

*Ezt az oldalt gépi fordítással [\[Link\]](#) fordították le. A gépi fordításokban előfordulhatnak az egyértelműséget és a pontosságot potenciálisan csökkentő hibák; az ombudsman nem vállal felelősséget az esetleges eltérésekért. A legmegbízhatóbb és jogilag korrekt tájékoztatásért olvassa el a fenti linken található, angol nyelvű forrásverziót. Bővebb információért tekintse meg [nyelvi és fordítási politikánkat \[Link\]](#).*

## **Az OI/4/2021/MHZ sz. ügyben hozott határozat azzal kapcsolatban, hogy az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) hogyan tesz eleget az alapvető jogokkal kapcsolatos kötelezettségeinek, és a kibővített felelősségi körének kapcsán hogyan biztosítja az elszámoltathatóságot**

Határozat

**Ügy** OI/4/2021/MHZ - **Vizsgálat megindítása** 04/03/2021 - **Határozat** 17/01/2022 - **Érintett intézmények** Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség ( További vizsgálat nem indokolt ) |

Ez a hivatalból indított vizsgálat azt értékelte, hogy az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) hogyan tesz eleget a Frontex megbízatását kiterjesztő (EU) 2019/1896 rendelet (a továbbiakban Frontex-rendelet) szerinti alapvető jogi és átláthatósági kötelezettségeinek.

A vizsgálat arra irányult, hogy a Frontex hogyan biztosítja a műveletei kereteit meghatározó „operatív terveinek” átláthatóságát, és hogyan dönt arról, hogy alapvető jogi aggályok miatt felfüggeszti, megszünteti vagy nem indít el egy műveletet. A vizsgálat értékelte továbbá az alapvető jogok a kitoloncolások során történő érvényesülésének nyomon követését, valamint a Frontexnek az EU külső határát szabálytalanul átlépő vagy átlépni szándékozó, okmányokkal nem rendelkező személyek átvilágítási folyamatára vonatkozó iránymutatásait.

A vizsgálat alapján az ombudsman egy sor javaslatot fogalmazott meg a Frontex számára annak érdekében, hogy növelje a Frontex elszámoltathatóságát. Az ombudsman arra ösztönzi a Frontexet, hogy legyen kezdeményező módon átlátható azokkal az operatív tervekkel és alapjogi elemzésekkel kapcsolatban, amelyekre az ügyvezető igazgatója a műveletek elindításáról, felfüggesztéséről vagy megszüntetéséről szóló döntéseket alapozza. Javasolja, hogy a Frontex adjon konkrét utasításokat a menekültek meghallgatását végző „átvilágító csoportoknak”. Az ombudsman arra is ösztönzi a Frontexet, hogy javítsa az olyan kitoloncolások nyomon követését, amelyekben a visszatérésre kötelezetteket kísérő személyek a Frontex munkatársai, és biztosítsa a nyomon követésről szóló jobb beszámolók készítését.



## Háttér

1. Az (EU) 2019/1896 rendelet [1] (a továbbiakban: Frontex-rendelet) kibővítette az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) megbízatását.

2. A Frontex-rendelet tartalmaz egy, a Frontex felelősségi körébe tartozó egységes bűnüldözési szolgálat (a továbbiakban: „állandó testület”) [2] létrehozásáról szóló rendelkezést, amely az EU külső hatáira telepíthető. A készenléti alakulat a határigazgatással, a migrációkezeléssel, a gyorsreagálású határvédelmi intervenciókkal és a visszaküldési műveletekkel kapcsolatos feladatokat lát el, és rendelkezik bizonyos végrehajtási hatáskörökkel [3] e munka elvégzéséhez.

3. A Frontex emellett olyan műveleteket szervez és koordinál az EU külső határain, amelyekben a Frontex és a nemzeti hatóságok technikai eszközök, határőrök vagy mindkettő (közös műveletek) bevetésével vesznek részt.

4. E **műveletek** részleteit az „operatív tervek” tartalmazzák. [4] Ezek a tervek tartalmazzák az összes résztvevő feladatainak és felelősségi köreinek leírását, beleértve az alapvető jogok tiszteletben tartását is. Ezeket „az operatív tervekhez kapcsolódó kézikönyvek” kísérik, amelyek iránymutatásokat és további információkat tartalmaznak az operatív tevékenységekről, szolgáltatásokról és termékekről, jelentéstételi platformokról és egyéb kérdésekről. A Frontex nem teszi közzé a műveleti terveket és a kézikönyveket.

5. A Frontex-rendelet azt is megerősíti, hogy a Frontex szerepet játszik az összes uniós kitoloncolások koordinálásában, és felhatalmazza a Frontex személyzetét arra, hogy a kitoloncolások során „kísérleti tisztviselőkként” és „alapvető jogok felügyelőjeként” is eljárjon. A Frontex felel az önkéntes visszatérésért is.

6. A Frontex-rendelet egyensúlyba hozza ezt a kibővített szerepet a **további átláthatósági kötelezettségekkel és az alapvető jogokkal kapcsolatos biztosítékokkal**. A Frontexnek valamennyi tevékenysége tekintetében magas szintű átláthatósági normákat kell alkalmaznia, lehetővé téve a nyilvános ellenőrzést, és biztosítania kell az alapvető jogok teljes körű tiszteletben tartását [5].

7. A Frontex-rendelet számos alapvető jogi biztosítékot tartalmaz: alapvető jogokra vonatkozó stratégia és cselekvési terv [6]; súlyos események bejelentésére irányuló eljárás [7]; megerősített panaszkezelési mechanizmus [8]; valamint az erő alkalmazására vonatkozó felügyeleti mechanizmus [9].

8. A Frontex ügyvezető igazgatója köteles felfüggeszteni, megszüntetni vagy visszavonni bármely Frontex-tevékenység finanszírozását, ha úgy ítéli meg, hogy fennáll az alapvető jogok vagy a nemzetközi védelemre vonatkozó kötelezettségek súlyos vagy valószínűsíthetően tartós



megsértésének kockázata. [10] Az ügyvezető igazgató dönthet úgy is, hogy nem indít tevékenységet [11], ha úgy ítéli meg, hogy az alapvető jogok vagy a súlyos nemzetközi védelmi kötelezettségek megsértése miatt a tevékenység megkezdését követően komoly okkal lehet felfüggeszteni vagy megszüntetni a tevékenységet.

**9.** E határozatoknak kellően indokolt indokokon kell alapulniuk [12], és csak a Frontex alapjogi tisztviselőjével (FRO) folytatott konzultációt követően hozhatók meg. Az alapjogi tisztviselő kidolgozta az „Alapvető jogok kellő gondosságra vonatkozó eljárását”. Ezen eljárás keretében az FRO tanácsot ad az ügyvezető igazgátónak, mielőtt új tevékenység indításáról vagy egy folyamatban lévő tevékenység felfüggesztéséről, visszavonásáról vagy megszüntetéséről szóló határozatokat hozna.

**10.** A Frontex által szervezett vagy koordinált valamennyi visszaküldési műveletet objektív és átlátható kritériumok alapján kell nyomon követni [13].

**11.** A visszaküldési műveletek magukban foglalják mind a visszaküldést végző kíséretet, mind az alapvető jogok tiszteletben tartását nyomon követő nyomon követést. *A tagállamok által szervezett visszaküldések* esetében a kísérők a visszaküldési műveletet végrehajtó nemzeti szerv tagjai, míg a megfigyelők egy másik nemzeti szerv vagy más szervezet tagjai. *A Frontex által szervezett visszaküldéseket és koordinátákat* a visszatérési irányelvvel [15] összhangban a nemzeti ellenőrző szervek ellenőrzik [14]. A Frontex emellett létrehozta a kitoloncolást felügyelő személyek állományát [16], akiket a nemzeti szervek vesznek igénybe, de a Frontex alapjogi megfigyelői is (jelenleg öt) [17]. A Frontex-rendelet szerint a Frontex által koordinált/szervezett visszaküldések során mind a kísérők, mind a megfigyelők a Frontex személyzetének tagjai lehetnek. A Frontex-rendelet kimondja, hogy minden megfigyelőnek, beleértve a Frontex alapvető jogok felügyelőit is, jelentést kell tennie ezekről a tevékenységekről.

**12.** Amennyiben az egyének szabálytalanul lépik át vagy próbálják átlépni az EU külső határát, a menedékjog iránti kérelmeket megelőzően „átvilágítási” eljárásoknak vethetik alá őket, különösen akkor, ha okmányokkal nem rendelkeznek. A Frontex személyzete nemzetiségi átvilágítás, kihallgatás [18], nyilvántartásba vétel és ujjnyomatvétele révén segítséget nyújthat a tagállamoknak az azonosítási eljárásokban. A Frontex személyzete a migránsok által benyújtott dokumentumok eredetével és valódiságával kapcsolatban is szakértelmet biztosít. A szűrőinterjúkra olyan szakértő jelenlétében kerülhet sor, aki ismeri a megkérdezett kulturális igényeit („kulturális szakértő” [19]), de nem mindig ez a helyzet.

#### **A vizsgálat**

**13. E vizsgálat** során az ombudsman megvizsgálta, hogy a Frontex hogyan teljesíti átláthatósági kötelezettségeit, és hogyan hajtja végre a Frontex-rendelet szerinti egyes alapvető jogi biztosítékokat [20].

**14. E vizsgálat** keretében az ombudsman felkérte a Frontexet, hogy válaszoljon a munkájának különböző aspektusaira vonatkozó kérdésekre [21], többek között a következőkre vonatkozóan:

- a közös műveletekre vonatkozó operatív tervek és kézikönyvek átláthatósága,



- alapvető jogokkal kapcsolatos aggályok és az ügyvezető igazgató szerepe,
- a visszaküldések nyomon követése és a kiszolgáltatott személyekre vonatkozó rendelkezések, valamint
- a migrációkezelést támogató csoportoknak szóló utasítások az alapvető jogok védelmének biztosítása érdekében, különösen a migránsok átvilágítása során.

Az ombudsman észrevételeik céljából továbbította a Frontex válaszát a menekültügy és a migráció területén tevékenykedő civil társadalmi szervezeteknek. Válaszaikat közzétették az ombudsman honlapján. [22] Az ombudsman ellenőrizte a Frontex birtokában lévő releváns dokumentumokat is. [23]

E határozat 1. melléklete részletes beszámolót tartalmaz a vizsgálatról, beleértve az ombudsman kérdéseit, a Frontex válaszait, a civil társadalmi szervezetek észrevételeit és az ombudsman részletes értékelését.

#### **Az ombudsman értékelésének áttekintése**

### **A közös műveletekre vonatkozó operatív tervek és kézikönyvek közzététele**

**15.** A Frontex közös műveleteire alkalmazandó elszámoltathatósági mechanizmusok csak akkor lehetnek hatékonyak, ha a Frontex kellő átláthatóságot biztosít a független ellenőrzés lehetővé tételéhez. A közös műveletek több olyan résztvevőt érintenek, akik különböző kötelezettségekkel rendelkeznek, és különböző joghatóságokra terjedhetnek ki. Ahol jogsértés történik, e műveletek jellege megnehezíti annak meghatározását, hogy ki volt a felelős végső soron.

**16. A Frontex válasza** [24] alapján az ombudsman úgy véli, hogy a múltbeli és a jelenlegi műveletek műveleti terveiről készült pontos, részletes, időszerű és átfogó összefoglalók közzététele kielégítheti az átláthatósági követelményeket, megkönnyítheti az ellenőrzést és az elszámoltathatóságot, és végső soron nagyobb legitimitást biztosíthat a műveletek számára. Az alapvető jogok tiszteletben tartásának értékelése szempontjából releváns információkat csak akkor kell kizárni az összefoglalókból, ha azok közzététele hátrányosan érintené a Frontex feladatait és különösen egy adott művelet célját.

**17.** Hasonlóképpen, a Frontex közzétehetné a műveletek résztvevőinek különböző kategóriáira vonatkozó felelősségi körök áttekintését [25], amelyek szerepelnek a műveleti tervek kézikönyveiben [26].

### **Az alapvető jogokkal kapcsolatos aggályok és jogorvoslatok azonosítása az alapvető jogok megsértése esetén**

**18.** Az ombudsman úgy véli, hogy az alapvető jogok kellő gondosságával kapcsolatos eljárás megfelelő megelőző eszköz, különösen akkor, ha az ügyvezető igazgató megfelelően figyelembe veszi a Frontex azon tevékenységei finanszírozásának felfüggesztéséről,



megszüntetéséről vagy visszavonásáról szóló határozatokban, amelyek tekintetében alapvető jogokkal kapcsolatos aggályok merülnek fel [27] . Meghatározza az FRO véleményének ütemtervét, és egyértelmű kritériumokat állapít meg az alapjogi tisztviselő számára a negatív vélemény kiadására vonatkozóan. [28] Működési iránymutatásokat tartalmaz az alapvető jogokkal kapcsolatos kockázatoknak az ellenőrző listák felhasználásával történő értékelésére vonatkozóan. Az FRO által figyelembe vett információk közé tartoznak a civil társadalmi szervezetek jelentései is. Az alapvető jogok kellő gondosságára vonatkozó eljárás azonban nem mondja ki, hogy az FRO értékelésének figyelembe kell vennie a nemzeti emberi jogi szervek, például az ombudsmanok jelentéseit [29] . Ezt orvosolni kell.

## **A visszaküldések nyomon követése és a kiszolgáltatott személyekre vonatkozó rendelkezések**

**19.** Az ombudsman azon a véleményen van, hogy a nem csak egy adott tagállamból érkező kíséreteket, hanem a Frontex kíséreit is nyomon követő megfigyelőknek független szervtől kell származniuk. A Frontex az igazgatótanácson keresztül arra ösztönözheti a tagállamokat, hogy a meglévő független ellenőrző szervezetet jelöljék ki a kitoloncolás felügyeletét ellátó személyeként, és a lehető legnagyobb mértékben bővítsék ellenőrzési hatáskörüket [30] .

**20.** Emellett a visszaküldéseket nyomon követő Frontex alapjogi megfigyelők függetlenségének biztosítása érdekében a Frontexnek biztosítani kell, hogy más Frontex-személyzet ne adjon nekik utasításokat. Lehetővé kell tenni számukra, hogy észrevételeiket a visszaküldési művelet minden szakaszában akadálytalanul nyújtsák be. Ezt a műveleti tervekben meg kell határozni.

**21.** Az ombudsman rámutat arra, hogy amikor az ombudsmanok megfigyelőként járnak el, éves jelentésükbe belefoglalják a vonatkozó megállapításokat, amelyeket a nemzeti parlamenteknek nyújtanak be. Egy adott visszatérésről szóló jelentéseket is közzétehetnek anonimizált változatban. A Frontex fontolóra vehetné ugyanezt a gyakorlatot azokra a műveletekre vonatkozóan, amelyek során a megfigyelők (az állományból érkező nemzeti megfigyelők és a visszaküldési megfigyelőként eljáró alapjogi megfigyelők) jelentést nyújtanak be neki és az FRO-nak.

## **Utasítások a migrációkezelést támogató csoportok számára az alapvető jogok védelmének biztosítása érdekében, különösen a migránsok átvilágítása során**

**22.** Az átvilágítási folyamatnak elég hosszúnak kell lennie ahhoz, hogy a fontos információk ne csak az egyének személyazonosságára, hanem a potenciális sebezhetőségekre vonatkozóan is azonosíthatók legyenek. Tekintettel az ilyen helyzetek érzékenységeire, a migránsoknak elegendő időt kell biztosítani, és pszichológiai segítségre is szükségük lehet ahhoz, hogy az ilyen eljárások során megfelelően kommunikálhassanak. [31] Az átvilágítási tevékenységekre vonatkozó iránymutatások, amelyek az operatív tervek kézikönyveiben szerepelnek, e tekintetben egyértelműbbek lehetnek. Részletesebbek is lehetnek a kiskorúak nyilvántartásba



vétele során figyelembe veendő konkrét szükségletek tekintetében. [32]

**23.** Az iránymutatás kimondja, hogy az előszűrés során a Frontex személyzetének alapvető tájékoztatást kell nyújtania a migránsok számára a nemzetközi védelemről. E célból az ombudsman úgy véli, hogy hasznos lenne, ha az átvilágítási helyszíneken a lehető legtöbb nyelven rendelkezésre bocsátanák a menedékkérők jogairól és kötelezettségeiről szóló tájékoztatókat, broszúrákat és egyéb információkat. Az iránymutatások meghatározhatják ezt, és előírhatják, hogy a Frontex személyzetének ennek biztosítására fel kell kérnie a nemzeti hatóságokat [33] .

## Következtetés

**A vizsgálat azonosította azokat a területeket, ahol a Frontex javíthatna.**

## Javaslatok a javításra

I. A Frontexnek proaktívabb megközelítést kell biztosítani az átláthatósággal kapcsolatban, beleértve a műveleteiben részt vevő szereplők szerepének és felelősségének megértéséhez szükséges dokumentumok közzétételét is. Ez magában foglalja a műveleti tervek összefoglalóit és a kézikönyvek egyes részeinek összefoglalóit az operatív tervekhez.

II. Az „alapvető jogi átvilágítási eljárás” végrehajtása során az alapjogi tisztviselőnek figyelembe kell vennie a nemzeti emberi jogi szervek, például az ombudsmanok vonatkozó jelentéseit. A Frontexnek a honlapján közzé kell tennie az alapvető jogok kellő gondosságával kapcsolatos eljárás összefoglalóját, valamint – elfogadásukat követően – az arra vonatkozó szabályait, hogy az ügyvezető igazgató miként hozza meg a Frontex azon tevékenységei finanszírozásának felfüggesztéséről, megszüntetéséről vagy visszavonásáról szóló határozatokat, amelyek tekintetében alapvető jogokkal kapcsolatos aggályok merülnek fel. A Frontexnek közzé kell tennie az ügyvezető igazgató válaszát is az alapjogi tisztviselő által a tervezett tevékenységgel kapcsolatban adott elutasító véleményekre. Az FRO éves jelentésének információkat kell tartalmaznia az FRO által a korábbi műveletekkel kapcsolatban javasolt enyhítő intézkedések nyomon követéséről.

III. A Frontexnek képzésen és más rendelkezésre álló eszközökön keresztül egyértelművé kell tennie, hogy a kitoloncolást végző személyek állományából származó kitoloncolás-ellenőröknek jelenteniük kell az általuk észlelt incidenseket, függetlenül attól, hogy azok az általuk nyomon követéssel megbízott tagállam tisztviselőire, egy másik tagállamra vagy a Frontexre vonatkoznak-e. A Frontexnek törekednie kell arra, hogy a tagállamok hozzájáruljanak ennek végrehajtásához. A Frontex „alapvető jogokat felügyelő” tagjait, akik kitoloncolást felügyelőként járnak el, képzésben kell részesíteni arról, hogy miként lehet a legmagasabb szintű objektivitást alkalmazni. Nem tehetők felelőssé a Frontex kísértőinek magatartásáról szóló jelentéstételért, amennyiben fennáll az objektivitás hiányának kockázata. A Frontexnek a honlapján közzé kell tennie az egyes visszatérési műveleteket követően a kitoloncolási megfigyelőkről szóló



jelentések anonimizált változatát.

**IV.** Az „átvilágító tisztviselőkre” vonatkozó iránymutatásoknak meg kell jelölniük az „átvilágítási folyamat” ütemtervét, és részletesebb tájékoztatást kell adniuk a kiskorúak nyilvántartásba vételének módjáról és az előszűrési folyamat során feltett kérdésekre adott válaszok dokumentálásáról. A Frontex tisztviselőinek elő kell írniuk, hogy az előszűrés során „kulturális szakértő” legyen, és hogy a fogadó tagállam a lehető legtöbb nyelven bocsássa rendelkezésre az alkalmazandó eljárásokra vonatkozó információkat.

Emily O'Reilly európai ombudsman

Strasbourg, 2022. 17.

## **MELLÉKLETEK:**

### **1. melléklet**

Ez a melléklet beszámol az ombudsman vizsgálatáról és megállapításairól. Az egyes szakaszok felépítése a következő:

- Az ombudsman kérdései a Frontexhez
- A Frontex válaszai
- A civil társadalmi szervezetek észrevételei
- Az ombudsman elemzése (beleértve a javítási javaslatokat is)

## **A közös műveletekre vonatkozó operatív tervek és kézikönyvek átláthatósága**

### **Az ombudsman kérdései**

1. Az ombudsman megkérdezte, hogy a Frontex közzétehetné-e a közös műveletekre vonatkozó műveleti terveket és kézikönyveket annak érdekében, hogy a nyilvánosság megérthesse, ki a felelős e műveletek mely vonatkozásaiért.

### **A Frontex válasza**



2. A Frontex kifejtette, hogy minden műveleti terv egy általános részből és egy „konkrét tevékenységi tervből” áll.

3. Az általános rész, amely általában minden művelet esetében azonos, az alapvető jogokkal kapcsolatos felelősségeket írja le. Útmutatásokat tartalmaz arra vonatkozóan, hogy miként biztosítható az alapvető jogok védelme. A konkrét tevékenységi tervek az egyes közös műveletekre vonatkozó rendelkezéseket tartalmazzák.

A Frontex kijelentette, hogy „*a tevékenység jellege miatt a folyamatban lévő közös műveletekre vonatkozó műveleti tervek teljes tartalmát nem lehet nyilvánosságra hozni*”. A Frontex csatolta válaszához az általános rész kivonatait, két magatartási kódexet, amelyek mellékletként szerepelnek az általános részben [34], valamint egy példa „a műveleti terv kézikönyvére” (amely szintén mellékletként szerepel a terv általános részében). A Frontex pontosította, hogy a kézikönyvet bizalmasan kell kezelni.

## A civil társadalmi szervezetek észrevételei

4. A Meijers-bizottság jelezte, hogy a műveleti terveket a folyamatban lévő közös műveletek során még csak részben sem teszik közzé. A befejezett műveletek tekintetében a Frontex soha nem tette közzé ezeket a terveket saját kezdeményezésére. Kérésre azonban közzétette a műveleti tervek erősen szerkesztett példányait.

## Az ombudsman értékelése

5. A Frontex honlapjának a dokumentum-nyilvántartásra és a kulcsfontosságú dokumentumokra vonatkozó megfelelő szakaszaiban [35] nincs hivatkozás a műveleti tervekre, a közös műveletekre vonatkozó értékelő jelentésekre vagy egyikük összefoglalójára sem. A Frontex csak a műveleti tervekhez csatolt magatartási kódexeket [36] teszi közzé.

6. **A műveleti tervek** egyes részei meghatározzák a Frontex közös műveleteiben részt vevő személyzet pontos szerepét és feladatait. [37] Ezek a részek elengedhetetlenek annak megállapításához, hogy a személyzet tagjai milyen mértékben felelősek az alapvető jogok esetleges megsértéséért.

7. A Frontex közös műveleteire alkalmazandó elszámoltathatósági mechanizmusok csak akkor lehetnek hatékonyak, ha a Frontex kellő átláthatóságot biztosít a független ellenőrzés lehetővé tételéhez. A közös műveletek több olyan résztvevőt érintenek, akik különböző kötelezettségekkel rendelkeznek, és különböző joghatóságokra terjedhetnek ki. Ahol jogsértés történik, e műveletek jellege megnehezíti annak meghatározását, hogy ki volt a felelős végső soron.

8. A Frontex-rendelet [38] kimondja, hogy a Frontex nem hozhat nyilvánosságra olyan operatív információkat, amelyek nyilvánosságra hozatala veszélyeztetheti a műveletek célkitűzéseinek



elérését. A Frontex-rendelet [39] azonban azt is kimondja, hogy a Frontexnek „*átfogó információkat kell közzétennie a múltbeli és a jelenlegi közös műveletekről*”.

**9. A Frontex válasza** [40] alapján az ombudsman úgy véli, hogy a múltbeli és a jelenlegi műveletek műveleti terveiről készült pontos, részletes, időszerű és átfogó *összefoglalók* közzététele kielégítheti az átláthatósági követelményeket, megkönnyítheti az ellenőrzést és az elszámoltathatóságot, és végső soron nagyobb legitimitást biztosíthat a műveletek számára. Az alapvető jogok tiszteletben tartásának értékelése szempontjából releváns információkat csak akkor kell kizárni az összefoglalókból, ha azok közzététele hátrányosan érintené a Frontex feladatait és különösen egy adott művelet célját.

**10.** Hasonlóképpen, a Frontex közzétehetné a műveletek résztvevőinek különböző kategóriáira vonatkozó felelősségi körök áttekintését [41], amelyek szerepelnek a műveleti tervek kézikönyveiben [42].

**11.** Az ombudsman azt javasolja, hogy a **Frontex biztosítsa az átláthatóság proaktívabb megközelítését, beleértve a műveleteiben részt vevő szereplők szerepének és felelősségének megértéséhez szükséges dokumentumok közzétételét is. Ez magában foglalja a műveleti tervek összefoglalóit és a kézikönyvek egyes részeinek összefoglalóit az operatív tervekhez.**

## **Az alapvető jogokkal kapcsolatos aggályok és jogorvoslatok azonosítása az alapvető jogok megsértése esetén**

### **Az ombudsman kérdései**

**12.** Az ombudsman megkérdezte a Frontexet (i) azokról az eljárásokról és kritériumokról, amelyeket a Frontex alkalmaz azon helyzetek azonosítására, amelyekben egy tevékenység az alapvető jogok vagy a nemzetközi védelmi kötelezettségek súlyos megsértéséhez vezethet, és ii. hogy a nemzeti bírósági ítéletek vagy egy ombudsman/nemzeti emberi jogi intézmény véleménye is szolgál-e kritériumként a jogsértések azonosításához. [43] Az ombudsman azt is megkérdezte, hogy a Frontex milyen egyéb lépéseket tervez az alapvető jogok és/vagy a nemzetközi védelmi kötelezettségek feltárt megsértésének orvoslására, amennyiben az ügyvezető igazgató úgy határozott, hogy felfüggeszti vagy megszünteti a műveletet.

### **A Frontex válasza**

**13.** A Frontex elmondta, hogy 2020-ban az alapjogi tisztviselő kidolgozta az „Alapvető jogok kellő gondosságra vonatkozó eljárását”. Az alapjogi átvilágítási eljárás célja, hogy lehetővé tegye a Frontex alapjogi tisztviselője számára, hogy tanácsot adjon az ügyvezető igazgatónak, mielőtt új tevékenység indításáról vagy egy folyamatban lévő tevékenység felfüggesztéséről,



visszavonásáról vagy megszüntetéséről határozná. Az FRO értékelése nemzetközi szervezetektől, uniós intézményektől [44] származó információkon, nemzeti bíróságok ítéletein és határozatokon, illetve nemzeti emberi jogi intézményektől származó információkon alapul. Az FRO megvizsgálja továbbá a „súlyos eseményekről szóló jelentések” [45] és az adott műveleti területen benyújtott panaszok tartalmát és nyomon követését. Az FRO javasolni fogja egy tevékenység megszüntetését, visszavonását vagy felfüggesztését, ha az alapvető jogok állítólagos megsértése tartós vagy súlyos jellegű [46], beleértve azokat a cselekményeket is, amelyekkel kapcsolatban az államok (az Emberi Jogok Európai Egyezménye értelmében) büntetőeljárást indítanak.

**14.** A Frontex elmondta, hogy az FRO „intézkedések katalógusát” dolgozta ki annak érdekében, hogy mérsékelje az általuk az értékelés részeként azonosított alapjogi kockázatokat. Ezek az intézkedések magukban foglalják a személyre szabott alapjogi képzést és a Frontexnél az alapvető jogokkal kapcsolatos kérdések tudatosítását. Az ügyvezető igazgató alkalmazhat olyan intézkedéseket, amelyek nem szerepelnek a katalógusban, de tájékoztatnia kell az igazgatótanácsot ezekről az intézkedésekről, és meg kell indokolnia azokat.

**15.** A Frontex-rendelet nem határozza meg, hogy az ügyvezető igazgató hogyan tudja újra aktiválni a felfüggesztett vagy megszüntetett műveletet. Megállapítja azonban [47], hogy az ügyvezető igazgató bármely operatív tevékenységet megelőzően jogosult annak értékelésére, hogy az alapvető jogok vagy a nemzetközi védelemre vonatkozó kötelezettségek súlyos vagy valószínűsíthetően továbbra is fennállnak-e. A tevékenység visszaállítható, ha a tevékenység felfüggesztéséhez vagy megszüntetéséhez vezető okok megszűnnek. A Frontexnek ezért folyamatosan figyelemmel kell kísérnie és értékelnie kell az alapvető jogok helyzetét abban a tagállamban vagy nem uniós országban, ahol a tevékenységet végzik.

## A civil társadalmi szervezetek észrevételei

**16.** A menekültek és száműzetések Európai Tanácsa (ECRE) aggályokat vetett fel az alapvető jogok átvilágítási eljárásának hatékonyságával kapcsolatban. Az alapvető jogok megsértésének hatékony kezelése érdekében egy ilyen eljárásnak gyorsan és átláthatóan kell működnie, de nem egyértelmű, hogy ez a helyzet. Az arra vonatkozó információkat, hogy milyen körülmények válthatják ki az alapvető jogok kellő gondosságára vonatkozó eljárást, nyilvánosan hozzáférhetővé kell tenni. Az ECRE és a Meijers-bizottság úgy vélte, hogy a civil társadalmi szervezetektől származó információknak és bizonyítékoknak tájékoztatást kell nyújtaniuk az eljárás megindításáról és végrehajtásának módjáról, mivel ezek az információk gyakran időszerűbbek és megbízhatóbbak lehetnek, mint más források.

**17.** Amennyiben az ügyvezető igazgató és az igazgatótanács az FRO ajánlása alapján [48] nem jár el, az ügyvezető igazgatónak egy meghatározott határidőn belül válaszolnia kell az FRO-ra, ismertetnie kell az ajánlás elutasításának okait, és meg kell hívnia az FRO-t az üggyel kapcsolatos eszmecserére. Az FRO tájékoztathatja az Európai Parlamentet, ha nem elégedett az okokkal.



**18.** Az alapvető jogokra vonatkozó kellő gondossági eljárást a Frontex által végzett valamennyi tevékenységtípusra alkalmazni kell, beleértve a nem uniós országokban végzett légi támogatási és támogatási tevékenységeket is.

## Az ombudsman értékelése

**19.** A Frontex-rendelet [49] előírja, hogy az ügyvezető igazgatónak konzultálnia kell az FRO-val a tevékenységek felfüggesztéséről, megszüntetéséről vagy indításáról szóló határozatok meghozatala előtt. Nem határozza meg azonban, hogy az FRO milyen szerepet tölt be e tekintetben. Ezen túlmenően az ilyen határozatok és a figyelembe vett bizonyítékok indokait és az ellenük felhozott indokokat nyilvánosságra kell hozni.

**20.** Az ombudsman elismeri az írásbeli eljárás fontosságát, amelynek keretében az FRO tanácsot ad az ügyvezető igazgatónak a Frontex műveletei során az alapvető jogokat érintő lehetséges kockázatokról. [50]

**21.** Az ombudsman úgy véli, hogy az alapvető jogok kellő gondosságával kapcsolatos eljárás megfelelő megelőző eszköznek minősül, ha megfelelően figyelembe veszik a Frontex arra vonatkozó szabályaiban, hogy az ügyvezető igazgató miként hoz határozatot a Frontex azon tevékenységei finanszírozásának felfüggesztéséről, megszüntetéséről vagy visszavonásáról, amelyek tekintetében alapvető jogokkal kapcsolatos aggályok merülnek fel [51]. Meghatározza az FRO véleményének ütemtervét, és egyértelmű kritériumokat állapít meg az alapjogi tisztviselő számára a negatív vélemény kiadására vonatkozóan. [52] Működési iránymutatásokat tartalmaz az alapvető jogokkal kapcsolatos kockázatoknak az ellenőrző listák használatával történő értékelésére vonatkozóan. Az FRO által figyelembe vett információk közé tartoznak a civil társadalmi szervezetek jelentései is. Az alapvető jogok kellő gondosságára vonatkozó eljárás azonban nem mondja ki, hogy az FRO értékelése során figyelembe kell venni a nemzeti emberi jogi szervek, például az ombudsmanok jelentéseit [53]. Ezt orvosolni kell.

**22.** Az ombudsman továbbá úgy véli, hogy az alapjogi átvilágítási eljárás leírását közzé kell tenni az FRO honlapjának honlapján. Ennek a leírásnak tartalmaznia kell azokat a kritériumokat, amelyekre az FRO az alapjogi átvilágítási eljárásban ismertetett negatív véleményét alapozza, valamint az eljárás lépéseit.

**23.** Továbbá, amennyiben az ügyvezető igazgató úgy dönt, hogy az alapjogi tisztviselő véleménye ellenére elindít egy műveletet, vagy nem függeszt fel vagy nem szünteti meg az alapvető jogok súlyos megsértésének kockázatát, az ügyvezető igazgatónak meg kell adnia és közzé kell tennie a határozatot kifejtő választ. Az ombudsman megjegyzi, hogy a 2020. évi éves jelentésben az FRO arra a véleményére hivatkozik, hogy az evrosi gyorsreagálású határvédelmi intervenciók elindítása az alapvető jogok súlyos kockázatához vezethet. [54] Az ECRE azonban rámutatott, hogy ez a művelet folyamatban van.

**24.** Az ombudsman azt javasolja, hogy az „Alapvető jogok kellő gondosságával kapcsolatos eljárás” **végrehajtása során az alapjogi tisztviselő vegye figyelembe a nemzeti emberi jogi**



szervek, például az ombudsmanok vonatkozó jelentéseit. A Frontexnek a honlapján közzé kell tennie az alapvető jogok kellő gondosságával kapcsolatos eljárás és az arra vonatkozó szabályai összefoglalóját, hogy az ügyvezető igazgató miként hoz határozatot a Frontex azon tevékenységei finanszírozásának felfüggesztéséről, megszüntetéséről vagy visszavonásáról, amelyek tekintetében alapvető jogokkal kapcsolatos aggályok merülnek fel. A Frontexnek közzé kell tennie az ügyvezető igazgató válaszát is az alapjogi tisztviselő által a tervezett tevékenységgel kapcsolatban adott elutasító véleményekre.

25. Az alapjogi kockázatok enyhítésére irányuló intézkedések, amelyeket az alapjogi tisztviselő értékelése során azonosítottak, eltérőek lehetnek. Ezek az intézkedések az FRO által kiadott különböző véleményekben és észrevételekben szerepelnek, mint például az „aggodalomra utaló kifejezések” [55], az alapjogi megfigyelők alkalmazására vonatkozó észrevételek, a műveleti tervekhez való hozzájárulás, valamint az FRO igazgatótanácsnak benyújtott jelentései. Az ombudsman úgy véli, hogy az FRO éves jelentésének információkat kell tartalmaznia az FRO által a múltbeli műveletekkel kapcsolatban javasolt enyhítő intézkedések nyomon követéséről [56]

## **A visszaküldések nyomon követése és a kiszolgáltatott személyekre vonatkozó rendelkezések**

*A kiszolgáltatott személyek védelme az önkéntes visszatérések során*

### **Az ombudsman kérdései**

26. Az ombudsman megkérdezte, hogy a Frontex rendelkezik-e olyan végrehajtási szabályokkal, amelyek figyelembe veszik a kiszolgáltatott személyeket figyelembe vevő végrehajtási szabályokat az „érkezést követő”/„visszatérést követő” szakaszokban [57] az önkéntes visszatérők támogatásában [57].

### **A Frontex válasza**

27. Válaszában a Frontex közölte, hogy kizárólag a tagállamok nemzeti hatóságai felelősek annak megjelöléséért, hogy ki jogosult a visszatérésüket követően „reintegrációs támogatásra”, valamint hogy milyen formátumot kell alkalmazniuk. A Frontex szorosan együttműködik az FRO-val annak érdekében, hogy iránymutatásokat és eszközöket dolgozzon ki kifejezetten a Frontex által a tagállamoknak az önkéntes visszatérések során nyújtott támogatásra vonatkozóan.

28. A Frontex megvitatta a Nemzetközi Migrációs Szervezettel (IOM) azt, hogy miként lehetne feltárni az együttműködés lehetséges területeit a visszatérést megelőző, a visszatérést követő, az érkezést követő és a visszatérést követő szakaszokban. A Frontex külön munkacsoportot hozott létre a visszatéréssel, a visszafogadással és a reintegrációval kapcsolatban.



## **A Frontex megfigyelőinek függetlensége a Frontex által vezetett visszaküldési műveletekben**

### **Az ombudsman kérdései**

**29.** Szem előtt tartva, hogy a Frontex személyzetének tagjai a kitoloncolások során „kísérleti tisztviselőként” járhatnak el, az ombudsman megkérdezte, hogy a Frontex hogyan fogja biztosítani a független nyomon követést, amennyiben a nyomon követést saját személyzete végzi.

### **A Frontex válasza**

**30.** A Frontex elmondta, hogy az általa szervezett és koordinált visszaküldési műveleteket a nemzeti ellenőrző szervek ellenőrzik, összhangban a visszatérési irányelvvel [58]. A Frontex létrehozta az ilyen szervekből származó kitoloncolási megfigyelők állományát is. Maga a Frontex is hozzá fog járulni az alapjogi tisztviselő által visszaküldésre kijelölt öt alapjogi megfigyelőből álló állományhoz. [59] Amennyiben ezeket az alapjogi megfigyelőket egy tagállam/schengeni társult állam kérését követően szervezett visszatérési műveletre vetik be [60], a 2008/115/EK *irányelv 8. cikkének (6) bekezdésével összhangban továbbra is kitoloncolási megfigyelőként fognak eljárni, így az alkalmazandó tagállam nyomonkövetési rendszerén belül*.

### **A civil társadalmi szervezetek észrevételei**

**31.** Az ECRE aggodalmának adott hangot a Frontex személyzete által a visszaküldési műveletek során végzett nyomon követés függetlenségével kapcsolatban, amelyekben a Frontex személyzete részt vesz. Kijelentette, hogy a Frontex alapjogi megfigyelői mellett más kitoloncolási megfigyelőknek is jelen kell lenniük. A képzés segíthet, de több monitorra lehet szükség. Ezeknek a megfigyelőknek ideális esetben egy független szervtől kell származniuk, amelynek ellenőrzési megbízatása nem korlátozódik egy adott tagállamra vagy a Frontexre.

**32.** A Meijers-bizottság kijelentette, hogy az alapvető jogokat felügyelő személyek függetlenségének biztosítása érdekében a Frontex személyzete nem adhat utasítást számukra, és lehetővé kell tenni számukra, hogy a visszaküldési művelet minden egyes szakaszában akadálytalanul nyújtsák be észrevételeiket. Ezt a műveleti tervekben meg kell határozni. Elegendő finanszírozást kell biztosítani az alapjogi megfigyelők számára is.

## **A nemzeti visszaküldések és a Frontex által koordinált visszaküldések nyomon követése**

### **Az ombudsman kérdései**



**33.** Az ombudsman megkérdezte, hogy a Frontex mit tehet a jelenlegi helyzet javítása érdekében, mivel a nemzeti visszatérések nyomon követése lényegesen alacsonyabb, mint a Frontex által koordinált visszaküldéseké. A Frontex által koordinált visszaküldésekkel kapcsolatban arra is felkérte a Frontextet, hogy fejtse ki, hogy az FRO-hoz 2019 első félévében beérkezett „ellenőrzési jelentések” viszonylag alacsonyak, és hogy a Frontex mit tehet a helyzet javítása érdekében.

## A Frontex válasza

**34.** A Frontex két olyan intézkedésre hivatkozott, amelyek végrehajtására ösztönzi a tagállamokat. Először is arra ösztönzi a tagállamokat, hogy javítsák a visszaküldést végrehajtó hatóságok és a nemzeti ellenőrző szervek közötti kommunikációs csatornákat. Másodszor arra ösztönzi őket, hogy növeljék a nemzeti ellenőrző szervek humánerőforrás-kapacitását annak érdekében, hogy lehetővé tegyék fizikai részvételüket több műveletben. Mivel a Frontex megfigyelői állománya főként a tagállamok/schengeni társult államok nemzeti ellenőrző szerveitől az állományba kinevezett kitoloncolási megfigyelőkből áll, a nemzeti ellenőrző szervek korlátozott száma hatással van az állomány összetételére. Az alap kapacitását a Frontex öt alapjogi megfigyelőjének részvételével növelték.

**35.** A Frontex elmondta, hogy az egyes visszatérési műveletekre vonatkozó „végrehajtási tervek” magukban foglalják a kitoloncolás felügyeletét ellátó személyek azon kötelezettségét, hogy jelentést nyújtsanak be az ügyvezető igazgatónak, az FRO-nak és az adott műveletben részt vevő valamennyi tagállam nemzeti hatóságainak.[ 61] A Frontex rendszeresen emlékezteti a visszaküldésért felelős nemzeti kapcsolattartó személyeket erre a kötelezettségre az időszakos ülések során. A Frontex tájékoztatta a tagállamokat, hogy a jelentéseket az eredeti nyelvükön (és nem feltétlenül angol nyelven) is be lehet nyújtani a Frontexnek.

**36.** A Frontex elmondta, hogy az FRO rendszeresen megosztja a visszaküldésekkel kapcsolatos észrevételeket (az FRO féléves jelentései) a szervező és részt vevő tagállamok ellenőrző intézményeivel. Az FRO arra is ösztönzi a tagállamokat/schengeni társult államokat, hogy nyújtsák be nemzeti jelentéseiket a Frontexnek. A Frontex jelenleg dolgozza ki a honlapján közzéteendő dokumentumok nyilvántartását. [62] A Frontex számos ellenőrző jelentést tett közzé a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés iránti egyéni kérelmekre válaszul.

## A civil társadalmi szervezetek észrevételei

**37.** Az ECRE azt javasolta, hogy a Frontex kössön megállapodásokat a nyomon követésben részt vevő valamennyi szervtől származó jelentések vagy összefoglalók fogadásáról. A Frontexnek azt is biztosítania kell, hogy a megfigyelők képzése hangsúlyozza, hogy a Frontexnek jelentéseket kell kapnia. A Meijers-bizottság azt javasolta, hogy a Frontex fontolja meg a jelentések benyújtására vonatkozó egyértelmű határidők meghatározását, és ennek



következményei legyenek a meg nem felelés esetén. Szükség esetén a Frontexnek tájékoztatnia kell az igazgatótanácsot és a Bizottságot a jelentés benyújtásának elmulasztásáról.

## Az ombudsman értékelése

**38.** Az ombudsman üdvözlí, hogy az FRO részt vett a Frontex önkéntes visszatérésre vonatkozó iránymutatásainak kidolgozásában. Az önkéntes visszatérések gyakran csak kijelölés útján önkéntesek [63] , és a műveletek érzékenyek lehetnek. Ezért alapvető fontosságú a szakértők iránymutatása arra vonatkozóan, hogy miként lehet biztosítani az emberi jogok tiszteletben tartását, és különösen a visszatérők méltóságának tiszteletben tartását.

**39. A tagállamok által szervezett kitoloncolások esetében a kísézők** a kitoloncolási művelet végrehajtására felhatalmazott nemzeti szerv tagjai. *A megfigyelők* egy másik nemzeti szerv vagy más szervezet tagjai, akiknek feladata, hogy megfigyeljék és jelentést tegyenek arról, hogy a visszatérési művelet teljes mértékben megfelel-e az Alapjogi Chartának és az e műveletekre vonatkozó egyéb kötelezettségeknek [64] . A felügyelők felügyelik a kísézők magatartását, mint például az erőszak és a korlátozó eszközök alkalmazását. [65] Ezért rendkívül fontos, hogy a kíséret és a megfigyelők között kellő fokú függetlenség legyen [66] .

**40. A Frontex -rendelet szerint a Frontex által koordinált/szervezett visszaküldések** során mind a kísézők [67] , mind a megfigyelők a Frontex személyzetének tagjai lehetnek.

**41.** Az ombudsman megjegyzi, hogy a kitoloncolást felügyelőként eljáró alapjogi megfigyelőknek [68] továbbra is az FRO felügyelete alatt kell maradniuk, és – elvben – függetlennek kell lenniük feladataik ellátása során [69] . A Frontex igazgatótanácsa biztosította az FRO függetlenségének biztosítékait. [70]

**42. Az alapjogi megfigyelők** azonban a Frontex *belső* alapjogi felügyeleti rendszerének részét képezik. [71] A Frontex egyéb operatív tevékenységeiben együttműködnek és kapcsolatot tartanak a Frontex közös műveletek koordináló tisztviselőjével, valamint tanácsadást és segítséget nyújtanak számukra. [72]

**43.** Ezért nehéz lehet elkerülni azt az észlelést, hogy a visszaküldések nyomon követése nem teljesen független abban az esetben, ha a Frontex alapjogi megfigyelői felügyelik a Frontex kíséreteinek magatartását. [73]

**44. A Frontex válaszában** [74] jelezte, hogy a kitoloncolást felügyelőként eljáró alapjogi megfigyelők nyomon követik a nemzeti kísézők megfelelését. A Frontex-rendelet nem mondja ki, hogy amikor ezek az alapjogi megfigyelők nyomon követik a kitoloncolást, akkor felügyelniük kell a Frontex kísézőinek magatartását. Ugyanakkor foglalkozni kell azzal a kérdéssel, hogy ki fogja nyomon követni a Frontex kíséretét a kitoloncolási műveletek során.

**45.** A légi úton történő közös visszatérési műveletekkel kapcsolatban, amelyekben különböző



tagállamokból származó visszatérők, valamint a különböző tagállamokból származó kísérők és megfigyelők vannak, az ombudsman már felhívta a figyelmet arra a lehetőségre, hogy az ellenőröknek nemcsak a *megfigyelő* országából, hanem a műveletben részt vevő országokból származó *kíséretek* magatartását is nyomon kell követniük. [75] A Frontex a visszaküldési magatartási kódexében ezt a javaslatot fogadta el. [76]

**46.** Az ombudsman azon a véleményen van, hogy a nem csak egy adott tagállamból érkező kíséreteket, hanem a Frontex kísérőit is nyomon követő megfigyelőknek független szervtől kell származniuk. A Frontex az igazgatótanácson keresztül arra ösztönözheti a tagállamokat, hogy a meglévő független ellenőrző szerveket jelöljék ki a kitoloncolás felügyeletét ellátó személyekként, és a lehető legnagyobb mértékben bővítsék ellenőrzési hatáskörüket [77] .

**47.** Emellett a Frontex alapjogi megfigyelői függetlenségének biztosítása érdekében a Frontexnek biztosítani kell, hogy más Frontex-személyzet ne adjon nekik utasításokat. Lehetővé kell tenni számukra, hogy észrevételeiket a visszaküldési művelet minden szakaszában akadálytalanul nyújtsák be. Ezt a műveleti tervekben meg kell határozni.

**48.** Az ombudsman rámutat arra, hogy amikor az ombudsmanok megfigyelőként járnak el, éves jelentésükbe belefoglalják a vonatkozó megállapításokat, amelyeket a nemzeti parlamenteknek nyújtanak be. Egy adott visszatérésről szóló jelentéseket is közzétehetnek anonimizált változatban. A Frontex fontolóra vehetné ugyanezt a gyakorlatot azokra a műveletekre vonatkozóan, amelyek során a megfigyelők (az állományból érkező nemzeti megfigyelők és a visszaküldési megfigyelőként eljáró alapjogi megfigyelők) jelentést nyújtanak be neki és az FRO-nak.

**49.** Az ombudsman azt javasolja, hogy a **Frontex képzés és más rendelkezésre álló eszközök révén tegye egyértelművé, hogy a kitoloncolást felügyelő személyeknek a csoportjából jelenteniük kell az általuk észlelt incidenseket, függetlenül attól, hogy az a felügyelettel megbízott tagállam tisztviselőire, egy másik tagállamra vagy a Frontexre vonatkozik-e.** A Frontexnek törekednie kell arra, hogy a tagállamok hozzájáruljanak ennek végrehajtásához. A Frontex kitoloncolási megfigyelőként eljáró alapjogi megfigyelőit ki kell képezni arról, hogy miként lehet a legmagasabb szintű objektivitást alkalmazni. Nem tehetők felelőssé a Frontex kíséreteinek magatartásáról szóló jelentéstételért, amennyiben felmerülhet az objektivitás hiányának kérdése. A Frontexnek a honlapján közzé kell tennie az egyes visszatérési műveleteket követően a kitoloncolási megfigyelőkről szóló jelentések anonimizált változatát.

## **A migrációkezelést támogató csoportoknak szóló utasítások az alapvető jogok védelmének biztosítása érdekében, különösen a migránsok átvilágítása során**

### **Az ombudsman kérdései**



**50.** Az ombudsman megkérdezte, hogy a Frontex konkrét utasításokat ad-e migrációt támogató csoportjainak arra vonatkozóan, hogy miként biztosítható az alapvető jogok védelme a határokon végzett „átvilágítási tevékenységeik” keretében.

## A Frontex válasza

**51.** A Frontex utalt az FRO által a görögországi és olaszországi uniós fogadóállomásokon végzett képzésre, mind a tengeri határőrizeti tisztviselők (tengeri határműveletek keretében), mind pedig a Frontex készenléti alakulatának tagjai számára.

**52.** A műveleti tervek általános utasításokat tartalmaznak az alapvető jogok operatív tevékenységek során történő védelmére vonatkozóan, míg a Frontex alapjogi stratégiájára vonatkozó cselekvési terv gyakorlati alapjogi biztosítékokat tartalmaz. Ezek a csapatok valamennyi tagjára (nemzeti személyzetre és a Frontex személyzetére) vonatkoznak.

**53.** A Frontex a kézikönyvekben szereplő átvilágítási tevékenységekre vonatkozóan külön iránymutatásokat ad ki a műveleti tervekhez. [78] Amint azt fent említettük, a Frontex megosztotta az ombudsmannal a kézikönyv egy változatát, de bizalmasnak minősítette.

**54.** Ha a külső uniós határt szabálytalanul átlépő vagy megkísérlő személy okmányokkal nem rendelkezik, az előszűrési interjú célja állampolgárságának megállapítása. Az előszűrésnek adott esetben nyilvántartásba kell vennie a személy érkezésére és a származási országba való visszatérésére vonatkozó adatokat is. A Frontex állandó testületének kiküldött tagjai (felvilágosító tisztviselők és határőrök) előzetes meghallgatására a műveletnek otthont adó tagállam kérésére kerül sor. A szűrésnek két szintje van: alapszintű (a kiküldött határőrök által lefolytatott meghallgatáson részt vevő személyek állampolgárságának megállapítása); és fejlett (az állampolgárság azonosítása, valamint a migrációs mintákra és migrációs profilokra vonatkozó információk gyűjtése az alapvető jogokkal összhangban). A haladó interjút a kihallgatási tisztek végzik.

**55. A kihallgatást végző tisztviselők vagy határőrök meghallgatásra való kinevezése** során a Frontex figyelembe veszi a kihallgatott személy életkorát és nemét. Szoros együttműködésben járnak el a műveletnek otthont adó tagállam tisztviselőivel. A meghallgatásra olyan szakértő jelenlétében kerülhet sor, aki ismeri a megkérdezett kulturális igényeit (a „kulturális szakértő” [79] ), de nem mindig ez a helyzet. Amennyiben a meghallgatást végző személy meg tudja érteni az interjúztató nyelvét, a vetítés során nem kell tolmácsnak jelen lennie.

**56.** A szűrés magában foglalja az egyénekre vonatkozó pontos információk feltárását célzó technikák és módszerek alkalmazását. Ez magában foglalja a kérdések előkészítését, valamint az arra vonatkozó ismereteket, hogy hogyan kell kezelni az egyéneket, hogyan kell lezárni az interjút, és hogyan kell értékelni a válaszokat, hogy képesek legyenek azonosítani az eltéréseket.



## A civil társadalmi szervezetek észrevételei

**57.** A Médecins sans Frontières aggodalmának adott hangot az előszűrési tevékenységek feltételeivel, a menedékkérők jogaikkal kapcsolatos tájékoztatásának hiányával, valamint a kiszolgáltatott személyek megfelelő szolgálatokhoz és szervezetekhez történő eljuttatásával kapcsolatos figyelem hiányával kapcsolatban.

## Az ombudsman értékelése

**58.** Az EU külső határain a Frontex személyzete nemzetiségi átvilágítás, kihallgatás [80] , nyilvántartásba vétel és ujjnyomátvétel révén segítséget nyújthat a tagállamoknak az azonosítási eljárásokban. Ez megelőzi a menedékkérelmeket. A Frontex személyzete a migránsok által benyújtott dokumentumok eredetével és valóságával kapcsolatban is szakértelmet biztosít. Az operatív tervek kézikönyvei minden ilyen tevékenységre vonatkozóan tartalmaznak iránymutatásokat.

**59.** Bár az iránymutatások jelzik, hogy a tájékoztatási tevékenységeknek mennyi ideig kell tartaniuk, az átvilágítási tevékenységek esetében nem ez a helyzet. Az átvilágítási folyamatnak elég hosszúnak kell lennie ahhoz, hogy a fontos információk ne csak az egyének személyazonosságára, hanem a potenciális sebezhetőségekre vonatkozóan is azonosíthatók legyenek. Tekintettel az ilyen helyzetek érzékenységeire, a migránsoknak elegendő időt kell biztosítani, és pszichológiai segítségre is szükségük lehet ahhoz, hogy az ilyen eljárások során megfelelően kommunikálhassanak. [81] Az iránymutatások e tekintetben egyértelműbbek lehetnek. Részletesebbek is lehetnek a kiskorúak nyilvántartásba vétele során figyelembe veendő konkrét szükségletek tekintetében. [82]

**60.** Az iránymutatás kimondja, hogy az előszűrés során a Frontex személyzetének alapvető tájékoztatást kell nyújtania a migránsok számára a nemzetközi védelemről. E célból az ombudsman úgy véli, hogy hasznos lenne, ha az átvilágítási helyszíneken a lehető legtöbb nyelven rendelkezésre bocsátanák a menedékkérők jogairól és kötelezettségeiről szóló tájékoztatókat, broszúrákat és egyéb információkat. Az iránymutatások meghatározhatják ezt, és előírhatják, hogy a Frontex személyzetének ennek biztosítására fel kell kérnie a nemzeti hatóságokat [83]

**61.** Nincs szükség arra, hogy az előszűrésben olyan szakértő szerepeljen, aki ismeri a megkérdezett kulturális követelményeit. Tekintettel azonban az előszűrésre kötelezett személyek által gyakran tapasztalt nehéz körülményekre [84] , az ombudsman úgy véli, hogy ideális esetben egy „kulturális szakértő” is jelen lehet az előszűrés során, többek között annak biztosítása érdekében, hogy az egyének teljes mértékben megértsék az eljárást és annak jelentőségét.

**62.** Az átvilágítási folyamat során a kérdésekre adott válaszok dokumentálásának módjára vonatkozó kimerítő leírás elengedhetetlen az esetleges későbbi jogorvoslati eljárások – például



az FRO-hoz benyújtott panasz – pontosságának biztosításához. Az ombudsman tisztában van azzal, hogy az előszűrésért felelős (előzetes előszűrésért felelős) és az alapszűrésért felelős határőrök „átvilágító füzeteket” és „átvilágítási formanyomtatványokat” töltenek ki az előszűrésre kötelezett személyek feltételezett állampolgárságának dokumentálására. Ezek a füzetek és formanyomtatványok a Frontex egyablakos ügyintézési platformján (FOSS) érhetőek el. Az iránymutatások azonban nem határozzák meg az előszűrés eljárássokra vonatkozó jelentéstétel általános elveit, míg a kihallgatásról és ujjnyomtatvételről szóló jelentéstételre vonatkoznak.

**63. Az ombudsman azt javasolja, hogy az előszűrés tisztviselőkre vonatkozó iránymutatások tüntessék fel az előszűrés folyamat ütemtervét, és nyújtsanak részletesebb tájékoztatást a kiskorúak nyilvántartásba vételének módjáról és az előszűrés folyamat során feltett kérdésekre adott válaszok dokumentálásáról. A Frontex tisztviselőinek elő kell írniuk, hogy az előszűrés során „kulturális szakértő” legyen, és hogy a fogadó tagállam a lehető legtöbb nyelven bocsássa rendelkezésre az alkalmazandó eljárásokra vonatkozó információkat.**

## 2. MELLÉKLET

### **A Frontex írásbeli válaszában szereplő, az előzetes meghallgatások lefolytatására vonatkozó iránymutatások összefoglalása**

- 1. A meghallgatás** előtt a kihallgató tisztviselőnek tudnia kell, hogy hol kerül sor a meghallgatásra (a helyszín kiválasztásának lehetővé kell tennie a magánélet védelmét). A megkérdezett személy számára víznek és száraz élelmiszernek kell rendelkezésre állnia.
- 2. A kikérdező tisztviselőnek** tevékenységét egy előre meghatározott módszer vagy modell szerint kell végeznie, amely magában foglalja a következőket: az interjú alapos előkészítése; a kihallgatott migráns holmijának, valamint a rendelkezésre álló előzetes információknak az ellenőrzése és dokumentálása; a meghallgatás lebonyolítása; és a jelentéstételi követelmények.
- 3. A kihallgatást végző tisztviselő** maga nem ellenőrizheti a migránsok hollétét, de tanácsot adhat a fogadó tagállam illetékes tisztviselőjének arról, hogy hol rejthetik el az okmányokat, hogyan lehet bizonyítékot találni az emberkereskedelemtől, és hogyan lehet biztosítani a megkérdezett személy magánéletét és méltóságát.
- 4. A kihallgatásért felelős tisztviselő** rendelkezésére áll az előszűrés formanyomtatvány kitöltéséről és az egyén állampolgárságának megállapításáról szóló előszűrés füzet.
- 5. A meghallgatás** kezdetén a kihallgató tisztviselőnek be kell mutatnia magát és minden jelenlévőt a meghallgatást végző személynek. Magyarázatot kell adniuk az eljárásra, a meghallgatás okaira és a tolmács szerepére, amennyiben jelen van. A tájékoztatást a



megkérdezett életkorának és nemének megfelelő módon kell nyújtani.

**6.** A kihallgatásért felelős tisztviselőnek tájékoztatnia kell a potenciális menedékkérőket a menekültügyi eljárásról. Az illetékes nemzeti hatósághoz kell fordulniuk minden olyan átvilágított személynek, aki bármilyen módon kifejezi a sérelemtől való félelmét, ha származási országába vagy korábbi szokásos tartózkodási helyére visszaküldik őket, vagy menedékjogot kérnek vagy kérnek, vagy a nemzetközi védelem bármely más formájára vonatkoznak, vagy hontalanok. Azokat, akik alapvető jogaik megsértése miatt panaszt kívánnak tenni, tájékoztatni kell a Frontex panasztételi mechanizmusáról.

**7.** Ha a meghallgatás során a meghallgatás során kiderül az az információ, hogy a meghallgatás kiszolgáltatott, a kihallgató tisztviselőnek a meghallgatás során vagy közvetlenül azt követően tájékoztatnia kell a fogadó tagállam hatóságát. A tisztviselők hozzáférhetnek a „sebezhetőségek” listájához, amely az átvilágítási folyamat során derülhet ki.

**8.** A kisgyermekes családok és a kísérő nélküli gyermekek elsőbbséget élveznek a határon folytatott eljárásokban, beleértve az előszűrést is.

**9.** A kiskorúak átvilágítását érettségi szintjükhöz kell igazítani. Ez magában foglalhatja az interjúztató magasságának beállítását (például térdelve, hogy a szem szintjén foglalkozzon velük), felkérve a tolmácsot, hogy segítsen vagy használjon vizuális kommunikációs formákat annak biztosítása érdekében, hogy a gyermekek megértsék a kérdéseket.

**10.** Amennyiben a meghallgatást végző személy azt gyanítja, hogy egy nagykorú személy kiskorú, ezt haladéktalanul jelenteni kell a nemzeti hatóságnak a megfelelő eljárás megindítása érdekében. Eközben az egyént kiskorúként kell kezelni.

**11.** Az emberkereskedelem kockázati profiljairól szóló kézikönyv objektív kritériumokat és mutatókat határoz meg az emberkereskedelem áldozatainak azonosítására, valamint arra, hogy ezeket hogyan lehet a nemzeti hatósághoz fordulni védelmük érdekében.

[1] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1896 rendelete (2019. november 13.) az Európai Határ- és Parti Őrségről, valamint az 1052/2013/EU és az (EU) 2016/1624 rendelet hatályon kívül helyezéséről: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj> [Link]

[2] A készenléti alakulat magában foglalja a Frontex személyzetét, valamint az uniós tagállamok és a schengeni társult államok (Izland, Norvégia, Svájc és Liechtenstein) nemzeti szerveinek személyzetét.

[3] Ezek magukban foglalják az egyének személyazonosságának és állampolgárságának ellenőrzését, a belépés engedélyezését vagy megtagadását, az úti okmányok bélyegzését, a határon történő vízumok kiadását vagy elutasítását, a határőrizetet, beleértve a határátkelőhelyek közötti járőrözést a jogosulatlan határátlépés megakadályozása érdekében,



valamint a szabálytalan határátlépéssel kapcsolatban elfogott személyek ujjnyomatának rögzítését; lásd az (EU) 2019/1896 rendelet 55. cikkének (7) bekezdését.

[4] A műveleti terveknek tartalmazniuk kell a résztvevők felelősségének leírását, többek között az alapvető jogok tiszteletben tartása tekintetében, valamint az alapvető jogok védelmének biztosítására vonatkozó utasításokat.

[5] Az (EU) 2019/1896 rendelet 10. cikkének (2) bekezdése és 80. cikkének (1) bekezdése.

[6] Az (EU) 2019/1896 rendelet 80. cikke.

[7] Az (EU) 2019/1896 rendelet 38. cikke (3) bekezdésének h) pontja.

[8] Az (EU) 2019/1896 rendelet 111. cikke

[9] Az (EU) 2019/1896 rendelet 55. cikke (5) bekezdésének a) pontja és V. melléklete.

[10] Az (EU) 2019/1896 rendelet 46. cikke

[11] Az (EU) 2019/1896 rendelet 46. cikke

[12] Nincs nyilvános információ arról, hogyan határozzák meg ezeket az indokokat.

[13] Az (EU) 2019/1896 rendelet 50. cikkének (5) bekezdése.

[14] Az (EU) 2019/1896 rendelet 50. cikkének (3) bekezdése szerint a Frontex kísérei által szervezett „visszatérési műveletek” esetében a visszaküldés helye szerinti ország gondoskodik.

[15] A harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló 2008/115/EK irányelv 8. cikkének (6) bekezdése

[16] Az (EU) 2019/1896 rendelet 51. cikkével összhangban.

[17] Az (EU) 2019/1896 rendelet 110. cikkével összhangban.

[18] Ez magában foglalja „az *irreguláris migrációval és más, határokon átnyúló bűnözéssel – többek között az emberkereskedelemmel és a terrorizmussal – kapcsolatos kockázatelemzés céljából történő információgyűjtés céljából a migránsokkal folytatott tájékoztató meghallgatások elvégzését, valamint az irreguláris migránsok és segítők/büntetőhálózatok által alkalmazott új működési és migrációs tendenciák azonosítását (...) az embercsempészetben vagy más, határokon átnyúló bűnözésben – többek között a terrorizmusban – érintett lehetséges gyanúsítottak azonosítása céljából.*”

[https://frontex.europa.eu/assets/Key\\_Documents/MB\\_Decision/2020/MB\\_Decision\\_1\\_2020\\_adopting\\_the\\_profiles\\_](https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2020/MB_Decision_1_2020_adopting_the_profiles_)



[19] A kulturális szakértők is nyújthatnak tolmácsolást. Érzékenyek azokra a nyelvi és kulturális tényezőkre, amelyek hatással lehetnek a kihallgatás irányára.

[20] Egy 2021-ben lezárt saját kezdeményezésű vizsgálat keretében az ombudsman már megvizsgálta, hogy a Frontex hogyan alkalmazza a panaszkezelési mechanizmusról szóló (EU) 2019/1896 rendeletből eredő kötelezettségeit és az FRO szerepét. Lásd: OI/5/2020/MHZ az alapvető jogok állítólagos megsértése esetén a Frontex panasztételi mechanizmusának működéséről és az alapjogi tisztviselő szerepéről:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/57955> [Link].

[21] Az ombudsman Frontexhez intézett levele az alábbi címen érhető el: .

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/138914> [Link].

[22] A menekültek és száműzetések Európai Tanácsa (ECRE), a Meijers-bizottság, a Médecins Sans Frontières (MSF), az okmányokkal nem rendelkező migránsokkal kapcsolatos nemzetközi együttműködés platformja (PICUM), a Sea-Watch és az SOS Mediterranee válaszolt. A

válaszok a következő címen érhetők el: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/58639> [Link]

[23] Az ellenőrzésről szóló jelentés a következő címen érhető el:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/inspection-report/en/151002> [Link]

[24] A Frontex az ombudsmannak adott válaszához csatolva kivonatokat tartalmaz egy operatív tervből, amelyben felsorolják az alapvető jogokkal kapcsolatos felelősségeket és feladatokat. Ezek a feladatok azonban a készenléti alakulat műveletekben részt vevő valamennyi tagját érintik (a határigazgatási csapatok, a migrációkezelést támogató csapatok és a visszaküldési csapatok közötti különbségtétel nélkül). A panaszkezelési mechanizmusra és a súlyos incidensek bejelentésére vonatkozó külön utasítások is rendelkezésre állnak valamennyi résztvevő számára, valamint a nemzetközi védelemre szoruló személyekre és más kiszolgáltatott személyekre vonatkozó utasítások. A műveleti tervek általános része szintén megemlíti a harmadik országbeli megfigyelők bizonyos alapvető jogi biztosítékait. Az (EU) 2019/1896 rendelet 78. cikkének (2) bekezdésével összhangban a Frontex felkérheti a nem uniós országok határőreit/partőreit/rendőreit, hogy a tagállami hatóságokkal folytatott előzetes konzultációt és megállapodást követően *harmadik országbeli megfigyelőként* vehessenek ki közös műveletekbe. Konkrét feladataikat a konkrét tevékenységi tervek ismertetik. A Frontex válaszához csatolta a 2021. évi FOA Land közös műveletre vonatkozó egyedi tevékenységi terv kivonatát, amely részletezi, hogy a nem uniós országok megfigyelői mit tehetnek és mit nem tehetnek meg.

[25] Más dolgok között ez magában foglalja a következő feladatokat: az előszűrésért, ujjnyomatvételért és nyilvántartásba vételért felelős tisztviselők; az alapjogi megfigyelők; és a sajtófelelősök a közös műveletek keretében.

[26] A Frontex az ombudsmannak adott válaszához csatolta „a műveleti terv kézikönyvének” példáját (2021 januárjától). Ez a kézikönyv iránymutatásokat és kiegészítő információkat



tartalmaz a *Frontex operatív tevékenységeire, szolgáltatásaira és termékeire, a jelentéstételi platformokra és más műveletekkel kapcsolatos kérdésekre vonatkozóan*. A Frontex pontosította, hogy a kézikönyvet bizalmasan kell kezelni.

[27] Lásd a fenti 8. pontot.

[28] A Frontexnek az alapvető jogok állítólagos megsértésével kapcsolatos tényfeltáró vizsgálatáról szóló (2021. július 14-i) jelentésében az Európai Parlament Frontex ellenőrző munkacsoportja kijelentette, hogy *egyértelműbb kritériumokat és eljárásokat kell meghatározni a 46. cikk megfelelő alkalmazásához, és hogy: „ támogatja, hogy az ügynökség az FRO-val együttműködésben folyamatos strukturált vitát indított az átvilágítási eljárás és az ezzel kapcsolatos közbenső lépések kidolgozása érdekében. E kritériumoknak magukban kell foglalniuk legalább az FRO erős szerepét, a külső szereplőktől kapott információk figyelembevételének szükségességét, a kockázati mutatókat és az objektív korai előrejelzési kritériumokat, valamint a finanszírozás felfüggesztésére, megszüntetésére vagy visszavonására vonatkozó döntés indokolását, valamint az átláthatóságot. ”* ( [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf) [Link])

[29] Az Európai Parlament Frontex ellenőrző munkacsoportja jelentésében (15. oldal) kijelentette, hogy a súlyos incidensekről szóló jelentés nyomán követése során az FRO-nak vagy az ügyvezető igazgatónak az illetékes nemzeti emberi jogi szervek és/vagy hatóságok, például a nemzeti ombudsmanok által szolgáltatott információkra is támaszkodnia kell.

[30] A visszatérési irányelv végrehajtásáról szóló, 2020. december 17-i európai parlamenti állásfoglalás felszólította a Bizottságot és a tagállamokat, hogy használják ki a meglévő független ellenőrző szerveket, például a nemzeti emberi jogi intézményeket azáltal, hogy együttműködnek velük, vagy kitoloncolást ellenőrző rendszerként jelölik ki őket (35. bekezdés): [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0362\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0362_EN.html) [Link].

[31] Az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint a menedékkérők *„egy különleges védelemre szoruló, különösen hátrányos helyzetű és kiszolgáltatott népességcsoport tagjai”*, amellyel kapcsolatban *„széles körű konszenzus van nemzetközi és európai szinten”*. (A fent hivatkozott M.S.S.v. Belgium és Görögország ügyben hozott ítélet 251. pontja; Tarakhelv vagyok. Svájc, 118. pont; A.S. kontra Svájc, 29. pont; A fent hivatkozott N. H. és társai kontra Franciaország ügyben hozott ítélet 162. pontja.

[32] A Szociális Jogok Európai Bizottsága előtt folyamatban lévő ügyben az ENSZ menekültügyi főbiztosa utalt arra, hogy a Frontex és a görög hatóságok nem vették nyilvántartásba a kísérő nélküli gyermekeket Görögországba érkezésükkor – Nemzetközi Jurista Bizottság (ICJ) és Menekültek és száműzetések Európai Tanácsa (ECRE) kontra Görögország (173/2018. sz. panasz)

[33] Az Európai Unió Bírósága a C-36/20. PPU. sz. ügyben hozott ítéletében kijelentette, hogy *„a határátkelőhelyeken és az idegenrendészeti fogdáknak a vizsgálati eljáráshoz való hozzáférés*



*megkönnyítése érdekében tájékoztatást kell nyújtani a nemzetközi védelem kérelmezésének lehetőségéről” . (76. pont)*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=ecli:ECLI%3AEU%3AC%3A2020%3A495>  
[Link]

[34] A Frontex operatív tevékenységeiben részt vevő valamennyi személyre alkalmazandó magatartási kódex, valamint a Frontex által koordinált és szervezett visszaküldési műveletekre és visszaküldési intervenciókra vonatkozó magatartási kódex.

[35] A 2273/2019/MIG ügyben az ombudsman megoldásként javasolta, hogy a Frontex hozzon létre egy külön weboldalt a dokumentumok nyilvántartásához. A Frontex egyetért ezzel a javaslattal. <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/56157> [Link]

[36] Az (EU) 2019/1896 rendelet 114. cikkének (2) bekezdése kifejezetten előírja a kódexek közzétételét.

[https://frontex.europa.eu/assets/Key\\_Documents/Code\\_of\\_Conduct/Code\\_of\\_conduct\\_applicable\\_to\\_all\\_persons.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Code_of_Conduct/Code_of_conduct_applicable_to_all_persons.pdf)  
[Link]

[https://frontex.europa.eu/assets/Key\\_Documents/Code\\_of\\_Conduct/Code\\_of\\_Conduct\\_for\\_Return\\_Operations.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Code_of_Conduct/Code_of_Conduct_for_Return_Operations.pdf)  
[Link]

[37] Az (EU) 2019/1896 rendelet 38. cikke (3) bekezdésének d) pontjával összhangban

[38] Az (EU) 2019/1896 rendelet 114. cikkének (2) bekezdése

[39] Az (EU) 2019/1896 rendelet 114. cikkének (2) bekezdése

[40] A Frontex az ombudsmannak adott válaszához csatolva kivonatokat tartalmaz egy operatív tervből, amelyben felsorolják az alapvető jogokkal kapcsolatos felelősségeket és feladatokat. Ezek a feladatok azonban a készenléti alakulat műveletekben részt vevő valamennyi tagját érintik (a határigazgatási csapatok, a migrációkezelést támogató csapatok és a visszaküldési csapatok közötti különbségtétel nélkül). A panaszkezelési mechanizmusra és a súlyos incidensek bejelentésére vonatkozó külön utasítások is rendelkezésre állnak valamennyi résztvevő számára, valamint a nemzetközi védelemre szoruló személyekre és más kiszolgáltatott személyekre vonatkozó utasítások. A műveleti terv általános része megemlíti a harmadik országbeli megfigyelők bizonyos alapvető jogi biztosítékait. Az (EU) 2019/1896 rendelet 78. cikkének (2) bekezdésével összhangban a Frontex felkérheti a nem uniós országok határőreit/partőreit/rendőreit, hogy a tagállami hatóságokkal folytatott előzetes konzultációt és megállapodást követően *harmadik országbeli megfigyelőként* vehessenek ki közös műveletekbe. Konkrét feladataikat a konkrét tevékenységi tervek ismertetik. A Frontex válaszához csatolta a 2021. évi FOA Land közös műveletre vonatkozó egyedi tevékenységi terv kivonatát, amely részletezi, hogy a nem uniós országok megfigyelői mit tehetnek és mit nem



tehetnek meg.

[41] Más dolgok között ez magában foglalja a következő feladatokat: az előszűrésért, ujjnyomátvételért és nyilvántartásba vételért felelős tisztviselők; az alapjogi megfigyelők; és a sajtófelelősök a közös műveletek keretében.

[42] A Frontex az ombudsmannak adott válaszához csatolta „a műveleti terv kézikönyvének” példáját (2021 januárjától). Ez a kézikönyv iránymutatásokat és kiegészítő információkat tartalmaz a *Frontex operatív tevékenységeire, szolgáltatásaira és termékeire, a jelentéstételi platformokra és más műveletekkel kapcsolatos kérdésekre vonatkozóan*. A Frontex pontosította, hogy a kézikönyvet bizalmasan kell kezelni.

[43] Az ombudsman megjegyezte, hogy a Frontex magyarországi tevékenységének beszüntetéséről szóló határozatot az Európai Unió Bírósága C-808/18. sz., Bizottság kontra Magyarország ügyben hozott ítélete nyomán hozták meg:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionId=BF896CAB8F05CAFF145629DB5EE1EF0E?text=&>  
[Link]

[44] Például „Az emberi jogok és a demokrácia helyzete a világban” című éves jelentés (az Európai Külügyi Szolgálatról származó) és az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal országjelentései.

[45] A Frontex igazgatótanácsa által 2021. február 14-én elfogadott alapjogi stratégia a következőképpen írja le a súlyos események bejelentését: *„Az Ügynökség operatív tevékenységeinek minden résztvevője, aki okkal feltételezi, hogy az alapvető jogok megsértése történt, köteles azt bejelenteni az Ügynökségnek a megállapított bejelentési csatornákon, például a Frontex súlyos incidensekre vonatkozó jelentési rendszerén keresztül. A magatartási kódex és a súlyos eseményekről szóló jelentés standard működési eljárása arra kötelezi az Ügynökség operatív tevékenységeiben részt vevő valamennyi résztvevőt, hogy súlyos incidensekről szóló jelentés (SIR) útján jelentsék az alapvető jogok esetleges megsértését.”*

[https://frontex.europa.eu/assets/Key\\_Documents/Fundamental\\_Rights\\_Strategy/Fundamental\\_Rights\\_Strategy.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Fundamental_Rights_Strategy/Fundamental_Rights_Strategy.pdf)  
[Link]

A Frontex ügyvezető igazgatójának „Szabványos működési eljárás (SOP) – Súlyos incidensjelentés” című, 2021. április 19-i határozatának 1. cikke kimondja, hogy: *„Súlyos esemény (SI) olyan esemény, amelyet valamely személy cselekménye vagy mulasztása okoz, vagy amely a Frontex résztvevőit vagy eszközeit közvetlenül vagy közvetve érinti, és amely: az uniós vagy nemzetközi jog esetleges megsértését vonja maga után, különös tekintettel az alapvető jogokra és a nemzetközi védelemre vonatkozó kötelezettségekre, és/vagy a Frontex magatartási kódexének esetleges megsértését vonja maga után, és/vagy súlyos tényleges vagy potenciális negatív hatást gyakorol a Frontex feladataira vagy tevékenységeire, és/vagy súlyos, potenciálisan az életet megváltoztató hatást gyakorol a résztvevő egészségére.”*

[https://frontex.europa.eu/assets/Key\\_Documents/SIR\\_SOP.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/SIR_SOP.pdf) [Link]

[46] Az Emberi Jogok Európai Bírósága meghatározta, hogy mit jelent a tartós és súlyos jelleg:



EJEB, Írország kontra Egyesült Királyság 5310/71, 1978. január 19-i ítélet, 159. pont:

[https://www.cvce.eu/en/obj/judgement\\_of\\_the\\_european\\_court\\_of\\_human\\_rights\\_ireland\\_v\\_the\\_united\\_kingdom\\_1](https://www.cvce.eu/en/obj/judgement_of_the_european_court_of_human_rights_ireland_v_the_united_kingdom_1)  
[Link].

[47] Az (EU) 2019/1896 rendelet 106. cikke (4) bekezdésének m) pontja

[48] Az (EU) 2019/1896 rendelet 46. cikke értelmében.

[49] Az (EU) 2019/1896 rendelet 46. cikkének (4) és (5) bekezdése

[50] A Frontex igazgatótanácsa által létrehozott, az égei-tengeri műveletek alapvető jogokkal és jogi operatív vonatkozásaival foglalkozó munkacsoport (2021. március 5-én kiadott jelentés) megállapította: „A meglévő jogi keret csak korlátozott cselekvési lehetőségeket kínál a Frontex számára bejelentett és megállapított jogsértések esetén. A legfontosabb intézkedés a 46. cikk, amely végső megoldás. Az arányosság értelmében meg kell vitatni a 46. cikkben meghatározott küszöbérték alatti intézkedéseket és eljárásokat.”

[51] Az ombudsman megvizsgálta a 2021. január 4-én kidolgozott „Frontex alapvető jogok átvilágítási eljárása” című dokumentumot. A Frontex bizalmasnak minősítette ezt a dokumentumot.

[52] A Frontexnek az alapvető jogok állítólagos megsértésével kapcsolatos tényfeltáró vizsgálatáról szóló (2021. július 14-i) jelentésében az Európai Parlament Frontex ellenőrző munkacsoportja kijelentette, hogy egyértelműbb kritériumokat és eljárásokat kell meghatározni a 46. cikk megfelelő alkalmazásához, és hogy: „támogatja, hogy az ügynökség az FRO-val együttműködésben folyamatos strukturált vitát indított az átvilágítási eljárás és az ezzel kapcsolatos közbenső lépések kidolgozása érdekében. E kritériumoknak magukban kell foglalniuk legalább az FRO erős szerepét, a külső szereplőktől kapott információk figyelembevételének szükségességét, a kockázati mutatókat és az objektív korai előrejelzési kritériumokat, valamint a finanszírozás felfüggesztésére, megszüntetésére vagy visszavonására vonatkozó döntés indokolását, valamint az átláthatóságot.” ( [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf) [Link])

[53] Az Európai Parlament Frontex ellenőrző munkacsoportja jelentésében (15. oldal) kijelentette, hogy a súlyos incidensekről szóló jelentés nyomán követése során az FRO-nak vagy az ügyvezető igazgatónak az illetékes nemzeti emberi jogi szervek és/vagy hatóságok, például a nemzeti ombudsmanok által szolgáltatott információkra is támaszkodnia kell.

[54] A

<https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/first-frontex-fundamental-rights-office-report-SswYWN>  
11. oldala [Link]

[55] Az ombudsman megvizsgálta az FRO által nemrégiben kiadott aggályait. A Frontex ezt bizalmasnak minősítette.



[56] Lásd az ombudsman OI/5/2020/MHZ ügyben hozott határozatának 8. számú javaslatát: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/143108> [Link].

[57] A „visszatérés utáni szakasz” kifejezés a kitoloncolást követő időszakra vonatkozik. Az „érkezés utáni szakasz” kifejezés az önkéntes visszatérést követő időszakra vonatkozik. A gyakorlatban mindkét kifejezést felcserélhetően használják.

[58] A harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló 2008/115/EK irányelv 8. cikkének (6) bekezdése

[59] Az (EU) 2019/1896 rendelet 110. cikkének (4) bekezdésével összhangban.

[60] A schengeni társult államok Izland, Norvégia, Svájc és Liechtenstein.

[61] Az (EU) 2019/1896 rendeletben előírtak szerint.

[62] Az ombudsman által a 2273/2019/MIG ügyben lefolytatott vizsgálatot követően: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/56157> [Link].

[63] Az Emberi Jogi Intézmények Európai Hálózatának „kiemelt tanulmánya ” *szerint „a nemzeti emberi jogi intézmények szerepe a migránsok és menedékkérők emberi jogainak védelmében a közelmúltbeli uniós fejlemények fényében”* (2021 júliusában tették közzé).

[64] 2008/115/EK irányelv „Közös iránymutatások a légi úton történő közös kitoloncolásra vonatkozó biztonsági rendelkezésekről” – a 2004/573/EK tanácsi határozat melléklete; az Európai Bizottság visszatérési kézikönyve (az Európai Bizottság C(2017)6505 számú ajánlásának melléklete:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017H2338> [Link]; 20

Iránymutatás az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának kitoloncolásáról

[https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20\\_Guidelines\\_Forced\\_Return\\_en.pdf](https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf) [Link]

[65] Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a kitoloncolásokról szóló húsz iránymutatása kimondja, hogy a kitoloncolást teljes körűen dokumentálni kell, különösen a művelet során alkalmazott visszatartó eszközök tekintetében (58. oldal).

[https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20\\_Guidelines\\_Forced\\_Return\\_en.pdf](https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf) [Link]

[66] A Bizottság a 2017. évi visszatérési kézikönyvében kijelentette, hogy a nyomkövetési rendszereknek magukban kell foglalniuk a visszatérést végrehajtó hatóságoktól független szervezeteket/szerveket; az állami szervek, például a nemzeti ombudsman vagy egy független általános ellenőrző szerv ellenőrző szervként járhatnak el. Problematikusnak tűnik azonban, hogy ugyanazon adminisztráció egyik alszakaszát nyomon követő szereppel ruházzák fel,



amely szintén visszaküldést/eltávolítást végez.

[67] Az (EU) 2019/1896 rendelet 50. cikkének (3) bekezdése szerint a visszaküldési műveletek során a kísérőket a visszatérés helye szerinti ország biztosítja.

[68] Az (EU) 2019/1896 rendelet 54. cikkének (3) bekezdése

[69] Az (EU) 2019/1896 rendelet 110. cikkének (5) bekezdése.

[70] Az igazgatótanács 2021. január 20-i 6/2021. sz. határozata az alapjogi tisztviselő és csapata függetlenségét garantáló különleges szabályok elfogadásáról:

[https://frontex.europa.eu/assets/Key\\_Documents/MB\\_Decision/2021/MB\\_Decision\\_6\\_2021\\_adopting\\_special\\_rules](https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2021/MB_Decision_6_2021_adopting_special_rules) [Link]

[71] Az alapjogi tisztviselő és csapata függetlenségét garantáló különleges szabályok elfogadásáról szóló, 2021. január 20-i 6/2021. számú igazgatótanácsi határozat 8. cikkének (1) bekezdése: „Az alapjogi tisztviselő az Ügynökség igazgatási és irányítási struktúrájának részét képezi.”

[72] Az (EU) 2019/1896 rendelet 110. cikke (2) bekezdése a) pontjának c) alpontja

[73] A kitoloncolások Frontex általi nyomon követésének függetlenségével kapcsolatos aggályokat a görög ombudsman által a Nemzetközi Ombudsman Intézet által irányított projekt részeként készített, a kényszerműveletek nyomon követéséről szóló jelentés fejezi ki. A Frontex ellenőrzőcsoportját illetően (az (EU) 2019/1896 rendelet 51. cikke) a jelentés megállapítja, hogy az (EU) 2019/1896 rendelet 110. cikkében foglalt azon követelmény, hogy az állomány valamennyi megfigyelőjét az FRO hierarchikus felügyelete alá kell helyezni, és az alapjogok felvétele nyomon követi a Frontex monitoringrendszerét: .

<https://www.synigoros.gr/resources/300521-ioi-monitoring-forced-returns-neo--2.pdf> [Link]

[74] Lásd a Frontex nyilatkozatának 30. pontját.

[75] Lásd az ombudsman határozatát az OI/9/2014/MHZ saját kezdeményezésű vizsgálatában (41. pont): <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/59740> [Link].

[76] A Frontex visszatérési műveletekre és visszatérési intervenciókra vonatkozó magatartási kódexének 16.4 cikke a következőképpen szól: „Amennyiben lehetséges, és az érintett tagállamok közötti előzetes megállapodás függvényében a kitoloncolást felügyelő személyek a visszatérési műveletben részt vevő másik tagállam nevében is nyomon követhetik az ellenőrzést.”

([https://frontex.europa.eu/assets/Key\\_Documents/Code\\_of\\_Conduct/Code\\_of\\_Conduct\\_for\\_Return\\_Operations\\_a](https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Code_of_Conduct/Code_of_Conduct_for_Return_Operations_a)) [Link]

[77] Az Európai Parlament 2020. december 17-i, a visszatérési irányelv végrehajtásáról szóló állásfoglalása felszólította a Bizottságot és a tagállamokat, hogy használják ki a meglévő független ellenőrző szerveket, például a nemzeti emberi jogi intézményeket azáltal, hogy



együttműködnek velük, vagy kitoloncolást ellenőrző rendszerként jelölik ki őket (35. bekezdés):  
[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0362\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0362_EN.html) [Link].

[78] A Frontex válaszában összefoglalta ezeket az iránymutatásokat. E határozat 2. melléklete tartalmazza ezt az összefoglalót.

[79] A kulturális szakértők tolmácsolást is nyújthatnak. Érzékenyek azokra a nyelvi és kulturális tényezőkre, amelyek hatással lehetnek a kihallgatás irányára.

[80] Ez magában foglalja „az irreguláris migrációval és más, határokon átnyúló bűnözéssel – többek között az emberkereskedelemmel és a terrorizmussal – kapcsolatos kockázatelemzés céljából történő információgyűjtés céljából a migránsokkal folytatott tájékoztató meghallgatások elvégzését, valamint az irreguláris migránsok és segítők/büntetőhálózatok által alkalmazott új működési és migrációs tendenciák azonosítását (...) az embercsempészetben vagy más, határokon átnyúló bűnözésben – többek között a terrorizmusban – érintett lehetséges gyanúsítottak azonosítása céljából.”

[https://frontex.europa.eu/assets/Key\\_Documents/MB\\_Decision/2020/MB\\_Decision\\_1\\_2020\\_adopting\\_the\\_profiles\\_](https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2020/MB_Decision_1_2020_adopting_the_profiles_)

[81] Az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint a menedékkérők „egy különleges védelemre szoruló, különösen hátrányos helyzetű és kiszolgáltatott népességcsoport tagjai”, amellyel kapcsolatban „széles körű konszenzus van nemzetközi és európai szinten”. (A fent hivatkozott M.S.S.v. Belgium és Görögország ügyben hozott ítélet 251. pontja; Tarakhelv vagyok. Svájc, 118. pont; A.S. kontra Svájc, 29. pont; A fent hivatkozott N. H. és társai kontra Franciaország ügyben hozott ítélet 162. pontja.

[82] A Szociális Jogok Európai Bizottsága előtt folyamatban lévő ügyben az ENSZ menekültügyi főbiztosa utalt arra, hogy a Frontex és a görög hatóságok nem vették nyilvántartásba a kísérő nélküli gyermekeket Görögországba érkezésükkor – Nemzetközi Jurista Bizottság (ICJ) és Menekültek és száműzetések Európai Tanácsa (ECRE) kontra Görögország (173/2018. sz. panasz)

[83] Az Európai Unió Bírósága a C-36/20. PPU. sz. ügyben hozott ítéletében kijelentette, hogy „a határátkelőhelyeken és az idegenrendészeti fogdákból a vizsgálati eljáráshoz való hozzáférés megkönnyítése érdekében tájékoztatást kell nyújtani a nemzetközi védelem kérelmezésének lehetőségéről”. (76. pont)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=ecli:ECLI%3AEU%3AC%3A2020%3A495>  
[Link]

[84] *Határeljárások befogadása és nemzetközi védelem iránti kérelem*, a görög ombudsman által az IOI tekintetében 2020-ban készített tanulmány (11. oldal: „A közigazgatási őrizet a határon folytatott eljárásokra vonatkozó szabály Görögországban, Franciaországban, Spanyolországban, Szlovéniában és Hollandiában”).