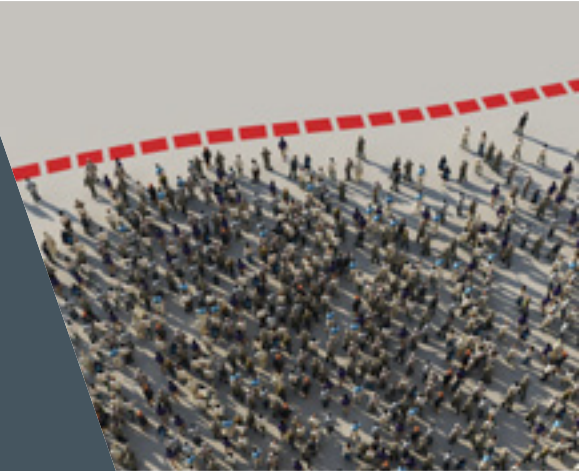


Usmernenie na zníženie rizika vyhostenia alebo vrátenia (*refoulement*) v rámci riadenia vonkajších hraníc pri práci v tretích krajinách alebo spolupráci s nimi



Účel usmernenia

Toto usmernenie na zníženie rizika vyhostenia alebo vrátenia pri riadení hraníc má za cieľ podporiť EÚ a jej členské štáty pri vykonávaní opatrení integrovaného riadenia hraníc za pomoci tretích krajín. Jeho ďalším cieľom je zmierniť možné riziká vyvodzenia zodpovednosti. Nie je vyčerpávajúce a členské štáty musia dodržiavať všetky platné záväzky v rozsahu pôsobnosti týchto usmernení i mimo nich, a to vrátane záväzkov stanovených v medzinárodnom, európskom a vnútroštátnom práve.

Usmernenie sa zameriava na prípady riadenia hraníc, v ktorých je zodpovednosť za možné porušovanie základných práv nejasná, a najmä na činnosti, ktoré sa vykonávajú za pomoci tretích krajín. Netýka sa situácií, ktoré sú jasne upravené. Usmernenie obsahuje 10 návrhov na praktické opatrenia.

Agentúra Európskej únie pre základné práva (FRA) vypracovala toto usmernenie na základe svojej správy Miera uplatňovania zásady *non-refoulement* pri súčasnom riadení hraníc: novo-rozvíjajúce sa oblasti práva (*Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law*). Správa i usmernenie vo výraznej miere vychádzali z informácií od odborníkov prezentovaných na stretnutí, ktoré sa uskutočnilo 14. marca 2016 vo Viedni.

Zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia

Zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia je základnou súčasťou režimu základných práv EÚ a je obsahom článku 78 ods. 1 Zmluvy o fungovaní EÚ. Takisto aj články 18 a 19 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“) obsahujú zákaz vyhostenia alebo vrátenia, ktorý je ďalej upresnený v sekundárnych právnych predpisoch EÚ. Tieto ustanovenia v zásade zodpovedajú medzinárodným záväzkom členských štátov EÚ v oblasti ľudských práv.

Pokiaľ ide o utečencov, základom medzinárodného právneho režimu ich ochrany je zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia stanovená v článku 33 Dohovoru o právnom postavení utečencov z roku 1951. Táto zásada zakazuje vrátenie utečencov do krajiny, kde im hrozí rizikoprenasledovania. Zahŕňa tiež žiadateľov o azyl, a to až do konečného rozhodnutia o ich žiadosti.

Zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia je pre všetky osoby bez ohľadu na ich právne postavenie základným prvkom ochrany pred mučením a krutým, neludským alebo ponižujúcim zaobchádzaním alebo trestaním, ktorá je zakotvená v článku 7 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach z roku 1966, článku 3 Dohovoru OSN proti mučeniu z roku 1984 a článku 3 Európskeho dohovoru o ľudských právach (EDLP) podľa výkladu Európskeho súdu pre ľudské práva. Tieto ustanovenia neumožňujú žiadne odchýlky, výnimky ani obmedzenia.

Právo EÚ v oblasti azylu zakazuje aj vrátenie osôb, ktorým hrozí reálne riziko závažnej ujmy v dôsledku nerozlišujúceho násillia v situáciách ozbrojeného konfliktu.

Zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia zakazuje nielen vysťahovanie, vyhostenie alebo vydanie do krajiny, v ktorej môže danej osobe hroziť riziko prenasledovania alebo inej závažnej ujmy (priame vyhostenie alebo vrátenie), ale aj do krajín, v ktorých by bola osoba vystavená závažnému riziku vysťahovania do takej krajiny (nepriame vyhostenie alebo vrátenie).

Zákaz vyhostenia alebo vrátenia sa vzťahuje aj na konanie na hraniciach a na mori.

Konanie, ktoré môže mať za následok vyhostenie alebo vrátenie, môže vyvolať aj porušenie iných základných práv, napríklad práva na vypočutie, práva na účinný prostriedok nápravy alebo zákazu kolektívneho vyhostenia.

Integrované riadenie hraníc

Koncepcia integrovaného riadenia hraníc usmerňuje činnosť EÚ a jej členských štátov v oblasti riadenia vonkajších hraníc. Podporuje štvorúrovňový model kontroly prístupu, ktorý zahŕňa:

- opatrenia v tretích krajinách (napríklad poskytovanie poradenstva a odbornej prípravy),
- spoluprácu so susednými krajinami,
- opatrenia na samotnej vonkajšej hranici,
- opatrenia na vlastnom území, vrátane návratu.

Pri vykonávaní opatrení v oblasti integrovaného riadenia hraníc v tretích krajinách alebo v spolupráci s nimi sa môže stať, že členské štáty EÚ sa zapoja do činností, pri ktorých nie je plne zavedené plnenie záväzkov v oblasti základných práv vyplývajúcich z charty, a najmä zo zákazu vyhostenia alebo vrátenia.

Zodpovednosť štátov

Charta sa vzťahuje na EÚ, ako aj na členské štáty, keď konajú v rozsahu pôsobnosti právnych predpisov EÚ. To zahŕňa aj konanie na hranici alebo mimo územia EÚ.

V článku 1 EDLP sa vyžaduje, aby štáty priznali práva uvedené v dohovore každému, kto podlieha ich jurisdikcii. Štáty môžu vo výnimočnom prípade vykonávať jurisdikciu aj mimo svojho územia.

Podľa medzinárodného práva má medzinárodne protiprávny čin štátu za následok vyodenie medzinárodnej zodpovednosti. Konanie je protiprávne, ak porušuje medzinárodný záväzok štátu a ak je štátu pripísateľné. Zodpovednosť štátu môže výnimočne vzniknúť aj v prípade, ak štát podporuje, usmerňuje a riadi alebo prinúti iný štát, aby sa zapojil do konania, ktoré porušuje medzinárodné záväzky, alebo mu v tom pomáha.

Možné právne následky žiadosti členského štátu EÚ o pomoc tretích krajín pri zabraňovaní príchodu migrantov do EÚ závisia od jednotlivých okolností každej operácie a faktorov, ako je vykonávanie *de iure* alebo *de facto* kontroly nad osobou alebo úroveň vplyvu členského štátu EÚ na konanie tretej krajiny. Hoci k tomu dochádza výnimočne, zodpovednosť členského štátu EÚ nemožno úplne vylúčiť.

Desať návrhov na praktické opatrenia v prípadoch riadenia hraníc

1. Vykonať predbežné posúdenie a monitorovať situáciu v oblasti ľudských práv v tretej krajine

Pri úvahách o vyslaní expertov na doklady alebo styčných dôstojníkov do tretích krajín, prípadne keď sa plánuje operačná spolupráca s treťou krajinou, ktorá môže zahŕňať zastavenie migrantov a/alebo ich vyodenie v tretej krajine, by členské štáty EÚ mali vykonať dôkladné posúdenie situácie v oblasti ľudských práv v tejto krajine. Toto posúdenie by členským štátom EÚ umožnilo vyhodnotiť možné dôsledky pre základné práva a prispôsobiť ich plánované činnosti tak, aby sa odstránilo alebo znížilo riziko zapojenia do konania, ktoré by mohlo porušovať ľudské práva.

Toto posúdenie by malo byť založené na celej škále zdrojov a malo by zahŕňať informácie o prístupe k azylu a o zaobchádzaní s osobami, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu. Ako usmernenie možno použiť zásady stanovené v článku 4 ods. 2 nariadenia (EÚ) č. 656/2014 o operáciách na mori koordinovaných agentúrou Frontex. Pravidelné monitorovanie situácie by umožnilo prispôsobiť operačné zapojenie v prípade zmien.

2. Objasniť povinnosti a postupy v rámci dohôd uzavretých s tretími krajinami

Dohody uzavreté s tretími krajinami by mohli zahŕňať pravidlá týkajúce sa rozdelenia zodpovednosti s ohľadom na skutočnosť, že tretie krajiny nemusia byť viazané rovnakými záväzkami v oblasti ľudských práv ako členské štáty EÚ. Dohody o vyslaní expertov na doklady alebo styčných dôstojníkov pre prístahovalectvo na letiská tretích krajín na podporu leteckých spoločností pri rozhodovaní, či majú alebo nemajú povoliť cestujúcemu nastúpiť do lietadla, by mohli obsahovať usmernenia o tom, kam odkázať ľudí, ktorým nebolo povolené nastúpiť do lietadla a ktorí vyjadrili strach zo závažnej ujmy alebo prenasledovania, a/alebo pre prípady, keď existujú jasné známky reálneho rizika vyhostenia alebo vrátenia.

3. Nežiadať tretie krajiny, aby zastavili migrantov, ak im hrozí reálne riziko ujmy

Tretie krajiny by sa nemali žiadať, aby zastavili presúvajúcich sa ľudí predtým, ako dosiahnu vonkajšiu hranicu EÚ, ak je známe alebo by malo byť známe, že zastavení ľudia by v dôsledku toho čelili prenasledovaniu alebo reálnemu riziku inej závažnej ujmy.

4. Poskytovať odbornú prípravu v oblasti základných práv pracovníkom vyslaným do tretích krajín

Pracovníci vyslaní ako styční dôstojníci alebo experti na dokumenty do tretích krajín by mali byť vyškolení a vybavení potrebnými poznatkami a zručnosťami na pochopenie toho, či a ako sa zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia môže týkať operácii, do ktorých sa zapájajú.

5. Poskytovať odbornú prípravu v oblasti ľudských práv úradníkom tretích krajín

Úradníci tretích krajín, ktorí pôsobia ako kontaktné osoby alebo podporujú opatrenia operačne integrovaného riadenia hraníc vykonávané v tretích krajinách, by mali byť poučení o požiadavkách v oblasti ľudských práv, a to najmä tých, ktoré vyplývajú zo zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia. To je dôležité napríklad vtedy, keď úradníci tretích krajín využívajú prostriedky členských štátov EÚ vyčlenené na posilnenie schopností hraničných kontrol tretích krajín.

6. Objasniť povinnosti v operačných plánoch

Operačné plány a ďalšie dokumenty, ktoré usmerňujú spoločné operácie alebo hliadkové činnosti s tretími krajinami, by sa mali vypracovávať tak, aby sa čo najviac znížilo riziko porušovania základných práv. Predovšetkým by mali obsahovať jasné ustanovenia o použití sily, zákaze mučenia, neludského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania a o dodržiavaní zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia.

7. Začleniť základné práva do vzdelávacích činností

Odborná príprava a ďalšie vzdelávacie činnosti poskytované tretím krajinám v oblasti riadenia hraníc by mali zahŕňať a vyzdvihovať právne predpisy v oblasti ľudských práv a utečencov. Ak sa tretím krajinám darujú prostriedky alebo vybavenie, malo by to byť sprevádzané odbornou prípravou orgánov prijímajúcej krajiny, aby ich dokázali riadne využiť v súlade s platnými právnymi predpismi v oblasti ľudských práv. Darcovia by mali monitorovať, ako tretie krajiny využívajú prostriedky a vybavenie, ktoré im

poskytujú, a diskutovať s nimi o prípadnom nevhodnom použití a jeho dôsledkoch na stretnutiach, v rámci odbornej prípravy alebo inými spôsobmi.

8. Prijímať rozhodnutia na základe individuálneho posúdenia s uplatnením vhodných záruk

Právne predpisy EÚ vyžadujú vykonanie individuálneho posúdenia pred prijatím rozhodnutia o povolení alebo nepovolení vstupu štátneho príslušníka tretej krajiny na územie členského štátu EÚ. Hoci rozsah tohto posúdenia závisí od konkrétneho postupu, vo všetkých prípadoch sa musia dodržiavať základné záruky, ako je jazyková a právna pomoc, ako aj prístup k účinným nápravným prostriedkom. Dosiagnúť to možno vykonaním individuálneho posúdenia na zemi, lebo na palube plavidla zvyčajne nemožno splniť nevyhnutné predpoklady na identifikáciu potreby ochrany a zraniteľnosti.

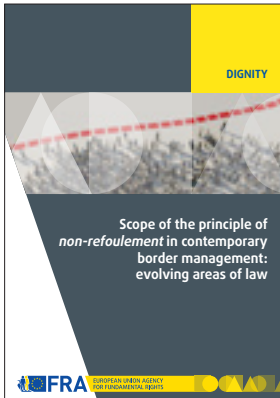
9. Vylodiť ľudí zachránených na mori na mieste, kde budú v bezpečí

Pokiaľ to neohrozuje životy ľudí, plavidlá požiadané o záchranu migrantov na mori by nemali dostať pokyn na ich vylodenie v krajinách, kde by boli ohrozené ich životy alebo slobody, ako sa navrhuje v pokynoch o zaobchádzaní s osobami zachránenými na mori, ktoré v roku 2004 vypracoval Výbor pre námornú bezpečnosť Medzinárodnej námornej organizácie. V prípade potreby by sa na identifikáciu bezpečných miest mohli využiť sprostredkovateľské služby vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR).

10. Uľahčovať prístup k medzinárodnej ochrane na hraniciach

V súlade s právom EÚ týkajúcim sa Schengenu a azylu musia byť príslušníci pohraničnej stráže vyškolení v oblasti azylu a musia mať k dispozícii príslušné informácie. Tým sa zabezpečí, aby ľudia prichádzajúci na vonkajšiu hranicu, ktorí môžu potrebovať medzinárodnú ochranu, boli riadne informovaní a aby tí, ktorí chcú požiadať o medzinárodnú ochranu, boli odkázaní na príslušné vnútroštátne orgány – aj s ohľadom na to, že potreba medzinárodnej ochrany nie je obmedzená len na štátnych príslušníkov určitých krajín. V plnej miere by sa mali využívať jestvujúce moduly odbornej prípravy a praktické nástroje vytvorené Európskym podporným úradom pre azyl (EASO) v spolupráci s agentúrami FRA, Frontex a UNHCR, ako napríklad nástroj pre úradníkov, ktorí sú s cudzincami v prvotnom kontakte, zameraný na prístup k azylovému konaniu.

Prístup k azylovému konaniu musí jestvovať v právnych predpisoch i v praxi. V prípadoch, keď členské štáty EÚ postavili na hraniciach ploty, musia existovať prístupné miesta, kde môžu ľudia bezpečne požiadať o medzinárodnú ochranu.



Členské štáty EÚ sa čoraz viac podieľajú na činnostiach v oblasti riadenia hraníc na šírom mori v rámci spolupráce – alebo v spolupráci – s tretími krajinami, ako aj na hraniciach EÚ. Takéto činnosti zahŕňajú riziká porušenia zásady *zákazu vyhostenia alebo vrátenia*, ktorá je základom medzinárodného právneho režimu na ochranu utečencov a ktorá zakazuje vrátenie jednotlivcov tam, kde im hrozí riziko prenasledovania.

V tomto usmernení sa uvádzajú konkrétne návrhy na zníženie rizikavyhostenia alebo vrátenia v uvedených situáciách. Ide o praktický nástroj vyvinutý na základe informácií od odborníkov prezentovaných na stretnutí, ktoré sa uskutočnilo v marci 2016 vo Viedni.

Tieto usmernenia sa nachádzajú aj v novej správe agentúry FRA venovanej tejto téme, s názvom „*Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law*“.

Ďalšie informácie:

Správa agentúry FRA, ktorá obsahuje toto usmernenie - Miera uplatňovania zásady non-refoulement pri súčasnom riadení hraníc: novo-rozvíjajúce sa oblasti práva (*Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law*) - je dostupná na <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/non-refoulement-scope>.

- FRA (2016), *Asylum and migration into the European Union in 2015*, Luxembourg, Úrad pre publikácie, <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, Úrad pre publikácie, <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, Úrad pre publikácie, <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, Úrad pre publikácie, <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, Úrad pre publikácie, <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)

Prehľad činností agentúry FRA v oblasti azylu, migrácie a hraníc sa nachádza tu: <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders>.

FRA – AGENTÚRA EURÓPSKEJ ÚNIE PRE ZÁKLADNÉ PRÁVA

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viedeň – Rakúsko
Tel. +43 158030-0 – Fax +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



Úrad pre publikácie

© Agentúra Európskej únie pre základné práva 2016
Foto: © Shutterstock

Print: ISBN 978-92-9491-711-9, doi:10.2811/873141
PDF: ISBN 978-92-9491-697-6, doi:10.2811/746514