało ją do intensywnego działania na rzecz zażegnania kryzysu migracyjnego. Dynamiczny wzrost kompetencji Agencji ukazany został w wykresach obrazujących dane od 2005 do 2027 roku, czyli od pierwszego roku istnienia Fronteksu, aż po prognozy na kolejne lata jego działalności. Trzecia część artykułu opiera się na wydanym w 2021 roku przez Europejski Trybunał Obrachunkowy sprawozdaniu specjalnym: *Wsparcie Frontexu na rzecz zarządzania granicami zewnętrznymi – do tej pory nie zapewniono wystarczającej skuteczności*². Autorka, analizując sprawozdanie, zwraca uwagę na niedociągnięcia i krytykę oceny Straży pod względem nałożonych na nią obowiązków.

Geneza i główne obszary aktywności Fronteksu

Powołanie w 2004 roku do życia Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex) było odpowiedzią na utworzoną w 1985 roku Strefę Schengen, wprowadzającą zniesienie kontroli osób na granicach pomiędzy państwami członkowskimi Układu z Schengen³. Jak zauważa Anna Kosińska, Frontex należy do agencji zdecentralizowanych, których zadaniem jest wspieranie Komisji Europejskiej oraz Rady UE poprzez wykonywanie wyspecjalizowanych zadań⁴. Zasadniczym obszarem aktywności Agencji były działania na rzecz ograniczania

² Sprawozdanie specjalne *Wsparcie Frontexu na rzecz zarządzania granicami zewnętrznymi – do tej pory nie zapewniono wystarczającej skuteczności*, Europejski Trybunał Obrachunkowy, <https://www.op.europa.eu> (7.09.2021).

³ *Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku*, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich, <https://www.eur-lex.europa.eu> (4.07.2021).

⁴ A. Kosińska, *Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTTEX). Zadania Agencji Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa transgranicznego* [w:] *Bezpieczeństwo wschodniej granicy unii europejskiej w transgranicznym przepływie osób i towarów*, red. A. Kosińska, P. Witkowski, Zamość 2016, s. 88.

nielegalnej imigracji do Unii Europejskiej⁵. Początkowo do głównych zadań Agencji zaliczano:

- rozlokowanie sił w terenie⁶,
- analizę ryzyka⁷,
- monitorowanie sytuacji⁸,
- ocenę narażenia⁹,
- współpracę europejską w zakresie funkcji straży przybrzeżnej¹⁰,
- wymianę informacji wywiadowczych o działalności przestępczej¹¹,
- operacje powrotowe¹²,
- stosunki zewnętrzne¹³,
- szybkie reagowanie¹⁴,
- badania i innowacje¹⁵,
- szkolenia¹⁶.

⁵ M. Piechowicz, *Rola Frontexu w zarządzaniu przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE*, „Przegląd Polityczny”, 2018, nr 2, s. 93, <https://www.doi.org/10.14746/pp.2018.23.2.6> (10.07.2021).

⁶ Zapewnienie wystarczającej liczby funkcjonariuszy oraz sprzętu w postaci statków, samolotów i urządzeń do kontroli; zapewnienie bezpieczeństwa na morzu; przeprowadzanie operacji poszukiwawczo-ratowniczych.

⁷ Ocena ryzyka; opracowanie obrazów sytuacji i przewidywanych trendów dotyczących nieuregulowanej migracji; udzielanie pozyskanych informacji państwom członkowskim.

⁸ Permanentny monitoring zewnętrznych granic UE; wydawanie ostrzeżeń dla państw członkowskich.

⁹ Wydawanie corocznych ocen gotowości państw członkowskich i krajów stowarzyszonych w ramach Schengen do możliwości działania w zakresie presji migracyjnej na ich zewnętrznych granicach.

¹⁰ Kooperacja z innymi pomiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo graniczne, jak ograny ścigania, pozostałe agencje Unii, znajdujące się na morskich granicach ograny celne; zapewnienie przestrzegania przepisów związanych z żeglugą morską oraz kontrola rybołówstwa.

¹¹ Dzielenie się wszelkimi informacjami o osobach podejrzanych o udział w przestępstwie, jak: przemyt migrantów, handel ludźmi i terroryzm.

¹² Pomoc państwom członkowskim w koordynacji i finansowaniu powrotów obywateli państw trzecich do krajów swojego pochodzenia; czarterowanie lotów, pozyskiwanie koniecznych dokumentów oraz opieka ekspertów w drodze powrotnej.

¹³ Ważnym zadaniem Fronteksu jest współpraca z państwami nienależącymi do Unii Europejskiej oraz strefy Schengen; kooperacja z takimi państwami polega na wymianie informacji, współpracy z ich organami granicznymi oraz rozmieszczaniu oficerów łącznikowych.

¹⁴ Oddelegowanie przewidzianego korpusu oficerów służącego do szybkich reakcji na nieprzewidziane sytuacje związane z nagłym napływem dużej liczby imigrantów.

¹⁵ Współpraca ze środowiskiem naukowym, technologicznym oraz specjalistami z branży przemysłu, dzięki której poszerzana jest wiedza dotycząca najnowszych technologii oraz historycznych rysów migracyjnych.

¹⁶ *Główne zadania*, Frontex, <http://www.frontex.europa.eu> (8.07.2021).

W rozporządzeniu ustanawiającym Agencję zapewniono jej posiadanie własnej autonomii na trzech najważniejszych płaszczyznach – finansowej, prawnej i administracyjnej. Już wtedy Frontex pretendował do miana jednej z ważniejszych agencji w Unii Europejskiej, którą w przyszłości czekać miały jeszcze większe wyzwania, obowiązki i prawa. Funkcjonowanie Fronteksu miało zagwarantować niezbędny rozwój polityki zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi poprzez zapewnienie odpowiedniego poziomu ich ochrony¹⁷. Finansowanie działań Agencji pochodziło z dostępnych środków unijnych, wkładów od państw członkowskich oraz tych stowarzyszonych w ramach Układu z Schengen.

W ciągu osiemnastu lat działań Agencji dochodziło do wielu zmian związanych szczególnie z poszerzeniem zadań Fronteksu, a co za tym idzie, usprawnieniem jego możliwości operacyjnych. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

a) Możliwość tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicach, czyli RABIT (z ang. *Rapid Border Intervention Teams*)¹⁸.

Dzięki *Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 863/2007 z dnia 11 lipca 2007 roku* każde z państw, które przeczuwa zagrożenie na zewnętrznych graniach swojego kraju, ma prawo wnosić o pomoc Fronteksu w oddelegowaniu na swoje terytorium wspomnianych zespołów szybkiej interwencji. Celem pomocy miało być krótkofalowe wsparcie finansowane ze środków Agencji przy ewentualnej subwencji ze strony Komisji Europejskiej, która zobowiązała się do przesunięcia potrzebnych do realizacji zadania środków. Do operacji mieli być wysyłani eksperci i funkcjonariusze z poszczególnych państw członkowskich. Odmówić udziału we wspólnej akcji mogło państwo, które w najbliższym czasie przewidywało podobne zagrożenie na własnych granicach zewnętrznych¹⁹.

b) Zdolność leasingowania sprzętu technicznego²⁰.

¹⁷ P. Antoń, *Wpływ kryzysu migracyjnego na funkcjonowanie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów Uniwersytetu Jagiellońskiego. Nauki Społeczne”, 2016, nr 13, s. 69, <https://www.doktoranci.uj.edu.pl> (6.07.2021).

¹⁸ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 863/2007 z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2007/2004 Rady w odniesieniu do tego mechanizmu i określające uprawnienia i zadania zaproszonych funkcjonariuszy*, Parlament Europejski i Rada, <https://www.eur-lex.europa.eu> (8.07.2021).

¹⁹ D. Gawron, *Działania Fronteksu w dobie kryzysu migracyjnego* [w:] *Migracja i uchodźstwo wyzwaniem dla bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej w XXI wieku*, red. B. Molo, Kraków 2018, s. 36.

²⁰ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 z dnia 25 października 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych*

Po zmianach wprowadzonych w 2011 roku przez Parlament Europejski Frontex został uprawniony do samodzielnego oraz kolektywnego (wspólnie z państwem członkowskim UE) podejmowania interwencji (w tym również m.in. wypożyczenia sprzętu technicznego²¹ niezbędnego do prowadzenia akcji) zabezpieczających granice Unii Europejskiej. Taka możliwość stwarzała większe pole do przeprowadzenia zadania, zwiększając tym samym powodzenie akcji.

c) Zasadnicze zmiany wpływające na funkcjonowanie Agencji nastąpiły w 2016 roku.

Dokonano istotnej modyfikacji Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, która stała się Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej²². Przekształcenie Fronteksu w Straż dało nowe możliwości działania pozwalające między innymi na:

- nabywanie własnych zasobów,
- dysponowanie swoim personelem,
- przeprowadzanie samodzielnych akcji,
- zwiększenie liczby funkcjonariuszy,
- deportowanie nielegalnych migrantów,
- tworzenie specjalnych zespołów zdolnych do eskorty i monitorowania powrotów,
- wypożyczenie do akcji sprzętu będącego własnością państwa członkowskiego,
- działanie z państwami trzecimi na ich terenie²³.

Kryzys migracyjny po 2015 roku jako główna determinanta modyfikacji działań Fronteksu

Do głównych i najważniejszych rozporządzeń dotyczących Fronteksu zaliczyć należy *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 roku w sprawie Europejskiej*

Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, <https://www.eur-lex.europa.eu> (8.07.2021).

²¹ Jak np. statki do patroli morskich czy pojazdy lądowe.

²² *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu> (8.07.2021).

²³ D. Gawron, *op. cit.*, s. 43.

*Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylecia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624*²⁴. Na mocy tego dokumentu zwiększono zakres działań, możliwości operacyjnych, prawnych oraz finansowych Agencji przy jednoczesnym powiększeniu zadań, do których zobowiązana została Straż.

Zwiększenie zakresu obowiązków wiąże się również z poszerzeniem możliwości operacyjnych i ekonomicznych. Wykres 1 ukazuje okres od 2005 do 2027 roku, czyli od początku działalności Fronteksu, aż po szacowane zmiany, do których ma dojść w najbliższych kilku latach. Dane zawarte na tym wykresie obrazują liczbę pracowników, którymi dysponowała Agencja w pierwszych latach swojego istnienia, podczas rozkwitu kryzysu migracyjnego, jak i prognozowaną ich liczbę w najbliższych sześciu latach, co do których planowany jest rozkwit struktury Straży. Wykres 2 odzwierciedla natomiast wysokość rocznego budżetu operacyjnego Fronteksu, ukazując jego dynamiczny wzrost.



Wykres 1. Dynamiczny wzrost kadrowy Fronteksu w latach 2005–2027

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie specjalne – Wsparcie Fronteksu na rzecz zarządzania granicami zewnętrznymi – do tej pory nie zapewniono wystarczającej skuteczności*, Europejski Trybunał Obrachunkowy, <https://www.op.europa.eu> (7.09.2021).

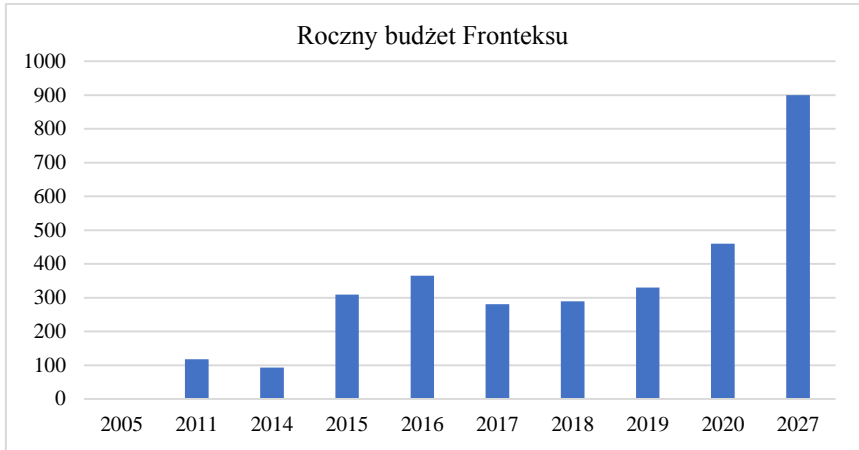
²⁴ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylecia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, <https://www.eur-lex.europa.eu> (7.07.2021).

Rozporządzenie z 2019 roku przyczyniło się przede wszystkim do ustanowienia tzw. stałej służby w ramach działań Fronteksu. Do tej pory Agencja miała jedynie możliwość skorzystania ze wsparcia grupy 1500 tzw. funkcjonariuszy rezerwowych. Jak pokazuje wykres 1, w 2027 roku liczba stałych pracowników operacyjnych ma wynosić już 10 000. Wśród tej liczby aż trzy tysiące to funkcjonariusze straży granicznej, czyli wstępnie przeszkolony personel. Jak niejednokrotnie wspominali pracownicy Fronteksu, liczba osób zatrudnionych w agencji jest znacznie ważniejsza od kapitału, jakim ona dysponuje. Czynnikiem ludzki w postaci większej liczby pracowników może bowiem ocalić wiele ludzkich istnień²⁵. Dodatkowym uprawnieniem jest przyznanie kadrze zdolności operacyjnych, czyli wszelkiego rodzaju działań kontrolnych wraz z możliwością prowadzenia tzw. operacji powrotnych.

Nawiązując do operacji powrotnych, Frontex nabył pełne prawo do wspierania państwa członkowskiego, do którego zadań należy rozpatrzenie wniosku azylowego, na wszystkich etapach działań związanych zarówno z weryfikacją uchodźców, jak i ewentualnym ich powrotem do kraju pochodzenia. Agencja nabyła prawo do czarterowania samolotów i organizacji powrotów w innej formie transportowej. Bardzo ważnym nowym elementem prac Fronteksu okazała się również zdolność do wzmoczonej współpracy z państwami trzecimi. Możliwość wysyłania personelu do państw spoza Unii Europejskiej i prowadzenia z nimi wspólnych operacji ma wzmocnić efektywność podejmowanych przez Agencję działań.

Fronteksowi wskazano również wspieranie dwóch europejskich systemów. Należy do nich Europejski system informacji o podróży i zezwoleń na podróż (ETIAS), zwiększający działania Agencji w zakresie legalnych podróży i wspierania państw członkowskich pod względem przyjazdów i wyjazdów na teren ich kraju obywateli państw trzecich. O wiele większe zadanie wyznaczono Straży względem Europejskiego systemu nadzorowania granic (EUROSUR), który stał się integralną częścią Fronteksu. Od tej pory zintegrowane zarządzanie granicami Unii Europejskiej stało się nieodzownym zadaniem Agencji. Dzięki takim zabiegom Frontex zdobył możliwość szybszego reagowania na zagrożenia na zewnętrznych granicach UE. Dostęp do informacji w ramach obu wymienionych uprzednio systemów ma za zadanie przyspieszenie ewentualnych działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa w Unii Europejskiej.

²⁵ P. Sasnal, *Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*, Warszawa 2015, s. 19, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, <https://www.pism.pl> (4.07.2021).



Wykres 2. Roczny operacyjny budżet Fronteksu w latach 2005–2020 (w mln euro)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie specjalne – Wsparcie Fronteksu na rzecz zarządzania granicami zewnętrznymi – do tej pory nie zapewniono wystarczającej skuteczności*, Europejski Trybunał Obrachunkowy, <https://www.op.europa.eu> (7.09.2021).

Wykres 2 przedstawia wzrost rocznego budżetu Fronteksu od początku jego powołania do prognozowanego 2027 roku. Należy zauważyć, że w przełomowym z punktu widzenia kryzysu migracyjnego 2015 roku budżet Agencji zwiększono o ponad 200% w porównaniu z rokiem poprzednim. W kolejnych latach wysokość środków finansowych wciąż pozostawała na dość wysokim poziomie. Zgodnie z prognozą budżet ten w latach 2021–2027 ma wzrosnąć do kwoty aż 900 mln euro. Wynika z tego, że zarówno liczba pracowników Fronteksu, jak i jego budżet będzie pozwalał Straży na coraz to lepsze i efektywniejsze działania.

Negatywna ocena aktywności Fronteksu w opinii Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Agencja Frontex, której zadaniem jest dbanie o zapewnienie bezpieczeństwa i kontroli na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej, jest coraz częściej poddawana krytyce. Poszerzenie jej kompetencji sprawia, że wymagania stawiane przez poszczególne państwa członkowskie UE, ich rządy oraz organizacje międzynarodowe, szczególnie te o charakterze humanitarnym, powodują rosnącą falę krytyki wobec Straży. Można mówić tu o zasadzie, że im więcej dostajesz, tym więcej musisz z siebie dać. Należy jednak przypomnieć, że działania samej Agencji bez pomo-

cy i zaangażowania ze strony państw członkowskich z góry skazane są na niepowodzenie. Brak solidarności i przyjęcia odpowiedzialności za zewnętrzne granice Unii Europejskiej przez wszystkie jej państwa członkowskie, jak na przykład współpraca w kwestii relokacji migrantów, może okazać się kluczowym elementem, którego skutków nie wyprze nawet nakładanie na Frontex coraz to nowych przywilejów i praw operacyjnych²⁶. Jak zauważa Gregor Noll, należy zadbać, aby odpowiedzialność członkowska miała miejsce na kilku płaszczyznach. Proponuje on solidarność normatywną, finansową, operacyjną i fizyczną²⁷. Dzięki tej spójności i zaangażowaniu państw członkowskich można mówić o powodzeniu i efektywnej pracy wyspecjalizowanych unijnych agencji.

Najczęstsze słowa wzbudzające niezadowolenie wobec działań Fronteksu można usłyszeć ze strony organizacji broniących praw człowieka. Agencji zarzuca się między innymi łamanie ich, brak prawidłowego zarządzania oraz nadużywanie kompetencji²⁸.

Jak każda z unijnych agencji, tak i Frontex podlega ocenie swojej pracy ze strony Unii Europejskiej. Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) śledzi jej poczynania, analizując wydane przez nią raporty i działania, których dokonuje w ramach udzielonych przez UE kompetencji. Analizując krytykę wobec Fronteksu, autorka skupia się na opublikowanym przez ETO specjalnym sprawozdaniu, który dokładnie ewaluje poczynania Agencji opracowane przez organ odpowiedzialny za uprawnienie go do działania. Sprawozdanie Trybunału składa się z 87 stron i w wyczerpujący sposób porównuje kompetencje Fronteksu z działaniami, które prowadzi Agencja. Poniżej przedstawiona została krótka analiza sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. ETO podsumował czynności unijnej agencji; można je podzielić na kilka działów obrazujących jednocześnie sektory operacji, do których została uprawniona.

Należy do nich obowiązek podawania rzetelnych i wyczerpujących informacji o przeprowadzanych przez siebie działaniach²⁹. Pomimo wielu raportów publikowanych przez Frontex na swojej oficjalnej stronie

²⁶ K. Zarychta-Romanowska, M. Szostak, *Frontex 3.0 – rewolucyjny czy rewelacyjny – legislacyjno-policyjny paradygmat bezpieczeństwa granic Unii Europejskiej. Państwo europejska interpretacja i implementacja Intelligence-Led Policing*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego”, 2018, t. 50, s. 117–118.

²⁷ G. Noll, *Negotiating Asylum: The EU Acquis, Extra-territorial Protection and the Common Market of Deflection*, London 2000, s. 237–238, <https://www.library.open.org> (10.07.2021).

²⁸ P. Borowska, *Frontex oskarżony o łamanie praw człowieka. Sprawą zajmie się Parlament Europejski*, Euractiv.pl, <https://www.euractiv.pl>, 2.02.2021 (9.07.2021).

²⁹ Art. 8 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2016/1624: „Agencja podaje do publicznej wiadomości rzetelne i wyczerpujące informacje o swoich działaniach”.

internetowej, zarzuca mu się, iż nie zawsze przedstawia osiągnięte przez siebie wyniki i faktyczny stan związany ze skutkami prowadzonych akcji. Kolejnym polem, na którym Agencji zarzuca się brak przejrzystości, jest niepodawanie dokładnych ocen związanych z ryzykiem i narażaniem pracowników Agencji podczas wykonywanych przez nią operacji.

Niejednokrotnie Frontex współpracuje z innymi unijnymi podmiotami. Następny zarzut ze strony ETO związany jest właśnie z tym polem aktywności. Trybunał stwierdził, iż w licznych raportach Agencja w niewyczerpujący sposób opisuje swoją współpracę z innymi podmiotami, nie podając przy tym szczegółowo zakresu operacji i osiągnięć samego Fronteksu podczas wspólnych czynności³⁰.

a) Brak odpowiednich działań dotyczących walki z przestępczością transgraniczną

W tym zakresie Fronteksowi zarzuca się brak współpracy w ramach wymiany danych oraz informacji dotyczących ochrony granic zewnętrznych. Zdaniem ETO brak zintegrowanego podejścia do tego tematu wiąże się z nieudolnym działaniem w zakresie przeciwdziałania przestępczości na granicach Unii Europejskiej. Współpraca z policją, strażą graniczną, wszelakimi podmiotami krajowymi daje pełny obraz sprawy, pomagając tym samym w skutecznych działaniach. Dodatkowo Agencji zarzuca się, iż w walce o swój zakres praw i kompetencji za mało uwagi poświęca tej sprawie. W raportach publikowanych przez Frontex tematyka ta jest również bagatelizowana i niezbyt dokładnie badana. Jednocześnie sprawozdanie Trybunału wyraźnie ukazuje, iż państwa członkowskie pochwalają Straż za próby wspólnych działań w zakresie przestępczości transgranicznej związanej z przemytem narkotyków i broni, handlem ludźmi oraz oczywiście nielegalną migracją³¹. W analizowanym sprawozdaniu wykazano obawę co do ewentualnych kompetencji Fronteksu w przyszłości związanych z posiadaniem odpowiednich informacji dotyczących walki z transgraniczną przestępczością. Europejski Trybunał Obrachunkowy nie doszukał się bowiem zaangażowania w działania ze strony Agencji związane z automatyzacją przekazu informacji dotyczących bezpieczeństwa transgranicznego³².

³⁰ Sprawozdanie specjalne *Wsparcie Frontexu na rzecz zarządzania granicami zewnętrznymi – do tej pory nie zapewniono wystarczającej skuteczności*, Europejski Trybunał Obrachunkowy, s. 20–35, <https://www.op.europa.eu> (7.09.2021).

³¹ *Ibidem*, s. 36–41.

³² *Ibidem*, s. 44–45.

b) Zalecenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego względem Fronteksu celem optymalizacji działań Agencji na rzecz ochrony i zapewnienia bezpieczeństwa na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej

Przeprowadzając skrupulatną analizę funkcjonowania Fronteksu, ETO poruszył wiele tematów związanych z niewystarczającym działaniem Agencji, sformułował również zalecenia dotyczące usprawnienia poczynań Straży z jednoczesnym wskazaniem terminu ich realizacji. Do końca 2022 roku według Trybunału Agencja powinna dostosować się do poniższych zaleceń:

- udoskonalić ramy wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi, pozostałymi agencjami UE oraz wszelkimi podmiotami czuwającymi nad ochroną zewnętrznych granic Wspólnoty;
- usprawnić działania operacyjne, np. przez przyjęcie harmonogramu regularnych ćwiczeń interwencyjnych;
- przyjąć ramy związane z oceną swojego zaangażowania we wspólnych operacjach.

Ogólna ocena Europejskiego Trybunału Obrachunkowego wskazuje, że wsparcie wobec państw członkowskich ze strony Fronteksu nie jest wystarczająco skuteczne³³. Jak dodaje: „Frontex udostępnia aktualne i istotne dane na temat sytuacji na granicach zewnętrznych i przekazuje informacje dotyczące konkretnych zdarzeń. Niemniej stworzenie kompletnego obrazu sytuacji na granicach zewnętrznych UE jest utrudnione ze względu na niedostatek informacji, brak standardów technicznych dla wyposażenia służącego do kontroli granic, brak wspólnego katalogu incydentów na potrzeby sprawozdawczości w zakresie przestępczości transgranicznej, brak przekazywanych w czasie zbliżonym do rzeczywistego informacji na temat sytuacji na granicach powietrznych UE”³⁴.

c) Dochodzenie Parlamentu Europejskiego względem poszanowania praw człowieka przez Frontex

Przejrzystość wewnątrz Unii Europejskiej jest kluczowym zadaniem związanym z budowaniem zaufania wobec państw członkowskich i ich obywateli. Zaniedbania, jakich miał się dopuścić Frontex, nie mogły zostać zbagatelizowane i konieczne było zbadanie rzekomych zaniechań ze strony Agencji. Doszło do powołania tzw. grupy FSWG (*The Frontex*

³³ *Ibidem*, s. 46.

³⁴ *Ibidem*.

Scrutiny Working Group), której zadaniem, na wniosek Parlamentu Europejskiego, jest analiza działań Straży na zewnętrznych granicach Unii, zwłaszcza na Morzu Egejskim, oraz incydentu z października 2020 roku na granicy grecko-tureckiej. Agencji zarzucono między innymi:

- stosowanie tzw. zasady *push-back*, czyli odsyłania migrantów bez możliwości wnioskowania o azyl³⁵;
- używanie siły wobec uchodźców;
- w początkowym okresie działań Fronteksu brak poszanowania zasady *non-refoulement*, co jednoznacznie było z brakiem przestrzegania prawa międzynarodowego i unijnego³⁶;
- niewłaściwych praktyk na morzu, jak wywoływanie fal, celem zrzućcia migrantów z łodzi.

W związku z powyższym 14 lipca 2021 roku, na wniosek Parlamentu Europejskiego, Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych opublikowała tzw. sprawozdanie z dochodzenia wyjaśniającego prowadzonego wobec Fronteksu w sprawie domniemanego naruszenia praw podstawowych. Sprawozdanie nie wskazywało jednoznacznie winy po stronie Fronteksu, przy jednoczesnym braku z jego strony reakcji na łamanie praw człowieka oraz prawa międzynarodowego przez poszczególne organy krajowe państw członkowskich Unii Europejskiej. Winą Agencji okazała się bierność w monitorowaniu granic zewnętrznych oraz incydentów i praktyk, do których na nich dochodziło. W końcowym fragmencie sprawozdania wyartykułowano zalecenia względem Fronteksu, państw członkowskich oraz pozostałych unijnych podmiotów, celem ściślejszej współpracy i monitorowania poczynań Straży³⁷.

Zakończenie

Priorytetowym zadaniem utworzonej w 2004 roku agencji Frontex stało się strzeżenie zewnętrznych granic Unii Europejskiej³⁸. Od 2015

³⁵ A. Kuśnierkiewicz, *Frontex w ostrzu krytyki. Z jakimi problemami mierzy się europejska agencja ochrony granic?*, Euractiv.pl, <https://www.euractiv.pl>, 21.03.2021 (11.07.2021).

³⁶ J.P. Kalkman, *Frontex: A Literature Review*, „International Migration”, 2020.

³⁷ *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights Violations*, European Parliament, <https://www.europarl.europa.eu> (30.07.2021).

³⁸ Jak podaje Jörg Monar, francusko-niemiecki politolog i socjolog, ustanowienie Fronteksu jest krokiem ku ściślejszej integracji i instytucjonalizacji w zarządzaniu granicami. J. Monar, *The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated External Border Management* [w:] *Borders*

roku Frontex został wystawiony na próbę swoich możliwości operacyjnych z powodu kryzysu migracyjnego związanego z napływem fali uchodźców do Europy. Sytuacja ta zmusiła Unię Europejską do nadania Agencji dodatkowych uprawnień oraz szeregu nowych kompetencji, przy jednoczesnym zwiększeniu jej budżetu operacyjnego i kadrowego. Nadanie nowych możliwości operacyjnych wiąże się również z dodatkowymi wymogami, które zostały na nią nałożone. Presja ze strony przede wszystkim rządów państw członkowskich Unii, struktur europejskich, jak i organizacji pozarządowych sprawiła, iż wszelkie działania Fronteksu analizowane są dość skrupulatnie pod kątem ich efektywności. Krytyka Agencji staje się więc nieodłącznym elementem charakteryzującym jej działania.

Unia Europejska, przekazując Fronteksowi możliwości i zadania związane z opanowaniem napływu uchodźców, przeniósła poniekąd odpowiedzialność za zażegnanie zaistniałego kryzysu na barki Agencji. Analizując przedstawione w artykule dane liczbowe obrazujące wzrost kadrowy, należy przyznać, iż struktury unijne, widząc rangę problemu, zdecydowały się na dodatkowe poszerzenie zasobów personalnych Fronteksu celem jego efektywniejszej pracy na rzecz powstrzymania wspólnego europejskiego kryzysu. Rozwój Agencji stał się ogniwem spajającym zintegrowaną politykę Unii Europejskiej³⁹. Badając sprawozdanie dotyczące efektywności prac Fronteksu opracowane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, należy stwierdzić, że Agencji zarzuca się niedokładne sporządzanie sprawozdań. Może to wynikać z braku odpowiedniej liczby personelu, który w najbliższych latach, zgodnie z przedstawionymi danymi, ma ulec wzrostowi.

Wyżej wysunięte wnioski potwierdzają przedstawioną na początku artykułu hipotezę, że wraz z rozwijającym się kryzysem uchodźczym Fronteksowi udzielano coraz więcej uprawnień do przeprowadzania odpowiednich operacji, jednocześnie poniekąd obarczając go odpowiedzialnością za opanowanie i prawidłowe kierowanie czynnościami zmierzającymi do zażegnania kryzysu. Należy przypuszczać, że wskazane przez ETO zalecenia dotyczące płynniejszego i efektywniejszego zarządzania Agencji, dynamiczny wzrost personalny w najbliższych pięciu latach oraz zwiększony budżet pomogą Fronteksowi w jeszcze lepszym i przejrzystszym prowadzeniu działalności, obejmującej strażenie granic zewnętrznych Unii Europejskiej przy jednoczesnym poszanowaniu

and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World, eds M. Caparini, O. Marenin, Zurich 2006, s. 193–208.

³⁹ N. Wołucka, *Status Frontexu – jako wyspecjalizowanej Agencji Unii Europejskiej*, „Studenckie Zeszyty Naukowe”, 2015, z. 27, s. 135.

praw człowieka. Dzięki koordynacji działań Fronteksu ochrona granic UE ma się stać jeszcze bardziej efektywna i być może pozwoli na uniknięcie podobnych ruchów migracyjnych w przyszłości⁴⁰.

Bibliografia

- Antoń P., *Wpływ kryzysu migracyjnego na funkcjonowanie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów Uniwersytetu Jagiellońskiego. Nauki Społeczne”, 2016, nr 13, <https://www.doktoranci.uj.edu.pl> (6.07.2021).
- Borowska P., *Frontex oskarżony o łamanie praw człowieka. Sprawą zajmie się Parlament Europejski*, Euractiv.pl, <https://www.euractiv.pl>, 02.02.2021 (9.07.2021).
- Gawron D., *Działania Fronteksu w dobie kryzysu migracyjnego [w:] Migracja i uchodźstwo wyzwaniem dla bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej w XXI wieku*, red. B. Molo, Kraków 2018.
- Główne zadania*, Frontex, <https://www.frontex.europa.eu> (8.07.2021).
- Kalkman J.P., *Frontex: A Literature Review*, „International Migration”, 2020.
- Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku*, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich, <https://www.eur-lex.europa.eu> (04.07.2021).
- Kosińska A., *Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX). Zadania Agencji Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa transgranicznego [w:] Bezpieczeństwo wschodniej granicy Unii Europejskiej w transgranicznym przepływie osób i towarów*, red. A. Kosińska, P. Witkowski, Zamość 2016.
- Kuśnierkiewicz A., *Frontex w ostrzu krytyki. Z jakimi problemami mierzy się europejska agencja ochrony granic?*, Euractiv.pl, www.euractiv.pl, 21.03.2021 (11.07.2021).
- Monar J., *The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated External Border Management [w:] Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World*, eds M. Caparini, O. Marenin, Zurych 2006.
- Noll G., *Negotiating Asylum: The EU Acquis, Extra-territorial Protection and the Common Market of Deflection*, London 2000, <https://www.library.open.org> (10.07.2021).
- Piechowicz M., *Rola Fronteksu w zarządzaniu przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE*, „Przegląd Polityczny”, 2018, nr 2, www.doi.org/10.14746/pp.2018.23.2.6.
- Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations*, European Parliament, <https://www.europarl.europa.eu> (30.07.2021).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 863/2007 z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2007/2004 Rady w odniesieniu do tego mechanizmu i określające uprawnienia i zadania zaproszonych funkcjonariuszy*, Parlament Europejski i Rada, <https://www.eurlex.europa.eu> (8.07.2021).

⁴⁰ Szerzej: G. Vourekas, *The Evolving Role of FRONTEX in Implementing an EU Comprehensive Approach on Security*, „European Union Security and Defence”, 2021.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 z dnia 25 października 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, <https://www.eur-lex.europa.eu> (8.07.2021).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu> (8.07.2021).
- 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, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, <https://www.eur-lex.europa.eu> (7.07.2021).
- Sasnal P., *Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*, Warszawa 2015, s. 19, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, <https://www.pism.pl> (4.07.2021).
- Sprawozdanie specjalne *Wsparcie Frontexu na rzecz zarządzania granicami zewnętrznymi – do tej pory nie zapewniono wystarczającej skuteczności*, Europejski Trybunał Obrachunkowy, <https://www.op.europa.eu> (7.09.2021).
- Vourekas G., *The Evolving Role of FRONTEX in Implementing an EU Comprehensive Approach on Security*, „European Union Security and Defence”, 2021.
- Wallerstein I., *The Modern World – System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World – Economy in the Sixteenth Century*, New York 2011.
- Wołucka N., *Status Frontexu – jako wyspecjalizowanej Agencji Unii Europejskiej*, „Studenckie Zeszyty Naukowe”, 2015, z. 27.
- Zarychta-Romanowska K., Szostak M., *Frontex 3.0 – rewolucyjny czy rewelacyjny – legislacyjno-policyjny paradygmat bezpieczeństwa granic Unii Europejskiej. Pan-europejska interpretacja i implementacja Intelligence-Led Policing*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego”, 2018, t. 50.

The impact of the migration crisis in the European Unionpost 2015 on the direction and scope of Frontex activities

Summary

The migration crisis, which intensified after 2015, forced the European Union to take measures to adapt its agencies to the new tasks ahead. The article describes the path that Frontex has gone through in adapting to the requirements placed on it in the current migration crisis. The author shows the essence of the functioning of Frontex before 2015 and the changes that have occurred in the subsequent years of its operation. The article is largely based on the data presented in the Special Report, “Frontex support for the management of external borders – insufficient effectiveness has been ensured so far” prepared by the European Court of Auditors.

Keywords: Frontex, European Union, European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders, European Border and Coast Guard Agency, migration crisis