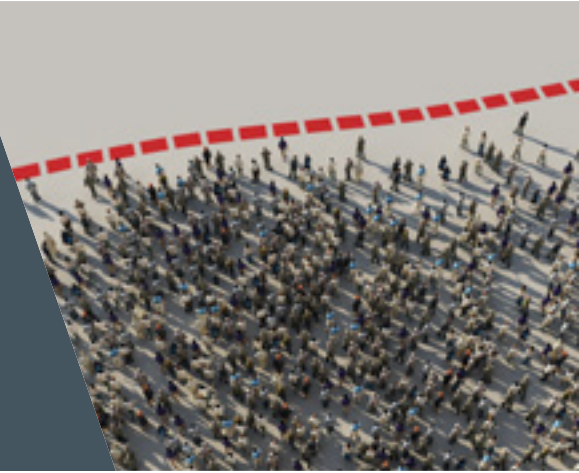


Ghid privind modalitățile de reducere a riscului *returnării* în gestionarea frontierelor externe în timpul desfășurării activității în sau al colaborării cu țări terțe



Scopul ghidului

Acest ghid privind modalitățile de reducere a riscului *returnării* în situațiile de gestionare a frontierelor vizează sprijinirea UE și a statelor sale membre în implementarea măsurilor integrate de gestionare a frontierelor cu asistența țărilor terțe. De asemenea, acesta intenționează să atenueze posibilele riscuri de tragere la răspundere. Ghidul nu este exhaustiv, iar statele membre trebuie să respecte toate obligațiile aplicabile, respectiv atât pe cele care se încadrează în domeniul de aplicare al prezentului ghid, cât și pe cele care îl depășesc, inclusiv obligațiile stabilite în dreptul internațional, european și național.

Ghidul se concentrează asupra situațiilor de gestionare a frontierelor în care responsabilitatea pentru eventualele încălcări ale drepturilor fundamentale este neclară, în special în ceea ce privește activitățile realizate cu asistența unor țări terțe. Ghidul nu se referă la situațiile în care legea este stabilită. Ghidul propune 10 sugestii de măsuri practice.

Agencia pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (FRA) a dezvoltat prezentul ghid pe baza raportului său intitulat *Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law* (Domeniul de aplicare al principiului nereturnării în gestionarea contemporană a granițelor: domenii ale legislației în dezvoltare). Atât raportul, cât și ghidul au beneficiat foarte mult de pe urma contribuției experților prezenți la o reuniune care a avut loc la Viena în data de 14 martie 2016.

Principiul nereturnării

Principiul *nereturnării* este un element central al regimului UE privind drepturile fundamentale, reflectat în articolul 78 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea UE. Articolele 18 și 19 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (Carta) cuprind, de asemenea, interdicția *returnării*, specificată suplimentar în legislația secundară a UE. În esență, aceste prevederi oglindesc obligațiile internaționale ale statelor membre ale UE în domeniul drepturilor omului.

În ceea ce privește refugiații, principiul *nereturnării* conform articolului 33 din Convenția privind statutul refugiaților din anul 1951 este piatra de temelie a regimului juridic internațional pentru protecția acestora. Acesta interzice întoarcerea refugiaților la un risc de persecuție. Principiul acoperă, de asemenea, persoanele care solicită azil până la luarea unei decizii finale asupra cererii lor.

În ceea ce privește toate persoanele, indiferent de statutul lor juridic, principiul *nereturnării* este o componentă esențială a interzicerii torturii și a tratamentelor crude, inumane sau degradante, consacrată în articolul 7 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice din anul 1966, articolul 3 din Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva torturii din anul 1984 și articolul 3 din Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO), conform interpretării Curții Europene a Drepturilor Omului. Respectivele dispoziții nu permit nicio derogare, excepție sau limitare.

Acquis-ul UE în materie de azil interzice, de asemenea, revenirea unei persoane la un risc real de prejudicii grave decurgând din violența generalizată în caz de conflict armat.

Principiul *nereturnării* interzice înlăturarea, expulzarea sau extrădarea nu numai într-o țară în care o persoană poate fi în pericol de persecuție sau alte vătămări grave (*returnare* directă), ci și în statele în care ar fi expusă unui risc grav de înlăturare ulterioară într-o astfel de țară (*returnare* indirectă).

Interdicția *returnării* se aplică, de asemenea, conduitei la frontiere și pe mare.

Conduita care poate declanșa *returnarea* poate implica, de asemenea, încălcări ale altor drepturi fundamentale, precum dreptul de a fi ascultat, dreptul la o cale de atac eficientă sau interzicerea expulzării colective.

Gestionarea integrată a frontierelor

Conceptul de gestionare integrată a frontierelor ghidează acțiunile UE și ale statelor sale membre legate de controlul frontierelor externe. Acesta promovează un model de control de acces structurat pe patru nivele, inclusiv:

- măsuri în țări terțe (precum asigurarea consilierii și a formării);
- cooperarea cu țările învecinate;
- măsuri luate chiar la frontiera externă;
- măsuri luate în cadrul teritoriului, inclusiv *returnarea*.

La implementarea măsurilor de gestionare integrată a frontierelor în sau împreună cu țările terțe, statele membre ale UE se pot implica în activități în care aplicarea obligațiilor privind drepturile fundamentale care decurg din Cartă și în mod specific din interdicția *returnării* nu este pe deplin stabilită.

Responsabilitatea statului

Carta se aplică UE, precum și statelor membre atunci când acestea acționează în cadrul domeniului de aplicare al legislației UE. Acesta include și conduita la frontieră sau în afara teritoriului UE.

În baza articolului 1 din CEDO, statele se obligă să garanteze drepturile prevăzute în convenție oricărei persoane aflate sub propria jurisdicție. Statele își pot exercita în mod excepțional jurisdicția și atunci când persoanele își desfășoară activitatea în afara propriului teritoriu.

În conformitate cu dreptul internațional, un act internațional ilicit al unui stat implică responsabilitatea internațională. Conduita este considerată ilicită atunci când încalcă o obligație internațională a statului și atunci când aceasta îi este atribuită statului. Responsabilitatea statului poate apărea în mod excepțional atunci când un stat ajută sau asistă, direcționează și controlează sau constrânge un alt stat să se angajeze într-o conduită care încalcă obligațiile internaționale.

Consecințele juridice posibile pentru statele membre ale UE care solicită asistență țărilor terțe pentru a preveni sosirea migranților în UE depind de circumstanțele individuale ale fiecărei operațiuni și de factori precum exercitarea controlului în drept sau în fapt asupra unei persoane sau gradul de influență exercitată de către statul membru al UE asupra conduitei țării terțe. Cu toate că aceasta este excepțională, responsabilitatea statelor membre ale UE nu poate fi exclusă în totalitate.

Zece sugestii de măsuri practice în situațiile de gestionare a frontierelor

1. Efectuarea unei evaluări prealabile și monitorizarea situației privind drepturile omului în țara terță

Atunci când se analizează desfășurarea experților în materie de documente sau a ofițerilor de legătură în țări terțe sau în cazul în care este avută în vedere cooperarea operațională cu o țară terță, care poate implica interceptarea migranților și/sau debarcarea acestora într-o țară terță, statele membre ale UE trebuie să realizeze o evaluare atentă a situației privind drepturile omului în țara respectivă. Evaluarea în cauză le-ar permite statelor membre ale UE să stabilească posibilele implicații legate de drepturile fundamentale și să își calibreze activitățile planificate, astfel încât să evite sau să reducă riscul de participare la o conduită care ar putea încălca drepturile omului.

Evaluarea respectivă trebuie să se bazeze pe o gamă completă de surse și să includă informații privind accesul la azil și tratamentul persoanelor care au nevoie de protecție internațională. Principiile prevăzute în articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 656/2014 privind operațiunile maritime coordonate de Frontex pot fi utilizate în scop de orientare. Monitorizarea periodică a situației ar permite adaptarea implicării operaționale în cazul unor modificări.

2. Clarificarea responsabilităților și a procedurilor în acordurile încheiate cu țări terțe

Acordurile încheiate cu țări terțe ar putea include norme privind alocarea responsabilității, acordând atenție faptului că țările terțe nu pot fi obligate să respecte aceleași obligații privind drepturile omului ca și statele membre ale UE. Acordurile privind desfășurarea experților în materie de documente sau a ofițerilor de legătură în materie de imigrație în aeroporturile țărilor terțe pentru a sprijini liniile aeriene în deciziile privind permisiunea acordată pasagerilor de a urca la bordul unei aeronave pot include orientări privind recomandările furnizate persoanelor cărora le este interzisă imbarcarea într-o aeronavă și care își exprimă teama de vătămare sau de persecuție gravă și/sau în cazul în care există indicii clare ale unui risc real de *returnare*.

3. Neimpunerea interceptării migrantilor de către țările terțe în caz de risc real de vătămare

Nu li se va solicita țărilor terțe să intercepteze persoanele aflate în mișcare, înainte ca acestea să ajungă la frontiera externă a UE, în cazul în care se cunoaște sau ar trebui să fie cunoscut faptul că persoanele interceptate ar fi astfel persecutate sau supuse unui risc real de alte prejudicii grave.

4. Asigurarea formării personalului desfășurat în țări terțe în ceea ce privește drepturile fundamentale

Personalul desfășurat ca ofițeri de legătură sau experți în materie de documente către țări terțe trebuie instruit și echipat cu aptitudinile și cunoștințele necesare pentru a înțelege dacă principiul *nereturnării* poate fi aplicat în operațiunile în care este implicat și modul în care poate fi realizat acest lucru.

5. Oferirea formării funcționarilor din țările terțe în domeniul drepturilor omului

Funcționarii din țările terțe care acționează ca punct de contact sau sprijină măsurile de gestionare a frontierelor integrate operațional luate în țările terțe trebuie să cunoască cerințele privind drepturile omului, în special cele care decurg din principiul *nereturnării*. Acest aspect este important, de exemplu, atunci când funcționarii din țările terțe lucrează la bordul activelor statelor membre ale UE desfășurate pentru a spori capacitatea țărilor terțe de supraveghere a frontierelor.

6. Clarificarea responsabilităților în planurile operaționale

Planurile operaționale și alte documente de orientare în cazul operațiunilor comune sau al patrulilor comune cu țările terțe trebuie redactate astfel încât riscul de încălcare a drepturilor fundamentale să fie redus cât de mult posibil. Acestea ar trebui să cuprindă în special prevederi clare privind utilizarea forței, interzicerea torturii, tratamentele inumane sau degradante sau pedepsirea și respectarea principiului *nereturnării*.

7. Încorporarea drepturilor fundamentale în activitățile de consolidare a capacităților

Formarea și alte activități de consolidare a capacităților oferite țărilor terțe în domeniul gestionării frontierelor trebuie să includă și să integreze drepturile omului și dreptul privind refugiații. În cazul în care țărilor terțe le sunt donate active și echipamente, acest lucru trebuie însoțit de instruirea autorităților din țara de destinație în sensul sublinierii utilizării lor corespunzătoare, în conformitate cu legislația în vigoare privind drepturile omului. Donatorii trebuie să monitorizeze modul în care țările terțe folosesc activele și echipamentele furnizate și să discute despre orice utilizare necorespunzătoare și consecințele conexe în cadrul unor întruniri, sesiuni de formare sau prin alte canale.

8. Luarea deciziilor la nivel individual, aplicând măsuri de salvagardare adecvate

Dreptul Uniunii impune evaluarea individuală înainte de adoptarea unei decizii de autorizare a pătrunderii unui resortisant al țării terțe pe teritoriul unui stat membru al UE. Cu toate că profunzimea respectivei examinări depinde de procedura specifică, trebuie să fie respectate indiferent de caz măsurile de salvagardare de bază precum asistența lingvistică și juridică și accesul la căi de atac eficiente. În acest sens, evaluarea individuală trebuie realizată pe teren, deoarece condițiile necesare pentru identificarea nevoilor de protecție și a vulnerabilităților nu pot fi, de obicei, îndeplinite la bordul unei nave.

9. Debarcarea persoanelor salvate pe mare într-un loc sigur

În măsura în care aceasta nu pune în pericol viața oamenilor, navele cărora li s-a solicitat salvarea imigranților pe mare nu trebuie instruite să îi debarce în țările în care le pot fi amenințate viața și libertățile, după cum se

sugerează în orientările privind tratamentul persoanelor salvate pe mare redactate în anul 2004 de către Comitetul pentru siguranța maritimă al Organizației Maritime Internaționale. Dacă este nevoie, pot fi folosite bunele oficii ale Comisarului Națiunilor Unite pentru Refugiați (ICNUR/UNHCR) în vederea identificării locurilor sigure.

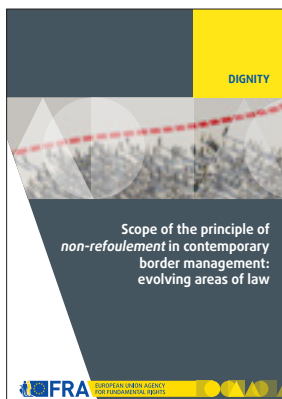
10. Facilitarea accesului la protecție internațională la frontiere

În conformitate cu *acquis*-ul UE Schengen și în materie de azil, polițiștilor de frontieră trebuie să li se asigure formarea și furnizarea informațiilor relevante privind azilul. Acest lucru va asigura informarea persoanelor care sosesc la frontiera externă, care ar putea avea nevoie de protecție internațională și trimiterea celor

care doresc să solicite protecție internațională către autoritățile naționale competente – acestea fiind conștiente de faptul că nevoile de protecție internațională nu sunt limitate numai la anumite naționalități. Modulele de instruire și instrumentele practice existente elaborate de Biroul European de Sprijin pentru Azil (EASO), în colaborare cu FRA, Frontex și UNHCR, precum instrumentul dedicat funcționarilor care vor fi contactați prioritar în situația accesului la procedurile de azil trebuie utilizate pe deplin.

Accesul la procedurile de azil trebuie să existe în drept și în practică. În cazul în care statele membre ale UE au ridicat garduri la frontieră, trebuie să existe puncte accesibile în care oamenii să poată solicita protecția internațională în condiții de siguranță.





Statele membre ale UE sunt tot mai mult implicate în activități de gestionare a frontierelor în marea liberă, în - sau în colaborare cu - țările terțe, precum și la granițele UE. Astfel de activități sunt supuse riscului de încălcare a principiului nereturnării, piatra de temelie a regimului juridic internațional de protecție a refugiaților, care interzice returnarea persoanelor la un risc de persecuție.

Acest ghid prezintă sugestii specifice privind modalitățile de reducere a riscului returnării în astfel de situații - un instrument practic elaborat pe baza contribuției experților din cadrul unei reuniuni care a avut loc la Viena în martie 2016.

Ghidul este prezentat și în „*Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management*”, un nou raport al FRA pe această temă.

Informații suplimentare:

Pentru raportul care conține acest ghid - *Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law* (Domeniul de aplicare al principiului nereturnării în gestionarea contemporană a granițelor: domenii ale legislației în dezvoltare), a se vedea: <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/non-refoulement-scope>.

A se vedea și alte publicații ale FRA din acest domeniu:

- FRA (2016), *Asylum and migration into the European Union in 2015*, Luxemburg, Oficiul pentru, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/asylum-and-migration-european-union-2015> (disponibil în engleză și franceză)
- FRA-ECtHR (2014), *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*, Luxemburg, Oficiul pentru, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/handbook-european-law-relating-asylum-borders-and-immigration> (disponibil în 24 de limbi străine)
- FRA (2014), *Fundamental rights at airports: border checks at five international airports in the European Union*, Luxemburg, Oficiul pentru, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-airports-border-checks-five-internationalairports-european> și rezumatul: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-airports-border-checks-fiveinternational-airports-european-o> (disponibil în olandeză, engleză, franceză, germană și italiană)
- FRA (2014), *Fundamental rights at land borders: findings from selected European Union border crossing points*, Luxemburg, Oficiul pentru, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-land-borders-findings-selected-european-unionborder-crossing> și rezumatul: <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/fundamental-rights-land-borders-findings-selectedeuropean-union-border-crossing> (disponibil în bulgară, engleză, franceză, germană, greacă, maghiară, poloneză, slovacă și spaniolă)
- FRA (2013), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*, Luxemburg, Oficiul pentru, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders> și rezumatul: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-summary> (disponibil în engleză, franceză, germană, greacă, italiană și spaniolă)

Pentru o imagine de ansamblu asupra activităților desfășurate de FRA în domeniul azilului, migrației și frontierelor, a se vedea: <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders>.

FRA – AGENȚIA PENTRU DREPTURI FUNDAMENTALE A UNIUNII EUROPENE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viena – Austria
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



Oficiul pentru Publicații

© Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene, 2016
Ilustrații: © Shutterstock

Print: ISBN 978-92-9491-719-5, doi:10.2811/386261
PDF: ISBN 978-92-9491-707-2, doi:10.2811/949263