

NIKOL WOŁUCKA

## STATUS FRONTEXU – JAKO WYSPECJALIZOWANEJ AGENCJI UNII EUROPEJSKIEJ

Unia Europejska liczy obecnie 28 Państw Członkowskich. Jej obszar obejmuje 4 422 773 km<sup>2</sup>, w tym ponad 42.000 km granic morskich, 9.000 km granic lądowych oraz ponad 300 lotnisk. Rocznie granice Unii są przekraczane około 500 milionów razy. Dane te, pokazujące wielkość obszaru UE obrazują, dlaczego tak istotna jest współpraca państw członkowskich na granicach.

Artykuł 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>1</sup> (dalej jako „TFUE”) zapewnia swobodny przepływ osób. Swoboda ta pozostaje w ścisłym związku z działalnością Frontexu. Pomimo, że ochrona granic zewnętrznych należy do Państw Członkowskich, to Agencja powinna m.in. pomagać państwom w kontrolowaniu granic, ustaleniu jednakowych norm i zapewnieniu jak najlepszego dostępu państw członkowskich do informacji o sytuacji panującej na granicach oraz ewentualnych zagrożeniach.

Granice państw są dowodem ich suwerenności. Dlatego przekazanie części funkcji dotyczących tej dziedziny stanowiło powolny proces. Początkowo chodziło o zagwarantowanie swobodnego przepływu osób, czyli zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych UE. Ostatecznie, zwieńczeniem współpracy jest powstanie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich, która koordynuje granice zewnętrzne.

Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej (*European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*) – FRONTEX – jest agencją Unii Europejskiej, która powstała na podstawie Rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 roku ustanawiającego Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkow-

---

<sup>1</sup> Traktat Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, podpisany 13 grudnia 2007 roku, (Dz. Urz. UE 2012 C 326).

skich Unii Europejskiej<sup>2</sup> (dalej jako „RozFront”). Agencja kontroluje obecnie 42.672 km morskich granic zewnętrznych oraz 8.826 km granic lądowych<sup>3</sup>.

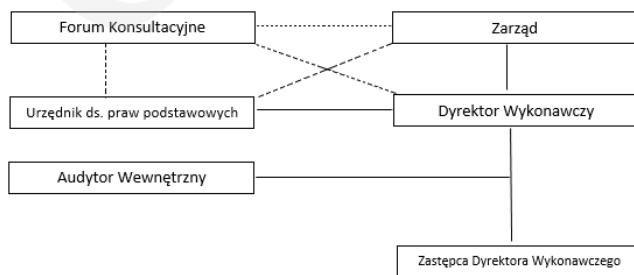
Zgodnie z decyzją Rady 2005/358/WE z dnia 26 kwietnia 2005 roku wyznaczającą siedzibę Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej<sup>4</sup> siedziba Frontexu znajduje się w Warszawie w Polsce.

Nazwa Frontex pochodzi od francuskich słów *frontières extérieures*, które oznaczają „granice zewnętrzne”. Granice zewnętrzne stanowią centrum zainteresowań Agencji. Zgodnie z RozFront Agencja ma przede wszystkim ułatwić stosowanie wszelkich środków, które odnoszą się do zarządzania granicami zewnętrznymi Państw Członkowskich.

RozFront stosuje się do wszystkich państw członkowskich, za wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Irlandii oraz Danii. Jednakże RozFront przewiduje, możliwość współpracy Państw Członkowskich z przedstawicielami Zjednoczonego Królestwa i Irlandii, w związku z tym powinni oni być zapraszani do uczestnictwa we wszystkich posiedzeniach Zarządu (art. 23 ust 4 RozFront). Ponadto, oprócz 25 państw członkowskich, RozFront stosują niektóre państwa z poza Unii Europejskiej, które są członkami strefy Schengen, chodzi tu o: Norwegię, Islandię, Szwajcarię oraz Lichtenstein.

Agencja Frontex jest owocem wieloletniej współpracy i dążenia Państw Członkowskich do wolnego przepływu osób

Strukturę wewnętrzną Frontexu przedstawia poniższy schemat.



Na podstawie: <http://frontex.europa.eu/about-frontex/organisation/structure>

2 Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 roku, (Dz Urz. UE L 349, 25.11.2004).

3 [http://www.lexpress.fr/actualites/2/monde/plus-de-moyens-pour-la-securite-des-frontieres-de-l-ue\\_1029624.html](http://www.lexpress.fr/actualites/2/monde/plus-de-moyens-pour-la-securite-des-frontieres-de-l-ue_1029624.html) 18.07.2014 r.).

4 Decyzja Rady 2005/358/WE z dnia 26 kwietnia 2005 r., (Dz.Urz. UE L 114/13 z 4.5.2005).

Zgodnie z „RozFront” Dyrektor Wykonawczy reprezentuje oraz zarządza Agencją. Jest organem całkowicie niezależnym, co oznacza, że nie może otrzymywać żadnych instrukcji od innych organów, agencji czy państw. Wybór Dyrektora Wykonawczego rozpoczyna się od opublikowania ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej oraz prasie lub Internecie. Na podstawie zgłoszeń Komisja przedstawia kandydatów. Ostatecznego wyboru Dyrektora dokonuje Zarząd, podejmując decyzję większością dwóch trzecich głosów swoich członków z prawem głosu. Tą samą procedurą Zarząd może odwołać Dyrektora Wykonawczego. Dyrektor odpowiada za wszelkie działania przed Zarządem, jemu także składa co rok projekt programu roboczego i sprawozdanie z działalności.

Dyrektor Wykonawczy zarządza Frontexem, co oznacza m.in. iż wciela on w życie decyzje i programy, które zostały przyjęte przez Zarząd Agencji. Ponadto, aby zapewnić funkcjonowanie Agencji, Dyrektor powinien przyjmować instrukcje administracyjne, publikować komunikaty (art. 25 pkt.3 lit. f) RozFront). Dyrektor Wykonawczy jest także odpowiedzialny za przygotowanie preliminarza dochodów i wydatków Agencji oraz projektu roboczego i sprawozdania z działalności, które następnie przedkłada Zarządowi.

Zastępca Dyrektora Wykonawczego Agencji wspomaga Dyrektora Wykonawczego w czasie jego nieobecności lub niedyspozycyjności. Jest powoływany na wniosek Dyrektora, decyzją podjętą przez Zarząd większością dwóch trzecich głosów swoich członków z prawem głosu. Kadencja zarówno Dyrektora jak i jego zastępcy wynosi pięć lat, ponownie mogą być wybrani tylko jeden raz.

W skład Zarządu zgodnie z art. 21 RozFront wchodzi jeden przedstawiciel z każdego kraju członkowskiego oraz dwóch przedstawicieli Komisji. Ponadto, w Zarządzie zasiadają także przedstawiciele krajów stowarzyszonych we wdrażaniu, stosowaniu i rozwijaniu dorobku Schengen (np. Szwajcaria). Każdy z członków Zarządu ma swojego zastępcę, który reprezentuje go w przypadku jego nieobecności. Kadencja Zarządu trwa cztery lata. Możliwa jest jednokrotna reelekcja. Zarząd wybiera spośród siebie Przewodniczącego i Zastępcę Przewodniczącego. Ich kadencja trwa dwa lata, a ewentualna reelekcja jest możliwa jeden raz.

Zarząd spotyka się na posiedzeniach, które zwoływane są przez Przewodniczącego. Posiedzenia Zwykle mają miejsce co najmniej dwa razy w roku, ponadto na wniosek Przewodniczącego lub jednej trzeciej członków Zarządu mogą być zwołane dodatkowe posiedzenia. Decyzje Zarządu są podejmowane bezwzględną większością głosów jego członków. Sprawne funkcjonowanie Zarządu wspomaga jego sekretariat.

Zarząd czuwa nad wypełnianiem przez Agencję jej obowiązków. Ponadto, zgodnie z art. 20 RozFront Zarząd przyjmuje sprawozdanie ogólne za poprzedni rok, a następnie przedkłada je Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji.

Dodatkowo przyjmuje wieloletni plan Agencji, który ma na celu określenie przyszłej strategii działania Frontexu, oraz program pracy Agencji na nowy rok. Tak przyjęty program pracy przesyła następnie do Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Komisji. Zarząd ma także pewne uprawnienia w stosunku do Dyrektora Wykonawczego: zgodnie z art. 26 oraz art. 20 pkt. 2 lit. a) RozFront Zarząd mianuje Dyrektora Wykonawczego, ustanawia procedurę zgodnie z którą Dyktor podejmuje decyzje dotyczące zadań operacyjnych Agencji oraz ma wobec niego oraz jego zastępcy uprawnienia dyscyplinarne. Zarząd określa również strukturę organizacyjną oraz politykę zatrudnienia Agencji.

Agencja może tworzyć wyspecjalizowane oddziały w Państwach Członkowskich, jeżeli stwierdzi, iż zachodzi taka potrzeba. Zadaniem wyspecjalizowanych oddziałów jest opracowywanie najlepszych praktyk, jakie będą stosowane podczas działania Frontexu na poszczególnych granicach. Wyspecjalizowane oddziały muszą składać szczegółowe sprawozdania roczne ze swoich działań Dyrektorowi Wykonawczemu, a także dostarczać wszelkie informacje jakie mogą być potrzebne na temat koordynacji współpracy operacyjnej.

Frontex składa się z trzech wydziałów: wydziału działań operacyjnych, wydziału budowania potencjału oraz wydziału administracji. W ramach każdego z wydziałów działają jednostki.

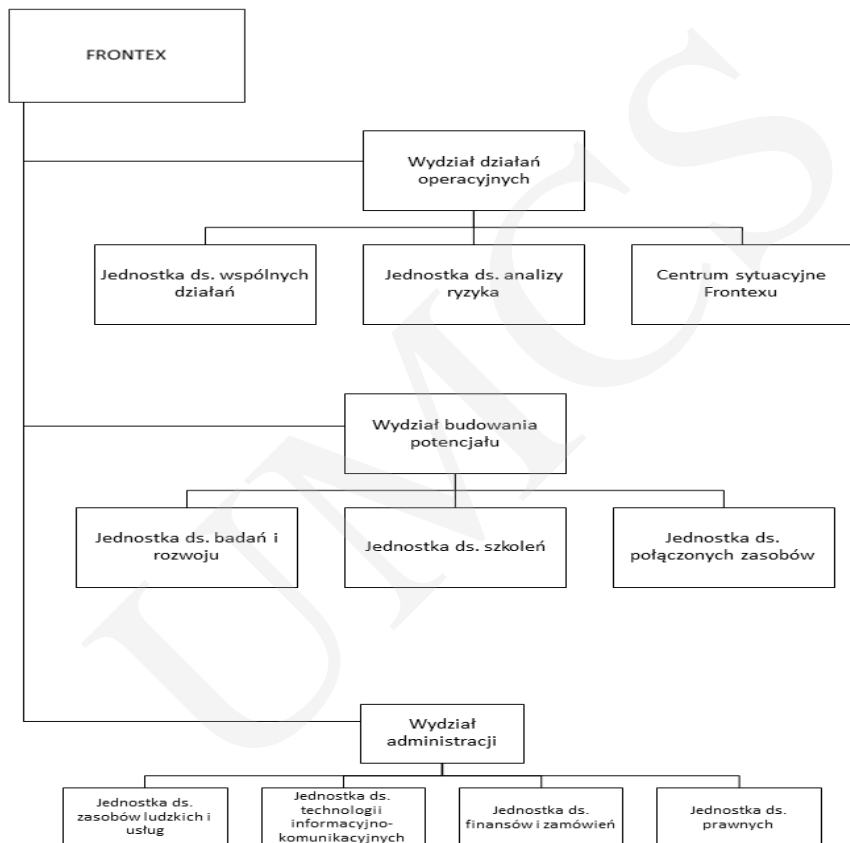
Jednostka ds. analizy ryzyka dokonuje analizy wszelkich aktualnych problemów, z jakimi mogą się spotkać lub spotykają się państwa UE, dotyczącymi nielegalnej imigracji oraz innej nielegalnej działalności związanej z przekraczaniem granicy jak np.: handel ludźmi<sup>5</sup>. Jej działalność obejmuje również monitorowanie ogólnego poziomu bezpieczeństwa.

Do zadań tej jednostki należy ustalenie głównych zagrożeń dla granic Unii Europejskiej oraz wskazanie gdzie występuje potrzeba podjęcia wspólnych działań. Frontex opiera swoje analizy na zróżnicowanych źródłach, z których część pochodzi od Państw Członkowskich, państw trzecich oraz innych organów i agencji Unii Europejskiej np.: Komisji Europejskiej czy Europolu. Ponadto, Frontex korzysta ze wszelkich publikacji oraz informacji uzyskanych w mediach. Jednostka ds. analizy ryzyka informuje wszystkie Kraje Członkowskie, kraje trzecie, Radę Unii Europejskiej i Komisję o stanie nielegalnej imigracji na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej.

Koordinowanie operacji przez Frontex wymagało powstania miejsca, które będzie gromadziło wszelkie informacje o panującej sytuacji na granicach zewnętrznych. W odpowiedzi na takie potrzeby powstało Centrum Sytuacyjne Frontexu (dalej jako „CSF”). Jego głównym zadaniem jest monitorowanie sytu-

---

5 [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex\\_Brochure.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex_Brochure.pdf) (18.07.2014).



acji na granicach zewnętrznych Unii i zapewnianie jak najbardziej aktualnych danych i zdjęć, co finalnie umożliwia wczesne ostrzeżenie oraz ułatwienie przeprowadzenia szybkiej i skutecznej reakcji w sytuacjach wyjątkowych.

Ponadto CSF jest centralnym punktem kontaktowym, który zapewnia skuteczną komunikację pomiędzy państwami a Agencją. CSF przetwarza dane, ze wszystkich operacji prowadzonych przez Frontex. Podczas prowadzenia wspólnych operacji, kraje zobowiązane są do udostępniania informacji, które następnie są przetwarzane właśnie przez CSF. Centrum stale korzysta z informacji dostarczanych przez media, które w wielu sytuacjach pozwalają na pełniejszy obraz sytuacji.

Jednostka do spraw badań i rozwoju śledzi rozwój, jaki występuje w badaniach dotyczących kontroli granic zewnętrznych. Następnie przekazuje te informacje do Państw Członkowskich. Jednostka ta ocenia także ewentualną potrzebę wykonania dalszych badań oraz określenia analiza, których danych wymaga pogłębienia.

Pola zainteresowań jednostki do spraw badań i rozwoju są bardzo szerokie, zaliczyć do nich należy nadzór granic morskich, lądowych i powietrznych; biometryczne i elektroniczne dokumenty, system C4I. W związku z ciągłym rozwojem technologicznym, jest ona również organizatorem warsztatów dla państw członkowskich, które mogą mieć na celu m.in. wdrażanie nowych technologii np.: System Informacji Visa (VIS)<sup>6</sup>.

Agencja uczestniczy we wszelkich badaniach, gdyż kształtuje to rozwój i efektywność jej prac. W związku z tym bierze udział w Europejskim forum badań i innowacji w dziedzinie bezpieczeństwa. Dzięki temu Frontex ma możliwość wpływania na rozwój badań w taki sposób, aby były one w jak największym stopniu przydatne Państwom Członkowskim i przede wszystkim władzom granicznym.

Szkolenia to bardzo istotny element mający na celu poprawne działanie zintegrowanego systemu zarządzania granicami. Szkolenia sprawiają, że straż graniczna posiada taką samą profesjonalną wiedzę we wszystkich krajach, oraz że stosuje te same najlepsze praktyki. Straż graniczna spotyka się we wszystkich krajach z podobnymi problemami tj. nielegalną imigracją czy handlem ludźmi. Pomimo, iż konkretne metody mogą się różnić między sobą, na co wpływ mają m.in. różnice kulturowe czy historyczne, to podobne programy szkoleniowe na terenie Państw Członkowskich stały się potrzebne.

Jednostka ds. szkoleń ma przede wszystkim poprawić profesjonalizm straży granicznej w krajach członkowskich, pomagając w używaniu podobnych metod, przyjmując takie same standardy i organizując szkolenia. Jednostka ta wraz z ekspertami z krajów członkowskich zaprojektowała Podstawowy Program Szkoleniowy, który stanowi zestaw wartości, wiedzy i umiejętności cenionych w całej Europie, a także internetowy system szkolenia straży granicznej rozwijany przy pomocy uczelni partnerskich. Straż graniczna i inne krajowe jednostki związane z granicami zewnętrznymi powinny się cały czas rozwijać i być szkolone.

Frontex co roku planuje część operacji. Jednakże sytuacja, jaka istnieje na granicach jest bardzo dynamiczna i nie wszystkie operacje mogą być z góry zaplanowane. Agencja koordynuje również akcje niezaplanowane, których prze-

---

6 [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex\\_Brochure.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex_Brochure.pdf) (18.07.2014).

prowadzenie jest niezbędne. W tym celu utrzymuje wysokiej jakości rezerwy zasobów ludzkich oraz wyposażenia technicznego, które w nagłych przypadkach mogą zostać użyte przez Państwa Członkowskie.

Jednostka ds. połączonych zasobów zarządza Zespołami Szybkiej Interwencji na Granicy (dalej jako RABIT). Mechanizm tworzenia Zespołów Szybkiej Interwencji na Granicy został ustanowiony Rozporządzeniem (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 roku<sup>7</sup> (dalej jako RozRabit). Państwo, które znalazło się pod nagłą i wyjątkową presją, przede wszystkim w przypadku masowego napływu obywateli państw trzecich usiłujących nielegalnie przedostać się na terytorium państwa członkowskiego może wnioskować o zapewnienie szybkiej pomocy operacyjnej w postaci zespołów szybkiej interwencji na granicy (art. 1 RozRabit). Państwa członkowskie tworzą rezerwy interwencyjne, którym Agencja zapewnia odpowiednie szkolenia oraz regularne ćwiczenia. Jeżeli zaistnieje sytuacja, w której państwo będzie musiało skorzystać z szybkiej pomocy operacyjnej, państwa członkowskie zobowiązane są poinformować o liczbie, nazwiskach i profilach funkcjonariuszy straży granicznej z rezerwy krajowej, których są w stanie udostępnić w ciągu pięciu dni (art. 8b RozFront). Wyboru odpowiednich osób dokonuje Dyrektor Wykonawczy, w zależności od okoliczności w obliczu których stoi wnioskujące państwo.

Decyzję w sprawie oddelegowania zespołu do udziału w operacji wsparcia podejmuje Dyrektor Wykonawczy. Wcześniej jednak Dyrektor zawiadamia Zarząd i uwzględnia przeprowadzone analizy ryzyka oraz wszelkie informacje dostarczone przez państwo we wniosku (opis sytuacji, planowane potrzeby). W przypadku podjęcia decyzji o oddelegowaniu zespołu lub zespołów, Agencja i państwo wnioskujące sporządzają plan operacyjny. Następnie Dyrektor Wykonawczy informuje państwa członkowskie o profilach funkcjonariuszy straży granicznej, którzy zostaną oddelegowani. W planie operacyjnym należy zawrzeć: opis zaistniałej sytuacji, opis działania, cele, obszar i przewidywany czas operacji, opis zadań specjalnych i poleceń dla członków, skład zespołów, dane funkcjonariuszy straży granicznej państwa przyjmującego, którzy są odpowiedzialni za prowadzenie współpracy oraz środki techniczne, które powinny zostać udostępnione (art. 12 RozRabit).

W imieniu Agencji w operacji wsparcia bierze udział oficer wykonawczy, wyznaczony przez Dyrektora Wykonawczego spośród personelu Agencji. Oficer jest pośrednikiem pomiędzy Agencją a państwem przyjmującym oraz Agencją a członkami zespołów. Zapewnia on prawidłową realizację planu operacyjnego

---

<sup>7</sup> Rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 roku, (Dz. Urz. UE L 199/30, 31.07.2007).

oraz składa sprawozdania Agencji. Oficer wykonawczy, w zakresie swoich obowiązków, może przyjmować instrukcje wyłącznie od Agencji.

Możliwość powołania Rabit wzmacnia bezpieczeństwo na granicach zewnętrznych Unii i pokazuje, że żadne Państwo Członkowskie w nagłej sytuacji nie zostanie pozostawione tylko sobie.

Do głównych zadań jednostki ds. zasobów ludzkich i usług należy zwiększanie wydajności procesów rekrutacyjnych, zatrudnianie i wymiana pracowników w oparciu o plan zatrudnienia i decyzje Dyrektora Wykonawczego. Jednostka ta odpowiada również za zapewnienie obsługi w dziedzinie zarządzania infrastrukturą i logistyką, funkcjonowanie biur operacyjnych Frontexu, bezpieczeństwo wyspecjalizowanych oddziałów Agencji oraz za zagwarantowanie ochrony informacji na temat zasobów i personelu.

Jednostka ds. finansów i zamówień odpowiada przede wszystkim za zarządzanie środkami finansowymi. Ponadto ma za zadanie opracowywać i zatwierdzać system rachunkowości Frontexu. Zajmuje się również środkami, które mają zostać przyznane czy zwrócone.

Jednostka ds. technologii informacyjno-komunikacyjnych zajmuje się teleinformatyką. Chodzi tu zarówno o utrzymanie efektywności i dostępności usług teleinformatycznych, ale także o zapewnienie wsparcia dla użytkowników i przyjęcie najlepszych teleinformatycznych praktyk.

Jednostka ds. prawnych rozwija możliwość udzielania porad prawnych na temat wszystkich kwestii związanych z Frontexem oraz chroni interesy Agencji w postępowaniach sądowych.

Frontex jest ogniwem spajającym państwa w zakresie wspólnego zarządzania granicami. Ponieważ to państwa w dalszym ciągu są odpowiedzialne za kontrolę i ochronę granic, zadaniem Agencji jest przede wszystkim koordynowanie i ułatwienie stosowania środków wspólnotowych.

Zgodnie z pkt. 1 RozFront „Celem wspólnotowej polityki w dziedzinie granic zewnętrznych UE jest zintegrowane zarządzanie zapewniające jednolity i wysoki poziom kontroli oraz ochrony, będący niezbędnym elementem swobody przepływu osób w obrębie Unii Europejskiej oraz podstawowym składnikiem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W tym celu przewidziane jest ustanowienie wspólnych zasad odnośnie standardów i procedur dotyczących kontroli granic zewnętrznych”.

Frontex kontroluje współpracę operacyjną zarządzania granicami ze wewnętrznymi między Państwami Członkowskimi. Pomaga w ustaleniu wspólnych standardów szkoleniowych oraz w szkoleniu krajowych funkcjonariuszy straży granicznej. Agencja przeprowadza analizy ryzyka oraz ocenia zdolności poradczenia sobie przez Państwa Członkowskie zarówno w sytuacjach kryzyso-

wych jak i w sytuacjach zagrożenia, jakie mogą się pojawić na ich granicach. W kręgu zainteresowań Frontexu znajduje się także rozwój badań, jakie mogą mieć znaczenie dla kontroli granic zewnętrznych. W sytuacjach, które wymagają zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych Frontex udziela państwom wsparcia. Ponadto Agencja powołuje europejskie zespoły straży granicznej.

Koordinowanie współpracy operacyjnej między Państwami Członkowskimi w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi jest głównym zadaniem Frontexu (art. 2 RozFront). Na jego istotną rolę wskazuje sama nazwa Agencji: Europejska Agencja Zarządzająca Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Zgodnie z danymi zawartymi w budżecie, ponad połowa środków przeznaczana jest na operacje, większość na operacje wspólne. Operacjami wspólnymi zajmuje się jednostka ds. wspólnych operacji.

Istnieją trzy rodzaje wspólnych operacji przeprowadzanych przez Frontex: lądowe, morskie i powietrzne<sup>8</sup>. Inicjatywa wspólnych działań może być przygotowana przez Państwa Członkowskie lub przez Agencję wraz z Państwami Członkowskimi. Wspólne operacje składają się z trzech podstawowych faz: planowania, realizacji i oceny<sup>9</sup>. Faza planowania zaczyna się od analizy ryzyka. Frontex otrzymuje informacje od wielu podmiotów m.in. od straży granicznej, Państw Członkowskich, organizacji międzynarodowych czy mediów. Na ich podstawie, Agencja może odpowiednio reagować. Kolejną fazą są konsultacje. Co roku Frontex organizuje spotkania z przedstawicielami służb granicznych. Prowadzone są dyskusje o stanie bezpieczeństwa na granicach oraz stanie wyposażenia (takiego jak samoloty, statki czy odpowiednio wyposażone samochody). Następnie państwa przyjmują plan operacyjny, który zawiera informacje gdzie i kiedy będzie przeprowadzona operacja, jej cele, ewentualne ryzyko związane z operacją oraz wszelkie pozostałe informacje. W fazie realizacji funkcjonariusze straży granicznej ze wszystkich krajów współpracują ze sobą i dokonują czynności opisanych w planie operacyjnym. Przeprowadzana operacja jest analizowana pod względem taktycznym, co ma na celu dostosowanie przyjętych w planie operacyjnym założeń do zastanej rzeczywistości i odpowiednią ich modyfikację. Ostatecznie po ukończeniu wspólnej operacji dokonywana jest jej ocena. Ma to wpłynąć na przyszłe operacje. Frontex sprawdza, jakie elementy działały dobrze, a które należy udoskonalić.

---

8 <http://frontex.europa.eu/operations/types-of-operations/general> (18.07.2014 r.).

9 <http://frontex.europa.eu/operations/roles-and-responsibilities> (18.07.2014 r.).

Obywatel kraju trzeciego może starać się zalegalizować swój pobyt na terenie Unii. Jeżeli do tego nie dojdzie zostanie on zobowiązany do opuszczenia jej terytorium. Według statystyk 250 000 osób rocznie jest wydalana z terytorium Unii Europejskiej<sup>10</sup>. Większość z nich opuszcza UE dobrowolnie, jednakże w stosunku do części osób należy zastosować środki przymusu – operację powrotową.

„Kodeks postępowania w przypadku powrotów przebywających nielegalnie obywateli państw trzecich”<sup>11</sup> (dalej jako „kodeks postępowania”) przyjęty przez Agencję, jest dokumentem, który wyznacza podstawowe zasady, jakich musi przestrzegać w takich operacjach Frontex.

Zgodnie z postanowieniami kodeksu postępowania, operacja powrotowa jest przeprowadzana w sposób humanitarny i zgodny z podstawowymi prawami człowieka zagwarantowanymi przede wszystkim Kartą Praw Podstawowych Unii. Najważniejsze zasady, jakie należy respektować to: godność ludzka, prawo do życia, non-refoulement, prawo do azylu, zakaz tortur i niehumanitarnego traktowania lub karania, prawo do wolności i bezpieczeństwa, prawa dziecka, prawa ochrony danych osobowych i niedyskryminacji oraz prawo do życia prywatnego (art. 4 kodeksu postępowania). Osobom wydalonym oraz osobom biorącym udział w akcji należy zapewnić bezpieczeństwo. Jeżeli oficer koordynujący stwierdzi, że dalsze kontynuowanie akcji jest niebezpieczne jest zobligowany do natychmiastowego jej zakończenia.

Cała akcja powinna opierać się na współpracy osób koordynujących powrót z wydalonym, a wykorzystanie siły występować tylko w przypadkach koniecznych. Wydalany powinien ponadto otrzymać wszelkie informacje o akcji, łącznie z możliwością złożenia skargi dotyczącej złego traktowania podczas operacji. Środki przymusu mogą zostać użyte jedynie, jeżeli są konieczne, tzn. w sytuacji, gdy wydalany odmawia współpracy lub stawia opór albo w sytuacji, gdy wydalany zagraża swojemu życiu lub życiu osoby trzeciej, albo gdy istnieje poważne ryzyko ucieczki przez wydalanego. Użyte środki przymusu muszą być proporcjonalne, w żadnym przypadku nie mogą naruszać praw wydalanego.

## **ORGANIZACJA POWROTU**

Jeden z krajów członkowskich decydując się na zorganizowanie przelotu do określonego kraju trzeciego, czarteruje samolot w celu zorganizowania powrotu obywatela państwa trzeciego. Operacja powrotowa dochodzi do skutku

---

10 <http://frontex.europa.eu/operations/return> (18.07.2014 r.).

11 [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Code\\_of\\_Conduct\\_for\\_Joint\\_Return\\_Operations.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Code_of_Conduct_for_Joint_Return_Operations.pdf) (18.07.2014 r.).

tylko, jeżeli wydalany jest w stanie podróżować. Oznacza to, że zanim dojdzie do akcji, jeżeli jest to wymagane należy zapewnić wydalaniem badanie lekarskie. Wydalany może być eskortowany, jeżeli zachodzą ku temu okoliczności.

Podczas operacji powrotowej, państwo organizujące jest zobligowane zapewnić odpowiednią pomoc medyczną, obecny musi być przynajmniej jeden doktor oraz w zależności od umiejętności językowych ewentualnie tłumacz.

W czasie trwania operacji państwo uczestniczące musi ponadto zapewnić system monitoringu. Dzięki temu można skontrolować, czy podczas całej operacji przestrzegane były prawa podstawowe zawarte w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

W operacji powrotowej może uczestniczyć kilka państw. Państwo organizujące przekazuje bowiem Agencji informacje o planowanym locie i liczbie wolnych miejsc. Frontex informuje o tym pozostałe kraje członkowskie, które mogą zgłosić chęć współuczestniczenia w operacji. Wspólne operacje powrotowe są współfinansowane przez Agencję.

Pomysł utworzenia Europejskiego systemu nadzoru granic zaproponowała Komisja 30 listopada 2006 roku. Ostatecznie Eurosur został powołany Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 z dnia 22 października 2013 roku ustanawiającym europejski system nadzorowania granic (EUROSUR)<sup>12</sup> (dalej jako REuS). Eurosur jest systemem usprawniającym wymianę informacji i współpracę operacyjną między organami krajowymi państw członkowskich strefy Schengen oraz Frontexem. Jest to system, który umożliwia udostępnianie danych związanych z granicami pomiędzy jego członkami, czyli krajami Strefy Schengen i Frontexem. Zgodnie z REuS, Frontex jest odpowiedzialny za zapewnienie pomocy w poprawnym funkcjonowaniu europejskiego systemu nadzoru granic.

Przed Eurosur stawiane są trzy cele: zmniejszenie liczby nielegalnych imigrantów wjeżdżających do UE, zmniejszenie ofiar śmiertelnych na granicach morskich, poprzez udzielanie pomocy oraz zwiększenie bezpieczeństwa wewnętrznego Unii poprzez zapobieganie przestępczości transgranicznej<sup>13</sup>. Eurosur realizuje wyżej wskazane cele na wszystkich granicach: lądowych, morskich i powietrznych. Dzięki różnym instrumentom, system ten pozwala organom państw członkowskich na zbadanie sytuacji, jaka panuje na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej. Ramy Eurosur składają się z: krajowych ośrodków koordynacji, krajowych obrazów sytuacji, sieci komunikacyjnej, europejskiego

---

12 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 z dnia 22 października 2013 roku, (Dz. Urz. UE L 295/11), (06.11.2013 r.).

13 <http://frontex.europa.eu/intelligence/eurosur> (18.07.2014 r.).

obrazu sytuacji, wspólnego przedgranicznego obrazu sytuacji oraz wspólnego stosowania narzędzi nadzoru (art. 4 REuS). Ponadto, Eurosur współpracuje z sąsiadującymi krajami trzecimi. Stała wymiana informacji oraz współpraca zapewnia zwiększenie bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych.

Pomiędzy Frontexem a Eurosur występuje ścisła współpraca. Agencja jest odpowiedzialna za utworzenie i utrzymanie sieci komunikacyjnej, za stworzenie i utrzymanie europejskiego obrazu sytuacji, wspólnego przedgranicznego obrazu sytuacji oraz koordynowanie wspólnego stosowania narzędzi nadzoru (art. 6 REuS). To właśnie Frontex koordynuje wspólne stosowanie narzędzi nadzoru, co oznacza, że jeżeli krajowy ośrodek koordynacji zwróci się z wnioskiem, Agencja udziela informacji na temat granic zewnętrznych państwa oraz ich strefy przedgranicznej.

Dochody Frontexu mają cztery źródła: dotacja Wspólnoty zapisana w budżecie ogólnym Unii Europejskiej, wkład państw stowarzyszonych we wdrażaniu, stosowaniu i rozwijaniu dorobku Schengen, opłaty za świadczone usługi oraz ewentualne dobrowolne wkłady Państw Członkowskich (art. 29 RozFront). Agencja w toku swojej działalności ponosi wydatki, na które to składają się koszty pracownicze, koszty administracyjne oraz koszty związane z przeprowadzaniem operacji. Zestawienie dochodów i wydatków na kolejny rok budżetowy opracowywane jest przez Dyrektora Wykonawczego i przesyłane do Zarządu. Zarząd przyjmuje takie zestawienie, a następnie przekazuje je do Komisji oraz do państw stowarzyszonych. Za przygotowanie rocznego budżetu Unii Europejskiej odpowiedzialna jest Komisja, która uwzględniła w nim niezbędne etaty oraz kwoty dotacji dla Agencji. Następnie Komisja przedstawia projekt do zatwierdzenia Parlamentowi i Radzie wraz z zestawieniem Dyrektora Wykonawczego. Ostatecznie o przydziale środków na dotacje zezwala władza budżetowa. W Agencji budżet przyjmowany jest przez Zarząd. Co do zasady budżet ma charakter stały, jednakże w ciągu roku może zostać korygowany, jeżeli istnieje taka potrzeba.

Budżet jest wykonywany przez Dyrektora Wykonawczego. Po każdym roku budżetowym Agencja jest zobowiązana do złożenia Komisji sprawozdania tymczasowego oraz sprawozdania z zarządzania budżetem i finansami. Tak złożone sprawozdania są następnie przekazywane do Trybunału Obrachunkowego, który może zgłaszać uwagi. Ostatecznie do 1 lipca przesyłane jest sprawozdanie końcowe wraz z opinią Zarządu. Wszystkie sprawozdania są publikowane.

---

### **WYSOKOŚĆ BUDŻETU FRONTEKXU W LATACH 2005-2013 (PODAWANA W MLN EURO)**

Agencja prowadzi działania na wszystkich granicach. Co roku w działaniach Frontexu biorą udział Państwa Członkowskie. Zależnie od potrzeby i sytuacji jest to oddelegowanie ekspertów czy udostępnienie wyposażenia.

Frontex, jako agencja, która koordynuje działania państw, stara się przede wszystkim szkolić kadry, aby wysoka jakość operacji była podobna na wszystkich granicach. W 2005 roku, Agencja zorganizowała około stu szkoleń, spotkań i warsztatów<sup>14</sup>. Ponadto Frontex organizuje wspólne operacje na granicach lądowych, morskich i powietrznych. A także cały czas dokonuje analizy ryzyka, aby odpowiednio wcześniej wykryć ewentualne zagrożenie.

Ciągły rozwój Agencji, a także jej zwiększająca się rola świadczą o tworzeniu zintegrowanej polityki Unii Europejskiej, w której Frontex jest ogniwem spajającym. Wskazuje na to również ilość operacji, które są przeprowadzane przez Agencję. Podkreślić należy iż rozwinięty system organizacji Frontexu a także współpraca z pozostałymi agencjami Unii wpływają na wysoką jakość ochrony granic oraz bezpieczeństwo całej UE.

### **FRONTEX AS A SPECIALISED AGENCY OF EUROPEAN UNION**

As of today the European Union is the space of freedom, security and justice. This entails the free movement of persons and the lack of internal borders. The establishment of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union on 26<sup>th</sup> October, 2004 was another stage of the Member States' integration. With the increasing number of conflicts and the continuous development of the EU, Frontex ensures security of the EU citizens as well as helps the EU to harmonize its activities on all borders. It does so thanks to its appropriately trained staff and the co-operation between the Member States. This article emphasizes the increasing role of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.

---

14 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-08-84\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-84_pl.htm), (18.07.2014 r.).