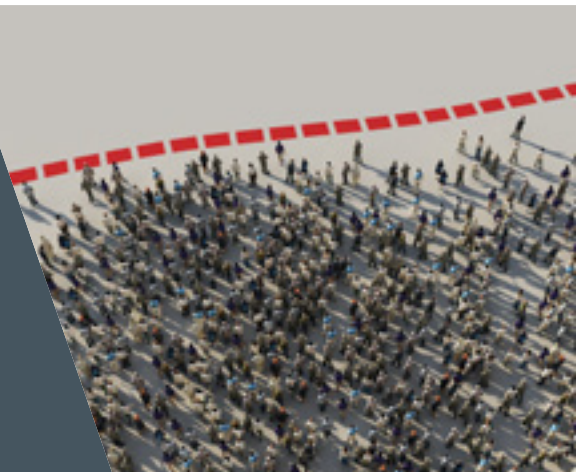


# Smernice za zmanjšanje tveganja vračanja med upravljanjem zunanjih meja pri delovanju v tretjih državah ali skupaj z njimi



## Namen smernic

Cilj teh smernic za zmanjšanje tveganja vračanja med upravljanjem meja je zagotoviti podporo EU in njenim državam članicam pri izvajanju ukrepov integriranega upravljanja meja s pomočjo tretjih držav. Namenjene so tudi zmanjšanju morebitnih tveganj v zvezi s prevzemom odgovornosti. Smernice niso izčrpane, zato morajo države članice izpolnjevati vse ustrezne obveznosti na področju uporabe teh smernic in zunaj njega, vključno z obveznostmi iz mednarodne, evropske in nacionalne zakonodaje.

Osredotočene so na primere upravljanja meja, v katerih je odgovornost za mogoče kršitve temeljnih pravic nejasna, zlasti na dejavnosti, ki se izvajajo s pomočjo tretjih držav. Ne vključujejo primerov, v katerih je zakonodaja ustaljena. V smernicah je opisanih deset predlogov praktičnih ukrepov.

Agencija Evropske unije za temeljne pravice (FRA) je te smernice pripravila na podlagi svojega poročila z naslovom *Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law* (Področje uporabe načela nevračanja pri sodobnem upravljanju meja: razvijajoča se pravna področja). Poročilo in smernice v veliki meri temeljijo na prispevku strokovnjakov, ki so se sestali 14. marca 2016 na Dunaju.

## Načelo nevračanja

Načelo nevračanja je osrednji del sistema temeljnih pravic EU iz člena 78(1) Pogodbe o delovanju EU. Prepoved vračanja vsebujeta tudi člena 18 in 19 Listine o temeljnih pravicah Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Listina), kar je podrobneje opredeljeno v sekundarni zakonodaji EU. Te določbe v bistvu izražajo mednarodne obveznosti držav članic EU na področju človekovih pravic.

Za begunce je načelo nevračanja iz člena 33 Konvencije o statusu beguncev iz leta 1951 temelj mednarodne pravne ureditve za njihovo zaščito. Prepoveduje vračanje beguncev, ki so izpostavljeni tveganju preganjanja. Zajema tudi prosilce za azil, dokler ni o njihovi prošnji dokončno odločeno.

Načelo nevračanja je za vse osebe, ne glede na pravni status, ključni element prepovedi mučenja ter okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja iz člena 7 Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah iz leta 1966, člena 3 Konvencije Združenih narodov proti mučenju iz leta 1984 in člena 3 Evropske konvencije o človekovih pravicah, kot ga razlaga Evropsko sodišče za človekove pravice. Navedene določbe ne omogočajo odstopanja, izjem ali omejitev.

V skladu s pravnim redom EU o azilu je prepovedana tudi vrnitev osebe, ki je izpostavljena dejanskemu tveganju, da utrpel resno škodo zaradi vsesplošnega nasilja v situacijah oboroženega spopada.

V skladu z načelom nevračanja se oseba ne sme odstraniti, izgnati ali izročiti državi, v kateri bi lahko bila izpostavljena tveganju preganjanja ali bi lahko utrpela drugo resno škodo (neposredno vračanje), ter državam, v katerih bi bili posamezniki izpostavljeni resnemu tveganju za naknadno odstranitev v tako državo (posredno vračanje).

Prepoved vračanja se uporablja tudi za ravnanje na mejah in morju.

Ravnanje, ki lahko sproži vračanje, lahko vključuje tudi kršitve drugih temeljnih pravic, kot so pravica do izjave, pravica do učinkovitega pravnega sredstva ali prepoved skupinskega izгона.

## Integrirano upravljanje meja

EU in njene države članice izvajajo nadzor na zunanjih mejah v skladu s konceptom integriranega upravljanja meja. Z njim spodbujajo štiristopenjski model varovanja dostopa, ki vključuje:

- ukrepe v tretjih državah (kot sta zagotavljanje svetovanja in usposabljanja),
- sodelovanje s sosednjimi državami,
- ukrepe na zunanjih mejah,
- ukrepe znotraj schengenskega območja, vključno z vračanjem.

Države članice EU lahko pri izvajanju ukrepov integriranega upravljanja meja v tretjih državah ali skupaj z njimi sodelujejo v dejavnostih, za katere uporaba obveznosti v zvezi s temeljnimi pravicami, ki izhajajo iz Listine, zlasti iz prepovedi vračanja, ni povsem ustaljena.

## Odgovornost države

Listina se uporablja za EU in države članice, kadar delujejo na področju uporabe prava EU. To vključuje tudi ravnanje na meji ali zunaj ozemlja EU.

Države morajo v skladu s členom 1 Evropske konvencije o človekovih pravicah zagotoviti pravice iz konvencije vsakomur, ki se nahaja pod njihovo jurisdikcijo. Jurisdikcijo lahko izjemoma izvajajo tudi, ko delujejo zunaj svojega ozemlja.

Mednarodno protipravno ravnanje države ima v skladu z mednarodnim pravom za posledico mednarodno odgovornost. Ravnanje je protipravno, če se z njim krši

mednarodna obveznost države in če ga je mogoče pripisati državi. Država je izjemoma odgovorna tudi, če drugi državi pomaga sodelovati pri ravnanju, s katerim se kršijo mednarodne obveznosti, ali jo pri tem podpira, če ji tako ravnanje ukaže in jo med takim ravnanjem nadzoruje ali vanj prisili.

Morebitne pravne posledice za države članice EU, ki zahtevajo pomoč tretjih držav pri preprečitvi prihoda migrantov v EU, so odvisne od posameznih okoliščin posamezne operacije in dejavnikov, kot sta izvedba nadzora *de jure* ali *de facto* nad osebo ali stopnja vpliva države članice EU na ravnanje tretje države. Čeprav so to izjeme, odgovornosti držav članic EU ni mogoče povsem izključiti.

## Deset predlogov praktičnih ukrepov pri upravljanju meja

### 1. Izvedite predhodno oceno in spremljajte položaj človekovih pravic v tretji državi

Države članice EU bi morale pri načrtovanju napotitve strokovnjakov za dokumente ali uradnikov za zvezo v tretje države ali v države, kjer je predvideno operativno sodelovanje s tretjo državo, ki lahko vključuje prestrezanje migrantov in/ali njihovo izkrcanje v tretji državi, opraviti skrbno presojo položaja človekovih pravic v tej državi. Na podlagi take presoje bodo lahko ocenile morebitne posledice za temeljne pravice in prilagodile svoje načrtovane dejavnosti, da bi preprečile ali zmanjšale tveganje za sodelovanje pri ravnanju, s katerim bi se lahko kršile človekove pravice.

Taka presoja bi morala temeljiti na različnih virih in vključevati informacije o dostopu do azila in obravnavanju oseb, ki potrebujejo mednarodno zaščito. Kot smernica se lahko uporabi načelo iz člena 4(2) Uredbe (EU) št. 656/2014 o operacijah na morju, ki jih usklajuje Frontex. Redno spremljanje položaja bi omogočilo prilagoditev operativnega sodelovanja ob njegovi spremembi.

### 2. Pojasnite odgovornosti in postopke v dogovorih, sklenjenih s tretjimi državami

Dogovori, sklenjeni s tretjimi državami, bi lahko vključevali pravila o dodelitvi odgovornosti, pri čemer se pozornost nameni dejstvu, da tretje države morda ne zavezujejo iste obveznosti na področju človekovih pravic kot države članice EU. Dogovori o napotitvi strokovnjakov za dokumente ali uradnikov za zvezo na področju priseljevanja na letališča tretjih držav za podporo letalskim družbam pri odločitvi, ali naj se

potniku dovoli vkrcanje na letalo ali ne, bi lahko vključevali navodila o tem, kam napotiti osebe, ki se jim ne dovoli vkrcanje na letalo in izrazijo strah pred resno škodo ali preganjanjem in/ali če obstajajo jasni znaki o dejanskem tveganju vračanja.

### **3. Če obstaja dejansko tveganje škode, od tretjih držav ne zahtevajte, naj prestrezajo migrante**

Od tretjih držav se ne bi smelo zahtevati, da prestrezajo ljudi na poti, preden prispejo do zunanje meje EU, če je znano ali bi moralo biti znano, da bodo prestrežene osebe zaradi tega izpostavljene preganjanju ali dejanskemu tveganju druge resne škode.

### **4. Zagotovite usposabljanje o temeljnih pravicah osebju, napotenemu v tretje države**

Osebe, ki se kot uradniki za zvezo ali strokovnjaki za dokumente napoti v tretje države, bi bilo treba usposobiti in opremiti s potrebnim znanjem in spretnostmi, da bo razumelo, ali in kako je mogoče načelo nevračanja uporabiti v operacijah, v katerih sodeluje.

### **5. Ponudite usposabljanje o človekovih pravicah uradnikom tretjih držav**

Uradniki tretjih držav, ki delujejo kot kontaktna točka ali operativno podpirajo ukrepe integriranega upravljanja meja, ki se izvajajo v tretjih državah, bi morali biti seznanjeni z zahtevami na področju človekovih pravic, zlasti z zahtevami, ki izhajajo iz načela nevračanja. To je na primer pomembno, kadar uradniki tretjih držav delujejo z uporabo sredstev držav članic EU, ki so bila napotena za okrepitev zmogljivosti tretjih držav za varovanje meja.

### **6. Odgovornosti pojasnite v operativnih načrtih**

Operativni načrti in drugi dokumenti za vodenje skupnih operacij ali patrolj s tretjimi državami bi morali biti pripravljene tako, da se čim bolj zmanjša tveganje za kršitve temeljnih pravic. Vsebovati bi morali zlasti jasne določbe o uporabi sile, prepovedi mučenja, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja ter spoštovanju načela nevračanja.

### **7. Temeljne pravice vključite v dejavnosti za krepitev zmogljivosti**

V usposabljanje in druge dejavnosti za krepitev zmogljivosti, ponujene tretjim državam na področju upravljanja meja, bi bilo treba vključiti človekove pravice in zakonodajo o beguncih. Če se sredstva in oprema podarijo tretjim državam, bi bilo treba to dopolniti z usposabljanjem

organov države prejemnice, da se poudari njihova pravilna uporaba v skladu z veljavno zakonodajo o človekovih pravicah. Donatorji bi morali spremljati, kako tretje države uporabljajo sredstva in opremo, ki jim jih zagotovijo, ter vsako neustrezno uporabo in njene posledice obravnavati na sestankih, usposabljanjih ali na druge načine.

### **8. Odločitev sprejmite za vsak primer posebej in z uporabo ustreznih varovalnih ukrepov**

V skladu z zakonodajo EU je treba pred sprejetjem odločitve o dovolitvi ali zavrnitvi vstopa državljana tretje države na ozemlje držav članic EU opraviti individualno oceno. Čeprav je poglobljenost takega preverjanja odvisna od posameznega postopka, je treba upoštevati osnovne varovalne ukrepe, kot so jezikovna in pravna pomoč ter dostop do učinkovitih pravnih sredstev. Za doseg tega bi bilo treba individualno oceno opraviti na kopnem, saj nujnih pogojev za opredelitev potreb po zaščiti in ranljivosti na krovu plovila običajno ni mogoče izpolniti.

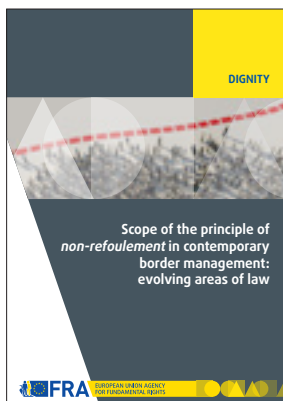
### **9. Osebe, rešene na morju, izkrajte na kraju, kjer bodo varne**

V skladu s smernicami glede ravnanja z osebami, rešenimi na morju, ki jih je leta 2004 pripravil Odbor za varnost na morju Mednarodne pomorske organizacije, se plovilom za reševanje migrantov na morju ne sme naročiti, naj jih izkrajajo v državah, v katerih bi bili ogroženi njihovo življenje in svoboščine. Pri določitvi varnega kraja se po potrebi lahko uporabi pomoč Urada visokega komisarja ZN za begunce.

### **10. Na mejah omogočite dostop do mednarodne zaščite**

Mejni policisti morajo biti v skladu s schengenskim pravnim redom in pravnim redom o azilu EU usposobljeni in morajo imeti dostop do ustreznih informacij o azilu. S tem se bo zagotovilo, da bodo osebe, ki bodo prispele na zunanjo mejo in bodo morda potrebovale mednarodno zaščito, o tem poučene, osebe, ki bodo želele zaprositi za mednarodno zaščito, pa bodo napotene k ustreznim nacionalnim organom, ob upoštevanju, da potrebe po mednarodni zaščiti niso omejene samo na nekatere narodnosti. V celoti bi bilo treba izkoristiti obstoječe module usposabljanja in praktična orodja, ki jih je razvil Evropski azilni podporni urad v sodelovanju z agencijama FRA in Frontex ter Urdom visokega komisarja ZN za begunce, kot je orodje za uradnike, ki vzpostavijo prvi stik, za dostop do azilnih postopkov.

Dostop do azilnih postopkov mora obstajati v zakonodaji in praksi. Kjer so države članice EU na meji postavile ograje, morajo biti dostopne točke, na katerih lahko ljudje varno zaprosijo za mednarodno zaščito.



Države članice EU so vse bolj vključene v dejavnosti upravljanja meja na odprtem morju v tretjih državah ali v sodelovanju z njimi ter na mejah EU. Takšne dejavnosti so povezane s tveganjem za kršenje načela nevračanja, ki je temelj mednarodne pravne ureditve za zaščito beguncev in prepoveduje vračanje posameznikov, ki so izpostavljeni tveganju preganjanja.

V teh smernicah so navedeni posebni predlogi o tem, kako zmanjšati tveganje vračanja v takih primerih - praktično orodje, razvito s prispevki strokovnjakov med srečanjem na Dunaju marca 2016.

Smernice so predstavljene tudi v novem poročilu agencije FRA na to temo z naslovom „Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law“.

## Dodatne informacije:

Celotno poročilo agencije FRA je na voljo na naslednjem spletnem mestu <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/non-refoulement-scope>.

Glej tudi povezane publikacije agencije FRA

- FRA (2016), *Asylum and migration into the European Union in 2015*, Luxembourg, Urad 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, Urad za publikacije, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/handbook-european-law-relating-asylum-borders-and-immigration> (na voljo v 24 jezikih)
- FRA (2014), *Fundamental rights at airports: border checks at five international airports in the European Union*, Luxembourg, Urad 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, Urad za publikacije, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-land-borders-findings-selected-european-union-border-crossing>, <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, Urad za publikacije, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders>, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-summary> (DE, EL, EN, ES, FR, IT)

Pregled dejavnosti agencije FRA na področju azila, migracije in mej je na voljo na <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders>.

## FRA – AGENCIJA EVROPSKE UNIJE ZA TEMELJNE PRAVICE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Dunaj – Avstrija  
Tel. +43 158030-0 – Faks +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto: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](https://twitter.com/EURightsAgency)



Urad za publikacije

© Agencija Evropske unije za temeljne pravice, 2016  
Fotografije: © Shutterstock

Print: ISBN 978-92-9491-708-9, doi:10.2811/945809  
PDF: ISBN 978-92-9491-712-6, doi:10.2811/679651