

Prawa podstawowe na granicach lądowych – ustalenia z wybranych przejść granicznych w Unii Europejskiej

Streszczenie



Karta praw podstawowych Unii Europejskiej określa prawa, które mają szczególne znaczenie podczas odpraw granicznych. Do najważniejszych z nich należy godność człowieka (art. 1), zakaz tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (art. 4), zakaz handlu ludźmi (art. 5), prawo do wolności i bezpieczeństwa (art. 6), prawo do azylu i ochrony w przypadku usunięcia z terytorium państwa, wydalenia lub ekstradycji (art. 18 i 19), niedyskryminacja (art. 21), prawa dziecka (art. 24), prawo do dobrej administracji (art. 41) oraz prawo do skutecznego środka prawnego (art. 47).

Co roku miliony ludzi wjeżdżają drogą lądową na terytorium Unii Europejskiej (UE). Na granicy są oni poddawani odprawie. Odprawę w pierwszej kolejności przeprowadzają władze kraju, z którego dana osoba wyjeżdża, a następnie służby państwa członkowskiego UE, do którego wjeżdża. Odprawie podlegają osoby oraz towary. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) zbadała zgodność z prawami podstawowymi na lądowych przejściach granicznych przy sprawdzaniu przez państwa członkowskie UE, czy dany pasażer ma prawo wjazdu na jego terytorium.

Poza Kartą praw podstawowych UE gwarancje w zakresie praw podstawowych dotyczących odprawy granicznej są także określone w prawie wtórnym UE, w szczególności w kodeksie granicznym Schengen, a także w aktach stanowiących dorobek prawny UE w zakresie azylu oraz w innych rozporządzeniach i dyrektywach.

Odprawy graniczne osób prowadzone na granicach zewnętrznych UE można podzielić na dwa etapy: każda osoba przechodzi **kontrolę pierwszej linii** w celu sprawdzenia, czy spełnia wymogi dotyczące wjazdu. O ile okoliczności nie nakazują inaczej, podczas takiej kontroli osoby mogą co do zasady

pozostać w swoim pojeździe. Zgodnie z art. 9 rozporządzenia (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 562/2006 z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) zachęca się do tworzenia na granicach lądowych i morskich oddzielnych pasów ruchu przeznaczonych dla obywateli UE, Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) i Szwajcarii oraz dla podróżnych z innych krajów. Jeśli konieczna jest bardziej szczegółowa weryfikacja, pasażer kierowany jest do **kontroli drugiej linii**, którą zwykle przeprowadza się w specjalnych pomieszczeniach lub biurach. Po zakończeniu kontroli pierwszej lub drugiej linii podróżny może otrzymać pozwolenie na wjazd do kraju lub odmowę wjazdu z poleceniem powrotu do kraju, z którego przyjechał.

Zgodnie z prawem UE obywatele państw trzecich muszą przy wjeździe przejść szczegółową kontrolę opisaną w kodeksie granicznym Schengen. Obywatele UE, EOG i Szwajcarii są zwykle poddawani kontroli w minimalnym zakresie. Tę samą zasadę stosuje się wobec członków ich rodzin, niezależnie od ich narodowości. W ramach przeprowadzonego badania FRA przeanalizowała dotychczasowe procedury i praktyki, aby ustalić, czy obywatele państw trzecich są traktowani zgodnie z obowiązującymi normami w dziedzinie praw podstawowych.

Pełna wersja sprawozdania z badania oraz niniejsze streszczenie są częścią projektu poświęconego traktowaniu obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych UE, który został włączony do programów roboczych FRA na lata 2010–2012. Stanowią one uzupełnienie sprawozdania na temat sytuacji na południowych morskich granicach Europy (marzec 2013 r.) oraz raportu poświęconego odprawom granicznym na międzynarodowych lotniskach (listopad 2014 r.) (zob. „Więcej informacji”).

Gromadzenie danych i zasięg

W sprawozdaniu przeanalizowano ustalenia z badania przeprowadzonego na terenie sześciu lądowych przejść granicznych wymienionych poniżej (rysunek 1):

- El Tarajal na granicy hiszpańsko-marokańskiej oraz port promowy Ceuta;
- Kapitan Andreevo/Kapikule na granicy bułgarsko-tureckiej (Kapitan Andreevo);
- Kipi/Ipsala na granicy grecko-tureckiej (Kipi);
- Medyka/Szeginie na granicy polsko-ukraińskiej (Medyka);

- Röszke/Horgoš na granicy węgiersko-serbskiej (Röszke);
- Vyšné Nemecké/Užhorod na granicy słowacko-ukraińskiej (Vyšné Nemecké).

Poza chęcią zachowania dużej rozpiętości geograficznej przejścia graniczne zostały wybrane ze względu na swój charakter jako duże lądowe przejścia graniczne w danym państwie członkowskim, a także ze względu na różne kategorie ruchu, który się na nich odbywa. W tabeli nr 1 przedstawiono

Rysunek nr 1: Przejścia graniczne objęte badaniem



Uwaga: W sprawozdaniu omówiono wyłącznie kontrole graniczne po unijnej stronie granicy.
Źródło: Frontex, 2014.

Tabela nr 1: Liczba podróży wjeżdżających na terytorium UE na przejściach granicznych

Przejście graniczne	2011		2012		2013	
	Łącznie	Obywatele państw trzecich	Łącznie	Obywatele państw trzecich	Łącznie	Obywatele państw trzecich
El Tarajal*	bd.	bd.	5 225 041	4 851 733	6 451 547	6 052 936
Kapitan Andreevo*	1 457 214	1 005 193	1 451 451	1 173 406	1 310 380	1 185 122
Kipi	726 986	277 824	745 848	318 527	852 639	389 011
Medyka	2 092 825	1 747 562	2 354 327	2 063 869	2 549 011	2 238 872
Rösške	2 748 559	1 495 161	2 918 820	1 668 843	3 051 031	1 734 336
Vyšné Nemecké	538 117	328 863	556 004	353 407	571 554	392 627

Uwaga: * W przypadku Bułgarii i Hiszpanii dane liczbowe w kategorii „Obywatele państw trzecich” obejmują także obywateli z innych państw członkowskich UE i krajów stowarzyszonych z grupą Schengen (Islandia, Liechtenstein, Norwegia i Szwajcaria).

bd.= brak danych

Źródło: FRA na podstawie danych liczbowych przekazanych przez krajowe organy odpowiedzialne za zarządzanie granicami, 2014.

liczbę osób, które w ostatnich latach skorzystały z przejść granicznych uwzględnionych w niniejszym sprawozdaniu, by wjechać na terytorium UE.

Sprawozdanie FRA opiera się na ustaleniach badania przeprowadzonego na sześciu lądowych przejściach granicznych znajdujących się na głównych drogach wjazdowych do UE. Żadne z przejść granicznych objętych badaniem nie było przejściem wspólnym, na którym funkcjonariusze państwa członkowskiego pracują razem ze służbami z sąsiedniego państwa trzeciego.

Badanie zostało przeprowadzone w 2012 r. i obejmowało badanie źródeł wtórnych i obserwację nieuczestniczącą oraz wywiady jakościowe i ilościowe:

- z funkcjonariuszami straży granicznej, w tym badanie ankietowe przeprowadzone wśród 208 strażników granicznych przeprowadzających kontrolę pierwszej linii (158 mężczyzn i 45 kobiet; 5 respondentów nie zaznaczyło płci w kwestionariuszu) oraz częściowo ustrukturyzowane wywiady z 30 funkcjonariuszami średniego szczebla, głównie kierownikami zmiany;
- częściowo ustrukturyzowane wywiady ze 119 obywatelami państw trzecich wybranymi na podstawie krótkiego kwestionariusza, który wypełniło 579 podróży zatrzymanych przy kontroli pierwszej linii;
- częściowo ustrukturyzowane wywiady z 56 innymi interesariuszami, w tym m.in. przedstawicielami środowiska akademickiego i organizacji pozarządowych, dziennikarzami, prawnikami, osobami pracującymi na przejściach granicznych (m.in. kelnerzy i personel sprzątający), a także

niektórymi grupami interesu, takimi jak kierowcy autobusów i samochodów ciężarowych.

Zapoznając się z wynikami badania, należy uwzględnić różnice w wielkości sześciu przejść granicznych oraz obowiązujący w El Tarajal porządek prawny (kodeks graniczny Schengen nie ma zastosowania wobec Marokańczyków z Tétouan przebywających na obszarze enklawy). Nie można automatycznie odnieść przedstawionych ustaleń do innych lądowych przejść granicznych, choć wiele omówionych aspektów może także dotyczyć innych przejść granicznych. Zważywszy, że badanie w znaczącym stopniu opiera się na częściowo ustrukturyzowanych wywiadach jakościowych, jego ustalenia odzwierciedlają osobiste doświadczenia respondentów, a osoby, z którymi przeprowadzono wywiady na każdym przejściu granicznym, nie poruszały systematycznie tych samych kwestii ani nie udzielały odpowiedzi o jednakowym stopniu szczegółowości.

Wyników badań ankietowych z podróży i strażnikami granicznymi przeprowadzającymi kontrolę pierwszej linii nie można uznać za reprezentatywne ze względu na wielkość próby, która była ogólnie mała. Tabele przedstawiające wyniki badań ankietowych w sprawozdaniu zawierają dokładne dane liczbowe. Niezależnie od powyższego, wyniki te pomogły wskazać wyzwania w dziedzinie praw podstawowych, z którymi spotykają się podróżni podczas odprawy granicznej, oraz możliwe sposoby włączenia obywateli wynikających z praw podstawowych w różne zadania operacyjne.

Niniejsze streszczenie przygotowane przez FRA opisuje wyzwania w dziedzinie praw podstawowych związane z odprawą na oficjalnych lądowych przejściach granicznych. Nie omówiono w nim sytuacji osób, które przekraczają granicę lądową w sposób nielegalny w miejscu niebędącym przejściem granicznym, na przykład w lesie lub polu, przechodząc przez tzw. zieloną granicę. Większość przypadków lub prób nielegalnego przejścia przez granicę odbywa się właśnie w ten sposób. Sprawozdanie opublikowane przez FRA w 2011 r. pt. *Coping with a fundamental rights emergency: the situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner* (Reagowanie na nadzwyczajną sytuację w zakresie praw podstawowych – sytuacja osób przekraczających nielegalnie granicę lądową Grecji) obrazuje poważne wyzwania związane z pozbawieniem wolności oraz brakiem dostępu do azylu i poszanowania zasady *non-refoulement*, z którymi mogą zmagać się osoby nielegalnie przekraczające zieloną granicę. Choć kilka organizacji międzynarodowych i pozarządowych przeanalizowało sytuację dotyczącą praw podstawowych

osób zatrzymanych po nielegalnym przekroczeniu zielonej granicy, w piśmiennictwie można znaleźć nieliczne prace poświęcone kwestii praw podstawowych w kontekście odpraw granicznych na legalnych przejściach granicznych.

Badanie FRA nie obejmuje ponadto odpraw towarów przeprowadzanych przez organy celne ze względów sanitarnych lub w celu ochrony zdrowia publicznego. Mając na uwadze fakt, iż kontrole celne mogą również wpływać na prawa podstawowe podróżnych, powinny one być przedmiotem przyszłych badań.

Ustalenia sformułowane na podstawie badania stanowią źródło informacji dla praktyków oraz decydentów na szczeblu UE i w państwach członkowskich na temat możliwych wyzwań w dziedzinie praw podstawowych, które mogą pojawić się na lądowych przejściach granicznych. Poprzez zwiększenie świadomości takich osób badanie to ma służyć zapewnieniu ściślejszego przestrzegania praw podstawowych na zewnętrznych granicach UE.

Kluczowe ustalenia i porady oparte na dowodach

Z punktu widzenia praw podstawowych sytuacja na lądowych przejściach granicznych była przedmiotem mniejszego zainteresowania niż sytuacja na południowych morskich granicach Europy i na zielonej granicy, gdzie istnieje zagrożenie dla życia migrantów, a podmioty zaangażowane w działania na rzecz praw człowieka regularnie donoszą o naruszeniach zasady *non-refoulement*.

Mimo iż z badań terenowych wynika, że odprawy graniczne prowadzone są zasadniczo w sposób rutynowy i przebiegają bez incydentów, istnieje szereg wyzwań, które mają wpływ na prawa podstawowe podróżnych. Należą do nich m.in. traktowanie w sposób pozbawiony szacunku oraz brak ochrony dzieci przed ewentualnymi nadużyciami i niepodejmowanie prób identyfikacji osób wymagających ochrony. Nie należy lekceważyć tych kwestii. Po pierwsze, istnieje konieczność rozpowszechniania, a w stosownych przypadkach powielania dobrze rokujących praktyk dotyczących interakcji z podróżnymi oraz przyjęcia procedur sprzyjających zachowywaniu pełnej zgodności z prawami podstawowymi. Po drugie, kwestię rozbieżności należy rozwiązać przez wspólne działania wszystkich zaangażowanych podmiotów.

Na szczeblu UE oznacza to, że naczelnym celem wszystkich działań UE służących udzielaniu wsparcia państwom członkowskim w zakresie zarządzania

granicami, od wsparcia operacyjnego, przez sprawowanie funkcji nadzorczych, po finansowanie, powinno być promowanie zgodności z prawami podstawowymi. Przyczyniłoby się to również do wypracowania wśród strażników granicznych jednakowego zrozumienia obowiązków wynikających z praw podstawowych w ich codziennej pracy.

Umocnienie roli Fronteksu

Frontex – agencja UE powołana w celu udzielania wsparcia państwom członkowskim w zakresie zarządzania granicami – odgrywa ważną rolę w kształtowaniu jednakowego zrozumienia tej kwestii. Poprzez szkolenia i udzielanie porad oraz dzielenie się najlepszymi praktykami, a także wsparcie operacyjne oferowane państwom członkowskim agencja zachęca do stosowania praktyk, które w lepszy sposób promują prawa podstawowe podróżnych, oraz do rezygnacji z praktyk zwiększających ryzyko naruszeń praw podstawowych. Frontex opracował szereg narzędzi służących do promowania praw podstawowych w codziennej pracy straży granicznej; dotychczas nie sporządzono jednak konkretnego dokumentu zawierającego wytyczne na temat poszczególnych problemów występujących na lądowych przejściach granicznych.



Opinia FRA

Wsparcie operacyjne udzielane państwom członkowskim przez Frontex może być istotną pierwszą formą pomocy skierowanej do pracowników przejść granicznych w celu sprostania wielu wyzwaniom opisanym w niniejszym sprawozdaniu. W oparciu o ustalenia przedstawione w niniejszym sprawozdaniu oraz doświadczenia strażników pracujących na przejściach granicznych zachęca się Frontex do sporządzenia konkretnych wytycznych dla lądowych przejść granicznych, obejmujących sugestie dotyczące radzenia sobie z wyzwaniami, które mają wpływ na prawa podstawowe podróżnych. FRA jest gotowa wesprzeć taką inicjatywę.

Ścisłejsze przestrzeganie praw podstawowych za pomocą ocen Schengen

System oceny Schengen jest kolejnym ważnym instrumentem promowania praw podstawowych na przejściach granicznych. Mechanizm oceny i monitorowania został wprowadzony w celu weryfikacji zastosowania dorobku Schengen w państwach członkowskich UE i krajach stowarzyszonych z grupą Schengen będących częścią strefy Schengen. Po zmianach wprowadzonych w 2013 r. w drodze rozporządzenia (UE) nr 1053/2013 system zarządzania Schengen w większym stopniu skupia się na prawach podstawowych. Zgodnie z jego wymogami szczególną uwagę przy dokonywaniu oceny należy poświęcić kwestii praw podstawowych (motyw 14). Ocen dokonują eksperci Komisji Europejskiej, właściwych agencji UE oraz państw członkowskich zgodnie z wieloletnim programem, choć możliwe są także niezapowiedziane wizyty. Oceny obejmują wszystkie aspekty dorobku Schengen, przy czym ich głównym elementem jest zarządzania granicami.

Opinia FRA

Wszystkie podmioty zaangażowane w oceny Schengen powinny dążyć do włączenia praw podstawowych do priorytetowych zagadnień w procesie oceny. Zachęca się Komisję Europejską, która odpowiada za oceny Schengen, oraz Frontex, który jest odpowiedzialny za szkolenie ekspertów przeprowadzających oceny, do dalszego korzystania z wiedzy i doświadczenia FRA zgodnie z jej mandatem i w granicach zasobów, którymi dysponuje.

Godne traktowanie

Odprawa graniczna osób dzieli się na dwa etapy. W pierwszej kolejności każda osoba przechodzi kontrolę pierwszej linii w celu sprawdzenia, czy spełnia wymogi dotyczące wjazdu. Jeśli konieczna jest bardziej szczegółowa weryfikacja, pasażer kierowany jest do kontroli drugiej linii, którą zwykle przeprowadza się w specjalnych pomieszczeniach lub biurach. Jak wynika z badania, większość odpraw granicznych przeprowadzana jest w sposób rutynowy i przebiega bez incydentów. Istnieje jednak szereg wyzwań, które mają wpływ na prawa podstawowe podróżnych.

Kontrola osób na granicach musi odbywać się z poszanowaniem ludzkiej godności, niezależnie od natężenia ruchu i zachowania podróżnych. Badania terenowe dowodzą, że mimo iż większość odpraw przeprowadzana jest w sposób wyrażający szacunek, na każdym przejściu granicznym objętym badaniem – choć w różnym stopniu – odnotowano przypadki lekceważących zachowań lub stosowania niewłaściwego języka wobec podróżnych. Bariera językowa może skutecznie uniemożliwić komunikację z podróżnymi, w szczególności na niektórych przejściach granicznych. Pomoc w zakresie tłumaczeń na przejściach granicznych ma zwykle charakter doraźny. Większość strażników granicznych korzysta z pomocy współpracowników, a nawet innych osób przekraczających granicę, co może potencjalnie prowadzić do nieporozumień lub naruszenia prywatności osób przechodzących odprawę.

„Nie mówię tak naprawdę po arabsku, ale powiedzmy, że jakoś sobie radzę [...]. Mamy kilka zmian z policją muzułmańską, co jest bardzo pomocne. Wtedy [...] często prosimy o pomoc panie sprzątające [...]. A w najgorszym wypadku – pasażera na granicy, jednego z hiszpańskich muzułmanów przekraczających granicę; wielokrotnie prosiliśmy ich o pomoc [...] i robimy to zbyt często. Idealnie byłoby, gdybyśmy mieli tu tłumacza. [...] Tłumacze pracują na głównym posterunku policji, więc możemy zadzwonić do tłumacza i powiedzieć: »Proszę przekazać tej osobie to i to«”.

(kierownik zmiany, El Tarajal)

Część punktów odprawy granicznej wprowadziła specjalne procedury dotyczące odprawy osób wymagających szczególnej troski (na przykład niewymagające od pasażerów o ograniczonej zdolności poruszania się, by wysiadali z autobusu, którym podróżują). Na innych przejściach granicznych takie procedury nie obowiązują, co sprawia, że sposób traktowania osób wymagających szczególnej troski zależy od indywidualnej wrażliwości strażników granicznych. Podczas oczekiwania pomiędzy

Opinia FRA

Państwa członkowskie powinny dalej promować znajomość języków obcych w stopniu podstawowym i zaawansowanym, oferując pracownikom szkolenia i zachęty. Należy położyć nacisk na języki, których znajomość najbardziej przydaje się strażnikom granicznym w ich pracy, w szczególności język angielski i języki krajów sąsiednich, zwłaszcza w przypadku gdy znacząco różnią się one od języka ojczystego funkcjonariuszy straży granicznej. Zaawansowane narzędzie do nauki języka angielskiego opracowane przez Frontex do wykorzystania na lotniskach powinno zostać przystosowane do użytku na lądowych przejściach granicznych, a jego stosowanie powinno być szeroko rozpowszechnione.

Państwa członkowskie, które nie dysponują jeszcze takimi narzędziami, powinny rozważyć wprowadzenie trwałych rozwiązań umożliwiających skuteczne tłumaczenie ustne, w tym przez telefon lub za pośrednictwem wideokonferencji, w celu ułatwienia komunikacji z podróżnymi, którzy posługują się rzadziej spotykanymi językami, co pozwoli uniknąć doraźnych rozwiązań językowych, które wiążą się z niepotrzebnym ryzykiem. Warto też zgłębić możliwości wykorzystania odpowiednich narzędzi informatycznych do niwelowania barier językowych.

Państwa członkowskie powinny podjąć skuteczne działania dyscyplinarne i zastosować inne właściwe środki wobec poważnych form postępowania pozbawionego szacunku. Powinny ponadto zadbać, by wszyscy strażnicy graniczni przechodzili regularne szkolenia utrwalające wiedzę na temat traktowania podróżnych w sposób profesjonalny i pełen szacunku. Szkolenia powinny podkreślać konieczność uprzejmego i formalnego zachowania w każdej sytuacji oraz zwracać uwagę na różnice kulturowe i językowe podczas komunikacji z podróżnymi. Zagadnienia te powinny być także omawiane na regularnych zebraniach w poszczególnych punktach odprawy granicznej.

Państwa członkowskie powinny wprowadzić protokoły, aby zapewnić, że odprawy graniczne uwzględniają specjalne potrzeby pasażerów wymagających szczególnej troski, w tym m.in. osób o ograniczonej zdolności poruszania się.

Państwa członkowskie powinny poinstruować strażników granicznych, by informowali osoby poddawane szczegółowej kontroli o możliwości złożenia skargi z powodu niewłaściwego potraktowania przez strażnika granicznego, a gdy dojdzie do takiej sytuacji – by wskazywali skuteczne mechanizmy składania skarg.

Przedstawiciele służb państwa członkowskiego pracujący na przejściach granicznych powinni regularnie sprawdzać, czy zaspokajane są podstawowe potrzeby podróżnych. W przypadku rozbieżności powinni odpowiednio przystosować swoje procedury i infrastrukturę punktów odprawy celnej, aby zapewnić podróżnym łatwy dostęp do wody, pomieszczeń sanitarnych, opieki medycznej w nagłych wypadkach oraz odpowiedniej żywności w przypadku dłuższego pobytu na granicy.

poszczególnymi etapami odprawy, które może trwać wiele godzin, nie we wszystkich punktach odprawy granicznej podróżni mają do dyspozycji wodę, podstawowe produkty spożywcze i toaletę.

Bardzo niewielu podróżnych składa skargi dotyczące sposobu, w jaki zostali potraktowani przez straż graniczną. Mimo iż na każdym przejściu granicznym podróżni mogą teoretycznie złożyć zażalenie z tytułu niewłaściwego potraktowania przez strażników granicznych, informacje na temat składania skarg nie są łatwo udostępniane. Z wyjątkiem procedur sądowych mechanizmami składania skarg kieruje zwykle organ odpowiedzialny za zarządzanie granicami, co rodzi wątpliwości co do ich obiektywizmu i bezstronności.

Gwarancje proceduralne w czasie odpraw – informacje przekazywane podróżnym

Podróżni kierowani do bardziej szczegółowej kontroli drugiej linii często nie są informowani o jej celu i procedurze stosowanej w takich przypadkach. Mimo iż w czterech z sześciu punktów odprawy granicznej objętych badaniem opracowano standardowe formularze służące do tego celu, podczas wizyt terenowych zaobserwowano, że na jednym przejściu granicznym nie były one systematycznie wręczane podróżnym. Osoby, które otrzymały decyzję o odmowie wjazdu, są o tym fakcie informowane za pomocą standardowego formularza

stanowiącego załącznik do kodeksu granicznego Schengen – instrumentu prawnego UE regulującego odprawy graniczne, niekoniecznie jednak w języku, który pasażer jest w stanie zrozumieć. Zwykle nie podaje się informacji na temat możliwości uzyskania pomocy prawnej, co sprawia, że odwołanie się od decyzji o odmowie wjazdu przed zawróceniem na granicy jest bardzo trudne.

Opinia FRA

Państwa członkowskie powinny zadbać o to, by osoby poddawane kontroli drugiej linii oraz te, którym odmówiono wjazdu na przejściu granicznym na terytorium danego państwa członkowskiego, otrzymywały informacje wymagane na podstawie art. 7 ust. 5 i 13 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen. Należy zastosować aktywne środki pozwalające zapewnić podróżnym dostęp do informacji o tym, gdzie mogą uzyskać poradę prawną w sprawie zakwestionowania decyzji o odmowie wjazdu, udostępniając podróżnym listy z nazwiskami prawników lub umieszczając takie listy w widocznych miejscach.

Postępowanie wobec dzieci podczas odpraw

Kodeks graniczny Schengen wymaga od straży granicznej zwracania szczególnej uwagi na dzieci, zarówno w przypadku gdy podróżują one w towarzystwie osoby dorosłej, jak i samodzielnie. Wymogi te obejmują sprawdzenie, czy osoby towarzyszące dziecku w podróży sprawują nad nim opiekę rodzicielską, a w przypadku gdy dziecko podróżuje samodzielnie – czy ma ono zgodę rodzica. Dzieci podróżujące w towarzystwie dorosłych odgrywają raczej bierną rolę podczas odpraw; w zasadzie cała komunikacja odbywa się z osobami dorosłymi towarzyszącymi dziecku, co zmniejsza możliwość identyfikacji dzieci narażonych na przykład na handel. Na lądowych przejściach granicznych rzadko spotyka się osoby niepełnoletnie podróżujące samodzielnie bez dokumentów. W przypadku stawiania się takich osób do odprawy działania proceduralne, obejmujące m.in. testy służące do oceny wieku, są często prowadzone bez tymczasowego opiekuna lub przedstawiciela prawnego. Szkolenia na temat ochrony dzieci nie są jeszcze dostępne dla wszystkich funkcjonariuszy straży granicznej, mimo iż wielu chętnie wzięłoby w nich udział.

Opinia FRA

Straż graniczna powinna rozważyć możliwość rozmowy z dziećmi podczas kontroli pierwszej linii jako aktywnego środka mającego na celu zidentyfikowanie dzieci, w przypadku których istnieje ryzyko przemocy lub nadużycia, w tym uprowadzenia. Należy zadbać o zwiększenie wśród straży granicznej świadomości w zakresie ochrony dzieci, w tym m.in. przez systematyczne rozpowszechnienie opracowanego przez Frontex podręcznika „VEGA children handbook” – narzędzia do identyfikacji dzieci narażonych na ryzyko, który mógłby zostać przystosowany do wykorzystania na granicach lądowych. O ile to możliwe, szkolenia powinny być prowadzone we współpracy z organizacjami specjalizującymi się w ochronie dzieci.

Dostęp do azylu

Liczba wniosków o udzielenie azylu składanych na lądowych przejściach granicznych jest niezwykle mała, choć zmiany w tej kwestii nastąpiły w Polsce na skutek niepokojów społecznych na Ukrainie w 2014 r. Zwykle jednak osobom nieposiadającym dokumentów z bardziej odległych krajów trudno jest dotrzeć do granicy UE, ponieważ w normalnych okolicznościach nie zezwolono by im na przekroczenie granicy sąsiedniego państwa trzeciego. Najczęściej brakuje widocznych informacji na temat możliwości azylu. Z wyjątkiem Polski strażnicy graniczni mają niewielkie doświadczenie z wnioskami o udzielenie azylu. Podczas kontroli pierwszej linii zwykle nie podejmuje się większych starań w celu identyfikacji osób ubiegających się o międzynarodową ochronę. Działania takie zostałyby podjęte tylko w przypadku, gdy dana osoba wyraźnie oświadczy, że pragnie uzyskać ochronę.

„Jeśli chodzi o potencjalne osoby chcące ubiegać się o azyl, straż graniczna nie ma obowiązku dokonywania oceny takich osób pod kątem ewentualnej chęci uzyskania azylu [...]”.

(kierownik zmiany, Roske)

Opinia FRA

Państwa członkowskie powinny umieszczać na przejściach granicznych informacje o ochronie międzynarodowej w widocznych miejscach i w różnych językach. Jest to szczególnie ważne na przejściach granicznych, w przypadku których analiza ryzyka wskazuje możliwość przybycia osób poszukujących azylu, a także na wszystkich przejściach granicznych w przypadku osób poddawanych kontroli drugiej linii. Jeśli istnieją przesłanki, że pasażer może wymagać międzynarodowej ochrony, zgodnie z art. 8 dyrektywy w sprawie procedur udzielania azylu (2013/32/UE), straż graniczna musi udzielić takiej osobie właściwych informacji na temat możliwości uzyskania azylu.

Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) i Frontex powinny opracować narzędzia ułatwiające strażom granicznej identyfikowanie podróżnych, którzy potrzebują międzynarodowej ochrony. Narzędzia te powinny opierać się na praktycznych doświadczeniach państw członkowskich i Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR), które powinny być związane z tym procesem.

Identyfikacja domniemanych ofiar handlu ludźmi

Identyfikacja potencjalnych ofiar handlu ludźmi na przejściach granicznych jest trudna. Narzędzia opracowane na szczeblu UE w celu ułatwienia strażom granicznej rozpoznawania oznak handlu ludźmi są słabo znane wśród strażników granicznych prowadzących kontrole pierwszej linii, którzy uważają identyfikację ofiar handlu ludźmi za zadanie poboczne. Podczas kontroli pierwszej linii zwykle nie podejmuje się większych starań w celu identyfikacji potencjalnych ofiar handlu ludźmi. Działania takie zostałyby podjęte tylko w przypadku, gdy dana osoba wyraźnie oświadczy, że jest ofiarą handlu ludźmi.

„Przez te siedem lat, odkąd tu pracuję, nie zdarzył się u nas ani jeden przypadek handlu ludźmi”.

(kierownik zmiany, Kipi)

Opinia FRA

Państwa członkowskie powinny zadbać o aktywne rozpowszechnianie i promowanie systematycznego korzystania z narzędzi opracowanych na szczeblu europejskim i międzynarodowym, aby pomóc strażnikom granicznym w identyfikacji ofiar handlu ludźmi.

Frontex powinien zapewnić bardziej systematyczne korzystanie z przygotowanych przez agencję materiałów dotyczących przeciwdziałania handlu ludźmi przez straż graniczną. Powinny one być skierowane do funkcjonariuszy prowadzących kontrole pierwszej linii na przejściach granicznych, w szczególności tych, którzy biorą udział w operacjach koordynowanych przez Frontex.

Koordynowana przez Europol europejska multidyscyplinarna platforma przeciwko zagrożeniom przestępstwami (Empact) jest szansą na zwiększenie zdolności państw członkowskich w zakresie identyfikacji i ochrony domniemanych ofiar handlu ludźmi na szczeblu krajowym. Państwa członkowskie zachęca się do pełnego wykorzystania możliwości oferowanych przez platformę w celu zwiększenia zdolności identyfikacji ofiar na przejściach granicznych. Jednym z możliwych rozwiązań jest informowanie pracowników punktów odprawy granicznej o najnowszych trendach oraz udzielenie informacji zwrotnej na temat skuteczności dotychczasowych działań danego punktu odprawy granicznej.

Pozbawienie wolności na granicach lądowych

Osoby, którym nie zezwolono na przekroczenie granicy na lądowym przejściu granicznym, zwykle otrzymują nakaz powrotu do sąsiedniego kraju lub są na jego obszar odprowadzane przez straż graniczną. W przypadku konieczności tymczasowego zatrzymania takiej osoby zwykle zatrzymanie ma charakter krótkotrwały i nie przekracza z reguły 24 godzin. Głównym powodem pozbawienia pasażera wolności na przejściu granicznym jest podejrzenie o działalność przestępczą, choć zatrzymanie może też nastąpić z powodów związanych z imigracją lub zdrowiem publicznym.

Niektóre punkty odprawy granicznej posiadają zamknięte pomieszczenia, w których początkowo mogą być zatrzymani podróżni, jeśli zostanie przeciwko nim wszczęte postępowanie karne lub w przypadku braku możliwości natychmiastowego przekazania ich władzom sąsiedniego kraju, z którego przyjechali. Zwykle takie pomieszczenia do zatrzymań są bardzo skromne i nie są przystosowane do noclegu, choć zgodnie z prawem można w nich przetrzymywać osoby przez kilka godzin. Osoby wymagające dłuższego zatrzymania są przewożone do innych placówek.

Opinia FRA

W przypadku gdy punkty odprawy granicznej posiadają pomieszczenia do zatrzymań, państwa członkowskie powinny zapewnić w nich humanitarne warunki i umożliwić zatrzymanym zaspokojenie podstawowych potrzeb. Powinny one zorganizować zatrzymanym dostęp do żywności, wody i toalety, a osoby zatrzymane na noc powinny mieć możliwość skorzystania z pomieszczenia przeznaczonego do wypoczynku. Osoby podejrzewane o działalność przestępczą powinny być przetrzymywane oddzielnie od osób zatrzymanych z powodów imigracyjnych.



Sytuacja na lądowych przejściach granicznych prowadzących do UE jest przedmiotem mniejszego zainteresowania niż sytuacja na południowych morskich granicach Europy, gdzie istnieje zagrożenie dla życia migrantów. Mimo iż z badania przeprowadzonego przez FRA wynika, że odprawy graniczne obywateli państw trzecich są z reguły prowadzone w sposób rutynowy i przebiegają bez incydentów, można wyróżnić szereg wyzwań, które mają wpływ na prawa podstawowe podróżnych. Należą do nich m.in. traktowanie w sposób pozbawiony szacunku oraz nieidentyfikowanie osób wymagających ochrony. Nie należy lekceważyć tych kwestii. Łącznie z dwoma pokrewnymi sprawozdaniami FRA na temat granic powietrznych i południowych morskich granic UE niniejsze streszczenie oraz pełna wersja sprawozdania stanowią źródło informacji dla praktyków i decydentów w UE i państwach członkowskich na temat wyzwań w dziedzinie praw podstawowych, które mogą pojawiać się na granicach lądowych. Większa świadomość tych kwestii powinna także przyczynić się do wypracowania wśród funkcjonariuszy straży granicznej jednakowego zrozumienia obowiązków wynikających z praw podstawowych w ich codziennej pracy, prowadząc docelowo do ściślejszego przestrzegania praw podstawowych na zewnętrznych granicach UE.

Więcej informacji

Pełna treść sprawozdania FRA na temat odpraw granicznych na granicach lądowych – **Fundamental rights at land borders: findings from selected European Union border crossing points** [Prawa podstawowe na granicach lądowych: ustalenia z wybranych przejść granicznych na terytorium Unii Europejskiej] (2014) – zob.: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-land-borders-findings-selected-european-union-border-crossing> (w jęz. angielskim).

Pełna treść sprawozdania na temat odpraw granicznych na lotniskach – **Fundamental rights at airports: border checks at international airports in the European Union** [Prawa podstawowe na lotniskach: odprawy graniczne na międzynarodowych lotniskach w Unii Europejskiej] (2014) – zob.: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-airports-border-checks-five-international-airports-european> (w jęz. angielskim).

Streszczenie na temat lotnisk – **Fundamental rights at airports: border checks at five international airports in the European Union** [Prawa podstawowe na lotniskach: odprawy graniczne na pięciu międzynarodowych lotniskach w Unii Europejskiej]: **Streszczenie** (2014) – zob.: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/summary-fundamental-rights-eu-international-airports> (w jęz. angielskim i francuskim).

Pełna treść sprawozdania na temat granic morskich – **Fundamental rights at Europe's southern sea borders** [Prawa podstawowe na południowych morskich granicach Europy] (2013) – zob.: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders> (w jęz. angielskim).

Streszczenie na temat granic morskich – **Fundamental rights at Europe's southern sea borders** [Prawa podstawowe na południowych morskich granicach Europy]: **Streszczenie** (2013) – zob.: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-summary> (w jęz. angielskim, francuskim, niemieckim, greckim, włoskim i hiszpańskim).

Sprawozdanie na temat solidarności UE i Frontex – **EU solidarity and Frontex: fundamental rights challenges** [Solidarność UE i Frontex: wyzwania w dziedzinie praw podstawowych] (2013) – zob.: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-solidarity-and-frontex-fundamental-rights-challenges> (w jęz. angielskim).

Zob. także:

- FRA-ECTHR, **Podręcznik europejskiego prawa dotyczącego azylu, granic i imigracji** (2013): <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/handbook-european-law-relating-asylum-borders-and-immigration> (dostępny w językach urzędowych UE);
- FRA, **Coping with a fundamental rights emergency: the situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner** (Reagowanie na nadzwyczajną sytuację w zakresie praw podstawowych – sytuacja osób przekraczających nielegalnie granicę lądową Grecji) (2011): <http://fra.europa.eu/en/publication/2011/coping-fundamental-rights-emergency-situation-persons-crossing-greek-land-border> (w jęz. angielskim).

Ogólne informacje dotyczące działań FRA w dziedzinie azylu, granic i migracji są dostępne pod adresem: <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders>.



Urząd Publikacji

© Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2015
Zdjęcie: © Frontex



Print: ISBN 978-92-9239-852-1, doi:10.2811/99572
PDF: ISBN 978-92-9239-848-4, doi:10.2811/038122

FRA – AGENCJA PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wiedeń – Austria
Tel. +43 158030-0 – faks +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
facebook.com/fundamentalrights
linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency
twitter.com/EURightsAgency