

УДК 327

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran220214147>

Ольга ПОТЕМКИНА

## БОЛЬШЕ ПОЛНОМОЧИЙ – БОЛЬШЕ ПРОБЛЕМ: ЕВРОПАРЛАМЕНТ ПРОТИВ АГЕНТСТВА ФРОНТЕКС

**Аннотация.** В статье анализируются обвинения, выдвинутые прессой против агентства Фронтекс (Европейской службы пограничной и береговой охраны – ЕСПБО). Расследования СМИ выявили несоответствие нормам европейского и международного права в операциях агентства, в том числе нарушение прав мигрантов в ходе поисково-спасательных операций в море: разворачивание лодок, превышение полномочий во время высылки получивших отказ в убежище. Автор представляет позиции Совета и Комиссии, подчёркивая, что деятельность и репутация ЕСПБО очень важны для руководства ЕС, так как реформа агентства – один из немногих пунктов программного документа «Пакт о миграции и убежище», не вызывающий возражений со стороны государств-членов. В статье затронуты и вопросы вооружения персонала агентства, которое невозможно организовать без чёткого правового обоснования. Соглашаясь с утверждением Комиссии о том, что повышенное внимание к деятельности Фронтекс вызвано перспективами расширения его полномочий, увеличения штатов и финансирования, автор всё же приходит к заключению, что проблемы агентства отражают неудовлетворительное состояние политики миграции и убежища ЕС в целом.

**Ключевые слова:** Фронтекс, Европейская служба пограничной и береговой охраны, права человека, выдворение мигрантов, Пакт о миграции и убежище, спасательные операции в море.

Фронтекс (фр. *Frontières extérieures*) или Европейская служба пограничной и береговой охраны (ЕСПБО), созданный для координации деятельности национальных пограничных служб, начал работать в 2004 г., имея скромный бюджет<sup>1</sup> и малочисленный персонал. Но миграционный кризис 2015–2016 г. изменил его судьбу. Кроме статуса агентства, Фронтекс получил новый мандат на создание к 2027 г. собственного 10-тысячного Постоянного корпуса пограничной и береговой охраны и право на «пограничную интервенцию», т.е. фактическое вмешательство в обеспечение безопасности границы государства-члена, правда, с его согласия, в случае, если национальные пограничные войска не справляются с чрезвычайным миграционным притоком.

В одном из интервью в декабре 2019 г. действующий исполнительный директор Фронтекс Фабриус Леггери объявил, что агентство под его руководством плавно перейдёт к выполнению своих новых расширенных функций. Но как только агентство получило больше прав и возможностей, что свидетельствует о росте наднационального компонента в управлении

---

© Потемкина Ольга Юрьевна – доктор политических наук, главный научный сотрудник, руководитель Отдела исследований европейской интеграции ИЕ РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: [olga\\_potemkina@mail.ru](mailto:olga_potemkina@mail.ru).

Статья поступила в редакцию: 01.04.2021.

<sup>1</sup> Первоначальный бюджет Фронтекс составлял 6 млн евро, увеличился до 460 млн евро в 2020 г., финансирование в размере 5,6 млрд евро запланировано на 2021–2027 гг.

границами ЕС, на руководство посыпались обвинения в превышении полномочий и неудовлетворительном управлении его деятельностью.

Как следует из названия, основная цель ЕСПБО – не допускать незаконного пересечения внешней границы ЕС. В то же время в её мандате чётко прописана необходимость действовать в полном соответствии с основными правами человека<sup>1</sup>. Таким образом, уже самим законодательством было заложено противоречие между функциями пограничного контроля и соблюдением прав в рамках политики миграции и убежища ЕС, что особенно проявилось в ходе операций Фронтекс в Средиземном море. Ещё в 2008 г. первый директор агентства Илка Лайтинен признал, что одна из операций – «Наутилус» провалилась, поскольку фактически способствовала нелегальному въезду в ЕС спасённых в море мигрантов, т.е. агентство выступило в роли контрабандистов и торговцев людьми. В то же время Лайтинен не отрицал, что Фронтекс разворачивал лодки мигрантов на внешних границах. На этом фоне защита фундаментальных прав и противодействие нелегальным пересечениям границы стали вечной проблемой работы агентства в целом.

### Фронтекс и права человека

Расследования осенью 2020 г. ряда СМИ, в том числе германского журнала *Der Spiegel*, выявили, что Фронтекс был причастен к нескольким инцидентам с разворачиванием лодок просителей убежища, пересекающих Эгейское море между Турцией и Грецией, во всяком случае, должностные лица агентства были осведомлены о незаконных действиях греческих пограничников и не помешали им. Было задокументировано 6 случаев, когда офицеры Фронтекс присутствовали, но не реагировали на разворот в греческих водах в сторону Турции лодок с просителями убежища, которые, таким образом, не получили права ходатайства. Кроме того, журналисты обвиняли сотрудников агентства в использовании собак для охоты за мигрантами, а также применении перцовых баллончиков и дубинок, особенно вдоль границ ЕС в Болгарии, Венгрии и Греции<sup>2</sup>.

В ответ на обвинения агентство провело внутреннее расследование, объявило о некоторых недостатках своей деятельности и признало, что нуждается в «новой культуре», однако отрицало факты нарушения прав мигрантов. В то время Комиссия, ссылаясь на механизм внутреннего контроля агентства, отказалась допустить, что Фронтекс не вполне соблюдает нормы международного права.

Однако после участившихся сообщений о разворачивании лодок мигрантов в море, фактическом их выдворении, Ильва Йоханссон, член Комиссии ЕС по внутренним делам, курирующая миграцию, выступила с критикой в адрес главы агентства Фабриса Леггери и потребовала прояснить, соблюдало ли агентство предписанные её мандатом правила, и представить отчёт. Однако внутренние расследования агентства не подтвердили эти факты. Исполнительный директор ЕСПБО заверил, что, представленные журналистами снимки, сделанные на месте происшествия в Эгейском море, не демонстрируют доказательств выдворения или протеста участия сотрудников Фронтекс в разворотах лодок. В общей сложности рабочая группа агентства рассмотрела 13 утверждений о выдворении мигрантов и представила свои выводы, признав недостатки в системе мониторинга и отчётности и предложив рекомендации для улучшения работы агентства, но при этом Леггери не нашёл никакого нарушения основных прав ни в предварительном, ни в окончательном вариантах доклада группы.

<sup>1</sup> Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard. Official Journal of the European Union. L 295. 14.11.2019.

<sup>2</sup> Der Spiegel. №44. 24.10.2020.

Тогда же члены Комитета Европарламента по гражданским свободам (LIBE) вспомнили, что это был не первый случай, когда правомерность действий Фронтекс ставилась под сомнение: в конце февраля – начале марта 2020 г. во время инцидента на границе Греции и Турции Фронтекс также был на месте, чтобы помочь Греции провести операции, которые некоторые евродепутаты описали как отеснение мигрантов от границ ЕС.

Выступление в Европарламенте 1 декабря 2020 г. исполнительного директора агентства Леггери в связи с обвинениями в выдворении мигрантов не развеяло опасений Комитета LIBE. Депутаты интересовались различными случаями предполагаемого разворота лодок мигрантов в Эгейском море, выявленными прессой. Однако глава Фронтекс настаивал на законности операций, поставленных под сомнение. Леггери тщательно разобрал каждый случай, пояснив, что решения по этим операциям принимало не агентство, а правительство страны прибытия ищущих убежище, а именно Греции.

Евродепутаты также задавали Леггери вопросы по поводу рекрутирования сотрудников, в должностные обязанности которых входит мониторинг соответствия операций Фронтекс защите прав мигрантов, о разработке доступной процедуры подачи жалоб и отчётности о серьёзных нарушениях. Ответственный за соблюдение прав должен руководить группой из 40 человек, нанимать которых агентство, по мнению депутатов, явно не спешило, не считая эту задачу приоритетной и перекладывая ответственность за задержку на Комиссию. Так, СМИ отметили «хаос и отсутствие прозрачности» в процессе рекрутирования, сообщая о жалобах десятков новых сотрудников, вызванных в штаб-квартиру Фронтекс в Варшаве для отправки в тренировочный лагерь в Италии и застрявших там на несколько недель в разгар пандемии без ясных инструкций и перспектив.

Опасаясь усиления критики, Фронтекс сделал упреждающий шаг: после решения Суда ЕС, обязывающего Венгрию прекратить выдворение ищущих убежище, агентство в декабре 2021 г. объявило о прекращении деятельности в стране<sup>1</sup>. До этого ЕСПБО несколько лет проводила операции в Восточной Европе и на Балканах, включая южную границу Венгрии. Фронтекс отправлял своих сотрудников для координации действий пограничных служб, транспортные средства с тепловизорами, патрульные машины, самолёты и вертолёты. Директор Леггери полностью поддержал решение Суда, заявив: «Наши совместные усилия по защите внешних границ Европейского союза могут увенчаться успехом только в том случае, если мы обеспечим полное соответствие нашего сотрудничества и деятельности законам ЕС»<sup>2</sup>. Более того, в соответствии со ст. 46 Регламента 2019 г., агентство приступило к разработке критериев приостановки своей деятельности в случае, если на границе государства-члена выявлено нарушение прав мигрантов.

Однако намерения ЕСПБО соответствовать европейским ценностям в своих действиях, по-видимому, не вполне впечатлили Европарламент, и в конце 2020 г. после слушаний в парламенте, в ходе которых Леггери отрицал какую-либо причастность агентства к выдворению мигрантов, несколько депутатов призвали к его отставке. Но директор не намерен был покидать свой пост, заявив, что пристальное внимание к агентству вызвано грядущим изменением его роли в охране границы Евросоюза, расширением полномочий и штата. В этой связи

<sup>1</sup> Постановление о нарушениях законодательства ЕС: ограничение доступа к процедуре предоставления убежища, незаконное задержание ищущих убежища в транзитных зонах и депортация граждан третьих стран, незаконно пребывающих в пограничную зону, с нарушением их прав Суд ЕС вынес 17 декабря 2020 г. Judgment of the Court (Grand Chamber). Case C-808/18. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=C62265F05CC7F3CCA626D13805ADFABA?text=&docid=235703&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=19251414> (дата обращения 29.03.2021).

<sup>2</sup> Bulletin Quotidien Europe. №12625. 18.12.2020.

Леггери позитивно встретил предложение Европарламента создать специальную рабочую группу для расследования деятельности агентства. Подобные группы уже контролируют деятельность Европола, а также функционирование шенгенской зоны.

Леггери находится под обстрелом и со стороны Агентства ЕС по борьбе с мошенничеством ОЛАФ, которое в январе 2020 г. открыло расследование по аналогичным обвинениям в развороте лодок мигрантов, преследованиях сотрудников со стороны высших должностных лиц агентства и неправомερных действиях, которые, создавая «атмосферу страха и недоверия», блокировали деятельность агентства. Помимо этого, ОЛАФ расследует дело о мошенничестве в ЕПБО с участием польской IT-компанияи.

### Позиции Совета и Комиссии

Объяснения по поводу предъявленных Фронтексу обвинений вынужден был давать и Эдуарду Кабрита, министр внутренних дел Португалии, в ходе выступления перед Комитетом Европарламента по гражданским свободам, интересовавшимся программой деятельности председательства его страны в Совете. Министр, как и Комиссия, признал важную роль реформы агентства в осуществлении Пакта о миграции и убежище, и заверил депутатов, что итоги расследования обвинений будут детально рассмотрены в Совете.

В отличие от члена Комиссии Ильвы Йоханссон, которая периодически критикует руководство ЕСПБО, поддержку директору регулярно оказывает Вице-председатель Комиссии Маргаритис Схинас, отвечающий за продвижение европейского образа жизни, называя обвинения против Фронтекс «искушением сопротивляться поворотному моменту в деятельности агентства», кризисом роста от «эмбриона к гиганту»<sup>1</sup>. Позиция Комиссии вполне объяснима: запланированная реформа Фронтекс и расширение его полномочий – центральная часть «Пакта о миграции и убежище», один из немногих пунктов программы, который не вызывает споров и дискуссий в Совете. Поэтому Комиссия не разделяет обеспокоенности Европарламента и считает, что все административные трудности переходного периода в жизни агентства могут быть решены его руководством «ясно и убедительно».

В то же время Комиссия представила ЕСПБО рекомендации и пояснения относительно правил спасательных операций, отметив, что пограничникам следует опрашивать спасенных или перехваченных лиц до их высадки на берег и рассматривать их дела в индивидуальном порядке, а «коллективные высылки» не допустимы. Кроме того, мигранты не могут быть автоматически лишены прав в случае, если они прибыли не в пограничный пункт, а высадились в другом месте, но позже попросили убежища.

Рабочая группа Комитета Европейского парламента по гражданским свободам, которой было поручено расследование обвинений против агентства, начала работать 23 февраля 2021 г., получив задание регулярно собираться для оценки соблюдения прав и законодательства на внешних границах Евросоюза.

Встретившись через месяц, евродепутаты направили свою критику не только на агентство, но и на Комиссию в лице Ильвы Йоханссон, укорив её за задержку с обоснованием полномочий Фронтекс в пользовании оружием и участии в поисково-спасательных операциях. Днём раньше перед Комитетом ЛИБЕ выступила Дуня Миятович, Комиссар Совета Европы по правам человека, с докладом о результатах спасательных операций в Средиземном море. Участники слушаний были шокированы фактами: доклад зафиксировал 26 тыс. смертных случаев, которые, по мнению Совета Европы, можно было предотвратить посредством своевременных и адекватных мероприятий. Кроме того, Миятович указала на 20 тыс. перехватов

<sup>1</sup> Ibid. № 12667. 27.02.2021.

лодок с мигрантами и возвращения их в Ливию с ведома властей стран Евросоюза, которые подвергли их, таким образом, серьёзной опасности<sup>1</sup>.

### «Потёмкинский корпус»?

Провалы в вербовке и обучении персонала вкупе с обвинениями в нарушении прав мигрантов изрядно испортили репутацию агентства, однако оказались не единственной его головной болью. Помимо участия в осуществлении пограничного контроля и поисково-спасательных операциях, личному составу Постоянного корпуса Фронтекс предстоит заниматься борьбой с трансграничной преступностью, незаконным ввозом мигрантов и терроризмом, при этом в нынешнем мандате агентства отсутствуют необходимые правовые положения, дающие право приобретать, регистрировать, хранить и перевозить огнестрельное оружие. Фронтекс поднял эту проблему в докладе, представленном Совету ЕС в апреле 2020 г., а через полгода группа Европарламента Европейские объединённые левые/Лево-зелёные Севера, обратившись с соответствующим письменным запросом в Комиссию, получила ответ, что правила приобретения вооружения для персонала Фронтекс и его транспортировки в места проведения операций находятся в процессе уточнения.

Пока же законодательство Польши, где расположена штаб-квартира агентства, не позволяет рассматривать ЕСПБО как подразделение, которому разрешено приобретать огнестрельное оружие или боеприпасы. Тем не менее, Фронтекс уже в апреле 2020 г. подготовил все требования для приобретения собственного оружия, боеприпасов и «нелетального оборудования». Приглашение потенциальных поставщиков к участию в тендере может быть начато, как только Комиссия прояснит правовые основания для закупок. Агентство надеется, что Польша могла бы выдать соответствующее специальное разрешение. Однако вести переговоры о таком разрешении должна Комиссия, уполномоченная Советом. Между тем пресса предъявила Фронтекс очередные обвинения в секретных контактах с незарегистрированными лоббистами, представляющими отрасли вооружений, наблюдения и биометрии<sup>2</sup>.

Отсутствие оснований, разрешающих ЕСПБО размещать вооружённую охрану, стало причиной того, что сами сотрудники называют свою структуру «потёмкинским корпусом», создаваемым скорее для видимости активной деятельности Комиссии и продвижения наднационального элемента защиты границ, чем для реального дела<sup>3</sup>.

\* \* \*

«Проблемы Фронтекс – лишь симптом провала миграционной политики ЕС». В этом утверждении, популярном у журналистов и экспертов, есть доля правды. На реформу агентства, расширение его полномочий и ответственности Комиссия возлагала большие надежды. В то же время разнообразие функций Фронтекс (ЕСПБО) ставит перед ним трудно разрешимую задачу в условиях массового наплыва мигрантов, обусловленную дихотомией самой миграционной политики ЕС – противодействие нелегальной миграции, контрабанде и торговле людьми, и в то же время – защита прав, ищущих убежище. В условиях общей секьюритизации политики миграции и убежища Евросоюза баланс между свободой и безопасностью смещён в сторону безопасности, что не может не отразиться на деятельности ЕСПБО. Поэтому пробле-

<sup>1</sup> Ibid. № 12674. 10.03.2021.

<sup>2</sup> EU border agency Frontex met with scores of unregistered lobbyists: report. Politico. 06.02.2021. URL: <https://www.politico.eu/article/frontex-accused-of-scores-of-meetings-with-unregistered-lobbyists-report/> (дата обращения 31.03.2021).

<sup>3</sup> Frontex's growing pains. Politico. 21.01.2021 URL: <https://www.politico.eu/article/frontex-growing-pains-europe-migration-border-coast-guards-hiring-chaos/> (дата обращения 28.03.2021).

мы агентства лишь отчасти связаны с его реформатированием, и отставка директора вряд ли может что-то изменить. Но поскольку Фронтекс не является полностью наднациональной структурой, а лишь координирует действия национальных пограничных служб, то обвинения в его адрес легко опровергаются – решения о выдворении мигрантов принимают национальные власти. В то же время реформа агентства создаёт ожидания, которые будет трудно реализовать, если сами государства-члены не соблюдают стандарты ЕС в области защиты границ, приёма мигрантов и предоставления убежища.

### Список литературы

Большова Н.Н. Ответ ЕС на кризис с беженцами 2015 г. и перспективы общей миграционной политики ЕС // Ежегодник ИМИ. 2016. №1(15). С. 19-33.

Войников В.В. Правовые аспекты политики Европейского союза по борьбе с незаконной иммиграцией // Балтийский регион. 2015. №4(26). С. 73-89. DOI: 10/5922/2074-9848-2015-4-4

Миграционные проблемы в Европе и пути их решения / под ред. Н.Б. Кондратьевой, О.Ю. Потемкиной. М.: ИЕ РАН, 2015.

Потемкина О.Ю. «Европейская повестка дня по миграции» – новый поворот в иммиграционной политике ЕС? // Современная Европа. 2015. №4. С. 28-40.

### References

Bolshova, N.N. (2016). Otvet ES na krizis s bezhencami 2015 goda i perspektivy obshhej migracionnoj politiki ES [The EU Response to the Refugee crisis of 2015 and the Prospects for a Common EU Migration Policy]. Ezhegodnik IMI [IIS International Analytics]. 1(15). P. 19-33. (In Russian).

Carrera, S., Hertog, L. (2016). A European border and coast guard. CEPS Paper. № 88.

Fink, M. (2018). Frontex and human rights: responsibility in «multi-actor situations» under the ECHR and EU public liability law. Oxford: Oxford University Press.

Hruschka, C. (2020). Frontex and the Duty to Respect and Protect Human Rights. VerfBlog. DOI: 10.17176/20200207-162928-0

Kondratieva, N.B., Potemkina, O.Yu (eds.) (2015). Migratsionnye problemy v Evrope i puti ikh resheniia [Migration in Europe: Problems and Remedies]. Moscow: IE RAN. (In Russian).

Potemkina, O.Yu (2015). «Evropejskaja povestka dnja po migracii» – novyi povorot v immigracionnoj politike ES? [«European Migration Agenda» – a new turn in the EU Migration Policy?] Sovremennaja Evropa [Contemporary Europe]. 4. P. 28-40. (In Russian).

Voynikov, V.V. (2015). Pravovye aspekty politiki Evropejskogo sojuza po bor'be s nezakonnoj immigraciej [Legal aspects of the EU policy on irregular immigration]. Baltijskij region [Baltic region]. 7(4). P. 73-89. (In Russian). DOI: 10/5922/2074-9848-2015-4-4

### More Powers – More Problems: the European Parliament against the Frontex Agency

**Author.** Olga Potemkina, Doctor of Political Sciences, Head of the Department of European integration research, Institute of Europe, Russian Academy of Science. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** olga\_potemkina@mail.ru.

**Abstract.** The article analyses the accusations made by the press against the Frontex agency (The European Border and Coast Guard Agency – EBCG). Media investigations have revealed non-compliance with the norms of European and international law in the agency's operations, including violations of migrants' rights during maritime search and rescue operations: pushback of boats, abu-

se of authority during return of those who were refused asylum. The author presents the positions of the Council and the Commission, emphasizing that the activities and reputation of the EBCG are very important for the EU leadership, since the agency's reform is one of the few points of the program document «Pact on Migration and Asylum» that does not cause objections from the Member States. The article also touches upon the issues of arming the agency's personnel, which cannot be organized without a clear legal justification. While agreeing with the Commission's assertion that the increased attention to Frontex's activities is due to the prospects for expanding its powers, staff and funding, the author still concludes that the agency's problems reflect the unsatisfactory state of the EU's migration and asylum policy.

**Key words:** Frontex, European Border and Coast Guard Service, human rights, expulsion of migrants, Migration and Asylum Pact, rescue operations at sea.

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran220214147>