

Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej – unijna agencja z siedzibą w Polsce

Jolanta Szymańska, *Uniwersytet Warszawski*

ORCID ID: 0000-0002-4107-8125

Streszczenie

W artykule zaprezentowana jest ewolucja Fronteksu w kontekście wyzwań migracyjnych UE i strefy Schengen oraz omówiona specyfika działań agencji na granicach zewnętrznych. Istotną część opracowania poświęcona jest relacjom Polski z Fronteksem, w tym zagadnieniom takim, jak: współpraca operacyjna polskiej Straży Granicznej z Fronteksem, zobowiązania wynikające z ulokowania siedziby agencji w Warszawie, a także stanowisko rządu RP dotyczące rozwoju agencji w kontekście szerszej dyskusji nad kierunkami unijnej polityki migracyjnej. W opracowaniu Autorka wykazuje, że silne przywiązanie państw członkowskich, w tym Polski, do kwestii suwerenności w zakresie ochrony granic ogranicza możliwości przekształcenia Fronteksu w prawdziwie europejską straż graniczną. Zwraca przy tym uwagę, że bez efektywnego systemu ochrony granic zewnętrznych, przy kryzysie zaufania między państwami członkowskimi w kwestiach migracyjnych, strefa Schengen pozostanie zagrożona.

Słowa kluczowe: Frontex, migracja, Schengen, granice, agencja, Unia Europejska

European Border and Coast Guard Agency – an EU agency based in Poland

Abstract

The article presents the evolution of Frontex in the context of migration challenges of the EU and the Schengen area, and describes the specificity of agency activities at external borders. Special attention is given to Poland's relations with Frontex, including issues such as operational cooperation between the Polish Border Guard and Frontex, obligations resulting from the location of the agency headquarters in Warsaw, and the government's position regarding the development of the agency in the context of a broader discussion on the EU migration policy. In the study, the author argues that the strong attachment of member states, including Poland, to sovereignty in borders protection limits the possibilities for a creation of a truly European border guard. The article concludes that without an effective system for the protection of external borders, with the crisis of trust between Member States on migration issues, the Schengen area will remain under threat.

Key words: Frontex, migration, Schengen, borders, agency, European Union

Jednym z przywilejów związanych z członkostwem państwa w Unii Europejskiej jest możliwość goszczenia na swoim terytorium agencji wyspecjalizowanych UE. Krótco po akcesji Polska, jako jedno z tzw. państw frontowych¹, została wyznaczona na siedzibę nowo powstającej wówczas agencji ds. zarządzania współpracą operacyjną na granicach zewnętrznych organizacji. Jak się wkrótce okazało, agencja ta, głównie pod wpływem rosnących wyzwań dla bezpieczeństwa granic, stała się jedną z najbardziej dynamicznie rozwijających się agencji wyspecjalizowanych wspólnoty, a w efekcie – według oficjalnej narracji – „nowym kamieniem węgielnym unijnej przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości” (Frontex 2017a: s. 5).

W tym artykule jest zaprezentowana geneza i ewolucja Fronteksu, funkcjonującego od niedawna pod nazwą Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej, w kontekście wyzwań migracyjnych UE oraz strefy Schengen. W opracowaniu jest również przedstawiona specyfika działań agencji na granicach zewnętrznych Unii. Istotną częścią analizy są relacje Polski z Fronteksem, w tym takie zagadnienia, jak: wsparcie otrzymywane przez polską Straż Graniczną ze strony Fronteksu przy ochronie granic RP, zaangażowanie polskich funkcjonariuszy w operacje prowadzone pod egidą agencji na innych odcinkach granic zewnętrznych Unii, a także stanowisko Polski wobec rozwoju agencji w kontekście szerszej dyskusji nad kierunkiem ewolucji unijnej polityki migracyjnej w warunkach nowej dynamiki migracji międzynarodowych.

Celem artykułu jest dokonanie bilansu osiągnięć Fronteksu oraz wskazanie możliwego kierunku dalszego rozwoju agencji. Główne pytanie badawcze stawiane przez Autorkę dotyczy stopnia wpływu agencji na kreowanie i wdrażanie unijnej polityki w obszarze spraw wewnętrznych oraz na zapewnianie bezpieczeństwa w Unii Europejskiej. W opracowaniu podjęte są jednocześnie rozważania na temat roli, jaką w rozwoju agencji odgrywało dotychczas przywiązanie państw członkowskich, w tym Polski, do kwestii suwerenności w zakresie ochrony własnych granic państwowych, i jak czynnik ten wpływał na efektywność działań Fronteksu na granicach zewnętrznych. Ściśle wiąże się z nimi kolejne pytanie o to, czy i w jakim stopniu nowe wyzwania migracyjne i wyzwania bezpieczeństwa wpłyną na zmianę optyki patrzenia na politykę migracyjną UE, stanowiąc przyczynek do redefinicji roli Fronteksu w UE. W tym kontekście zasadna jest również refleksja nad szansami i wyzwaniami, jakie przeobrażenia te mogą

¹ Nazwy „państwa frontowe” lub „państwa pierwszej linii” używa się w odniesieniu do państw, których zewnętrzne granice stanowią granice zewnątrz UE/i lub strefy Schengen.

nieść dla Polski, jako państwa frontowego UE oraz państwa goszczącego agencję na swoim terytorium.

Punktem wyjścia do analizy są rozporządzenia UE stanowiące – odpowiednio w poszczególnych etapach rozwoju agencji – postawę prawną jej funkcjonowania, a także projekty reform agencji prezentowane w okresach intensyfikacji dyskusji nad jej kształtem. W artykule wykorzystano ponadto dokumenty agencyjne, w tym m.in. raporty roczne z działalności Fronteksu i analizy ryzyka, wywiady z pracownikami agencji, opracowania udostępnione przez polską Straż Graniczną, a także szeroką gamę źródeł statystycznych dotyczących rozwoju sytuacji migracyjnej w Europie i na obrzeżach kontynentu.

Od Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej do Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej – geneza i ewolucja Fronteksu

Rozwój terytorialny strefy Schengen, w tym perspektywa jej rozszerzenia o państwa Europy Środkowo-Wschodniej, a także związana z nim potrzeba podziału kosztów i odpowiedzialności za ochronę wspólnej granicy zewnętrznej legły u podstaw dyskusji o utworzeniu europejskiej agencji do spraw ochrony granic zewnętrznych. Nie bez znaczenia dla jej przebiegu miały nasilające się wówczas wyzwania bezpieczeństwa. W tym kontekście istotną rolę odegrały zwłaszcza zamachy terrorystyczne z 11 września 2001 roku w Stanach Zjednoczonych, które uwypukliły potrzebę umocnienia kontroli na granicach w celu zredukowania ryzyka potencjalnych ataków na terytorium Unii (Monar 2006: s. 195).

W efekcie, po intensywnej dyskusji w latach 2001–2003, w listopadzie 2003 roku wypracowano polityczne porozumienie w sprawie najważniejszych kwestii związanych z uruchomieniem i przyszłym kształtem agencji. 26 października 2004 roku przyjęto rozporządzenie Rady ustanawiające Frontex (Rozporządzenie nr 2007/2004), a na mocy decyzji Rady 2005/358/WE określono, że siedzibą nowej agencji będzie Warszawa (Decyzja 2005/358/WE). Agencja rozpoczęła pracę w maju 2005 roku, ale pełną zdolność operacyjną uzyskała dopiero jesienią tego roku.

Już na etapie projektowania agencji pojawiły się kontrowersje dotyczące zakresu powierzonych jej zadań, a konkretnie obawy o zbyt daleką ingerencję nowej instytucji w kompetencje państw członkowskich w odniesieniu do ochrony ich granic. Te obawy towarzyszyły również późniejszym reformom agencji.

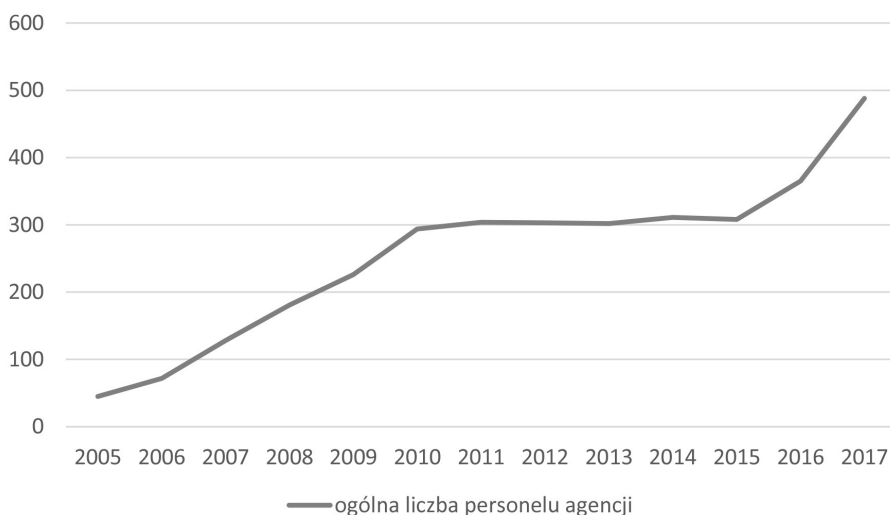
Reformy Fronteksu następują często. Już dwa lata po rozpoczęciu przez agencję działalności przyjęto rozporządzenie dostosowujące ją do potrzeb realizacji nowego mechanizmu zespołów szybkiej interwencji na granicy (Rozporządzenie nr 863/2007); następnie w 2011 roku – w celu dostosowania agencji do wymogów traktatu lizbońskiego, kładącego nacisk na ochronę praw podstawowych, a także w odpowiedzi na wyzwania migracyjne będące następstwem arabskiej wiosny – przyjęto nowe rozporządzenie w sprawie agencji (Rozporządzenie nr 1168/2011); w 2013 roku przyjęto rozporządzenie ustanawiające europejski system nadzorowania granic (EUROSUR), będący swoistym „wyspecjalizowanym instrumentem prawnym Fronteksu” (Szachon-Pszenny, Wantuch 2015; s. 83); w 2014 roku ustanowiono natomiast zasady ochrony zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Frontex (Rozporządzenie nr 656/2014); ostatnią zmianą podstawy prawnej było rozporządzenie z 14 września 2016 r. przekształcające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Rozporządzenie 2016/1624). W tym przypadku czynnikiem stymulującym reformę okazał się kryzys migracyjny na południu Europy, którego punkt kulminacyjny przypadł na rok 2015.

Zmiany podstawy prawnej rozszerzały mandat działania agencji oraz jej zasoby w celu dostosowania instytucji do dynamicznej sytuacji migracyjnej i nowych wyzwań bezpieczeństwa. Przy kolejnych reformach dążono również do wyeliminowania strukturalnych słabości czy niedociągnięć organizacyjnych, ujawnianych w trakcie prowadzonych operacji.

Reforma z 2007 roku wprowadzająca zespoły szybkiej interwencji na granicy miała wzmocnić reagowanie agencji w sytuacjach nagłego zwiększenia napływu nielegalnych migrantów do Europy. Dzięki rewizji podstawy prawnej w 2011 roku agencja uzyskała uprawnienia do powoływania rezerwy funkcjonariuszy straży granicznych na potrzeby wspólnych operacji granicznych w UE, a także zakupu wyposażenia technicznego na potrzeby kontroli granic zewnętrznych. Przyznano jej też uprawnienia w zakresie oceny zdolności państw do sprostania pojawiającym się wyzwaniom i zagrożeniom na granicach zewnętrznych. Miało to służyć wzmocnieniu odporności systemu zarządzania granicami i przeciwdziałaniu sytuacjom, w którym niedociągnięcia w jednym z państw grożą zachwianiem stabilności systemu Schengen. Rozporządzenie o EUROSUR nałożyło na Frontex nowe obowiązki związane m.in. z gromadze-

niem danych sytuacyjnych i tworzeniem europejskiego obrazu sytuacji oraz wspólnego przedgranicznego obrazu sytuacji. Celem reformy było zwiększenie zdolności agencji oraz państw członkowskich do reagowania na nowe wyzwania w zakresie kontroli granicznej i walki z przestępczością transgraniczną. W 2016 roku kierunek zmian w agencji był podobny do tych wprowadzonych w rozporządzeniu z roku 2011 – istotą reformy stało się wzmocnienie potencjału operacyjnego. Według założeń, do 2020 roku budżet Fronteksu i liczba jego personelu miały się podwoić, agencja miała też uzyskać dostęp do stałego korpusu funkcjonariuszy gotowych do interwencji na granicach w trybie natychmiastowym (w ciągu pięciu dni). Liczbę funkcjonariuszy, których miały oddelegować poszczególne kraje, określono w załączniku do nowego rozporządzenia. Wcześniej wkład państw w konkretne operacje planowany był na podstawie corocznych dwustronnych negocjacji i porozumień między agencją a państwami, co znacznie ograniczało elastyczność reagowania na kryzysy (Szymańska 2016).

Wykres 1. Rozwój personelu Fronteksu 2005–2017

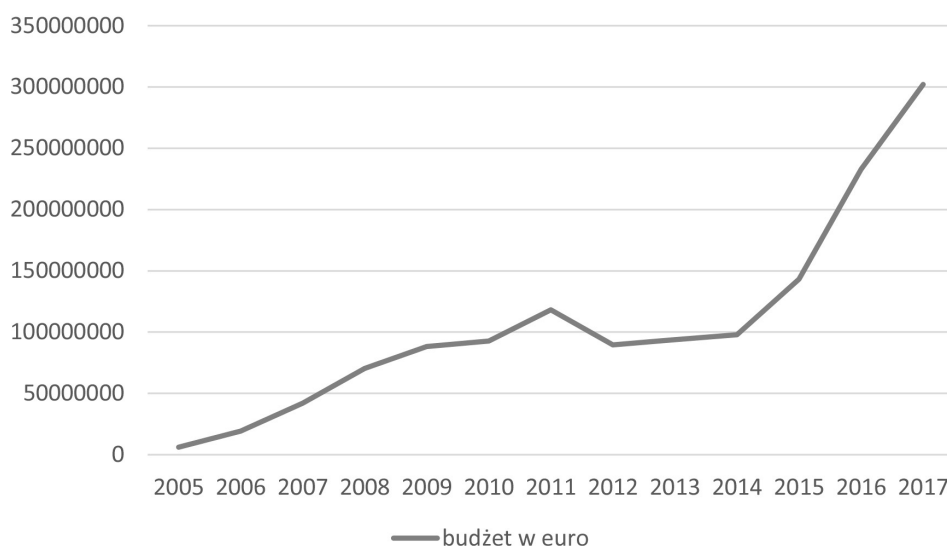


Źródło: Sprawozdania ogólne z działalności Fronteksu za lata 2005–2017.

Plany dotyczące rozwoju agencji określone w 2016 roku podlegać będą dalszym rewizjom w niedalekiej przyszłości. Sygnałem tych zmian jest komunikat Komisji

Europejskiej (KE) w sprawie wieloletnich ram finansowych UE przedstawiony 2 maja 2018 roku (Komisja Europejska 2018b), w którym KE planuje m.in. utworzenie nowego stałego korpusu ok. 10 tys. strażników granicznych, który uzupełniłby 1500-osobowy korpus utworzony na mocy rozporządzenia z 2016 roku. Poparcie dla tego pomysłu deklarują przywódcy państw członkowskich, co znalazło wyraz w konkluzjach szczytu Rady Europejskiej z 28 czerwca 2018 roku (Rada Europejska 2018). Zgoda na dalsze rozwijanie zasobów Fronteksu jest przy tym traktowana jako rozwiązanie politycznie łatwiejsze niż wypracowanie konsensu w sprawie reformy unijnego systemu azylowego w duchu solidarności z państwami frontowymi (obejmującej m.in. relokację azylantów).

Wykres 2. Rozwój budżetu Fronteksu 2005–2017



Źródło: Sprawozdania ogólne z działalności Fronteksu za lata 2005–2017.

O ile wzrost zasobów finansowych, kadrowych i sprzętowych pozostających w dyspozycji agencji następuje skokowo, czyniąc z Fronteksu jedną z największych, a docelowo największą z agencji wyspecjalizowanych UE, o tyle w odniesieniu do kompetencji agencji – pomimo eksplorowanej od lat idei przekształcenia jej w prawdziwą europejską straż graniczną – nie następuje wyraźny postęp (Parkes 2013).

Na przestrzeni lat dokonano wprowadzenia korekty mandatu agencji, np. ostatnia reforma agencji przyznała jej prawo do inicjowania wspólnych operacji i działań powrotowych, a nie tylko odpowiadanie na zapotrzebowanie państw członkowskich w tym zakresie; zmienił się też mandat terytorialny Fronteksu poprzez przyznanie mu prawa do delegowania oficerów łącznikowych do państw trzecich oraz prowadzenia tam działań. Co do zasady, Frontex nadal pozostaje jednak przede wszystkim ośrodkiem analizy oraz operacyjnego wsparcia dla służb granicznych państw członkowskich, a skuteczność jego działań w dużej mierze jest uzależniona od sprawności krajowych służb granicznych i zdolności agencji do kooperacji z nimi. Istotną determinantą działań Fronteksu jest też ogólna zasada solidarności między państwami członkowskimi (Carrera 2007: s. 11). Solidarność ta w ostatnich latach została wyraźnie nadwyrężona wskutek kryzysu migracyjnego.

W trakcie prac nad reformą Fronteksu w latach 2015–2016 KE postulowała przyznanie agencji prawa do interwencji na granicach państwa członkowskiego, które nie radzi sobie z ochroną granic zewnętrznych nawet w przypadku, gdy państwo to nie wyrazi zgody na takie działanie (Komisja Europejska 2015). Tego rodzaju zmiana byłaby swoistym przełomem dla modelu działania agencji. Rozwiązanie spotkało się jednak z dezaprobatą wielu państw członkowskich, które broniły własnych uprawnień w zakresie ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Krytycznie do idei „centralizacji i podporządkowania organów krajowych strategiom wypracowanym na poziomie UE” podchodził m.in. rząd RP (Opinia BAS-WAL/WAPEiM-35/16).

Sprzeciw państw wobec wymuszania przez Frontex interwencji w sytuacjach kryzysowych, skutkuje utrzymaniem dotychczas istniejących mechanizmów nacisku, a więc możliwości wprowadzania czasowych kontroli wewnątrz Schengen z państwem, w którym występują problemy z ochroną granic. „Możliwość przywrócenia kontroli granicznych wewnątrz strefy ze względu na poważne niedociągnięcia kontroli na granicach zewnętrznych (na sześć miesięcy z możliwością przedłużenia maksymalnie do dwóch lat) (...) wprowadzono do kodeksu granicznego Schengen już w 2013 roku (Rozporządzenie nr 1051/2013). Po raz pierwszy skorzystano z tego rozwiązania w maju 2016 roku, zezwalając na utrzymanie kontroli na wybranych odcinkach granic w Niemczech, Austrii, Szwecji, Danii i Norwegii” (Szymańska 2016).

Ze względu na utrzymującą się sytuację nadzwyczajną w strefie Schengen, nieureczywistniony w roku 2016 pomysł przekształcenia Fronteksu w europejską formację graniczną, która stopniowo zastępowałaby narodowe służby graniczne, ma swoich

zwolenników nie tylko w KE, ale także wśród państw członkowskich. Za ich sprawą stale powraca do politycznej debaty na forum UE. Podczas spotkania w Mesebergu w czerwcu 2018 roku pomysł poparli prezydent Francji Emmanuel Macron i kanclerz Niemiec Angela Merkel, wpisując go na listę francusko-niemieckich priorytetów szerszej reformy UE po brexicie (Płóciennik, Szymańska 2018). Obawy o nadmierną ingerencję agencji w kompetencje państw członkowskich zgłaszane przez inne państwa UE (m.in. członków Grupy Wyszehradzkiej), na razie okazują się jednak silniejsze. Potwierdzeniem tego jest utrzymanie wspierającej roli agencji wobec służb granicznych państw członkowskich w konkluzjach Rady Europejskiej z czerwca 2018 roku (Rada Europejska 2018).

Działalność Fronteksu – doświadczenia i wyzwania

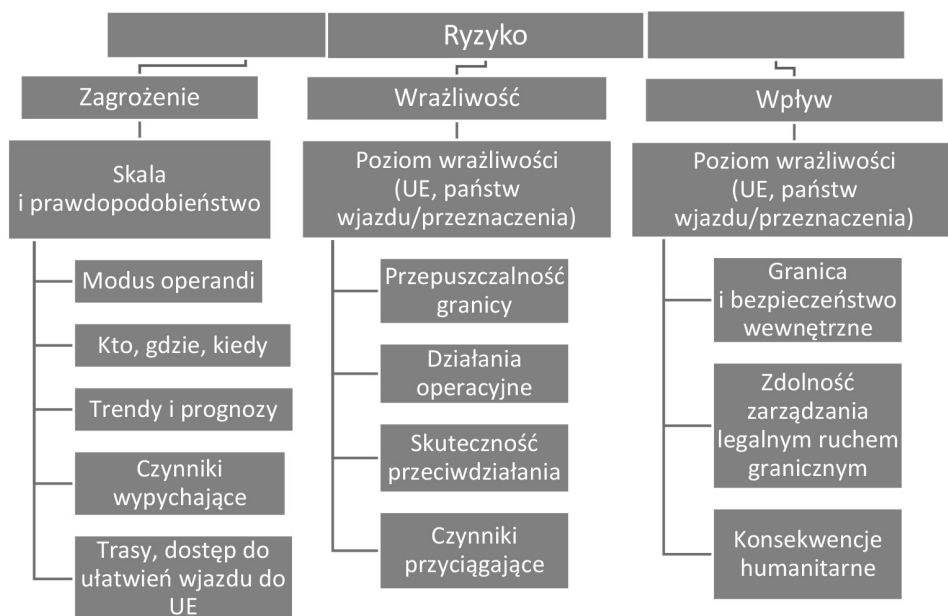
Zadania Fronteksu sprowadzają się do monitorowania sytuacji migracyjnej w Europie oraz dostarczania państwom członkowskim operacyjnego wsparcia w postaci wspólnych operacji i szybkich interwencji na granicach zewnętrznych, a także prowadzenia działań służącym zawracaniu nielegalnych imigrantów z terytorium UE. Frontex prowadzi ponadto szkolenia dla funkcjonariuszy straży granicznych państw członkowskich oraz uczestniczy w działalności badawczej związanej z ochroną granic.

Działalność analityczna jest punktem wyjścia dla rozwoju pozostałych aspektów pracy agencji, począwszy od podejmowania decyzji aż po konkretne działania operacyjne. Od roku 2007 agencję włączono do ICONet – bezpiecznej sieci informowania i koordynacji dla służb imigracyjnych państw członkowskich, utworzonej na mocy decyzji Rady z marca 2005 r. (Decyzja nr 2005/267/WE). Dostęp do sieci umożliwia agencji wymianę informacji związanych z analizami ryzyka oraz działalnością operacyjną (Gruszczak 2015: s. 26). Analiza ryzyka opiera się na Wspólnym Zintegrowanym Modelu Analizy Ryzyka – CIRAM (zob. rys. 1).

„Analiza wywiadowcza prowadzona przez Frontex przynosi różnorodne efekty, które – z uwagi na ich zakres i związek z rozwojem sytuacji w obszarze migracji i ochrony granic zewnętrznych – przybierają formę usystematyzowanych zbiorów danych, przetworzonych informacji oraz syntetycznej wiedzy o danych zjawiskach i problemach” (Gruszczak 2015: s. 29). W publikacjach Fronteksu prezentowane są przede wszystkim trendy migracyjne w Europie i wokół kontynentu, a także wzorce działania sieci przestępczych zaangażowanych w proceder przemytu migrantów do UE.

Wśród publikacji Fronteksu można znaleźć roczne (ARA) i kwartalne (FRAN) raporty na temat trendów migracyjnych, a także analizy dedykowane poszczególnym obszarom geograficznym i odcinkom granic (np. cykliczne analizy ryzyka dotyczące Bałkanów Zachodnich, Partnerstwa Wschodniego, Afryki, Turcji), czy konkretnym operacjom prowadzonym pod egidą agencji (Kierunkowa Ocena Taktyczna służąca planowaniu operacji czy Tygodniowy Raport Analityczny adresowany do zespołu prowadzącego daną operację). Podstawą do ich przygotowania są dane pozyskiwane przez agencję zarówno od państw członkowskich, państw partnerskich, instytucji UE (w tym m.in. Komisji Europejskiej, Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azyłu – EASO, Europolu), jak i organizacji międzynarodowych (Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców – UNHCR, Międzynarodowej Organizacji do Spraw Migracji – IOM czy Interpolu), a także informacje ogólnie dostępne m.in. w mediach społecznościowych.

Rysunek 1. Wspólny Zintegrowany Model Analizy Ryzyka – CIRAM



Źródło: Frontex, *Wspólny zintegrowany model analizy ryzyka*, 2013.

Od 2013 roku agencja jest zaangażowana w mechanizm ewaluacji dorobku prawnego Schengen służący badaniu odporności krajowych systemów ochrony granic na zagrożenia (Rozporządzenie 1053/2013). Od czasu eskalacji kryzysu migracyjnego rozszerzono uprawnienia agencji w tym zakresie, przyznając jej kompetencje do przygotowywania oceny podatności krajowych systemów na wstrząsy (*vulnerability assessments*) oraz opracowywania rekomendacji dla państw na tej podstawie. Działalność ta – prowadzona każdorazowo w ścisłej współpracy z zainteresowanym państwem członkowskim – ma zapobiec występowaniu sytuacji kryzysowych w przyszłości.

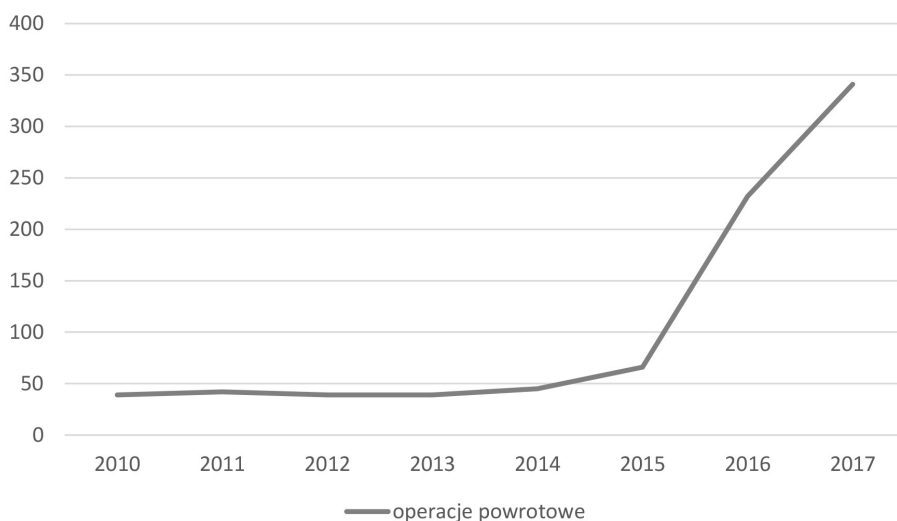
Analizy ryzyka są podstawą dla działań operacyjnych podejmowanych przez agencję, w tym zarówno wspólnych operacji i projektów pilotażowych na granicach lądowych, morskich i powietrznych, operacji powrotowych nielegalnych imigrantów, jak i rozmieszczania zespołów szybkiej interwencji na granicach. Koordynowane przez agencję operacje mają często charakter mieszany – prowadzone są jednocześnie na różnych rodzajach granic i/lub łączone z działaniami na rzecz powrotów. Niektóre z nich angażują niewielką liczbę państw, inne wymagają szerokiego zaangażowania członków UE, a nawet współpracy z państwami trzecimi.

Od czasu rozpoczęcia działalności Frontex przeprowadził wiele operacji różnego typu na różnych odcinkach granic. Jedną z najbardziej znanych było rozlokowanie pierwszego zespołu szybkiej interwencji (RABIT) na lądowej granicy grecko-tureckiej od jesieni 2010 roku do wiosny 2011 roku. Efektem tej operacji było ograniczenie migracji na tym odcinku granicy o 76 proc. Inną znaną operacją była morska operacja Hermes 2011 prowadzona w odpowiedzi na rosnącą presję migracyjną po wydarzeniach arabskiej wiosny. W roku 2015 działania antykryzysowe Fronteksu na południowych granicach morskich były z kolei skoncentrowane wokół koordynacji operacji Posejdon u wybrzeży Grecji i operacji Tryton u wybrzeży Włoch (zastąpionej w 2018 roku operacją Temida) oraz wspierania wojskowej operacji Unii Europejskiej w południowym rejonie środkowej części Morza Śródziemnego (EUNAVFOR MedSophia). Jeśli chodzi o przedsięwzięcia wieloletnie, to Frontex rozwija koncepcję Focal Points, czyli punktów ogniskowych na wybranych przejściach granicznych UE. Stanowią one stałą platformę do prowadzenia działań granicznych, wymiany doświadczeń oraz gromadzenia informacji (Tracz 2015: s. 249).

Tradycyjnie najwięcej środków z budżetu operacyjnego agencji pochłaniają operacje na granicach morskich – na przykład w 2011 roku ich udział w budżecie operacyjnym stanowił prawie 56%, a w 2015 roku – 62%. Po eskalacji kryzysu

w 2015 roku i reformie mandatu agencji w odniesieniu do działań powrotowych wyraźnie wzrosła liczba tego typu operacji (zob. wykres 3), a także pula środków przeznaczanych na ten cel (w 2016 roku było to 30,5 mln euro w porównaniu z kwotą 100 mln euro przeznaczonych na operacje morskie, ok. 15 mln przeznaczonych na operacje na granicach lądowych i 3 mln na operacje na granicach powietrznych), (Frontex 2017b: s. 69–72).

Wykres 3. Liczba operacji powrotowych realizowanych przez Frontex



Źródło: Frontex.

W najbliższych latach należy się spodziewać dalszego wzrostu liczby operacji na rzecz powrotów prowadzonych przez agencję. W sprawozdaniu z realizacji unijnej agendy migracyjnej z maja 2018 roku Komisja Europejska apelowała do państw członkowskich o zwiększenie wysiłków w tym zakresie przy wykorzystaniu potencjału agencji, wskazując, że w 2017 roku w całej UE wykonano zaledwie 36,6% decyzji nakazujących powrót (Komisja Europejska 2018a). W planach KE jest zabezpieczenie w nowym budżecie UE specjalnych środków na politykę powrotową, w tym m.in. zwiększenie infrastruktury w zakresie powrotów i liczby miejsc w ośrodkach detencyjnych, wzmocnienie współpracy z państwami pochodzenia oraz wsparcie reintegracji

powracających migrantów. W konkluzjach szczytu RE z czerwca 2018 roku zapowiedziano przedstawienie przez KE nowych wniosków ustawodawczych dotyczących „bardziej spójnej europejskiej polityki powrotowej”, w której Frontex ma odgrywać aktywną rolę (Rada Europejska 2018). Ważnym przejawem aktywności Fronteksu są szkolenia funkcjonariuszy granicznych oraz trenerów. Ich celem jest rozwijanie wspólnej europejskiej kultury ochrony granic opartej na najwyższych standardach profesjonalizmu i etyki. Szkolenia przybierają różnorodne formy – od nauczania bezpośredniego, poprzez techniki mieszane, po szkolenia *online*. Tematy szkoleń i kursów dostosowywane są do bieżących wyzwań w zakresie ochrony granicznej. Na przykład w 2015 roku prowadzone były szkolenia dla funkcjonariuszy dotyczące weryfikacji migrantów nieposiadających dokumentów, kursy dla trenerów w zakresie przeciwdziałania handlowi ludźmi, szkolenia dla pracowników ambasad i konsulatów państw członkowskich w krajach trzecich w celu podniesienia poziomu wykrywalności oszustw dotyczących tożsamości, a także kursy dla instruktorów dotyczące ochrony praw podstawowych. W 2016 roku poza standardowymi szkoleniami Fronteksu agencja uczestniczyła w przygotowaniu i realizowaniu szkoleń dla libijskiej straży granicznej w ramach mandatu EU NAVFOR MedSophia. Szkolenia dotyczyły ochrony granic i zwalczania przemytu migrantów i były realizowane na łodziach na otwartym morzu (Frontex 2017b).

Polska i Frontex

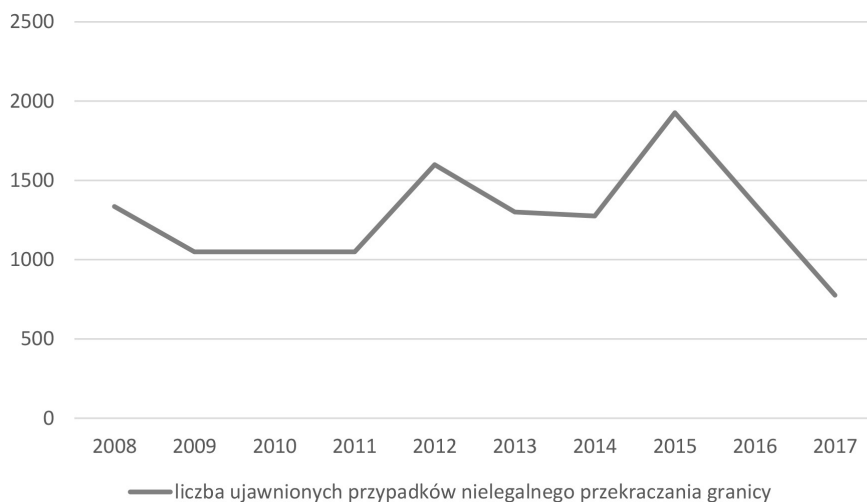
Polska odgrywa szczególną rolę we współpracy z Fronteksem ze względu na status państwa–gospodarza agencji oraz specyficzne położenie kraju na granicy wschodniej UE i strefy Schengen (granice lądowe Polski z Ukrainą, Białorusią i Rosją). Polska, korzystając ze wsparcia oferowanego przez agencję na wschodnich granicach, uczestniczy również w działaniach operacyjnych koordynowanych przez Frontex na innych odcinkach granic UE/Schengen, udostępniając na potrzeby tych operacji określone zasoby kadrowo-sprzętowe.

W odróżnieniu od południowych granic UE, na lądowym szlaku wschodnim² ruch graniczny ma charakter regularny, a zjawisko nielegalnego przekraczania granic jest w praktyce marginalne. W ostatnich latach liczba notowanych przypadków nieuregulowanej migracji nie przekraczała tam 2 tys. osób (w 2015 roku wyniosła 1927 przypad-

² Odcinek granicy między Białorusią, Mołdawią, Ukrainą, Rosją i państwami UE (Estonią, Finlandią, Węgrami, Łotwą, Litwą, Norwegią, Polską, Słowacją, Bułgarią i Rumunią).

ków, w 2016 roku – 1349, a w 2017 roku – 776 – zob. wykres 4). Wiele z nich wiązało się z działalnością przemytniczą na niewielką skalę.

Wykres 4. Przypadki nielegalnego przekroczenia granicy na szlaku wschodnim w latach 2009–2017



Źródło: Frontex.

Mimo relatywnie stabilnej sytuacji na granicy wschodniej funkcjonowanie Fronteksu jest dla polskiej Straży Granicznej gwarancją wsparcia w realizowanych przez nią zadaniach z zakresu ochrony granic. Jak podkreśla Tracz, istnienie tej gwarancji jest niezwykle cenne – „wspólne, dobrze skoordynowane działanie, polegające na właściwym podziale ról uwzględniającym specjalizację i doświadczenie ludzi, jak również zabezpieczenie sprzętowe daje zawsze większe szanse sukcesu” (Tracz 2015: s. 255).

Od czasu utworzenia Fronteksu strona polska wielokrotnie korzystała ze wsparcia agencji, goszcząc funkcjonariuszy służb granicznych państw członkowskich oraz państw trzecich w ramach wspólnych operacji w przejściach kontroli granicznej w tzw. punktach ogniskowych (Warszawa–Okęcie, Medyka, Korczowa, Hrebenne, Dorohusk, Terespol, Kuźnica, Bezledy, Grzechotki), (Komenda Główna Straży Granicznej 2018). Jak wskazuje Tracz, „coś, co kiedyś było zdarzeniem o charakterze incydentalnym,

realizowanym w ramach współpracy bilateralnej, dziś jest codziennością. Podróżnych przekraczających granice UE przy wjeździe do Polski przestała dziwić obecność na przejściu granicznym funkcjonariusza w austriackim, litewskim czy rumuńskim mundurze z błękitną opaską Frontex na ramieniu” (Tracz 2015: s. 254).

Celem operacji, w których Polska występowała dotychczas w roli gospodarza, było przede wszystkim przeciwdziałanie i ograniczenie nieuregulowanej migracji ze Wschodu, wzmacnianie współpracy ze służbami granicznymi państw sąsiedzkich (np. operacja Ariadne 2007, Mercury 2008, Good Will 2009, Jupiter 2009, Unity 2010), a także wykrywanie fałszerstw dokumentów (np. operacja Gordius z 2008 r.). W 2012 roku ponad 100 funkcjonariuszy z 23 państw członkowskich wspierało ponadto polskie służby podczas turnieju EURO 2012 (Szymańska 2014: s. 152–154).

Od początku istnienia agencji polscy funkcjonariusze włączali się w operacje koordynowane przez Frontex na innych odcinkach europejskich granic. Brali udział m.in. we flagowych operacjach agencji na południu kontynentu, takich jak RABIT, Hermes, Posejdon czy Tryton. W roku 2017 we wspólnych operacjach koordynowanych Frontex wzięło udział łącznie 314 funkcjonariuszy Straży Granicznej, w pierwszej połowie 2018 r. z kolei liczba ta wyniosła 128 osób. Najwięcej osób oddelegowanych było do Grecji oraz Bułgarii (zob. tabela 1). Poza wkładem osobowym w ramach swojego udziału w operacjach polska Straż Graniczna przekazywała również sprzęt techniczny wykorzystywany przy patrolowaniu granic, w tym m.in. helikopter, przewoźne jednostki nadzoru, samochody patrolowe, kamery termowizyjne, gogle noktowizyjne czy detektor CO₂ (Komenda Główna Straży Granicznej 2018).

Rosnące w ostatnich latach zaangażowanie polskich funkcjonariuszy w działalność operacyjną w innych częściach Europy jest związane nie tylko ze zwiększoną presją migracyjną zwłaszcza na południu kontynentu, ale również z ogólnym kierunkiem strategii migracyjnej preferowanym przez rząd RP. Wraz z rządami innych państw Grupy Wyszehradzkiej odmawia on bowiem udziału w systemie relokacji azylantów z państw najbardziej obciążonych migracją (a także wprowadzenia relokacji jako stałego mechanizmu reagowania na sytuacje kryzysowe poprzez reformę rozporządzenia dublińskiego), jako alternatywę oferując większe zaangażowanie w ogólnoeuropejski system wzmacniania ochrony granic (koncepcja ta firmowana była szyldem „elastycznej solidarności”/„efektywnej solidarności”), (Szymańska 2017: s. 169).

Tabela 1. Uczestnictwo funkcjonariuszy Straży Granicznej w operacjach koordynowanych przez Frontex w latach 2017–2018³

Udział funkcjonariuszy Straży Granicznej we wspólnych operacjach Fronteksu w poszczególnych krajach			
2017 rok		Pierwsza połowa 2018 roku	
Kraj oddelegowania	Liczba osób	Kraj oddelegowania	Liczba osób
Bułgaria	78	Austria	1
Chorwacja	3	Bułgaria	24
Estonia	1	Chorwacja	3
Francja	2	Grecja	78
Macedonia (FYROM)	3	Litwa	2
Grecja	158	Norwegia	1
Hiszpania	9	Szwecja	1
Holandia	1	Rumunia	1
Litwa	5	Ukraina	1
Portugalia	2	Węgry	3
Rumunia	2	Włochy	13
Słowacja	6	–	–
Ukraina	14	–	–
Węgry	8	–	–
Włochy	22	–	–

Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej.

Istotnym elementem współpracy Polski z Fronteksem są zobowiązania wynikające z faktu goszczenia agencji na terytorium kraju. Jeszcze przed akcesją do UE, w styczniu 2004 roku, strona polska zgłosiła gotowość do goszczenia agencji na swoim terytorium. Rywalizowała w tym względzie z Węgrami, Maltą, Łotwą i Słowenią, które również wysunęły swoje kandydatury. Pozytywne oceny polskiej służby granicznej i systemu ochrony granic, dogodna lokalizacja Warszawy oraz fakt, że Polska jest odpowiedzialna za ochronę jednego z newralgicznych odcinków granicy zewnętrznej UE przesądziły o wyborze kraju jako siedziby agencji (Adamczyk 2005: s. 26–28).

Frontex rezyduje w Warszawie od 2005 roku. W 2006 roku władze RP podpisały z agencją tymczasowe memorandum w sprawie siedziby. W 2007 roku na mocy spe-

³ Dane za 2018 rok dotyczą okresu od 1 stycznia do 7 czerwca 2018 roku.

cialnego porozumienia między ministrem spraw wewnętrznych a dyrektorem Fronteksu strona polska potwierdziła przywileje przyznane agencji i jej pracownikom. Porozumienie było jednak na tyle ogólne i nieprecyzyjne, że agencja domagała się trwałego uregulowania swojego statusu w państwie goszczącym. By naprawić to zaniedbanie, w ostatniej nowelizacji rozporządzenia o europejskiej straży granicznej z 2016 roku zastrzeżono, że Frontex pozostanie w Warszawie, pod warunkiem zawarcia stałej umowy między agencją a państwem gospodarzem do 7 kwietnia 2017 roku (Szymańska 2016).

Pod presją utraty Fronteksu w 2016 roku polski rząd przyspieszył negocjacje z władzami agencji, odpowiadając na oczekiwania dotyczące statusu prawnego samej agencji, a także jej pracowników. Na mocy umowy podpisanej ostatecznie 9 marca 2017 roku polski rząd zdecydował o przekazaniu na rzecz agencji działki przy ul. Raławickiej w Warszawie, na której ma docelowo zostać wybudowana nowa siedziba Fronteksu. Umowa w sprawie siedziby przewiduje także m.in. zwolnienie agencji z krajowych, regionalnych i gminnych podatków bezpośrednich oraz opłat administracyjnych związanych z jej pomieszczeniami, jak również uruchomienie europejskiej szkoły zapewniającej kształcenie dzieciom pracowników agencji (Umowa 2017/1939).

Pomyślne uregulowanie sprawy statusu agencji w Polsce jest istotne w związku z planowanym rozrostem agencji w najbliższych latach. Zapewnienie pewności prawnej i odpowiedniej infrastruktury umożliwi agencji rekrutację najlepszych fachowców pochodzących z różnych państw członkowskich. To zaś będzie istotnym czynnikiem determinującym sprawność funkcjonowania agencji w obliczu dużych wyzwań migracyjnych, jakie stoją przed Unią Europejską.

Podsumowanie i wnioski

Mimo dynamicznych zmian, jakie przeszedł Frontex od czasu swojego powstania oraz doświadczeń, jakie zgromadził, reagując na pojawiające się wyzwania migracyjne w jego działalności, wciąż widać wiele słabości i ograniczeń. Eskalacja kryzysu migracyjnego w roku 2015 była wyraźnym sygnałem alarmowym i przesłanką do dalszego usprawniania systemu ochrony granic UE/Schengen, w którego sercu pozostaje Frontex.

Funkcjonująca od niedawna pod zmienioną nazwą Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna, powstała przez powiązanie Fronteksu z organami państw członkowskich odpowiedzialnymi za zarządzanie granicami, nie jest – wbrew swojej nazwie – jednolitą ponadnarodową służbą, ale połączeniem już istniejących krajowych i unijnych

struktur pod wspólnym szyldem. W tym systemie Frontex nadal pozostaje ośrodkiem analizy oraz operacyjnego i szkoleniowego wsparcia dla służb granicznych państw członkowskich, nie zaś stałym gwarantem bezpieczeństwa granic zewnętrznych Unii. Efektywność działań Fronteksu w dużej mierze zależy od sprawności krajowych służb, a możliwości wywierania presji na nie przez agencję wciąż pozostają ograniczone. Rodzi to uzasadnione obawy o bezpieczeństwo unijnych granic i odporność na kryzysy w przyszłości.

W obliczu niechęci państw członkowskich wobec przenoszenia na poziom UE kompetencji w zakresie ochrony granic, w najbliższych latach należy się spodziewać realizacji programu minimum, a zatem dalszego zwiększania zasobów kadrowych i sprzętowych pozostających w dyspozycji Fronteksu. Realizacja takiego scenariusza może jednak nie wystarczyć, by przezwyciężyć wzajemną nieufność państw członkowskich w kwestiach migracyjnych oraz zapobiec postępującej od czasu kryzysu fragmentacji strefy Schengen.

Jolanta Szymańska – dr, kierownik programu ds. Unii Europejskiej w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych, adiunkt w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego i wykładowca w Krajowej Szkole Administracji Publicznej. Jej zainteresowania badawcze obejmują politykę migracyjną i obszar spraw wewnętrznych UE oraz system instytucjonalny UE.

Adres e-mail: szymanska@pism.pl

Jolanta Szymańska – PhD, the head of the European Union Programme at the Polish Institute of International Affairs, an assistant professor at the Institute of European Studies of the University of Warsaw and a lecturer at the National School of Public Administration. Her research interests include migration policy and the area of home affairs and the institutional system of the European Union.

E-mail: szymanska@pism.pl

Bibliografia

- ADAMCZYK Marek (2005), *Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej*, „Materiały Robocze” nr 1(05), Centrum Europejskie–Natolin.
- CARRERA Sergio (2007), *The EU Border Management Strategy FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*, „CEPS Working Document”, 261.
- DECYZJA (2005/267/WE) Rady O.J.L 83, z dnia 16 marca 2005 r. ustanawiająca bezpieczną internetową sieć informowania i koordynacji dla służb imigracyjnych Państw Członkowskich, z 01.04.2005.

- DECYZJA (2005/358/WE) Rady O.J.L 114, z dnia 26 kwietnia 2005 r. wyznaczająca siedzibę Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, z 04.05.2005.
- FRONTEX (2013), *Wspólny zintegrowany model analizy ryzyka*, https://frontex.europa.eu/assets/CIRAM/pl_CIRAM_brochure_2013.pdf (26.07.2018).
- FRONTEX (2017a), *A Year in Review. First 12 Months of the European Border and Coast Guard Agency*, Warszawa.
- FRONTEX (2017b), *Annual Activity Report 2016*, Warszawa.
- GRUSZCZAK Artur (2015), *Zadania wywiadowcze agencji FRONTEX: prawo – procedura – efekty*, w: Artur Kuś, Anna Kosińska, Anna Szachon-Pszenny (red.), *Agencja Frontex w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, Lublin.
- KOMENDA GŁÓWNA STRAŻY GRANICZNEJ (2018), Opracowanie przygotowane w odpowiedzi na pytania autorki przez Biuro Spraw Międzynarodowych Komendy Głównej Straży Granicznej, czerwiec 2018.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2015), Zapewnienie szczelności granic zewnętrznych Europy. Europejska straż graniczna i przybrzeżna, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/a_european_border_and_coast_guard_pl.pdf (26.07.2018).
- KOMISJA EUROPEJSKA (2018a), *Europejski program w zakresie migracji: Utrzymujący się brak stabilności i brak powodów do samozadowolenia*, Bruksela.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2018b), COM/2018/098 final, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: Nowe, nowoczesne wieloletnie ramy finansowe dla Unii Europejskiej, która skutecznie realizuje swoje priorytety po 2020 r. Wkład Komisji Europejskiej w nieformalne spotkanie przywódców w dniu 23 lutego 2018 r.*, Bruksela.
- MONAR Jörg (2006), *The Project of a European Border Guard: Orgins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated External Borders Management*, w: Marina Caparini, Otwin Merenin (red.), *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Force, LIT Verlag Munster.
- MSWiA (2017), *Polska i Frontex podpisały umowę w sprawie siedziby agencji w Warszawie*, PAP, Warszawa.
- OPINIA (BAS-WAL/WAPEiM-35/16) w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Europejska straż graniczna i przybrzeżna oraz skutecz-

ne zarządzanie granicami zewnętrznymi UE (COM(2015) 673 final), Warszawa, 8 kwietnia 2016 r.

PARKES Roderick (2013), *It's Not Frontex, It's Us: Towards a More Honest EU Borders Debate*, „PISM Bulletin”, nr 120(573).

PŁÓCIENNIK Sebastian, SZYMAŃSKA Jolanta (2018), *Deklaracja z Mesebergu: Francja i Niemcy przedstawiają plan zmian w Unii Europejskiej*, „Komentarz PISM” nr 46/2018.

RADA EUROPEJSKA (2018), Posiedzenie Rady Europejskiej (28 czerwca 2018 r.) – Konkluzje, Bruksela.

ROZPORZĄDZENIE (2007/2004) Rady (WE) z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, O.J.L 349, z 25.11.2004.

ROZPORZĄDZENIE (863/2007) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy oraz zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 w odniesieniu do tego mechanizmu i określające uprawnienia i zadania zaproszonych funkcjonariuszy, OJ L 199, z 31.07.2007.

ROZPORZĄDZENIE (1168/2011) Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 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, OJ L 304, z 22.11.2011.

ROZPORZĄDZENIE (1051/2013) Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 22 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 562/2006 w celu ustanowienia wspólnych zasad tymczasowego przywracania w wyjątkowych okolicznościach kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, OJ L 295, z 06.11.2013.

ROZPORZĄDZENIE (1053/2013) Rady (UE) z dnia 7 października 2013 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen oraz uchylecia decyzji komitetu wykonawczego z dnia 16 września 1998 r. dotyczącej utworzenia Stałego Komitetu ds. Oceny i Wprowadzania w Życie Dorobku Schengen, OJ L 295, z 06.11.2013.

ROZPORZĄDZENIE (656/2014) Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiające zasady ochrony zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Europejską Agencję

Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej.

ROZPORZĄDZENIE (2016/1624) Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 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, OJ L 251, z 16.9.2016.

SPRAWOZDANIA OGÓLNE z działalności Fronteksu za lata 2005–2017, [https://frontex.europa.eu/about-frontex/key-documents/\(26.07.2018\)](https://frontex.europa.eu/about-frontex/key-documents/(26.07.2018)).

SZACHOŃ-PSZENNY Anna, WANTUCH Natalia (2015), *Celowość budowy i charakter prawny EUROSUR-u*, w: Artur Kuś, Anna Kosińska, Anna Szachon-Pszenny (red.), *Agencja FRONTEX w Strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, Lublin.

SZYMAŃSKA Jolanta (2014), *Współpraca Polski z wyspecjalizowanymi agencjami obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości UE*, w: Ireneusz Kraś (red.), *Instytucjonalny wymiar członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Częstochowa.

SZYMAŃSKA Jolanta (2016), *Inauguracja działalności Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej*, „Biuletyn PISM” nr 80(1430).

SZYMAŃSKA Jolanta (2017), *Strategia Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego: priorytety, bariery, efekty*, „Studia BAS”, nr 3(51) 2017.

TRACZ Dominik (2015), *Współpraca Straży granicznej i FRONTEX-u*, w: Artur Kuś, Anna Kosińska, Anna Szachon-Pszenny (red.), *Agencja Frontex w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, Lublin.

UMOWA (2017/1939) w sprawie siedziby między Rzeczpospolitą Polską a Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) podpisana w Warszawie dnia 9 marca 2017 r., Dz. U., poz. 1939.

WNIOSEK (2015/671) dotyczący rozporządzenia Parlamentu i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylający rozporządzenie (WE) nr 2007/2004, rozporządzenie (WE) nr 863/2007 i decyzję Rady 2005/267/WE, COM(2015) 671 final, Strasburg 15.12.2015.