



Listopad 2012

Směrem k lidskoprávní dimenzi FRONTEXU?

Karolína Babická

Abstrakt:

16. října 2012 ve Varšavě zahájilo svou činnost poradní fórum pro základní lidská práva Evropské Agentury FRONTEX. Devět z patnácti členů jsou neziskové organizace, které budou v příštích třech letech asistovat FRONTEXU svými názory a doporučeními v oblasti dodržování lidských práv.

Neustávající kritika operací FRONTEXU

Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie ([FRONTEX](#)) působí od roku 2004. V popisu činnosti má koordinaci a implementaci operací jednotlivých členských zemí EU ve vztahu k hlídání vnějších hranic EU či společné návratové operace.

Fungování Agentury FRONTEX je nicméně dlouhodobě silně kritizováno v souvislosti s dodržování lidských práv. Na vnějších hranicích Evropské Unie již zemřelo a stále umírá mnoho lidí. V kontextu činnosti Agentury FRONTEX dochází stále k porušování lidských práv a většina z nich není nikdy zjištěna, jak ukázala například studie Migreurop z roku 2011 (viz [článek na MigraceOnline.cz](#)) či report Amnesty International z června 2012 ([S.O.S. Europe – Human Rights and Migration Control](#)).

Zmíním jen některé poslední události, do kterých byl FRONTEX zapojen a které vyvolaly velké znepokojení mezi nevládními organizacemi: 9. září 2012 byl na Italském ostrově Lampedusa příliš pozdě zachráněn vrak lodi s tuniskými migranty. Řada migrantů se nedostala do bezpečí a nejspíše cestou utonula. 28. srpna 2012 byla španělskou a marockou policií na hranicích mezi Marokem a Španělskem zachycená skupina 71 lidí ze sub-saharské Afriky. Celá skupina včetně žen a dětí byla poslána zpět do Maroka, a to navzdory tomu, že

takovéto jednání neodpovídá mezinárodnímu právu¹. Španělsko má nicméně s Marokem smlouvu o spolupráci a tak je i takové masové navrácení osob (do země ze které nepochází) prakticky možné. FRONTEX působí také na řecko-turecké hranici. Pašování zoufalých uprchlíků ze Sýrie i jiných zemí přes Turecko do Řecka je výnosný byznys, během kterého lidé umírají jak v Egejském moři, tak v regionu řeky Evros, jež je z turecké strany stále ještě zaminovaná. Pracovníci FRONTEXU v Řecku posílají cizince do detenčních zařízení, které naprosto neodpovídají základním lidsko-právním standardům. Tak se naposledy vyslovil též Evropský soud pro lidská práva 25. září tohoto roku.²

Tyto a spousta dalších jsou případy operací, kde je FRONTEX aktivní a kam také směřuje velká část Evropského rozpočtu.³ Pohraniční policie členských zemí i pohraniční strážci FRONTEXu byli mnohokrát obviněni z porušování lidských práv migrantů a uprchlíků a agentura je kritizována pro nedostatečnou ochranu práv migrantů v rozporu s mezinárodním a Evropským právem.

Připomeňme rozsudek Štrasburského soudu pro lidská práva ze začátku roku 2012 *Hirsi v. Itálie*.⁴ Podle rozhodnutí soudu Itálie pochybila při vracení lidí na loďkách zadržených ve Středozemním moři zpět do Libye, aniž by jim dala možnost požádat o azyl či aniž by zjišťovala, zda jim nehrozí při návratu do Libye mučení a jiné nelidské zacházení. Itálie tak jednala v rozporu s mezinárodněprávním principem *non-refoulement*.⁵ Zároveň soud dovodil, že i přesto, že operace proběhla na širém moři (tedy ne na moři v oblasti náležející Itálii), ve chvíli kdy Italové lodě zachránili, lidé na nich spadali pod italskou jurisdikci. Odpovědnost tak padá na italský stát. Tato klauzule o odpovědnosti je pak aplikovatelná právě i na operace FRONTEXu, ať už jde o společné operace několika různých členských států či nikoliv. FRONTEX se tedy nemůže zbavit odpovědnosti za osoby, které zachytí na širém moři. Nemůže odvézt lidi zpět do země, odkud vyrazili či do jiné tranzitní země aniž by aplikoval základní standardy lidských práv platné v EU (například umožnit uprchlíkům zažádat o azyl či prověřit zda lidem nehrozí v zemi původu nelidské zacházení).

I přes opakované incidenty podobného typu jako výše popsané operace FRONTEXu stále nejsou dostatečně nezávisle monitorovány a tak není zajištěno, že ti, kdo potřebují ochranu, budou včas identifikováni a že nebude docházet k porušování principu *non-refoulement*.

¹ Mezinárodní právo samo o sobě nedovoluje takovéto navrácení ne-občanů do země, přes kterou lidé přišli, umožňuje jej pouze kontroverzní smlouva mezi Španělskem a Marokem. Migrantů v Maroku často trpí v detenci či jiným nehumánním zacházením a takové navrácení je tak v rozporu s principem *non-refoulement*.

² Porušení článku 3 a 13 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, rozsudek z 25 September 2012 (*Ahmade c. Grèce*, application no. 50520/09; dostupné ve francouzštině [zde](#)).

³ Celkový rozpočet agentury činil pro rok 2012 84,9 milionu €

⁴ *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, application no. 27765/09, 23 února 2012

⁵ *Non-refoulement* je princip obyčejového mezinárodního práva, který zakazuje vyhoštění, deportaci, návrat či extradici cizince do jeho země původu či jakékoli jiné země, kde by se mohl nalézt v ohrožení života či svobody z diskriminačních důvodů. V případě navrácení lidí do země, přes kterou přišli, je třeba zajistit, že jejich základní lidská práva nebudou po návratu porušována.

Změny v Nařízení zakládajícím FRONTEX v říjnu 2011 a jejich realizace

Především neziskové organizace spolu s Evropským parlamentem dlouhodobě prosazovaly posílení povinnosti FRONTEXu dodržovat základní lidská práva.⁶ Díky tomu vstoupilo koncem roku 2011 v platnost Nařízení 1168/2011⁷, které pozměnilo Nařízení z roku 2004⁸ zakládající Evropskou agenturu FRONTEX.

Řada změn, které Nařízení přineslo, se nesla v duchu kritiky agentury za nedodržování lidských práv při operacích na vnějších hranicích Evropské unie. Mezi hlavní změny v tomto směru patří povinnost FRONTEXu přijmout „Strategii pro oblast základních práv“ (článek 26a Nařízení), vyškolit všechny své zaměstnance v povinnostech dodržování lidských práv, především pak ty, kteří se účastní jednotlivých operací (nový článek 5(a)), zajistit nezávislý monitoring uplatňování lidskoprávní strategie (články 25(2), 26a(3)). Dále pak FRONTEXu ukládá povinnost zaměstnat úředníka pro otázky základních práv (Fundamental Rights Officer, čl. 26a(3)) a uvést v praxi poradní fórum k základním lidským právům (Consultative Forum on fundamental rights, článek 26a(2)). Pozměňovací Nařízení také posiluje ochranu lidských práv migrantů a uprchlíků, mimo jiné výslovně zmiňuje povinnost dodržovat princip *non-refoulement*.⁹

Některé nedotažené aspekty, jako je nezávislost úředníka pro otázky základních lidských práv, chybějící povinnost připustit nezávislý monitoring ke všem operacím FRONTEXu či nezávazný charakter doporučení poradního fóra ukazují na silnou pozici členských států (tedy Rady EU), které tyto návrhy nenechaly během negociací pozměňovacího Nařízení projít.

Během roku 2012 FRONTEX přijal řadu opatření, které mu Nařízení ukládá. Řada organizací má však výhrady k jejich obsahu či efektivitě v praxi.

Evropský ombudsman požádal následně FRONTEX o odpovědi na řadu otázek ohledně přijetí lidskoprávní strategie či ustanovení poradního fóra. [Odpovědi Agentury zveřejnil](#) a vybídl neziskové organizace a jednotlivce, aby se k odpovědím FRONTEXu vyjádřily. Řada připomínek přišla od Jesuit Refugee Service, Red Cross, Amnesty International či [Caritas Europa](#) i dalších organizací. Ty se vyjadřují především ke stále chybějícímu nezávislému dohledu nad operacemi FRONTEXu, problému faktické nezávislosti úředníka pro otázky základních práv, nutnosti aplikovat lidsko-právní mechanismy a uvědomovat si odpovědnost

⁶ Viz studii Migreupoz z 2011 představenou v [článku na MigraceOnline.cz](#).

⁷ Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 1168/2011 ze dne 25. října 2011, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie, viz: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:304:0001:0017:CS:PDF>

⁸ Viz Nařízení 2007/2004: http://www.frontex.europa.eu/assets/Legal_basis/frontex_regulation_en.pdf

⁹ Viz nový Článek 2 nový odstavec 1a. „V souladu s právem Unie a mezinárodním právem nesmí být žádná osoba vyloděna v zemi, nebo jinak předána orgánům této země, v rozporu se zásadou nenavracení, nebo v zemi, z níž hrozí nebezpečí vyhoštění nebo návratu do jiné země v rozporu s uvedenou zásadou. V souladu s právem Unie a mezinárodním právem se dbá na zvláštní potřeby dětí, obětí obchodování s lidmi, osob, které potřebují lékařskou pomoc, osob vyžadujících mezinárodní ochranu a dalších ohrožených osob.“

FRONTEXu ve všech jeho operacích či dalších činnostech. Veškeré dokumenty týkající se Evropského ombudsmana a reakce nevládních a mezinárodních organizací jsou uveřejněné [zde](#).

Jedním ze zásadních opatření, které vychází z pozměňovacího Nařízení, bylo [ustanovení poradního fóra](#), složeného z neziskových a mezinárodních organizací a evropských agentur. Tři stálí zástupci reprezentují Agenturu EU pro lidská práva (FRA), Úřad vysokého komisaře pro uprchlíky (UNHCR) a Evropskou agenturu pro podporu azylu (EASO). Další tři zastupují Radu Evropy, Mezinárodní organizaci pro migraci (IOM) a Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OSCE). Neziskové organizace jsou zastoupeny devíti členy. Ty se o členství ve fóru mohly přihlásit samy, přihlášených poté FRONTEX vybral 9 zástupců, kteří mají mandát pro následující 3 roky. Jsou jimi: Amnesty International, Caritas Europa, Churches Commission on Migrants in Europe, International Catholic Migration Commission, European Council on Refugees and Exiles (ECRE), International Commission of Jurists, Jesuit Refugee Service, Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM) a Red Cross.

Fórum nemá rozhodovací roli, pouze poradní a doporučující a bude se scházet minimálně dvakrát ročně. Během příštího roku (2013) by se mělo vyjadřovat k dokumentům ve vztahu k lidským právům, které FRONTEX přijímá, např. Kodex chování při návratových operacích (Code of Conduct on Return operations).

Kam směřuje FRONTEX rok poté?

Rok poté, co skončil politický boj o obsah pozměňovacího Nařízení, se začíná rýsovat určitá naděje, že fungování FRONTEXu vstupuje do nové etapy, kdy bude jeho činnost více kontrolována.

Současná situace odráží změny po Lisabonské smlouvě, kdy oblast migrační a azylové politiky přešla do spolurozhodovací procedury, což znamená, že Evropský parlament nemá již jen poradní roli při vyjednávání nových směrnic a nařízení, ale jako rovný partner Radě Evropy (tedy zástupcům členských států EU) může snáze prosadit své stanovisko. Připomínky Parlamentu podpořené hlasem nevládních organizací tak zásadně pomohly formovat pozměňovací Nařízení, které vstoupilo v říjnu 2011 v platnost.

Na druhou stranu, migrační politika členských států EU se v poslední době stále zaměřuje na „boj s nelegální migrací“ a politický diskurs členských států EU stále vidí migraci a „migrační toky“ jako hrozbu samu o sobě, což se bohužel projevuje i ve vyjednávání konkrétní legislativy. Správní radu FRONTEXu tvoří zástupci jednotlivých členských států EU. Ti jsou samozřejmě stále hlavními aktéry společné evropské migrační politiky a hnacím motorem opatření směřujících k neustálému posilování kontroly vnějších hranic EU. Vedení FRONTEXu se správní radě zodpovídá a je tím určitým způsobem tvarováno, na druhou stranu má však zákonnou povinnost dodržovat, co mu ukládá zakládající Nařízení.

Změny přijaté v říjnu minulého roku tedy mohou mít zásadní vliv na situaci migrantů, kteří se dostanou do kontaktu s FRONTEXem. Zejména ustanovení poradního fóra z nezávislých expertů na poli migrace v EU může znít velmi slibně. Bude však záležet na tom, do jaké míry s ním bude FRONTEX spolupracovat, poskytovat mu interní informace o svých operacích a zda bude aplikovat doporučení fóra, která nebudou právně závazná. Konkrétní role poradního fóra se tedy ještě časem ukáže, avšak doufejme, že bude schopno jednat i z vlastní iniciativy a konstruktivně přispět k práci Evropské agentury.

Diskutabilní může být i role úředníka pro otázky základních práv, který ač má vystupovat nezávisle, bude v interní hierarchii podřízen vedení FRONTEXu. Takové pracovní zařazení může, ale také nemusí, mít výrazný vliv na nezávislost a nestrannost úředníka při jeho práci.

O autorce:

Karolína Babická absolvovala doktorské studium na Právnické fakultě University Karlovy v Praze a je držitelkou Odysseus Network Certificate in EU Migration and Asylum Law. Věnuje se politické a advokační činnosti v oblasti migrace a azylu jako zaměstnanec jedné z celoevropských NNO sídlících v Bruselu.