

DOROTA PYĆ

OCHRONA GRANIC MORSKICH W UNII EUROPEJSKIEJ – PRZYPADEK *IRREGULAR MIGRATION* NA MORZU ŚRÓDZIEMNYM

Państwa członkowskie Unii Europejskiej borykają się z problemem dużej liczby osób nielegalnie przekraczających granicę UE w rejonie Morza Śródziemnego i nielegalnie przebywających w UE. Przez morską zewnętrzną granicę UE biegnie trasa przerzutowa, przez którą do Europy dostają się dziesiątki tysięcy imigrantów.

Włochom, Malcie, Grecji, Hiszpanii jest coraz trudniej radzić sobie z nielegalną imigracją obywateli państw trzecich – głównie z Afryki, ale również z Azji. Z pomocą południowym państwom UE mają przyjść specjalnie wyszkolone unijne jednostki szybkiego reagowania. Koordynatorem działań „unijnej straży granicznej” jest agencja Frontex z siedzibą w Warszawie.

Stanowisko w sprawie nielegalnej imigracji przez Morze Śródziemne zajął Parlament Europejski, który wezwał Komisję Europejską i Radę UE do zwiększenia wysiłków w walce z handlem ludźmi i przemytem. Problemem zajął się również Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz Komitet Regionów.

W październiku 2005 r. rozpoczęła działalność Europejska Agencja ds. Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach wewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej – Frontex, która pełni misje morskie u wybrzeży państw członkowskich UE położonych na południu Europy.

WPROWADZENIE

Przemyt ludzi (*human smuggling*)¹ i handel ludźmi (*human trafficking*)² wiążą się z nielegalnym przekraczaniem granicy³. W prawie międzynarodowym

¹ Przemyt ludzi polega na odpłatnym, zorganizowanym nielegalnym przetrzucie ludzi przez granicę. Przemyt ludzi jest w wielu wypadkach kontrolowany. Organizują go międzynarodowe grupy przestępcze. Wiąże się z handlem ludźmi.

² Handel ludźmi polega na werbowaniu, transporcie, przekazywaniu, przechowywaniu osób pod przymusem, tzn. groźbą lub użyciem siły, w związku z uprowadzeniem, oszustwem, wprowadzeniem w błąd; w celu wykorzystania seksualnego, zmuszania do prostytucji, pracy lub pracy przymusowej, niewolnictwa lub podobnych mu praktyk, zniewolenia lub usunięcia organów. Definicja handlu ludźmi jest zawarta w protokole o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniającym konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjętym przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych

zarówno przemyt ludzi, jak i handel ludźmi mogą wchodzić w zakres *irregular migration* – zjawiska w pobieżnej ocenie pokrywającego się znaczeniowo z nielegalną imigracją (*illegal migration*). Warto jednak zwrócić uwagę, że jako pojęcie *irregular migration* jest pozbawione zabarwienia dyskryminującego, które przypisuje się w doktrynie nielegalnej imigracji. Państwa członkowskie Unii Europejskiej borykają się z problemem coraz większej liczby osób nielegalnie przekraczających granice morskie UE w rejonie Morza Śródziemnego i nielegalnie przebywających w UE⁴. W doktrynie i praktyce podkreśla się potrzebę holistycznego podejścia do tego procesu jako problemu regionalnego, a nawet globalnego⁵, i oparcia go na wprowadzaniu i rozwijaniu środków współpracy i legalizacji migracji⁶. Podnosi się też, że w związku z tendencją do obostrzania

15.11.2000 r. Zgodnie z art. 4 protokołu jego postanowienia mają zastosowanie tylko do przypadków, gdy przestępstwo handlu ludźmi ma charakter międzynarodowy i zostało popełnione w ramach zorganizowanej grupy przestępczej. Poprzestanie na bezpośrednim stosowaniu protokołu prowadziłoby w związku z tym do sytuacji, w której zawarta w nim definicja nie byłaby wiążąca w odniesieniu do wszystkich zachowań polegających na handlu ludźmi. Zgodnie z treścią art. 3 pkt (a) protokołu „handel ludźmi oznacza werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osób, z zastosowaniem gróźb lub użyciem siły, lub też z zastosowaniem innej formy przymusu, uprowadzenia, oszustwa, wprowadzenia w błąd, nadużycia władzy, wykorzystania słabości, wręczenia lub przyjęcia płatności lub korzyści dla uzyskania zgody osoby mającej kontrolę nad inną osobą, w celu jej wykorzystania. Wykorzystanie obejmuje czerpanie korzyści z prostytucji innych osób lub inne formy wykorzystywania seksualnego, pracę lub usługi o charakterze przymusowym, niewolnictwo lub praktyki podobne do niewolnictwa, zniewolenie, albo usunięcie organów ludzkich”. Według punktu (b) „zgoda ofiary handlu ludźmi na zamierzone wykorzystanie określone w pkt (a) nie ma znaczenia, jeżeli posłużono się którąkolwiek z metod wymienionych w tym punkcie”. Zgodnie z treścią punktu (c) „werbowanie, transport, przekazanie, przechowywanie lub przyjęcie dziecka celem jego wykorzystania uznawane jest za handel ludźmi nawet wówczas, gdy nie obejmuje żadnej z metod wymienionych w pkt (a)”. „Za dziecko – zgodnie z pkt (d) uważa się osobę, która nie ukończyła 18 roku życia”, Dz.U. z 2005 r., Nr 18, poz. 158 i 160.

³ Zob. M.V. McCreight, *Smuggling of Migrants, Trafficking in Human Beings and Irregular Migration on a Comparative Perspective*, European Law Journal 2006, vol. 12, nr 1, s. 106–129.

⁴ Por. dyrektywa Rady 2005/85/WE z 1.12.2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich, Dz. Urz. UE z 2005, L 326, s. 13; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z 16.12.2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez Państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, Dz. Urz. UE z 2008 r., L 348, s. 98.

⁵ Wśród organizacji międzynarodowych podejmujących działania w zakresie współpracy i koordynacji między rządami państw w zakresie regulacji technicznych dotyczących bezpieczeństwa żegluga pierwszoplanową rolę odgrywa Międzynarodowa Organizacja Morska (*International Maritime Organization* – IMO), jednak przy tak złożonym problemie *irregular migration* w rejonie Morza Śródziemnego jest istotne wypracowanie wspólnych rozwiązań w porozumieniu z *Office of the United Nations High Commissioner for Refugees* – UNHCR, *Office of the High Commissioner for Human Rights* – OHCHR, *International Organization for Migration* – IOM, *United Nations Office on Drugs and Crime* – UNODC, *Office of Legal Affairs OLA/Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea* na poziomie międzynarodowym i w ramach regionu śródziemnomorskiego w Unii Europejskiej.

⁶ W opinii Javiera Moreno Sancheza, członka Parlamentu Europejskiego, w zakresie optymalizacji współpracy dotyczącej sprawowania nadzoru i kontroli granic podstawowym celem jest zapewnienie, żeby imigracja była legalna. Cel ten należy realizować równoległe z zapewnieniem odpowiednich kontroli na granicach oraz polityką odsyłania nielegalnych imigrantów, którzy korzystając ze swoich praw, nie powinni zapominać o obowiązkach. Zdaniem Javiera Moreno Sancheza Frontex jest jak „nowo narodzone dziecko, które potrzebuje rodziców”. Potrzebuje wsparcia ze strony państw członkowskich

instrumentów w ramach strategii ochrony morskich granic zewnętrznych Unia Europejska powinna w swojej polityce uwzględniać fakt, że implementacja instrumentów kontroli granicznej nie może pozostawać w sprzeczności z międzynarodowymi i europejskimi normami prawnymi, których celem jest ochrona uchodźców⁷ i praw człowieka⁸.

Na południu Europy, w obszarze Morza Śródziemnego, przez morską zewnętrzną granicę Unii Europejskiej biegnie trasa przerzutowa, przez którą na kontynent europejski dostają się dziesiątki tysięcy imigrantów⁹. Państwom członkowskim UE, takim jak: Włochy, Malta, Grecja, Hiszpania, jest coraz trudniej radzić sobie z narastającą falą, usiłujących przedostać się na terytorium Unii, obywatele państw trzecich, głównie z Afryki, ale również z Azji. Z pomocą południowym państwom UE mają przyjść specjalnie wyszkolone unijne jednostki szybkiego reagowania. Koordynacją działań „unijnej straży granicznej” zajęła się agencja Frontex z siedzibą w Warszawie.

Stanowisko w sprawie nielegalnej imigracji przez Morze Śródziemne zajęł Parlament Europejski, który w rezolucji w sprawie wspólnej polityki imigracyjnej dla Europy: zasady, działania i narzędzia z kwietnia 2009 r. wyraził oburzenie „tragedią ludzką powodowaną nielegalną migracją drogami morskimi, zwłaszcza na południowych granicach morskich Unii, gdzie ludzie na łodziach opuszczają wybrzeża Afryki, udając się w ryzykowną podróż do Europy”. Parlament wezwał też do podjęcia działań prowadzących do zakończenia tragedii ludzkiej oraz umocnienia dialogu i współpracy z krajami pochodzenia¹⁰. Zwrócił uwagę, że nielegalną imigrację wspierają często sieci przestępcze, które oka-

zwłaszcza wobec działań podejmowanych na morzu, gdy w grę wchodzi poszukiwanie i ratowanie. Sprawozdanie ze spotkania Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego nt. *Wolności i bezpieczeństwa w zintegrowanym zarządzaniu granicami Unii Europejskiej*, z udziałem delegacji parlamentów narodowych państw członkowskich UE, które odbyło się 30.06.2008 r.; Kancelaria Senatu, sprawozdanie nr 28/2008. Zob. też: K. B a j , *Stosunek Unii Europejskiej do nielegalnej imigracji*, *Stosunki Międzynarodowe* 2007, nr 1–2 (t. 35), s. 103 i 115.

⁷ Status uchodźcy został uregulowany w konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r., zgodnie z którą uchodźcami są osoby znajdujące się poza państwem swojego obywatelstwa i które nie mogą lub nie chcą korzystać z ochrony swojego państwa, kierując się uzasadnionym przekonaniem o mogących je spotkać prześladowaniach ze względu na narodowość, religię, rasę, przynależność do określonej grupy społecznej; Dz.U. z 1991 r., Nr 119, poz. 515 i 517.

⁸ Zob. A. Fischer-Lescano, T. Löhr, *Border Controls at Sea: Requirements under International Human Rights and Refugee Law*, European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR), September 2007.

⁹ Na stronie internetowej Parlamentu Europejskiego można przeczytać, że: „co roku na terytorium Unii Europejskiej przedostaje się około pół miliona nielegalnych imigrantów. Drogą morską przybywa około 14 procent. W ubiegłym roku (2008) na włoskiej wyspie Lampedusa wylądowało blisko 20 tysięcy przybyszów z Afryki, dalsze 30 tysięcy przybiło do brzegów Wysp Kanaryjskich. Nielegalni imigranci padają łupem handlarzy żywym towarem. Tuż przy unijnym wybrzeżu rozgrywają się ludzkie tragedie. Wielu imigrantów umiera jeszcze na przepelnionych łodziach, którymi usiłują przepłynąć do lepszego życia. Nieznana jest dokładna liczba ofiar, gdyż część łodzi tonie na pełnym morzu. Sprawnie działające służby graniczne UE pozwolą uniknąć wielu podobnych nieszczęść”; www.europa.eu.

¹⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 22.04.2009 r. w sprawie wspólnej polityki imigracyjnej dla Europy: zasady, działania i narzędzia, 2008/2331(INI).

zują się „bardziej skuteczne od wspólnych działań europejskich”, poza tym odpowiadają za śmierć setek ludzi, którzy co roku giną na morzu. Ponadto wskazał, że w ramach wykonywania zobowiązań międzynarodowych państwa członkowskie są wspólnie odpowiedzialne za ratowanie życia na morzu. Tym samym wezwał Komisję Europejską i Radę UE do zwiększenia wysiłków w walce ze zorganizowaną przestępczością, handlem ludźmi i przemytem, do których dochodzi w różnych miejscach na terytorium Unii Europejskiej, a w szczególności „do działań na rzecz zniszczenia całych sieci, wypowiadając walkę nie tylko przemytnikom, którzy stanowią widzialną sprężynę maszyny, lecz także tym wszystkim, którzy czerpią największe korzyści z tego rodzaju działalności przestępczej, gdyż znajdują się na szczycie organizacji”.

Z kolei z analizy opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES) dotyczącej komunikatu Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie wspólnej europejskiej polityki migracyjnej: zasad, działań i narzędzi¹¹ wynika jednoznaczne stanowisko¹². Komitet uznał, że polityka i prawodawstwo dotyczące imigracji i imigrantów powinny w pełni zapewniać poszanowanie praw człowieka, zasady równego traktowania i niedyskryminacji¹³. Komitet Ekonomiczno-Społeczny podziela też zdanie Komisji Europejskiej, że „polityka migracyjna powinna uwzględniać uniwersalne wartości, takie jak godność ludzka, wolność, równość i solidarność, na których opiera się UE, w tym prawa określone w Karcie Praw Podstawowych oraz w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka”¹⁴.

¹¹ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego odnośnie do komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie wspólnej europejskiej polityki migracyjnej: zasady, działania i narzędzia, KOM(2008) 359.

¹² EKES dąży do osiągnięcia przez Komisję Europejską, Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej porozumienia i konsensusu w dziedzinie polityki zewnętrznej z uwzględnieniem międzynarodowych ram prawnych dotyczących migracji, przyjmując za podstawę Powszechną Deklarację Praw Człowieka, Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych, konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz Międzynarodową konwencję Narodów Zjednoczonych o ochronie praw wszystkich pracowników i członków ich rodzin (nieratyfikowana przez wszystkie państwa członkowskie UE). EKES podnosi, że wejście w życie traktatu lizbońskiego, które nastąpiło 1.12.2009 r. w Unii Europejskiej, będzie skutkowało uznaniem wiążącego charakteru prawnego Karty Praw Podstawowych dla państw członkowskich i instytucji UE w momencie przyjmowania i stosowania prawa unijnego. Instytucje unijne i poszczególne państwa członkowskie powinny dążyć we wszelkich obszarach polityki, również odnoszących się do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, do przestrzegania poszanowania praw podstawowych. Na mocy traktatu lizbońskiego uznano, że: „Unia ma osobowość prawną” (art. 47 TUE), oraz że: „Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności” (art. 6. ust. 2).

¹³ Zob. szerzej na ten temat: R. Cholewiński, *The EU Acquis on Irregular Migration: Reinforcing Security At the Expense of Rights*, European Journal of Migration and Law 2000, vol. 2, s. 361–405.

¹⁴ Opinia EKES z 25.10.2007 r. w sprawie polityki wspólnotowej w zakresie imigracji i współpracy z krajami pochodzenia ukierunkowana na wspieranie rozwoju, Dz.Urz. UE z 2008 r. C 44; opinia EKES z 30.06.2004 r. w sprawie Międzynarodowej konwencji w sprawie pracowników – migrantów, Dz.Urz. UE z 2004 r. C 302); opinia z 9.07.2008 r. „Elementy struktury, organizacji i funkcjonowania

Włoskie media 24.11.2009 r. poinformowały, że płynący z libijskiego wybrzeża w kierunku włoskiej wyspy Lampedusa ponton z 80 osobami, w większości obywatelami Somalii i Erytrei, został zatrzymany i zmuszony do powrotu¹⁵. Pozbawiono ich prawa do ubiegania się o azyl polityczny¹⁶. W praktyce, w wypadku operacji o podobnym charakterze podjętej na morzu niezwykle trudne jest właściwe podejmowanie decyzji w krótkim czasie, zwłaszcza gdy dotyczą one działań, które należy wykonać względem osób poszukiwanych, ratowanych i uratowanych na morzu. Bez wątplenia mamy do czynienia ze słabością systemu, jednak nie jest to słabość systemu *Search and Rescue* (SAR), jak podnoszą niektórzy. Należy się jednak zastanowić, czy ten stan nie ma przypadkiem charakteru wtórnego, a przyczyny nie tkwią dużo głębiej¹⁷, w istniejącym systemie społeczno-gospodarczym. Od 2004 r. wszystkie państwa członkowskie UE mają obowiązek współpracy w zakresie poszukiwania i ratownictwa na morzu, a na państwie odpowiedzialnym za dany region działań poszukiwawczych i ratowniczych spoczywa podjęcie decyzji o dalszym losie uratowanych osób, co oznacza ustalenie, gdzie sprowadzić uratowanych na ląd, wtedy gdy państwo odpowiedzialne za dany region nie wykonało zobowiązań w tym zakresie.

1. POLITYKA WSPÓLNYCH DZIAŁAŃ

Polityka wspólnych działań skierowanych na ochronę morskich zewnętrznych granic Unii Europejskiej wobec nasilającego się i niemającego końca zja-

platformy na rzecz większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w promowanie na szczeblu wspólnotowym polityki integracji obywateli państw trzecich”, Dz.Urz. UE z 2009 r. C 27; opinia z 21.03.2002 r. w sprawie imigracji, integracji i roli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, Dz.Urz. UE z 2002 r. C 125; opinia z 10.12.2003 r. w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie imigracji, integracji i zatrudnienia, Dz.Urz. UE z 2004 r. C 80; opinia z 13.09.2006 r. w sprawie udziału społeczeństwa obywatelskiego w walce ze zorganizowaną przestępczością i terroryzmem, Dz.Urz. UE z 2006 r. C 318.

¹⁵ Lampedusa jest „po drodze”. Nielegalni imigranci wybierają ten kierunek i znajdują schronienie w obozach przejściowych. Tam dostają ubrania, jedzenie, papierosy i pozwolenie na krótki pobyt. Według włoskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w 2008 r. przyplłynęło do Włoch 37 tys. nielegalnych imigrantów. Zgodnie z przepisami wprowadzonymi w 2008 r. przez rząd Silvia Berlusconiego w obozie przejściowym imigranci mogą przebywać nawet do 18 miesięcy (wcześniej dwa miesiące). Ale takie rozwiązanie wcale nie odstrasza nowych imigrantów. Media donoszą o kolejnych przypadkach odsyłania uchodźców przybywających do Włoch przez Morze Śródziemne. Przyjęto taką praktykę po podpisaniu przez premiera Włoch Silvio Berlusconiego układu z Libią, który dotyczy odsyłania imigrantów. Według danych NZ tylko w zeszłym roku utonęło ponad 590 nielegalnych imigrantów, a 359 do dziś uznaje się zaginionych, www.un.org.

¹⁶ Por. S. Coluccell, S. Massem, *Out of Africa: The human trade between Libya and Lampedusa*, Trends Organ Crim 2007 (10), s. 77–90.

¹⁷ Por. T. Spijkerboer, *The Human Coasts of Border Control*, European Journal of Migration and Law 2007, vol. 9, s. 127–139.

wiska imigracji obywateli państw trzecich z kontynentu afrykańskiego do Europy jawi się jako zniekształcony *exodus* względem ochrony państw członkowskich UE przed zupełnym otwarciem się na państwa rozwijające się i ich roszczenia dzisiaj i w przyszłości¹⁸. Nowy unijny „program bezpieczeństwa”, nazywany programem sztokholmskim, *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli*, który został przyjęty na lata 2010–2014, jest trzecim po realizowanym wcześniej programie z Tempere z 1999 r. i programie haskim z 2004 r. Program odnosi się do rozwoju współpracy policji i służb celnych, współpracy prawnej, azylu, migracji i polityki wizowej¹⁹. Wydaje się jednak, że jego założenia nie są wystarczająco postępowe w kontekście wykonywania kontroli *irregular migration* w basenie Morza Śródziemnego.

W 2001 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat zatytułowany *Wspólna polityka odnośnie do nielegalnej imigracji*²⁰, z którego wynika, że jednym z głównych, możliwych do przeprowadzenia działań, skierowanych na ochronę i zwalczanie nielegalnej imigracji, jest „wspólna polityka odsyłania” (*common return policy*)²¹. Ten kierunek znalazł potwierdzenie w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z 16.12.2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez Państwa Członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich.

Problemy te nabierają nieco innego światła w kontekście przestrzegania zasady *non-refoulement*²², która została włączona do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i której znaczenie dzisiaj nie powinno budzić wątpliwości. Państwo nie może wydalic danej osoby, jeśli istnieje zagrożenie, że zostanie ona poddana nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu. Uchodźcy nie mogą być również wydalani na obszary, na których grozi im dyskryminacja ze względu na narodowość, rasę, religię lub poglądy polityczne. W opinii przewodniczącego EKES Mario Sepiego, który potępia wydalanie migrantów, przestrzeganie powyższych zasad powinno stanowić jasne przesłanie ze strony Unii Europejskiej odnośnie do wartości obywatelskiego współżycia na jej obszarze, w duchu spójności z przepisami i zasadami leżącymi u podstaw układów z Schengen²³. Państwa członkowskie UE nie stosują jednolitej interpretacji za-

¹⁸ Zob. A. Baldaccini, *The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law: An Analysis of the Returns Directive*, European Journal of Migration and Law 2009, vol. 11, s. 1–17.

¹⁹ *Wieloletni program 2010–2014 dotyczący przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli* – program sztokholmski; P7_TA-PROV(2009)0090; Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 25.11.2009 r. w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli* – program sztokholmski.

²⁰ Komunikat Komisji Europejskiej *Wspólna polityka odnośnie do nielegalnej imigracji*, COM(2001)672.

²¹ Zob. D. A costa, *The Good, the Bad and the Ugly in EU Migration Law: Is the European Parliament Becoming Bad and Ugly? (The Adoption of Directive 2008/115: The Returns Directive)*, European Journal of Migration and Law 2009, vol. 11, s. 19–39.

²² Nazywana jest też zasadą niewydalania bądź nieodsyłania uchodźców.

²³ EKES Komunikat prasowy z 1.09.2009 r., nr 105/2009; www.eesc.europa.eu.

sady *non-refoulement*, a nawet uznają, że nie można jej stosować na morzu otwartym, to znaczy poza jurysdykcją państw. Powstaje pytanie o legalność podejmowanych działań na gruncie prawa międzynarodowego, w tym również międzynarodowego prawa morza²⁴.

Kolejnym zagadnieniem o zasadniczym znaczeniu dla omawianej problematyki jest readmisja. Z traktatu lizbońskiego o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wynika *expressis verbis*, że Unia może zawrzeć z państwami trzecimi umowy o readmisji obywateli państw trzecich, którzy nie spełniają warunków wjazdu, obecności lub pobytu na terytorium jednego z państw członkowskich lub przestali je spełniać, do państw pochodzenia lub państw, z których oni przybywają (art. 79 ust. 3). Unia Europejska jest stroną umów o readmisji (*readmission agreements*)²⁵. Readmisja polega na odsyłaniu (wydalaniu) nielegalnych imigrantów (*illegal or irregular migrants*) do ich państw, natomiast w wypadku, gdy są oni uchodźcami – do pierwszego bezpiecznego państwa, na którego terytorium przebywali po opuszczeniu własnego państwa. Generalnie zasady postępowania readmisyjnego regulują postanowienia umów zawieranych w tym zakresie między państwami.

2. EUROPEJSKA AGENCJA DS. ZARZĄDZANIA WSPÓŁPRACĄ OPERACYJNĄ NA GRANICACH ZEWNĘTRZNYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ – FRONTEX

Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (*External Borders of the Member States of the European Union – Frontex*)²⁶ została powołana na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, przyjętego 26.10.2004 r.²⁷. Rozpoczęła działalność w październiku 2005 r. realizując działania mające na celu poprawę zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami państw członkowskich UE poprzez ułatwienie i zwiększenie skuteczności stosowania wypracowanych środków unijnych, jak również projektowanie nowych środ-

²⁴ Zgodnie z zasadą terytorialnego stosowania traktatów, wynikającą z konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r., i w zależności od tego, czy państwa są sygnatariuszami, czy stronami europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. i konwencji o statusie uchodźcy z 1951 r.

²⁵ Zob. A. Roig, T. Huddleston, *EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse*, European Journal of Migration and Law 2007 (9), s. 363–387.

²⁶ Frontex z francuskiego *frontières extérieures* – granice zewnętrzne.

²⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex), Dz.Urz. z 2004 r., L 349, s. 1; zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 863/2007 ustanawiającym mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy, Dz.Urz. z 2007, L 199, s. 30.

ków w zakresie zarządzania zewnętrznymi granicami lądowymi i morskimi państw członkowskich, w tym portami lotniczymi i morskimi, w kontekście stosowania prawa unijnego dotyczącego ruchu osobowego na granicach zewnętrznych.

Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 863/2007 ustanawiającym mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy²⁸ przez Frontex (złożonych z funkcjonariuszy straży granicznych państw członkowskich) wprowadzono możliwość zwrócenia się do Frontexu o oddelegowanie jednego lub kilku zespołów szybkiej interwencji na granicach – złożonych z funkcjonariuszy oddelegowanych z innych państw członkowskich – w celu wsparcia działań organów ochrony granicy państwa występującego z wnioskiem o oddelegowanie takiego zespołu. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji nagłej i dotyczy *irregular migration* na Morzu Śródziemnym, to znaczy sytuacji masowego i wyjątkowo trudnego w zakresie wykonywania efektywnej kontroli napływu obywateli państw trzecich – z państw afrykańskich – usiłujących przedostać się w sposób, który może, ale nie musi być kwalifikowany jako nielegalny, na terytorium jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej położonych w południowej Europie – głównie Włoch, Malty, Hiszpanii i Grecji. Podjęcie decyzji o oddelegowaniu zespołu szybkiej interwencji na granicy leży w zakresie kompetencji dyrektora wykonawczego Frontexu.

Dyrektor Frontexu, Ikka Latinen, w czerwcu 2008 r. na spotkaniu Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego na temat wolności i bezpieczeństwa w zintegrowanym zarządzaniu granicami Unii Europejskiej wśród celów organizacji wymienił: ratowanie ludzkiego życia, ochronę praw człowieka i godności ludzkiej, zagwarantowanie swobodnego przepływu osób oraz zapobieganie i zwalczanie nielegalnej imigracji²⁹. Zwrócił też uwagę na znaczenie możliwości określenia wielkości zagrożenia, która wymaga oceny i analizy ryzyka oraz stopnia bezpieczeństwa granic państw członkowskich UE. Jego zdaniem następnym krokiem jest reagowanie polegające na podejmowaniu wspólnych akcji na morzu, lądzie, w powietrzu i odsyłanie nielegalnych imigrantów. Ponadto wiele nadziei wiąże się z projektami pilotażowymi oraz funkcjonowaniem europejskiej sieci patroli, na przykład na Morzu Śródziemnym. Przewidziano również możliwość uruchamiania sił szybkiego reagowania na granicach w sytuacjach nagłych (Zespoły Szybkiego Interweniowania na Granicy – *Rapid Border Intervention Teams* – RABIT)³⁰ oraz Wspólne Zespoły Wsparcia Frontexu (*Frontex Joint Support*

²⁸ Dz.Urz. z 2007 r. L 199, s. 30.

²⁹ Sprawozdanie ze spotkania Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego nt. wolności i bezpieczeństwa w zintegrowanym zarządzaniu granicami Unii Europejskiej, z udziałem delegacji parlamentów narodowych państw członkowskich UE, które odbyło się 30.06.2008 r.; Kancelaria Senatu, sprawozdanie nr 28/2008.

³⁰ Zespoły RABIT mają być tworzone na zasadzie subsydiarności i proporcjonalności, w celu udzielania wsparcia państwom członkowskim znajdującym się w sytuacji szczególnej presji wobec

Teams – FJST). Zadaniami, którym Frontex chce sprostać, są: rozwój zintegrowanej strategii zarządzania granicami, wzrost zaangażowania państw członkowskich, interoperacyjność, współpraca w zakresie określania zadań, stworzenia potencjału i zdolności operacyjnych, zdobycie poparcia opinii publicznej i akceptacji działań agencji.

W komunikacie z 2008 r., zatytułowanym *Sprawozdanie w sprawie oceny i przyszłego rozwoju agencji Frontex*³¹, Komisja Europejska dokonała oceny działalności Frontexu. W 2010 r. opracowano następną ocenę skutków³², o charakterze uzupełniającym, która została oparta na ocenie skutków dołączonej do komunikatu Komisji Europejskiej z 2008 r., zewnętrznej ocenie zleconej przez Zarząd Frontexu, zgodnie z wymogami art. 33 rozporządzenia 2007/2004, zaleceniach Zarządu wynikających z tej oceny oraz konkluzjach Rady Europejskiej. Wynika z niej, że Frontex okazał się bardzo przydatny w tworzeniu ram współpracy między państwami członkowskimi w sytuacji wzmożonej presji, ale współpraca operacyjna jest nadal nieefektywna i niewystarczająca, szczególnie w aspekcie solidarności operacyjnej. Ponadto Frontex nie wykorzystuje swojego potencjału w najlepszy możliwy sposób – ze względu na niejasne lub niewystarczające przepisy prawne.

Zasadniczym problemem jest niewystarczające wyposażenie techniczne udostępniane przez państwa członkowskie (większość udostępnionych statków pochodzi od państwa przyjmującego, a nie od innych państw członkowskich) oraz niewystarczające zasoby ludzkie skierowane do wspólnych działań przez państwa członkowskie. Okazało się, że kompetencje Frontexu w zakresie organizowania wspólnych zespołów wsparcia Frontexu nie zostały oparte na jasno

napływu dużej liczby obywateli państw trzecich, podejmujących próbę nielegalnego przekroczenia granicy zewnętrznej UE. Państwo członkowskie, zwracając się o udział jednostek RABIT w akcji na swoim obszarze, będzie odpowiedzialne za działania służb unijnych. Czasowo znajdują się one wówczas pod kontrolą władz krajowych. Funkcjonariusze jednostek RABIT będą ściśle współpracować ze swoimi kolegami ze straży granicznej krajów członkowskich. Przyjęto regułę, że wszystkie działania jednostki UE będą prowadziły wspólnie z miejscowymi pogranicznikami. Podobne będą też ich zadania. Oprócz operacji ratunkowych na morzu zajmą się patrolowaniem granicy, kontrolą dokumentów i sprawdzaniem osób przekraczających granicę; zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 863/2007 ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji oraz zmieniające rozporządzenie Rady 2007/2004 w odniesieniu do tego mechanizmu i określające uprawnienia i zadania zaproszonych funkcjonariuszy, Dz.Urz. UE z 2007 r. L 199, s. 30.

³¹ Zgodnie z wymogiem zawartym w programie haskim z 2004 r. Komisja Europejska 13.02.2008 r. przyjęła komunikat w sprawie oceny i przyszłego rozwoju agencji Frontex; Komunikat Komisji Europejskiej dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Sprawozdanie w sprawie oceny i przyszłego rozwoju agencji Frontex*, KOM(2008)67; zob. też. *Plan działania służący realizacji programu haskiego*, Dz.Urz. z 2005 r. C 198, s. 1.

³² Dokument roboczy służb Komisji, *Streszczenie oceny skutków uzupełniające*; Wniosek rozporządzenia PE i Rady zmieniający rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex), COM(2010)61 wersja ostateczna, SEC(2010) 149.

określonej podstawie prawnej³³. Frontex musi kierować do państw członkowskich doraźne wnioski o udostępnienie funkcjonariuszy straży granicznej w każdym wypadku indywidualnego działania. Wskazano też na nieefektywną koordynację i działania następcze w odniesieniu do wspólnych działań³⁴ oraz niewystarczającą i nieskuteczną współpracę z państwami trzecimi³⁵, jak również niewykorzystywanie wiedzy specjalistycznej Frontexu do oceny wyników działań państw członkowskich w dziedzinie zarządzania granicami³⁶. Stwierdzono ponadto, że analiza ryzyka przeprowadzana przez agencję mogłaby być pełniejsza, gdyby agencja gromadziła i przetwarzała niektóre rodzaje danych osobowych, co pozwoliłoby jej na lepsze wsparcie operacyjne państw członkowskich. Frontex nie ma uprawnień do oceny ani do reagowania w wypadku niedociągnięć w zakresie stosowania prawa UE, w tym w odniesieniu do praw podstawowych.

Działania koordynowane przez Frontex na morzu skupiają się na poszukiwaniu i ratownictwie. Nie oznacza to, że Frontex wchodzi w rolę Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa. Na służbach SAR spoczywa obowiązek udzielania pomocy na morzu na podstawie umownego i zwyczajowego prawa międzynarodowego. Problemem jest niestosowanie tego prawa przez państwa członkowskie UE w jednolity sposób. Ma to niebagatelne znaczenie dla praktyki stosowania międzynarodowego prawa morza na styku z prawami uchodźców i w duchu obowiązku przestrzegania praw człowieka. Główny problem w tym wypadku polega na rozbieżnościach w określaniu sytuacji, w której konieczne jest udzielenie pomocy. Możliwe są następujące podejścia: część państw członkowskich UE za taką sytuację przyjmuje okoliczności, w których statek jest bliski zatonięcia; inne państwa przyjmują, że wystarczy, że statek jest niezdatny do żeglugi; trzecia opcja zakłada wystąpienie statku z prośbą o pomoc. Zgodnie z zasadami systemu SAR powstanie jakiegokolwiek wątpliwości odnośnie do bezpieczeństwa statku lub ludzi na statku powoduje, że należy powiadomić jednostki SAR i przekazać im wszystkie informacje potrzebne do ustalenia, czy dana sytuacja mieści się w granicach obowiązków spoczywających na służbach SAR.

Parlament Europejski wezwał Komisję Europejską i Frontex do przeprowadzenia badania w celu uzyskania szacunkowych danych dotyczących możliwości nabycia przez Frontex własnego sprzętu oraz do określenia wymogów ewen-

³³ Priorytetem w tym obszarze musi być dostosowanie podstawy prawnej do rzeczywistości – w podstawie prawnej mówi się wyłącznie o „wspieraniu” państw członkowskich przez Frontex, podczas gdy agencja zaczęła także pełnić rolę organu „koordynującego”.

³⁴ Obowiązujące rozporządzenie nie zawiera żadnych przepisów dotyczących przygotowywania, przeprowadzania i oceny działań Frontexu.

³⁵ Agencja nie ma możliwości czynnego wspierania państw trzecich na podstawie swoich ustaleń roboczych.

³⁶ Mało uwagi poświęca się ocenie zdolności systemów zarządzania granicami państw członkowskich do zarządzania zagrożeniami.

tualnego przekształcenia operacji morskich agencji Frontex w straż przybrzeżną UE, bez uszczerbku dla kontroli sprawowanej przez państwa członkowskie nad ich granicami. Zwrócił również uwagę, że pełna efektywność agencji Frontex jest możliwa tylko pod warunkiem spotęgowania wysiłków na działaniach uzupełniających, takich jak readmisja i współpraca z krajami trzecimi, i wezwał Komisję Europejską do zapewnienia wsparcia agencji Frontex w tym zakresie³⁷.

3. PRAWO A OCHRONA GRANIC MORSKICH W KONTEKŚCIE WSPÓŁPRACY OPERACYJNEJ KOORDYNOWANEJ PRZEZ FRONTEX

Zgodność prawa Unii Europejskiej i postępowania państw członkowskich UE z międzynarodowym prawem morza obejmuje przestrzeganie i wykonywanie obowiązku – o zasadniczym znaczeniu w międzynarodowym prawie morza – przez kapitana statku w zakresie niesienia pomocy na morzu. Ma ona fundamentalne znaczenie dla ochrony integralności morskich służb poszukiwania i ratownictwa. Znajduje to swoją podstawę prawną w normach międzynarodowego prawa zwyczajowego oraz w postanowieniach umów międzynarodowych, takich jak Konwencja NZ o prawie morza z 1982 r. (UNCLOS)³⁸ i Międzynarodowa konwencja o bezpieczeństwie życia na morzu z 1974 r. (SOLAS)³⁹. Obowiązek niesienia pomocy skierowany jest do rządów państw i Centrów Koordynacji Ratownictwa (RCCs)⁴⁰.

Przekroczenie granicy państwowej w rozumieniu przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 562/2006 ustanawiającego wspólnoto-

³⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 22.04.2009 r. w sprawie wspólnej polityki imigracyjnej dla Europy: zasady, działania i narzędzia, 2008/2331(INI).

³⁸ Konwencja o prawie morza odnosi się do obowiązku udzielania pomocy. Art. 98 ust. 1 UNCLOS z 1982 r. stanowi, że każde państwo zobowiązuje kapitana statku pływającego pod jego banderą, jeśli kapitan może to uczynić bez narażenia na poważne niebezpieczeństwo statku, załogi lub pasażerów: (a) do niesienia pomocy każdej osobie na morzu, znajdującej się w niebezpieczeństwie; (b) do pospieszenia możliwie najszybciej na pomoc osobom znajdującym się w niebezpieczeństwie, jeżeli został on powiadomiony o potrzebie udzielenia im pomocy, o ile można rozsądnie oczekiwać od niego takiego działania; (c) do niesienia, po zderzeniu, pomocy drugiemu statkowi, jego załodze i pasażerom oraz, jeżeli to możliwe, do podania drugiemu statkowi nazwy własnego statku, swojego portu rejestracji oraz najbliższego portu, do którego zawinie.

³⁹ Rozdział V, 33(1) konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu – SOLAS 1974.

⁴⁰ Art. 98 ust. 2 UNCLOS stanowi, że każde państwo nadbrzeżne udziela poparcia tworzeniu, działaniu i utrzymywaniu odpowiedniej i skutecznej służby poszukiwawczej i ratowniczej w celu zapewnienia bezpieczeństwa na morzu i ponad nim oraz, jeżeli okoliczności tego wymagają, współdziała ono w tym celu z sąsiednimi państwami na podstawie wzajemnych umów regionalnych; por. też rozdział V(7) SOLAS ze zmianami oraz rozdział 1.3.2. konwencji o poszukiwaniu i ratownictwie (SAR) ze zmianami i Wytyczne dotyczące traktowania osób uratowanych na morzu (*Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea*), Res. MSC.167(78) przyjęta w maju 2004 r. przez MSC razem ze zmianami do SAR i SOLAS.

wy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice⁴¹ odbywa się na zasadach określonych w kodeksie granicznym Schengen. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za kontrolowanie swojej części zewnętrznej granicy strefy Schengen. Każdy funkcjonariusz straży granicznej pełniący służbę w innym państwie członkowskim wykonuje polecenia organów tego państwa członkowskiego. Wszelkie decyzje o odmowie wjazdu osoby podejmują wyłącznie funkcjonariusze straży granicznej tego państwa członkowskiego, na którego terytorium dana osoba zamierza wjechać. Wszelkie decyzje związane z powrotem osoby mogą być podejmowane wyłącznie przez organ krajowy państwa członkowskiego. Zarządzanie granicami stanowią kompetencje dzielone między UE i jej państwa członkowskie. Państwa członkowskie są zobowiązane do zachowania zgodności prawa krajowego z prawem unijnym. Celem nowelizacji prawa polskiego w tym zakresie było uściślenie zasad współpracy Polski z Frontexem w zakresie wzmocnienia bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej⁴².

Frontex nie może narzucać żadnych działań na terytorium ani na granicy państwa członkowskiego bez zgody danego państwa członkowskiego⁴³. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na decyzję Rady (wniosek) uzupełniającą kodeks graniczny Schengen w odniesieniu do ochrony granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Europejską Agencję ds. Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej oraz na *Wytyczne dotyczące działań FRONTEX-u na morzu*, które stanowią załącznik do tej decyzji. Zawarto w nich zasady ogólne; określono kroki, jakie należy podjąć, dokonując przechwycenia statku lub innej jednostki pływającej; odniesiono się do sytuacji związanych z koniecznością podjęcia poszukiwań i akcji ratowniczej w trakcie działań; określono plan operacyjny sprowadzenia na ląd.

Zasady ogólne Wytycznych. W punktach poświęconych zasadom ogólnym stwierdzono, że przeznaczone do działań związanych z ochroną granic środki należy stosować w sposób niezagrażający bezpieczeństwu przechwyconych lub uratowanych osób oraz bezpieczeństwu jednostek uczestniczących w działaniach. Natomiast w trakcie działania należy uwzględniać szczególne potrzeby dzieci, ofiar handlu ludźmi, osób potrzebujących pilnej pomocy medycznej, osób potrzebujących ochrony międzynarodowej oraz innych osób znajdujących się w trudnej sytuacji. Ponadto wskazano, że *Wytyczne* powinny być stosowane

⁴¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 562/2006 z 15.03.2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz.Urz. UE z 2006 r., L 150, s. 1.

⁴² Ustawa o ochronie granicy państwowej została znowelizowana ustawą z 3.10.2008 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2008 r., Nr 195, poz. 1199.

⁴³ Frontex nie może być właścicielem wyposażenia na przykład statku morskiego lub statku powietrznego, ani nie może zapewniać pracowników (spośród własnego personelu) do obsługi takiego wyposażenia.

przez państwa członkowskie zgodnie z prawami podstawowymi. Państwa członkowskie powinny dbać o to, żeby członkowie straży granicznej, którzy biorą udział w działaniach związanych z ochroną granic, byli szkoleni w zakresie odpowiednich przepisów odnoszących się do praw podstawowych i prawa dotyczącego uchodźców oraz znali międzynarodowe normy dotyczące poszukiwań i ratownictwa.

Przechwycenie. Przy dokonywaniu przechwycenia statku należy przede wszystkim zidentyfikować jednostkę z zachowaniem wszelkich zasad ostrożności i bezzwłocznie przekazać informacje dotyczące statku do centrum koordynacyjnego, ustanowionego w ramach koordynowanych przez Frontex działań na morzu. Jeśli statek wpływa lub wpłynął do strefy przyległej lub na morze terytorialne państwa członkowskiego UE nieuczestniczącego w działaniach, informacje dotyczące statku należy przekazać centrum koordynacyjnemu, które z kolei poinformuje odpowiednie państwo członkowskie. Informacje dotyczące statku podejrzanego o udział w innych nielegalnych działaniach na morzu, niewchodzących w zakres działania Frontexu, należy przekazać centrum koordynacyjnemu, które je przekaże odpowiedniemu państwu członkowskiemu lub państwom członkowskim.

W *Wytycznych* określono, że czynności podejmowane w trakcie działań związanych z ochroną granic wobec statków lub innych środków żeglugi morskiej, w odniesieniu do których istnieją uzasadnione przesłanki, aby podejrzewać, że na ich pokładzie znajdują się osoby mające zamiar ominięcia kontroli na przejściach granicznych, mogą obejmować:

- zażądanie informacji i dokumentacji dotyczącej praw własności, rejestracji i aspektów związanych z podróżą, jak również dotyczącej tożsamości, obywatelstwa i innych istotnych danych osób na pokładzie;
- zatrzymanie statku, wejście na jego pokład, przeszukanie statku i jego ładunku oraz przesłuchanie osób znajdujących się na pokładzie;
- poinformowanie osób na pokładzie, że nie są upoważnione do przekroczenia granicy oraz że osobom kierującym statkiem może grozić kara za umożliwienie podróży;
- przejście statku i zatrzymanie osób znajdujących się na pokładzie;
- nakazanie statkowi, żeby zmienił swój kurs w celu opuszczenia mórz terytorialnych lub strefy przyległej, albo uniknięcia wpłynięcia na morza terytorialne lub do strefy przyległej oraz eskortowanie statku bądź pozostanie w jego pobliżu, dopóki nie przyjmie takiego kursu;
- skierowanie statku lub osób znajdujących się na jego pokładzie do kraju trzeciego albo przekazanie statku lub osób znajdujących się na jego pokładzie krajowi trzeciemu w inny sposób;
- skierowanie statku lub osób znajdujących się na jego pokładzie do przyjmującego państwa członkowskiego lub innego państwa członkowskiego uczestniczącego w działaniach.

Powyższe czynności należy podejmować w obszarze:

- morza terytorialnego i strefy przyległej, po wydaniu na nie zezwolenia przez przyjmujące państwo członkowskie oraz zgodnie z jego instrukcjami przekazanymi jednostce uczestniczącej w działaniach za pośrednictwem centrum koordynacyjnego. W tym celu jednostka uczestnicząca w działaniach powinna za pośrednictwem centrum koordynacyjnego powiadomić przyjmujące państwo członkowskie o tym, czy kapitan przechwyconego statku poprosił o powiadomienie przedstawicielstwa dyplomatycznego lub konsularnego państwa bandery;
- wyłącznej strefy ekonomicznej i morza otwartego, jeśli statek podnosi banderę państwa członkowskiego uczestniczącego w działaniach lub posiada znaki rejestracji wskazujące na przynależność do takiego państwa; środki te podejmuje się po wydaniu na nie zezwolenia przez państwo bandery. Urzędnik reprezentujący to państwo członkowskie w centrum koordynacyjnym powinien być upoważniony do udzielenia lub przekazania takiego zezwolenia.

Jeśli statek podnosi banderę państwa członkowskiego nieuczestniczącego w działaniach lub kraju trzeciego bądź posiada znaki rejestracji takiego państwa lub kraju, należy zwrócić się odpowiednią drogą do państwa bandery o potwierdzenie rejestracji tego statku oraz – w wypadku potwierdzenia jego przynależności państwowej – należy zwrócić się do państwa bandery o wydanie zezwolenia na podjęcie środków. Należy powiadomić centrum koordynacyjne o każdej wymianie informacji z państwem bandery.

W *Wytycznych* podkreślono, że w wypadku, gdy istnieją uzasadnione przesłanki, aby przypuszczać, że statek, pomimo podnoszenia obcej bandery lub odmowy wywieszenia swojej bandery, ma w rzeczywistości taką samą przynależność państwową, jak jednostka uczestnicząca w działaniach, jednostka ta powinna przystąpić do zweryfikowania prawa statku do posługiwania się podnoszoną przez niego banderą. W tym celu jednostka może wysłać do podejrzanego statku łódź pod dowództwem funkcjonariusza. Jeżeli sprawdzenie dokumentów nie rozwieje wątpliwości, jednostka uczestnicząca w działaniach powinna przystąpić do dalszej kontroli pokładu statku, którą należy przeprowadzić z zachowaniem wszelkich możliwych względów. Odpowiednią drogą należy skontaktować się z państwem, do którego bandery statek ma rzekomo prawo.

Natomiast w sytuacji, gdy istnieją uzasadnione przesłanki, żeby przypuszczać, że statek – mimo podnoszenia obcej bandery lub odmowy wywieszenia swojej bandery – ma w rzeczywistości przynależność państwową innego państwa członkowskiego uczestniczącego w działaniach, prawo statku do podnoszenia tej bandery należy zweryfikować po wydaniu zezwolenia przez odpowiednie państwo członkowskie. Urzędnik reprezentujący to państwo członkowskie w centrum koordynacyjnym powinien być upoważniony do udzielenia lub przekazania takiego zezwolenia. Jeśli okaże się, że podejrzenia dotyczące przy-

należności państwowej statku były uzasadnione, należy podjąć środki po wydaniu na nie zezwolenia przez państwo bandery.

Środki są podejmowane również wtedy, gdy istnieją wiarygodne przesłanki, żeby podejrzewać, że statek bierze udział w przemyśle migrantów drogą morską w rozumieniu protokołu przeciwko przemytowi imigrantów drogą lądową, morską i powietrzną, uzupełniającego Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej⁴⁴. Należy uznać, że statek nie posiada przynależności państwowej lub może zostać uznany za statek bez przynależności państwowej, jeśli żadne państwo nie udzieliło temu statkowi prawa do podnoszenia swojej bandery lub jeśli statek podnosi banderę dwóch lub większej liczby państw, posługując się nimi w zależności od okoliczności.

Zgodnie z *Wytycznymi* w oczekiwaniu na wydanie zezwolenia przez państwo bandery lub w razie jego braku należy obserwować statek z odległości pozwalającej na zachowanie ostrożności. Nie należy podejmować żadnych innych środków bez wyraźnego zezwolenia państwa bandery, z wyjątkiem środków koniecznych do przeciwdziałania nieuchronnemu zagrożeniu życia osób, jak w sytuacjach związanych z koniecznością poszukiwań i akcji ratowniczej w trakcie działań, bądź z wyjątkiem środków wynikających z odpowiednich porozumień dwustronnych lub wielostronnych, lub jeśli statek nie wpłynął do strefy przyległej. Wszelkie czynności operacyjne na morzu terytorialnym państwa członkowskiego nieuczestniczącego w działaniach lub na morzu terytorialnym państwa trzeciego należy realizować zgodnie z zezwoleniem i instrukcjami państwa nadbrzeżnego. Należy informować centrum koordynacyjne o każdej wymianie informacji z państwem nadbrzeżnym oraz o wszelkich działaniach następczych.

Sytuacje związane z koniecznością poszukiwań i akcji ratowniczej w trakcie działań. Jednostki uczestniczące w działaniach udzielają pomocy każdemu statkowi lub osobie znajdującej się w niebezpieczeństwie na morzu. Pomocy udziela się bez względu na obywatelstwo lub status osób wymagających pomocy oraz bez względu na okoliczności, w jakich się znajdują. W wypadku zaistnienia w trakcie danego działania niepewności lub obaw dotyczących bezpieczeństwa statku bądź jakiegokolwiek osoby znajdującej się na jego pokładzie jednostka uczestnicząca w działaniach powinna przesłać możliwie szybko wszelkie dostępne informacje do ratowniczego centrum koordynacyjnego odpowiedzialnego za region działań poszukiwawczych i ratowniczych, w którym ma miejsce dana sytuacja. W wypadku, gdy ratownicze centrum koordynacyjne kraju trzeciego odpowiedzialne za dany region działań poszukiwawczych i ratowniczych nie odpowiada na powiadomienie przekazane przez jednostkę uczestniczącą w działaniach, jednostka ta powinna skontaktować się z ratowniczym centrum koordynacyjnym w przyjmującym państwie członkowskim, które znajduje się najbliższej sytuacji. Czekając na instrukcje ratowniczego centrum koordynacyjnego

⁴⁴ Dz. U. z 2005 r., Nr 18, poz. 158 i 162.

go, jednostki uczestniczące w działaniach powinny podjąć wszelkie stosowne środki niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa osób będących celem działań. Jednostki uczestniczące w działaniach powinny wziąć pod uwagę wszelkie istotne aspekty, a w szczególności, czy:

- statek wystąpi z prośbą o pomoc;
- statek jest zdolny do żeglugi morskiej i czy istnieje prawdopodobieństwo, że statek nie dotrze do swojego miejsca docelowego;
- nie występuje przeciążenie statku (liczba pasażerów i rodzaj statku);
- zasoby paliwa, wody, żywności są wystarczające, by dotrzeć do brzegu;
- jest obecna wykwalifikowana załoga i kapitan statku;
- jest dostępny sprzęt ratunkowy, nawigacyjny i komunikacyjny;
- są pasażerowie pilnie wymagający pomocy medycznej;
- na pokładzie znajdują się zmarli;
- są obecne ciężarne kobiety i dzieci,

i przekazać swoją ocenę właściwemu ratownicznemu centrum koordynacyjnemu oraz informację o warunkach pogodowych i warunkach na morzu.

W *Wytocznych* podkreślono, że istnienie sytuacji nadzwyczajnej nie powinno być uzależnione wyłącznie od faktu zwrócenia się z prośbą o pomoc ani nią uwarunkowane. W sytuacjach, w których uznaje się, że statek znajduje się w stanie wyjątkowym, lecz pomimo to osoby przebywające na jego pokładzie odmawiają przyjęcia pomocy, jednostka uczestnicząca w działaniach powinna powiadomić ratownicze centrum koordynacyjne i kontynuować wypełnianie obowiązku z zachowaniem ostrożności, podejmując wszystkie środki niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa osobom będącym celem działań, unikając jednocześnie wszelkich czynności, które mogłyby pogorszyć sytuację bądź zwiększyć niebezpieczeństwo uszczerbku na zdrowiu lub utraty życia.

Ponadto należy możliwie szybko powiadomić centrum koordynacji działań o wszelkich kontaktach z ratowniczym centrum koordynacyjnym oraz o działaniach podejmowanych przez jednostkę uczestniczącą w akcji. Jeśli nie można uznać lub nie uznaje się, że statek znajduje się w sytuacji nadzwyczajnej lub że zakończono działania poszukiwawcze i ratownicze, jednostka uczestnicząca w akcji, w konsultacji z centrum koordynacji, powinna wznowić działania zgodnie z postępowaniem w ramach przechwycenia.

Sprowadzenie na ląd. Plan operacyjny powinien określać sposoby sprowadzenia przechwyconych lub uratowanych osób na ląd zgodnie z prawem międzynarodowym i wszelkimi obowiązującymi umowami dwustronnymi. Z zastrzeżeniem sytuacji, w których istnieją istotne podstawy, żeby sądzić, że osoby zostałyby poddane torturom bądź innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu, lub karom, albo sytuacji, w których istnieje niebezpieczeństwo wydalenia lub powrotu do takiego kraju, należy dać pierwszeństwo sprowadzeniu na ląd w kraju trzecim, z którego dane osoby wyruszyły lub przez którego morze terytorialne lub region działań poszukiwawczych i ratowniczych przepłynęły,

albo, jeśli to nie jest możliwe, sprowadzeniu na ląd w miejscu znajdującym się najbliżej pod względem geograficznym, gdzie można tym osobom zapewnić bezpieczeństwo.

Zgodnie z *Wytycznymi* nie należy sprowadzać na ląd ani w żaden inny sposób przekazywać władzom państwa osób, w odniesieniu do których istnieją istotne podstawy, aby sądzić, że zostałyby poddane torturom, innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu, karom. Dotyczy to również sytuacji, gdy istnieje niebezpieczeństwo wydalenia lub powrotu do takiego państwa. Osobom przechwyconym lub uratowanym należy udzielić informacji we właściwy sposób, aby mogły wyjaśnić, jakie istnieją podstawy, żeby sądzić, że zostałyby poddane takiemu traktowaniu w planowanym miejscu zejścia na ląd. Należy powiadomić centrum koordynacyjne o obecności osób i przekazać te informacje właściwym władzom w przyjmującym państwie członkowskim.

WNIOSKI

Działania prowadzone przez Frontex muszą być zgodne z normami prawa międzynarodowego, zarówno z międzynarodowym prawem umownym, jak i prawem zwyczajowym, które jest fundamentem umów z zakresu prawa morza i stanowi jedną z podstaw morskich porządków krajowych państw członkowskich UE. Poza normami prawa morza nie mniej istotne znaczenie ma w tym wypadku przestrzeganie praw człowieka, w szczególności godności ludzkiej oraz praw uchodźców, prawa do azylu i zasady *non-refoulement*. Spojrzenie przez pryzmat tych norm na praktykę, która dotyczy państw członkowskich UE z powodu usilnej i naglącej potrzeby rozwiązania problemu *irregular migration*, nie pozostawia wątpliwości, że istnieje tu problem nie tylko regionalny, ale również globalny. Być może dążenia do łamania zasady *non-refoulement* nie budziłyby takich dyskusji, gdyby oceny skuteczności przyjmowanych rozwiązań były generalnie pozytywne. Trudno dzisiaj powiedzieć, na czym ma polegać otwartość Unii Europejskiej, zwłaszcza wobec wyraźnej tendencji odgradzenia się murem od problemu *irregular migration* na Morzu Śródziemnym. Paradoksalnie nie należy również zapominać o korzyściach gospodarczych, które wynikają z przybywania na terytorium UE imigrantów z państw trzecich.

Frontex rozpoczął realizację misji morskich u wybrzeży państw członkowskich położonych na południu Europy. Skuteczność misji morskich zależy od współpracy z państwami trzecimi, z których przybywają imigranci. Frontex podjął się przeprowadzenia misji morskiej o nazwie Hera u wybrzeży Wysp Kanaryjskich, która zakończyła się sukcesem, doprowadzając do zmniejszenia liczby nielegalnych imigrantów przybywających na Wyspy Kanaryjskie. Natomiast misja morska Nautilus prowadzona w centralnej części obszaru Morza

Śródziemnego nie przyniosła pożądanych efektów, doszło do zwiększenia liczby osób przybywających nielegalnie z państw trzecich.

Parlament Europejski słusznie podkreślił, że Frontex „nie stanowi *panaceum* na wszystkie problemy wynikające z nielegalnej imigracji”⁴⁵. Podkreśla też, że strategia rozwoju Frontexu jest okazją do sprawdzenia niezawodności zasady „wiążącej solidarności” między państwami członkowskimi w celu dokonania wyboru odpowiedniego *modus operandi* dla zagwarantowania bezwarunkowego udostępnienia zasobów materialnych z Centralnego Rejestru Dostępnego Wyposażenia Technicznego (*Centralised Records of Available Technical Equipment* – CRATE) oraz ludzkich, koniecznych do skutecznego działania Frontexu.

Pewnym optymizmem napawają słowa hiszpańskiego parlamentarzysty europejskiego, Javiera Moreno Sáncheza, którego zdaniem „unijne służby graniczne” przyczynią się do „wzrostu solidarności i zapewnią wzajemną pomoc przy monitorowaniu zewnętrznych granic Unii Europejskiej, będą ratować ludzkie życie, szczególnie na wodach śródziemnomorskich i atlantyckich, oraz pozwolą traktować z godnością imigrantów, którzy próbują nielegalnie wkroczyć na terytorium UE”. Można tylko żywić nadzieję na to, że ta piękna wizja nie rozbije się o równie piękne, niemniej jednak często skaliste, europejskie wybrzeża Morza Śródziemnego.

MARITIME BORDER PROTECTION IN THE EUROPEAN UNION. IRREGULAR MIGRATION IN THE MEDITERRANEAN (Summary)

Member states of the European Union face a growing number of irregular migrants attempting to cross the Union's maritime border in the Mediterranean. An illegal transfer route there allows tens of thousands to enter the EU, mostly from Africa and Asia.

The southern EU states of Italy, Malta, Greece and Spain cope with the problem with increasing difficulty. Their border enforcement authorities are to be aided by EU's specialized Rapid Border Intervention Teams (RABITs). The task of coordinating the measures lies ahead of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex), based in Warsaw. Frontex began its operations in October 2005.

⁴⁵ Ocena oraz przyszły rozwój agencji FRONTEX i europejski system nadzoru granic EUROSUR, Dz.Urz. z 2010 r. C 45.

The European Parliament took position on the issue irregular migration in the Mediterranean and called upon the Commission and the Council to strengthen the efforts against human trafficking and smuggling. The problem has also been addressed by European Economic and Social Committee and Committee of the Regions.