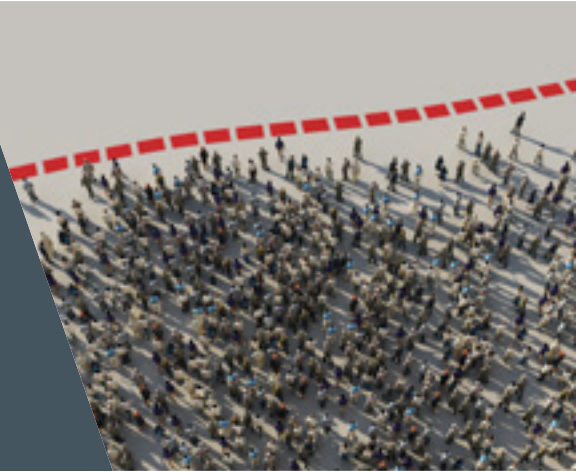


Ръководство за намаляване на риска от *връщане* при управление на външните граници, при работа в трети държави или съвместно с тях



Цел на ръководството

Настоящото ръководство за намаляване на риска от *връщане* при управление на границите има за цел да помогне на ЕС и неговите държави членки при изпълнение на мерки за интегрирано управление на границите със съдействието на трети държави. Ръководството цели, също така, да смекчи евентуални рискове от търсене на отговорност. Документът не е всеобхватен и държавите членки трябва да спазват всички приложими задължения които попадат в рамките на настоящото ръководство, така и извън него, включително изложените в международното, европейското и националното законодателство.

Ръководството поставя фокус върху ситуации при управление на границите, в които не е ясна отговорността за евентуални нарушения на основните права, и по-специално върху дейности, извършвани със съдействието на трети държави. В него не са включени ситуации, в които има постоянна съдебна практика. В ръководството са формулирани 10 предложения за практически мерки.

Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA) изготви настоящото ръководство въз основа на своя доклад „Приложно поле на принципа на забрана за връщане при съвременното управление на границите: развиващи се области на правото“. Както докладът, така и ръководството извлякоха голяма полза от експертните мнения, изложени на среща, проведена във Виена на 14 март 2016 г.

Принцип на забрана за връщане

Принципът на *забрана за връщане* е ключов в режима за основните права на ЕС, както е отразено в член 78, параграф 1 от Договора за функционирането на ЕС. В членове 18 и 19 от Хартата на основните права на Европейския съюз („Хартата“) също е включена забраната за връщане, която се доуточнява във вторичното право на ЕС. По същество в тези разпоредби са отразени международните задължения, поети от държавите – членки на ЕС, във връзка с правата на човека.

Принципът на забрана за връщане, изложен в член 33 от Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г., е основополагащ в международноправния режим за защитата на бежанците. Той забранява връщането на бежанци при риск от преследване. Този принцип защитава и лицата, търсещи убежище, докато не бъде взето окончателно решение по тяхната молба.

За всички хора, независимо от техния правен статут, принципът на *забрана за връщане* е ключов елемент от забраната на изтезанията и жестокото, нечовешко или унижително отношение или наказание, залегнала в член 7 от Международната конвенция относно гражданските и политическите права от 1966 г., член 3 от Конвенцията на ООН против изтезанията от 1984 г. и член 3 от Европейската конвенция за защита на правата на човека (ЕКПЧ)

съгласно тълкуването на Европейския съд по правата на човека. Тези разпоредби не дават възможност за дерогация, изключение или ограничение.

Достиженията на правото на ЕС в областта на предоставянето на убежище забраняват връщането на лице при реален риск от тежки посегателства в резултат на безогледно насилие в случай на въоръжен конфликт.

Принципът на *забрана за връщане* забранява принудителното отвеждане, експулсирането или екстрадицията не само в държава, където лицето може да бъде изложено на риск от преследване или други тежки посегателства (пряко *връщане*), но и в държави, където лицата ще бъдат изложени на сериозен риск от по-нататъшно отвеждане в такава държава (непряко *връщане*).

Забраната за *връщане* се прилага както при действия на границите така и по море.

Действия, които могат да доведат до *връщане*, могат да причинят също така нарушения на други основни права, като правото на изслушване, правото на ефективна защита или забраната на колективно експулсиране.

Интегрирано управление на границите

Концепцията за интегрирано управление на границите ръководи действията на ЕС и неговите държави членки за контрол на външните граници. Тя насърчава модел за контрол на четири равнища, а именно:

- мерки в трети държави (като предоставяне на консултации и обучение);
- сътрудничество със съседни държави;
- мерки на самата външна граница;
- мерки във вътрешността на територията, включително връщане.

При изпълнението на мерки за интегрирано управление на границите в трети държави или съвместно с тях, държавите — членки на ЕС може да вземат участие в действия, при които не е напълно уредено прилагането на задълженията за зачитане на основните права, произтичащи от Хартата и по-конкретно от забраната за *връщане*.

Отговорност на държавата

Хартата на основните права на Европейския съюз е в сила за ЕС, както и за държавите членки, когато действат в приложното поле на правото на ЕС. Това включва също действия на границата или извън територията на ЕС.

Съгласно член 1 от ЕКПЧ от държавите се изисква да осигурят правата по конвенцията на всяко лице под тяхна юрисдикция. Държавите могат по изключение да упражняват юрисдикция и когато действат извън своята територия.

Съгласно международното право, всяко международно правонарушение на дадена държава поражда международна отговорност. Дадено действие е правонарушение, когато нарушава международно задължение на държавата и ако може да бъде вменено на държавата. Държавата може по изключение да бъде отговорна, когато помага или съдейства, ръководи и контролира, или принуждава друга държава да участва в действия, които нарушават международни задължения.

Възможните правни последици за държави — членки на ЕС, поискали съдействието на трети държави за предотвратяване на пристигането на мигранти в ЕС, зависи от конкретните обстоятелства при всяка операция и от фактори, като упражняване на юридически или фактически контрол върху дадено лице, или от натиска, упражнен от държава — членка на ЕС, върху действията на третата държава. Макар и при изключителни обстоятелства, отговорността на държавите — членки на ЕС, не може да бъде напълно изключена.

Десет предложения за практически мерки в ситуации при управление на границите

1. Извършване на предварителна оценка и наблюдение на ситуацията с правата на човека в третата държава

Когато се обсъжда възможността за разполагане на експерти по документи или служители за връзка в трети държави, или когато се предвижда оперативно сътрудничество с трета държава, което може да включва залавяне на мигранти и/или свалянето им на суша в трета държава, държавите — членки на

ЕС, следва да извършат внимателна оценка на ситуацията с правата на човека в тази държава. Подобна оценка ще даде възможност на държавите — членки на ЕС, да преценят евентуалните последици за основните права и да прецизират планираните си дейности с оглед на избягване или намаляване на риска от участие в действия, които могат да нарушат правата на човека.

Такава оценка следва да се прави въз основа на всички източници и да включва информацията относно достъпа до убежище и третирането на лица, нуждаещи се от международна закрила. Като ръководство могат да се използват принципите, установени в член 4, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 656/2014 относно координирани от Frontex операции по море. Редовното наблюдение на ситуацията ще създаде възможност за коригиране на оперативното участие в случай на настъпили изменения.

2. Изясняване на отговорностите и процедурите в споразумения, сключени с трети държави

Възможно е в споразуменията, сключени с трети държави, да има правила за разпределяне на отговорността, като се вземе под внимание фактът, че третите държави може да не са обвързани със същите задължения за зачитане на основните права, каквито имат държавите — членки на ЕС. Споразуменията относно разполагане на експерти по документи или служители за връзка по въпросите на имиграцията в летища на трета държава с оглед на оказване на помощ на авиокомпаниите, когато вземат решение дали да допуснат даден пътник на борда на самолета, може да включват указания къде да бъдат насочвани лица, които не биват допуснати на борда на самолета и които изразяват страх от тежки посегателства или преследване, както и/или когато има ясни признаци за реален риск от *връщане*.

3. Въздържане от искане към трети държави за задържане на мигранти, когато има реален риск от посегателства

Към трети държави не следва да се отправя искане за задържане на хора в движение, преди да са стигнали до външната граница на ЕС, когато се знае или е трябвало да се знае, че в резултат на това задържаните лица ще бъдат изправени пред преследване или реален риск от други сериозни посегателства.

4. Осигуряване на обучение в областта на основните права за персонала, разположен в трети държави

Лицата, разположени като служители за връзка или експерти по документи в трети държави, следва да бъдат обучени и да разполагат с необходимите знания и умения, за да разберат дали и как принципът на *забрана за връщане* може да се приложи при операции, в които участват.

5. Предлагање на обучение в областта на правата на човека на служителите от трети държави

Служителите на трети държави, които действат като точка за контакт или съдействат при мерки за оперативно интегрирано управление на границите, изпълнявани в трети държави, следва да бъдат информирани относно изискванията за правата на човека, и по-специално за тези, които произтичат от принципа на *забрана за връщане*. Това е важно, например когато служители на трети държави работят с активи на държави — членки на ЕС, разположени с цел повишаване на капацитета за наблюдение на границите на трети държави.

6. Изясняване на отговорностите в оперативните планове

Оперативните планове и другите ръководни документи за съвместни операции или патрули с трети държави следва да бъдат изготвени по такъв начин, че рискът от нарушения на основните права да се сведе до възможния минимум. По-конкретно, в тях следва да има ясни разпоредби относно употребата на сила, забраната на изтезания, нечовешко или унищително отношение или наказание, както и относно зачитането на принципа на *забрана за връщане*.

7. Залагане на зачитането на основните права в дейностите за изграждане на капацитет

Обучението и другите дейности за изграждане на капацитет, предлагани на трети държави в областта на управление на границите, следва да включват и обхващат правата на човека и правото за бежанците. Безвъзмездното предоставяне на активи и оборудване на трети държави следва да се съпровожда с обучение на органите на приемащата държава с акцент върху правилната им употреба

в съответствие с приложимото законодателство в областта на правата на човека. Донорите трябва да следят как трети държави употребяват предоставените от тях активи и оборудване и да обсъждат евентуална неправилна употреба и последиците от нея на срещи, при обучение или по други канали.

8. Вземане на решения на индивидуална основа при прилагане на адекватни предпазни мерки

Законодателството на ЕС изисква индивидуална оценка преди вземане на решение дали да се разреши, или не, влизането на гражданин на трети държави на територията на държавите – членки на ЕС. Щателността на такава оценка зависи от специфичната процедура, но във всички случаи са необходими основни предпазни мерки, като езикова и правна помощ, както и гарантиране на достъп до ефективни правни средства за защита. За тази цел индивидуалната оценка следва да се извърши на сушата, тъй като необходимите предварителни условия за определяне на нуждите от защита и оценка на уязвимостта обикновено не могат да бъдат изпълнени на борда на плавателен съд.

9. Сваляне на сушата на спасени в морето хора на място, където са в безопасност

Доколкото това не застрашава живота на хората, на плавателните съдове със задача да спасяват мигранти по море не следва да се дават указания да ги свалят на суша в държави, където животът и свободите им ще бъдат изложени на опасност, както

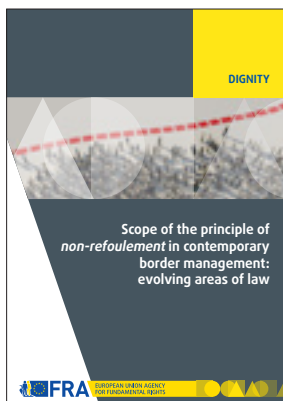
е посочено в основните насоки относно третирането на хора, спасени по море, изготвени през 2004 г. от Комитета по морска безопасност на Международната морска организация. При необходимост, за определянето на безопасно място може да се използва посредничеството на Върховния комисар на ООН за бежанците (ВКБООН).

10. Улесняване на достъпа до международна закрила на границите

В съответствие с достиженията на правото на ЕС от Шенген и в областта на предоставянето на убежище, граничните служители трябва да бъдат обучени и да получат необходимата информация относно предоставянето на убежище. Така се гарантира, че хората, пристигащи на външната граница, които може да имат нужда от международна закрила, ще бъдат информирани, а желаещите да потърсят международна закрила ще бъдат насочени към съответните национални органи, като се има предвид, че нуждите от международна закрила не са ограничени само до определени националности. Пълноценно следва да се използват съществуващите учебни модули и практически инструменти, разработени от Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO) в сътрудничество с FRA, Frontex и ВКБООН, като напр. инструментът за служители, които първи установяват контакт относно достъпа до процедури за убежище.

Достъп до процедури за убежище трябва да съществува както по закон, така и на практика. На граничните участъци, където държавите – членки на ЕС, са издигнали огради, трябва да има достъпни точки, в които хората да подават безопасно молби за международна закрила.





Държавите – членки на ЕС, вземат все по-активно участие в дейности по управление на границите в открито море – в трети страни или в сътрудничество с тях – и на границите на Европейския съюз. Тези дейности са неразривно свързани с риск от нарушаване на принципа на забрана за връщане – основата на международния правен режим за защита на бежанците, съгласно който се забранява връщането на хора при наличие на риск от преследване.

В настоящото ръководство са изложени конкретни съвети за намаляване на риска от връщане на хора в тези ситуации – практически документ, изготвен с помощта на експерти на заседание, проведено през март 2016 г. във Виена.

Ръководството е представено и в „*Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law*“, нов доклад на FRA по темата.

Допълнителна информация:

Пълният доклад на FRA - *Приложно поле на принципа на забрана за връщане при съвременното управление на границите: развиващи се области на правото* – включващ това ръководство е достъпен на: <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/non-refoulement-scope>.

- FRA (2016), *Asylum and migration into the European Union in 2015*, Люксембург, Служба за публикации, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/asylum-and-migration-european-union-2015> (EN, FR)
- FRA-ECTHR (2014), *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*, Люксембург, Служба за публикации, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/handbook-european-law-relating-asylum-borders-and-immigration> (BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LV, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV, TR)
- FRA (2014), *Fundamental rights at airports: border checks at five international airports in the European Union*, Люксембург, Служба за публикации, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-airports-border-checks-five-international-airports-european>; <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-airports-border-checks-five-international-airports-european-o> (DE, EN, FR, IT, NL)
- FRA (2014), *Fundamental rights at land borders: findings from selected European Union border crossing points*, Люксембург, Служба за публикации, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-land-borders-findings-selected-european-union-border-crossing> (EN); <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/fundamental-rights-land-borders-findings-selected-european-union-border-crossing> (BG, DE, EL, EN, ES, FR, HU, PL, SK)
- FRA (2013), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*, Люксембург, Служба за публикации, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders> (EN); <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-summary> (DE, EL, EN, ES, FR, IT)

За преглед на дейностите на FRA в областта на убежището, миграцията и границите вижте <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders>.

FRA – АГЕНЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА ОСНОВНИТЕ ПРАВА

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Виена – Австрия
Тел. +43 158030-0 – Факс +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency



© Агенция на Европейския съюз за основните права, 2016 г.
Снимка: © Shutterstock

Print: ISBN 978-92-9491-716-4, doi:10.2811/467922
PDF: ISBN 978-92-9491-717-1, doi:10.2811/942578