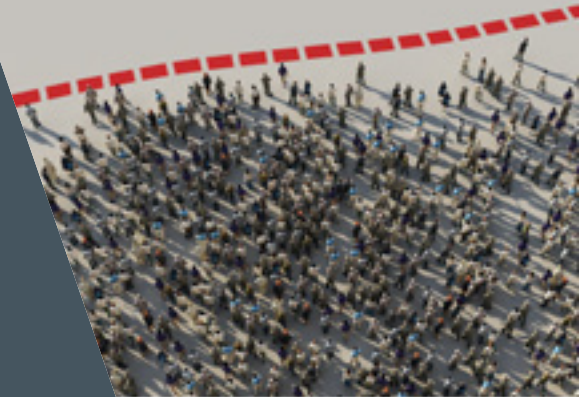


Wytyczne dotyczące sposobu ograniczania ryzyka *zawracania na granicy (refoulement)* w kontekście zarządzania granicami zewnętrznymi przy wykonywaniu czynności w państwach trzecich lub w ramach współpracy z państwami trzecimi



Cel wytycznych

Celem niniejszych wytycznych dotyczących sposobu ograniczania ryzyka *zawracania na granicy (refoulement)* w kontekście zarządzania granicami jest zapewnienie UE i jej państwom członkowskim wsparcia przy wdrażaniu środków w obszarze zintegrowanego zarządzania granicami we współpracy z państwami trzecimi. Wytyczne służą również ograniczeniu potencjalnego ryzyka zostania pociągniętym do odpowiedzialności. Wytyczne nie mają wyczerpującego charakteru, a państwa członkowskie muszą zapewnić zgodność ze wszystkimi zobowiązaniami przewidzianymi w niniejszych wytycznych, jak również ze zobowiązaniami wykraczającymi poza zakres niniejszych wytycznych, uwzględniając zobowiązania ustanowione w prawie międzynarodowym, europejskim i krajowym.

W wytycznych skoncentrowano się na sytuacjach związanych z zarządzaniem granicami, w których można zaobserwować brak jasności w kwestiach związanych z odpowiedzialnością z tytułu potencjalnego naruszenia praw podstawowych – dotyczy to w szczególności działań przeprowadzanych we współpracy z państwami trzecimi. Wytyczne nie mają zastosowania w sytuacjach, w których wspomniane kwestie zostały jednoznacznie uregulowane w obowiązujących przepisach. W wytycznych zaproponowano 10 praktycznych środków.

Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) opracowała niniejsze wytyczne w oparciu o informacje zawarte w swoim raporcie pt. *Zakres obowiązywania zasady non-refoulement we współczesnym zarządzaniu granicami: zmieniające się obszary prawa*. Opinie

ekspertów przedstawione na spotkaniu zorganizowanym w Wiedniu w dniu 14 marca 2016 r. w istotny sposób przyczyniły się do opracowania raportu i wytycznych.

Zasada *non-refoulement*

Zasada *non-refoulement* stanowi główny element systemu praw podstawowych UE, co znajduje potwierdzenie w przepisach art. 78 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W art. 18 i 19 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Karta) również ustanowiono zakaz *refoulement*, który został opisany bardziej szczegółowo we wtórnym prawie Unii. Co do zasady treść tych przepisów pokrywa się z treścią zobowiązań w obszarze praw człowieka spoczywających na państwach członkowskich UE.

Jeżeli chodzi o uchodźców, zasada *non-refoulement* ustanowiona w art. 33 Konwencji z 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców stanowi fundament międzynarodowego systemu prawnego ustanowionego w celu ich ochrony. Zgodnie z tą zasadą zabrania się *zawracania uchodźców narażonych na ryzyko prześladowania*. Zasada ta obejmuje również osoby ubiegające się o azyl do chwili wydania ostatecznej decyzji w sprawie złożonego przez nie wniosku.

W odniesieniu do wszystkich osób, niezależnie od ich statusu prawnego, zasada *non-refoulement* stanowi kluczowy element zakazu stosowania tortur i innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania ustanowionego w art. 7 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych z 1966 r.,

art. 3 konwencji Narodów Zjednoczonych z 1984 r. w sprawie zakazu stosowania tortur oraz art. 3 europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC) w brzmieniu zgodnym z wykładnią dokonaną przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wspomniane przepisy mogą zostać w żaden sposób uchylone ani ograniczone i nie dopuszcza się możliwości wprowadzenia jakichkolwiek wyjątków od obowiązku ich stosowania.

W dorobku UE w zakresie prawa azylowego przewidziano również zakaz zawracania osób do kraju pochodzenia, jeżeli skutek takiego zawrócenia osoby te mogą zostać narażone na rzeczywiste ryzyko poniesienia poważnych szkód w wyniku przemocy o charakterze masowym w sytuacji konfliktu zbrojnego.

Zgodnie z zasadą *non-refoulement* zakazuje się usuwania, wydalania lub ekstradycji osób nie tylko do krajów, w których mogą być one narażone na ryzyko prześladowania lub na inne poważne szkody (bezpośredni *refoulement*), ale także do krajów, w których osoby te mogłyby być narażone na poważne ryzyko dalszego wydalania do takiego kraju (pośredni *refoulement*).

Zakaz *refoulement* ma zastosowanie również na granicach i na morzu.

Zachowanie, które może doprowadzić do zawrócenia danej osoby na granicy, może również wiązać się z naruszeniem innych praw podstawowych, takich jak prawo do bycia wysłuchanym, prawo do skutecznego środka prawnego lub zakaz wydalania zbiorowego.

Zintegrowane zarządzanie granicami

Przy podejmowaniu działań w obszarze kontroli granic zewnętrznych UE i jej państwa członkowskie kierują się koncepcją zintegrowanego zarządzania granicami. W koncepcji tej przewidziano czteropoziomowy model kontroli dostępu, który obejmuje:

- podejmowanie działań w państwach trzecich (np. udzielanie porad i organizowanie szkoleń);
- prowadzenie współpracy z sąsiadującymi państwami;
- podejmowanie działań na samej granicy zewnętrznej;
- podejmowanie działań na terytorium danego państwa, uwzględniając działania powrotowe.

Wdrażając środki w obszarze zintegrowanego zarządzania granicami w państwach trzecich lub we współpracy z państwami trzecimi, państwa członkowskie UE mogą brać udział w działaniach, w przypadku których kwestie związane ze zobowiązaniami na gruncie praw podstawowych wynikających z Karty, a w szczególności

kwestie związane z zakazem zawracania na granicy, nie są w pełni uregulowane.

Odpowiedzialność państwa

Karta ma zastosowanie do UE, jak również do państw członkowskich, w przypadku gdy podejmują one działania wchodzące w zakres prawa Unii. Obejmuje to również działanie na granicy lub poza terytorium UE.

Na mocy art. 1 EKPC państwa mają zapewnić prawa określone w konwencji „każdej osobie, podlegającej ich jurysdykcji”. W wyjątkowych przypadkach państwa mogą również sprawować jurysdykcję, podejmując działania poza swoim terytorium.

Na mocy prawa międzynarodowego niezgodne z prawem międzynarodowym działanie państwa pociąga za sobą odpowiedzialność międzynarodową. Postępowanie jest niezgodne z prawem, gdy narusza międzynarodowe zobowiązanie państwa i gdy można je przypisać państwu. W wyjątkowych przypadkach odpowiedzialność państwa może powstać wówczas, gdy państwo udziela pomocy lub wsparcia innemu państwu, kieruje działaniami innego państwa, kontroluje je lub zmusza inne państwo do zaangażowania się w działanie, które narusza zobowiązania międzynarodowe.

Możliwe skutki prawne zwrócenia się przez państwo członkowskie UE o pomoc do państw trzecich w celu zapobieżenia przybywaniu migrantów do UE zależą od indywidualnych okoliczności każdej operacji i takich czynników, jak sprawowanie kontroli *de iure* lub *de facto* nad osobą czy stopień, w jakim państwo członkowskie UE kontroluje poczynania państwa trzeciego. Chociaż byłaby to sytuacja wyjątkowa, nie można całkowicie wykluczyć odpowiedzialności państwa członkowskiego UE.

Dziesięć sugestii dotyczących środków praktycznych, które należy stosować w sytuacjach zarządzania granicami

1. Przeprowadzanie wcześniejszej oceny oraz monitorowanie sytuacji w zakresie praw człowieka w państwie trzecim

Rozważając rozmieszczenie ekspertów ds. dokumentacji lub urzędników łącznikowych w państwach trzecich lub przewidując współpracę operacyjną z państwem trzecim w sytuacji, która może wymagać

zatrzymywania migrantów lub ich sprowadzania na ląd w państwie trzecim, państwa członkowskie UE powinny przeprowadzać staranną ocenę sytuacji w zakresie praw człowieka w takim państwie. Przeprowadzenie takiej oceny pozwoliłoby państwu członkowskiemu UE ocenić możliwe skutki dla praw podstawowych oraz wyważyć swoje planowane działania, tak aby uniknąć ryzyka lub zmniejszyć ryzyko udziału w działaniach, które mogłyby naruszać prawa człowieka.

Ocena taka powinna być oparta na szeregu źródeł i powinna obejmować informacje na temat dostępu do azylu oraz na temat traktowania osób potrzebujących ochrony międzynarodowej. Jako wytyczne mogą posłużyć zasady określone w art. 4 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 656/2014 w sprawie operacji na morzu koordynowanych przez Frontex. Regularne monitorowanie sytuacji pozwoliłoby dostosować zaangażowanie operacyjne w razie zmian.

2. Sprecyzowanie odpowiedzialności i procedur w ramach porozumień zawartych z państwami trzecimi

Porozumienia zawarte z państwami trzecimi mogłyby obejmować zasady dotyczące podziału odpowiedzialności, z zastrzeżeniem faktu, że państwa trzecie mogą nie być związane tymi samymi obowiązkami w zakresie praw człowieka co państwa członkowskie UE. Porozumienia dotyczące rozmieszczania ekspertów ds. dokumentacji lub urzędników łącznikowych ds. imigracji na lotniskach w państwach trzecich w celu wsparcia przewoźników lotniczych w podejmowaniu decyzji w sprawie wpuszczenia pasażera na pokład samolotu mogłyby obejmować wytyczne dotyczące tego, gdzie należy kierować osoby, których nie wpuszczono na pokład samolotu, które zgłaszają obawy dotyczące ryzyka doznania poważnej krzywdy lub prześladowania lub w przypadku gdy istnieją wyraźne wskazania dotyczące faktycznego zagrożenia zawróceniem na granicy.

3. Zaniechanie zwracania się do państw trzecich o zatrzymywanie migrantów w sytuacji faktycznego zagrożenia

Nie należy zwracać się do państw trzecich o zatrzymywanie osób przemieszczających się, zanim dotrą one do granicy zewnętrznej UE, w przypadku gdy jest lub powinno być wiadome, że zatrzymane osoby będą w rezultacie narażone na prześladowanie lub faktyczne ryzyko doznania innej poważnej krzywdy.

4. Zapewnianie szkoleń w zakresie praw podstawowych pracownikom rozmieszczonym w państwach trzecich

Pracownicy rozmieszczeni jako urzędnicy łącznikowi lub eksperci ds. dokumentacji w państwach trzecich powinni zostać przeszkoleni oraz powinni posiadać wiedzę i umiejętności niezbędne do zrozumienia, czy i w jaki sposób można zastosować zasadę *non-refoulement* w operacjach, w które są zaangażowani.

5. Proponowanie szkoleń w zakresie praw człowieka urzędnikom w państwach trzecich

Urzędnicy w państwach trzecich, którzy pełnią funkcję osób wyznaczonych do kontaktu lub udzielają wsparcia operacyjnego na rzecz środków w obszarze zintegrowanego zarządzania granicami realizowanych w państwach trzecich powinni być świadomi wymogów w zakresie praw człowieka, w szczególności tych wynikających z zasady *non-refoulement*. Jest to istotne np. gdy urzędnicy w państwach trzecich zarządzają na pokładzie aktywami państwa członkowskiego UE w celu wzmocnienia zdolności w zakresie nadzoru granic.

6. Wyjaśnianie obowiązków w planach operacyjnych

Plany operacyjne i inne dokumenty wiodące w prowadzeniu wspólnych operacji lub patroli z państwami trzecimi należy sporządzić w taki sposób, aby w jak największym stopniu ograniczyć ryzyko naruszenia praw podstawowych. W szczególności powinny zawierać jasne przepisy dotyczące użycia siły, zakazu tortur, nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub karania oraz przestrzegania zasady *non-refoulement*.

7. Uwzględnianie praw podstawowych podczas działań na rzecz budowania zdolności

Szkolenia i inne działania na rzecz budowania zdolności oferowane państwom członkowskim w zakresie zarządzania granicami powinny obejmować i upowszechniać prawa człowieka i prawo uchodźcze. W przypadku przekazywania państwom trzecim aktywów i sprzętu, organy państwa otrzymującego powinny również przejść szkolenie z zakresu ich prawidłowego wykorzystania zgodnie z obowiązującym prawem dotyczącym praw człowieka. Darczyńcy powinni monitorować

sposób, w jaki państwa trzecie korzystają z zapewnianych przez nich aktywów i sprzętu oraz omówić wszelkie przypadki nieprawidłowego użycia i związane z tym konsekwencje podczas spotkań, szkoleń lub za pośrednictwem innych kanałów.

8. Podejmowanie indywidualnych decyzji w każdym przypadku z zastosowaniem odpowiednich zabezpieczeń

Zgodnie z prawem Unii przed podjęciem decyzji zezwalającej na wjazd obywatela państwa trzeciego na terytorium państw członkowskich UE konieczne jest przeprowadzenie indywidualnej oceny. Mimo że dokładność takiego badania zależy od określonej procedury, w każdym przypadku należy zapewnić podstawowe gwarancje, takie jak pomoc językowa i pomoc prawna oraz dostęp do skutecznych środków odwoławczych. Aby to osiągnąć, indywidualną ocenę należy przeprowadzić na lądzie, ponieważ na pokładzie statku zwykle trudno spełnić niezbędne warunki wstępne dotyczące określania potrzeb w zakresie ochrony i stopnia bezbronności.

9. Wysadzanie osób uratowanych na morzu w miejscu uznanym za bezpieczne

W zakresie w jakim nie zagraża to życiu ludzi, osoby kierujące statkami ratującymi migrantów na morzu należy poinstruować, aby nie wysadzały ich w państwach, w których ich życie i wolność będzie zagrożona, zgodnie z wytycznymi w sprawie postępowania

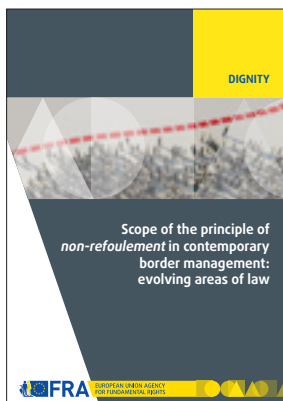
z osobami uratowanymi na morzu opracowanymi w 2004 r. przez Komitet Bezpieczeństwa na Morzu Międzynarodowej Organizacji Morskiej. W razie potrzeby można skorzystać z porad Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) w celu wskazania bezpiecznego miejsca.

10. Ułatwianie dostępu do międzynarodowej ochrony na granicach

Zgodnie z unijnym dorobkiem Schengen i dorobkiem w zakresie azylu straż graniczna musi być przeszkolona i posiadać odpowiednie informacje na temat azylu. Dzięki temu osoby przyjeżdżające na granicę zewnętrzną, które mogą wymagać ochrony międzynarodowej, zostaną odpowiednio poinformowane, a osoby, które chcą się ubiegać o ochronę międzynarodową, zostaną skierowane do odpowiednich organów krajowych – mając na uwadze, że potrzeby w zakresie ochrony międzynarodowej nie ograniczają się tylko do niektórych narodowości. Należy w pełni wykorzystać istniejące moduły szkoleniowe i praktyczne narzędzia opracowane przez Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) we współpracy z FRA, Frontexem i UNHCR, takie jak np. narzędzie opracowane dla urzędników pierwszego kontaktu zapewniające dostęp do procedur azylowych.

Dostęp do procedur azylowych musi być zapisany w prawie i stosowany w praktyce. Jeżeli państwa członkowskie UE wzniosły ogrodzenia na granicy, należy utworzyć punkty dostępu, w których ludzie mogą bezpiecznie ubiegać się o ochronę międzynarodową.





Państwa członkowskie UE są w coraz większym stopniu zaangażowane w działania w zakresie zarządzania granicami na pełnym morzu, w państwach trzecich (lub we współpracy z nimi) oraz na granicach UE. Takie działania wiążą się z ryzykiem naruszenia zasady *non-refoulement*, fundamentu międzynarodowych systemu prawnego mającego chronić uchodźców; zasada ta zakazuje zwracania na granicy osób narażonych na ryzyko prześladowania.

Niniejsze wytyczne zawierają konkretne propozycje ograniczenia ryzyka *refoulement* w tych sytuacjach: jest to praktyczne narzędzie opracowane na podstawie uwag ekspertów w ramach posiedzenia, które odbyło się w Wiedniu w marcu 2016 r.

Wytyczne te są również przedstawione w nowym raporcie FRA na ten temat pt. „*Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law*”.

Dodatkowe informacje:

Zobacz raport FRA zawierający te wytyczne - *Zakres obowiązywania zasady non-refoulement we współczesnym zarządzaniu granicami: zmieniające się obszary prawa* - <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/non-refoulement-scope>.

Pozostałe publikacje FRA:

- FRA (2016), *Asylum and migration into the European Union in 2015*, Luksemburg, Urząd Publikacji, <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*, Luksemburg, Urząd Publikacji, <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*, Luksemburg, Urząd Publikacji, <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*, Luksemburg, Urząd Publikacji, <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*, Luksemburg, Urząd Publikacji, <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)

Zobacz także zestawienie działań FRA w obszarze azylu, migracji i granic: <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders>.

FRA – AGENCJA PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wiedeń – Austria
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



© Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2016
Ilustracje: © Shutterstock

Print: ISBN 978-92-9491-714-0, doi:10.2811/551547
PDF: ISBN 978-92-9491-698-3, doi:10.2811/66753