



Komentarz KBN

Nr 13 (85) / 2021

11 listopada 2021 r.



Niniejsza publikacja ukazuje się na warunkach międzynarodowej licencji publicznej
Creative Commons 4.0 – uznanie autorstwa – na tych samych warunkach – użycie niekomercyjne.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution – NonCommercial – ShareAlike 4.0 International License.

Frontex a sprawa polska

[Artur Gruszcak](#)

Napięta sytuacja na granicy polsko-białoruskiej wywołana przez sterowany przez reżim Aliaksandara Łukaszenki kryzys migracyjny zwróciła uwagę na rolę, jaką może odegrać unijna agencja Frontex. Ze strony polskich [ugrupowań opozycyjnych](#), jak i niektórych przedstawicieli Unii Europejskiej, w tym [Ylvy Johansson](#), komisarz do spraw wewnętrznych, pojawiły się postulaty zaangażowania Fronteksu w ochronę polskiej granicy. Taka ewentualność nie wchodzi jednak w grę z kilku powodów, które zostaną przedstawione w tym komentarzu.

1. Do czego służy Frontex?

Frontex, czyli [Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej](#), jest agencją Unii Europejskiej, której zadaniem jest wspieranie państw członkowskich oraz państw stowarzyszonych strefy Schengen w skutecznym zarządzaniu i ochronie granic zewnętrznych. Została utworzona na mocy [rozporządzenia](#) z 2004 r. Działa od października 2005 r. i ma swoją siedzibę w Warszawie. Obecnie podstawą jej działania jest [rozporządzenie](#) z 2019 r. Misją agencji jest podejmowanie „wyzwań związanych z migracją oraz potencjalnych przyszłych wyzwań i zagrożeń na granicach zewnętrznych.” Frontex ma mieć udział w zapewnieniu „wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego w Unii przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych, gwarantując jednocześnie swobodny przepływ osób w Unii.” Ma także przyczyniać się do „wykrywania, zapobiegania i zwalczania przestępczości transgranicznej na granicach zewnętrznych.” Wykaz zadań nałożo-

nych na Frontex jest bardzo obszerny, liczy 33 pozycje obejmujące przede wszystkim monitorowanie sytuacji na granicach zewnętrznych UE i strefy Schengen, przygotowywanie analiz ryzyka i ocen narażenia, wspomaganie państw członkowskich w sytuacjach szczególnie trudnych, spowodowanych zazwyczaj presją migracyjną, kierowanie operacjami odsyłania nielegalnych imigrantów. W gestii Fronteksu są także akcje poszukiwawcze i ratownicze, zapewnienie pełnego poszanowania obowiązującego prawa, w szczególności respektowania, ochrony i promowania praw podstawowych, jak również ułatwianie cudzoziemcom przekraczania granic zewnętrznych zgodnie z międzynarodowym prawem humanitarnym.

Frontex może podejmować wspólne operacyjne wyłącznie za zgodą państw, na terytorium których mają być prowadzone. Zespoły graniczne Fronteksu są wielonarodowymi oddziałami złożonymi z funkcjonariuszy straży granicznych państw członkowskich UE oddelegowanymi do udziału w danej operacji. Obecnie do dyspozycji agencji oddano 1200 funkcjonariuszy z państw członkowskich. W razie rozmieszczenia w danym państwie UE (lub w państwie trzecim, gdyż do tego Frontex jest również uprawniony i dotychczas przeprowadził operacje w Albanii, Czarnogórze i Serbii), straże Fronteksu mogą jedynie wspierać służby państwa przyjmującego, podlegają rozkazom władz lokalnych i muszą działać zgodnie z prawem tego państwa.

Frontex podlega kontroli i nadzorowi ze strony instytucji i organów UE, takich jak Komisja Europejska, Parlament Europejski, Europejski Trybunał Obrachunkowy czy Europejski Rzecznik Praw Człowieka. W październiku 2020 r. pod adresem Fronteksu padły [oskarżenia](#) o udział w niehumanitarnych praktykach stosowanych przez władze Grecji na granicy morskiej i lądowej z Turcją. Chodziło o tzw. wypychanie ([pushback](#)), a więc uniemożliwienie cudzoziemcom potrzebującym pomocy złożenia wniosku o status uchodźcy i zmuszenie do powrotu do państwa trzeciego, czyli do Turcji.

Dochodzenie prowadzone przez organy UE częściowo potwierdziło te zarzuty. Skutkiem tego była uchwała Parlamentu Europejskiego o [zamrożeniu części budżetu](#) Fronteksu za 2022 r. (w wysokości 12%) do czasu poprawy działań w zakresie ochrony praw podstawowych i monitorowania ich zagrożeń.

2. Jak Frontex mógłby wspomóc polskie władze?

Pomocnicza rola agencji może przejawiać się na wielu polach. Frontex może poszerzyć wiedzę o sytuacji na granicach zewnętrznych, dostarczając tzw. obrazy sytuacji w oparciu o pozyskane z wielu źródeł informacje. Czyni to system Eurosur (European Surveillance, czyli nadzór europejski), który jest utrzymywany przez Frontex. Agencja na wniosek Polski może rozpocząć wspólną operację, której zakres i cele szczegółowe zostałyby uzgodnione między rządem Polski a dyrektorem wykonawczym Fronteksu. W sytuacji szczególnego zagrożenia na granicy zewnętrznej jest możliwość podjęcia interwencji granicznej przez tzw. RABITy (Rapid Border Intervention Teams, czyli zespoły szybkiej interwencji na granicy). Dyrektor wykonawczy ma dwa dni na podjęcie decyzji w sprawie wniosku o taką interwencję złożonego przez dane państwo członkowskie. Dotychczas RABITy zostały trzykrotnie rozmieszczone na granicy lądowej między Grecją a Turcją i ostatnio na granicy litewsko-białoruskiej.

Obecność Fronteksu w newralgicznych punktach granicy polsko-białoruskiej uwiarygodniłaby diagnozę stanu kryzysu i poziomu zagrożenia poprzez raportowanie do państw członkowskich zasiadających w Zarządzie agencji oraz instytucji UE bieżącej sytuacji. W warunkach ograniczenia dostępu niezależnych mediów i obserwatorów z organizacji pozarządowych, wzmocniłoby to szczególnie obraz sytuacji na granicy między Polską i Białorusią przygotowywany przez Eurosur, jak również podtrzymałoby argumenty polskich władz o powadze sytuacji i konieczności działań nadzwyczajnych. Obecność wielonarodowych unijnych zespołów rozmieszczonych na krytycznych odcinkach granicy polsko-białoruskiej mogłaby zmniejszyć skłonność władz Białorusi do dalszych prowokacji i jawnego wypychania migrantów z jej terytorium. Frontex posiada także wiele doświadczeń i praktycznych spostrzeżeń z wcześniejszych operacji w czasie kryzysu migracyjnego na południu Europy, które mogłyby być wykorzystane w strefie przygranicznej przez polską Straż Graniczną.

3. Co osłabia skłonność Fronteksu do pomocy Polsce?

W razie złożenia przez Polskę wniosku o udzielenie pomocy w formie szybkiej interwencji na granicy z Białorusią, lub też dłuższej obecności w ramach wspólnej operacji, Frontex będzie po części legitymizował działania polskich władz. Oddziały Fronteksu będą mogły działać pod rozkazami komendanta Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej, niemniej część działań operacyjnych w warunkach stanu wyjątkowego prowadzą oddziały Wojska Polskiego, a także jednostki Policji. Może to wywołać spór decyzyjny i kompetencyjny w razie eskalacji kryzysu.

Przepisy ustawy o stanie wyjątkowym oraz znowelizowanej 14 października br. ustawy o cudzoziemcach legalizują faktyczne odstępianie od stosowania kardynalnych zasad prawa międzynarodowego humanitarne, w szczególności konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców. Status prawny osób poszukujących pomocy międzynarodowej w Polsce zasadniczo nie różni się od statusu na terytorium Białorusi. Obydwa państwa są stronami konwencji genewskiej i oba nie stosują jej postanowień w zakresie prawa do ochrony międzynarodowej uchodźców. Wsparcie przez Frontex działań naruszających nie tylko prawo międzynarodowe humanitarne, ale też fundamenty wspólnego europejskiego systemu azylowego, a przy tym Kartę Praw Podstawowych, byłoby nie tylko wątpliwe ze względów formalnych, ale i kłopotliwe w świetle wspomnianych oskarżeń Fronteksu o tolerowanie wypychań migrantów. W obliczu dużej skali takich praktyk szansa na uniknięcie zamieszania unijnych funkcjonariuszy w takie działania, nawet w biernym charakterze obserwatora, byłaby minimalna i z pewnością zwiększyłaby presję Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej na tę agencję.

Napięcia na linii Warszawa – Bruksela i Warszawa – Strasburg, spotęgowane przez konfrontacyjną politykę polskiego rządu w kwestii praworządności i kontrowersyjne wypowiedzi polskich polityków, z premierem na czele, mocno osłabiają wolę wsparcia rządu Zjednoczonej Prawicy przez większość państw członkowskich UE. Mogłoby dojść do sytuacji, że ewentualny wniosek Polski o uruchomienie akcji pomocowej przez Frontex byłby długo procedowany, zasoby oddane do dyspozycji państw członkowskich mizerne, a przewidywana skuteczność wspólnej operacji wątpliwa i kłopotliwa. W tym kontekście, w tonie lekceważącym Frontex, [wypowiadał się](#) 9 listopada br. z trybuny sejmowej premier Mateusz Morawiecki. Antyunijny dyskurs obowiązujący

w ostatnich tygodniach w kręgach rządu i podtrzymującej go koalicji uderzyłby także we Frontex. Były rzecznik praw obywatelskich Adam Bodnar w [artykule](#) napisanym wraz z ekspertką ds. prawa europejskiego prof. Agnieszką Grzelak stwierdził, że Frontex nie może dłużej ignorować kryzysu humanitarnego na granicy polsko-białoruskiej. Owszem, może, a co więcej jest to stan, który zwalnia agencję z konieczności uruchomienia operacji, a więc szybkiego przygotowania analizy ryzyka, wyznaczenia profilu członków personelu operacyjnego na potrzeby interwencji, sporządzenia i wdrożenia planu operacyjnego, uzupełnienia wyposażenia z rezerwy technicznej itd.

4. Dlaczego polski rząd nie chce pomocy Fronteksu?

Obecny kryzys został sprokurowany przez Białoruś, a uchodźcy cynicznie wykorzystani przez reżim Łukaszenki, za podszeptem [Kremla](#), jako narzędzie hybrydowych działań wobec Polski. Rząd Zjednoczonej Prawicy biernie przyglądał się rozwojowi operacji hybrydowych reżimu Łukaszenki i dopiero nagłośniony przez media humanitarny dramat afgańskich uchodźców w Usnarzu Górnym uruchomił zakrojoną na szeroką skalę akcję mobilizacji instytucji bezpieczeństwa narodowego oraz opinii publicznej do przeciwstawienia się przyjmowaniu uchodźców. Mimo że już w czerwcu 2021 r. rząd miał podjąć decyzję o budowie – jak to określił premier Morawiecki – „instalacji zabezpieczających”, w praktyce granica z Białorusią była słabo zabezpieczona i fragmentarycznie chroniona. [Niechęć polskiego społeczeństwa](#) do cudzoziemców pochodzących z krajów Bliskiego Wschodu i Azji Południowej, szerzej określanych jako „Arabowie” i utożsamianych z radykalnym islamem, została wykorzystana przez rząd wspierany przez państwowy aparat propagandy, uciekający się do [prymitywnych metod zohydzenia](#) uchodźców oraz do uzasadniania środków nadzwyczajnych zastosowanych na granicy z Białorusią. Napięcia w polskim społeczeństwie na tle sporu o praworządność, szerzącej się korupcji, pogłębiającej się niekompetencji administracji rządowej, pogarszającej się sytuacji gospodarczej, rosnącego niezadowolenia społecznego, a także konfliktu z Unią Europejską zostały szybko skanalizowane. Konieczność obrony granicy państwowej, militaryzacja strefy przygranicznej, wyrzucenie niezależnych obserwatorów (mediów, organizacji pomocy humanitarnej i obserwatorów z ramienia organizacji strzegących praw człowieka) i stworzenie atmosfery toczącej się wojny hybrydowej spotkała się nie tylko z poparciem społecznym, ale i polityczną aprobatą ze strony partii opozycyjnych, jak również akceptacją Komisji Europejskiej oraz czołowych państw członkowskich UE.

Podbijanie narodowego bębna słyszalne było podczas 41. posiedzenia Sejmu w dniu 9 listopada br. Premier Morawiecki oznajmił: „Pojawiały się w tej Izbie także głosy o wezwaniu na pomoc Fronteksu. Szanowni państwo, przy całym wielkim szacunku dla tej wspaniałej instytucji europejskiej, mamy blisko 15 tys. naszych funkcjonariuszy Straży Granicznej, mamy dzisiaj 13 tys. żołnierzy. Czy wiecie, ilu jest funkcjonariuszy Fronteksu do ochrony granic całej Unii Europejskiej, na wszystkich jej granicach? Wszystkich pracowników – mniej niż 2 tys., a funkcjonariuszy – mniej niż 1 tys.”

Tak więc Frontex – cytując raz jeszcze Mateusza Morawieckiego – „to nie jest realna pomoc”. Co więcej, głównym zadaniem tej agencji w razie rozmieszczenia jej zespołów w Polsce mogłoby być zapewnienie humanitarnych warunków składania przez migrantów wniosków azylowych,

z czym jak wiadomo polskie władze mają zasadniczy problem. Patrzenie polskim funkcjonariuszom na ręce przez międzynarodowy zespół strażników z ramienia Fronteksu byłoby niewygodne i mogłoby ujawnić [braki w dowodzeniu i koordynowaniu](#) operacją uszczelnienia granicy polsko-białoruskiej.

Frontex to wreszcie część Unii Europejskiej, [obrzydzanej przez polityków Zjednoczonej Prawicy](#) organizacji międzynarodowej rzekomo depczącej polską suwerenność i wartości narodowe. Wyciąganie ręki po pomoc kłóci się z narodowym duchem bojowym i podsycaną przez PiS i jego sojuszników wiarą w zdolności do samodzielnego zadbania o narodowe interesy.

Uwagi końcowe

Frontex jako unijna agencja wspierająca narodowe zdolności do ochrony granic zewnętrznych państw członkowskich cierpi na wiele bolączek. Ma ambitne plany utworzenia do 2027 r. stałego korpusu liczącego 10 tys. funkcjonariuszy. Jej roczny budżet w latach 2021-2027 ma wynieść średnio 900 mln euro. Tymczasem boryka się z zarzutami naruszeń prawa humanitarnego, powolnym tempem rozwoju swych zdolności, a także uzależnieniem działań operacyjnych od woli państw członkowskich UE. Nie należy jednak lekceważyć Fronteksu jako unijnej agencji pomagającej tym państwom, które znajdują się w sytuacji kryzysowej, pod presją niekontrolowanych albo sterowanych ruchów migracyjnych.

Jarosław Kaczyński kilkanaście lat temu stwierdził, że Unia Europejska to „zasób, który nam się należy”. Frontex jest częścią tego „zasobu”, warto go wykorzystać, skoro nam się „należy”. Jednak w obecnej atmosferze oskarżania Unii o dyktat i chęć wywołania [III wojny światowej](#) zasób ten będzie zamrożony.