

Резолюция 1932 (2013)¹

Предварительное издание

Фронтекс: правозащитные функции

Парламентская ассамблея

1. Европейское агентство по организации оперативного сотрудничества на внешних границах государств - членов Европейского союза, известное как Фронтекс, было создано в октябре 2004 года для оказания государствам - членам Европейского союза помощи в организации управления и контроля на своих внешних границах. Располагая в 2012 году бюджетом около 85 млн. евро, Фронтекс играет важнейшую роль в обеспечении неприкосновенности границ.

2. При создании Фронтекс его роль виделась, прежде всего, как инструмент пограничного контроля и управления миграционными потоками. Когда же Агентство начало функционировать, стало ясно, что его деятельность связана с многочисленными правозащитными аспектами и что Агентство плохо оснащено для решения возникающих в этой области проблем. Такие ситуации возникали, в частности, когда нелегальные мигранты, лица в поиске убежища и беженцы задерживались на границе или на море, а также во время операций по возвращению нелегальных мигрантов и лиц, которым было отказано в убежище.

3. Эти правозащитные вопросы высветили целый ряд структурных проблем в функционировании Агентства и управлении им. В этой связи следует отметить отсутствие ясности по поводу функций Фронтекс по координации и проведению совместных сухопутных, воздушных, морских операций и операций по возвращению с государствами-членами, а также в том, что касается ответственности за нарушение прав человека и другие нарушения международного законодательства в результате действий Агентства. Кроме того, имеют место проблемы транспарентности в связи с операциями и мероприятиями, а также их последствиями для прав человека. Кроме того, отсутствует демократический надзор, например в тех случаях, когда Фронтекс ведет с третьими странами переговоры о заключении соглашений, касающихся пограничного контроля, перехвата и возвращения.

4. Парламентская ассамблея приветствует тот факт, что Европейский союз и Фронтекс в последнее время предприняли целую серию мер по устранению некоторых из этих проблем. В частности, Агентство утвердило Стратегию обеспечения основных прав и Кодекс поведения.

¹ Обсуждение в Ассамблее 25 апреля 2013 г. (17-е заседание) (см. док. 13161, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Седербратт, и док. 13187, заключение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Клапписон). Текст, принятый Ассамблеей 25 апреля 2013 г. (17-е заседание). См. также рекомендацию 2016 (2013).

Кроме того, учреждения ЕС согласились внести изменения в Регламент Фронтекс, с тем чтобы включить в него требования в отношении защиты основных прав. Были также внесены изменения, предусматривающие создание должности уполномоченного по основным правам и создание консультативного форума по основным правам. Итогом внесения изменений стали новые обязательства по организации ознакомления с основными правами, соблюдению принципа невыдворения и прекращению или приостановлению совместных операций или пилотных проектов в случае грубого или неоднократного нарушения основных прав или международных обязательств по защите прав.

5. Ассамблея по-прежнему озабочена тем, позволят ли эти изменения сами по себе решить все правозащитные вопросы, о которых идет речь, насколько реализуемы и эффективны будут некоторые из этих изменений, даже если государства-члены и Фронтекс будут делать все возможное для их претворения в жизнь.

6. Все еще существует опасная тенденция рассматривать меры, принимаемые Фронтекс, исключительно как меры государств-членов, за которые отвечают отдельные государства-члены, а не Агентство. Хотя уже признано, что дело не всегда обстоит именно так, этот аргумент все еще слишком часто используется при рассмотрении вопросов, связанных с обязательствами по соблюдению прав человека.

7. В связи с этим Ассамблея призывает Фронтекс, Европейский союз и государства-члены решить ряд оперативных и структурных проблем, связанных с Фронтекс и его деятельностью, и призывает их:

7.1. обеспечить, чтобы в ходе пограничных операций и операций по перехвату устанавливались лица, нуждающиеся в международной защите, включая потенциальных жертв торговли людьми, несопровождаемых несовершеннолетних и другие категории уязвимых лиц, и чтобы этим лицам оказывалась надлежащая помощь, включая доступ к убежищу и другим формам защиты. Кроме того, информация, касающаяся обращений о предоставлении убежища и международной защите, а также информация о терпящих бедствие судах, должна незамедлительно направляться компетентным национальным органам. Для обеспечения этого процедура обязательного опроса перехваченных мигрантов на понятных языках должна быть стандартизирована, а персонал и привлеченные сотрудники должны не просто пройти подготовку, позволяющую им выполнять эту задачу, но и получить соответствующие инструкции и четкие указания. Такие положения должны включаться во все оперативные планы;

7.2. гарантировать соблюдение прав всех лиц, возвращаемых совместными авиарейсами или с помощью других операций. Речь идет о том, чтобы гарантировать гуманное и равное обращение, не допускать дискриминации, а также обеспечивать защиту персональных данных. Необходимо, чтобы на всех этапах совместных операций по возвращению действовала эффективная и независимая система мониторинга, а совместные операции по возвращению должны проводиться только для тех государств - членов ЕС, которые располагают на национальном уровне эффективной системой мониторинга принудительного возвращения. Результаты мониторинга должны в обязательном порядке направляться Фронтекс;

7.3. гарантировать применение Кодекса поведения Фронтекс и будущего кодекса проведения совместных операций по возвращению и четко прописать последствия их несоблюдения. На соответствующем этапе разработки проекта кодекса проведения совместных операций по возвращению следует провести консультации с Европейским комитетом по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (КПП), а также с другими профильными органами Совета Европы, и в полной мере учитывать при подготовке проекта Кодекса "Двадцать руководящих принципов принудительного возвращения" Совета Европы;

7.4. воспользоваться правом на приостановление или прекращение совместных операций или пилотных проектов в случае грубых или неоднократных нарушений основных прав или международных обязательств по защите прав. Совместно с Советом Европы, Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по делам беженцев (ВКБ ООН), Агентством по основным правам Европейского союза, правозащитными организациями и Консультативным форумом Фронтекс следует разработать четкие индикаторы риска и объективные критерии раннего предупреждения для приостановки операций. Возможность прекращения операции не следует оставлять исключительно на усмотрение задействованного персонала без каких-либо дополнительных указаний;

7.5. применять базовые стандарты для обеспечения эффективности мониторинга. Это предполагает, помимо прочего, независимость наблюдателей, мониторинг всех этапов возвращения и представление выводов по итогам мониторинга.

8. Ассамблея также призывает Фронтекс решить ряд структурных проблем, влияющих на права человека:

8.1. посредством повышения уровня транспарентности и информирования общественности относительно характера проводимых на местах операций и их последствий для прав человека;

8.2. признав свою ответственность в качестве организатора или соорганизатора проектов, которые оно координирует и реализует;

8.3. проводя для всех сотрудников Фронтекс и привлекаемых пограничников занятия по ознакомлению с правами человека в сотрудничестве с внешними партнерами, такими как Агентство ЕС по основным правам и ВКБ ООН, а также активизируя работу по повсеместному распространению и включению правозащитных стандартов, международных обязательств по защите, а также навыков защиты и выявления жертв в оперативные учебные мероприятия на национальном уровне;

8.4. посредством формирования эффективной системы мониторинга прав человека в ходе проведения оперативных мероприятий Фронтекс, эффективно используя в качестве отправной точки два новых механизма по гарантированию основных прав, а именно недавно назначенного Уполномоченного по основным правам и Консультативный форум по основным правам. Однако, для придания мониторингу системного, транспарентного и независимого характера потребуется предпринять дополнительные шаги, а также создать эффективную систему отчетности. Такая система отчетности должна быть основана на индикаторах прав

человека и обеспечивать, чтобы в ходе всех совместных операций Фронтекс должным образом сообщалось о нарушениях прав человека и чтобы санкции за несообщение этих фактов были четко определены и применялись на практике. Более того, необходимо создать механизм для независимой оценки воздействия рекомендаций Консультативного форума и их выполнения, а также мероприятий, включая учебные мероприятия, проводимых внешними партнерами;

8.5. интегрируя в процесс анализа вероятность поисково-спасательных мероприятий в море как фактора проведения совместных морских операций; применяя правозащитные критерии при сборе и анализе данных и рассмотрении ситуации с правами человека в третьих странах при подготовке доклада с оценкой риска;

8.6. посредством предварительной проверки наличия на судах оборудования, позволяющего проводить поисково-спасательные операции на море; посредством включения поисково-спасательных операций в подготовку патрульных служб и введения обязательного прохождения такой подготовки для привлекаемых сотрудников.

9. Ассамблея также призывает Европейский союз обеспечить выполнение агентством Фронтекс и государствами - членами ЕС своих обязательств в области прав человека:

9.1. проведя дополнительный анализ Шенгенского пограничного кодекса с учетом того факта, что государства - члены ЕС и Фронтекс имеют обязанности, которые выходят за рамки контроля границ, в частности, обязательства в отношении невыдворения, проведения поисково-спасательных мероприятий и других мероприятий по перехвату в море;

9.2. усилив демократический контроль за деятельностью Фронтекс со стороны Европейского парламента посредством:

9.2.1. обеспечения того, чтобы Уполномоченный по основным правам и Консультативный форум по основным правам напрямую докладывали Европейскому парламенту о проблемах в области прав человека в связи со всеми мероприятиями Фронтекс, а также о шагах, предпринимаемых с целью снятия этих озабоченностей;

9.2.2. обязательного запрашивания мнения Европейского парламента до заключения любых соглашений между Фронтекс и третьими странами, с целью обеспечения соблюдения в полном объеме прав человека и прав беженцев в третьих странах при проведении вместе с ними различных мероприятий, включая возвращение, совместное патрулирование, поисково-спасательные операции или операции по перехвату;

9.3. четко обозначив сферу ответственности Фронтекс и обеспечив, чтобы Фронтекс взяло на себя обязательства по соблюдению прав человека в ходе совместных операций;

9.4. усилив роль Уполномоченного по основным правам:

9.4.1. гарантировав его/ее независимость;

9.4.2. обеспечив его/ее необходимыми средствами и ресурсами для эффективного мониторинга всех проводимых Фронтекс мероприятий;

9.5. создав механизм обжалования для лиц, которые полагают, что их права были нарушены Фронтекс;

9.6. повысив статус Консультативного форума, гарантируя ему доступ к информации о всех мероприятиях Фронтекс, привлекая его к планированию, реализации и оценке проектов/операций и предоставляя ему возможность регулярно наблюдать за совместными операциями;

9.7. активизировав сотрудничество Фронтекс с правозащитными экспертными организациями, такими как Совет Европы, ВКБ ООН, Управление верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) и Агентство по основным правам. Это может быть сделано путем предоставления этим организациям права участия в совместных операциях, а также посредством направления этими организациями своих выводов Агентству и приема/участия государств-членов с целью постоянного повышения уровня защиты основных прав;

9.8. обеспечив, чтобы вопросы, перечисленные выше в пунктах 9.2. - 9.7, были сделаны обязательными посредством внесения изменений в Регламент Фронтекс.

10. Кроме того, Ассамблея призывает государства-члены ЕС поддержать Фронтекс и обеспечить, чтобы они сами при участии в мероприятиях Агентства в полной мере соблюдали все свои обязательства в области прав человека. Они могут сделать это, в частности:

10.1. обеспечив, чтобы привлекаемые должностные лица обладали требуемым уровнем знаний в отношении их обязательств в области прав человека и прошли подготовку в области прав человека с целью формирования навыков, которые необходимы при проведении совместных операций, а также обеспечив, чтобы они докладывали о соответствующих правозащитных вопросах и потенциальных нарушениях прав человека Фронтекс и компетентным национальным органам;

10.2. соблюдая требования, вытекающие из решения Европейского суда по правам человека по делу Хирси Джамаа и другие против Италии при перехвате судов, перевозящих мигрантов, как в территориальных водах ЕС, так и за их пределами. При этом им следует обеспечивать, помимо прочего, чтобы перехваченным лицам не угрожало коллективное выдворение или плохое обращение и чтобы они имели право на эффективную правовую защиту и возможность обратиться с ходатайством о предоставлении убежища, а также, чтобы они имели возможность сойти на берег в безопасной гавани;

10.3. обеспечив, чтобы суда и другое предоставляемое оборудование отвечали требованиям прав человека (в частности, чтобы они были оборудованы для проведения поисково-спасательных операций на море, а также выполнения других правозащитных или гуманитарных задач).

11. И наконец, Ассамблея предлагает Европейскому парламенту использовать свой демократический контроль и надзорные функции для осуществления надзора за Фронтекс и его деятельностью в тех случаях, когда имеют место последствия для прав человека.