

Aleksandra Kusztal
Uniwersytet Jana Kochanowskiego
aleksandra.kusztal@ujk.edu.pl
<https://orcid.org/0000-0003-4530-7690>

Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) wobec oskarżeń o naruszanie praw podstawowych w działaniach na Morzu Egejskim

Abstrakt: Przedmiotem artykułu jest ukazanie i analiza aktualnych oskarżeń wobec Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej – Frontex, w związku z udokumentowanymi w dziennikarskim śledztwie przypadkami łamania praw podstawowych nielegalnych migrantów, w ramach Operacji Posejdon, prowadzonej przez agencję na Morzu Egejskim. Przyjęta metodologia, jako że przedmiot zamierzonego postępowania badawczego jest skonkretyzowany, oparta została na zastosowaniu modelu analityczno-empirycznego. Wśród metod badawczych wykorzystanych w postępowaniu poznawczo-analitycznym dominującą rolę odegrały metody jakościowe, w tym: analiza instytucjonalna i strukturalna oraz obserwacja zapośredniczona poprzez eksplorację oryginalnych i wtórnych źródeł w formie dokumentów i materiałów prasowych. Metody ilościowe dotyczą analizy danych liczbowych, opisujących ruchy migracyjne wokół Europy w roku 2020. Zagadnienia badawcze ujęte w artykule dotyczą obecnej sytuacji migracyjnej na granicach zewnętrznych UE, źródeł i udokumentowania stawianych agencji Frontex zarzutów, funkcjonowania instytucjonalnej i administracyjnej struktury UE w warunkach kryzysu, instrumentów i możliwości prawnych, służących zapobieżeniu, ocenie i ukróceniu ewentualnych nadużyć. Walorem artykułu jest jego wyjątkowa aktualność oraz oparta na logice dedukcji konkluzja, prowadząca do wniosku, iż zaistniały wokół oskarżeń pod adresem Frontexu kryzys dowodzi, że zarówno sama UE, jak i proces integracji europejskiej, znajdują się obecnie w głębokim kryzysie: politycznym, prawnoinstytucjonalnym i tożsamościowym.

Słowa kluczowe: Frontex, Grecja, Morze Egejskie, Operacja Posejdon, nielegalni migranci, „odpychanie”, śledztwo.

European Border and Coast Guard Agency (Frontex) Facing Accusations of Violations of Fundamental Rights in its Operations in the Aegean Sea

Abstract: The subject of the paper is to present and analyse current accusations against the European Border and Coast Guard Agency - Frontex, in connection with documented in

journalistic investigation cases of violations of fundamental rights of illegal migrants, within the framework of Operation Poseidon, conducted by the agency in the Aegean Sea. As the subject of the intended research procedure is specific, the adopted methodology was based on the application of the analytical-empirical model. Among the research methods used in the cognitive-analytical procedure, the dominant role was played by qualitative methods, including institutional and structural analysis and mediated observation through the exploration of original and secondary sources in the form of documents and press materials. The quantitative methods concern the analysis of numerical data describing migratory movements around Europe in 2020. The research issues addressed in the article concern the current migration situation at the EU's external borders, the sources and documentation of accusations against Frontex, the functioning of the EU's institutional and administrative structure under crisis conditions, instruments, and legal possibilities to prevent, assess and curb possible abuses. The value of the article is its exceptional topicality and its conclusion based on the logic of deduction. It leads to the summing-up that the crisis surrounding the accusations proves that both the European Union itself and the process of European integration are currently in deep crises: political, legal, institutional, and identity.

Keywords: Frontex, Greece, Aegean Sea, Operation Poseidon, illegal migrants, pushbacks, investigation.

Wstęp

Już w pierwszej połowie 2020 roku eksperci Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej – Frontex sygnalizowali wyraźny spadek presji migracyjnej na zewnętrzne granice Unii Europejskiej (UE). W lipcu 2020 roku szacowano, że w stosunku do roku 2019 jest ona mniejsza o ok. 20%, zwłaszcza na skutek spadku nielegalnych ruchów migracyjnych we wschodniej i w zachodniej części basenu Morza Śródziemnego (InfoSecurity, 2021). Obecny stan sytuacji migracyjnej na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej, odnotowany na koniec 2020 roku, wskazuje na najniższą od roku 2013 liczbę wykrytych nielegalnych przekroczeń tychże granic. Według danych zebranych przez Frontex za okres od stycznia do grudnia 2020 roku liczba przypadków wykrycia nielegalnego przekroczenia zewnętrznych granic UE spadła w ubiegłym roku o 13% w stosunku do roku 2019, do około 124 000 (Frontex, 2021). Jednak ograniczenie rozmiarów problemu nielegalnej migracji do państw UE ma charakter wybitnie niesymetryczny w stosunków do stopnia obciążenia poszczególnych nielegalnych szlaków migracyjnych wiodących do Europy. Zestawienie odnotowanych przypadków nielegalnego przekroczenia zewnętrznej granicy UE w okresie od stycznia do grudnia 2020 roku ilustruje Tabela 1.

Pomimo że w pierwszych miesiącach 2020 roku odnotowano wzrost liczby nielegalnych przekroczeń, to na szlaku wschodniośródmorskim

ostatecznie nastąpił największy spadek liczby nielegalnych przekroczeń unijnej granicy zewnętrznej. Liczba ta w stosunku do roku 2019 spadła o ponad trzy czwarte (75%), do około 20 000. Spadek ten uznać należy za zjawisko nietypowe: omawiany szlak jest bowiem jedną z najstarszych i najbardziej uczęszczanych dróg nielegalnej migracji do Europy. To właśnie na tym szlaku w roku 2015 odnotowano największą, po drugiej wojnie światowej, liczbę nielegalnych migrantów: 885 000. Od tego momentu, zwłaszcza po wejściu w życie dotyczącego nielegalnej migracji porozumienia UE – Turcja w roku 2016, liczba nielegalnych migrantów na tym szlaku zmniejszyła się, jednak obecny spadek jest spektakularny (Frontex, b.d. c). Także liczba nielegalnych przekroczeń granicy w zachodnim regionie Morza Śródziemnego spadła w stosunku do roku 2019 o blisko 28%, do około 17 000 (Frontex, 2021).

Tabela 1. Liczba odnotowanych nielegalnych przekroczeń zewnętrznych granic UE w okresie styczeń – grudzień 2020 na głównych szlakach migracyjnych do Europy.

Nazwa szlaku migracyjnego	Liczba odnotowanych przypadków nielegalnego przekroczenia granicy UE (tys.)	Procentowa zmiana w stosunku do roku 2019	Główne państwa pochodzenia nielegalnych migrantów w obrębie szlaku, w kolejności od największej liczby migrantów
Szlak zachodniośródziemnomorski	16 969	-28%	Algieria, Maroko, niezidentyfikowane narodowości subsaharyjskie, Mali, Gwinea
Szlak zachodnioafrykański	22 619	800%	Maroko, niezidentyfikowane narodowości subsaharyjskie, Mali, Senegal, Wybrzeże Kości Słoniowej
Szlak środkowośródziemnomorski	35 628	154%	Tunezja, Bangladesz, Wybrzeże Kości Słoniowej, Sudan, Algieria
Szlak wschodniośródziemnomorski	19 681	-76%	Syria, Afganistan, Turcja, narodowość nieznana, Somalia
Szlak zachodniobałkański	26 928	78%	Syria, Afganistan, Irak, Palestyna, Libia

Źródło: Frontex, 2021.

Jednocześnie większe grupy migrantów wybierały szlak śródkowo-śródziemnomorski. W sumie liczba nielegalnych przybyszów w obszarze środkowej części Morza Śródziemnego wzrosła w stosunku do roku 2019 prawie trzykrotnie, do ponad 35 600, co czyni ów szlak jedną z najbardziej wykorzystywanych dróg migracyjnych do Europy. Także na szlaku zachodniobałkańskim liczba nielegalnych migrantów wzrosła w stosunku do roku 2019 o ponad trzy czwarte, do około 27 000 (Frontex, 2021).

Jednak swoisty fenomen stanowiły Wyspy Kanaryjskie (Hiszpania), które zwłaszcza w ostatnim kwartale 2020 roku doświadczyły rekordowej liczby napływu migrantów. W sumie na zachodnioafrykańskim szlaku migracyjnym wykryto ponad 22 600 nielegalnych przekroczeń granicy, czyli ponad osiem razy więcej niż w poprzednim roku (za rok 2019 – 2698). Był to ogromny wzrost i najwyższa liczba odnotowana – jak twierdzi agencja – od czasu, gdy Frontex zaczął gromadzić dane dotyczące tego szlaku, czyli od 2009 roku. Przemycznicy często korzystali tu z dużych statków rybackich, zdolnych do przewiezienia większej liczby osób pochodzących z takich państw Afryki Zachodniej, jak Maroko, Mali, Senegal czy Wybrzeże Kości Słoniowej (Frontex, 2021).

Warto dodać, że na mniej istotnych szlakach migracyjnych odnotowano w roku 2020 odpowiednio: na szlaku wschodnim (ang. *Eastern Land Borders*) – 590 przypadków nielegalnego przekroczenia granicy oraz na szlaku albańsko-greckim (ang. *Circular route from Albania to Greece*) – 1300 (z czego 1192 osoby z Albanii) (Frontex, b.d. b).

Jeśli chodzi o ogólną charakterystykę osób nielegalnie przekraczających zewnętrzną granicę UE w roku 2020, to dane wskazują, że mężczyźni stanowili zdecydowanie większą część całkowitej liczby nielegalnych migrantów przybywających do Europy. Kobiety zaś stanowiły mniej niż jeden na 10 przypadków wykrycia, podczas gdy w roku 2019 było to jeden na cztery. Zmniejszył się również odsetek dzieci wykrytych w ubiegłym roku – w 2020 roku mniej więcej jeden na 10 migrantów miał mniej niż 18 lat, w porównaniu z 23% w 2019 roku (Frontex, 2021).

Odnosząc się do państw pochodzenia migrantów, niewątpliwie należy zwrócić uwagę na fakt, że nie są to w większości przypadków państwa ogarnięte aktualnie konfliktem zbrojnym w ostrej fazie – pewien wyjątek stanowi Syria – co ma określone konsekwencje dla prawnomiędzynarodowego statusu migrujących osób i ich możliwości ubiegania się o status uchodźcy oraz prawo azylu w państwach Unii

Europejskiej. Taki stan rzeczy pozwala bowiem domniemywać, że w dużej części mamy tu jednak do czynienia z migracją na tle ekonomicznym i związaną z chęcią poprawy warunków egzystencji – co jest zrozumiałe w kategoriach humanitarnych, nie jest jednak możliwe do zakwalifikowania wprost jako uchodźstwo w celu ratowania życia.

Agencja przypisuje fakt zmniejszenia się migracyjnej presji na granice zewnętrzne UE przede wszystkim skutkom bardzo restrykcyjnych ograniczeń w przemieszczaniu się, związanych z pandemią wirusa COVID-19, wprowadzonych przez wszystkie państwa członkowskie UE (Frontex, 2021). Jednak w październiku 2020 roku, za sprawą dziennikarskiego śledztwa przeprowadzonego przez europejskie i japońskie redakcje prasowe i telewizyjne, po raz kolejny w historii Frontexu, pojawiły się tezy sugerujące, że spadek ten, zwłaszcza tak spektakularny na szlaku wschodniośroziemnomorskim, może mieć inne jeszcze przyczyny, ulokowane w nielegalnych działaniach agencji na Morzu Egejskim, stanowiących poważne naruszenie praw człowieka i bulwersujących europejską opinię publiczną.

Dziennikarskie śledztwo w sprawie naruszeń praw człowieka z udziałem zasobów agencji Frontex

W dniu 23 października 2020 roku światło dzienne ujrzał raport będący efektem dziennikarskiego śledztwa przeprowadzonego wspólnie przez: *Bellingcat*, *Lighthouse Reports*, *Der Spiegel* oraz niemiecką telewizję ARD i japońską telewizję TV Asahi. W raporcie ujawniono, że Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej – Frontex jest z dużym prawdopodobieństwem współwinna łamania praw człowieka w ramach realizowanej przez nią na grecko-tureckiej granicy morskiej na Morzu Egejskim Operacji Posejdon (Fallon, 2020)¹. Raport opatrzone został licznymi i niebudzącymi wątpliwości co do autentyczności nagraniami wideo, zdjęciami cyfrowymi i satelitarnymi oraz szczegółowymi relacjami i mapami odzwierciedlającymi ruch jednostek morskich Frontexu

¹ Operacja Posejdon, została zainicjowana w 2006 roku, kiedy to Grecja zwróciła się do agencji Frontex o nadzór morskich i lądowych granic z Turcją. Wspólna operacja jest podzielona na dwie gałęzie: operację morską, która nadzoruje granice morskie UE z Turcją na Morzu Śródziemnym i Morzu Egejskim oraz operację lądową, która obejmuje nadzór nad południowo-wschodnią granicą lądową UE z Turcją nad rzeką Evros. Operacja ma bardzo szeroki zakres, oprócz kwestii *stricto* związanych z nielegalną migracją i readmisją, obejmuje także: działania wywiadowcze w związku z sieciami zorganizowanej przestępczości, handlem narkotykami i bronią, przemytem ludzi, fałszerstwami dokumentów, a nawet zwalczaniem skażeń morskich i nielegalnego połowu ryb (Frontex, b. d. a).

i greckiej straży przybrzeżnej w problematycznym akwenie. Raport dowodził, że łodzie (pontony) migrantów są przedmiotem procederu tzw. „odpychania” (ang. *pushbacks*). Proceder ten polega na wykonywaniu wokół łodzi z migrantami manewrów na planie okręgu przez większe jednostki, co wywołuje silne fale, w wyniku czego łodzie są spychane poza morską granicę Grecji lub zmuszane do zawrócenia w kierunku wód terytorialnych i wybrzeży Turcji, a jednostki morskie i powietrzne w służbie Frontexu biernie obserwują lub są uczestnikami tego procederu (Waters, Freudenthal i Williams, 2020).

Należy zaznaczyć, że nie były to oczywiście pierwsze tego typu oskarżenia pod adresem Frontexu, w stosunku do którego zarzuty o niedostateczną ochronę praw podstawowych nielegalnych migrantów objętych działaniami agencji pojawiają się od momentu powstania tej służby i często wskazywane są jako rzeczywisty powód czasowego zmniejszania się presji migracyjnej na zewnętrzne granice UE (Kusztal, 2013). Jak stwierdza Anna Kosińska: *głównymi zarzutami formułowanymi w tym zakresie jest ryzyko ograniczenia dostępu do prawa do azylu poprzez prowadzone akcje morskie i ryzyko naruszenia zasady non-refoulement* (2019)².

Także greckie służby graniczne, a zwłaszcza straż przybrzeżna, były już w przeszłości oskarżane o nielegalne zmuszanie łodzi z migrantami, które znalazły się u wybrzeży Grecji, do zawrócenia w stronę pełnego morza i tureckiego wybrzeża. Między innymi organizacja *Human Rights Watch* udokumentowała, że greccy funkcjonariusze organów ścigania rutynowo, w trybie doraźnym, odsyłali osoby ubiegające się o azyl i migrantów przez granicę lądową z Turcją. Ta sama organizacja ustaliła również, że funkcjonariusze greckiej policji w niektórych przypadkach stosowali przemoc oraz często konfiskowali i niszczyli dobytek migrantów (Human Rights Watch, 2020).

Przypadki takie były już uprzednio opisywane także przez *The European Center for Constitutional and Human Rights*, prawniczą i edukacyjną organizację *non-profit*. Wskazywano, że są to incydenty, w wyniku których uchodźcy i migranci są zmuszani do powrotu poza granice UE, bez uwzględnienia indywidualnych okoliczności i bez możliwości ubiegania się o azyl lub przedstawienie argumentów przeciwko podjętym środkom (Waters i in., 2020).

² Zasada *non refoulment*, po raz pierwszy sformułowana w konwencji Ligi Narodów z 1933 roku, jest jedną z najważniejszych reguł prawa międzynarodowego. Stwierdza, że osoby, której odmówiono przyznania statusu uchodźcy, nie wolno deportować do kraju, w którym groziłoby jej niebezpieczeństwo prześladowania.

Na Morzu Egejskim działania o tego typu skutkach przyjmują dwojakie oblicze. Najpowszechniej stosowana metoda to blokowanie łodzi i pontonów zmierzających z Turcji do Grecji jeszcze przed lądowaniem na greckiej ziemi, przez greckie służby graniczne – lądowe i morskie lub policję. Może to oznaczać albo fizyczne zablokowanie pontonu do czasu wyczerpania się paliwa, albo unieruchomienie silnika – np. przez celowe usunięcie linki rozrusznika. Gdy silnik przestanie działać, ponton można zepchnąć z powrotem na tureckie wody terytorialne za pomocą fal lub holować (Waters i in., 2020).

Druga metoda dotyczy sytuacji, w których migrantom udało się już wylądować na greckiej ziemi. W takim przypadku zostają zatrzymani, umieszczeni na tratwie ratunkowej lub łodzi (pontonie) bez napędu, odholowani na wody Morza Egejskiego, a następnie porzucani. Działania te często powodują konflikty między grecką a turecką strażą przybrzeżną, której jednostki także pozostają w gotowości, często jednak odmawiają pomocy pasażerom pontonów, którzy znaleźli się w groźnej sytuacji, i również wykonują niebezpieczne manewry wokół nich (Waters i in., 2020).

Na początku roku 2020, w ramach dialogu operacyjnego z Grecją, dyrektor wykonawczy Frontexu Fabrice Leggeri zwrócił się do greckich władz z prośbą o zbadanie dwóch incydentów, do których doszło w pobliżu wysp na wschodnim Morzu Egejskim. Nie znaleziono wówczas żadnych dowodów na jakiegokolwiek nielegalne działania. W ramach swojego mandatu Frontex nie ma uprawnień do prowadzenia dochodzeń, których obiektem byłyby służby narodowe, i musi polegać w tej kwestii na państwach członkowskich (Statewatch, 2020).

Dyrektor wykonawczy Frontexu, poinformował również członków Parlamentu Europejskiego o incydentach z początku roku 2020, kiedy to załoga duńskich statków oddelegowanych do współpracy z agencją otrzymała nieprawidłowe instrukcje od funkcjonariuszy greckiej straży przybrzeżnej – duńskie załogi zgłosiły te nieprawidłowości. Po tym incydencie Frontex ponownie skontaktował się z władzami greckimi, a „nieporozumienie” wyjaśniono z grecką strażą przybrzeżną (Statewatch, 2020).

Należy podkreślić, że sytuacja na wschodnim Morzu Egejskim jest skomplikowana dla statków rozmieszczonych przez Frontex w celu patrolowania granic zewnętrznych UE, z powodu sporu między Grecją a Turcją w sprawie ich granic morskich. Ma to również wpływ na działalność poszukiwawczo-ratowniczą na tym obszarze. Należy podkreślić, że pomimo narastających trudności Frontex

nadal podejmuje akcje ratunkowe na tym akwenie i w roku 2020 uratowano za pośrednictwem jego jednostek ok. 2700 osób (Statewatch, 2020).

Mimo przedstawiania powtarzających się zarzutów stosowania karygodnych praktyk, rzecznik greckiego ministerstwa ds. morskich zaprzeczył oskarżeniom, określając zarzuty dotyczące nielegalnych działań greckiej straży granicznej związanych z wyżej opisanymi incydentami jako „tendencyjne” lub będące wynikiem „nieporozumienia” (Waters i in., 2020). Ponadto grecka straż przybrzeżna i graniczna często podkreśla, że sprawcami nagannych zachowań wobec migrantów, zwłaszcza tych, którzy dotarli już do wybrzeży greckich, nie są członkowie służb granicznych, lecz funkcjonariusze greckiej policji. Strona grecka podkreśla również, że funkcjonariusze greckiej straży przybrzeżnej działają zawsze zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami swojego kraju (Human Rights Watch, 2020).

Także przedstawiciele Frontexu w wypowiedziach na ten temat prezentowali dotychczas stanowisko sprowadzające się do konkluzji, że ostateczny głos w sprawie sposobu prowadzenia operacji na ich terytorium lub w strefie poszukiwań i ratownictwa mają państwa przyjmujące migrantów, z którymi Frontex współpracuje. Zdaniem agencji grecka straż przybrzeżna, informowana o wysuwanych przeciw niej zarzutach, wszczęła wewnętrzne dochodzenie w sprawie opisywanych incydentów – Frontex nie podał jednak, kiedy dokładnie powiadomił stronę grecką o powstałych podejrzeniach ani też kiedy rozpoczęło się dochodzenie (Waters i in., 2020).

Jeszcze przed ujawnieniem ustaleń dziennikarskiego śledztwa, 24 lipca 2020 roku, dyrektor wykonawczy Frontexu Fabrice Leggeri, stając przed Komisją Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) w Parlamencie Europejskim, stwierdził, że agencja zauważyła i odnotowała w roku 2020 na Morzu Egejskim tylko jeden, oprócz uprzednio już sygnalizowanych, incydent, który mógł nosić znamiona „odpychania” łodzi migrantów na wody tureckie (Waters i in., 2020).

Jednak do momentu opublikowania raportu z 23 października 2020 nie odnotowano tak dobrze udokumentowanych przypadków, uprawdopodobniających nie tylko obecność, ale i aktywną rolę jednostek morskich Frontexu w takich incydentach. Cytowana w dziennikarskim śledztwie Dana Schmalz, ekspert prawa międzynarodowego z Instytutu Maxa Plancka w Heidelbergu, stwierdziła, że ujawnione incydenty były z dużym prawdo-

podobieństwem działaniami nielegalnymi i naruszającymi zakaz „odpychania”, który w ramach interpretacji, można zaliczyć do przepisów zakazujących wymuszania powrotu uchodźców lub osób ubiegających się o azyl i określanych przez Agencję ONZ ds. Uchodźców jako zasady zwyczajowego prawa międzynarodowego. Dana Schmalz dodała, że gdyby jednostki i personel Frontexu zatrzymały na wodach greckich przepełniony ponton z migrantami, byłyby zobowiązane do natychmiastowego ratowania jego pasażerów. Jeśli jednostki Frontexu nie podjęły działań ratunkowych, wykonywały wokół łodzi manewry służące wywołaniu fal odpychających lub zignorowały niebezpieczną sytuację – to czyni to z personelu i jednostek w służbie agencji uczestników nielegalnego procederu. Dziennikarstwie śledztwo trwające kilka miesięcy, obejmujące monitoring obecności i aktywności jednostek Frontexu na Morzu Egejskim, wydaje się potwierdzać to podejrzenie (Waters i in., 2020).

Przede wszystkim należy zaznaczyć, że w toku śledztwa dokonano bardzo wnikliwej analizy zasobów wykorzystywanych przez Frontex w ramach przeprowadzanej na Morzu Egejskim Operacji Posejdon. Kolejnym krokiem było zbadanie, czy i jakie z tych zasobów ewentualnie uczestniczyły – biernie lub czynnie – w incydentach odpychania.

Opierając się na informacjach udostępnianych przez Frontex opinii publicznej i w trakcie zapytań na forum Parlamentu Europejskiego ustalono, że Operacja Posejdon w kompetencji morskiej faktycznie obejmuje obecnie 185 osób personelu, jeden morski kuter patrolowy, osiem przybrzeżnych łodzi patrolowych, jeden przybrzeżny kuter patrolowy, cztery pojazdy termowizyjne i trzy samochody patrolowe. W ramach zespołu szybkiej interwencji granicznej (tzw. RABBIT) w rejonie Operacji Posejdon mieszczą się dodatkowe zasoby obejmujące: 74 pracowników, dwie łodzie patrolowe, dwa przybrzeżne kutry patrolowe, jeden śmigłowiec i trzy pojazdy termowizyjne (Waters i in., 2020).

Część informacji na temat ruchu jednostek agencji na Morzu Egejskim uzyskano na podstawie powszechnie dostępnych danych, gromadzonych m.in. w mediach społecznościowych prowadzonych przez bardzo aktywną społeczność internetową śledząca ruch morski w Cieśninie Bosfor i na Morzu Egejskim. Wykorzystano także publicznie dostępne informacje o położeniu poszczególnych jednostek morskich i powietrznych, dostępne za pośrednictwem takich witryn, jak *Marine Traffic* lub *Flight Radar 24*. Wreszcie na potrzeby śledztwa zakupiono także dodatkowe, bardziej szczegółowe dane od firm zajmujących się profesjonalnym

śledzeniem ruchu jednostek morskich i lotów w problematycznym obszarze. Informacje te połączono następnie z bazą danych o zgłoszonych incydentach odpychania, którą stworzono na podstawie zarówno informacji publicznych, jak i tych zebranych przez organizacje pozarządowe, takie jak *Consolidated Rescue Group*, *Monitoring Rescue Cell* i *Alarm Phone*, które śledzą tego typu przypadki. Dane te obejmowały współrzędne zgłoszonych incydentów odpychania, często przekazywane w czasie rzeczywistym przez pasażerów pontonów z migrantami, dokonujących nagrań wideo i robiących zdjęcia, np. za pośrednictwem telefonów komórkowych, w trakcie zgłaszanych zdarzeń (Waters i in., 2020).

Nakładając te zbiory danych, udało się zidentyfikować sześć incydentów odpychania, w przypadku których potwierdzona została obecność jednostek Frontexu w pobliżu lub bezpośrednio w miejscu zdarzenia. Cztery z powyższych incydentów zostały w raporcie określone jako incydenty, w trakcie których jednostki Frontexu znajdowały się blisko miejsca zdarzenia. Są to:

- 28–29 kwietnia 2020: grupa 22 migrantów, którzy wylądowali na Samos, została zatrzymana przez greckie organy ścigania. Następnie zostali umieszczeni na tratwie ratunkowej bez żadnego napędu i odholowani na środek Cieśniny Mycale przez grecką straż przybrzeżną. Rząd grecki zaprzeczył, że osoby te kiedykolwiek dotarły na terytorium Grecji, pomimo zeznań świadków, zdjęć i filmów pokazujących, że tak się stało. Kiedy tratwa ratunkowa unosila się w cieśninie, samolot obserwacyjny przeleciał nad tym obszarem dwukrotnie na wysokości 5000 stóp, raz o 02:41 i raz o 03:18. Samolot ten, G-WKTH, należący do firmy DEA Aviation, która świadczy usługi nadzoru lotniczego na rzecz Frontexu, nie podjął żadnej interwencji w opisywanym incydencie³;
- 4 czerwca 2020: zgłoszono, że dwa pontony zostały wypchnięte z północnego Lesbos. Stwierdzono, że portugalska jednostka *Nortada*

³ Samolot ten jest najprawdopodobniej wyposażony w kamerę MX-15, która ma zarówno czujniki słabego światła, jak i czujniki na podczerwień. Biorąc pod uwagę, że ów samolot jest specjalnie wykorzystywany do obserwacji z powietrza, a w filmie promocyjnym Frontexu pada stwierdzenie, że nagrania z nadzoru są transmitowane na żywo do siedziby Frontexu w Warszawie, zaskakuje to, że nie zdołano zidentyfikować tratwy ratunkowej pełnej ludzi i – według jednego z członków grupy migrantów – obecności greckich, a później także tureckich statków. Działania ratunkowe podjęła ostatecznie strona turecka. Warto zaznaczyć, że to prawdopodobnie ten incydent wskazany został przez dyrektora wykonawczego agencji w trakcie wystąpienia przed komisją LIBE Parlamentu Europejskiego w lipcu 2020 roku, jako jedyny – poza sygnalizowanymi wcześniej „nieporozumieniami” – noszący znamiona „odpychania” przypadek odnotowany przez agencję.

w służbie agencji Frontex prawdopodobnie była obecna około 15 km od pierwszego zdarzenia i nieco ponad kilometr od drugiego;

- 5 czerwca 2020: zgłoszono, że ponton został zepchnięty z północnego Lesbos. Ponownie portugalska jednostka *Nortada* znajdowała się w odległości około 2–3 km od miejsca zdarzenia;
- 19 sierpnia 2020: zgłoszono, że ponton został zepchnięty z północnego Lesbos. Portugalska jednostka *Molivos* będąca w służbie agencji Frontex znajdowała się 5 km dalej i jest prawdopodobne, że zmieniła kurs i skierowała się w stronę miejsca incydentu w jego trakcie, zanim jego transponder przestał nadawać sygnał lub został wyłączony (Waters i in., 2020).

W opisanych powyżej przypadkach zarejestrowano obecność jednostek Frontexu w pobliżu incydentów, nie potwierdzono zaś ich bezpośredniego uczestnictwa w tychże. Trudno jest potwierdzić z całą pewnością, że personel agencji wiedział o zaistniałych wypadkach, a jej zasoby zostały w nich bezpośrednio wykorzystane. Niemniej, choć Operacja Posejdon obejmuje bardzo dużą liczbę zadań, zaś obszar wymagający obserwacji jest rozległy, to jednak zasoby agencji obejmują szereg urządzeń, zarówno radarów, jak i narzędzi wizualnych, takich jak kamery działające w słabym świetle lub na podczerwień, pozwalających na bardzo szczegółową obserwację otoczenia, stąd prawdopodobieństwo całkowitej nieświadomości agencji w zakresie tych incydentów jest znikome⁴ (Waters i in., 2020).

Wprawdzie łodzie używane przez migrantów to bardzo proste, nadmuchiwane pontony gumowe o długości kilku metrów, z jednym silnikiem zaburtowym, które mogą nie być wychwytywane przez radary, to jednak na ujawnionych w raporcie zdjęciach i nagraniach są one widoczne w otoczeniu często licznych, znacznie większych jednostek greckich i tureckich, które z całą pewnością wychwycone zostały przez radary. Jednostki te, chcąc wywołać fale odpychające ponton, manewrują w jego pobliżu po okręgu ze stosunkowo dużą prędkością. Manewr jest niebezpieczny ze względu na ryzyko kolizji, a generowane przez niego fale stanowią siłę odpychającą i stwarzającą zagrożenie wywrócenia się przepelnionych pontonów. Tak więc, nawet jeśli ponton może nie pojawić się na radarze, to

⁴ Na przykład jednostka *Molivos*, zaangażowana w incydent z 19 sierpnia, jest wyposażona w kamerę FLIR, zdolną do powiększenia x36 – także przy słabym oświetleniu.

jednostka dokonująca odpychania i jej manewry z całą pewnością są bardzo trudne do przeoczenia. Tego typu jednostki i ich manewry są widoczne nawet na zdjęciach satelitarnych, czy przy wykorzystaniu innych systemów wizualnych (Waters i in., 2020).

Spośród sześciu opisanych w raporcie przypadków dwa wskazano jako wiążące się z bezpośrednią obecnością jednostek Frontexu w momencie i miejscu zaistnienia incydentu odpychania. Są to incydenty z:

- 8 czerwca 2020 – w godzinach porannych tego dnia zgłoszono, że nastąpił incydent odpychania u północno-wschodniego wybrzeża wyspy Lesbos. Turecka straż przybrzeżna zgłosiła, że uratowała 47 migrantów po tym, jak grecka straż przybrzeżna zareagowała w niedopuszczalny prawem sposób. Materiał opublikowany przez *Anadolu Agency* ukazywał rumuńską jednostkę MAI1103 w służbie agencji Frontex, blokującą ponton z migrantami. Na podstawie nagrań wideo udostępnionych przez turecką straż przybrzeżną oraz danych o ruchach statków znajdujących w się w pobliżu w tym czasie, takich jak m.in. okręt sił NATO *Berlin*, zrekonstruowano przebieg zdarzenia. Prawdopodobnie, po podjętej w nocy próbie przybicia pontonu na wyspę Lesbos, został on rano przechwycony i fizycznie zablokowany przez jednostkę MAI1103. Stwierdzić można z dużym prawdopodobieństwem, że ponton znajdował się bardzo blisko jednostki MAI1103 i był przez nią fizycznie blokowany. W pewnym momencie jednostka MAI1103 przepląnęła blisko pontonu z wystarczającą prędkością, aby wygenerować fale i wykonać manewr odepchnięcia na wody tureckie. Ostatecznie na miejsce przybyły statki greckiej straży przybrzeżnej, a jednostka MAI1103 opuściła miejsce zdarzenia. W materiałach z incydentu uwidoczniono także w jego końcowym etapie obecność w promieniu 5 km portugalskiej jednostki w służbie agencji Frontex – *Nortada*, odbywającej rejs patrolowy. Nawet jeśli *Nortada* nie wychwyciła obecności pontonu, to jej uwagę powinna zwrócić obecność większych jednostek greckich i tureckich. Po incydencie odepchnięcia *Nortada* kontynuowała patrol w pobliżu północnego Lesbos, bez podejmowania żadnych czynności;
- 15 sierpnia 2020 – w godzinach porannych tego dnia pojawiły się doniesienia o konfrontacji greckich i tureckich funkcjonariuszy straży przybrzeżnych na Morzu Egejskim. Oprócz wielu zdjęć opublikowanych

w mediach społecznościowych przez mieszkańców wybrzeży w rejonie incydentu, zostało to również zgłoszone przez *Consolidated Rescue Group*, *Monitoring Rescue Cell*, *Alarm Phone* i *Aegean Boat Report*. Dwie pierwsze z wymienionych organizacji opublikowały również filmy wideo, na których widać ludzi na pontonie z silnikiem bez linki rozrusznika, który został przejęty przez grecką straż przybrzeżną. Na filmach ponton jest otoczony przez jednostki greckiej i tureckiej straży przybrzeżnej. Większość zdjęć tego incydentu jest wykonywana z dużej odległości, co utrudnia identyfikację jednostek, jednak na jednej z fotografii wyraźnie widoczna jest obecność MAI1102, rumuńskiej jednostki patrolowej w służbie Frontexu. Metadane tego obrazu są zgodne z datą i godziną zgłoszonego zdarzenia. Jakkolwiek trudno ustalić dokładną odległość jednostki MAI1102 od miejsca zdarzenia, to uwidoczniono z pewnością, że znajduje się on we wzrokowym i głosowym zasięgu konfrontacji i samego pontonu (Waters i in., 2020).

Generalnie, podczas dziennikarskiego śledztwa – co ciekawe sfinansowanego ze środków grantowych pochodzących z *Investigative Journalism for Europe* (IJ4EU) *Fund* – zebrano ogromną ilość informacji na temat działań Frontexu na Morzu Egejskim i uprawdopodobniono, że w co najmniej jednym lub dwóch incydentach zasoby agencji Frontex zostały bezpośrednio wykorzystane w procederze „odpychania”.

W odpowiedzi na ujawnione w raporcie fakty rzecznik greckiego ministerstwa ds. morskich stwierdził, że działania funkcjonariuszy straży przybrzeżnej były w przytoczonych wypadkach wykonywane w pełnej zgodności z międzynarodowymi zobowiązaniami kraju, w szczególności z *Konwencją Narodów Zjednoczonych o prawie morza*, *Międzynarodową konwencją o bezpieczeństwie na morzu* i *Międzynarodową konwencją o poszukiwaniu i ratownictwie morskim* (Waters i in., 2020). Rzecznik dodał również, że w czasie kryzysu uchodźczego w latach 2015–2017 greckie służby graniczne uratowały tysiące migrantów, zaś zarzuty o nielegalne działania są „tendencyjne”, a *praktyki operacyjne władz greckich nigdy nie obejmowały takich* [tj. nielegalnych – A.K.] *działań* (Waters i in., 2020).

Odnosząc się do wagi zarzutów, Eva Cossé, badaczka z *Human Rights Watch*, stwierdziła: *Fakt, że Frontex mógł być współwinny nadużyć na granicach Grecji, jest niezwykle poważny. Zarząd Frontexu powinien szybko wszcząć dochodzenie w sprawie udziału agencji Frontex w nadużyciach wobec osób szukających*

ochrony przed konfliktami i prześladowaniami lub działań zmierzających do ich zignorowania lub ukrycia (Human Rights Watch, 2020).

Reakcja agencji Frontex i innych organów Unii Europejskiej na oskarżenia

Reakcja agencji Frontex na postawione w dziennikarskim śledztwie zarzuty nastąpiła dość szybko, choć nie natychmiast. 27 października 2020 roku wydano oświadczenie, stwierdzające, że wszczęte zostanie wewnętrzne dochodzenie w sprawie podejrzanych incydentów zgłoszonych przez media, jednak, jak dotąd, nie znaleziono żadnych dokumentów ani innych materiałów uzasadniających jakiegokolwiek oskarżenia o naruszenie prawa lub kodeksu postępowania Frontexu przez uczestniczących w Operacji Posejdon funkcjonariuszy. Dyrektor wykonawczy Frontexu, Fabrice Leggeri stwierdził, co następuje: *poinformowałem komisarz UE Ylvę Johansson, że przyglądamy się oskarżeniom [...] związanym z naszą działalnością na zewnętrznych granicach Grecji. Naszym celem jest przestrzeganie najwyższych standardów ochrony granic we wszystkich naszych działaniach i nie tolerujemy żadnych naruszeń praw podstawowych (Frontex, 2020).* Odnosząc się zaś do zarzutów wobec greckich służb granicznych, Leggeri stwierdził: *nadal jesteśmy zdecydowani udzielać Grecji wsparcia na jej granicach zewnętrznych zgodnie z naszym mandatem oraz w duchu solidarności UE, przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych i prawa międzynarodowego (Frontex, 2020).*

Dyrektor Leggeri stając w październiku i listopadzie 2020 roku przed Parlamentem Europejskim, konsekwentnie zaprzeczał, że agencja była zaangażowana w incydenty „odpychania”, mówiąc, że nie znaleziono dowodów na to, że do nielegalnych działań wykorzystywano zarówno funkcjonariuszy, jak i zasoby Frontexu. Nie udało mu się jednak przekonać wszystkich posłów do PE, bowiem grupa Socjalistów wezwała go do rezygnacji, a Zieloni zwrócili się do Parlamentu o rozpoczęcie specjalnego dochodzenia. Leggeri został również oskarżony przez redakcję *Der Spiegel* o ukrywanie prawdy przed deputowanymi (Barigazzi, 2021).

Jednocześnie zarzuty stawiane agencji skłoniły do reakcji komisarz do spraw wewnętrznych UE Ylvę Johansson. Komisarz Johansson poinformowała 28 października, że zwróciła się, w porozumieniu z przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursulą von der Leyen, o zwołanie pilnego, nadzwyczajnego

posiedzenia Zarządu agencji Frontex w celu omówienia domniemanych incydentów (Human Rights Watch, 2020). Warto podkreślić, że w Zarządzie Frontexu oprócz przedstawicieli państw członkowskich UE, Komisja Europejska ma również swoich dwóch delegatów. Komisarz Johansson zarzuciła agencji, że ta mijiała się z prawdą w dotychczas składanych przed Parlamentem Europejskim wyjaśnieniach (Bielecki, 2021). W odpowiedzi na żądanie komisarz Johansson Zarząd agencji zebrał się na nadzwyczajnym posiedzeniu w dniu 10 listopada 2020 roku. Na posiedzeniu tym, oprócz kwestii zarzutów dotyczących zaangażowania zasobów agencji na Morzu Egejskim, analizowana była także sprawa nowych, opiewających na 100 mln euro kontraktów dla Airbusa i izraelskich firm IAI i Elbit System – na dostarczenie agencji Frontex technologii nadzoru powietrznego nad akwenem Morza Śródziemnego (Grecja, Włochy, Malta). W świetle stawianych agencji zarzutów realizacja kosztowanego dla budżetu UE kontraktu stanęła pod znakiem zapytania. Według krytyków Frontexu ów „technologiczny fetyszizm”, któremu ich zdaniem ulega agencja i unijni decydenci, a którego wyrazem jest wspomniany kontrakt, ma jednak drugie dno. Postępowanie takie zmierza do stopniowego ograniczania coraz bardziej kłopotliwej obecności jednostek agencji Frontex na morzu i zastąpienia jej nadzorem powietrznym, który pozwoli zgłaszać problematyczne sytuacje na Morzu Śródziemnym nieeuropejskim, np. libijskim lub tureckim, służbom granicznym, nie angażując bezpośrednio agencji Frontex – a tym samym Unii Europejskiej i jej państw członkowskich – do ewentualnego udziału w incydentach naruszających prawo lub bulwersujących opinię publiczną (European Council on Refugees and Exiles [ECRE], 2020).

Na omawianym posiedzeniu 10 listopada 2020 roku Zarząd agencji postanowił wprawdzie powołać wewnętrzną podgrupę do przeanalizowania sytuacji, jednak miała się ona skupić przede wszystkim na wyjaśnieniu kwestii prawnych dotyczących nadzoru na morzu i „zagrożeń hybrydowych”, a nie wprost na domniemanych naruszeniach praw człowieka i roli Frontexu w tym zakresie (Fink, 2020).

Dwa dni później, 12 listopada, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Emily O'Reilly wszczęła dochodzenie w sprawie Frontexu, mające ocenić, jak agencja postępuje wobec domniemanych naruszeń praw podstawowych. Ocenie miała być także poddana skuteczność i przejrzystość indywidualnego mechanizmu składania i rozpatrywania skarg na działania agencji oraz rola jej urzędnika ds. praw podstawowych (Turan, 2020). Ostatecznie, w styczniu 2021 roku ujawniono, że

także Europejska Agencja ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) wszczęła dochodzenie w sprawie Frontexu, mając na celu zbadanie zarzutów dotyczących nękania, niewłaściwego postępowania i bezprawnych operacji, których celem jest powstrzymanie migrantów przed dotarciem do UE. Zarzuty te skłoniły niektórych urzędników Frontexu, w tym na bardzo wysokim szczeblu, do opuszczenia agencji w ostatnich miesiącach. W oświadczeniu dla *Euronews* OLAF potwierdził wszczęcie takiego dochodzenia, stwierdzając jednocześnie, że ze względu na to, że dochodzenie jest w toku, OLAF nie może wydawać żadnych dalszych uwag. Ma to na celu ochronę poufności toczących się i możliwych późniejszych dochodzeń, późniejszych postępowań sądowych, danych osobowych i praw proceduralnych (McCaffrey, 2021) oraz: fakt, że OLAF prowadzi dochodzenie, nie oznacza, że zaangażowane osoby / podmioty dopuściły się nieprawidłowości (Barigazzi, 2021).

Dochodzenie OLAF wszczęto po tym, kiedy po wystąpieniach dyrektora Frontexu przed Parlamentem Europejskim w październiku i listopadzie 2020 roku deputowani podczas gorącej debaty stwierdzili, iż dyrektor agencji nie odpowiedział na wszystkie pytania dotyczące zaangażowania Frontexu w nielegalne działania na granicach zewnętrznych UE. Pytany o śledztwo, rzecznik Komisji Europejskiej nie ukrywał: *To nie pierwszy raz, kiedy Frontex ma do czynienia z zarzutami łamania prawa międzynarodowego i złego zarządzania, chociaż kierownictwo [agencji – A.K.] zawsze stanowczo temu zaprzeczało* (McCaffrey, 2021). Wiadomo, że w toku dochodzenia śledczy OLAF już od 7 grudnia 2020 roku prowadzili rozmowy z pracownikami warszawskiej siedziby agencji. Według dwóch anonimowych urzędników agencji śledczy OLAF przeszukali także biura dyrektora zarządzającego Frontexu Fabricę'a Leggeri i jego szefa gabinetu Thibaulda de La Haye'a Jousselfina. W oświadczeniu Frontexu na temat prowadzonego przez OLAF dochodzenia stwierdzono, że agencja w pełni współpracuje z OLAF, dodając, że: *wizyty OLAF w agencjach, instytucjach i podmiotach UE są normalną praktyką dobrego zarządzania oraz że należy zauważyć, że takie wizyty niekoniecznie oznaczają jakiegokolwiek nadużycia. Mogą być również prowadzone na życzenie samego kierownictwa organów europejskich* (Barigazzi, 2021). Zarówno postępowanie wewnętrzne Frontexu, jak i postępowania Rzecznika Praw Obywatelskich UE i OLAF wciąż są prowadzone.

Warto także zauważyć, że sprawa dochodzenia w sprawie nadużyć Frontexu, wyszła poza instytucje samej Unii Europejskiej, bowiem szef agencji został także wysłuchany na zamkniętym posiedzeniu komisji spraw wewnętrznych

niemieckiego Bundestagu – co musi zwracać uwagę, jako że nie jest to praktyką standardową. Jednocześnie biorąc pod uwagę fakt, że Republika Federalna Niemiec jest największym płatnikiem do budżetu UE, z którego finansowana jest działalność Frontexu, oraz wywiera najistotniejszy wpływ na kształt unijnej polityki migracyjnej, tak wnikliwe zainteresowanie problemami agencji nie może dziwić, choć nie licuje z deklarowaną polityką europejskiej solidarności. W wyniku owego wysłuchania głosy deputowanych do Bundestagu były utrzymane w tonie krytycznym wobec działań agencji: *Fabrice Leggeri nie był w stanie rozwiać wielu obaw związanych z misjami Frontexu na Morzu Egejskim*, jak powiedziała dziennikowi *Berliner Zeitung* rzeczniczka Zielonych ds. polityki uchodźczej i członkini komisji spraw wewnętrznych parlamentu Luise Amtsberg. *Zamiast tego stało się jasne, że problemem jest brak możliwości kontrolowania tych operacji* (InfoSecurity 24, 2021). W podobnym tonie wypowiedział się dla tygodnika *Der Spiegel* poseł SPD Helge Lindh, stwierdzając, że: *istnieją poważne przesłanki wskazujące na to, że na Morzu Egejskim nadal występują działania sprzeczne z prawem międzynarodowym, ale sytuacja prawna w UE pozostawia luki i jest częściowo niejasna. Procedury i wytyczne dotyczące postępowania w operacjach Frontexu należy określić znacznie jaśniej* (InfoSecurity 24, 2021). Według niemieckich deputowanych UE powinna także w większym stopniu odciążyć Grecję w sprawach dotyczących migrantów, gdyż nadużycia i naruszenia praw człowieka, do których dochodzi w tym kraju, są przede wszystkim efektem nadmiernej presji migracyjnej, z którą państwo greckie, pozostawione samo sobie, po prostu sobie nie radzi. Z kolei rzeczniczka Lewicy Ulla Jelpke stwierdziła, że w jej opinii istnieją przytłaczające dowody na bezprawne zawracanie łodzi z uchodźcami i zarówno agencja Frontex, jak i państwa członkowskie UE – w tym rząd niemiecki – są tego świadome, jednak wolą „umywać ręce”. Jednocześnie, rzeczniczka grupy parlamentarnej FDP ds. polityki migracyjnej Linda Teuteberg zażądała, by Frontex uzyskał jeszcze większe uprawnienia, jak bowiem argumentowała: *potrzebujemy skutecznej europejskiej straży granicznej, która przestrzega zobowiązań humanitarnych, a jednocześnie skutecznie walczy z nielegalną migracją i przestępczością zorganizowaną* (InfoSecurity 24, 2021). Ten dwugłos stanowi najlepszą ilustrację faktycznego braku politycznego porozumienia w obrębie całej Unii Europejskiej zarówno w zakresie definiowania i realizacji wspólnej polityki migracyjnej, jak i rzeczywistych oczekiwań co do roli i zadań agencji Frontex.

Podsumowanie

Zarzuty pod adresem agencji Frontex, dotyczące uporczywego naruszania praw człowieka w postępowaniu wobec nielegalnych migrantów próbujących sforsować zewnętrzne granice Unii Europejskiej, pojawiają się w zasadzie od momentu jej powstania i jak dotychczas – nie wypracowano zadowalającego i wszechstronnie skutecznego mechanizmu pozwalającego na ich osłabianie. Nie oznacza to, że instrumentów takich w ogóle nie przewidziano. Jak wskazuje Anna Kosińska (2019): *Szczególnym instrumentem prawnym, którego celem było realne wzmocnienie działań Frontex w obszarze gwarancji praw człowieka, jest wprowadzony na mocy art. 72 rozporządzenia 2016/1624 mechanizm skargowy*. W oparciu o ten przepis osoby mające poczucie, że ich prawa podstawowe zostały naruszone lub pogwałcone przez personel Frontexu, mogą złożyć stosowaną skargę do urzędnika ds. praw podstawowych, powołanego w ramach struktury instytucjonalnej agencji. Jeśli urzędnik uzna zasadność skargi, powinien wszcząć odpowiednie postępowanie. I choć wprowadzenie mechanizmu skargowego w takim kształcie początkowo oceniane było jako krok w kierunku lepszej gwarancji poszanowania praw człowieka w działaniach Frontexu, to jednak warunkiem powodzenia w funkcjonowaniu tegoż mechanizmu jest jego pełne i faktyczne wdrożenie w praktyce działań agencji – co do czego istnieją obecnie poważne wątpliwości, będące podstawą aktualnie wszczętych przez Rzecznika Praw Obywatelskich UE oraz OLAF dochodzeń. Drugą kwestią jest fakt, że choć informacje o istnieniu mechanizmu są obecne na stronach internetowych agencji i w jej mediach społecznościowych, możliwość skorzystania z niego w dużym stopniu zależy od statusu prawnego i świadomości prawnej zainteresowanych osób – w przypadku nielegalnych migrantów komponenty te są wysoce problematyczne (Kosińska, 2019).

Trudności te nie oznaczają jednak, że UE może pozwolić sobie na to, by je biernie uznać za stały i niezmienny element krajobrazu zarządzania ochroną europejskich granic, który trzeba zaakceptować. Jednakże trwająca od lat sytuacja ilustruje niemożliwy w istocie do rozwiązania dylemat, jakim jest wyrażane przez państwa członkowskie UE oczekiwanie realizacji przez Frontex ochrony przed przestępstwem nielegalnego przekroczenia granicy, przy jednoczesnym całkowitym poszanowaniu wszelkich praw osób dokonujących tego przestępstwa – co możliwe byłoby jedynie przy całkowitej rezygnacji z użycia jakiegokolwiek

przymusu podczas takich interwencji. W tym kontekście nasuwa się chociażby pytanie o zgodność z ideą poszanowania praw człowieka założeń programu UE dotyczącego relokacji migrantów, którzy już dotarli do Europy. W jakiej relacji pozostaje przymusowa relokacja wobec poszanowania prawa wyboru miejsca pobytu i zamieszkania – należącego do pierwszej generacji praw i wolności osobistych człowieka? Pogodzenie tych dwóch racji: zapewnienie przestrzegania prawa i całkowitej rezygnacji ze stosowania przymusu wydaje się szalenie trudne – jeśli w ogóle możliwe. Państwa członkowskie UE mają tego świadomość, bowiem powołanie specjalnej agencji ds. ochrony granic i scedowanie na nią takich zadań, jak m.in. niechlubne „operacje powrotu”, czyli *de facto* wydalenie nielegalnych migrantów – także wbrew ich woli, w tym do państw, gdzie ich życie może być zagrożone, miało w dużej mierze na celu przerzucenie tego typu działań i odpowiedzialności za nie z agendy poszczególnych państw członkowskich UE na unijny organ – pozwalając jednocześnie zachować tymże państwom nieskazitelną wizerunek demokracji, reprezentującej najwyższe standardy ochrony praw człowieka.

Jednakże obecne oskarżenia wyróżniają się nie tylko powagą naruszeń praw człowieka, o których mowa, i przytłaczającymi dowodami tychże naruszeń, ale także tym, że ujawniają rażące braki w zakresie transparentności funkcjonowania i egzekwowania przez UE odpowiedzialności ze strony agencji Frontex za podejmowane działania. Problem braku możliwości sprawowania faktycznej kontroli nad Frontexem ze strony głównych organów UE jest niebagatelnym problemem, zważywszy na fakt, że jest to największa z unijnych agencji działających w obszarze bezpieczeństwa, która do roku 2027 ma osiągnąć liczebność blisko 10 000 personelu i której budżet wzrósł w ostatnich pięciu latach z 142 mln euro w 2015 roku do 460 mln euro w 2020 roku (Bielecki, 2021). Warto poddać refleksji kwestię powodów tej niewydolności.

Źródła zobowiązań Frontexu do ochrony i poszanowania praw człowieka w podejmowanych przez agencję działaniach są bezsporne i wiążą się m.in. z faktem, iż agencja podlega przepisom Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Frontex zobowiązany jest do działania na rzecz tworzenia warunków, w których prawa te będą należycie zabezpieczone i chronione, ma również obowiązek wkraczać w sytuacji ich zagrożenia lub pogwałcenia. Jak zauważa Melanie Fink – profesor Instytutu Europejskiego Uniwersytetu w Lejdzie, specjalizująca się w zagadnieniach odpowiedzialności prawnej z tytułu naruszeń praw człowieka,

które mogą wystąpić w kontekście kontroli granicznej lub operacji powrotu, koordynowanych przez agencję Frontex – także rozporządzenie ustanawiające agencję precyzyjnie nakłada na nią obowiązek monitorowania przestrzegania praw człowieka podczas wszystkich jej operacji oraz zawieszenia lub zakończenia wszelkich działań (lub finansowania takowych) w przypadku wystąpienia poważnych lub utrzymujących się naruszeń praw człowieka (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896, 2019; Fink, 2021).

Pierwszy problem polega jednak na tym, że wobec specyfiki działań, w których specjalizuje się agencja, bezsporne stwierdzenie takich naruszeń jest trudne: *przede wszystkim stale rośnie liczba podmiotów, które uczestniczą w działaniach Frontexu, od samej agencji, po władze krajowe i lokalne, państwa trzecie, strony prywatne oraz inne organy i agencje UE* (Fink, 2021). W praktyce oznacza to, że zarówno personel, jak i zasoby Frontexu podlegają różnym jurysdykcjom państwowym i międzynarodowym, mają też rozmaity zakres obowiązków oraz odpowiedzialności w zależności od ich charakteru i porządku prawnego, któremu podlegają. W efekcie problematyczne incydenty mogą być – i na ogół są – określane jako zaistniałe „z udziałem wielu podmiotów”, co sprzyja rozmyciu odpowiedzialności, której zakresu trzeba dochodzić, analizując różnorodne dokumenty i porządki prawne. Trudno ustalić, kto w danym incydencie odegrał jaką rolę i w czyjej mocy leżało niedopuszczenie do zdarzenia lub zapobieżenie mu. W odniesieniu do przytoczonych w dziennikarskim śledztwie incydentów z 8 czerwca i 15 sierpnia 2020 roku – fakt zaistnienia procederu „odpychania” jest bezsporny. Jednak pozostaje kwestią otwartą ustalenie zakresu odpowiedzialności samej agencji Frontex, Grecji – jako państwa, na którego pograniczu wód terytorialnych doszło do zdarzenia i którego służby graniczne brały udział w akcji, Rumunii, do której należała – wraz z personelem – jednostka w służbie Frontexu, wskazana jako sprawca „odpychania”, a wreszcie roli tureckich służb morskich. Osobnym problemem w kontekście wiedzy o okolicznościach i przebiegu tego typu zdarzeń pozostaje – nie zawsze uzasadnione – utajnienie wielu aspektów działań Frontexu: w przywoływanym śledztwie dziennikarskim wielokrotnie napotkano problem niemożności dokładnego prześledzenia ruchu jednostek agencji, gdyż dane z ich transponderów nie były rejestrowane, nie był one w ogóle włączone lub sygnalizowały brak zasięgu. Duża część codziennych działań agencji i jej dokumentów objęta jest klauzulą tajności, materiały udostępniane opinii publicznej i mediom są starannie redagowane – by usunąć z nich wszelkie wrażliwe

i istotne informacje, zaś media społecznościowe agencji i zamieszczane w nich materiały odgrywają rolę, której nie da się określić inaczej jak propagandową.

Drugą kwestią pozostaje fakt, że mimo powtarzających się pod adresem Frontexu zarzutów o wykroczenia przeciwko prawom człowieka, żadna ze spraw nie była dotychczas rozpatrywana przez sąd. Tymczasem wydaje się, że wobec niemożności wykluczenia komponentu przymusu z działań Frontexu należałoby zagwarantować osobom, które czują się na skutek tych działań poszkodowane, możliwości dochodzenia swych racji na drodze sądowej – zgodnie z ideą praworządności, tj. kontroli niezawisłych sądów nad działaniami egzekutywy. Jednak tu pojawiają się rozliczne trudności. Jak zauważa prof. Melanie Fink (2021): *Sądy krajowe nie są uprawnione do orzekania w sprawie legalności postępowania Frontexu, ponieważ zostało ono przekazane Trybunałowi Sprawiedliwości UE. Sądy międzynarodowe, w szczególności Europejski Trybunał Praw Człowieka, również nie są właściwe, ponieważ UE nie poddała się ich jurysdykcji.* W przypadku sądowej drogi postępowania wobec pojawiających się zarzutów, pozostaje więc jedynie zwrócenie się do Trybunału Sprawiedliwości UE.

Jednak postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości UE (dalej: TSUE) dotyczyć może wyłącznie działań, za które bezpośrednią odpowiedzialność ponosi jednoznacznie i bezspornie sama agencja – jeśli w problematycznym incydencie brali także udział aktorzy krajowi, np. służby graniczne danego państwa, będą one odpowiadać przed sądem krajowym. W praktyce zatem: *chociaż Frontex i organy krajowe ściśle współpracują w zakresie stosowania przepisów UE dotyczących kontroli granicznej – do tego stopnia, że trudno jest rozdzielić ich działania ze względu na odpowiedzialność – każdy z uczestników musi zostać postawiony przed oddzielnym sądem* (Fink, 2021). Także jeżeli chodzi o roszczenia indywidualne, pojawiają się trudności, bowiem naruszenia praw człowieka, o które najczęściej oskarżany jest Frontex, nie są jasno zdefiniowane i jednoznacznie, szczegółowo zabezpieczone w formie konkretnych aktów i przepisów prawa UE. Tymczasem art. 263 TFUE przewiduje wprowadzić możliwość wnoszenia roszczeń przez osobę fizyczną, jednak może ona powoływać się jedynie: *na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych* (Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 2012). Wnosząc skargę indywidualną, należałoby zatem wskazać konkretny akt, którego skarżąca jednostka jest adresatem, co w przypadku ofiar proceduru „odpychania” jest

niewykonalne. Najskuteczniejszą drogą postępowania sądowego pozostaje więc wniesienie ewentualnej skargi o odszkodowanie za wyrządzone przez agencję UE szkody, na podstawie art. 340 TFUE. Nawet pomijając fakt, że stanowisko TSUE w sprawach o odszkodowania z tytułu wyrządzonej przez organ UE szkody jest w ogóle bardzo restrykcyjne, to w przypadku osób, które padają ofiarą omawianych nadużyć, wystąpienie na drogę sądową z podobnym wnioskiem jest mało prawdopodobne – wymaga bowiem, podobnie jak w przypadku wspomnianego już mechanizmu skargowego: jasnego statusu prawnego takiej osoby, odpowiedniej wiedzy obywatelskiej, znajomości prawa unijnego i zasobów finansowych.

Konkludując: system środków prawnych, do których można się odwołać na drodze sądowej w odniesieniu do omawianych zagadnień, okazuje się niewystarczający i niewydolny (Fink, 2021). W efekcie specyfika agencji i jej działań pozwala na przerzucanie się ewentualną odpowiedzialnością z tytułu pogwałcenia praw człowieka, sam Frontex stoi zaś na stanowisku, że odpowiedzialność taką powinny ponosić państwa członkowskie UE, a nie sama agencja. Dochodzenie przed unijnym wymiarem sprawiedliwości jest trudne lub zgoła niemożliwe, gdyż wobec współczesnych wyzwań system sądowych środków odwoławczych jest zbyt skostniały i przestarzały. Działania takich instytucji, jak unijny Rzecznik Praw Obywatelskich czy OLAF, mają charakter przede wszystkim administracyjny i nie zastąpią prawa do skutecznego dochodzenia sprawiedliwości na drodze sądowej. Cytując raz jeszcze profesor Melanie Fink (2021): *istotne jest, aby zarzuty łamania praw człowieka były kierowane do niezależnego i bezstronnego organu, który może je ocenić i – w miarę możliwości – usunąć.*

Reasumując: należy zauważyć, że zaistniała sytuacja i postawa oraz postępowanie zainteresowanych organów i instytucji UE, oprócz wspomnianych powyżej trudności natury etycznej, prawnej i administracyjnej, zwraca uwagę na cały katalog problemów, z którymi boryka się obecnie Unia Europejska, takich jak:

- brak wspólnej polityki migracyjnej i azylowej;
- ujawnienie wewnętrznych sporów, napięć i słabości w obszarze polityk UE składających się na przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE;
- brak europejskiej solidarności w kontekście presji migracyjnej – pozostawienie najsłabszych państw UE dotkniętych kryzysem migracyjnym samych wobec problemu;

- brak jasnych procedur dotyczących ochrony i zarządzania zewnętrznymi granicami UE;
- próba przerzucenia odpowiedzialności indywidualnej państw członkowskich na UE i jej agencje;
- ujawnienie słabości głównych organów UE i braku możliwości egzekwowania przez nie należytej przejrzystości i odpowiedzialności ze strony agencji wyspecjalizowanych, finansowanych z budżetu UE;
- stopniowa prywatyzacja i postępujące umiędzynarodowienie działań objętych kompetencjami Frontexu – coraz częściej bowiem agencja zleca określone zadania prywatnym kontrahentom lub przerzuca aktywność na nieeuropejskie służby graniczne;
- nadmierna ufność pokładana przez decydentów agencji w rozwiązaniach technologicznych, pozbawionych komponentu ludzkiego;
- ignorowanie faktu, iż współczesne technologie pozwalają na bardziej wnikliwy nadzór obywatelski i medialny nad działaniami UE i jej wyspecjalizowanych agencji;
- podsycenie konfliktu na linii UE – Turcja oraz Grecja – Turcja, - tym bardziej że dużą rolę w ujawnieniu problematycznych incydentów odgrywają tureckie agencje informacyjne;
- kompromitacja i pogorszenie wizerunku UE na arenie międzynarodowej oraz potwierdzenie, że zarówno sama organizacja, jak i proces integracji europejskiej, znajdują się obecnie w głębokim kryzysie: politycznym, prawno-instytucjonalnym i tożsamościowym.

Bibliografia

- Barigazzi, J. (2021, 11 stycznia). EU watchdog opens investigation into border agency Frontex. *Politico*. Dostęp: <https://www.politico.eu/article/olaf-opens-investigation-on-frontex-for-allegations-of-pushbacks-and-misconduct/> [01.02.2021].
- Bielecki, T. (2021, 20 stycznia). Czarne chmury nad Fronteksem. Czy będą komisja śledcza i dymisja szefa? *Gazeta Wyborcza*. Dostęp: <https://wyborcza.pl/7,75399,26703611,czarne-chmury-nad-fronteksem-czy-bedzie-komisja-sledcza-i-dymisja.html#S.raport%20ze%20swiata-K.C-B.3-L.1.maly> [01.02.2021].
- European Council on Refugees and Exiles [ECRE]. (2020, 30 października). *Frontex: Commission Calls for Urgent Meeting over Complicity in Pushbacks, Critique of 100 Million Euro Investment in Drone Surveillance*. Dostęp: <https://www.ecre.org/frontex-commission-calls-for-urgent-meeting-over-complicity-in-pushbacks-critique-of-100-million-euro-investment-in-drone-surveillance/> [01.02.2021].
- Fallon, K. (2020, 24 października). EU border force 'complicit' in illegal campaign to stop refugees landing. *The Guardian*. Dostęp: <https://www.theguardian.com/global-development/2020/oct/24/eu-border-force-complicit-in-campaign-to-stop-refugees-landing> [04.02.2021].

- Fink, M. (2020, 26 listopada). Why it is so Hard to Hold Frontex Accountable: On Blame-Shifting and an Outdated Remedies System [Blog: EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law]. Dostęp: <https://www.ejiltalk.org/why-it-is-so-hard-to-hold-frontex-accountable-on-blame-shifting-and-an-outdated-remedies-system/> [01.02.2021].
- Frontex. (2020, 27 października). *Frontex launches internal inquiry into incidents recently reported by media*. Dostęp: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-launches-internal-inquiry-into-incidents-recently-reported-by-media-ZtuEBP> [03.02.2021].
- Frontex. (2021, 8 stycznia). *Irregular migration into EU last year lowest since 2013 due to COVID-19*. Dostęp: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/irregular-migration-into-eu-last-year-lowest-since-2013-due-to-covid-19-j34zp2> [01.02.2021].
- Frontex. (b.d. a). *Main operations – Operation Poseidon*. Dostęp: <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operation-poseidon-greece-/> [04.02.2021].
- Frontex. (b.d. b). *Migratory Map*. Dostęp: <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-map/> [03.02.2021].
- Frontex (b.d. c). *Migratory Routs – Eastern Mediterranean Route*. Dostęp: <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-routes/eastern-mediterranean-route/> [05.02.2021].
- Human Rights Watch. (2020, 9 listopada). *EU: Probe Frontex Complicity in Border Abuses*. Dostęp: <https://www.hrw.org/news/2020/11/09/eu-probe-frontex-complicity-border-abuses> [01.02.2021].
- Huysmans, J. (2006). *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. London: Routledge.
- InfoSecurity24. (2021, 15 stycznia). *Szef Frontexu na zamkniętym przesłuchaniu w Bundestagu*. Dostęp: <https://www.infosecurity24.pl/szef-frontexu-na-zamknietym-przesluchaniu-w-bundestagu> [04.03.2021].
- Kosińska, A.M. (2019). Rola unijnych agencji migracyjnych w kreowaniu standardów zarządzania bezpieczeństwem migracyjnym w dobie europejskiego kryzysu migracyjnego. *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny*, 45(2/172), 101–112. DOI: <https://doi.org/10.4467/25444972SMPP.19.017.10843>
- Kusztal, A. (2013). Strażnik „Twierdzy Europa”. W: K. Minkner i L. Rubisz (red.), *Antynomie polityczności. Artykuły, eseje i szkice dedykowane Profesor Barbarze Goli* (s. 151–156). Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Kusztal, A. i Rdzanek, G. (2016). Rola agencji FRONTEX w zarządzaniu zagrożeniami na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej. W: D. Nowak, A. Zagórska i M. Żyła (red.), *Si vis pacem, para bellum – Dyplomacja czy siła?* Warszawa: Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej.
- McCaffrey, D. (2020, 12 stycznia). Frontex: EU's border agency probed over harassment, misconduct and migrant pushback claims. *Euronews*. Dostęp: <https://www.euronews.com/2021/01/12/frontex-eu-s-border-agency-probed-over-harassment-misconduct-and-migrant-pushback-claims> [01.02.2020].
- Nielsen, N. (2021, 11 stycznia). EU anti-fraud office launches probe into Frontex. *EU-observer*. Dostęp: <https://euobserver.com/migration/150574> [04.02.2021].
- Oosterom-Staples, H. (2009). Effective Rights of Third Country Nationals? W: H. Lindahl (red.), *A right to inclusion or exclusion? Normative fault lines of the EU's Area of freedom, security and justice* (s. 65–93). Oxford: Hart Publishing.
- Papastavridis, E. (2010). Fortress Europe and FRONTEX: Within or Without International Law? *Nordic Journal of International Law*, 79, 75–111. DOI: <https://doi.org/10.1163/157181009X12581245929640>
- Piechowicz, M. (2018). Rola Frontex w zarządzaniu przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE. *Przegląd Politologiczny*, 23(2), 91–104. DOI: <https://doi.org/10.14746/pp.2018.23.2.6>

- 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 (Dz. Urz. UE L 251/1 z dnia 16.09.2016 r.). Dostęp: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1624&from=PL> [04.02.2021].
- 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 (Dz. Urz. UE L 295/1 z dnia 14.11.2019 r.). Dostęp: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1896&from=EN> [04.02.2021].
- Statewatch. (2020, 27 października). *Frontex to carry out „internal inquiry” into allegations of direct involvement in pushbacks*. Dostęp: <https://www.statewatch.org/news/2020/october/frontex-to-carry-out-internal-inquiry-into-allegations-of-direct-involvement-in-pushbacks/> [01.02.2021].
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana [TFUE] (Dz. Urz. UE C 326/47 z dnia 26.10.2012 r.). Dostęp: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj [03.02.2021].
- Turan, R.I. (2020, 12 listopada). EU ombudsman opens inquiry into Frontex over refugees. *Anadolu Agency*. Dostęp: <https://www.aa.com.tr/en/europe/eu-ombudsman-opens-inquiry-into-frontex-over-refugees/2041788> [01.02.2021].
- Waters, N., Freudenthal, E. i Williams, L. (2020, 23 października). European Border Force Complicit in ‘Illegal’ Pushbacks. *Bellingcat. Global Investigative Journalism Network*. Dostęp: <https://www.bellingcat.com/news/2020/10/23/frontex-at-fault-european-border-force-implicit-in-illegal-pushbacks/> [01.02.2021].
- Zarychta-Romanowska, K. i Szostak, M. (2018). Frontex 3.0 — rewolucyjny czy rewelacyjny? — legislacyjno-policyjny paradygmat bezpieczeństwa granic Unii Europejskiej. Paneuropejska interpretacja i implementacja Intelligence-Led Policing. *Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego*, 50, 113–130 (Acta Universitatis Wratislaviensis No 3897). DOI: <https://doi.org/10.19195/2084-5065.50.8>