

# Základné práva na pozemných hraniciach: zistenia z vybraných hraničných priechodov v Európskej únii

## Zhrnutie



V Charte základných práv Európskej únie sú stanovené práva, ktoré majú osobitný význam počas hraničných kontrol a najdôležitejšími z nich sú ľudská dôstojnosť (článok 1), zákaz mučenia a neludského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestu (článok 4), zákaz otroctva a nútených prác (článok 5), právo na slobodu a bezpečnosť (článok 6), právo na azyl a ochranu v prípade vystáhovania, vyhostenia alebo extradície (články 18 a 19), nediskriminácia (článok 21), práva dieťaťa (článok 24), právo na dobrú správu vecí verejných (článok 41) a právo na účinný prostriedok nápravy (článok 47).

Po pevnine vstupujú do Európskej únie (EÚ) každoročne milióny ľudí. Na hraniciach sa podrobujú kontrolám. Najprv ich kontrolujú orgány krajiny, z ktorej odchádzajú, potom orgány členského štátu EÚ, do ktorého vstupujú. Kontroly sa týkajú osôb, ako aj výrobkov. Agentúra FRA skúmala dodržiavanie základných práv na pozemných hraničných priechodoch, na ktorých členské štáty EÚ kontrolujú, či má cestujúci právo vstúpiť na ich územie.

Ochrana základných práv pri hraničných kontrolách je popri Charte základných práv EÚ vyjadrená aj v sekundárnom práve EÚ, najmä v Kódexe schengenských hraníc, ako aj v *acquis* EÚ v oblasti azylu a iných nariadeniach a smerniciach.

Hraničné kontroly osôb vykonávané na vonkajších hraniciach EÚ sa dajú rozdeliť do dvoch etáp: každá osoba prechádza **bežnou kontrolou** na overenie splnenia podmienok na vstup. Všeobecne platí, že počas týchto kontrol môžu osoby zostať vo svojom vozidle, pokiaľ si okolnosti nevyžadujú iný postup. Na pozemných a morských hraniciach sa článkom 9 nariadenia

Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) podporuje vytvorenie oddelených koridorov určených pre štátnych príslušníkov EÚ, Európskeho hospodárskeho priestoru (EHP) a švajčiarskych štátnych príslušníkov alebo pre cestujúcich z iných krajín. Ak sa vyžaduje dôkladnejšie overenie, cestujúci je nasmerovaný k **osobitnej kontrole**, ktorá sa zvyčajne vykonáva v osobitných priestoroch alebo úradoch. Po bežnej alebo osobitnej kontrole môžu cestujúci vstúpiť do krajiny alebo mu môže byť odopretý vstup a je zadržaný na účel návratu do krajiny, z ktorej prišiel.

Podľa práva EÚ sa štátni príslušníci tretej krajiny na vstupe musia podrobiť osobitným kontrolám, ako sa ustanovuje v Kódexe schengenských hraníc. Štátni príslušníci EÚ, EHP a švajčiarski občania zvyčajne prechádzajú len minimálnou kontrolou. To isté platí pre ich rodinných príslušníkov bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť. Vo výskume agentúry FRA sa preskúmali existujúce postupy na určenie toho, či sa so štátnymi príslušníkmi tretej krajiny zaobchádza v súlade s príslušnými normami základných práv.

Výsledná úplná správa a toto zhrnutie je súčasťou projektu o zaobchádzaní so štátnymi príslušníkmi tretej krajiny na vonkajších hraniciach EÚ, zahrnutého v pracovných programoch agentúry FRA na roky 2010 – 2012. Dopĺňajú správu o situácii na južných morských hraniciach Európy (marec 2012) a ďalšiu správu o hraničných kontrolách na medzinárodných letiskách (november 2014) (pozri rámček s ďalšími informáciami).

V tomto zhrnutí agentúry FRA sú opísané výzvy v oblasti základných práv, týkajúce sa kontrol na

## Zber a pokrytie údajov

V správe sa skúmajú zistenia z výskumu, ktorý sa uskutočnil na týchto šiestich pozemných hraničných priechodoch (obrázok 1):

- El Tarajal na španielsko-marockej hranici a kompa Ceuta;
- Kapitan Andreevo/Kapikule na bulharsko-tureckej hranici (Kapitan Andreevo);
- Kipi/Ipsala na grécko-tureckej hranici (Kipi);
- Medyka/Shegyni na poľsko-ukrajinskej hranici (Medyka);

- Rösze/Horgoš na maďarsko-srbskej hranici (Rösze) a
- Vyšné Nemecké/Užhorod na slovensko-ukrajinskej hranici (Vyšné Nemecké).

Okrem vhodnosti udržania zemepisného rozšírenia boli hraničné priechody zvolené aj pre ich relevantnosť ako hlavné pozemné hraničné priechody v rámci svojich členských štátov EÚ a preto, že na nich boli zastúpené odlišné kategórie styku. Tabuľka 1 znázorňuje počet osôb, ktoré

Obrázok 1: Preskúmané hraničné priechody



Poznámka: Správa sa zberá len hraničnými kontrolami na strane hranice EÚ.  
Zdroj: Frontex, 2014.

Tabuľka 1: Počet cestujúcich vstupujúcich na hraničných priechodoch

PPF	2011		2012		2013	
	Spolu	Štátni príslušníci tretej krajiny	Spolu	Štátni príslušníci tretej krajiny	Spolu	Štátni príslušníci tretej krajiny
El Tarajal*	n.d.	n.d.	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
Röszke	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

Poznámka: (\*) V prípade Bulharska a Španielska číselné údaje uvedené v „Štátni príslušníci tretej krajiny“ zahŕňajú aj štátnych príslušníkov z iných členských štátov EÚ a z krajín pridružených k schengenskému priestoru (Island, Lichtenštajnsko, Nórsko a Švajčiarsko).

n. d. = nie sú k dispozícii.

Zdroj: FRA na základe číselných údajov, ktoré poskytli orgány zodpovedné za riadenie štátnych hraníc, 2014.

v uplynulých rokoch použili hraničné priechody, na ktoré sa vzťahuje táto správa, na vstup do EÚ.

Správa agentúry FRA je založená na zisteniach z výskumu, ktorý sa uskutočnil na šiestich pozemných hraničných priechodoch nachádzajúcich sa na hlavných cestách vstupu do EÚ. Žiadny z hraničných priechodov nemal spoločné hraničné priechody, na ktorých spolupracujú úradníci orgánov členského štátu EÚ a susediacej tretej krajiny.

Výskum sa uskutočnil v roku 2012 a zahŕňal teoretický výskum a pozorovanie bez účasti, ako aj kvalitatívne a kvantitatívne rozhovory:

- s pohraničnou strážou vrátane prieskumu 208 úradníkov bežnej kontroly (158 mužov a 45 žien, piati respondenti neuviedli v dotazníku svoje pohlavie) a pološtruktúrovaných rozhovorov s 30 príslušníkmi na strednej úrovni, najmä s vedúcimi zmien;
- pološtruktúrované rozhovory so 119 štátnymi príslušníkmi tretej krajiny, ktorí boli vybraní na základe krátkého dotazníka s 579 cestujúcimi zastavenými pri bežných kontrolách a
- pološtruktúrované rozhovory s 56 inými zainteresovanými stranami, ako sú akademici, zástupcovia MVO, novinári, právnici, zamestnanci na hraničných priechodoch (napr. čašníci a pracovníci

upratovacej služby) a niekoľko záujmových skupín, ako sú vodiči autobusov a kamiónov.

Zistenia výskumu treba vnímať so zohľadnením rozdielov veľkostí medzi šiestimi hraničnými priechodmi a právnym režimom vzťahujúcim sa na El Tarajal (Kódex schengenských hraníc sa neuplatňuje na Maročanov z Tetuánu, ktorí zostanú v enkláve). Zistenia sa nedajú automaticky uplatniť na iné pozemné hraničné priechody, aj keď niekoľko úvah môže byť relevantných aj pre iné hraničné priechody. Keďže sa výskum významne opiera o kvalitatívne pološtruktúrované rozhovory, v zisteniach sa premietajú osobné skúsenosti a respondenti neuvádzali systematicky rovnaké záležitosti, ani neposkytovali rovnako podrobné informácie na všetkých hraničných priechodoch.

Výsledky z prieskumov týkajúce sa cestujúcich a pohraničnej stráže pri bežnej kontrole nemožno považovať za reprezentatívne, pretože veľkosti vzoriek boli celkovo malé. Tabuľky zobrazujúce výsledky prieskumu v správe obsahujú aj presné číselné hodnoty. Výsledky však aj tak prispeli k upriameniu pozornosti na otázky základných práv, ktoré vplývajú na cestujúcich počas hraničných kontrol a na to, ako treba začleniť povinnosti v oblasti základných práv do rôznych operačných úloh.

oficiálnych pozemných hraničných priechodoch. Zhrnutie neobsahuje informácie o situácii osôb, ktoré prechádzajú cez pozemnú hranicu neoprávneným spôsobom mimo hraničného priechodu, napríklad cez les alebo pole, cez tzv. zelenú hranicu. K väčšine neoprávnených prekročení hraníc

alebo pokusov dochádza na týchto zelených hraniciach. Správa agentúry FRA z roku 2011 *Coping with a fundamental rights emergency: the situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner* (Vyrovnávanie sa s núdzovou situáciou v oblasti ľudských práv: situácia osôb

prekračujúcich grécku pozemnú hranicu neoprávneným spôsobom) ilustruje závažné výzvy týkajúce sa odňatia slobody, prístupu k azylu a rešpektovania zásady nevyhostenia osôb prechádzajúcich zelenú hranicu neoprávneným spôsobom, ktorým môžu čeliť. Zatiaľ čo niekoľko medzinárodných organizácií a mimovládnych organizácií (MVO) analyzovalo situáciu v oblasti základných práv osôb zadržaných po neoprávnenom prekročení zelenej hranice, existuje malé množstvo literatúry zaoberajúcej sa dodržiavaním základných práv počas hraničných kontrol na štandardných hraničných priechodoch.

Tento výskum agentúry FRA sa nevzťahuje ani na kontroly tovarov, ktoré vykonávajú colní úradníci,

ani na kontroly vykonávané zo sanitárnych dôvodov alebo dôvodov týkajúcich sa verejného zdravia. Colné kontroly sa môžu takisto týkať základných práv cestujúcich, preto by mali byť predmetom budúceho výskumu.

Zistenia z výskumu slúžia na informovanie odborníkov v praxi, ako aj politických činiteľov na úrovni EÚ a členských štátov o možných výzvach v oblasti základných práv, ktoré sa môžu vyskytnúť na pozemných hraničných priechodoch. Zámerom výskumu je, aby sa prostredníctvom zvýšenia ich informovanosti zlepšilo dodržiavanie základných práv na vonkajších hraniciach EÚ.

## Kľúčové zistenia a odporúčania založené na dôkazoch

Z hľadiska základných práv sa venovalo situácii na pozemných hraničných priechodoch menej pozornosti ako priechodom na južných morských hraniciach Európy a na zelenej hranici, na ktorej sú ohrozené životy migrantov a na ktorej aktivisti v oblasti ľudských práv pravidelne nahlasujú porušovanie zásady nevyhostenia.

Aj keď z prieskumu v teréne vyplynulo, že sa hraničné kontroly celkovo vykonávajú rutinne a prebiehajú bez incidentov, niekoľko problémov má vplyv na základné práva cestujúcich. Ich rozsah siaha od neúčitého zaobchádzania po chýbajúcu ochranu detí pred možným zneužívaním alebo neidentifikovanie osôb, ktoré potrebujú ochranu. Tieto výzvy sa nesmú zanedbať. Po prvé, treba šíriť a v prípade potreby kopírovať sľubné postupy na riadenie vzájomných vzťahov s cestujúcimi a prispôsobiť postupy na podporu úplného dodržiavania základných práv. Po druhé, nedostatky by sa mali riešiť spoločným úsilím všetkých činiteľov.

Na úrovni EÚ to znamená, že všetky kroky EÚ na podporu členských štátov v oblasti riadenia hraníc, či už ide o operačnú podporu, vykonávanie funkcií dohľadu alebo poskytovanie finančných zdrojov, by mali v rámci základného cieľa podporovať dodržiavanie základných práv. Takto by sa prispelo aj k vytvoreniu spoločného porozumenia medzi príslušníkmi pohraničnej stráže o tom, čo znamenajú povinnosti v oblasti základných práv pre ich dennú prácu.

### Silnejšia úloha agentúry Frontex

Frontex, agentúra EÚ zriadená na podporu členských štátov v riadení hraníc, zohráva dôležitú úlohu vo formovaní tohto spoločného porozumenia. Prostredníctvom svojich činností v oblasti odbornej prípravy a poskytovaním usmernení a osvedčených postupov, ako aj prevádzkovou podporou, ktorú poskytuje členským štátom, podnecuje postupy, ktorými sa lepšie propagujú základné práva cestujúcich a odrádza od tých, ktorými sa zvyšuje riziko porušovania ľudských práv. Agentúra Frontex vyvinula niekoľko nástrojov, ktorými sa presadzujú základné práva v dennej práci pohraničnej stráže. Doteraz však neexistuje osobitný dokument, ktorý by poskytoval usmernenia o konkrétnych záležitostiach, ktoré sa vyskytujú na pozemných hraničných priechodoch.

#### Stanovisko agentúry FRA

*Prevádzková podpora agentúry Frontex poskytovaná členským štátom môže byť dôležitým prvým krokom smerom k podpore zamestnancov pracujúcich na hraničných priechodoch pri riešení mnohých z problémov, ktoré sú opísané v tejto správe. Vyzývame agentúru Frontex, aby na základe zistení tejto správy, ako aj na základe skúseností pohraničnej stráže pracujúcej na hraničných priechodoch vypracovala osobitné usmernenia pre pozemné hraničné priechody vrátane návrhov, ako riešiť výzvy, ktoré majú vplyv na základné práva cestujúcich. Agentúra FRA je pripravená podporiť túto iniciatívu.*



## Zlepšenie dodržiavania základných práv prostredníctvom schengenských hodnotení

Systém schengenského hodnotenia je ďalším dôležitým nástrojom na presadzovanie základných práv na hraničných priechodoch. Tento mechanizmus hodnotenia a monitorovania bol vytvorený na overenie uplatňovania schengenského *acquis* v členských štátoch EÚ a v krajinách pridružených k Schengenskému dohovoru, ktoré sú súčasťou schengenského priestoru. Systém riadenia schengenského priestoru revidovaný v roku 2013 prostredníctvom nariadenia (EÚ) č. 1053/2013 je viac zameraný na základné práva. Vyžaduje, aby sa v hodnoteniach venovala osobitná pozornosť základným právam (odôvodnenie 14). Hodnotenia vykonávajú experti z Európskej komisie, príslušných agentúr EÚ a členské štáty podľa viacročného programu, aj keď sú možné aj neohlásené návštevy. Hodnotenia sa vzťahujú na všetky aspekty schengenského *acquis* spolu, pričom riadenie hraníc je hlavnou zložkou.

### Stanovisko agentúry FRA

Všetci účastníci zapojení do schengenských hodnotení by mali prispieť k začleneniu základných práv do procesu hodnotenia. Európska komisia, ktorá je zodpovedná za schengenské hodnotenia, a agentúra Frontex, ktorá je zodpovedná za odbornú prípravu expertov vykonávajúcich uvedené hodnotenia, sú vyzvané, aby naďalej plne využívali odborné znalosti, ktoré môže agentúra FRA poskytnúť v súlade so svojím mandátom a v rámci obmedzení svojich zdrojov.

## Dôstojné zaobchádzanie

Hraničné kontroly osôb sa dajú rozdeliť do dvoch etáp. Po prvé, každá osoba sa podrobuje **bežnej kontrole** na overenie splnenie podmienok na vstup. Ak sa vyžaduje dôkladnejšie overenie, cestujúci je nasmerovaný k **osobitnej kontrole**, ktorá sa zvyčajne vykonáva v osobitných priestoroch alebo úradoch. Celkovo z výskumu vyplýva, že sa väčšina hraničných kontrol vykonáva rutinne a prebieha bez incidentov. Existuje však niekoľko problémov, ktoré majú vplyv na základné práva cestujúcich.

Na hraniciach musia byť osoby kontrolované spôsobom, ktorým sa rešpektuje ľudská dôstojnosť bez ohľadu na objem styku alebo správanie cestujúcich. Z výskumu v teréne vyplýva, že aj keď sa väčšina kontrol vykonáva úctivo, na všetkých skúmaných hraničných priechodoch sa vyskytli prípady neúčtívého správania alebo používania nevhodného jazyka voči cestujúcim, aj keď v odlišnej miere. Jazykové prekážky môžu brániť v účinnej komunikácii s cestujúcimi, najmä na niektorých hraničných priechodoch. Opatrenia týkajúce sa tlmočenia na hraničných priestoroch sa zabezpečujú zvyčajne *ad hoc*. Väčšinou sa pohraničná stráž spolieha na pomoc kolegov alebo dokonca iných prechádzajúcich osôb, čo by prípadne mohlo viesť k nesprávnemu výkladu alebo narušeniu súkromia osoby podrobujúcej sa kontrole.

*„Vlastne, v skutočnosti nehovorím arabsky, povedzme, že sa dohovोरím [...]. Niektoré policajné skupiny sú moslimské, takže je to veľmi užitočné. Vtedy [...] často žiadame upratovačky, aby nám pomohli [...]. A v najhoršej situácii, akéhokolvek cestujúceho na hranici, jedného z moslimských Španielov, ktorí prechádzajú, požiadali sme ich mnohokrát, aby nám pomohli [...] a robíme to tak veľmi často. Ideálne by bolo, keby sme tu mali tlmočníka. [...] Na ústrednej policajnej stanici sú tlmočníci, takže môžeme zavolať tlmočníkovi, ktorý tam je: ‚Hej, prosím ťa, povedz tejto osobe toto a toto.‘“*

(Veďúci zmeny, El Tarajal)

Na niektorých hraničných priechodoch zaviedli osobitné postupy na kontrolovanie zraniteľných osôb (napríklad nevyžadujú od cestujúcich so zníženou pohyblivosťou, aby vystúpili z autobusu, v ktorom cestujú). Na iných ich nezaviedli, takže zaobchádzanie so zraniteľnými osobami závisí od citlivosti jednotlivých členov pohraničnej stráže. Keď osoby čakajú medzi rôznymi kontrolami, čo môže trvať hodiny, voda, základné potraviny a toalety nie sú dostupné na všetkých hraničných priechodoch.

Veľmi málo cestujúcich podáva sťažnosti týkajúce sa zaobchádzania zo strany pohraničnej stráže. Aj keď teoreticky môžu podať sťažnosť na nevhodné správanie pohraničnej stráže na všetkých hraničných priechodoch, informácie o sťažnostiach nie sú jednoducho dostupné. Okrem súdnych konaní spravuje mechanizmy podávania sťažností zvyčajne orgán zodpovedný za riadenie hraníc, čo vyvoláva otázky o jeho objektívnosti a nestrannosti.

Stanovisko agentúry FRA

Členské štáty by mali ďalej podporovať základné a pokročilé znalosti cudzích jazykov tak, že poskytnú zamestnancom príležitosti a stimuly pre odbornú prípravu. Dôraz by sa mal klásť na jazyky, ktoré pohraničná stráž najpravdepodobnejšie používa pri svojej práci, najmä na angličtinu a jazyky príslušných susediacich krajín, najmä ak sú výrazne odlišné od materinského jazyka pohraničnej stráže. Jazykový nástroj na pokročilú angličtinu agentúry Frontex pre letiská by sa mal prispôsobiť na používanie na pozemných hraničných priechodoch a všeobecne rozšíriť.

Členské štáty, ktoré ich ešte nemajú, by mali zvážiť zostavenie udržateľných opatrení na účinné tlmočenie, a to aj telefonicky alebo pomocou telekonferencie, aby sa zjednodušila komunikácia s cestujúcimi, ktorí hovoria menej často sa vyskytujúcimi jazykmi, čím sa predíde jazykovým riešeniam ad hoc, ktoré môžu so sebou prinášať neprimerané riziká. Preskúmať by sa malo aj používanie vhodných nástrojov informačných technológií na preklenutie nedostatkov v tlmočení.

Členské štáty by mali prijať účinné disciplinárne alebo iné primerané opatrenia na riešenie závažných foriem neúctivého správania. Mali by zaistiť, aby všetci príslušníci pohraničnej stráže dostávali pravidelnú odbornú prípravu na pripomenutie si úctivého a profesionálneho zaobchádzania s cestujúcimi. V odbornej príprave by sa mala zdôrazňovať dôležitosť zachovania slušnosti a formálnosti vo všetkých situáciách a pozornosť by sa mala venovať kultúrnym a jazykovým rozdielom v komunikácii s cestujúcimi. O týchto veciach by sa malo takisto debatovať na pravidelných informatívnych schôdkach na jednotlivých hraničných priechodoch.

Členské štáty by mali zaviesť protokoly, aby sa zabezpečilo, že sa v hraničných kontrolách zohľadňujú osobitné potreby zraniteľných cestujúcich, ako sú cestujúci so zníženou pohyblivosťou.

Členské štáty by mali dať pohraničnej strážii pokyny, aby informovala všetky osoby podrobujúce sa dôkladnej kontrole o možnosti podania sťažnosti na nevhodné zaobchádzanie zo strany pohraničnej stráže a v takých prípadoch poskytovať účinné mechanizmy vybavovania sťažností.

Orgány členských štátov pracujúce na hraničných priechodoch by mali pravidelne preskúmať, či sú splnené základné potreby cestujúcich. Ak sa objavia nedostatky, mali by prispôsobiť svoje postupy a infraštruktúru hraničného priechodu, aby sa zaistilo, že cestujúci majú jednoduchý prístup k vode, sanitárnym zariadeniam, núdzovej zdravotnej starostlivosti a v prípade dlhšieho zotrvania na hranici, primeraným potravinám.

## Procedurálna ochrana počas kontrol: informácie poskytované cestujúcim

Cestujúci, ktorých pošlú na dôkladnejšie osobitné kontroly, nedostávajú informácie o účele a postupe podrobnej kontroly. Aj keď na tento účel boli vypracované štandardné formuláre na štyroch zo šiestich skúmaných hraničných priechodov, počas návštev na mieste bolo pozorované, že na jednom hraničnom priechode sa systematicky nevydávali. Osoby, ktorým bol zamietnutý vstup, sú informované o tomto rozhodnutí pomocou štandardného formulára, ktorý tvorí prílohu ku Kódexu schengenských hraníc – právnomu nástroju EÚ, ktorým sa riadia hraničné kontroly – nie však nevyhnutne v jazyku, v ktorom vie cestujúci čítať. Informácie o možnostiach právnej pomoci sa zvyčajne neposkytujú, takže je veľmi zložité odvolať sa voči zamietnutiu vstupu pred návratom.

Stanovisko agentúry FRA

Členské štáty by mali zabezpečiť, aby osobám podliehajúcim osobitným kontrolám, ktorým bol zamietnutý vstup na ich hraničných priechodoch, boli poskytnuté informácie podľa článku 7 ods. 5 a článku 13 ods. 2 Kódexu schengenských hraníc. Mali by sa prijať proaktívne opatrenia na poskytovanie informácií o tom, kde nájsť právne poradenstvo vo veci namietania voči zamietnutiu vstupu, poskytovaním zoznamov právnikov zamietnutým cestujúcim alebo umiestnením týchto zoznamov na viditeľných miestach.

## Zaobchádzanie s deťmi počas kontrol

V Kódexe schengenských hraníc sa vyžaduje, aby pohraničná stráž venovala osobitnú pozornosť deťom, či už cestujú v sprievode dospelé osoby, alebo nie. V rámci toho sa overuje rodičovská

starostlivosť osôb sprevádzajúcich dieťa alebo súhlas rodiča, ak dieťa cestuje samo. Sprevádzané deti počas hraničných kontrol zohrávajú skôr pasívnu úlohu. Vlastne celá komunikácia prebieha so sprevádzajúcimi dospelými, čím sa znižuje možnosť identifikovania detí, ktoré sú v ohrození alebo napríklad, ktoré sú predmetom obchodovania s deťmi. Výskyt maloletých osôb bez sprievodu a bez dokladov je na pozemných hraničných priechodoch zriedkavý. Keď k nemu dôjde, procesné úkony vrátane skúšok na určenie veku sa často vykonávajú bez prítomnosti dočasného poručníka alebo právneho zástupcu. Osobitná odborná príprava týkajúca sa ochrany detí nie je ešte dostupná všetkým príslušníkom na hraničných priechodoch, aj keď mnohí buď túto odbornú prípravu privítali.

#### Stanovisko agentúry FRA

Pohraničná stráž by mala zvážiť komunikáciu s deťmi pri bežných kontrolách ako proaktívne opatrenie na identifikovanie detí v ohrození z dôvodu násillia alebo zneužívania vrátane únosu. Informovanosť pohraničnej stráže o ochrane dieťaťa by sa mala zlepšiť vrátane systematického šírenia príručky Vega o deťoch agentúry Frontex – nástroja na identifikovanie detí v ohrození – ktorá by mohla byť prispôbená pre pozemné hranice. Mali by sa poskytovať možnosti odbornej prípravy, ak je to možné, v spolupráci s organizáciami zameriavajúcimi sa na ochranu detí.

## Prístup k azylu

Počet žiadostí o azyl je na pozemných hraničných priechodoch mimoriadne nízky, aj keď sa táto situácia zmenila v Poľsku po občianskych nepokojoch na Ukrajine v roku 2014. Zvyčajne je však zložitá, aby sa osoby bez dokladov, prichádzajúce zo vzdialenejšej cudziny, dostali na hranicu EÚ. Obyčajne sa im neumožní prejsť kontrolný bod susednej tretej krajiny. Viditeľné informácie o azyle väčšinou chýbajú. S výnimkou Poľska má pohraničná stráž obmedzené skúsenosti so žiadosťami o azyl. Pri bežnej kontrole sa zvyčajne nevyvíja zásadné úsilie na identifikovanie osôb uchádzajúcich sa o medzinárodnú ochranu. Tieto prípady by sa riešili, len ak by tieto osoby výslovne uviedli, že sa uchádzajú o ochranu.

*„V prípade potenciálnych uchádzačov o azyl platí, že pokiaľ neuvedú, že sa uchádzajú o azyl, pohraničná stráž nie je povinná posudzovať ich ako potenciálnych uchádzačov o azyl (...).“*

(Vedúci zmeny, Röscke)

#### Stanovisko agentúry FRA

Na hraničných priechodoch by členské štáty mali zverejniť informácie o medzinárodnej ochrane na viditeľných miestach a v rôznych jazykoch. Je to osobitne dôležité najmä na hraničných priechodoch, na ktorých z analýz rizík vyplývajú možné príchody uchádzačov o azyl, a na všetkých hraničných priechodoch pre všetky osoby podrobujúce sa osobitnej kontrole. Vždy, keď existujú náznaky, že cestujúci môže potrebovať medzinárodnú ochranu, podľa článku 8 smernice o konaní o azyle (2013/32/EÚ) musí pohraničná stráž poskytnúť osobe relevantné informácie o azyle.

Európsky podporný úrad pre azyl (EASO) a agentúra Frontex by mali vyvinúť nástroje na pomoc príslušníkom pohraničnej stráže pri identifikovaní cestujúcich, ktorí potrebujú medzinárodnú ochranu. Tieto nástroje by sa mali opierať o praktické skúsenosti členských štátov a celosvetovo Vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR), ktoré by mali byť spojené s týmto procesom.

## Identifikácia predpokladaných obetí obchodovania s ľuďmi

Identifikovanie možných obetí obchodovania s ľuďmi na hraničných priechodoch je zložitá. Nástroje vyvinuté na úrovni EÚ na pomoc pohraničnej strážii pri rozpoznávaní znakov obchodovania s ľuďmi sú naďalej málo známe medzi príslušníkmi pohraničnej stráže bežnej kontroly, ktorí vnímajú identifikáciu obetí obchodovania s ľuďmi ako okrajovú úlohu. Pri bežnej kontrole sa zvyčajne nevyvíja zásadné úsilie na identifikovanie možných obetí obchodovania s ľuďmi. Tieto prípady by sa riešili, len ak by tieto osoby výslovne uviedli, že sú obeťmi obchodovania s ľuďmi.

*„Nezaznamenali sme jediný prípad obchodovania s ľuďmi za sedem rokov, čo tu pôsobím.“*

(Vedúci zmeny, Kipi)

#### Stanovisko agentúry FRA

Členské štáty by mali zabezpečiť proaktívne šírenie a podporovať systematické využívanie nástrojov vyvinutých na európskej a medzinárodnej úrovni na pomoc pohraničnej strážii pri identifikovaní obetí obchodovania s ľuďmi.

*Agentúra Frontex by mala zaistiť, aby pohraničná stráž systematickejšie využívala jej materiály proti obchodovaniu s ľuďmi. Mali by byť zamerané na príslušníkov bežnej kontroly pôsobiacich na hraničných priechodoch, a najmä na tých, ktorí pôsobia v rámci operácií koordinovaných agentúrou Frontex.*

*Európska multidisciplinárna platforma proti hrozbám trestnej činnosti (Empact), koordinovaná Europolom, je príležitosťou na zlepšenie schopnosti členských štátov identifikovať a chrániť možné obeť obchodovania s ľuďmi na vnútroštátnej úrovni. Členské štáty vyzývame, aby plne využili príležitosti, ktoré im tento projekt poskytuje, na zlepšenie schopnosti hraničných priechodov identifikovať obeť. Mohli by, napríklad, informovať zamestnancov na hraničných priechodoch o nových trendoch a poskytnúť spätnú väzbu o účinnosti minulých opatrení hraničného priechodu.*

## Pozbavenie osobnej slobody na štátnych hraniciach

Na pozemných hraničných priechodoch sú neprijaté osoby buď požiadané, aby sa vrátili do susednej krajiny, alebo sú sprevádzané späť pohraničnou strážou. Ak je potrebné dočasne ich zadržať, deje sa to zvyčajne len na krátke obdobie, všeobecne nie viac ako na 24 hodín. Podozrenie z trestnej činnosti je hlavnou príčinou pozbavenia cestujúceho osobnej slobody na hraničnom priechode, aj keď osoby môžu byť zadržané aj z dôvodov týkajúcich sa prisťahovalectva alebo verejného zdravia.

Niektoré hraničné priechody majú zamknuté priestory, v ktorých môžu byť cestujúci najprv zadržaní, ak sa proti nim začne trestné konanie, alebo ak neprijaté osoby nie je možné ihneď odovzdať susediacej krajine, z ktorej prišli. Tieto zariadenia určené na zaistenie sú zvyčajne veľmi jednoduché a nie sú vybavené na pobyty cez noc, aj keď zo zákona by tu mohli byť osoby držané niekoľko hodín. Osoby, ktoré je potrebné zadržiavať dlhšie, sú presunuté do iných zariadení.

### Stanovisko agentúry FRA

*Ak existujú na hraničných priechodoch miestnosti na zadržanie, členské štáty by mali zabezpečiť ľudské podmienky a spĺňať základné potreby. Mali by prijať opatrenia, aby mali zadržané osoby k dispozícii potraviny, vodu a toalety, a pre osoby zadržiavané cez noc by mali byť k dispozícii zariadenia na odpočinok. Osoby podozrivé z trestnej činnosti by mali byť držané oddelene od osôb držaných z dôvodov prisťahovalectva.*





Situácii na pozemných hraničných priechodoch v EÚ sa venovalo menej pozornosti ako južným morským hraniciam Európy, kde sú v ohrození životy migrantov. Aj keď z výskumu agentúry FRA vyplýva, že sa pozemné hraničné kontroly štátnych príslušníkov tretej krajiny vykonávajú rutinne a prebiehajú bez incidentov, niekoľko problémov ovplyvňuje základné práva cestujúcich. Majú rôzny charakter, od neúctivého zaobchádzania po zlyhanie pri identifikovaní osôb, ktoré potrebujú ochranu. Tieto problémy sa nesmú zanedbať. Spolu s dvoma súvisiacimi správami agentúry FRA o vzdušných a južných morských hraniciach EÚ slúži toto zhrnutie a súvisiaca úplná správa na informovanie odborníkov v praxi a politických činiteľov na úrovni EÚ a členských štátov o problémoch v oblasti základných práv, ktoré sa môžu vyskytnúť na pozemných hraniciach. Zvýšená informovanosť by mala pomôcť aj vytvoreniu spoločného porozumenia medzi príslušníkmi pohraničnej stráže o tom, čo znamenajú povinnosti v oblasti základných práv pre ich dennú prácu, vďaka čomu sa v konečnom dôsledku zlepši dodržiavanie základných práv na vonkajších hraniciach EÚ.

## Ďalšie informácie:

Úplná správa agentúry FRA o hraničných kontrolách na pozemných hraniciach – **Fundamental rights at land borders: findings from selected European Union border crossing points** (2014) (Základné práva na pozemných hraniciach: zistenia z vybraných hraničných priechodov Európskej únie) – sa nachádza na tejto stránke: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-land-borders-findings-selected-european-union-border-crossing> (anglicky).

Úplná správa o hraničných kontrolách na letiskách – **Fundamental rights at airports: Border checks at international airports in the European Union** (2014) (Základné práva na letiskách: Hraničné kontroly na medzinárodných letiskách v Európskej únii) – sa nachádza na tejto stránke: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-airports-border-checks-five-international-airports-european> (anglicky).

Zhrnutie o letiskách – **Fundamental rights at airports: border checks at five international airports in the European Union: Summary** (2014) (Základné práva na hraničné kontroly na piatich medzinárodných letiskách v Európskej únii: zhrnutie) – sa nachádza na tejto stránke: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/summary-fundamental-rights-eu-international-airports> (anglicky, francúzsky).

Úplná správa o morských hraniciach – **Fundamental rights at Europe's southern sea borders** (2013) (Základné práva na južných morských hraniciach Európy) – sa nachádza na tejto stránke: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders> (anglicky).

Zhrnutie o morských hraniciach – **Fundamental rights at Europe's southern sea borders: Summary** (2013) (Základné práva na južných morských hraniciach Európy: zhrnutie) – sa nachádza na tejto stránke: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-summary> (anglicky, francúzsky, nemecky, grécky, taliansky a španielsky).

Správa o solidarite EÚ a agentúre Frontex – **EU solidarity and Frontex: fundamental rights challenges** (2013) (Solidarita EÚ a agentúra Frontex: výzvy v oblasti základných práv) – sa nachádza na tejto stránke: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-solidarity-and-frontex-fundamental-rights-challenges> (anglicky).

Pozri tiež:

- FRA – Európsky súd pre ľudské práva, **Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration** (2013) (Príručka o európskom práve v oblasti azylu, správy hraníc a imigrácie), na stránke: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/handbook-european-law-relating-asylum-borders-and-immigration> (dostupná vo všetkých jazykoch EÚ);
- FRA, **Coping with a fundamental rights emergency – The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner** (2011) (Vyrovnávanie sa s núdzovou situáciou v oblasti ľudských práv: situácia osôb prekračujúcich grécku pozemnú hranicu neoprávneným spôsobom), na stránke: <http://fra.europa.eu/en/publication/2011/coping-fundamental-rights-emergency-situation-persons-crossing-greek-land-border> (anglicky).

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



Úrad pre publikácie

© Agentúra Európskej únie pre základné práva, 2015

Fotografie: © Frontex

## FRA – AGENTÚRA EURÓPSKEJ ÚNIE PRE ZÁKLADNÉ PRÁVA

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



Print: ISBN 978-92-9239-861-3, doi:10.2811/802304  
PDF: ISBN 978-92-9239-858-3, doi:10.2811/390017