



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 80 (1430), 24 listopada 2016 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) ● Rafał Tarnogórski (redaktor prowadzący)
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dyrer ● Patryk Kugiel
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Inauguracja działalności Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej

Jolanta Szymańska

6 października 2016 r. na granicy bułgarsko-tureckiej formalnie zainaugurowano prace Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, stanowiącej trzon Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. W nowym systemie wzmocniono Frontex. Jego pozycja wobec państw członkowskich nie uległa jednak zasadniczej zmianie. Zreformowana agencja nie zastąpi krajowych służb granicznych, lecz ma efektywniej wspierać je w sytuacjach kryzysowych. Siedziba Frontexu pozostanie w Warszawie, o ile do 7 kwietnia 2017 r. uda się osiągnąć kompromis w sprawie statusu prawnego agencji w Polsce.

15 grudnia 2015 r. Komisja Europejska przedstawiła plan reformy unijnego systemu ochrony granic, zawierający propozycję utworzenia Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Po niespełna dziesięciu miesiącach od przedstawienia wniosku oficjalnie zainaugurowano działalność Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (EASGiP). W praktyce nowa struktura będzie zdolna do działania dopiero na początku przyszłego roku. W grudniu państwa członkowskie oddelegują strażników tworzących rezerwę interwencyjną na potrzeby szybkich operacji na granicach Unii, w styczniu natomiast zaczną działać zespoły ds. powrotów nielegalnych imigrantów, a agencja rozpocznie przegląd podatności krajowych systemów ochrony granic na zagrożenia. EASGiP uzyska docelowy rozmiar w 2020 r.

Nowa nazwa, stare uprawnienia. Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna powstała przez powiązanie Frontexu z organami państw członkowskich odpowiedzialnymi za zarządzanie granicami. Wbrew nazwie nie jest to zatem jednolita, ponadnarodowa straż europejska, a raczej połączenie już istniejących struktur państw członkowskich i UE pod wspólnym szyldem instytucjonalnym. Zmianie oficjalnej nazwy Frontexu (z „Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich UE” na „Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej”) nie towarzyszy znaczący wzrost uprawnień instytucji. Frontex nadal pozostanie przede wszystkim ośrodkiem analizy oraz praktycznego wsparcia dla służb granicznych państw członkowskich.

Do głównych zadań EASGiP należą: monitorowanie sytuacji migracyjnej; zapewnienie państwom pomocy technicznej i operacyjnej poprzez wspólne operacje i szybkie interwencje na granicach; organizowanie, koordynowanie i prowadzenie operacji powrotów nielegalnych imigrantów; szkolenie krajowych funkcjonariuszy straży granicznej; udział w badaniach mających znaczenie dla kontroli nad granicami zewnętrznymi.

Wiele uprawnień zaprezentowanych przy okazji reformy jako nowe w praktyce nowością nie jest. Przykładem jest możliwość samodzielnego nabywania przez agencję sprzętu potrzebnego do ochrony granic. To uprawnienie Frontex uzyskał już w 2011 r. Możliwość sprawdzania przez agencję podatności krajowych systemów ochrony granic na zagrożenia przypomina zaś powstały w 2013 r. mechanizm ewaluacji dorobku prawnego Schengen (rozporządzenie 1053/2013).

Do pewnego stopnia zmieniły się natomiast kompetencje operacyjne agencji oraz jej mandat terytorialny. Nowy Frontex będzie mógł inicjować wspólne operacje i działania powrotowe, a nie tylko odpowiadać na zapotrzebowanie zgłaszane w tym zakresie przez państwa członkowskie. Będzie też mógł delegować oficerów łącznikowych do państw trzecich i prowadzić tam działania. To uprawnienie ma rozwiązać dotychczasowe problemy we współpracy agencji z państwami Bałkanów Zachodnich.

Wzmocnienie zasobów agencji. Istotą reformy jest wzmocnienie potencjału operacyjnego Frontexu. Brak odpowiednich zasobów do prowadzenia operacji był bowiem główną przeszkodą w skutecznym działaniu agencji w obliczu kryzysu migracyjnego na południu Europy. Do 2020 r. budżet agencji wzrośnie niemal dwukrotnie – do 322 mln euro. W tym czasie ponad dwa razy zwiększy się też liczba jej personelu – z 417 obecnie zatrudnionych do ok. 1000 osób. Agencja będzie ponadto dysponować stałym korpusem 1500 funkcjonariuszy, których będzie można rozmieścić w trybie natychmiastowym (w ciągu pięciu dni), gdy zaistnieje potrzeba szybkiej interwencji na granicach UE. Nie będą oni członkami personelu agencji, ale oficerami delegowanymi przez państwa członkowskie. Liczbę funkcjonariuszy, których oddelegować mają poszczególne kraje, określono w załączniku do rozporządzenia o europejskiej straży (wkład Polski wynosi 100 osób). Dotychczas wkład państw w konkretne wspólne operacje planowany był na podstawie corocznych dwustronnych negocjacji i porozumień między agencją a państwami.

Interwencja tylko za zgodą państwa. Pomimo pierwotnych planów Komisji Europejskiej EASGiP nie będzie mogła prowadzić operacji na granicy państwa członkowskiego wbrew jego woli. W sytuacjach pilnych decyzję o ewentualnej interwencji straży granicznej podejmie Rada UE kwalifikowaną większością głosów. Zanim jednak korpus zostanie rozmieszczony, państwo goszczące i EASGiP będą musiały uzgodnić plan operacyjny. Jeśli państwo, w którym występują problemy z ochroną granic, nie zgodzi się na interwencję, pozostałe państwa będą mogły zdecydować o przywróceniu czasowych kontroli na wewnętrznych granicach Schengen. 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) istniała już wcześniej. Wprowadzono ją do kodeksu granicznego Schengen w 2013 r. (rozporządzenie nr 1051/2013). Po raz pierwszy skorzystano z tego rozwiązania w maju 2016 r., zezwalając na utrzymanie kontroli na wybranych odcinkach granic w Niemczech, Austrii, Szwecji, Danii i Norwegii. Po doświadczeniach kryzysu na południowych granicach Europy w 2015 r. pokusa sięgania po ten mechanizm jako narzędzie wywierania presji na państwa frontowe będzie z pewnością większa.

Niepewna przyszłość siedziby. Reforma unijnej agencji granicznej stawia pod znakiem zapytania przyszłość jej siedziby. Frontex urzęduje w Warszawie od 2005 r. W 2006 r. strona polska podpisała z agencją tymczasowe memorandum w sprawie siedziby, a w 2007 r. na mocy porozumienia między ministrem spraw wewnętrznych a dyrektorem w Frontexu potwierdziła przywileje przyznane agencji i jej pracownikom. Porozumienie jest jednak ogólne i nie precyzuje wielu kwestii związanych z funkcjonowaniem agencji w Polsce. Aby ostatecznie rozwiązać ten problem, w rozporządzeniu o straży granicznej zastrzeżono, że siedzibą EASGiP pozostanie Warszawa, pod warunkiem zawarcia stałej umowy między agencją a państwem gospodarzem do 7 kwietnia 2017 r. Frontex oczekuje, że w ramach umowy Polska sfinansuje siedzibę agencji, zapewni jej pracownikom przywileje i immunitety (w tym jurysdykcyjny, dyplomatyczny i o charakterze fiskalnym) oraz zwrot kosztów kształcenia ich dzieci. Kwestie te są szczególnie istotne w związku z planowanym wzrostem agencji – według Frontexu brak pewności prawnej i odpowiedniej infrastruktury utrudni ściągnięcie do Warszawy najlepszych fachowców. Jeśli strony nie osiągną stosownego porozumienia, siedziba agencji może zostać przeniesiona do innego kraju. Wśród kandydatów na gospodarzy wymienia się m.in. Rumunię, nieposiadającą jeszcze żadnej agencji UE, i Holandię, która gości w Hadze Eurojust i Europol, a poprzez ściągnięcie Frontexu mogłaby stworzyć w mieście swoiste centrum instytucjonalne unijnego obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Ze względu na wyzwania migracyjne siedziba agencji mogłaby też zostać przeniesiona do Grecji lub Włoch, czyli państw, w których agencja prowadzi najwięcej operacji.

Wnioski i rekomendacje. Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna, której filarem jest EASGiP, nie różni się znacznie jakościowo od systemu ochrony granic bazującego na poprzedniej wersji Frontexu. Tym razem, podobnie jak w przeszłości (zwłaszcza po kryzysie migracyjnym w 2011 r.), ograniczono się do zwiększenia zasobów agencji, bez wyraźnego wzmocnienia jej uprawnień.

Reforma potwierdziła suwerenność państw członkowskich w zakresie ochrony własnych granic. Frontex nadal jest przede wszystkim wsparciem dla państw w sytuacjach kryzysowych, nie zaś stałym gwarantem bezpieczeństwa granic zewnętrznych UE. Jeśli służby graniczne i azytowe państw frontowych nie będą działać sprawnie, doraźne rozmieszczenie funkcjonariuszy Frontexu raczej nie zdoła wypełnić tej luki. Sama możliwość wywierania politycznej presji na państwo członkowskie zaniedbujące swoje obowiązki związane z ochroną granic poprzez groźbę zamknięcia granic wewnętrznych Schengen nie zdołała uchronić UE przed kryzysem w 2015 r. Najpewniej nie sprawdzi się zatem w przyszłości. Co więcej, nadużywanie tego mechanizmu może pogłębić nieufność państw członkowskich i zagrozić funkcjonalnym paraliżem strefy Schengen. Zwiększanie odporności UE na sytuacje kryzysowe nie powinno odbywać się drogą szantażu, ale bazować na solidarnym podziale kosztów związanych z ochroną granic zewnętrznych. Poza większym zaangażowaniem państw w operacje Frontexu, niezbędne jest więc wsparcie finansowe dla służb granicznych krajów, których granice stanowią zewnętrzne granice strefy Schengen.

Rozporządzenie o straży zobowiązuje Polskę do uregulowania statusu prawnego zlokalizowanej w Warszawie agencji granicznej. Zarówno polski rząd, jak i władze EASGiP powinny potraktować tę sprawę priorytetowo. Ewentualna przeprowadzka Frontexu utrudniłaby agencji realizowanie jej zadań. W sytuacji kryzysu migracyjnego wpłynęłoby to negatywnie na bezpieczeństwo UE. Frontex jest jedną z najważniejszych agencji Unii, a po planowanym wzmocnieniu będzie też największym spośród jej zdecentralizowanych organów. Niepowodzenie rozmów o siedzibie agencji i przyszłym statusie jej urzędników mogłoby w przyszłości doprowadzić do ograniczenia polskiego wpływu na jej funkcjonowanie.