

Pula obserwatorów powrotów przymusowych Frontexu: geneza powstania, prawne i organizacyjne ramy funkcjonowania i rozwój działalności

MICHAŁ JAN ŻŁOBECKI¹

ORCID: 0000-0003-4326-6653

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Przyjęty w 2015 r. Europejski Program w Zakresie Migracji ujawnił potrzebę dokonania zmiany podstawy prawnej Frontexu, aby zwiększyć jego rolę w zakresie powrotów migrantów o nieuregulowanym statusie, przy jednoczesnym poszanowaniu ich podstawowych praw. Zgodnie ze znowelizowanymi przepisami wszystkie deportacje koordynowane lub organizowane przez Frontex mają być monitorowane. Jednocześnie utworzona została wewnętrzna pula obserwatorów ds. powrotów przymusowych, która pełnić miała rolę subsydiarną w stosunku do krajowych mechanizmów monitorowania deportacji. Z uwagi jednak na niską efektywność systemów krajowych, liczba przymusowych powrotów obserwowanych przez członków puli Frontexu stale wzrasta. Autor omawia genezę utworzenia puli obserwatorów, prawne i organizacyjne ramy jej funkcjonowania i rozwój działalności na przestrzeni ostatnich lat.

Słowa kluczowe: deportacje, prawa człowieka, Frontex, monitoring, detencja.

Frontex Pool of Forced-Return Monitors: Genesis, Legal and Organisational Framework, Development Proces

European Agenda on Migration presented by the Council of Europe in 2015 revealed a necessity for amendment of the Frontex Regulation, in order to enhance its role in supporting Member States with regards to forced-returns. As underlined, all operational activities of the Agency shall be applied in respect of fundamental rights. European Border and Coast Guard Regulation adopted in 2016 provided for an obligation for all of forced-return operations coordinated or organised by Frontex to be monitored. At the same time Frontex pool of forced-return monitors was set up with this

¹ Kontakt: michal.zlobecki@brpo.gov.pl

view to support national monitoring systems. Through in-depth legal analysis of binding EU laws on forced-returns the author elaborates on the genesis, legal and organisational framework as well as on the development of Frontex pool of monitors.

Keywords: forced-returns, deportations, monitoring, Frontex, human rights.

1. Wprowadzenie

Deportacja oznacza przymusowe wykonanie wydanej przez uprawniony organ administracji publicznej decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium państwa. Nie sposób jednak pominąć aspektu ludzkiego tego pojęcia, za którym niejednokrotnie kryją się tragedie całych rodzin i osób, które wydalone są z kraju, do którego przybyły w poszukiwaniu lepszych warunków do życia, a zmuszone są wrócić do miejsca, które z różnych względów zdecydowały się opuścić.

Zobowiązanie do powrotu rozpatrywać należy na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, jako wyraz władczych uprawnień państwa w przedmiocie prowadzenia polityki migracyjnej. Możliwość określenia warunków wjazdu i pobytu cudzoziemców, jak również prowadzenia w tym zakresie kontroli i wyciągnięcia konsekwencji prawnych wobec osób, które nie spełniają przesłanek do dalszego przebywania na terytorium państwowym stanowi jeden z podstawowych atrybutów suwerenności państwa². Uprawnienie to jest szczególnie istotne w kontekście możliwości zapewnienia przez organy władzy publicznej bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Suwerenność państwa nie może jednak oznaczać arbitralności podejmowanych przez władze publiczne decyzji. W związku z tym w międzynarodowych aktach praw człowieka przewidziano szczególne okoliczności, które uniemożliwiają wykonanie wydalenia.

W pierwszej kolejności przywołać należy ustanowioną w Konwencji Genewskiej z 1951 r. zasadę *non-refoulement*³, zgodnie z którą żadne Państwo – Strona nie wywali ani nie zawróci uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności grozi niebezpieczeństwo. Zasada ta rozciąga się na wszystkie osoby, wobec których wszczęte zostało postępowanie o nadanie statusu uchodźcy i nie wydana została ostateczna negatywna decyzja. Z kolei przepis art. 3 Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karnia⁴ rozszerza zakaz wydalania, zwracania lub wydawania innemu państwu osoby, kiedy istnieją poważne podstawy, by sądzić, że może jej tam grozić stosowanie tortur. Warto także zauważyć, iż poza rozszerzeniem zakresu podmiotowego Konwencja

² G. Fourlanos (1986), *Sovereignty and the Ingress of Aliens: with Special Focus On Family and Refugee Law*. Stockholm: Almqvist och Wiksell, s. 55–58.

³ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. Dz.U. 1991 nr 119 poz. 515.

⁴ Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karnia, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r. Dz.U. 1989 nr 63 poz. 378.

w sprawie zakazu stosowania tortur nie przewiduje jakichkolwiek przesłanek wyłączających obowiązywanie zasady *non-refoulement* (w Konwencji Genewskiej za okoliczność taką uznano zagrożenie bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego).

Z perspektywy prezentowanego tematu szczególnie istotne wydaje się przywołanie funkcjonujących na gruncie europejskim prawnych narzędzi ochrony cudzoziemców podlegających wydaleniu, wypracowanych przez Radę Europy i Unię Europejską. Jak wskazuje P. Sadowski, pomimo że wszystkie państwa członkowskie UE są jednocześnie członkami Rady Europy, pewną trudność nastęrcza znalezienie wspólnego europejskiego mianownika w zakresie rozumienia praw człowieka⁵. Dodatkową komplikację stanowi fakt, iż Unia w dalszym ciągu nie przystąpiła do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁶. Trzeba mieć jednak na uwadze, że niezależnie od powyższego w art. 53 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej wyrażono zakaz interpretowania jej postanowień jako ograniczających lub podważających prawa człowieka i podstawowe wolności wynikające m.in. z EKPCz.

Uwagę zwraca zwłaszcza zastosowanie wobec cudzoziemców zagrożonych wydalaniem tzw. ochrony rykoszetowej w oparciu o przepis art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁷. Ochrona ta pozwala na rozszerzenie zakresu przedmiotowego części praw zawartych w Konwencji. Jak podkreśla J. Wojnowska-Radzińska, dzięki zastosowaniu tego narzędzia z terytorium państwa – strony EKPCz – nie mogą być wydalenii cudzoziemcy, którym groziłoby tortury lub niehumanitarne bądź poniżające traktowanie lub karanie w kraju, do którego mieliby zostać przymusowo doprowadzeni⁸. W tym kontekście nieodzownym jest także podkreślenie, iż w przeciwieństwie do EKPCz, w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁹ ochrona przed usunięciem do państwa, w którym istnieje poważne ryzyko poddania osoby wydalanej karze śmierci, torturom lub innym formom złego traktowania wyrażona została *explicite* w art. 19 ust. 2.

Mając na uwadze powyższe, należy również wspomnieć o gwarancjach proceduralnych przewidzianych w celu ochrony osób zagrożonych wydalaniem. W pierwszej kolejności wydanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu poprzedzone być winno analizą konkretnego przypadku, zabronione są zbiorowe wydalenia¹⁰.

⁵ P. Sadowski (2019), A safe harbour or a sinking ship?: on the protection of fundamental rights of asylum seekers in recent CJEU judgments, s. 38, *European Journal of Legal Studies*, 2019, Vol. 11, No. 2, s. 29–64.

⁶ Obowiązek ten wynika z art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

⁷ *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2*. Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284.

⁸ J. Wojnowska-Radzińska (2013), Ochrona wydalaných cudzoziemców na podstawie art. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, *Studia Europejskie* 2013, nr 1, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, s. 101–112.

⁹ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej Dziennik Urzędowy UE C 326/391.

¹⁰ Zob. np. Art. 4 *Protokołu nr 4 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności gwarantujących niektóre prawa i wolności, inne niż już zawarte w Konwencji i w Pierwszym Protokole dodatkowym do Konwencji*, art. 19 ust. 1 *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*.

Ponadto cudzoziemcowi przed wydaleniem przyznaje się prawo m.in. do przedstawienia swych racji, czy bycia reprezentowanym przed organem upoważnionym do wydania decyzji w tym zakresie¹¹.

Drugą z płaszczyzn, kluczową w kontekście niniejszego artykułu, jest deportacja rozumiana jako proces stanowiący niestandardową formę detencji. Zgodnie z art. 4 ust. 2 Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r.¹² (OPCAT), „pozbawienie wolności oznacza jakąkolwiek formę zatrzymania lub uwięzienia bądź umieszczenia osoby w publicznym lub prywatnym miejscu odosobnienia, którego osobie tej nie wolno z własnej woli opuszczać, na mocy polecenia jakiejkolwiek władzy sądowej, administracyjnej lub innej”. Pomimo pewnej dynamiki towarzyszącej deportacji, nie ulega wątpliwości, iż od momentu rozpoczęcia wykonania decyzji nakazującej powrót, aż do faktycznego przekazania w państwie przyjmującym, osoba wydalana jest *de facto* pozbawiona wolności. Za taką interpretacją przemawia zwłaszcza fakt, iż co do zasady przed przymusowym opuszczeniem państwa wydalającego cudzoziemcy przebywają w ośrodkach detencyjnych, a samo wydalenie odbywa się w asyście funkcjonariuszy odpowiednich służb. W wielu przypadkach wobec osób deportowanych stosowane są kajdanki lub kaski zabezpieczające.

Mając powyższe na uwadze przyjąć należy, że cudzoziemcy podlegający wydaleniowi korzystają z ochrony przewidzianej w art. 5 EKPCz. Jak bowiem zauważył Europejski Trybunał Praw Człowieka dla oceny, czy nastąpiło pozbawienie wolności, istotne są raczej rodzaj, czas trwania, skutki i nasilenie zastosowanych restrykcji niż ich natura lub istota¹³.

Ekstraordynaryjny charakter detencji związany z wydaleniem oraz fakt, iż osoby przymusowo doprowadzane do państwa trzeciego mają ograniczone możliwości złożenia skargi na niewłaściwe postępowanie doprowadzających, powodują zwiększone ryzyko naruszenia ich podstawowych praw¹⁴.

W opinii ekspertów do najbardziej efektywnych środków zapobiegania torturom i innym niedozwolonym formom traktowania osób pozbawionych wolności należą regularne wizytacje miejsc zatrzymań. W tym kontekście warto przywołać opinię Rady Europy, zgodnie z którą przymusowe wykonanie decyzji wydaleniowej powinno być w pełni udokumentowane, w szczególności wszelkie incydenty, jak również

¹¹ Zgodnie z art. 1 ust. 1 *Protokołu nr 7 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. Ustęp 2. wskazanego artykułu pozwala odstąpić od realizacji wskazanych praw, jeśli jest to konieczne z uwagi na porządek publiczny lub uzasadnione względami bezpieczeństwa.

¹² *Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r.* Dz.U. z 2007 r., nr 30, poz. 192.

¹³ Wyrok *Guzzardi v. Włochy* z dnia 6 listopada 1980 r., A. 39, § 92.

¹⁴ *Association for the Prevention of Torture (2012), National Preventive Mechanisms: Monitoring the forced deportation flights of migrants.*

przypadki użycia środków przymusu bezpośredniego, takich jak np.: siła fizyczna, chwytaki obezwładniające i transportowe czy kajdanki. Mając na uwadze powyższe, na władzach państwa wydającego cudzoziemców ciąży obowiązek wdrożenia efektywnego systemu monitorującego proces deportacji, a wszelkie ustalenia odnotowane powinny zostać w raporcie, wraz z rekomendacjami pokontrolnymi skierowanymi do odpowiednich instytucji państwowych¹⁵.

Należy mieć również na uwadze, iż obecność obserwatorów podczas przymusowych powrotów służy nie tylko wydalaniem cudzoziemcom, lecz zabezpiecza także interesy organów wykonawczych, umożliwiając identyfikowanie obszarów potencjalnego ryzyka i podnoszeniu standardów. Dopuszczenie do udziału w prowadzonych czynnościach niezależnych obserwatorów może także prowadzić do uniknięcia niesłusznej krytyki ze strony mediów lub organizacji pozarządowych¹⁶.

W niniejszym artykule omówiono działalność puli obserwatorów powrotów przymusowych utworzonej w strukturze Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej Frontex, ze szczególnym uwzględnieniem wynikającej z procesu integracji europejskiej genezy jej powstania, jak również istotnych aspektów prawnych i organizacyjnych dotyczących jej funkcjonowania. Zaprezentowano także europejskie ramy prawne regulujące kwestię powrotów przymusowych oraz dynamikę zmian wywołanych masowym wzrostem liczby imigrantów przybywających do Europy w drugiej dekadzie XXI w. Na gruncie artykułu przedstawiono także zarzuty formułowane wobec puli obserwatorów Frontex oraz postulaty zgłaszane przez tzw. Grupę z Nafplio.

2. Między suwerennością państwa a integracją europejską: zarządzanie procesami migracyjnymi w Unii Europejskiej

Rozwój swobodnego przepływu osób w ramach Unii Europejskiej stanowi szczególny przypadek dobrowolnego zrzeczenia się części suwerennego prawa państw członkowskich do każdorazowego decydowania o możliwości przekroczenia ich granic oraz pozostawania na ich terytorium. Zniesienie kontroli granicznych pomiędzy krajami należącymi do strefy Schengen spowodowało stopniowe przeniesienie środka ciężkości na zabezpieczenie granic zewnętrznych Unii¹⁷.

Proces znoszenia kontroli na wewnętrznych granicach państwowych rozpoczął się w 1985 r., kiedy pięć państw członkowskich: Belgia, Francja, Niemcy, Luksemburg

¹⁵ Komitet Ministrów Rady Europy (2005), *Dwadzieścia wytycznych w sprawie powrotów przymusowych*. Wytyczna 20.

¹⁶ Załącznik do Zalecenia Komisji (UE) 2017/2338 z dnia 16 listopada 2017 r. ustanawiającego wspólny „Podręcznik dotyczący powrotów” przeznaczony do stosowania przez właściwe organy państw członkowskich wykonujące zadania związane z powrotami, Dziennik Urzędowy UE L 339/83, s.54.

¹⁷ F. Pastore (2004), *Visas, Borders, Immigration: Formation, Structure, and Current Evolution of the EU Entry Control System*, w: Walker N. (red.), *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford, Wielka Brytania, 2004: Oxford University Press, s. 94–98.

i Niderlandy zawarły układ z Schengen¹⁸. Układ wszedł w życie 10 lat później, a na mocy przyjętego w 1997 r. Protokołu nr 19¹⁹ do Traktatu z Amsterdamu stał się on częścią prawa Unii Europejskiej. Obecnie do strefy Schengen należą 22 kraje członkowskie UE oraz Islandia, Lichtenstein, Norwegia i Szwajcaria. W ramach współpracy między państwami należącymi do układu opracowano m.in. wspólne zasady kontrolowania granic zewnętrznych, wzmocniono także współdziałanie w zakresie zwalczania przestępczości.

Utworzenie działającej od 2005 r. Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex)²⁰ stanowiło naturalną konsekwencję rozwoju dorobku Schengen. Trzeba mieć bowiem na uwadze, iż pomimo określenia wspólnych zasad regulujących kontrolę graniczną osób przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich Unii i przekazania części uprawnień w zakresie zarządzania tymi granicami instytucjom unijnym, ostatecznie to po stronie władz poszczególnych państw leży obowiązek kontroli granic. Ten dualizm instytucjonalno-prawny już w pierwszych latach XXI w. był przedmiotem dyskusji na poziomie unijnym z uwagi na fakt, iż jednolite wdrożenie przepisów ustanowionych w Kodeksie granicznym Schengen²¹ we wszystkich państwach członkowskich okazało się niebywale trudne ze względu na różny stopień przygotowania krajowych instytucji odpowiedzialnych za ochronę granic do realizacji powierzonych zadań. Kolejny problem polegał na nierównomiernym obciążeniu organizacyjno-finansowym poszczególnych krajów, w zależności od ich położenia geograficznego i specyfiki zarządzanych przez nie granic²².

W konsekwencji już w 2002 r. Komisja Europejska (KE) podkreśliła²³ znaczenie ochrony granic zewnętrznych dla interesów wszystkich członków strefy Schengen. Wezwała także do podjęcia przez państwa członkowskie działań ukierunkowanych na wzmocnienie koordynacji i współpracy w zakresie zabezpieczania granic zewnętrznych, podkreślając jednocześnie konieczność równomiernego podziału kosztów. Jednym z głównych postulatów KE było utworzenie Wspólnej Jednostki Ekspertów w zakresie Granic Zewnętrznych złożonej z członków istniejącego już Strategicznego

¹⁸ Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dziennik Urzędowy UE L 239, 1985.

¹⁹ Protokół (Nr 19) w sprawie dorobku Schengen włączonego w ramy Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy UE C 326, tj. z 26.10.2012.

²⁰ Agencja utworzona została na mocy Rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiającego Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy UE L 349/1.

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dziennik Urzędowy UE L 77/1, tj. z 23.3.2016.

²² M. Fink (2018), *Frontex and human rights: responsibility in 'multi-actor situations' under the ECHR and EU public liability law*, Oxford, Wielka Brytania: Oxford University Press, s. 32.

²³ Rada Unii Europejskiej (2002), *Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union*, 10019/02 FRONT 58 COMIX 398.

Komitetu ds. Imigracji, Granic i Azyłu (SCIFA) oraz dowódców krajowych służb granicznych. Pierwsze spotkanie Wspólnej Jednostki Ekspertów miało miejsce w lipcu 2002 r., a sam organ przyczynił się do pogłębienia współpracy między państwami członkowskimi. Niemniej jednak w związku z napotykanymi ograniczeniami, dotyczącymi możliwości podejmowania przez Jednostkę efektywnych działań, KE wskazała na potrzebę wypracowania alternatywnych rozwiązań instytucjonalnych i utworzenia organu o większej funkcjonalności²⁴.

Utworzonej w odpowiedzi na powyższy apel Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex) powierzono zadania dotyczące m.in.: koordynacji współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi; udzielania wsparcia w szkoleniach krajowych funkcjonariuszy straży granicznych, w tym w ustanowieniu wspólnych standardów szkoleniowych; prowadzenia analizy ryzyka; śledzenia rozwoju badań mających znaczenie dla kontroli i ochrony granic zewnętrznych; wspierania państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych. Frontex miał także udzielać państwom wsparcia w organizowaniu wspólnych działań dotyczących powrotów²⁵.

W nawiązaniu do ostatniego z powyżej wymienionych zadań na uwagę zasługuje art. 9 rozporządzenia stanowiący: „1. Agencja, z zastrzeżeniem wspólnotowej polityki w zakresie powrotów, zapewnia niezbędną pomoc w organizowaniu wspólnych działań Państw Członkowskich dotyczących powrotów. Agencja może wykorzystywać wspólnotowe środki finansowe dostępne w dziedzinie powrotów.

2. Agencja ustala najlepsze praktyki dotyczące uzyskiwania dokumentów podróży oraz wydalania przebywających nielegalnie obywateli państw trzecich”.

Powyższy przepis wskazywał na ogólny mandat Frontexu do wspierania państw członkowskich w zakresie organizowanych przez nie wspólnych działań wydaleniowych. Nie przewidywał przy tym możliwości inicjowania czy samodzielnego prowadzenia tego typu działań.

Rozporządzenie ustanawiające Frontex było dwukrotnie nowelizowane w latach 2007 i 2011. Niemniej, prawdziwie rewolucyjne zmiany w funkcjonowaniu Agencji przyniosło przyjęte 14 września 2016 r. Rozporządzenie w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej²⁶, uchylające Rozporządzenie z 2004 r.. Na mocy art. 3 ust. 1

²⁴ Komisja Europejska (2003), *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council in view of the European Council of Thessaloniki on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders and the return of illegal residents*, COM/2003/0323 final.

²⁵ Art. 2 ust. 1 Rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004.

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, Dziennik Urzędowy UE L 251/1.

tego aktu powołano do życia Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną, w skład której weszła Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz organy krajowe państw członkowskich odpowiedzialne za zarządzanie granicami, w tym straże przybrzeżne w zakresie realizowanych przez nie zadań kontroli granicznej.

Rozporządzenie w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej wyraźnie wzmacnia mandat Agencji Frontex w zakresie zarządzania zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej. Na mocy art. 2 rozporządzenia, decyzją zarządu podejmowaną na podstawie wniosku dyrektora wykonawczego, Agencja ustanawia strategię techniczną i operacyjną w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami. Ustanowiona przez Frontex strategia złożona jest z elementów o newralgicznym znaczeniu, wymienionych enumeratywnie w art. 4 i dotyczących m.in.: kontroli granicznej; środków związanych z zapobieganiem i wykrywaniem przestępczości transgranicznej; akcji poszukiwania i ratowania osób znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu; analizy ryzyka dla bezpieczeństwa wewnętrznego oraz analizy zagrożeń, które mogą wpłynąć na funkcjonowanie lub bezpieczeństwo granic zewnętrznych; współpracy między państwami członkowskimi wspieranej i koordynowanej przez Agencję; współpracy międzyagencyjnej między organami krajowymi w każdym państwie członkowskim, które są odpowiedzialne za kontrolę graniczną lub inne zadania wykonywane na granicy, a właściwymi instytucjami, organami, urzędami i agencjami Unii; współpracy z państwami trzecimi; środków technicznych i operacyjnych w obrębie strefy Schengen związanych z kontrolą graniczną i zwalczaniem przestępczości transgranicznej; powrotów obywateli państw trzecich, którzy podlegają wydanym przez państwo członkowskie decyzjom nakazującym powrót; mechanizmu kontroli jakości oraz unijnych instrumentów finansowania.

Proces tworzenia spójnej polityki migracyjnej i bezpieczeństwa w ramach Unii Europejskiej w naturalny sposób znalazł odzwierciedlenie w przepisach wspólnotowych, regulujących kwestię powrotu cudzoziemców do państw trzecich. Dyrektywa 2008/115/WE²⁷ (tzw. dyrektywa powrotowa) wprowadziła ramy prowadzące m.in. do harmonizacji krajowych przepisów w zakresie wydalania cudzoziemców przez państwa członkowskie. Podkreślając suwerenne prawo członków UE do wydania decyzji nakazującej powrót każdemu obywatelowi państwa trzeciego nielegalnie przebywającemu na ich terytorium, zobowiązała ich jednocześnie do przyjęcia rozwiązań proceduralnych zabezpieczających podstawowe prawa osób wydalanych. Standardy te dotyczą zwłaszcza formy wydawanych decyzji, przysługujących środków odwoławczych, czy gwarancji przyznanych cudzoziemcom w czasie oczekiwania na powrót (rozdział III dyrektywy). Zastrzeżono równocześnie możliwość przyjęcia na poziomie krajowym przepisów korzystniejszych dla osób, wobec których wydano decyzje (art. 4).

²⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, Dziennik Urzędowy UE L 348/98.

Dyrektywa powrotowa określa również m.in.: warunki wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu, dobrowolnego wyjazdu, przymusowego wydalenia i przesłanek do jego wstrzymania, a także powrotu i wydalenia małoletnich bez opieki (rozdział II); przesłanki zastosowania wobec cudzoziemca oczekującego na powrót środka detencyjnego, warunki osadzenia w ośrodku detencyjnym i szczególne wymagania w zakresie detencji osób wymagających szczególnego traktowania, w tym małoletnich i rodzin (rozdział IV).

Przymusowe powroty w dobie tzw. kryzysu migracyjnego

Masowy napływ obywateli państw trzecich do krajów UE w drugiej dekadzie XXI w., związany z tzw. kryzysem migracyjnym spowodował konieczność zrewidowania dotychczasowej polityki migracyjnej oraz podjęcie działań w kierunku zapewnienia pomocy cudzoziemcom potrzebującym międzynarodowej ochrony przy jednoczesnym uszczelnieniu granic zewnętrznych Unii.

Odpowiedzią na wyzwania związane z kryzysem był przedstawiony przez Komisję Europejską 13 maja 2015 r. Europejski Program w Zakresie Migracji²⁸. Jak wskazano we wprowadzeniu, „w obliczu realiów istnieją poważne wątpliwości co do tego, czy nasza polityka migracyjna potrafi sprostać presji tysięcy migrantów, konieczności integracji migrantów w społeczeństwach bądź ekonomicznym wymaganiom niżu demograficznego w Europie. Podjęcie próby powstrzymania ludzkiego nieszczęścia powodowanego przez przestępców żerujących na imigrantach wymaga wykorzystania przez nas globalnej roli UE i szerokiego wachlarza narzędzi, aby zmierzyć się z podstawowymi przyczynami migracji”²⁹.

Dokument stanowił zatem zbiór działań, które Unia Europejska powinna podjąć w najbliższej przyszłości, aby skutecznie zmierzyć się z zaistniałą sytuacją. Z programu wybrzmiewa przede wszystkim konieczność działania w duchu solidarności i współodpowiedzialności, gdyż „żadne państwo członkowskie nie zdoła samo poradzić sobie skutecznie z migracją”³⁰. Osiągnięcie założonych celów opierać się miało przede wszystkim na wykorzystaniu dostępnych polityk i narzędzi, w szczególności połączeniu polityki wewnętrznej i zewnętrznej, jak również zaangażowaniu do współpracy wszystkich istotnych podmiotów: państw członkowskich, instytucji unijnych, społeczeństwa obywatelskiego, samorządów terytorialnych, a także organizacji międzynarodowych i państw trzecich.

Europejski Program w Zakresie Migracji zarysował konieczność podjęcia określonych działań w dwóch perspektywach czasowych: bezzwłocznej reakcji na kryzysową sytuację osób próbujących przedostać się do Europy przez Morze Śródziemne

²⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. *Europejski Program w Zakresie Migracji.*, COM(2015) 240 final.

²⁹ Ibidem, s. 2.

³⁰ Ibidem, s. 2.

oraz podjęcia koniecznych kroków ukierunkowanych na długofalowe rozwiązanie problemów wynikających ze zidentyfikowanych ograniczeń strukturalnych polityki migracyjnej UE oraz narzędzi, którymi Unia dysponuje. Zaproponowane przez Komisję Europejską rozwiązania dotyczące lepszego zarządzania procesami migracyjnymi oparte zostały w programie na czterech filarach: ograniczeniu zachęt dla migrantów o nieuregulowanym statusie, zarządzaniu granicami ukierunkowanym na ich uszczelnianiu przy jednoczesnej konieczności ratowania ludzkiego życia, wspólnej polityce azylowej państw członkowskich, a także na konieczności opracowania nowej polityki w zakresie legalnej migracji. Dla dalszych rozważań szczególnie istotne jest szersze omówienie pierwszego z wymienionych filarów w zakresie, w jakim odnosi się do kwestii powrotów cudzoziemców przebywających nielegalnie na terytorium Unii Europejskiej oraz zwiększenia roli Frontexu w realizacji decyzji nakazujących powrót.

W Europejskim Programie w Zakresie Migracji za jeden z czynników zachęcających migrantów do nielegalnego przekraczania granic i pozostawania w krajach członkowskich bez ważnego tytułu pobytowego uznano niską efektywność unijnego systemu powrotów. Według autorów dokumentu ograniczona egzekwowalność decyzji nakazujących powrót (w 2013 r. skutecznie wydano 39,2% osób, wobec których decyzje takie zostały wydane) wzmacnia także działalność sieci przemytniczych. Zwiększenie skuteczności zawracania migrantów w przyszłości opierać się miało przede wszystkim na mobilizacji państw trzecich do wypełniania zobowiązań międzynarodowych dotyczących przyjmowania swoich obywateli, wobec których wydano decyzje nakazujące powrót lub podlegających już deportacji. W tym celu Unia Europejska zobowiązana została do wsparcia tych państw, m.in. poprzez budowanie potencjału w zakresie zarządzania powrotami, kampanie informacyjne i uświadamiające czy wspieranie działań na rzecz reintegracji. Dodatkowo wzmocnienie współpracy z państwami trzecimi w zakresie ułatwiania ich obywatelom powrotu polegać miało na zawieraniu umów o readmisji, dzięki którym w znaczny sposób odformalizować można proces przyjęcia z powrotem osób wydalanych.

W dalszej kolejności program nałożył na Komisję Europejską obowiązek priorytetowego monitorowania wdrażania przez państwa członkowskie dyrektywy 2008/115. Wspólne wytyczne, najlepsze praktyki i zalecenia opublikowane miały zostać w „Podręczniku dotyczącym powrotów”. Co istotne, w dokumencie podkreślono konieczność powiązania szybko działającego systemu powrotów z gwarancjami zapewniającymi poszanowanie podstawowych praw osób deportowanych, w tym w szczególności ich humanitarne i godne traktowanie, a także proporcjonalne stosowanie środków przymusu bezpośredniego.

Autorzy Programu zwrócili także uwagę na brak efektywnej współpracy operacyjnej pomiędzy członkami UE, pomimo harmonizacji zasad dotyczących powrotów. W tym celu przewidziano konieczność nowelizacji podstawy prawnej Agencji Frontex, aby poprzez wzmocnienie mandatu zwiększyć jej zdolność do świadczenia kompleksowego wsparcia operacyjnego.

Wskazane w Europejskim Programie w Zakresie Migracji postulaty dotyczące usprawnienia krajowych systemów deportacji cudzoziemców oraz wzmocnienia roli Frontexu (m.in. w zakresie powrotów) wydają się wynikać z pragmatyzmu Komisji Europejskiej. Kwestia zwiększenia egzekwowalności wydawanych decyzji wydaleniowych uzasadniona została w dokumencie względami prewencyjnymi, w tym przede wszystkim obniżaniem motywacji do podjęcia decyzji migracyjnej przez kolejnych cudzoziemców. Warto jednak podkreślić, iż nie ma dowodów jednoznacznie wskazujących na uzależnianie decyzji o emigracji od ryzyka deportacji. Co więcej, część osób podejmuje próbę powrotu do państwa, z którego zostały wydalone³¹.

W ocenie autora analiza trendów migracyjnych, oparta przede wszystkim na rosnącej liczbie osób przybywających do państw członkowskich, prowadzić musiała do wniosku, iż w krótkim czasie wewnątrz strefy Schengen znajdzie się grupa kilkuset tysięcy cudzoziemców, spośród których jedynie niewielka część spełniać będzie kryteria umożliwiające nadanie statusu uchodźcy lub objęcia inną formą ochrony. W konsekwencji wyłącznie pełna implementacja dyrektywy 2008/115 przez kraje członkowskie, wzmocniona poprzez działalność wyspecjalizowanej w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi agencji unijnej, zdolnej do prowadzenia bieżącej analizy ryzyka i koordynacji wspólnych działań, mogła zapobiec sytuacji, w której na terytorium UE przebywałyby tysiące ludzi bez uregulowanego statusu prawnego, w tym także nieposiadających dokumentu potwierdzającego ich tożsamość.

W związku z opisaną w programie koniecznością zwiększenia skuteczności procedur powrotowych, także w tej dziedzinie Rozporządzenie 2016/1624 wzmocniło mandat Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Przede wszystkim w świetle art. 27 Agencji powierzono zadania dotyczące: koordynacji na poziomie technicznym i operacyjnym działań państw członkowskich związanych z powrotami, udzielania pomocy technicznej i operacyjnej państwom członkowskim, które stają przed szczególnymi wyzwaniami wobec ich systemów powrotów czy koordynacji wykorzystywania właściwych systemów informatycznych i wsparcia państw członkowskich w zakresie współpracy konsularnej. Frontex otrzymał też dodatkowy budżet, z którego może finansować lub współfinansować operacje i interwencje powrotowe. W stosunku do poprzednio obowiązującego aktu prawnego, uprawnienia Agencji w dziedzinie organizacji lub koordynacji operacji powrotowych wzmocniono poprzez przyznanie możliwości zgłaszania inicjatywy państwom członkowskim.

³¹ W ujęciu globalnym potwierdzenie tej tezy stanowić może rosnąca liczba cudzoziemców skazana za nielegalne ponowne przekroczenie granicy USA po deportacji z tego kraju (felony Illegal Reentry): The United States Department of Justice, *Department of Justice Prosecuted a Record-Breaking Number of Immigration-Related Cases in Fiscal Year 2019*, <https://www.justice.gov/opa/pr/departement-justice-prosecuted-record-breaking-number-immigration-related-cases-fiscal-year>; [data dostępu: 14.11.2020].

3. Geneza powstania puli obserwatorów przymusowych powrotów Frontexu i prawne ramy jej funkcjonowania

Punktem wyjścia dla podjęcia rozważań na temat przyczyn utworzenia puli obserwatorów powrotowych Frontexu jest analiza unijnego prawodawstwa dotyczącego powrotów w zakresie, w jakim ujmuje ono sam proces deportacji jako formy pozbawienia wolności. Należy zauważyć, iż detencyjny charakter przymusowych powrotów i związane z nim ryzyko niewłaściwego traktowania osób wydalanych zostały dostrzeżone w toku konstruowania przepisów dyrektywy powrotowej, co doprowadziło do ujęcia w dokumencie postanowień o charakterze gwarancyjnym.

Artykuł 1 dyrektywy, wyznaczający jej zakres przedmiotowy, głosi, iż ustanowione w akcie wspólne normy i procedury wykonywane mają być „zgodnie z prawami podstawowymi jako zasadami ogólnymi prawa wspólnotowego oraz prawa międzynarodowego, w tym z obowiązkami w zakresie ochrony uchodźców oraz praw człowieka”. Ogólny nakaz poszanowania praw podstawowych cudzoziemców, wobec których wydano decyzję nakazującą powrót, sprecyzowano w art. 5 określającym obszary podlegające należytemu uwzględnieniu przez państwa członkowskie w toku wdrażania dyrektywy powrotowej: dobro dziecka, życie rodzinne, stan zdrowia danego obywatela państwa trzeciego oraz konieczność przestrzegania zasady *non-refoulement*. Co istotne, zdecydowano także o wprowadzeniu zamkniętego katalogu osób wymagających szczególnego traktowania, do którego zaliczono: małoletnich, małoletnich bez opieki, osoby z niepełnosprawnością, osoby starsze, kobiety w ciąży, osoby samodzielnie wychowujące małoletnie dzieci, ofiary tortur, zgwałcenia lub innych poważnych form przemocy psychicznej, fizycznej lub seksualnej.

Regulując kwestie dotyczące wdrażania procedury deportacyjnej podkreślono konieczność stosowania środków przymusu bezpośredniego w oparciu o zasady: ostateczności, legalności i proporcjonalności. Przymus bezpośredni każdorazowo realizowany być musi „z poszanowaniem praw podstawowych i należnym szacunkiem dla godności i nietykalności cielesnej danego obywatela państwa trzeciego” (art. 8 ust. 4).

Świadomość występowania czynników potęgujących ryzyko naruszenia praw osób przymusowo doprowadzanych do państwa trzeciego przez funkcjonariuszy służb granicznych, związanych w głównej mierze z dynamicznym charakterem tej formy pozbawienia wolności, jak również konieczność zapewnienia pełnej transparentności prowadzonych działań, doprowadziły do nałożenia na państwa członkowskie obowiązku zapewnienia skutecznego systemu monitorowania powrotów przymusowych na gruncie art. 8 ust. 6 dyrektywy powrotowej. Niewątpliwą trudnością w ramach prowadzonej ewaluacji był fakt, iż przepis art. 8 ust. 6 dyrektywy powrotowej pozostawił państwom członkowskim niemalże pełną dowolność w tworzeniu wspomnianych mechanizmów, ograniczając się jedynie do wprowadzenia nieprecyzyjnego wymogu skuteczności tychże.

Znamienna jest różnorodność rozwiązań instytucjonalnych przyjętych w krajowych ustawodawstwach w zakresie realizacji obowiązku wynikającego z art. 8 ust. 6 dyrektywy powrotowej. Zaobserwować można trzy główne grupy podmiotów odpowiedzialnych za prowadzenie obserwacji wydaleń: wewnętrzne komórki organów administracji rządowej odpowiedzialnych za organizację operacji deportacyjnych (w Niemczech i Szwecji), krajowe instytucje ombudsmanów (np. w Danii, Grecji, Hiszpanii czy na Łotwie) lub wybrane organizacje pozarządowe (np. w Polsce i na Słowacji). Różny jest także mandat poszczególnych instytucji dotyczący zakresu prowadzonych czynności kontrolnych. W tym kontekście przyjąć należy, iż największe uprawnienia mają te podmioty monitorujące, którym równocześnie powierzono funkcję krajowych mechanizmów prewencji, w związku z czym przysługują im kompetencje wynikające z OPCAT³².

Od 2014 r. corocznej ewaluacji efektywności krajowych systemów monitorowania powrotów przymusowych dokonuje Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA). Zgodnie z zaproponowanymi kryteriami ostatecznej oceny dokonuje się w oparciu o następujące czynniki: podmiot odpowiedzialny za prowadzenie obserwacji, liczba operacji deportacyjnych objętych monitoringiem, obserwowane fazy operacji, liczba przeszkolonych i zatrudnionych pracowników delegowanych do prowadzenia czynności kontrolnych, publikacja raportów powizytacyjnych. Podkreślenia wymaga zauważalny spadek liczby państw członkowskich, których krajowe mechanizmy monitorujące nie są uznawane przez FRA za efektywne (w 2014 r. było to 10 państw, w 2019 r. – dwa)³³. Jednocześnie zauważono, że systemowy rozwój nie ma charakteru stałego, szczególnie w sytuacjach, gdy opiera się na realizowanych projektach lub czasowych porozumieniach zawieranych pomiędzy organami władzy i podmiotami monitorującymi, którym powierzono realizację zadań wynikających z dyrektywy powrotowej. W takich przypadkach problemy powracają wraz z ustaniem finansowania³⁴.

Warto także wskazać na wątpliwości podnoszone w kontekście ewaluacji skuteczności krajowych mechanizmów dokonywanej przez FRA. Dla przykładu, pozytywnie oceniony został system monitorowania operacji powrotowych organizowanych przez polskie władze, co budzi poważne zastrzeżenia w świetle niewielkiej liczby deportacji objętych obserwacją, nieuwzględnienia w krajowych przepisach wykonawczych podmiotów uprawnionych do prowadzenia czynności kontrolnych (co w praktyce uniemożliwia im wykonywanie mandatu) czy brak dostępu do poczynionych przez obserwatorów ustaleń. O nowelizację przepisów w celu wzmocnienia mechanizmu

³² Mandat do wykonywania czynności kontrolnych przez krajowe mechanizmy prewencji określony został szczegółowo w części IV OPCAT.

³³ Szczegółowe statystyki dotyczące krajowych systemów monitorowania przymusowych powrotów dostępne są na stronie internetowej: <https://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/return?mdq1=dataset>; [data dostępu: 25.09.2020].

³⁴ FRA, *Forced return monitoring systems – 2020 update*, <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/forced-return-monitoring-systems-2020-update>; [data dostępu: 25.09.2020].

monitorowania deportacji apelował Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji³⁵.

Zgodnie z zapowiedzią zawartą w Europejskim Programie w Zakresie Migracji w 2017 r. Komisja Europejska opublikowała „Podręcznik dotyczący powrotów”, stanowiący zbiór wskazówek interpretacyjnych dla organów krajowych odpowiedzialnych za wykonywanie zadań związanych z powrotami. Dokument prezentuje następujące czynniki, których wdrożenie pozwala uznać krajowy system obserwacji powrotów przymusowych za skuteczny w rozumieniu art. 8 ust. 6 dyrektywy powrotowej:

„1) monitorowanie przymusowych powrotów należy rozumieć jako środek obejmujący wszystkie działania podejmowane przez państwa członkowskie w związku z wydaleniem od momentu przygotowywania wyjazdu do momentu przyjęcia w kraju powrotu lub, w razie niepowodzenia operacji wydalenia, do momentu powrotu do miejsca wyjazdu. Środek ten nie obejmuje monitorowania po powrocie, tj. okresu następującego po przyjęciu osoby powracającej w państwie trzecim;

2) w systemach monitorowania powinny uczestniczyć organizacje/organy inne niż organy odpowiedzialne za realizację powrotu i niezależne od nich (*nemo monitor in res sua*);

3) organy publiczne, takie jak krajowy rzecznik praw obywatelskich lub niezależny krajowy organ kontroli ogólnej, mogą pełnić funkcję obserwatora. Przydzielenie roli obserwatora wydziałowi tej samej administracji, która odpowiada również za powroty/wydalenia, wydaje się jednak problematyczne;

4) nie można uznawać samego istnienia środków zaskarżenia w indywidualnych sprawach lub w ramach krajowych systemów nadzoru skuteczności krajowych polityk powrotowych za odpowiednie zastosowanie art. 8 ust. 6 dyrektywy powrotowej;

5) państwa członkowskie nie mają żadnego automatycznego obowiązku finansowania wszystkich kosztów poniesionych przez obserwatora (takich jak koszty personelu), ale państwa członkowskie są zobowiązane, aby system monitorowania przymusowych powrotów ogólnie był wdrożony i działał (*skuteczność, effet utile*);

6) w art. 8 ust. 6 dyrektywy powrotowej nie nakłada się obowiązku monitorowania każdej pojedynczej operacji wydalenia. Można uznać, że wystarczające jest posiadanie systemu monitorowania obejmującego wyrównaną kontrolę oraz monitorowanie próbek losowych, o ile intensywność monitorowania jest na tyle duża, aby gwarantowała jego ogólną skuteczność;

7) z art. 8 ust. 6 dyrektywy podmiotowej nie wynika, że osobie powracającej przysługuje prawo podmiotowe do bycia monitorowanym³⁶.

W związku ze wzmocnieniem mandatu Frontexu w dziedzinie koordynacji lub organizacji operacji powrotowych na mocy Rozporządzenia 2016/1624 z dnia 14 września

³⁵ Wystąpienie Generalne Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 kwietnia 2020 r., KMP.572.5.2018.MZ.

³⁶ Załącznik do Zalecenia Komisji (UE) 2017/2338 z dnia 16 listopada 2017 r. ustanawiającego wspólny „Podręcznik dotyczący powrotów” przeznaczony do stosowania przez właściwe organy państw członkowskich wykonujące zadania związane z powrotami, Dziennik Urzędowy UE L 339/83, s.55.

2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, podjęto decyzję o konieczności zwiększenia poziomu ochrony praw podstawowych osób deportowanych. Wszelkie ujawnione przypadki naruszeń rzutowałyby bowiem na wizerunek Frontexu. Podkreślenia wymaga także, iż wraz z planami utworzenia stałego korpusu straży granicznej i przybrzeżnej potencjalne naruszenia praw podstawowych w trakcie prowadzonych działań operacyjnych prowadzić mogą do bezpośredniej odpowiedzialności Agencji³⁷.

W tym kontekście zauważyć należy, że już w 2011 r. zarząd Agencji zatwierdził Strategię Frontexu na rzecz ochrony praw podstawowych³⁸, w której podkreślono m.in. konieczność poszanowania praw człowieka w działalności operacyjnej Agencji oraz wymóg odpowiedniego szkolenia pracowników w tym zakresie.

W konsekwencji w świetle art. 28 ust. 1 Rozporządzenia każdą operację powrotową monitoruje się zgodnie z art. 8 ust. 6 dyrektywy 2008/115/WE. Monitorowanie przymusowych operacji powrotowych jest prowadzone przez obserwatora przymusowych powrotów na podstawie obiektywnych i przejrzystych kryteriów i obejmuje całą operację powrotową od etapu przed opuszczeniem kraju do przekazania osób powracających w państwie trzecim, będącym państwem powrotu.

Kwestie dotyczące monitorowania przymusowych operacji powrotowych poruszone zostały także w wewnętrznym dokumencie Agencji „Kodeks postępowania podczas operacji powrotowych i interwencji powrotowych koordynowanych lub zorganizowanych przez Frontex”³⁹. Jak wskazano, celem obserwacji operacji wydaleniowych jest pozyskanie informacji na temat zgodności podejmowanych działań z prawami podstawowymi oraz przedstawienie ustaleń wraz z zaleceniami prowadzonymi do wzmocnienia ochrony deportowanych cudzoziemców. Obserwatorzy powinni mieć możliwość prowadzenia czynności kontrolnych od początku operacji aż do momentu przekazania wydalanych cudzoziemców odpowiednim organom w państwie trzecim. Przyznano im również prawo do otrzymania wszelkich istotnych informacji dotyczących planowanej operacji i osób przymusowo zawracanych, w tym na temat ich pochodzenia czy okoliczności, które mogą wskazywać na ich szczególną wrażliwość⁴⁰. Obserwatorzy mają także co do zasady prawo do bezpośredniego kontaktu z cudzoziemcami, możliwość udziału w zebraniach funkcjonariuszy

³⁷ M. Gkliati (2020), *Frontex Return Operations and their Human Rights Implications*, s. 19 w: I. Soy-süren, M. Nedelcu (ed.), *Deportation of Foreigners: EU instruments, Nation-State practices and social actors' involvement*, Bern: Peter Lang Editions, <https://ssrn.com/abstract=3629129>, [data dostępu: 20.02.2021].

³⁸ *Frontex Fundamental Rights Strategy*, https://www.statewatch.org/media/documents/observatories_files/frontex_observatory/2011-03-31-frontex-fundamental-rights-strategy.pdf, [data dostępu: 14.11.2020].

³⁹ Rozdział IV Załącznika do decyzji Dyrektora Wykonawczego Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej Frontex R-ED-2018-40 z dnia 26 kwietnia 2018 r. zastępującej decyzję nr 2013/67 z 7 października 2013 r., https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Code_of_Conduct/Code_of_Conduct_for_Return_Operations_and_Return_Interventions.pdf, [data dostępu: 13.01.2021].

⁴⁰ M.in. kobiety w ciąży, rodziny z małoletnimi dziećmi, osoby w podeszłym wieku czy osoby z niepełnosprawnościami lub problemami zdrowotnymi.

uczestniczących w operacji oraz dostęp do wszystkich miejsc, w których prowadzone są czynności. W przypadku dostrzeżonych nieprawidłowości mogą także informować o nich na bieżąco osobę kierującą operacją i uczestniczących w niej funkcjonariuszy, bez prawa do ingerowania w sam przebieg operacji.

Obserwator przymusowych powrotów składa sprawozdanie w sprawie każdej przymusowej operacji powrotowej dyrektorowi wykonawczemu, urzędnikowi ds. praw podstawowych oraz właściwym organom krajowym wszystkich państw członkowskich zaangażowanych w daną operację. W razie potrzeby dyrektor wykonawczy i właściwe organy krajowe podejmują stosowne działania następcze. W przypadku „zbiorowych operacji powrotowych” (operacje, na potrzeby których środki transportu i eskortę przymusowych powrotów zapewnia państwo trzecie będące państwem powrotu) ustanowiono dodatkowy wymóg obecności co najmniej jednego przedstawiciela państwa członkowskiego i jednego obserwatora przymusowych powrotów z puli obserwatorów Frontex lub z krajowego systemu monitorowania należącego do uczestniczącego państwa członkowskiego.

Podstawową komplikacją, dotyczącą realizacji wskazanego obowiązku monitorowania, okazała się konieczność zapewnienia odpowiedniej liczby obserwatorów, którzy byliby zdolni regularnie uczestniczyć w organizowanych operacjach. Dostrzeżone problemy w delegowaniu obserwatorów do operacji krajowych doprowadziły do utworzenia własnego zasobu osób monitorujących deportacje koordynowane lub organizowane przez Frontex. Na mocy art. 29 Rozporządzenia Agencja, po zasięgnięciu opinii urzędnika ds. praw podstawowych, tworzy pulę obserwatorów przymusowych, którzy powinni przejść specjalistyczne szkolenie. Do kompetencji zarządu, na wniosek dyrektora wykonawczego, należy określenie profilu i liczby potrzebnych obserwatorów. Rolą państw członkowskich jest z kolei wyznaczanie obserwatorów do puli. W zasobie znaleźć się muszą także specjaliści zajmujący się prawami dziecka.

Obserwatorzy z puli delegowani są przez Agencję na wniosek państw organizujących operacje powrotowe, aby monitorowali – w imieniu tych państw – właściwą realizację operacji powrotowych oraz interwencji powrotowych przez cały czas ich trwania. W praktyce komórki kontaktowe w państwach członkowskich (*focal points*) informują co miesiąc Frontex o planowanych działaniach, wnioskując o nominowanie obserwatora z puli do udziału w operacji. Następnie Agencja kontaktuje się z państwami, które delegują swoich reprezentantów do puli, i zwraca się o przekazanie informacji o ich dostępności w datach planowanych operacji. Po otrzymaniu odpowiedzi Agencja przydziela osoby monitorujące do udziału w konkretnych działaniach.

W kontekście przygotowania obserwatorów do powierzonych im obowiązków wskazać należy, iż szkolenie kandydatów przeprowadzone zostało w ramach II fazy prowadzonego przez Międzynarodowe Centrum Rozwoju Polityki Migracyjnej (ICMPD) projektu Forced – Return Monitoring (FReM II). Celem projektu jest wsparcie w utworzeniu niezależnego i transparentnego systemu monitorowania przymusowych powrotów w UE, w oparciu o wspólne procedury. W latach 2016–2018 członkowie puli

obserwatorów Frontexu szkoleni byli nie tylko w zakresie odpowiedniego prowadzenia czynności kontrolnych, lecz także kształcenia w przyszłości kolejnych obserwatorów (*training of trainers*). Zorganizowano również coroczne spotkania poświęcone omówieniu wykonywanych zadań (*lessons learnt meetings*). Udoskonalono też dostępne materiały szkoleniowe⁴¹.

Do puli obserwatorów powrotów przymusowych, która rozpoczęła swoją działalność 7 stycznia 2017 r., należą obecnie 83 osoby z 23 państw członkowskich i stowarzyszonych (stan na 10 lipca 2020 r.)⁴². Na przestrzeni ponad trzech lat, które minęły od uruchomienia puli, zauważalny jest zarówno stały wzrost obserwatorów w zasobie, jak i liczba operacji powrotowych objętych monitoringiem zgodnie z art. 28 ust. 1 Rozporządzenia 2016/1624⁴³.

Tabela 1.

Operacje deportacyjne kontrolowane przez przedstawicieli puli obserwatorów powrotów przymusowych Frontex w latach 2017–2020

Rok	Liczba operacji deportacyjnych objętych monitoringiem	Liczba skutecznych nominacji do udziału w operacji obserwatorów z puli ⁴⁴
2017	94	94
2018	152	158
2019	183	199
2020 (do 30.06)	41	53
łącznie	470	505

Pomimo rosnącego udziału państw członkowskich w delegowaniu obserwatorów do puli, na mocy art. 110 znowelizowanego w 2019 r. Rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej określono obowiązek zatrudnienia przez Frontex do dnia 5 grudnia 2020 r. co najmniej 40 obserwatorów praw podstawowych (w oparciu o coroczną ewaluację dyrektor wykonawczy Frontexu będzie mógł

⁴¹ Opis projektu FReM dostępny jest na stronie internetowej: https://www.icmpd.org/fileadmin/1_2018/THB/Project_Description_FReM_II.pdf, [data dostępu: 13.01.2021].

⁴² Państwa, które oddelegowały obserwatorów do puli: Austria, Belgia, Bułgaria, Szwajcaria, Czechy, Niemcy, Dania, Hiszpania, Finlandia, Grecja, Chorwacja, Węgry, Islandia, Włochy, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niderlandy, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Szwecja.

⁴³ Przedstawione dane przekazane zostały przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej 29 lipca 2020 r. w trybie dostępu do informacji publicznej.

⁴⁴ Liczba nominacji przekraczająca liczbę obserwatorów w puli wynika z faktu kilku lub kilkunastokrotnych nominacji tych samych osób w ciągu roku. Należy mieć na uwadze, iż pomimo zgłoszenia obserwatorów do puli, nie wszystkie państwa członkowskie delegowały swoich przedstawicieli do udziału w operacjach Frontexu. Różnice w liczbie deportacji objętych monitoringiem i liczbie nominacji obserwatorów wynikają z tego, iż w niektórych operacjach brał udział więcej niż jeden obserwator.

wnioskować o zatrudnienie kolejnych osób). Zadaniem obserwatorów, powołanych przez urzędnika ds. praw podstawowych i zatrudnionych jako personel statutowy Agencji, będzie ocena zgodności działań operacyjnych z prawami podstawowymi, udzielanie porad i pomocy państwom członkowskim w tym względzie oraz promowanie praw podstawowych, jako elementu europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami. Co szczególnie istotne, urzędnik ds. praw podstawowych może delegować obserwatorów do udziału w monitorowaniu przymusowych powrotów na potrzeby puli.

Zarzuty formułowane w stosunku do puli obserwatorów Frontexu

W pierwszej kolejności zauważyć należy, iż art. 28 ust. 1 Rozporządzenia 2016/1624 ustanowił ogólny obowiązek monitorowania powrotów przymusowych koordynowanych lub organizowanych przez Frontex. Interpretując wskazany przepis trzeba mieć na uwadze zasadę subsydiarności określoną w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej⁴⁵, zgodnie z którą „w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie”. W konsekwencji uprawnione jest twierdzenie, że realizacja obowiązku zapewnienia skutecznego systemu monitorowania deportacji określonego w art. 8 ust. 6 dyrektywy powrotowej w dalszym ciągu stanowi domenę państw organizujących wspólne operacje powrotowe lub w nich uczestniczących w zakresie, w jakim wydalani są cudzoziemcy na mocy decyzji administracyjnych podejmowanych przez krajowe organy administracji. Co więcej, osoby deportowane w ramach wspólnych operacji Frontex aż do momentu przekazania w państwie trzecim pozostają pod nadzorem funkcjonariuszy krajowych służb. Mając na uwadze powyższe, w ocenie krajowych instytucji stojących na straży praw człowieka przede wszystkim konieczne jest podejmowanie działań na rzecz zwiększenia potencjału systemów monitorowania na poziomie krajowym, co ograniczy konieczność korzystania z puli obserwatorów powrotów przymusowych Frontexu⁴⁶.

Niepokój powoduje również brak pełnej niezależności monitoringu prowadzonego przez obserwatorów delegowanych do puli i transparentności informacji o rezultatach prowadzonych przez nich działań kontrolnych. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że w praktyce pula podlega Agencji, która odpowiedzialna jest za koordynację lub organizację operacji powrotowych będących przedmiotem kontroli. Obserwatorzy przymusowych powrotów zobowiązani są do złożenia raportów powizytacyjnych dyrektorowi wykonawczemu Frontexu, urzędnikowi ds. praw podstawowych oraz

⁴⁵ *Traktat o Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana), Dziennik Urzędowy C 326.

⁴⁶ Zob. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/mi%C4%99dzynarodowa-konferencja-o-monitorowaniu-wydalania-cudzoziemc%C3%B3w>, [data dostępu: 10.02.2021].

właściwym organom krajowym wszystkich państw członkowskich zaangażowanych w daną operację. Katalog podmiotów uprawnionych do otrzymania sprawozdania jest zatem zamknięty i nie obejmuje krajowych instytucji stojących na straży praw człowieka w państwach uczestniczących w operacji, w tym zwłaszcza podmiotów wyznaczonych na poziomie krajowym do monitorowania sytuacji osób pozbawionych wolności. Przygotowane raporty nie są także udostępniane opinii publicznej.

Wskazane powyżej zastrzeżenia, dotyczące niedostatecznej efektywności monitoringu deportacji prowadzonego przez przedstawicieli puli obserwatorów powrotów przymusowych, znalazły odzwierciedlenie w raporcie członków, działającego w strukturze Rady Europy, Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT), którzy uczestniczyli 14 sierpnia 2018 r. w koordynowanej przez Frontex operacji deportacyjnej z Niemiec do Afganistanu. W toku prowadzonych działań obserwatorzy CPT odnotowali nadmierne zastosowanie środków przymusu bezpośredniego wobec jednego z deportowanych mężczyzn, który nie chciał poddać się poleceniom wydawanym przez funkcjonariuszy. Opisane w raporcie techniki obezwładniania obejmowały m.in. odciąganie mężczyzny za szyję przy jednoczesnym szarpaniu go za nos, przygnieleniu go przez funkcjonariusza, gdy ręce i nogi skute miał kajdankami, a na głowie kask zabezpieczający. Jeden ze strażników miał także przez dłuższy czas ścisnąć jądra mężczyzny. W operacji brał także udział obserwator należący do puli Frontex.

Pomimo dostrzeżenia co do zasady pozytywnego znaczenia ustanowienia wewnętrznego zasobu obserwatorów, CPT w swoim raporcie podkreślił, iż w świetle obowiązujących regulacji prawnych pula obserwatorów Frontexu nie może zostać uznana za niezależny, zewnętrzny mechanizm monitorujący⁴⁷.

15 października 2018 r. z inicjatywy Ombudsmana Grecji i Rady Europy odbyło się spotkanie, w którym udział wzięli przedstawiciele krajowych mechanizmów prewencji z Czech, Grecji, Hiszpanii, Polski, Portugalii, a także ekspert w dziedzinie monitorowania lotów deportacyjnych i członek puli obserwatorów Frontexu, Andrew Hallan. Celem spotkania było podjęcie dyskusji i wypracowanie wspólnego stanowiska na temat istnienia w krajach członkowskich UE efektywnych systemów monitorujących wydalanie cudzoziemców do państw trzecich oraz dokonanie oceny dotychczasowego funkcjonowania puli obserwatorów Frontexu.

W kolejnym spotkaniu zorganizowanym w Atenach w lutym 2019 r. poza przedstawicielami krajowych instytucji uczestniczyli także reprezentanci m.in.: Głównego Dyrektoriatu Rady Europy ds. Praw Człowieka i Praworządności, Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) czy Międzynarodowego Centrum Rozwoju Polityki Migracyjnej (ICMPD). Wtedy też podjęto decyzję o utworzeniu nieformalnej grupy zrzeszającej

⁴⁷ Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu, *Germany: Visit 2018 (return flight)*, CPT/Inf (2019) 14, <http://hudoc.cpt.coe.int/eng?i=p-deu-20180813-en-13>, [data dostępu: 28.09.2020].

członków krajowych instytucji odpowiedzialnych za monitorowanie powrotów przymusowych, a którzy w większości delegowani są do puli obserwatorów Frontex.

Utworzona w październiku 2019 r. Grupa z Nafplio (nazwa pochodzi od miejsca, w którym odbyło się pierwsze, nieformalne spotkanie) określiła cele swojej działalności, polegające przede wszystkim na: uzyskaniu przez krajowe instytucje rzeczywistego wpływu na pracę puli obserwatorów Frontexu, ujednoczeniu standardów prowadzonych działań kontrolnych czy zwiększeniu transparentności obserwacji czynionych w trakcie operacji organizowanych przez Frontex poprzez przekazywanie sporządzanych raportów pomiędzy członkami Grupy.

Poza kwestiami związanymi *sensu stricto* z jakością prowadzonego monitoringu deportacji podjęto merytoryczną dyskusję dotyczącą problemów o charakterze prawnym i finansowym związanych z delegowaniem pracowników krajowych do puli obserwatorów Frontexu. Ci bowiem, w ramach uczestnictwa w operacjach organizowanych lub koordynowanych przez Agencję, świadczą w praktyce pracę na rzecz innych państw członkowskich. Kontrowersje wzbudza też fakt, iż pomimo otrzymywania przez obserwatorów diety z budżetu Frontexu, krajowe instytucje delegujące nie otrzymują rekompensaty finansowej z tytułu czasowego wyłączenia pracowników.

Członkowie Grupy z Nafplio podjęli także decyzję o konieczności organizacji regularnych spotkań. Z uwagi jednak na pandemię koronawirusa działalność Grupy została tymczasowo zawieszona.

4. Podsumowanie

Utworzenie puli obserwatorów powrotów przymusowych Frontex rozpatrywać należy jako wypadkową trwającego od prawie 40 lat procesu integracji europejskiej w zakresie prowadzonej wspólnej polityki migracyjnej, jak również tzw. kryzysu migracyjnego w ostatnich latach, który doprowadził do zrewidowania dostępnych narzędzi i konieczności pogłębienia współpracy w zakresie zarządzania zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej.

Z perspektywy ostatnich pięciu lat nie ulega wątpliwości, iż największym beneficjentem zaproponowanych przez Komisję Europejską zmian w unijnej polityce migracyjnej w powyższym zakresie jest Frontex, który w procesie przekształcenia w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej uzyskał niespotykane dotychczas uprawnienia i niezależność na poziomie decyzyjnym i finansowym.

Niezależnie od podnoszonych wobec puli obserwatorów Frontex zarzutów, docenić należy, iż równoległe do procesu tworzenia przepisów dotyczących kwestii bezpieczeństwa publicznego i przeciwdziałania międzynarodowej przestępczości toczyła się dyskusja nad wprowadzeniem gwarancji poszanowania praw podstawowych w działaniach Agencji. W tym kontekście podkreślenia wymaga, iż na gruncie

Rozporządzenia 2016/1624 nie tylko ustanowiony został system monitorowania operacji deportacyjnych, lecz także m.in. stworzono mechanizm skargowy oraz znacznie wzmocniono mandat urzędnika ds. praw podstawowych.

Niemniej, o ile przyjętym w warunkach kryzysowych rozwiązaniom można było okazać pewną wyrozumiałość, dotyczącą niedostatecznej niezależności puli obserwatorów powrotów przymusowych i braku odpowiedniej transparentności ich działań, o tyle niepokoi fakt, iż przeprowadzona ewaluacja skutkująca nowelizacją Rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej w 2019 r. nie przyniosła w tym zakresie oczekiwanej poprawy. Mając na uwadze powyższe należy docenić inicjatywy instytucji stojących na straży praw człowieka w państwach członkowskich, które apelują o wzmacnianie krajowych systemów monitorowania deportacji i korzystanie z zasobu Frontex wyłącznie w zakresie wyznaczonym przez unijną zasadę subsydiarności.

Bibliografia

Książki:

- Fourlanos G. (1986), *Sovereignty and the Ingress of Aliens: with Special Focus On Family and Refugee Law*, Stockholm: Almqvist och Wiksell.
- Fink M. (2018), *Frontex and human rights: responsibility in 'multi-actor situations' under the ECHR and EU public liability law*, Oxford, Wielka Brytania: Oxford University Press.
- M.A. Nowicki (2017), Komentarz do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, w: *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. VII, Warszawa 2017, art. 5.

Rozdziały w monografiach:

- Pastore F. (2004), Visas, Borders, Immigration: Formation, Structure, and Current Evolution of the EU Entry Control System, w: Walker N. (ed.), *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford, Wielka Brytania, 2004: Oxford University Press, s. 94–98.
- Gkliati M. (2020), Frontex Return Operations and their Human Rights Implications, s. 19 w: I. Soyşüren, M. Nedelcu (ed.), *Deportation of Foreigners: EU instruments, Nation-State practices and social actors' involvement*, Berno: Peter Lang Editions (w druku), <https://ssrn.com/abstract=3629129>, [data dostępu: 20.02.2021].

Artykuły:

- Sadowski P. (2019), A safe harbour or a sinking ship?: on the protection of fundamental rights of asylum seekers in recent CJEU judgments, s. 38, *European Journal of Legal Studies*, 2019, Vol. 11, No. 2, s. 29–64.
- Wojnowska-Radzińska J. (2013), Ochrona wydalanych cudzoziemców na podstawie art. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, *Studia Europejskie* 2013, nr 1, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, s. 101–112.

Strony internetowe:

- FRA, Database on forced-return monitoring systems – State of play in EU Member States, <https://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/return?mdq1=dataset> [data dostępu: 25.09.2020]
- FRA, Forced return monitoring systems – 2020 update, <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/forced-return-monitoring-systems-2020-update> [data dostępu: 25.09.2020].
- Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu, Germany: Visit 2018 (return flight), CPT/Inf (2019) 14, <http://hudoc.cpt.coe.int/eng?i=p-deu-20180813-en-13> [data dostępu: 28.09.2020].
- Frontex Fundamental Rights Strategy, https://www.statewatch.org/media/documents/observatories_files/frontex_observatory/2011-03-31-frontex-fundamental-rights-strategy.pdf, [data dostępu: 14.11.2020].
- EU Observer, 'Inhumane' Frontex forced returns going unreported, <https://euobserver.com/migration/146090> [data dostępu: 28.09.2020].
- ICMPD, FReM II – Project Description: https://www.icmpd.org/fileadmin/1_2018/THB/Project_Description_FReM_II.pdf, [data dostępu: 13.01.2021].
- RPO, Komunikat prasowy dotyczący międzynarodowej konferencji o monitorowaniu wydalania cudzoziemców: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/mi%C4%99dzynarodowa-konferencja-o-monitorowaniu-wydalania-cudzoziemc%C3%B3w>, [data dostępu: 10.02.2021].

Dokumenty:

- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (przyjęta i proklamowana rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) w dniu 10 grudnia 1948 r.).
- Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. Dz.U. 1991, nr 119, poz. 515.
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2. Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284.
- Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r. Dz.U. 1989, nr 63, poz. 378.
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy UE C 326/391.
- Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. Dz.U. z 2007 r., nr 30, poz. 192.
- Association for the Prevention of Torture (2012), National Preventive Mechanisms: Monitoring the forced deportation flights of migrants.
- Komitet Ministrów Rady Europy (2005), Dwadzieścia wytycznych w sprawie powrotów przymusowych, Wytyczna 20.
- Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dziennik Urzędowy UE L 239.

- Protokół (Nr 19) w sprawie dorobku Schengen włączonego w ramy Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy UE C 326, tj. z 26.10.2012.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiającego Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy UE L 349/1.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dziennik Urzędowy UE L 77/1, tj.
- Rada Unii Europejskiej (2002), Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union, 10019/02 FRONT 58 COMIX 398.
- Komisja Europejska (2003), Communication from the Commission to the European Parliament and the Council in view of the European Council of Thessaloniki on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders and the return of illegal residents, COM/2003/0323 final.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, Dziennik Urzędowy UE L 251/1.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski Program w Zakresie Migracji, COM(2015) 240 final.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, Dziennik Urzędowy UE L 348/98.
- Załącznik do Zalecenia Komisji (UE) 2017/2338 z dnia 16 listopada 2017 r. ustanawiającego wspólny „Podręcznik dotyczący powrotów” przeznaczony do stosowania przez właściwe organy państw członkowskich wykonujące zadania związane z powrotami, Dziennik Urzędowy UE L 339/83.
- Wystąpienie Generalne Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 kwietnia 2020 r., KMP.572.5.2018.MZ.
- Załącznik do decyzji Dyrektora Wykonawczego Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej Frontex R-ED-2018-40 z dnia 26 kwietnia 2018 r. zastępującej decyzję nr 2013/67 z 7 października 2013 r., https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Code_of_Conduct/Code_of_Conduct_for_Return_Operations_and_Return_Interventions.pdf, [data dostępu: 13.01.2021].