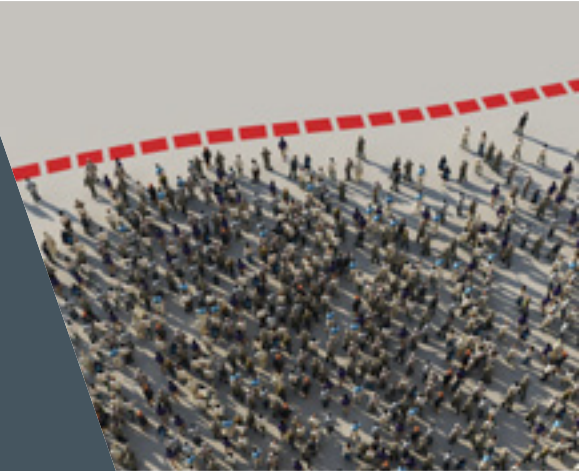


Smjernice za smanjenje rizika *vraćanja* u upravljanju vanjskim državnim granicama tijekom rada u ili zajedno s trećim zemljama



Svrha smjernica

Svrha je ovih smjernica za smanjenje rizika *vraćanja* u situacijama upravljanja državnom granicom pružiti podršku EU-u i njezinim državama članicama u provedbi integriranih mjera za upravljanje državnom granicom uz pomoć trećih zemalja. Također nastoje smanjiti moguće rizike preuzimanja odgovornosti. Smjernice nisu sveobuhvatne, a države članice moraju se pridržavati svih primjenjivih obveza iz ovih smjernica, ali i izvan područja primjene smjernica, uključujući one određene u međunarodnom, europskom i nacionalnom pravu.

Ove se smjernice usredotočuju na situacije upravljanja državnom granicom gdje odgovornost za moguće povrede temeljnih prava nije jasna, a pogotovo na aktivnosti koje se provode uz pomoć trećih zemalja. Nisu obuhvaćene situacije za koje je zakon jasan. Smjernice navode 10 prijedloga za praktične mjere.

Agencija Europske unije za temeljna prava (FRA) razvila je ove smjernice na temelju svog izvješća o *Području primjene načela zabrane vraćanja u suvremenom upravljanju državnom granicom: područja prava koja se mijenjaju*. I izvješće i smjernice imali su velike koristi od mišljenja stručnjaka iznesenih na sastanku održanom u Beču 14. ožujka 2016.

Načelo zabrane vraćanja

Načelo *zabrane vraćanja* središnji je dio režima EU-a o temeljnim pravima koji se spominje u članku 78. stavku 1. Ugovora o funkcioniranju EU-a. Članci 18. i 19. Povelje o temeljnim pravima Europske unije (Povelja) također obuhvaćaju zabranu *vraćanja*, što je dodatno razrađeno u sekundarnom zakonodavstvu EU-a. U osnovi, te odredbe odražavaju međunarodne obveze o ljudskim pravima država članica EU-a.

Za izbjeglice, načelo *zabrane vraćanja* navedeno u članku 33. Konvencije iz 1951. koja se odnosi na status izbjeglica temelj je međunarodnog pravnog režima za njihovu zaštitu. Ono zabranjuje vraćanje izbjeglica u opasnosti od progona. Također obuhvaća osobe koje traže azil dok se ne donese konačna odluka o njihovom zahtjevu za azil.

Za sve osobe, neovisno o njihovom pravnom statusu, načelo *zabrane vraćanja* temeljna je komponenta zabrane mučenja i okrutnog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja sadržane u članku 7. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966., članku 3. Konvencije Ujedinjenih naroda protiv mučenja iz 1984. i članku 3. Europske konvencije o ljudskim pravima (EKLP), kao što ih interpretira Europski sud za ljudska prava. Takve odredbe ne dopuštaju odstupanja, iznimke ili ograničenja.

Pravna stečevina EU-a o azilu također zabranjuje vraćanje osobe u stvarni rizik od ozbiljne povrede koji proizlazi iz nasumičnog nasilja u situacijama oružanih sukoba.

Načelo *zabrane vraćanja* ne samo da zabranjuje udaljanje, protjerivanje ili izručenje u državu u kojoj osoba može biti izložena riziku progona ili drugoj ozbiljnoj povredi (izravno *vraćanje*), već i u države u kojima bi pojedinci mogli biti izloženi ozbiljnom riziku daljnjeg udaljavanja u takvu državu (neizravno *vraćanje*).

Zabrana *vraćanja* primjenjuje se i na ponašanje na granicama i na moru.

Ponašanje koje može uzrokovati vraćanje također može uzrokovati povrede drugih temeljnih prava, poput prava na saslušanje, prava na djelotvoran pravni lijek ili zabrane kolektivnog protjerivanja.

Integrirano upravljanje državnim granicom

Koncept integriranog upravljanja državnim granicom usmjerava djelovanje EU-a i njezinih država članica kada je riječ o kontroli vanjske granice. Promiče model kontrole pristupa na četiri razine, uključujući:

- mjere u trećim zemljama (poput pružanja savjeta i obuke);
- suradnju sa susjednim državama;
- mjere na samoj vanjskoj granici;
- mjere unutar teritorija, uključujući povratak.

Pri provođenju mjera integriranog upravljanja državnim granicom u ili zajedno s trećim zemljama, države članice EU-a mogu sudjelovati u aktivnostima gdje primjena obveza o temeljnim pravima koje proizlaze iz Povelje i posebno iz zabrane *vraćanja* nije u potpunosti utvrđena.

Odgovornost države

Povelja se odnosi na EU, kao i na države članice kada one djeluju unutar raspona zakonodavstva EU-a. To također uključuje i ponašanje na granici ili izvan teritorija EU-a.

Prema članku 1. EKLP-a, države moraju osigurati prava konvencije svima unutar svoje nadležnosti. Države također iznimno mogu provoditi nadležnost kada djeluju izvan svog teritorija.

Prema međunarodnom pravu, međunarodno nezakonit čin države zahtijeva međunarodnu odgovornost. Ponašanje je nezakonito kada krši međunarodne obveze države i kada se može pripisati državi. Odgovornost

države iznimno može nastati kada država pomaže ili asistira, usmjerava i kontrolira ili primorava drugu državu na ponašanje koje krši međunarodne obveze.

Moguće pravne posljedice zahtijevanja država članica EU-a pomoći od trećih zemalja kako bi se spriječio dolazak migranata u EU ovisi o pojedinačnim okolnostima svake radnje i faktorima poput provođenja *de jure* i *de facto* kontrole nad osobom, ili stupnja utjecaja koji država članica EU-a ima na ponašanje treće zemlje. Iako iznimno, odgovornost države članice EU-a ne može se potpuno isključiti.

Deset prijedloga za praktične mjere u situacijama upravljanja državnim granicom

1. Provesti prethodnu procjenu i pratiti stanje ljudskih prava u trećoj zemlji

Kada je riječ o razmještanju stručnjaka za dokumente ili časnika za vezu u treće zemlje ili kada se predviđa operativna suradnja s trećom zemljom koja može uključivati zaustavljanje migranata i/ili njihovo iskrcavanje u treću zemlju, države članice EU-a trebale bi provesti pažljivu procjenu stanja ljudskih prava u toj zemlji. Takva bi procjena omogućila državi članici EU-a da procijeni moguće implikacije temeljnih prava i da podesi svoje planirane radnje kako bi izbjegla ili smanjila rizik sudjelovanja u ponašanju koje bi moglo prekršiti ljudska prava.

Takva bi se procjena trebala temeljiti na punom rasponu izvora i uključivati informacije o pristupu azilu i o tretmanu osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita. Načela navedena u članku 4. stavku 2. Uredbe (EU) br. 656/2014 o operacijama na moru koje koordinira Frontex mogu poslužiti kao smjernice. Redovito praćenje situacije omogućilo bi prilagodbu operativne uključenosti u slučaju promjena.

2. Pojasniti odgovornosti i procedure u dogovorima koji su zaključeni s trećim zemljama

Dogovori zaključeni s trećim zemljama mogu uključivati pravila o raspodjeli odgovornosti, imajući na umu činjenicu da treće zemlje možda nemaju iste obveze po pitanju ljudskih prava kao i države članice EU-a. Dogovori o razmještanju stručnjaka za dokumente ili časnika za vezu u zračne luke trećih zemalja kako bi pomogli zračnim prijevoznicima u odluci hoće li putnika pustiti u zrakoplov ili ne mogu uključivati smjernice o tome kamo uputiti osobe kojima se ne dopusti ulazak u zrakoplov, a izražavaju zabrinutost za ozbiljnu povredu ili progon i/ili ako postoje jasne indikacije stvarnog rizika *vraćanja*.

3. Suzdržati se od traženja od trećih zemalja da zaustave migrante u slučaju stvarnog rizika od povrede

Od trećih se zemalja ne smije tražiti da zaustavljaju osobe koje su na putu prije nego što dođu do vanjske granice EU-a, ako se zna ili bi se trebalo znati da bi zaustavljene osobe mogle biti prognane ili izložene stvarnom riziku neke druge ozbiljne povrede.

4. Pružiti obuku o temeljnim pravima osoblju raspoređenom u trećim zemljama

Osoblje raspoređeno kao časnike za veze ili kao stručnjake za dokumente u trećim zemljama trebalo bi obučiti i opremiti potrebnim znanjem i vještinama kako bi mogli razumijeti primjenjuje li se i kako načelo *zabrane vraćanja* u radnjama u kojima sudjeluju.

5. Ponuditi obuku o ljudskim pravima službenicima iz trećih zemalja

Službenici iz trećih zemalja koji djeluju kao točka kontakta ili podržavaju operativne mjere integriranog upravljanja državnim granicom koje se provode u trećim zemljama moraju biti svjesni zahtjeva po pitanju ljudskih prava, posebice onih koji nastaju iz načela *zabrane vraćanja*. To je važno, primjerice, kada službenici treće zemlje rade na sredstvima država članica EU-a raspoređenima kako bi se pojačao kapacitet nadzora granice trećih zemalja.

6. Pojasniti odgovornosti u operativnim planovima

Nacrte operativnih planova i drugih dokumenata koji usmjeravaju zajedničke operacije ili patrole s trećim zemljama potrebno je izraditi na način kojim će se što je više moguće smanjiti rizik povrede temeljnih prava. Posebice moraju imati jasne odredbe o primjeni sile, zabrani mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, i o poštivanju načela *zabrane vraćanja*.

7. Ugraditi temeljna prava u aktivnosti za izgradnju kapaciteta

Obuka i ostale aktivnosti za izgradnju kapaciteta koje se nude trećim zemljama na području upravljanja državnim granicom moraju uključivati i provoditi ljudska prava i pravo o izbjeglicama. Donacije imovine i opreme trećim zemljama potrebno je popratiti obukom tijela zemlje prihvata kako bi se naglasila njihova ispravna upotreba u skladu s primjenjivim pravom o ljudskim pravima. Donatori moraju pratiti kako treće zemlje upotrebljavaju imovinu i opremu koju su

im omogućili te raspraviti o bilo kakvoj neprikladnoj upotrebi i njezinim posljedicama na sastancima, obuci ili putem drugih kanala.

8. Donositi odluke na pojedinačnoj osnovi primjenom odgovarajućih mjera zaštite

Zakonodavstvo EU-a zahtijeva pojedinačnu procjenu prije donošenja odluke o dopuštanju ili zabrani ulaska državljanina treće zemlje na teritorij države članice EU-a. Iako dubina takvog pregleda ovisi o specifičnom postupku, osnovne mjere zaštite, poput lingvističke i pravne pomoći te pristupa djelotvornim pravnim lijekovima, moraju se poštovati u svim slučajevima. Da bi se to postiglo, pojedinačnu procjenu potrebno je obaviti na kopnu, s obzirom na to da se potrebni preduvjeti za identifikaciju potrebe za zaštitom i ranjivosti obično ne mogu zadovoljiti na plovilu.

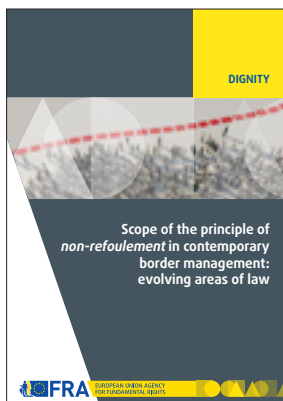
9. Iskrcati osobe spašene na moru na mjesto gdje su sigurne

U mjeri u kojoj to ne ugrožava živote ljudi, plovila od kojih je zatraženo spašavanje migranata na moru ne smiju se uputiti na iskrcavanje tih ljudi u zemlje u kojima postoji prijetnja njihovim životima i slobodama, kao što se predlaže u smjernicama o tretmanu osoba spašenih na moru koje je izradio Odbor za pomorsku sigurnost Međunarodne pomorske organizacije 2004. Gdje je to potrebno, dobri uredi Ureda Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR) mogu se koristiti u identifikaciji sigurnog mjesta.

10. Olakšati pristup međunarodnoj zaštiti na granicama

U skladu sa Schengenskim sporazumom i pravnom stečevinom o azilu, granična straža mora biti obučena i imati relevantne informacije o azilu. Time će se osigurati da osobama koje dođu na vanjsku granicu i kojima je možda potrebna međunarodna zaštita pruže informacije te da se oni koji žele podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu upute relevantnom nacionalnom tijelu – imajući na umu da potrebe za međunarodnom zaštitom nisu ograničene samo na neke nacionalnosti. Potrebno je potpuno iskoristiti postojeće module obuke i praktične alate koje je razvio Europski potporni ured za azil (EASO) u suradnji s FRA-om, Frontexom i UNHCR-om, poput alata za službenike za prvi kontakt u pristupu postupcima azila.

Pristup postupcima azila mora postojati u zakonodavstvu i u praksi. Tamo gdje su države članice EU-a na granicama podigle ograde moraju postojati dostupne točke gdje ljudi mogu sigurno podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu.



Države članice EU-a sve se više uključuju u aktivnosti upravljanja granicama na otvorenom moru u trećim zemljama ili zajedno s njima te na granicama EU-a. Takve aktivnosti podrazumijevaju rizike kršenja načela *zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja*, temelja međunarodnog pravnog režima za zaštitu izbjeglica kojim se zabranjuje vraćanje pojedinaca onamo gdje postoji rizik od progona.

Ove smjernice, u kojima su opisani određeni prijedlozi smanjenja rizika od *prisilnog udaljenja ili vraćanja* u tim situacijama – praktični su alat koji je razvijen uz doprinos stručnjaka tijekom sastanka održanog u Beču u ožujku 2016.

Smjernice su predstavljene i u „*Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law*“, novom izvješću Agencije za temeljna prava (FRA) o toj temi.

Više informacija:

Za Izvješće Agencije za temeljna prava (FRA) koje sadržava ove smjernice - *Područje primjene načela zabrane vraćanja u suvremenom upravljanju državnom granicom: područja prava koja se mijenjaju* - vidi <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/non-refoulement-scope>.

- FRA (2016), *Asylum and migration into the European Union in 2015*, Luxembourg, Ured za publikacije, <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*, Luxembourg, Ured za publikacije, <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*, Luxembourg, Ured za publikacije, <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*, Luxembourg, Ured za publikacije, <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*, Luxembourg, Ured za publikacije, <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)

Za pregled aktivnosti Agencije za temeljna prava (FRA) u području azila, migracija i granica, vidi <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders>.

FRA – AGENCIJA EUROPSKE UNIJE ZA TEMELJNA PRAVA

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Beč – Austrija
Tel.: +43 158030-0 – Faks: +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



© Agencija Europske unije za temeljna prava, 2016.
Fotografija (naslovnica): © Shutterstock

Print: ISBN 978-92-9491-702-7, doi:10.2811/510266
PDF: ISBN 978-92-9491-710-2, doi:10.2811/134921