



Europejski Rzecznik
Praw Obywatelskich

*Tłumaczenie tej strony zostało wygenerowane za pomocą tłumaczenia maszynowego [Link].
Tłumaczenia maszynowe mogą zawierać błędy potencjalnie zmniejszające zrozumiałość i
dokładność; Rzecznik Praw Obywatelskich nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek
rozbieżności. Aby uzyskać najbardziej wiarygodne informacje i pewność prawną, należy
zapoznać się z następującymi informacjami wersja źródłowa na angielski, do której odnośnik
znajduje się powyżej. Więcej informacji można znaleźć w naszej polityce językowej i
tłumaczeniowej [Link].*

Decyzja w sprawie OI/4/2021/MHZ w sprawie sposobu, w jaki Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) wywiązuje się ze swoich obowiązków w zakresie praw podstawowych i zapewnia rozliczalność w związku ze zwiększonymi obowiązkami

Decyzja

Sprawa OI/4/2021/MHZ - **Otwarta** 04/03/2021 - **Decyzja z** 17/01/2022 - **Instytucja, której
sprawa dotyczy** Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Dalsze prowadzenie
postępowania uznano za nieuzasadnione) |

W ramach dochodzenia z własnej inicjatywy oceniono, w jaki sposób Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) przestrzega swoich obowiązków w zakresie praw podstawowych i przejrzystości wynikających z rozporządzenia 2019/1896 („rozporządzenie w sprawie Fronteksu”), które rozszerzyło mandat Fronteksu.

W toku dochodzenia zbadano, w jaki sposób Frontex zapewnia przejrzystość swoich „planów operacyjnych”, które określają parametry swoich działań, oraz w jaki sposób podejmuje decyzję o zawieszeniu, zakończeniu lub niepodjęciu działania ze względu na obawy związane z prawami podstawowymi. W toku dochodzenia oceniono również monitorowanie przestrzegania praw podstawowych w przypadku przymusowych powrotów oraz wytyczne Fronteksu dotyczące procesu kontroli osób nieudokumentowanych, które nielegalnie przekraczają lub próbują przekroczyć zewnętrzną granicę UE.

Na podstawie dochodzenia Rzecznik przedstawił Frontexowi szereg sugestii mających na celu poprawę jego rozliczalności. Rzecznik zachęca Frontex do proaktywnej przejrzystości w odniesieniu do planów operacyjnych i analizy praw podstawowych, na podstawie której dyrektor wykonawczy podejmuje decyzje o rozpoczęciu, zawieszeniu lub zakończeniu operacji. Sugeruje, że Frontex wydaje specjalne instrukcje dla „zespołów sprawdzających”, które przeprowadzają wywiady z uchodźcami. Rzecznik zachęca również Frontex do poprawy



monitorowania przymusowych powrotów, w których osoby eskortujące osoby powracające są pracownikami Fronteksu, oraz do zagwarantowania lepszej sprawozdawczości z operacji monitorowania.

Tło

1. Rozporządzeniem 2019/1896 [1] („rozporządzenie w sprawie Fronteksu”) rozszerzono mandat Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex).

2. **Rozporządzenie w sprawie Fronteksu** zawiera przepis ustanawiający jednolitą służbę ścigania, za którą odpowiada Frontex („stały korpus”) [2], która może być rozmieszczona na granicach zewnętrznych UE. Stała służba wykonuje zadania związane z zarządzaniem granicami, zarządzaniem migracją, szybkimi interwencjami na granicy i operacjami powrotowymi oraz posiada pewne uprawnienia wykonawcze [3] do prowadzenia tych prac.

3. Frontex organizuje również i koordynuje operacje na granicach zewnętrznych UE, w których uczestniczą Frontex i organy krajowe, poprzez rozmieszczanie wyposażenia technicznego, funkcjonariuszy straży granicznej lub obu tych operacji („wspólne operacje”).

4. Szczegóły tych operacji przedstawiono z wyprzedzeniem w „planach operacyjnych”. [4] Plany te obejmują opis zadań i obowiązków wszystkich uczestników, w tym w odniesieniu do poszanowania praw podstawowych. Towarzyszą im „podręczniki planów operacyjnych”, które zawierają wytyczne i dalsze informacje na temat działań operacyjnych, usług i produktów, platform sprawozdawczych i innych kwestii. Frontex nie publikuje planów operacyjnych ani podręczników.

5. **Rozporządzenie w sprawie Fronteksu** potwierdza również rolę Fronteksu w koordynowaniu wszystkich przymusowych powrotów w UE i upoważnia pracowników Fronteksu do działania zarówno jako „oficerowie eskorty”, jak i „monitorujący prawa podstawowe” podczas przymusowych powrotów. Frontex jest również odpowiedzialny za dobrowolne powroty.

6. Rozporządzenie w sprawie Fronteksu równoważy tę rozszerzoną rolę z **dodatkowymi obowiązkami w zakresie przejrzystości i gwarancjami praw podstawowych**. W odniesieniu do wszystkich swoich działań Frontex musi stosować wysokie standardy przejrzystości, umożliwiając kontrolę publiczną i zapewniać pełne poszanowanie praw podstawowych [5].

7. **Rozporządzenie w sprawie Fronteksu** obejmuje szereg gwarancji w zakresie praw podstawowych: strategia w zakresie praw podstawowych i plan działania [6]; procedura zgłaszania poważnych incydentów [7]; wzmocniony mechanizm składania skarg [8]; oraz mechanizm nadzoru nad użyciem siły [9].

8. **Dyrektor wykonawczy** Fronteksu jest zobowiązany do zawieszenia, zakończenia lub wycofania finansowania wszelkich działań Fronteksu, jeżeli uzna, że istnieje ryzyko naruszenia



praw podstawowych lub zobowiązań w zakresie ochrony międzynarodowej, które mają poważny charakter lub mogą się utrzymywać. [10] Dyrektor Wykonawczy może również podjąć decyzję o niepodjęciu [11] działania, jeżeli uzna, że mogą istnieć poważne powody do zawieszenia lub zakończenia działalności po jej rozpoczęciu z powodu naruszenia praw podstawowych lub obowiązków w zakresie ochrony międzynarodowej o poważnym charakterze.

9. Decyzje te powinny opierać się na należycie uzasadnionych podstawach [12] i mogą być podejmowane wyłącznie po konsultacji z urzędnikiem ds. praw podstawowych Fronteksu (FRO). Urzędnik ds. praw podstawowych opracował „procedurę należytej staranności w zakresie praw podstawowych”. W ramach tej procedury FRO doradza dyrektorowi wykonawczemu przed podjęciem przez niego decyzji w sprawie rozpoczęcia nowego działania lub decyzji o zawieszeniu, wycofaniu lub zakończeniu bieżącej działalności.

10. Każda operacja powrotowa zorganizowana lub koordynowana przez Frontex powinna być monitorowana na podstawie obiektywnych i przejrzystych kryteriów [13] .

11. Operacje powrotowe obejmują zarówno eskortę, która dokonuje powrotu, jak i obserwatorów, którzy monitorują przestrzeganie praw podstawowych . *W przypadku powrotów organizowanych przez państwa członkowskie eskorty są członkami organu krajowego, który przeprowadza operację powrotową, podczas gdy obserwatorzy są członkami innego organu krajowego lub innej organizacji. Powroty, które Frontex organizuje i koordynuje , są monitorowane przez krajowe organy monitorujące [14] , zgodnie z dyrektywą w sprawie powrotów [15] . Frontex ustanowił również pulę obserwatorów przymusowych powrotów [16] , którzy pochodzą z organów krajowych, ale obejmują również obserwatorów praw podstawowych Fronteksu (obecnie pięciu) [17] . Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie Fronteksu w przypadku powrotów koordynowanych/organizowanych przez Frontex zarówno eskorta, jak i obserwatorzy mogą być członkami personelu Fronteksu. Rozporządzenie w sprawie Fronteksu stanowi, że wszyscy obserwatorzy, w tym „monitorzy praw podstawowych” Fronteksu, powinni składać sprawozdania z takich działań.*

12. W przypadku gdy osoby przekraczają lub próbują nielegalnie przekroczyć zewnętrzną granicę UE, mogą przed złożeniem wniosku o udzielenie azylu poddać się procedurze „kontroli”, w szczególności w przypadku gdy są nieudokumentowane. Pracownicy Fronteksu mogą pomagać państwom członkowskim w procedurach identyfikacji poprzez kontrolę nad narodowością, sporządzanie sprawozdań [18] , rejestrację i pobieranie odcisków palców. Pracownicy Fronteksu zapewniają również wiedzę fachową na temat pochodzenia i prawdziwości dokumentów przedkładanych przez migrantów. Wywiady przesiewowe mogą odbywać się w obecności eksperta zaznajomionego z kulturowymi wymogami uczestnika (zwanego dalej „ekspertem kulturalnym” [19]), ale nie zawsze tak jest.

Dochodzenie

13. W toku tego dochodzenia Rzecznik ocenił, w jaki sposób Frontex wywiązuje się ze swoich obowiązków w zakresie przejrzystości i w jaki sposób wdraża pewne gwarancje praw podstawowych na mocy rozporządzenia w sprawie Fronteksu [20] .

14. W ramach tego dochodzenia Rzecznik zwrócił się do Fronteksu o udzielenie odpowiedzi na



szereg pytań dotyczących różnych aspektów jego prac [21] , w tym na temat:

- przejrzystość planów operacyjnych i podręczników dotyczących wspólnych operacji,
- kwestie związane z prawami podstawowymi i rola dyrektora wykonawczego,
- monitorowania powrotów i przepisów dotyczących osób wymagających szczególnego traktowania, oraz
- instrukcje dla „zespołów wsparcia zarządzania migracją” w celu zapewnienia ochrony praw podstawowych, zwłaszcza podczas kontroli przesiewowej migrantów.

Rzecznik przekazał odpowiedź Fronteksu organizacjom społeczeństwa obywatelskiego działającym w dziedzinie azylu i migracji w celu uzyskania uwag. Ich odpowiedzi opublikowano na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich. [22] Rzecznik sprawdził również odpowiednie dokumenty będące w posiadaniu Fronteksu [23] .

Załącznik 1 do niniejszej decyzji zawiera szczegółowy opis dochodzenia, w tym pytania Rzecznika Praw Obywatelskich, odpowiedzi Fronteksu, uwagi organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz szczegółową ocenę Rzecznika Praw Obywatelskich.

Przegląd oceny Rzecznika Praw Obywatelskich

Publikacja planów operacyjnych i podręczników dotyczących wspólnych operacji

15. Mechanizmy rozliczalności mające zastosowanie do wspólnych operacji Fronteksu mogą być skuteczne tylko wtedy, gdy Frontex zapewni wystarczającą przejrzystość, aby umożliwić niezależną kontrolę. Wspólne operacje obejmują wielu uczestników, którzy mają różne obowiązki i mogą obejmować różne jurysdykcje. W przypadku naruszeń charakter tych operacji utrudnia ustalenie, kto ostatecznie ponosi odpowiedzialność.

16. Na podstawie odpowiedzi Fronteksu [24] Rzecznik jest zdania, że publikowanie dokładnych, szczegółowych, terminowych i kompleksowych streszczeń planów operacyjnych dotyczących przeszłych i bieżących operacji mogłoby spełnić wymogi przejrzystości, ułatwić kontrolę i rozliczalność, a ostatecznie zapewnić większą legitymizację operacji. Informacje istotne dla oceny zgodności z prawami podstawowymi powinny być wyłączone z takich streszczeń tylko wtedy, gdy ich publikacja byłaby szkodliwa dla zadań Fronteksu, a w szczególności dla celu danej operacji.

17. Podobnie Frontex mógłby opublikować przegląd obowiązków różnych kategorii uczestników operacji [25] , które są zawarte w podręcznikach do planów operacyjnych [26] .

Identyfikacja kwestii dotyczących praw podstawowych i środków zaradczych w przypadku naruszeń praw podstawowych

18. Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że procedura należytej staranności w zakresie praw podstawowych stanowi odpowiednie narzędzie zapobiegawcze, zwłaszcza jeśli jest należyście



uwzględniana przez dyrektora wykonawczego przy podejmowaniu decyzji o zawieszeniu, zakończeniu lub wycofaniu finansowania działań Fronteksu, w odniesieniu do których istnieją obawy dotyczące praw podstawowych [27]. Określono w nim harmonogram opinii FRO i określono jasne kryteria wydawania przez FRO opinii negatywnej. [28] Określa on wytyczne operacyjne dotyczące sposobu oceny ryzyka związanego z prawami podstawowymi za pomocą list kontrolnych. Informacje brane pod uwagę przez FRO obejmują sprawozdania organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Procedura należytej staranności w zakresie praw podstawowych nie stanowi jednak, że ocena FRO powinna uwzględniać sprawozdania krajowych organów ds. praw człowieka, takich jak rzecznik praw obywatelskich [29]. Należy to naprawić.

Monitorowanie powrotów i przepisy dotyczące osób wymagających szczególnego traktowania

19. Rzecznik jest zdania, że obserwatorzy, którzy monitorują nie tylko eskorty z konkretnego państwa członkowskiego, ale także eskorty Fronteksu, powinni pochodzić z niezależnego organu. Frontex mógłby zachęcać państwa członkowskie za pośrednictwem zarządu do wyznaczenia istniejących niezależnych organów monitorujących jako obserwatorów przymusowych powrotów i w miarę możliwości poszerzyć swoje uprawnienia w zakresie monitorowania [30].

20. Ponadto, aby zapewnić niezależność obserwatorów praw podstawowych Fronteksu, którzy monitorują powroty, Frontex powinien dopilnować, by inni pracownicy Fronteksu nie otrzymali instrukcji od innych pracowników. Powinni oni mieć swobodę przedstawiania swoich uwag bez przeszkód na każdym etapie operacji powrotowej. Należy to określić w planach operacyjnych.

21. Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę, że gdy rzecznicy praw obywatelskich pełnią rolę obserwatorów, w swoich sprawozdaniach rocznych zamieszczają odpowiednie ustalenia, które są przedstawiane parlamentom narodowym. Mogą również publikować raporty dotyczące konkretnego zwrotu, w wersji zanonimizowanej. Frontex mógłby rozważyć przyjęcie tej samej praktyki w odniesieniu do operacji, w ramach których obserwatorzy (krajowi obserwatorzy z puli i obserwatorzy praw podstawowych pełniący rolę obserwatorów powrotów) przedkładają swoje sprawozdania do niego i do FRO.

Instrukcje dla „zespołów wspierających zarządzanie migracją” w celu zapewnienia ochrony praw podstawowych, w szczególności podczas kontroli przesiewowej migrantów

22. Proces przesiewowy powinien być wystarczająco długi, aby zapewnić identyfikację ważnych informacji, nie tylko na temat tożsamości osób, ale także potencjalnych podatności na zagrożenia. Biorąc pod uwagę wrażliwość takich sytuacji, migranci muszą mieć wystarczająco dużo czasu i mogą wymagać pomocy psychologicznej, aby móc prawidłowo komunikować się podczas takich procedur. [31] Wytyczne dotyczące działań przesiewowych, które są zawarte w



podręcznikach do planów operacyjnych, mogłyby być bardziej wyraźne w tym względzie. Mogą one być również bardziej szczegółowe w odniesieniu do szczególnych potrzeb, które należy uwzględnić przy rejestracji małoletnich [32] .

23. W wytycznych stwierdzono, że podczas kontroli przesiewowej pracownicy Fronteksu powinni przekazywać migrantom podstawowe informacje na temat ochrony międzynarodowej. W tym celu Rzecznik uważa, że przydatne byłoby udostępnienie w miejscach kontroli przesiewowych, w jak największej liczbie języków, ulotek, broszur i innych informacji na temat praw i obowiązków osób ubiegających się o azyl. W wytycznych można by to sprecyzować i postanowić, że pracownicy Fronteksu powinni zwrócić się do organów krajowych o dopilnowanie tego. [33]

Wnioski

W toku dochodzenia wskazano obszary, w których Frontex mógłby dokonać ulepszeń.

Propozycje ulepszeń

I. Frontex powinien zapewnić bardziej proaktywne podejście do przejrzystości, w tym publikowanie dokumentów niezbędnych do zrozumienia odpowiednich ról i obowiązków podmiotów zaangażowanych w jego działania. Obejmuje to streszczenia planów operacyjnych i streszczenia części podręczników do planów operacyjnych.

II. Przy przeprowadzaniu „procedury należytej staranności w zakresie praw podstawowych” urzędnik ds. praw podstawowych powinien uwzględnić odpowiednie sprawozdania krajowych organów ds. praw człowieka, takich jak rzecznik praw obywatelskich. Frontex powinien opublikować na swojej stronie internetowej streszczenie procedury należytej staranności w zakresie praw podstawowych oraz, po ich przyjęciu, przepisy dotyczące sposobu, w jaki dyrektor wykonawczy podejmuje decyzje o zawieszeniu, zakończeniu lub wycofaniu finansowania działań Fronteksu, w odniesieniu do których istnieją obawy dotyczące praw podstawowych. Frontex powinien również publikować odpowiedź dyrektora wykonawczego na każdą negatywną opinię urzędnika ds. praw podstawowych dotyczącą planowanego działania. Sprawozdanie roczne FRO powinno zawierać informacje na temat działań następczych w związku ze środkami łagodzącymi zaproponowanymi przez FRO w odniesieniu do wcześniejszych operacji.

III. Frontex powinien jasno określić, poprzez szkolenia i za pomocą innych dostępnych środków, że obserwatorzy przymusowych powrotów ze swojej puli powinni zgłaszać wszelkie incydenty, które obserwują, niezależnie od tego, czy dotyczy to funkcjonariuszy z państwa członkowskiego, którego zadaniem jest monitorowanie, innego państwa członkowskiego czy Fronteksu. Frontex powinien dążyć do porozumienia państw członkowskich w tym zakresie. „Monitorzy praw podstawowych” Fronteksu, którzy pełnią rolę obserwatorów przymusowych powrotów, powinni zostać przeszkoleni w zakresie stosowania najwyższego poziomu



obiektywności. Nie powinny one być odpowiedzialne za zgłaszanie działań eskorty Fronteksu, w przypadku gdy może istnieć ryzyko braku obiektywizmu. Frontex powinien publikować na swojej stronie internetowej zanonimizowaną wersję sprawozdań dotyczących obserwatorów przymusowych powrotów po każdej operacji powrotowej.

IV. Wytyczne dla „funkcjonariuszy ds. kontroli przesiewowej” powinny wskazywać harmonogram „procesu kontroli przesiewowej” i zawierać więcej szczegółów na temat sposobu rejestrowania małoletnich i dokumentowania odpowiedzi na pytania zadane podczas procesu kontroli przesiewowej. Funkcjonariusze Fronteksu powinni wymagać obecności „eksperta ds. kultury” podczas kontroli przesiewowej oraz aby przyjmujące państwo członkowskie udostępniało w możliwie największej liczbie języków informacje o mających zastosowanie procedurach.

Emily O'Reilly Rzecznik Praw Obywatelskich

Strasburg, 17/01/2022 r.

ZAŁĄCZNIKI:

Załącznik 1

Niniejszy załącznik zawiera sprawozdanie z dochodzenia i ustaleń Rzecznika Praw Obywatelskich. Każda sekcja ma następującą strukturę:

- Pytania Rzecznika do Fronteksu
- Odpowiedzi Fronteksu
- Uwagi organizacji społeczeństwa obywatelskiego
- Analiza Rzecznika Praw Obywatelskich (w tym propozycje ulepszeń)

Przejrzystość planów operacyjnych i podręczników dotyczących wspólnych operacji

Pytania Rzecznika Praw Obywatelskich

1. Rzecznik zapytał, czy Frontex mógłby publikować plany operacyjne i podręczniki dotyczące wspólnych operacji, aby umożliwić społeczeństwu zrozumienie, kto jest odpowiedzialny za które aspekty tych operacji.



Odpowiedź Fronteksu

2. Frontex wyjaśnił, że każdy plan operacyjny składa się z części ogólnej i „planu konkretnych działań”.

3. Część ogólna, która jest zwykle taka sama dla wszystkich operacji, opisuje obowiązki w zakresie praw podstawowych. Zawiera instrukcje dotyczące sposobu zapewnienia ochrony praw podstawowych. Szczegółowe plany działania zawierają przepisy dotyczące każdej wspólnej operacji.

Frontex stwierdził, że *„ze względu na charakter działania nie można ujawnić pełnej treści planów operacyjnych dotyczących trwających wspólnych operacji”*. Frontex załączył do swojej odpowiedzi fragmenty części ogólnej, dwa kodeksy postępowania zawarte jako załączniki w części ogólnej [34] oraz przykład „podręcznika planu operacyjnego” (który jest również zawarty jako załącznik w części ogólnej planu). Frontex stwierdził, że podręcznik należy traktować jako poufny.

Uwagi organizacji społeczeństwa obywatelskiego

4. Komitet Meijers wskazał, że plany operacyjne nie są nawet częściowo ujawniane podczas trwających wspólnych operacji. W przypadku zakończonych operacji Frontex nigdy nie opublikował tych planów z własnej inicjatywy. Na żądanie ujawniła jednak mocno zredagowane kopie planów operacyjnych.

Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich

5. Na odpowiednich sekcjach strony internetowej Fronteksu dotyczących rejestru dokumentów i kluczowych dokumentów [35] nie ma odniesienia do planów operacyjnych, sprawozdań z oceny dotyczących wspólnych operacji ani do ich streszczenia. Frontex publikuje jedynie kodeksy postępowania [36], które są załączone do planów operacyjnych.

6. W niektórych częściach planów operacyjnych określono dokładną rolę i zadania wszystkich pracowników zaangażowanych we wspólne operacje Fronteksu [37]. Części te mają zasadnicze znaczenie dla określenia zakresu, w jakim pracownicy są odpowiedzialni za ewentualne naruszenia praw podstawowych.

7. Mechanizmy rozliczalności mające zastosowanie do wspólnych operacji Fronteksu mogą być skuteczne tylko wtedy, gdy Frontex zapewni wystarczającą przejrzystość, aby umożliwić niezależną kontrolę. Wspólne operacje obejmują wielu uczestników, którzy mają różne obowiązki i mogą obejmować różne jurysdykcje. W przypadku naruszeń charakter tych operacji utrudnia ustalenie, kto ostatecznie ponosi odpowiedzialność.



8. Rozporządzenie w sprawie Fronteksu [38] stanowi, że Frontex nie może ujawniać informacji operacyjnych, które – jeżeli zostaną podane do wiadomości publicznej – mogłyby zagrozić osiągnięciu celów operacji. W rozporządzeniu w sprawie Fronteksu [39] stwierdzono jednak również, że Frontex powinien publikować „*pełne informacje na temat przeszłych i obecnych wspólnych operacji*”.

9. Na podstawie odpowiedzi Fronteksu [40] Rzecznik jest zdania, że publikowanie dokładnych, szczegółowych, terminowych i kompleksowych *streszczeń* planów operacyjnych dotyczących przeszłych i bieżących operacji mogłoby spełnić wymogi przejrzystości, ułatwić kontrolę i rozliczalność, a ostatecznie zapewnić większą legitymizację operacji. Informacje istotne dla oceny zgodności z prawami podstawowymi powinny być wyłączone z takich streszczeń tylko wtedy, gdy ich publikacja byłaby szkodliwa dla zadań Fronteksu, a w szczególności dla celu danej operacji.

10. Podobnie Frontex mógłby opublikować przegląd obowiązków różnych kategorii uczestników operacji [41], które są zawarte w podręcznikach planów operacyjnych [42].

11. Rzecznik Praw Obywatelskich sugeruje, że **Frontex powinien zapewnić bardziej proaktywne podejście do przejrzystości, w tym publikować dokumenty niezbędne do zrozumienia odpowiednich ról i obowiązków podmiotów zaangażowanych w jego działania. Obejmuje to streszczenia planów operacyjnych i streszczenia części podręczników do planów operacyjnych.**

Identyfikacja kwestii dotyczących praw podstawowych i środków zaradczych w przypadku naruszeń praw podstawowych

Pytania Rzecznika Praw Obywatelskich

12. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Fronteksu (i) o procedury i kryteria stosowane przez Frontex w celu określenia sytuacji, w których działanie mogłoby prowadzić do poważnych naruszeń praw podstawowych lub zobowiązań w zakresie ochrony międzynarodowej, oraz (ii) czy wyroki sądów krajowych lub opinie rzecznika praw człowieka/krajowej instytucji praw człowieka również służą jako kryterium identyfikacji naruszeń. [43] Rzecznik zapytał również, jakie inne kroki zamierza podjąć Frontex, aby pomóc w zaradzeniu wykrytym naruszeniom praw podstawowych lub zobowiązań w zakresie ochrony międzynarodowej, w przypadku gdy dyrektor wykonawczy podjął decyzję o zawieszeniu lub zakończeniu operacji.

Odpowiedź Fronteksu

13. Frontex stwierdził, że w 2020 r. urzędnik ds. praw podstawowych opracował „procedurę



należytej staranności w zakresie praw podstawowych”. Procedura należytej staranności w zakresie praw podstawowych ma na celu umożliwienie urzędnikowi Fronteksu ds. praw podstawowych udzielania porad dyrektorowi wykonawczemu przed podjęciem przez niego decyzji w sprawie rozpoczęcia nowego działania lub decyzji o zawieszeniu, wycofaniu lub zakończeniu bieżącego działania. Ocena FRO opiera się na informacjach organizacji międzynarodowych, instytucji UE [44], wyrokach sądów krajowych i decyzjach lub informacjach krajowych instytucji praw człowieka. FRO rozważa również istotę „zgłoszenia poważnych incydentów” [45] i skargi złożone w danym obszarze operacyjnym oraz działania następcze w związku z nimi. FRO zaleci zakończenie, wycofanie lub zawieszenie działalności, jeżeli domniemane naruszenia praw podstawowych mają trwały lub poważny charakter [46], w tym czyny, w odniesieniu do których państwa są zobowiązane (na mocy europejskiej konwencji praw człowieka) do wszczęcia postępowania karnego.

14. Frontex powiedział, że FRO opracowała „katalog środków” w celu zmniejszenia ryzyka związanego z prawami podstawowymi, które identyfikuje w ramach swojej oceny. Środki te obejmują szkolenia w zakresie praw podstawowych dostosowane do potrzeb oraz podnoszenie świadomości na temat kwestii związanych z prawami podstawowymi w Fronteksie. Dyrektor Wykonawczy może zastosować środki, które nie są ujęte w katalogu, ale muszą poinformować zarząd o takich środkach i je uzasadnić.

15. W rozporządzeniu w sprawie Fronteksu nie określono, w jaki sposób dyrektor wykonawczy może ponownie uruchomić operację, która została zawieszona lub zakończona. Stwierdza on jednak, że dyrektor wykonawczy jest uprawniony do oceny, przed podjęciem jakiegokolwiek działalności operacyjnej, czy dochodzi do naruszeń praw podstawowych lub zobowiązań w zakresie ochrony międzynarodowej, które mają poważny charakter lub mogą się utrzymywać. Działalność może zostać przywrócona, jeżeli przestaną istnieć przyczyny, które doprowadziły do zawieszenia lub zakończenia działalności. Frontex musi zatem stale monitorować i oceniać sytuację w zakresie praw podstawowych w państwie członkowskim lub państwie nienależącym do UE, w którym prowadzone jest działanie.

Uwagi organizacji społeczeństwa obywatelskiego

16. Europejska Rada ds. Uchodźców i Uchodźców (ECRE) wyraziła obawy dotyczące skuteczności procedury należytej staranności w zakresie praw podstawowych. Aby skutecznie przeciwdziałać łamaniu praw podstawowych, taka procedura musi działać szybko i przejrzysto, ale nie jest jasne, że tak jest. Informacje na temat okoliczności, które mogłyby spowodować wszczęcie procedury należytej staranności w zakresie praw podstawowych, powinny być podawane do wiadomości publicznej. ECRE i Komitet Meijers uznały, że informacje i dowody pochodzące od organizacji społeczeństwa obywatelskiego powinny informować zarówno o tym, czy procedura została uruchomiona, jak i w jaki sposób jest ona wdrażana, ponieważ informacje te często mogą być bardziej aktualne i wiarygodne niż inne źródła.

17. W przypadku gdy dyrektor wykonawczy i zarząd nie podejmują działań zgodnie z zaleceniem FRO [48], dyrektor wykonawczy powinien ustosunkować się do FRO w określonym



terminie, wyjaśnić powody odrzucenia zalecenia i zwrócić się do FRO o wymianę poglądów w tej sprawie. FRO może poinformować Parlament Europejski, jeżeli nie jest zadowolony z przyczyn.

18. Procedura należytej staranności w zakresie praw podstawowych powinna mieć zastosowanie do wszystkich rodzajów działań prowadzonych przez Frontex, w tym do działań w zakresie wsparcia z powietrza i wsparcia w państwach trzecich.

Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich

19. Rozporządzenie w sprawie Fronteksu [49] wymaga, aby dyrektor wykonawczy konsultował się z FRO przed podjęciem decyzji o zawieszeniu, zakończeniu lub niepodejmowaniu działań. Nie precyzuje jednak, jaką rolę pełni w tym względzie FRO. Ponadto powody i przeciw takim decyzjom oraz rozważane dowody powinny zostać podane do wiadomości publicznej.

20. Rzecznik Praw Obywatelskich uznaje znaczenie procedury pisemnej, w ramach której FRO doradza dyrektorowi wykonawczemu w sprawie możliwych zagrożeń dla praw podstawowych w operacjach Fronteksu [50] .

21. Rzecznik uważa, że procedura należytej staranności w zakresie praw podstawowych stanowi odpowiednie narzędzie zapobiegawcze, jeżeli zostanie należycie uwzględnione w przepisach Fronteksu dotyczących sposobu, w jaki dyrektor wykonawczy podejmuje decyzje o zawieszeniu, zakończeniu lub wycofaniu finansowania działań Fronteksu, w odniesieniu do których istnieją obawy dotyczące praw podstawowych [51] . Określono w nim harmonogram opinii FRO i określono jasne kryteria wydawania przez FRO opinii negatywnej. [52] Określa on wytyczne operacyjne dotyczące sposobu oceny ryzyka związanego z prawami podstawowymi za pomocą list kontrolnych. Informacje brane pod uwagę przez FRO obejmują sprawozdania organizacji społeczeństwa obywatelskiego. W procedurze należytej staranności w zakresie praw podstawowych nie stwierdzono jednak, że ocena FRO powinna uwzględniać sprawozdania krajowych organów ds. praw człowieka, takich jak rzecznik praw obywatelskich [53] . Należy to naprawić.

22. Ponadto Rzecznik uważa, że opis procedury należytej staranności w zakresie praw podstawowych powinien zostać opublikowany na stronie internetowej Fronteksu. Opis ten powinien obejmować kryteria, na których FRO opiera negatywne opinie, jak opisano w procedurze należytej staranności w zakresie praw podstawowych, a także etapy procedury.

23. Ponadto w przypadku gdy dyrektor wykonawczy podejmie decyzję o rozpoczęciu lub niezawieszeniu lub zakończeniu operacji pomimo opinii FRO stwierdzającej ryzyko poważnego naruszenia praw podstawowych, dyrektor wykonawczy powinien przedstawić i opublikować odpowiedź wyjaśniającą tę decyzję. Rzecznik zauważa, że w sprawozdaniu rocznym za 2020 r. FRO odwołuje się do swojej opinii, zgodnie z którą rozpoczęcie szybkiej interwencji na granicy w Evros może prowadzić do poważnego zagrożenia dla praw podstawowych [54] .



24. Rzecznik Praw Obywatelskich sugeruje, że przy przeprowadzaniu „procedury należytej staranności w zakresie praw podstawowych” urzędnik ds. praw podstawowych powinien uwzględnić odpowiednie sprawozdania krajowych organów ds. praw człowieka, takich jak rzecznik praw obywatelskich. Frontex powinien opublikować na swojej stronie internetowej streszczenie procedury należytej staranności w zakresie praw podstawowych oraz zasad dotyczących sposobu, w jaki dyrektor wykonawczy podejmuje decyzje o zawieszeniu, zakończeniu lub wycofaniu finansowania działań Fronteksu, w odniesieniu do których istnieją obawy dotyczące praw podstawowych. Frontex powinien również publikować odpowiedź dyrektora wykonawczego na każdą negatywną opinię urzędnika ds. praw podstawowych dotyczącą planowanego działania.

25. Środki mające na celu ograniczenie ryzyka związanego z prawami podstawowymi, zidentyfikowane w wyniku oceny FRO, mogą się różnić. Środki te są zawarte w różnych opiniach i uwagach wydanych przez FRO, takich jak „wyrażenia budzące obawy” [55] , uwagi dotyczące rozmieszczenia obserwatorów praw podstawowych, wkład w plany operacyjne i sprawozdania FRO dla zarządu. Rzecznik uważa, że sprawozdanie roczne FRO powinno zawierać informacje na temat działań następczych w związku ze środkami łagodzącymi zaproponowanymi przez FRO w odniesieniu do wcześniejszych operacji [56] .

Monitorowanie powrotów i przepisy dotyczące osób wymagających szczególnego traktowania

Ochrona osób wymagających szczególnego traktowania podczas dobrowolnych powrotów

Pytania Rzecznika Praw Obywatelskich

26. Rzecznik zapytał, czy ze względu na swoją nową rolę w udzielaniu pomocy osobom powracającym dobrowolnie w fazach „po przyjeździe”/„po powrocie” [57] Frontex posiada przepisy wykonawcze uwzględniające osoby wymagające szczególnego traktowania.

Odpowiedź Fronteksu

27. W odpowiedzi Frontex stwierdził, że organy krajowe w państwach członkowskich ponoszą wyłączną odpowiedzialność za wskazanie, kto jest uprawniony do otrzymania „wsparcia na rzecz reintegracji” po ich powrocie, a także za to, jaki format powinno przyjąć takie wsparcie. Frontex ściśle współpracuje z FRO w celu opracowania wytycznych i narzędzi w szczególności dotyczących wsparcia oferowanego państwom członkowskim przez Frontex w zakresie dobrowolnych powrotów.

28. Frontex omawia z Międzynarodową Organizacją ds. Migracji (IOM) sposoby zbadania możliwych obszarów współpracy na etapie poprzedzającym powrót, powrocie, po przybyciu i po powrocie procesu powrotu. Frontex powołał specjalną grupę roboczą ds. powrotów, readmisji i reintegracji.



Niezależność obserwatorów Fronteksu w operacjach powrotowych prowadzonych przez Frontex

Pytania Rzecznika Praw Obywatelskich

29. Mając na uwadze, że pracownicy Fronteksu mogą pełnić rolę „oficerów eskorty” podczas przymusowych powrotów, Rzecznik zapytał, w jaki sposób Frontex zapewni niezależne monitorowanie, w przypadku gdy monitorowanie jest prowadzone przez własnych pracowników.

Odpowiedź Fronteksu

30. Frontex powiedział, że operacje powrotowe, które organizuje i koordynuje, są monitorowane przez krajowe organy monitorujące zgodnie z dyrektywą w sprawie powrotów [58] . Frontex utworzył również grupę obserwatorów przymusowych powrotów z takich organów. Sam Frontex wniesie wkład do puli pięciu obserwatorów praw podstawowych przydzielonych do powrotów przez FRO. [59] Gdy ci obserwatorzy praw podstawowych zostaną oddelegowani do operacji powrotowej zorganizowanej na wniosek państwa członkowskiego/państwa stowarzyszonego z Schengen [60] , będą oni *nadal pełnić rolę obserwatorów przymusowych powrotów zgodnie z art. 8 ust. 6 dyrektywy 2008/115/WE, a zatem w ramach mającego zastosowanie systemu monitorowania państw członkowskich* .

Uwagi organizacji społeczeństwa obywatelskiego

31. **ECRE** wyraziła obawy co do niezależności monitorowania prowadzonych przez pracowników Fronteksu operacji powrotowych, w których uczestniczą pracownicy Fronteksu. Stwierdziła, że oprócz obserwatorów praw podstawowych Fronteksu powinni być obecni inni obserwatorzy przymusowych powrotów. Szkolenie może pomóc, ale może być potrzebne więcej monitorów. Obserwatorzy ci powinni w idealnym przypadku pochodzić od niezależnego organu, którego mandat w zakresie monitorowania nie ogranicza się do konkretnego państwa członkowskiego lub Fronteksu.

32. Komitet Meijers stwierdził, że w celu zapewnienia niezależności obserwatorów praw podstawowych nie powinni oni otrzymywać instrukcji od innych pracowników Fronteksu i powinni mieć swobodę przedstawiania uwag bez przeszkód na każdym etapie operacji powrotowej. Należy to określić w planach operacyjnych. Podmioty monitorujące prawa podstawowe powinny również dysponować wystarczającym finansowaniem.

Monitorowanie powrotów krajowych i powrotów koordynowanych przez Frontex



Pytania Rzecznika Praw Obywatelskich

33. Rzecznik zapytał, co Frontex może zrobić, aby poprawić obecną sytuację, dzięki czemu monitorowanie powrotów krajowych jest znacznie niższe niż w przypadku powrotów koordynowanych przez Frontex. W odniesieniu do powrotów koordynowanych przez Frontex zwróciła się również do Fronteksu o wyjaśnienie stosunkowo niskiego odsetka „sprawozdań monitorujących” otrzymanych przez FRO w pierwszej połowie 2019 r. oraz tego, co Frontex może zrobić, aby poprawić sytuację.

Odpowiedź Fronteksu

34. Frontex odniósł się do dwóch środków, które zachęca państwa członkowskie do wdrożenia. Po pierwsze, zachęca państwa członkowskie do poprawy kanałów komunikacji między organami egzekwującymi powroty a krajowymi organami monitorującymi. Po drugie, zachęca je do zwiększenia zasobów ludzkich krajowych organów monitorujących, aby umożliwić im fizyczny udział w większej liczbie operacji. Ponieważ pula monitorujących Fronteksu składa się głównie z obserwatorów przymusowych powrotów wyznaczonych do puli z krajowych organów monitorujących państw członkowskich/państw stowarzyszonych w ramach Schengen, ograniczona liczba krajowych organów monitorujących ma wpływ na skład puli. Zdolność puli zwiększyła się dzięki uczestnictwu pięciu obserwatorów praw podstawowych z Fronteksu.

35. Frontex stwierdził, że „plany realizacji” dla każdej operacji powrotowej obejmują zobowiązanie obserwatorów przymusowych powrotów do przedkładania sprawozdania dyrektorowi wykonawczemu, FRO i organom krajowym wszystkich państw członkowskich zaangażowanych w daną operację. [61] Frontex regularnie przypomina krajowym osobom kontaktowym odpowiedzialnym za powroty o tym obowiązku podczas okresowych spotkań. Frontex poinformował państwa członkowskie, że sprawozdania można przedkładać Fronteksowi w ich oryginalnym języku (a niekoniecznie w języku angielskim).

36. Frontex powiedział, że FRO regularnie dzieli się spostrzeżeniami na temat powrotów (sprawozdaniami FRO) z instytucjami monitorującymi organizującymi i uczestniczącymi państw członkowskich. FRO zachęca również państwa członkowskie/państwa stowarzyszone z Schengen do przedkładania Frontexowi swoich sprawozdań krajowych. Frontex jest w trakcie opracowywania rejestru swoich dokumentów, które mają zostać opublikowane na swojej stronie internetowej. [62] Frontex opublikował sprawozdania wielu obserwatorów w odpowiedzi na indywidualne wnioski o publiczny dostęp do dokumentów.

Uwagi organizacji społeczeństwa obywatelskiego

37. ECRE zasugerowała, aby Frontex mógł zawierać porozumienia w sprawie otrzymywania sprawozdań lub streszczeń od wszystkich organów biorących udział w monitorowaniu. Frontex powinien również zapewnić, aby szkolenia dla obserwatorów podkreślały, że Frontex powinien



otrzymywać sprawozdania. Komitet Meijers zasugerował, że Frontex powinien rozważyć ustalenie jasnych terminów składania sprawozdań i że powinny one mieć konsekwencje w przypadku nieprzestrzegania przepisów. W razie potrzeby Frontex powinien poinformować zarząd i Komisję o nieprzedłożeniu sprawozdania.

Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich

38. Rzecznik z zadowoleniem przyjmuje zaangażowanie FRO w opracowanie wytycznych Fronteksu dotyczących dobrowolnych powrotów. Dobrowolne powroty są często dobrowolne tylko przez oznaczenie [63], a operacje mogą być wrażliwe. W związku z tym zasadnicze znaczenie mają wytyczne ekspertów dotyczące sposobu zapewnienia przestrzegania praw człowieka, a w szczególności poszanowania godności osób powracających.

39. W przypadku **powrotów przymusowych organizowanych przez państwa członkowskie eskorty** są członkami organu krajowego, który jest upoważniony do przeprowadzenia operacji przymusowego powrotu. *Obserwatorzy* są członkami innego organu krajowego lub innej organizacji, którzy są upoważnieni do obserwowania i składania sprawozdań na temat tego, czy operacja powrotowa jest w pełni zgodna z Kartą praw podstawowych i innymi obowiązkami szczególnymi dla tych operacji [64]. Monitorzy nadzorują zachowanie eskorty, takie jak użycie siły i środki powściągliwości. [65] Dlatego niezwykle ważne jest, aby istniał wystarczający stopień niezależności między eskortą a obserwatorami.

40. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie Fronteksu **w przypadku powrotów koordynowanych/organizowanych przez Frontex** zarówno eskorta [67], jak i obserwatorzy mogą być członkami personelu Fronteksu.

41. Rzecznik zauważa, że obserwatorzy praw podstawowych, którzy działają jako obserwatorzy przymusowych powrotów [68], powinni pozostawać pod nadzorem FRO i powinni – co do zasady – być niezależni w wykonywaniu swoich obowiązków [69]. Zarząd Fronteksu zapewnił gwarancje niezależności FRO [70].

42. **Obserwatorzy praw podstawowych są** jednak częścią *wewnętrznego* systemu nadzoru nad prawami podstawowymi Fronteksu. [71] W ramach innych działań operacyjnych Frontex współpracują i współpracują z urzędnikiem koordynującym Frontex ds. wspólnych operacji oraz udzielają im porad i pomocy [72].

43. W związku z tym może być trudno uniknąć postrzegania, że monitorowanie powrotów nie jest w pełni niezależne, w przypadku gdy monitorowanie praw podstawowych Fronteksu nadzoruje postępowanie eskorty Fronteksu [73].

44. Frontex wskazał w swojej odpowiedzi [74], że obserwatorzy praw podstawowych, którzy pełnią funkcję obserwatorów przymusowych powrotów, będą monitorować przestrzeganie przepisów przez krajowe eskorty. W rozporządzeniu w sprawie Fronteksu nie stwierdzono, że gdy obserwatorzy praw podstawowych monitorują przymusowe powroty, muszą nadzorować



postępowanie eskorty Fronteksu. Należy jednak zająć się kwestią, kto będzie monitorował eskortę Fronteksu podczas operacji przymusowych powrotów.

45. W odniesieniu do wspólnych operacji powrotowych drogą powietrzną, w których przebywają osoby powracające pochodzące z różnych państw członkowskich oraz odpowiadające im eskorty i obserwatorzy z różnych państw członkowskich, Rzecznik zwrócił już uwagę na możliwość, że obserwatorzy *powinni* nie tylko monitorować zachowanie eskorty z kraju monitorującego, ale także z państw, które są częścią operacji. [75] Frontex przyjął tę sugestię w swoim kodeksie postępowania w odniesieniu do powrotów [76] .

46. Rzecznik jest zdania, że obserwatorzy, którzy monitorują nie tylko eskorty z konkretnego państwa członkowskiego, ale także eskorty Fronteksu, powinni pochodzić z niezależnego organu. Frontex mógłby zachęcać państwa członkowskie za pośrednictwem zarządu do wyznaczenia istniejących niezależnych organów monitorujących jako obserwatorów przymusowych powrotów i w miarę możliwości poszerzyć swoje uprawnienia w zakresie monitorowania.

47. Ponadto, aby zapewnić niezależność obserwatorów praw podstawowych Fronteksu, Frontex powinien dopilnować, by inni pracownicy Fronteksu nie otrzymali instrukcji od innych pracowników. Powinni oni mieć swobodę przedstawiania swoich uwag bez przeszkód na każdym etapie operacji powrotowej. Należy to określić w planach operacyjnych.

48. Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę, że gdy rzecznicy praw obywatelskich pełnią rolę obserwatorów, w swoich sprawozdaniach rocznych zamieszczają odpowiednie ustalenia, które są przedstawiane parlamentom narodowym. Mogą również publikować raporty dotyczące konkretnego zwrotu, w wersji zanonimizowanej. Frontex mógłby rozważyć przyjęcie tej samej praktyki w odniesieniu do operacji, w ramach których obserwatorzy (krajowi obserwatorzy z puli i obserwatorzy praw podstawowych pełniący rolę obserwatorów powrotów) przedkładają swoje sprawozdania do niego i do FRO.

49. Rzecznik Praw Obywatelskich sugeruje, że **Frontex powinien wyjaśnić, za pomocą szkoleń i innych dostępnych środków, że obserwatorzy przymusowych powrotów ze swojej puli powinni zgłaszać wszelkie zaobserwowane incydenty, niezależnie od tego, czy dotyczy to funkcjonariuszy z państwa członkowskiego, którego zadaniem jest monitorowanie, innego państwa członkowskiego czy Fronteksu. Frontex powinien dążyć do porozumienia państw członkowskich w tym zakresie. Obserwatorzy praw podstawowych Fronteksu, którzy pełnią funkcję obserwatorów przymusowych powrotów, powinni zostać przeszkoleni w zakresie stosowania najwyższego poziomu obiektywizmu. Nie powinny one być odpowiedzialne za składanie sprawozdań z postępowania eskorty Fronteksu, w przypadku gdy mogą pojawić się kwestie braku obiektywizmu. Frontex powinien publikować na swojej stronie internetowej zanonimizowaną wersję sprawozdań dotyczących obserwatorów przymusowych powrotów po każdej operacji powrotowej.**



Instrukcje dla zespołów wspierających zarządzanie migracjami w celu zapewnienia ochrony praw podstawowych, zwłaszcza podczas kontroli przesiewowej migrantów

Pytania Rzecznika Praw Obywatelskich

50. Rzecznik zapytał, czy Frontex zapewnia swoim zespołom wsparcia migracyjnego konkretne instrukcje dotyczące sposobu zapewnienia ochrony praw podstawowych w kontekście ich „działań sprawdzających” na granicach.

Odpowiedź Fronteksu

51. Frontex odniósł się do szkoleń prowadzonych przez FRO w hotspotach w Grecji i we Włoszech, zarówno dla funkcjonariuszy ochrony granic morskich (w operacjach na granicach morskich), jak i dla członków stałej służby Fronteksu.

52. Plany operacyjne zawierają ogólne instrukcje dotyczące sposobu ochrony praw podstawowych w działaniach operacyjnych, natomiast plan działania dotyczący strategii w zakresie praw podstawowych Fronteksu zawiera praktyczne gwarancje w zakresie praw podstawowych. Mają one zastosowanie do wszystkich członków zespołów (personel krajowy i personel Fronteksu).

53. Frontex wydaje szczegółowe wytyczne dotyczące kontroli przesiewowej w podręcznikach do planów operacyjnych. [78] Jak wspomniano powyżej, Frontex udostępnił Rzecznikowi wersję podręcznika, ale zaklasyfikował go jako poufny.

54. Jeżeli osoba, która nielegalnie przekracza lub próbuje przekroczyć zewnętrzną granicę UE, jest nieudokumentowana, rozmowa przesiewowa ma na celu ustalenie jej obywatelstwa. Kontrola przesiewowa powinna również zawierać szczegółowe informacje na temat przybycia danej osoby i jej powrotu do kraju pochodzenia, w stosownych przypadkach. Wywiad przesiewowy przeprowadzony przez oddelegowanych członków Stałego Korpusu Fronteksu (funkcjonariuszy i funkcjonariuszy straży granicznej) odbywa się na wniosek państwa członkowskiego przyjmującego operację. Istnieją dwa poziomy badań przesiewowych: podstawowe (ustalenie obywatelstwa osób objętych przesłuchaniem, prowadzone przez rozmieszczonych funkcjonariuszy straży granicznej); i zaawansowane (zidentyfikowanie narodowości, a także gromadzenie informacji na temat wzorców migracji i profili migracji, zgodnie z prawami podstawowymi). Zaawansowane wywiady prowadzone są przez funkcjonariuszy ds. przesłuchań.

55. Wyznaczając funkcjonariuszy lub funkcjonariuszy straży granicznej na przesłuchania, Frontex bierze pod uwagę wiek i płeć przesłuchiwanej osoby. Działają w ścisłej współpracy z funkcjonariuszami państwa członkowskiego, w którym odbywa się operacja. Rozmowa może się



odbyć w obecności biegłego, który zna potrzeby kulturowe rozmówcy („ekspert kulturalny” [79]), ale nie zawsze tak jest. W przypadku gdy rozmówca może zrozumieć język rozmówców, tłumacz nie musi być obecny podczas badania przesiewowego.

56. Badania przesiewowe obejmują zastosowanie technik i metod mających na celu odkrycie dokładnych informacji o osobach. Polega to na przygotowaniu pytań, a także wiedzy o tym, jak reagować na poszczególne osoby, jak przeprowadzać rozmowy kwalifikacyjne i jak oceniać odpowiedzi, aby móc zidentyfikować rozbieżności.

Uwagi organizacji społeczeństwa obywatelskiego

57. Médecins sans Frontières wyraził obawy dotyczące warunków przeprowadzania kontroli przesiewowych, braku informacji przekazywanych osobom ubiegającym się o azyl na temat ich praw oraz braku uwagi na zapewnienie, by osoby znajdujące się w trudnej sytuacji były kierowane do odpowiednich służb i organizacji.

Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich

58. Na granicach zewnętrznych UE pracownicy Fronteksu mogą pomagać państwom członkowskim w procedurach identyfikacji poprzez kontrolę narodowości, sporządzanie sprawozdań [80] , rejestrację i pobieranie odcisków palców. To poprzedza wnioski o azyl. Pracownicy Fronteksu zapewniają również wiedzę fachową na temat pochodzenia i prawdziwości dokumentów przedkładanych przez migrantów. Podręczniki do planów operacyjnych zawierają wytyczne dotyczące wszystkich tych działań.

59. Chociaż wytyczne wskazują, jak długo powinny trwać działania podsumowujące, nie ma to miejsca w przypadku badań przesiewowych. Proces przesiewowy powinien być wystarczająco długi, aby zapewnić identyfikację ważnych informacji, nie tylko na temat tożsamości osób, ale także potencjalnych podatności na zagrożenia. Biorąc pod uwagę wrażliwość takich sytuacji, migranci muszą mieć wystarczająco dużo czasu i mogą wymagać pomocy psychologicznej, aby móc prawidłowo komunikować się podczas takich procedur. [81] Wytyczne mogłyby być bardziej wyraźne w tym względzie. Mogą one być również bardziej szczegółowe w odniesieniu do szczególnych potrzeb, które należy uwzględnić przy rejestracji małoletnich [82] .

60. W wytycznych stwierdzono, że podczas kontroli przesiewowej pracownicy Fronteksu powinni przekazywać migrantom podstawowe informacje na temat ochrony międzynarodowej. W tym celu Rzecznik uważa, że przydatne byłoby udostępnienie w miejscach kontroli przesiewowych, w jak największej liczbie języków, ulotek, broszur i innych informacji na temat praw i obowiązków osób ubiegających się o azyl. W wytycznych można by to sprecyzować i postanowić, że pracownicy Fronteksu powinni zwrócić się do organów krajowych o zapewnienie tego celu [83] .

61. Nie ma wymogu, aby badanie przesiewowe obejmowało eksperta zaznajomionego z



kulturowymi wymogami rozmówcy. Biorąc jednak pod uwagę trudne warunki często doświadczane przez osoby podlegające kontroli przesiewowej [84], Rzecznik uważa, że najlepiej byłoby, gdyby podczas kontroli mógł być obecny „ekspert kulturalny”, między innymi w celu zapewnienia, aby osoby w pełni zrozumiały procedurę i jej znaczenie.

62. Wyczerpujący opis sposobu dokumentowania odpowiedzi na pytania podczas procesu kontroli ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia dokładności każdego późniejszego procesu dochodzenia roszczeń, takiego jak skarga do FRO. Rzecznik rozumie, że funkcjonariusze ds. kontroli przesiewowej (odpowiedzialni za zaawansowaną kontrolę przesiewową) i straż graniczna (odpowiedzialni za podstawową kontrolę przesiewową) korzystają z „książek kontrolnych” i wypełniają „formularze kontroli przesiewowej” w celu udokumentowania domniemanej przynależności państwowej osób poddanych kontroli przesiewowej. Te broszury i formularze są dostępne na platformie punktów kompleksowej obsługi Fronteksu (FOSS). Wytyczne nie określają jednak ogólnych zasad dotyczących sposobu składania sprawozdań z procedur kontroli przesiewowej, natomiast w odniesieniu do sprawozdawczości w zakresie zbierania odcisków palców i pobierania odcisków palców.

63. Rzecznik Praw Obywatelskich proponuje, **aby wytyczne dla funkcjonariuszy ds. kontroli przesiewowej określały harmonogram procesu kontroli przesiewowej oraz zawierały bardziej szczegółowe informacje na temat sposobu rejestrowania małoletnich i dokumentowania odpowiedzi na pytania zadane podczas procesu kontroli przesiewowej. Funkcjonariusze Fronteksu powinni wymagać obecności „eksperta ds. kultury” podczas kontroli przesiewowej oraz aby przyjmujące państwo członkowskie udostępniało w możliwie największej liczbie języków informacje o mających zastosowanie procedurach.**

ZAŁĄCZNIK 2

Streszczenie wytycznych dotyczących przeprowadzania wywiadów przesiewowych przedstawionych przez Frontex w odpowiedzi pisemnej

1. Przed przesłuchaniem urzędnik prowadzący przesłuchanie musi wiedzieć, gdzie odbędzie się przesłuchanie (wybór miejsca musi umożliwiać zachowanie prywatności). Dla osoby przesłuchiwanej powinna być dostępna woda i sucha żywność.
2. Funkcjonariusz prowadzący sprawozdanie powinien wykonywać swoją działalność zgodnie z wcześniej określoną metodą lub modelem, który obejmuje: dokładne przygotowanie wywiadu; weryfikacja i dokumentacja przedmiotów należących do przesłuchiwanym migrantów oraz dostępnych wstępnych informacji; przeprowadzenie wywiadu; oraz wymogi sprawozdawcze.
3. Urzędnik prowadzący postępowanie wyjaśniające nie może sam sprawdzić rzeczy migrantów, ale może udzielić właściwemu funkcjonariuszowi z przyjmującego państwa członkowskiego porady na temat tego, gdzie dokumenty mogą być ukryte, jak znaleźć dowody



na handel ludźmi oraz w jaki sposób zapewnić prywatność i godność osoby przesłuchiwanej.

4. Urzędnik przeprowadzający sprawozdanie ma do dyspozycji broszurę dotyczącą sposobu wypełnienia formularza kontroli przesiewowej i ustalenia obywatelstwa danej osoby.

5. Na początku wywiadu funkcjonariusz ds. przesłuchania powinien przedstawić się i przedstawić przesłuchiwanemu. Powinny one wyjaśnić procedurę, powody rozmowy oraz rolę tłumacza ustnego, jeżeli jest on obecny. Przekazywanie informacji musi odbywać się w sposób odpowiedni do wieku i płci osoby przesłuchiwanej.

6. Urzędnik przeprowadzający sprawozdanie powinien poinformować potencjalnych osób ubiegających się o azyl o procedurze azylowej. Powinny one odnosić się do odpowiedniego organu krajowego wszystkich osób poddanych kontroli przesiewowej, które w jakikolwiek sposób wyrażają obawę przed doznaniem szkody w przypadku powrotu do kraju pochodzenia lub poprzedniego miejsca zwykłego pobytu lub wniosku o udzielenie azylu lub innej formy procedury ochrony międzynarodowej lub jeżeli są bezpaństwowcami. Osoby, które chciałyby skarżyć się na naruszenia swoich praw podstawowych, muszą być informowane o mechanizmie rozpatrywania skarg Fronteksu.

7. Jeżeli podczas przesłuchania ujawnią się informacje, że osoba przesłuchiwana jest narażona na zagrożenia, urzędnik przeprowadzający przesłuchanie powinien poinformować o tym organ przyjmującego państwa członkowskiego w trakcie przesłuchania lub bezpośrednio po jego zakończeniu. Funkcjonariusze mają dostęp do listy „słabych punktów”, które mogą zostać ujawnione podczas procesu kontroli przesiewowej.

8. Rodziny z małymi dziećmi i dziećmi bez opieki są traktowane priorytetowo w procedurach granicznych, w tym w badaniach przesiewowych.

9. Kontrola przesiewowa małoletnich musi być dostosowana do ich poziomu dojrzałości. Może to obejmować dostosowanie wysokości rozmówcy (np. klęczenie, aby zwrócić się do niego na poziomie wzroku), zaproszenie tłumacza do pomocy lub korzystania z wizualnych form komunikacji, aby upewnić się, że dzieci rozumieją pytania.

10. W przypadku gdy rozmówca podejrzewa, że osoba, która twierdzi, że jest osobą dorosłą jest małoletnia, należy o tym niezwłocznie powiadomić organ krajowy, tak aby można było wszcząć odpowiednią procedurę. W międzyczasie osoba powinna być traktowana jak osoba niepełnoletnia.

11. W podręczniku dotyczącym profili ryzyka dotyczących handlu ludźmi opisano obiektywne kryteria i wskaźniki służące identyfikacji ofiar handlu ludźmi oraz sposób kierowania ich do organu krajowego w celu ich ochrony.

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019



r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj> [Link]

[2] W skład stałej służby wchodzi pracownicy Fronteksu oraz pracownicy organów krajowych państw członkowskich UE i państw stowarzyszonych w ramach Schengen (Islandia, Norwegia, Szwajcaria i Liechtenstein).

[3] Obejmują one weryfikację tożsamości i obywatelstwa osób, zezwolenie na wjazd lub odmowę wjazdu, stemplowanie dokumentów podróży, wydawanie lub odmawianie wiz na granicy, ochronę granic, w tym patrolowanie między przejściami granicznymi w celu zapobiegania niedozwolonemu przekraczaniu granicy, oraz rejestrowanie odcisków palców osób zatrzymanych w związku z nielegalnym przekraczaniem granic; Zob. art. 55 ust. 7 rozporządzenia 2019/1896.

[4] Plany operacyjne powinny zawierać opis obowiązków uczestników, w tym w odniesieniu do poszanowania praw podstawowych, a także instrukcje dotyczące sposobu zapewnienia ochrony praw podstawowych.

[5] Art. 10 ust. 2 i art. 80 ust. 1 rozporządzenia 2019/1896.

[6] Art. 80 rozporządzenia 2019/1896.

[7] Art. 38 ust. 3 lit. h) rozporządzenia 2019/1896.

[8] Artykuł 111 rozporządzenia 2019/1896

[9] Art. 55 ust. 5 lit. a) i załącznik V do rozporządzenia 2019/1896.

[10] Artykuł 46 rozporządzenia 2019/1896

[11] Artykuł 46 rozporządzenia 2019/1896

[12] W domenie publicznej nie ma informacji na temat sposobu określania tych podstaw.

[13] Artykuł 50 ust. 5 rozporządzenia 2019/1896.

[14] Zgodnie z art. 50 ust. 3 rozporządzenia 2019/1896 „zbieranie operacji powrotowych” organizowanych przez eskorty Fronteksu jest zapewniane przez państwo powrotu.

[15] Artykuł 8 ust. 6 dyrektywy 2008/115/WE w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich

[16] Zgodnie z art. 51 rozporządzenia 2019/1896.



[17] Zgodnie z art. 110 rozporządzenia 2019/1896.

[18] Obejmuje to przeprowadzanie „wywiadów wyjaśniających z migrantami w celu zebrania informacji na potrzeby analizy ryzyka na temat nielegalnej migracji i innej przestępczości transgranicznej, w tym handlu ludźmi i terroryzmu(...) w celu profilowania migrantów o nieuregulowanym statusie oraz w celu zidentyfikowania nowych sposobów działania i tendencji migracyjnych wykorzystywanych przez migrantów o nieuregulowanym statusie i ułatwiających/sieci przestępczych (...) w celu zidentyfikowania potencjalnych podejrzanych związanych z przemytem ludzi lub inną przestępczością transgraniczną, w tym terroryzmem (...).

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2020/MB_Decision_1_2020_adopting_the_profiles [Link]

[19] Eksperti ds. kultury mogą również udzielać tłumaczenia ustnego. Są one wrażliwe na czynniki językowe i kulturowe, które mogą wpływać na kierunek przesłuchania.

[20] W ramach dochodzenia z własnej inicjatywy zakończonego w 2021 r. Rzecznik zbadał już, w jaki sposób Frontex stosuje swoje obowiązki wynikające z rozporządzenia 2019/1896 w sprawie mechanizmu rozpatrywania skarg i roli FRO. Zob. OI/5/2020/MHZ w sprawie funkcjonowania mechanizmu rozpatrywania skarg Fronteksu dotyczącego domniemyanych naruszeń praw podstawowych oraz roli urzędnika ds. praw podstawowych:

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

[21] Pismo Rzecznika do Fronteksu jest dostępne pod adresem: .

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

[22] Europejska Rada ds. Uchodźców i Uchodźców (ECRE), Komitet Meijers, Médecins Bez Granic (MSF), Platforma Współpracy Międzynarodowej w zakresie Migrantów Nieudokumentowanych (PICUM), Sea-Watch i SOS Mediterranee odpowiedział. Odpowiedzi są dostępne pod adresem: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/58639> [Link]

[23] Sprawozdanie z inspekcji jest dostępne pod adresem:

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

[24] Frontex załączył do swojej odpowiedzi skierowanej do Rzecznika fragmenty planu operacyjnego, w którym wymieniono obowiązki i zadania w zakresie praw podstawowych. Obowiązki te dotyczą jednak wszystkich członków stałej służby biorących udział w operacjach (bez rozróżnienia między zespołami zarządzania granicami, zespołami wsparcia zarządzania migracjami i zespołami powrotowymi). Istnieją również szczegółowe instrukcje dla wszystkich uczestników dotyczące mechanizmu składania skarg i zgłaszania „poważnych incydentów”, a także instrukcje mające zastosowanie do osób wymagających ochrony międzynarodowej i innych osób wymagających szczególnego traktowania. Niektóre gwarancje praw podstawowych obserwatorów z państw trzecich są również wymienione w ogólnej części planów operacyjnych. Zgodnie z art. 78 ust. 2 rozporządzenia 2019/1896 Frontex może zaprosić funkcjonariuszy straży granicznej/straży przybrzeżnej/policji z państw trzecich do oddelegowania w charakterze



obserwatorów z państw trzecich do wspólnych operacji po uprzednich konsultacjach i porozumieniu z organami państw członkowskich. Ich konkretne zadania są opisane w konkretnych planach działania. Frontex załączył do swojej odpowiedzi wyciąg ze szczegółowego planu działania dotyczącego wspólnej operacji FOA Land 2021, w którym wyszczególniono, co obserwatorzy z państw spoza UE mogą i nie mogą zrobić.

[25] Obejmuje to między innymi zadania: funkcjonariuszy odpowiedzialnych za kontrolę przesiewową, pobieranie odcisków palców i rejestrację; obserwatorów praw podstawowych; oraz rzeczników prasowych w kontekście wspólnych operacji.

[26] Frontex załączył do swojej odpowiedzi skierowanej do Rzecznika przykład „podręcznika planu operacyjnego” (od stycznia 2021 r.). Niniejszy podręcznik zawiera wytyczne i informacje uzupełniające w odniesieniu do „działań operacyjnych, usług i produktów Fronteksu, platform sprawozdawczych i innych kwestii związanych z operacjami”. Frontex stwierdził, że podręcznik należy traktować jako poufny.

[27] Zobacz pkt 8 powyżej.

[28] W swoim sprawozdaniu z dochodzenia wyjaśniającego prowadzonego przez Frontex w sprawie domniemyanych naruszeń praw podstawowych (z dnia 14 lipca 2021 r.) grupa robocza Parlamentu Europejskiego ds. kontroli Fronteksu stwierdziła, że „*należy ustanowić jaśniejsze kryteria i procedury w celu odpowiedniego stosowania art. 46*” oraz że: „*popiera fakt, że Agencja rozpoczęła trwającą ustrukturyzowaną debatę we współpracy z FRO w celu opracowania procedury należytej staranności i działań pośrednich w tym zakresie. Kryteria te powinny obejmować co najmniej silną rolę FRO, potrzebę uwzględnienia informacji otrzymanych od podmiotów zewnętrznych, wskaźników ryzyka i obiektywnych kryteriów wczesnego ostrzegania, a także uzasadnienie decyzji o zawieszeniu, zakończeniu lub wycofaniu finansowania oraz przejrzystości.*” (https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf [Link])

[29] Grupa Robocza ds. Kontroli Fronteksu Parlamentu Europejskiego stwierdziła w swoim sprawozdaniu (strona 15), że w następstwie sprawozdania dotyczącego poważnych incydentów FRO lub dyrektor wykonawczy powinni również opierać się na informacjach dostarczonych przez właściwe krajowe organy i/lub organy ds. praw człowieka, takie jak krajowi rzecznicy praw człowieka.

[30] Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie wdrożenia dyrektywy powrotowej z dnia 17 grudnia 2020 r. wezwała Komisję i państwa członkowskie do korzystania z istniejących niezależnych organów monitorujących, takich jak krajowe instytucje praw człowieka, poprzez współpracę z nimi lub wyznaczenie ich jako systemów monitorowania przymusowych powrotów (pkt 35): https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0362_EN.html [Link].

[31] Według Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, osoby ubiegające się o azyl są „członkami szczególnie uprzywilejowanej i wrażliwej grupy ludności wymagającej szczególnej



ochrony”, co do której istnieje „szeroki konsensus na szczeblu międzynarodowym i europejskim”. (M.S.S.v. Belgia i Grecja, pkt 251; Tarakhelv. Szwajcaria, pkt 118; A.S. przeciwko Szwajcarii, pkt 29; Sąd Pierwszej Instancji: sprawa N.H. i in. przeciwko Francji, pkt 162)

[32] W kontekście sprawy przed Europejskim Komitetem Praw Socjalnych Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców odniósł się do luk Fronteksu i władz greckich w rejestrowaniu dzieci bez opieki po ich przyjeździe do Grecji – Międzynarodowa Komisja Prawników (MTK) i Europejska Rada ds. Uchodźców i Wygnania (ECRE) przeciwko Grecji (skarga nr 173/2018)

[33] Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku w sprawie C-36/20 PPU stwierdził, że „w celu ułatwienia dostępu do procedury sprawdzającej na przejściach granicznych i w ośrodkach detencyjnych należy udostępnić informacje na temat możliwości ubiegania się o ochronę międzynarodową”. (pkt 76)

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

[34] „Kodeks postępowania mający zastosowanie do wszystkich osób uczestniczących w działaniach operacyjnych Fronteksu” oraz „Kodeks postępowania w odniesieniu do operacji powrotowych i interwencji powrotowych koordynowanych i organizowanych przez Frontex”.

[35] W sprawie 2273/2019/MIG Rzecznik zaproponował jako rozwiązanie, aby Frontex utworzył specjalną stronę internetową dla swojego rejestru dokumentów. Frontex zgodził się na ten wniosek. <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/56157> [Link]

[36] Artykuł 114 ust. 2 rozporządzenia 2019/1896 wyraźnie przewiduje publikację kodeksów.

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Code_of_Conduct/Code_of_conduct_applicable_to_all_persons_p
[Link]

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Code_of_Conduct/Code_of_Conduct_for_Return_Operations_ar
[Link]

[37] Zgodnie z art. 38 ust. 3 lit. d) rozporządzenia 2019/1896

[38] Artykuł 114 ust. 2 rozporządzenia 2019/1896

[39] Artykuł 114 ust. 2 rozporządzenia 2019/1896

[40] Frontex załączył do swojej odpowiedzi skierowanej do Rzecznika fragmenty planu operacyjnego, w którym wymieniono obowiązki i zadania w zakresie praw podstawowych. Obowiązki te dotyczą jednak wszystkich członków stałej służby biorących udział w operacjach



(bez rozróżnienia między zespołami zarządzania granicami, zespołami wsparcia zarządzania migracjami i zespołami powrotowymi). Istnieją również szczegółowe instrukcje dla wszystkich uczestników dotyczące mechanizmu składania skarg i zgłaszania „poważnych incydentów”, a także instrukcje mające zastosowanie do osób wymagających ochrony międzynarodowej i innych osób wymagających szczególnego traktowania. Niektóre gwarancje praw podstawowych obserwatorów z państw trzecich są wymienione w części ogólnej planu operacyjnego. Zgodnie z art. 78 ust. 2 rozporządzenia 2019/1896 Frontex może zaprosić funkcjonariuszy straży granicznej/straży przybrzeżnej/policji z państw trzecich do oddelegowania w charakterze obserwatorów z państw trzecich do wspólnych operacji po uprzednich konsultacjach i porozumieniu z organami państw członkowskich. Ich konkretne zadania są opisane w konkretnych planach działania. Frontex załączył do swojej odpowiedzi wyciąg ze szczegółowego planu działania dotyczącego wspólnej operacji FOA Land 2021, w którym wyszczególniono, co obserwatorzy z państw spoza UE mogą i nie mogą zrobić.

[41] Obejmuje to między innymi zadania: funkcjonariuszy odpowiedzialnych za kontrolę przesiewową, pobieranie odcisków palców i rejestrację; obserwatorów praw podstawowych; oraz rzeczników prasowych w kontekście wspólnych operacji.

[42] Frontex załączył do swojej odpowiedzi skierowanej do Rzecznika przykład „podręcznika planu operacyjnego” (od stycznia 2021 r.). Niniejszy podręcznik zawiera wytyczne i informacje uzupełniające w odniesieniu do „działań operacyjnych, usług i produktów Fronteksu, platform sprawozdawczych i innych kwestii związanych z operacjami”. Frontex stwierdził, że podręcznik należy traktować jako poufny.

[43] Rzecznik zauważył, że decyzja Fronteksu o zaprzestaniu działalności na Węgrzech została podjęta w następstwie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE – C-808/18 Komisja przeciwko Węgrom:

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

[44] Na przykład sprawozdanie roczne na temat praw człowieka i demokracji na świecie (z Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych) oraz sprawozdania krajowe Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu.

[45] Strategia w zakresie praw podstawowych Fronteksu, przyjęta przez zarząd 14 lutego 2021 r., opisuje zgłaszanie poważnych incydentów w następujący sposób: „Każdy uczestnik działań operacyjnych Agencji, który ma powody, by sądzić, że doszło do naruszenia praw podstawowych, musi zgłosić to Agencji za pośrednictwem ustalonych kanałów zgłaszania zdarzeń, takich jak system zgłaszania poważnych incydentów Fronteksu. Kodeks postępowania i standardowa procedura operacyjna sprawozdania z poważnych incydentów zobowiązują wszystkich uczestników działań operacyjnych Agencji do zgłaszania wszelkich potencjalnych naruszeń praw podstawowych za pośrednictwem sprawozdania z poważnych incydentów (SIR).

Artykuł 1 decyzji dyrektora wykonawczego Fronteksu „Standardowa procedura operacyjna (SOP) – zgłaszanie poważnych incydentów” z dnia 19 kwietnia 2021 r. stanowi, że: „Poważny



incydent (SI) jest zdarzeniem spowodowanym działaniem lub zaniechaniem działania osoby lub siłą natury, które bezpośrednio lub pośrednio dotyczy uczestników lub aktywów Fronteksu i które: pociąga za sobą potencjalne naruszenie prawa UE lub prawa międzynarodowego, w szczególności związanego z prawami podstawowymi i zobowiązaniami w zakresie ochrony międzynarodowej, lub wiąże się z potencjalnym naruszeniem kodeksów postępowania Fronteksu lub ma poważne rzeczywiste lub potencjalne negatywne skutki dla zadań lub działań Fronteksu lub ma poważny potencjalny wpływ na zdrowie uczestnika.

[46] Europejski Trybunał Praw Człowieka określił, co oznacza trwały i poważny charakter: ETPC, Irlandia przeciwko Zjednoczonemu Królestwu 5310/71, wyrok z dnia 19 stycznia 1978 r., pkt 159:

https://www.cvce.eu/en/obj/judgement_of_the_european_court_of_human_rights_ireland_v_the_united_kingdom_1 [Link].

[47] Artykuł 106 ust. 4 lit. m) rozporządzenia 2019/1896

[48] Zgodnie z art. 46 rozporządzenia 2019/1896.

[49] Artykuł 46 ust. 4 i 5 rozporządzenia 2019/1896

[50] Grupa robocza powołana przez zarząd Fronteksu ds. praw podstawowych i prawnych aspektów operacyjnych operacji na Morzu Egejskim (sprawozdanie z 5 marca 2021 r.) stwierdziła: „*Istniejące ramy prawne oferują Frontexowi jedynie ograniczone możliwości działania w przypadku zgłoszonych i stwierdzonych naruszeń. Najważniejszym środkiem jest art. 46, który jest środkiem ostatecznym. Z punktu widzenia proporcjonalności konieczne jest omówienie środków i postępowań poniżej progu określonego w art. 46 .*”

[51] Rzecznik Praw Obywatelskich skontrolował dokument „Frontex Fundamental Rights Due Diligence Procedure”, sporządzony w dniu 4 stycznia 2021 r. Frontex zaklasyfikował ten dokument jako poufny.

[52] W swoim sprawozdaniu z dochodzenia wyjaśniającego prowadzonego przez Frontex w sprawie domniemyanych naruszeń praw podstawowych (z dnia 14 lipca 2021 r.) grupa robocza Parlamentu Europejskiego ds. kontroli Fronteksu stwierdziła, że „*należy ustanowić jaśniejsze kryteria i procedury w celu odpowiedniego stosowania art. 46*” oraz że: „*popiera fakt, że Agencja rozpoczęła trwającą ustrukturyzowaną debatę we współpracy z FRO w celu opracowania procedury należytej staranności i działań pośrednich w tym zakresie. Kryteria te powinny obejmować co najmniej silną rolę FRO, potrzebę uwzględnienia informacji otrzymanych od podmiotów zewnętrznych, wskaźników ryzyka i obiektywnych kryteriów wczesnego ostrzegania, a także uzasadnienie decyzji o zawieszeniu, zakończeniu lub wycofaniu finansowania oraz przejrzystości.*” (https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf [Link])

[53] Grupa Robocza ds. Kontroli Fronteksu w Parlamencie Europejskim stwierdziła w swoim



sprawozdaniu (strona 15), że w następstwie sprawozdania dotyczącego poważnych incydentów FRO lub dyrektor wykonawczy powinni również opierać się na informacjach dostarczonych przez właściwe krajowe organy ds. praw człowieka lub organy, takie jak krajowi rzecznicy praw człowieka.

[54] Strona 11 z

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

[55] Rzecznik Praw Obywatelskich skontrolował niedawny wyraz niepokoju, wydany przez FRO. Frontex zaklasyfikował to jako poufne.

[56] Patrz sugestia nr 8 w decyzji Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie OI/5/2020/MHZ: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/143108> [Link].

[57] Termin „faza po powrocie” odnosi się do okresu następującego po przymusowym powrocie. Termin „faza po przybyciu” odnosi się do okresu następującego po dobrowolnym powrocie. W praktyce oba terminy są używane zamiennie.

[58] Artykuł 8 ust. 6 dyrektywy 2008/115/WE w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich

[59] Zgodnie z art. 110 ust. 4 rozporządzenia 2019/1896.

Państwa stowarzyszone w ramach Schengen to Islandia, Norwegia, Szwajcaria i Liechtenstein.

[61] Zgodnie z wymogami rozporządzenia 2019/1896.

[62] W następstwie dochodzenia Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie 2273/2019/MIG: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/56157> [Link].

[63] Według „dokumentu dotyczącego zakresu” Europejskiej Sieci Instytucji Praw Człowieka, *rola krajowych instytucji praw człowieka w ochronie praw człowieka migrantów i osób ubiegających się o azyl w świetle ostatnich wydarzeń w UE* (opublikowana w lipcu 2021 r.).

[64] Dyrektywa 2008/115/WE „Wspólne wytyczne w sprawie przepisów dotyczących bezpieczeństwa w przypadku wspólnego wydalenia drogą powietrzną” – załącznik do decyzji Rady 2004/573/WE; podręcznik Komisji Europejskiej dotyczący powrotów (załącznik do zalecenia Komisji Europejskiej C(2017)6505: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017H2338> [Link]; 20 wytycznych w sprawie przymusowych powrotów Komitetu Ministrów Rady Europy https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf [Link]



[65] Twenty Guidelines on Forced Returns of the Committee of Ministers of Council of Europe stanowi, że przymusowe powroty powinny być w pełni udokumentowane w szczególności w odniesieniu do wszelkich środków powściągliwości stosowanych w trakcie operacji (strona 58).
https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf
[Link]

[66] Komisja stwierdziła w swoim podręczniku dotyczącym powrotów z 2017 r., że systemy monitorowania powinny obejmować organizacje/organy niezależne od organów egzekwujących powrót; organy publiczne, takie jak krajowy rzecznik praw obywatelskich lub niezależny organ kontroli ogólnej, mogą pełnić rolę obserwatorów. Problematiczne wydaje się jednak przypisanie roli monitorującej podsekcji tej samej administracji, która również wykonuje zwroty/usunięcia.

[67] Zgodnie z art. 50 ust. 3 rozporządzenia 2019/1896 w „zbieraniu operacji powrotowych” eskorty są dostarczane przez państwo powrotu.

[68] Artykuł 54 ust. 3 rozporządzenia 2019/1896

[69] Artykuł 110 ust. 5 rozporządzenia 2019/1896.

[70] Decyzja Zarządu nr 6/2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. w sprawie przyjęcia specjalnych zasad gwarantujących niezależność urzędnika ds. praw podstawowych i ich zespołu:
https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2021/MB_Decision_6_2021_adopting_special_rules
[Link]

[71] Artykuł 8 ust. 1 decyzji Zarządu nr 6/2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. w sprawie przyjęcia przepisów szczególnych w celu zagwarantowania niezależności urzędnika ds. praw podstawowych i jego zespołu: „ *Urzędnik ds. praw podstawowych jest częścią struktury administracyjnej i zarządczej Agencji.*”

[72] Artykuł 110 ust. 2 lit. a) lit. c) rozporządzenia 2019/1896

Obawy dotyczące niezależności monitorowania przez Frontex przymusowych powrotów są wyrażone w Rapocie o monitorowaniu operacji przymusowych, sporządzonym przez greckiego Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach projektu prowadzonego przez Międzynarodowy Instytut Rzecznika Praw Obywatelskich. Jeśli chodzi o pulę monitorujących Fronteksu (art. 51 rozporządzenia 2019/1896), w sprawozdaniu stwierdzono, że zawarty w art. 110 rozporządzenia 2019/1896 wymóg poddania wszystkich monitorujących puli nadzoru hierarchicznego FRO oraz zatrudniania obserwatorów praw podstawowych internalizuje system monitorowania w agencji Frontex: .

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

[74] Zob. oświadczenie Fronteksu, pkt 30 załącznika I.

[75] Zob. decyzja Rzecznika w dochodzeniu z własnej inicjatywy OI/9/2014/MHZ (pkt 41):
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/59740> [Link].



[76] Artykuł 16.4 Kodeksu postępowania Fronteksu w zakresie operacji powrotowych i interwencji powrotowych stanowi: „ *O ile jest to wykonalne i z zastrzeżeniem uprzedniej zgody zainteresowanych państw członkowskich, obserwatorzy przymusowych powrotów mogą również monitorować w imieniu innego państwa członkowskiego uczestniczącego w operacji powrotowej* ” (

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Code_of_Conduct/Code_of_Conduct_for_Return_Operations_and_Interventions.pdf . [Link]

[77] Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie wdrożenia dyrektywy powrotowej z dnia 17 grudnia 2020 r. wezwała Komisję i państwa członkowskie do korzystania z istniejących niezależnych organów monitorujących, takich jak krajowe instytucje praw człowieka, poprzez współpracę z nimi lub wyznaczenie ich jako systemów monitorowania przymusowych powrotów (pkt 35): https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0362_EN.html [Link].

[78] W swojej odpowiedzi Frontex podsumował te wytyczne. Niniejsze streszczenie zawiera załącznik 2 do niniejszej decyzji.

[79] Ekspertki kultury mogą również zapewnić interpretację. Są one wrażliwe na czynniki językowe i kulturowe, które mogą mieć wpływ na kierunek przesłuchania.

[80] Obejmuje to przeprowadzenie „ *wywiadów wyjaśniających z migrantami w celu zebrania informacji na potrzeby analizy ryzyka na temat nielegalnej migracji i innej przestępczości transgranicznej, w tym handlu ludźmi i terroryzmu(...) w celu profilowania migrantów o nieuregulowanym statusie oraz w celu zidentyfikowania nowych sposobów działania i tendencji migracyjnych wykorzystywanych przez migrantów o nieuregulowanym statusie i ułatwiających/sieci przestępczych (...) w celu zidentyfikowania potencjalnych podejrzanych związanych z przemytem ludzi lub inną przestępczością transgraniczną, w tym terroryzmem(...)* .”

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2020/MB_Decision_1_2020_adopting_the_profiles_of_migrants_to_be_targeted_for_interviews.pdf [Link]

Według Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, osoby ubiegające się o azyl są „*członkami szczególnie uprzywilejowanej i wrażliwej grupy ludności wymagającej szczególnej ochrony*” , co do której istnieje „ *szeroki konsensus na szczeblu międzynarodowym i europejskim*” . (M.S.S.v. Belgia i Grecja, pkt 251; Tarakhelv. Szwajcaria, pkt 118; A.S. przeciwko Szwajcarii, pkt 29; Sąd Pierwszej Instancji: sprawa N.H. i in. przeciwko Francji, pkt 162)

[82] W kontekście sprawy przed Europejskim Komitetem Praw Socjalnych Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców odniósł się do luk Fronteksu i władz greckich w rejestrowaniu dzieci bez opieki po ich przyjeździe do Grecji – Międzynarodowa Komisja Prawników (MTK) i Europejska Rada ds. Uchodźców i Wypchnięcia (ECRE) przeciwko Grecji (skarga nr 173/2018)

[83] Trybunał Sprawiedliwości UE w swoim wyroku w sprawie C-36/20 PPU stwierdził, że „w



celu ułatwienia dostępu do procedury sprawdzającej na przejściach granicznych i w ośrodkach detencyjnych należy udostępnić informacje na temat możliwości ubiegania się o ochronę międzynarodową” . (pkt 76)

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

[84] *Procedury graniczne przyjmowanie i składanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej* , badanie sporządzone w 2020 r. przez greckiego Rzecznika Praw Obywatelskich ds. IOI (strona 11: „ *Areszt administracyjny to zasada procedur granicznych w Grecji, Francji, Hiszpanii, Słowenii i Niderlandach* ”.