

Praćenje temeljnih prava tijekom dubinske provjere i postupka azila na granici – Vodič o nacionalnim neovisnim mehanizmima

Praćenje poštovanja temeljnih prava u kontekstu državnih aktivnosti koje se provode na granicama ili u njihovoj blizini ključan je alat za zaštitu temeljnih prava.

Učinkovit i neovisan sustav za praćenje poštovanja ljudskih prava preventivne je prirode jer se njime smanjuje rizik od kršenja temeljnih prava. Njime se također poboljšava zaštita žrtava kršenja temeljnih prava jačanjem primjene već uspostavljenih mjera za zaštitu temeljnih prava te pružanjem stručnih savjeta kad je to potrebno. Tim se sustavom istodobno podupiru domaće istrage u vezi s optužbama protiv javnih tijela, pružajući objektivnu i nepristranu analizu i izvješća temeljena na dokazima. Time se poboljšava transparentnost i odgovornost, čime se jača povjerenje u tijela javne vlasti.

Člankom 10. Uredbe o dubinskoj provjeri (**Uredba (EU) 2024/1356**) i člankom 43. stavkom 4. Uredbe o postupku azila (**Uredba (EU) 2024/1348**) od država članica zahtijeva se da osiguraju neovisan mehanizam za praćenje poštovanja temeljnih prava tijekom dubinske provjere novih dolazaka i prilikom procjene zahtjeva za azil na vanjskim granicama. Uredbe će stupiti na snagu sredinom 2026., a njihove ključne odredbe prikazane su u okviru na stranicama u nastavku.

Agencija Europske unije za temeljna prava (FRA) izradila je ove smjernice u skladu s člankom 10. stavkom 2. Uredbe o dubinskoj provjeri.

Ove praktične smjernice pomažu državama članicama EU-a u uspostavi ili određivanju nacionalnih neovisnih mehanizama za praćenje poštovanja temeljnih prava tijekom dubinske provjere državljana trećih zemalja i prilikom razmatranja zahtjeva za azil u postupcima na granici.

Uredba o dubinskoj provjeri (SL L, 2024/1356, 22.5.2024.)

Članak 1.

[...]

„Ovom se Uredbom predviđa i neovisan mehanizam praćenja u svakoj državi članici kojim se tijekom dubinske provjere prati usklađenost s pravom Unije i međunarodnim pravom, uključujući Povelju Europske unije o temeljnim pravima („Povelja”).“

[...]

Članak 10.

„1. Države članice donose odgovarajuće odredbe kako bi istražile navode o nepoštovanju temeljnih prava u vezi s dubinskom provjerom.

Države članice osiguravaju, prema potrebi, upućivanje na pokretanje građanskog ili kaznenog postupka u slučajevima nepoštovanja ili neizvršenja temeljnih prava u skladu s nacionalnim pravom.

2. Svaka država članica predviđa neovisan mehanizam praćenja u skladu sa zahtjevima utvrđenima u ovom članku kojim se:

- a) tijekom dubinske provjere prati usklađenost s pravom Unije i međunarodnim pravom, uključujući Povelju, posebno u pogledu pristupa postupku azila, načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, najboljeg interesa djeteta i relevantnih pravila o zadržavanju, uključujući relevantne odredbe o zadržavanju iz nacionalnog prava; i
- b) osigurava da se s potkrijepljenim navodima o nepoštovanju temeljnih prava u svim relevantnim aktivnostima povezanim s dubinskom provjerom postupa djelotvorno i bez nepotrebne odgode, prema potrebi pokreću istrage u pogledu takvih navoda te prati napredak takvih istraga.

Neovisan mehanizam praćenja obuhvaća sve aktivnosti koje države članice poduzimaju pri provedbi ove Uredbe.

Neovisan mehanizam praćenja ima ovlast za izdavanje godišnjih preporuka državama članicama.

Države članice uvode odgovarajuće zaštitne mjere kako bi zajamčile neovisnost neovisnog mehanizma za praćenje. Nacionalni pravobranitelji i nacionalne institucije za ljudska prava, uključujući nacionalne mehanizme za sprečavanje, uspostavljene u okviru OPCAT-a, sudjeluju u funkcioniranju neovisnog mehanizma praćenja i može im biti dodijeljen dio ili sve zadaće neovisnog mehanizma praćenja. Neovisni mehanizam praćenja može uključivati i relevantne međunarodne i nevladine organizacije te javna tijela neovisna o tijelima za dubinsku provjeru. Ako jedna ili više tih institucija,

organizacija ili tijela nisu izravno uključeni u neovisni mehanizam praćenja, neovisni mehanizam praćenja uspostavlja i održava bliske veze s njima. Neovisnim mehanizmom praćenja uspostavlja se i održavaju bliske veze s nacionalnim tijelima za zaštitu podataka i Europskim nadzornikom za zaštitu podataka.

Neovisni mehanizam praćenja obavlja svoje zadaće na temelju provjera na licu mjesta te nasumičnih i nenajavljenih provjera.

Države članice neovisnom mehanizmu praćenja omogućuju pristup svim relevantnim lokacijama, uključujući objekte za prihvrat i zadržavanje, pojedincima i dokumentima, u mjeri u kojoj je takav pristup potreban kako bi neovisni mehanizam praćenja mogao ispuniti obveze utvrđene u ovom članku. Pristup relevantnim lokacijama ili povjerljivim informacijama odobrava se isključivo osobama koje djeluju u ime neovisnog mehanizma praćenja i koje su dobile odgovarajuće uvjerenje o sigurnosnoj provjeri koje je izdalo nadležno tijelo u skladu s nacionalnim pravom.

Agencija za temeljna prava izdaje opće smjernice za države članice o uspostavi mehanizma praćenja i njegovu neovisnom

funkcioniranju. Države članice mogu od Agencije za temeljna prava zatražiti da im pruži podršku u razvoju njihovih neovisnih mehanizama praćenja, uključujući zaštitne mjere za neovisnost takvih mehanizama, kao i metodologiju praćenja i odgovarajućih programa osposobljavanja.

Komisija uzima u obzir nalaze neovisnih mehanizama praćenja pri svojoj procjeni djelotvorne primjene i provedbe Povelje u skladu s člankom 15. stavkom 1. i Prilogom III. Uredbi (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća.

3. Neovisnim mehanizmom praćenja iz stavka 2. ovog članka ne dovode se u pitanje mehanizam praćenja za potrebe praćenja operativne i tehničke primjene zajedničkog europskog sustava azila, kako je utvrđeno u članku 14. Uredbe (EU) 2021/2303, ni uloga promatrača za temeljna prava u praćenju poštovanja temeljnih prava u svim aktivnostima Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu, kako je utvrđeno u članku 80. Uredbe (EU) 2019/1896.

4. Države članice za neovisni mehanizam praćenja iz stavka 2. osiguravaju odgovarajuća financijska sredstva.”

Uredba o postupku azila (SL L, 2024/1348, 22.5.2024.)

Članak 43. stavak 4.

„Ne dovodeći u pitanje mehanizam za praćenje utvrđen u članku 14. Uredbe (EU) 2021/2303 i nadopunjujući ga, svaka država članica osigurava mehanizam za praćenje temeljnih prava u vezi s postupkom na granici koji ispunjava kriterije iz članka 10. Uredbe (EU) 2024/1356.”

TEMELJI ZA NEOVISAN NACIONALNI MEHANIZAM PRAĆENJA I NJEGOVO DJELOTVORNO FUNKCIONIRANJE

U skladu s Uredbom o dubinskoj provjeri i Uredbom o postupku azila sustavom za praćenje trebalo bi se ispitati poštovanje temeljnih prava za osobe koje podliježu dubinskoj provjeri i kad se njihovi zahtjevi za azil razmatraju u postupcima na granici.

Pri praćenju bi trebalo obratiti pozornost na sva temeljna prava zajamčena **Poveljom EU-a o temeljnim pravima**. Prilikom praćenja trebalo bi, primjerice, obratiti pozornost na to postupa li se dostojanstveno prema osobama na koje se ti postupci primjenjuju, pridaje li se osobita pozornost osobama u ranjivom položaju, jesu li djeca odgovarajuće zaštićena, jesu li životni uvjeti u objektima za početni prihvat i centrima za zadržavanje migranata u skladu s temeljnim pravima te poštuju li se postupovna jamstva i imaju li osobe pristup djelotvornim pravnim lijekovima. Osim toga, trebalo bi razmotriti posljedice provedbe planova za nepredvidive situacije na temeljna prava.

U ovim praktičnim smjernicama navode se elementi koji služe kao pomoć državama članicama u raspravi o parametrima i zaštitnim mjerama za uspostavu ili određivanje neovisnog nacionalnog mehanizma praćenja. Podijeljeni su u devet sastavnica za učinkovite mehanizme. Te neobvezujuće preporuke obuhvaćaju postupak dubinske provjere i razmatranje zahtjeva za azil na vanjskim granicama, među ostalim u iznimnim kriznim situacijama i u slučajevima više sile, u skladu s primjenjivim zakonodavstvom EU-a. Ako to žele, države članice također se mogu koristiti ovim smjernicama kako bi aktom nacionalnog zakonodavstva proširile opseg praćenja na upravljanje granicama općenito i/ili na postupak vraćanja na granici.

Preporuke nacionalnih mehanizama praćenja za uklanjanje nedostataka trebalo bi primjereno i redovito pratiti.

Sastavni dijelovi smjernica uključuju:

- pravne obveze koje proizlaze iz članka 10. Uredbe o dubinskoj provjeri,
- preporuke koje se temelje na ključnim instrumentima neobvezujućeg prava Ujedinjenih naroda i Vijeća Europe navedenima u uvodnoj izjavi 27. Uredbe o dubinskoj provjeri, i
- prijedloge za moguće daljnje djelovanje država članica upotrebom izraza „moguće je” ili sličnih formulacija.

Svaka točka smjernica proizlazi iz jednog ili više pravnih izvora navedenih u podnožju svakog sastavnog dijela.

U Prilogu I. utvrđuju se primjenjive zaštitne mjere i standardi za temeljna prava.

U Prilogu II. navedeni su materijali za pomoć u pravilnoj primjeni tih zaštitnih mjera i standarda.

1.

NEOVISNOST I FUNKCIONALNA AUTONOMIJA

1.1.

Nacionalno tijelo za praćenje temeljnih prava („mehanizam“) trebalo bi definirati i odrediti nacionalnim zakonom u skladu s pravom EU-a, kojim bi se trebao urediti njegov mandat.

1.2.

Nacionalni pravobranitelji i nacionalne institucije za ljudska prava, uključujući nacionalne preventivne mehanizme u okviru **Fakultativnog protokola uz Konvenciju Ujedinjenih naroda protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (OPCAT)**, trebali bi sudjelovati u funkcioniranju mehanizma i imati prioritet prilikom razmatranja koga treba imenovati za praćenje.

1.3.

Nacionalnim zakonom trebalo bi zajamčiti da mehanizam može biti slobodan od bilo kakvog neprimjerenog vanjskog utjecaja i djelovati bez potrebe za traženjem ili dobivanjem vanjskih uputa. Za to je potreban visok stupanj neovisnosti i funkcionalne autonomije, što se temelji na zaštitnim mjerama utvrđenima u **OPCAT-u** i u povezanim **smjernicama o nacionalnim preventivnim mehanizmima, Pariškim načelima UN-a za nacionalne institucije za ljudska prava** kako ih tumači **Globalni savez nacionalnih institucija za ljudska prava, Rezoluciji Opće skupštine UN-a A/RES/77/224** o ulozi pučkog pravobranitelja i posredničkih institucija, **Venecijanskim načelima** Vijeća Europe i **Preporuci CM/Rec(2021)1** Odbora ministara Vijeća Europe.

1.4.

Mehanizam ne bi trebao biti institucionalno povezan s tijelima nadležnima za upravljanje azilom, granicama i migracijama.

1.5.

Mehanizam bi trebao imati funkcionalnu autonomiju i ovlast za djelovanje na vlastitu inicijativu, među ostalim tijekom nacionalnih izvanrednih stanja te u kriznim situacijama i situacijama više sile, kako je definirano u pravu EU-a.

1.6.

Mehanizam bi trebao uspostaviti vlastite radne postupke i metode u okviru svojih ovlasti.

1.7.

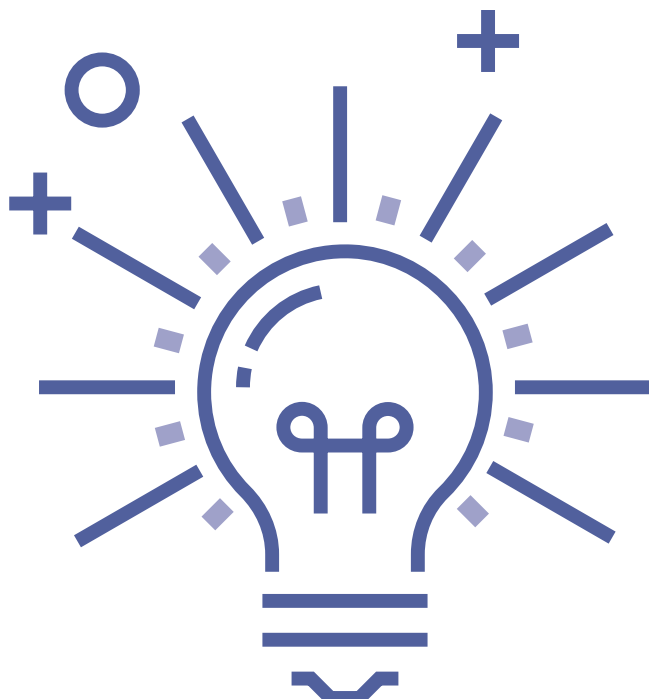
Osoblje mehanizma trebalo bi zapošljavati transparentnim postupcima koji se temelje na zaslugama, kao što su oni koji se upotrebljavaju za osoblje zakonski neovisnih državnih tijela.

1.8.

Osobit naglasak trebao bi biti na izbjegavanju sukoba interesa. Osoblje se ne bi smjelo baviti političkim, administrativnim ili profesionalnim aktivnostima koje nisu u skladu s njihovom neovisnošću i nepristranošću.

1.9.

Nacionalnim pravom trebalo bi zaštititi osoblje od pravne odgovornosti za profesionalne aktivnosti koje se obavljaju u dobroj vjeri u sklopu mandata mehanizma, među ostalim i nakon što osoblje napusti subjekt za praćenje.



Izvori:

- › Uredba o dubinskoj provjeri, članak 10. stavak 2.;
- › Ujedinjeni narodi (UN), **Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)** (Načela koja se odnose na status nacionalnih institucija (Pariška načela)), doneseno Rezolucijom 48/134 Opće skupštine UN-a 20. prosinca 1993., Nadležnost i odgovornosti, točka 2.;
- › Globalni savez nacionalnih institucija za ljudska prava, **General Observations of the Sub-Committee on Accreditation** (Opće napomene Pododbora za akreditiranje) (21. veljače 2018.), Opće napomene 1.1. i Opće napomene 2.4.;
- › UN, **The role of the Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law** (Uloga pučkog pravobranitelja i posredničkih institucija u promicanju i zaštiti ljudskih prava, dobrog upravljanja i vladavine prava), doneseno Rezolucijom Opće skupštine UN-a 77/224, 15. prosinca 2022., str. 2., točke (b) i (e);
- › UN, **Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment** (Fakultativni protokol uz Konvenciju protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja), 18. prosinca 2002., čl. 18.;
- › Vijeće Europe, Venecijanska komisija, **Principles on the protection and promotion of the Ombudsman institution (the Venice Principles)** (Načela zaštite i promicanja institucije pučkog pravobranitelja (Venecijanska načela)), doneseno u Mišljenju Venecijanske komisije br. 897/2017, 15.-16. ožujka 2019., načela 2., 7., 9., 14. i 23.;
- › Europski odbor za sprječavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT), **30th General Report of the CPT** (30. opće izvješće CPT-a), svibanj 2021., točke 20.-21.;
- › Vijeće Europe, Odbor ministara, **Recommendation CM/Rec(2021)1 of the Committee of Ministers to member States on the development and strengthening of effective, pluralist and independent national human rights institutions** (Preporuka CM/Rec(2021)1 Odbora ministara državama članicama za razvoj i jačanje učinkovitih, pluralističkih i neovisnih nacionalnih institucija za ljudska prava), 31. ožujka 2021., Dodatak, točke 2., 4., 11. i 13.

2.

TEMATSKI OBUHVAT

2.1.

Mehanizam bi trebao imati ovlaštenje za praćenje svih aktivnosti povezanih s državljanima trećih zemalja koji su podvrgnuti dubinskoj provjeri, bez obzira na to gdje se dubinska provjera provodi.

2.2.

Mehanizam bi također trebao imati ovlasti za praćenje svih aktivnosti povezanih s državljanima trećih zemalja čiji se zahtjevi za azil razmatraju u okviru postupka na granici.

2.3.

Ako je to primjereno i preporučljivo s obzirom na nacionalne okolnosti i operativno stanje, države članice mogu odlučiti proširiti obuhvat mehanizma na povezane aktivnosti upravljanja granicama, uključujući zaštitu državne granice, i/ili na postupak vraćanja na granici, ne dovodeći u pitanje članak 8. stavak 6. Direktive o vraćanju (**Direktiva 2008/115/EZ**).

2.4.

Mehanizam bi trebao pratiti stvarnu provedbu svih relevantnih standarda temeljnih prava EU-a. Posebnu pozornost trebalo bi pridati pristupu postupku azila, načelu zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, najboljim interesima djeteta te relevantnim standardima i zaštitnim mjerama u pogledu oduzimanja i ograničavanja slobode. Jednako tako, trebalo bi pratiti poštovanje postupovnih jamstava i dostojanstvenog postupanja i životnih uvjeta, u smislu pružanja hrane, odjeće, privremenog skloništa i zdravstvene skrbi te postupanja prema osobama u ranjivom položaju.

Izvori:

- › Uredba o dubinskoj provjeri, članak 10. stavak 2. točka (a);
- › Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, SL L 348, 24.12.2008., str. 98.–107., članak 8. stavak 6.;
- › UN, **Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)** (Načela koja se odnose na status nacionalnih institucija (Pariška načela)), doneseno Rezolucijom 48/134 Opće skupštine UN-a, 20. prosinca 1993., Nadležnost i odgovornost, točka 2. podtočka (e);
- › Globalni savez nacionalnih institucija za ljudska prava, **General Observations of the Sub-Committee on Accreditation** (Opće napomene Pododbora za akreditiranje) (21. veljače 2018.), Opće napomene 1.2.
- › UN, **The role of the Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law** (Uloga pučkog pravobranitelja i posredničkih institucija u promicanju i zaštiti ljudskih prava, dobrog upravljanja i vladavine prava), doneseno Rezolucijom Opće skupštine UN-a 77/224, 15. prosinca 2022., točka 1. podtočka (b);
- › Vijeće Europe, Venecijanska komisija, **Principles on the protection and promotion of the Ombudsman institution (the Venice Principles)** (Načela zaštite i promicanja institucije pučkog pravobranitelja (Venecijanska načela)), doneseno u Mišljenju Venecijanske komisije br. 897/2017, 15.–16. ožujka 2019., načelo 16.;
- › Vijeće Europe, Odbor ministara, **Recommendation CM/Rec(2021)1 of the Committee of Ministers to member States on the development and strengthening of effective, pluralist and independent national human rights institutions** (Preporuka CM/Rec(2021)1 Odbora ministara državama članicama za razvoj i jačanje učinkovitih, pluralističkih i neovisnih nacionalnih institucija za ljudska prava), 31. ožujka 2021., Dodatak, točka 3.

3.

OVLASTI MEHANIZMA PRAĆENJA

3.1.

Mehanizam bi trebao imati potreban oblik i razinu ovlasti za provođenje povremenih provjera na licu mjesta, kao i nasumičnih i nenajavljenih provjera, na temelju procjene rizika za temeljna prava ili izvješća o navodnim kršenjima prava.

3.2.

Nadležna tijela trebala bi olakšati rad mehanizma bez nepotrebnih zemljopisnih ili postupovnih ograničenja.

3.3.

Ne dovodeći u pitanje točku 3.11., mehanizam bi trebao imati neometan pristup promatranju svih aktivnosti tijekom dubinske provjere i postupaka azila na granici u bilo kojem trenutku.

3.4.

Mehanizam bi trebao imati mogućnost obratiti se propisno certificiranim vanjskim stručnjacima u svrhu praćenja posebnih tehničkih aspekata prethodno navedenih aktivnosti za koje je potrebno posebno tehničko stručno znanje.

3.5.

Ne dovodeći u pitanje točku 3.11., osobe koje djeluju u ime mehanizma trebale bi imati neograničen pristup svim relevantnim lokacijama, pojedincima i dokumentima u bilo kojem trenutku, među ostalim u kriznim situacijama i u slučajevima više sile, kako je uređeno pravom EU-a. Relevantne lokacije uključuju objekte za prihvat i zadržavanje te sva područja u kojima se odvijaju postupci obuhvaćeni ovlastima mehanizma.

3.6.

Pristup dokumentima trebao bi uključivati datoteke, evidenciju, zapise, videozapise i sve elektroničke sustave i evidencije relevantne za ovlasti mehanizma. Medicinsku dokumentaciju trebalo bi pregledavati samo kvalificirano zdravstveno osoblje.

3.7.

Mehanizam bi trebao imati pravo na razgovor sa svim uključenim organizacijama i osobama u povjerljivom okruženju, uz pomoć usmenih prevoditelja, ako se to smatra potrebnim.

3.8.

Mehanizam bi trebao imati pravo „promatranja u sjeni” dubinske provjere, uzimanja otisaka prstiju, registracije i obrade zahtjeva za azil uz odgovarajuće mjere opreza u pogledu povjerljivosti, zaštite osobnih podataka, načela „nenanošenja štete” te sigurnosti i zaštite svih uključenih osoba.

3.9.

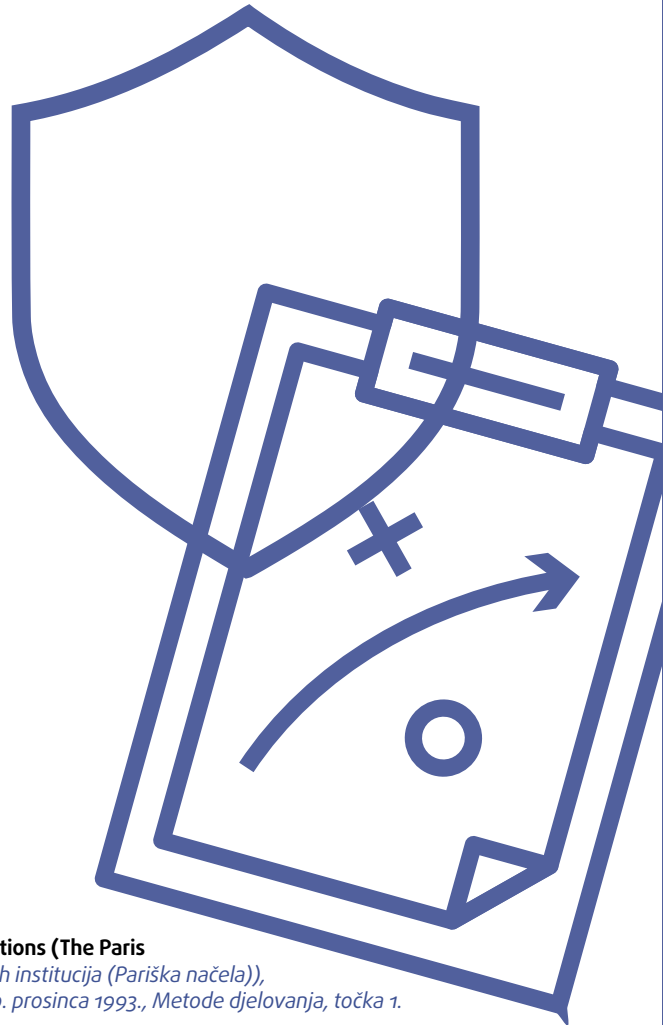
Mehanizam bi trebao imati pravo snimati (fotografirati, snimati videozapise i/ili zvučne zapise) svoje aktivnosti na bilo kojem mjestu i u bilo kojem trenutku, uz poštovanje privatnosti, načela „nenanošenja štete”, sigurnosti i zaštite.

3.10.

Osobe koje djeluju u ime mehanizma moraju poštovati nacionalno zakonodavstvo države članice, sve dok je to u skladu s pravom EU-a i ne ugrožava izvršavanje njihovih zadaća.

3.11.

Osobe koje djeluju u ime mehanizma i koje trebaju pregledati klasificirane podatke ili ući na lokacije s ograničenim pristupom zbog javne sigurnosti trebale bi imati pravo na odgovarajuće uvjerenje o sigurnosnoj provjeri.



Izvori:

- › Uredba o dubinskoj provjeri, članak 10. stavak 2.;
- › **UN, Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)** (Načela koja se odnose na status nacionalnih institucija (Pariška načela)), doneseno Rezolucijom 48/134 Opće skupštine UN-a, 20. prosinca 1993., Metode djelovanja, točka 1. podtočka (b);
- › **Globalni savez nacionalnih institucija za ljudska prava, General Observations of the Sub-Committee on Accreditation** (Opće napomene Pododbora za akreditiranje) (21. veljače 2018.), Opće napomene 2.6.
- › **UN, The role of the Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law** (Uloga pučkog pravobranitelja i posredničkih institucija u promicanju i zaštiti ljudskih prava, dobrog upravljanja i vladavine prava), doneseno Rezolucijom Opće skupštine UN-a 77/224, 15. prosinca 2022., točka 1. podtočka (b);
- › **UN, Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment** (Fakultativni protokol uz Konvenciju protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja), 18. prosinca 2002., članak 20. stavci od (a) do (d);
- › **Vijeće Europe, Venecijanska komisija, Principles on the protection and promotion of the Ombudsman institution (the Venice Principles)** (Načela zaštite i promicanja institucije pučkog pravobranitelja (Venecijanska načela)), doneseno u Mišljenju Venecijanske komisije br. 897/2017, 15.-16. ožujka 2019., načelo 16.;
- › **Vijeće Europe, Odbor ministara, Recommendation CM/Rec(2021)1 of the Committee of Ministers to member States on the development and strengthening of effective, pluralist and independent national human rights institutions** (Preporuka CM/Rec(2021)1 Odbora ministara državama članicama za razvoj i jačanje učinkovitih, pluralističkih i neovisnih nacionalnih institucija za ljudska prava), 31. ožujka 2021., Dodatak, točka 3.

4. OLAKŠAVANJE ISTRAGA

4.1.

Mehanizam bi trebao imati sustav za evidentiranje navoda o kršenjima temeljnih prava koje prikuplja tijekom praćenja. Ako je to potrebno, također bi trebao prikupljati potrebne informacije i dokaze koji bi mogli omogućiti pokretanje istraga.

4.2.

Trebao bi imati pravo na primanje pritužbi od svih uključenih osoba – navodnih žrtava, svjedoka i drugih upućenih subjekata – te na upućivanje tih osoba drugim subjektima koji obrađuju pritužbe, prema potrebi.

4.3.

Osobe koje djeluju u ime mehanizma trebale bi poštovati povjerljivost primljenih informacija i korištenih izvora.

4.4.

Kad utvrdi potkrijepljene navode o kršenju temeljnih prava, mehanizam bi trebao imati pravo izravno komunicirati s nadležnim istražnim tijelima, pokrenuti brze i učinkovite istrage koje provode unutarnja disciplinska tijela i/ili tužitelji. Ta bi se mogućnost također trebala odnositi na potkrijepljena izvješća o kršenjima prava koja su se mogla dogoditi izvan opsega dubinske provjere i postupka azila na granici, posebno ako se odnose na ponašanje povezano s kaznenim djelom.

4.5.

Mehanizam bi trebao pratiti napredak istraga koje je pokrenuo i izvješćivati o tome na temelju informacija koje primi od istražnih tijela.

4.6.

Ako mehanizam ima vlastite istražne ovlasti, istrage potkrijepljenih navoda o kršenjima temeljnih prava ili istrage nakon pojedinačnih pritužbi trebale bi se interno pokrenuti na temelju ovlasti i postupaka samog subjekta koji provodi praćenje.

Izvori:

- › Uredba o dubinskoj provjeri, članak 10. stavak 2. točka (b);
- › UN, **Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)** (Načela koja se odnose na status nacionalnih institucija (Pariška načela)), doneseno Rezolucijom 48/134 Opće skupštine UN-a, 20. prosinca 1993., Dodatna načela o statusu povjerenstava s kvazisudskom nadležnošću;
- › Globalni savez nacionalnih institucija za ljudska prava, **General Observations of the Sub-Committee on Accreditation** (Opće napomene Pododbora za akreditiranje) (21. veljače 2018.), Opće napomene 2.9.
- › Vijeće Europe, Venecijanska komisija, **Principles on the protection and promotion of the Ombudsman institution (the Venice Principles)** (Načela zaštite i promicanja institucije pučkog pravobranitelja (Venecijanska načela)), doneseno u Mišljenju Venecijanske komisije br. 897/2017, 15.–16. ožujka 2019., načelo 15.;
- › Europski odbor za sprječavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT), **30th General Report of the CPT** (30. Opće izvješće CPT-a), svibanj 2021., točka 21.;
- › Vijeće Europe, Odbor ministara, *Recommendation CM/Rec(2021)1 of the Committee of Ministers to member States on the development and strengthening of effective, pluralist and independent national human rights institutions* (Preporuka CM/Rec(2021)1 Odbora ministara državama članicama za razvoj i jačanje učinkovitih, pluralističkih i neovisnih nacionalnih institucija za ljudska prava), 31. ožujka 2021., Dodatak, točka 14.

5.

OSOBLJE I STRUČNO ZNANJE

5.1.

Mehanizam bi trebao raspolagati odgovarajućim osobljem za provedbu svoje misije.

5.2.

Mehanizam bi trebao primjenjivati multidisciplinarni pristup na način da u najvećoj mogućoj mjeri uključuje pravnike, zdravstvene radnike, psihologe, forenzičke stručnjake, stručnjake za zaštitu djece te usmene prevoditelje/kulturne posrednike u timovima za praćenje. Ti bi timovi trebali biti raznoliki u smislu rodnog sastava i iskustva. Zdravstveni radnici trebali bi imati iskustvo u procjeni fizičkih ili psiholoških ozljeda ili znakova lošeg postupanja i traume.

Izvori:

- › Uredba o dubinskoj provjeri, članak 10. stavak 2.;
- › UN, **Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)** (Načela koja se odnose na status nacionalnih institucija (Pariška načela)), doneseno Rezolucijom 48/134 Opće skupštine UN-a 20. prosinca 1993., Nadležnosti i odgovornosti, točka 3. podtočka (e) te Sastav i jamstva neovisnosti i pluralizma, točka 1.;
- › Globalni savez nacionalnih institucija za ljudska prava, **General Observations of the Sub-Committee on Accreditation** (Opće napomene Pododbora za akreditiranje) (21. veljače 2018.), Opće napomene 1.7.
- › UN, **The role of the Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law** (Uloga pučkog pravobranitelja i posredničkih institucija u promicanju i zaštiti ljudskih prava, dobrog upravljanja i vladavine prava), doneseno Rezolucijom 77/224 Opće skupštine UN-a, 15. prosinca 2022., točka 2. podtočka (b) i točka 10. podtočka (a);
- › UN, **Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment** (Fakultativni protokol uz Konvenciju protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja), 18. prosinca 2002., članak 18. stavak 2.;
- › Vijeće Europe, Venecijanska komisija, **Principles on the protection and promotion of the Ombudsman institution (the Venice Principles)** (Načela zaštite i promicanja institucije pučkog pravobranitelja (Venecijanska načela)), doneseno u Mišljenju Venecijanske komisije br. 897/2017, 15.–16. ožujka 2019., načelo 8.

5.3.

Osoblje zaduženo za praćenje trebalo bi posjedovati relevantno znanje i iskustvo u pogledu standarda u području ljudskih i temeljnih prava, kako su utvrđeni međunarodnim i nacionalnim pravom te pravom EU-a i relevantnom sudskom praksom. Također bi trebalo raspolagati teoretskim znanjem i praktičnim iskustvom u praćenju poštovanja temeljnih prava, uz dobro poznavanje načela, postupaka i tehnika praćenja. Također bi trebalo imati praktično iskustvo u ocjenjivanju proporcionalnosti u pogledu primjene sile i iskustvo u radu sa subjektima u izvršavanju zakonodavstva.

5.4.

Osoblje koje obavlja zadaće praćenja trebalo bi posjedovati dobro znanje o pravu EU-a u području azila, dubinske provjere, upravljanja granicama i vraćanja, uključujući posebne potrebe osoba u ranjivom položaju i trgovinu ljudima.

5.5.

Mehanizmom bi osoblju trebalo pružiti osposobljavanje, među ostalim i osposobljavanje na radnom mjestu.

5.6.

Države članice potiču se da zatraže pomoć Agencije Europske unije za temeljna prava (FRA) u razvoju metodologija praćenja i osposobljavanju promatrača.

5.7.

Mehanizam bi trebao objediniti znanje drugih mehanizama za praćenje ljudskih prava, nevladinih organizacija i drugih aktera koji djeluju u području temeljnih prava i migracija, kao i akademskih i drugih kvalificiranih stručnjaka, a da se pritom ne ugrozi neovisnost mehanizma.

6.

RESURSI I FINANCIRANJE

6.1.

Države članice trebale bi mehanizmu osigurati odgovarajuća financijska sredstva.

6.2.

Financiranje mehanizma za praćenje trebalo bi biti u skladu s načelom neovisnosti i imati vlastitu proračunsku liniju. To se može postići na način da se dodjela sredstava provodi po uzoru na financiranje drugih neovisnih statutarne tijela, kao što su institucije pučkih pravobranitelja, tijela za osiguravanje ravnopravnosti i institucije za ljudska prava. S mehanizmom bi trebalo provesti smisleno savjetovanje o njegovu nacrtu proračuna za iduću financijsku godinu.

6.3.

Financiranje mehanizma trebalo bi biti dostatno i održivo za njegove zadaće praćenja, zapošljavanje prikladno kvalificiranog osoblja, uključujući administrativnu i financijsku potporu te nabavu potrebne opreme, uz redovne aktivnosti osposobljavanja i druge zadaće.

6.4.

Mehanizmu bi trebalo omogućiti pristup relevantnim fondovima EU-a.

Izvori:

- › Uredba o dubinskoj provjeri, uvodna izjava 28. i članak 10. stavak 4.;
- › Uredba (EU) 2021/1148 Europskog parlamenta i Vijeća od 7. srpnja 2021. o uspostavi, u okviru Fonda za integrirano upravljanje granicama, Instrumenta za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (SL L 251, 15.7.2021., str. 48.);
- › Uredba (EU) 2021/1147 Europskog parlamenta i Vijeća od 7. srpnja 2021. o uspostavi Fonda za azil, migracije i integraciju (SL L 251, 15.7.2021., str. 1.);
- › UN, **Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)** (Načela koja se odnose na status nacionalnih institucija (Pariška načela)), doneseno Rezolucijom 48/134 Opće skupštine UN-a 20. prosinca 1993., Sastav i jamstva neovisnosti i pluralizma, točka 2.;
- › Globalni savez nacionalnih institucija za ljudska prava, **General Observations of the Sub-Committee on Accreditation** (Opće napomene Pododbora za akreditiranje) (21. veljače 2018.), Opće napomene 2.4.
- › UN, **The role of the Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law** (Uloga pučkog pravobranitelja i posredničkih institucija u promicanju i zaštiti ljudskih prava, dobrog upravljanja i vladavine prava), doneseno Rezolucijom 77/224 Opće skupštine UN-a, 15. prosinca 2022., točka 2. podtočka (b) i točka 5.;
- › UN, **Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment** (Fakultativni protokol uz Konvenciju protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja), 18. prosinca 2002., članak 18. stavak 3.;
- › Vijeće Europe, Venecijanska komisija, **Principles on the protection and promotion of the Ombudsman institution (the Venice Principles)** (Načela zaštite i promicanja institucije pučkog pravobranitelja (Venecijanska načela)), doneseno u Mišljenju Venecijanske komisije br. 897/2017, 15.-16. ožujka 2019., načelo 21.;
- › Vijeće Europe, Odbor ministara, **Recommendation CM/Rec(2021)1 of the Committee of Ministers to member States on the development and strengthening of effective, pluralist and independent national human rights institutions** (Preporuka CM/Rec(2021)1 Odbora ministara državama članicama o razvoju i jačanju učinkovitih, pluralističkih i neovisnih nacionalnih institucija za ljudska prava), 31. ožujka 2021., Dodatak, točka 6.

7.

IZVJEŠĆIVANJE, TRANSPARENTNOST I ODGOVORNOST

7.1.

Mehanizam bi trebao iznositi svoje zaključke i preporuke nadležnim državnim tijelima i nacionalnom parlamentu.

7.2.

Mehanizam bi trebao objavljivati posebno godišnje javno izvješće o svojem radu na praćenju, uključujući ključne nalaze i preporuke, te bi mu trebalo omogućiti da se osvrne na javno mnijenje izravno ili putem medija.

7.3.

Izvješće bi trebalo podijeliti sa svim relevantnim dionicima, kao što su relevantna nacionalna i javna tijela, tijela odgovorna za upravljanje fondovima EU-a, tijela zadužena za pripremu nacionalnih strategija za azil i migracije te Europska komisija, Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex), Agencija Europske unije za azil i FRA.

7.4.

Mehanizam bi trebao izveštivati o korektivnim mjerama koje nadležna državna tijela poduzimaju kao odgovor na njegove preporuke.

7.5.

Mehanizam bi trebao redovito ocjenjivati svoje osnovne aktivnosti na temelju predviđanja (*ex ante*) i stvarnih rezultata (*ex post*).

7.6.

Rad mehanizma trebalo bi redovito ocjenjivati u pogledu njegove djelotvornosti, učinkovitosti i neovisnosti. Ta bi se evaluacija trebala temeljiti na nepristranim pokazateljima, standardima i kriterijima koji proizlaze iz **postupka redovite akreditacije** za nacionalne institucije za ljudska prava. Evaluacija bi se trebala provoditi s ciljem povećanja transparentnosti, procjene neovisnosti mehanizma i pružanja informacija o donošenju odluka o financiranju.

Izvori:

- › Uredba o dubinskoj provjeri, članak 10. stavak 2.;
- › Uredba (EU) 2024/1351 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o upravljanju azilom i migracijama, izmjeni uredbi (EU) 2021/1147 i (EU) 2021/1060 i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 604/2013, SL L 2024/1351, 22.5.2024., članak 7. stavak 1. točka (c) i članak 9. stavak 3. točka (e);
- › UN, **Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)** (Načela koja se odnose na status nacionalnih institucija za promicanje i zaštitu ljudskih prava (Pariška načela)), doneseno Rezolucijom 48/134 Opće skupštine UN-a 20. prosinca 1993., Nadležnost i odgovornosti, točka 3. podtočka (a) i Metode djelovanja, točka 1. podtočka (c);
- › Globalni savez nacionalnih institucija za ljudska prava, **General Observations of the Sub-Committee on Accreditation** (Opće napomene Pododbora za akreditiranje) (21. veljače 2018.), Opće napomene 1.6. i Opće napomene 2.5.;
- › UN, **The role of the Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law** (Uloga pučkog pravobranitelja i posredničkih institucija u promicanju i zaštiti ljudskih prava, dobrog upravljanja i vladavine prava), doneseno Rezolucijom 77/224 Opće skupštine UN-a, 15. prosinca 2022., točka 6. i točka 10. podtočka (c);
- › UN, **Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment** (Fakultativni protokol uz Konvenciju protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja), 18. prosinca 2002., članak 19. stavak (b) i članak 23.;
- › Vijeće Europe, Venecijanska komisija, **Principles on the protection and promotion of the Ombudsman institution (the Venice Principles)** (Načela zaštite i promicanja institucije pučkog pravobranitelja (Venecijanska načela)), doneseno u Mišljenju Venecijanske komisije br. 897/2017, 15.-16. ožujka 2019., načelo 20.

8.

SINERGIJE S POSTOJEĆIM MEHANIZMIMA PRAĆENJA

8.1.

Mehanizam bi trebao osigurati usklađenost i komplementarnost s nacionalnim pučkim pravobraniteljima i nacionalnim institucijama za ljudska prava, uključujući nacionalne preventivne mehanizme u okviru **OPCAT-a**, te održavati programe suradnje i radne odnose s njima ako nisu određeni mehanizmom ili ako u njemu ne sudjeluju.

8.2.

Mehanizam bi u programu svojeg rada trebao uzeti u obzir informacije trećih strana, uključujući statutarne nacionalna tijela za ljudska prava, nevladine organizacije, subjekte EU-a i međunarodne organizacije, te održavati programe suradnje i radne odnose s njima kako bi se u najvećoj mogućoj mjeri povećale sinergije i ojačala zaštita temeljnih prava.

8.3.

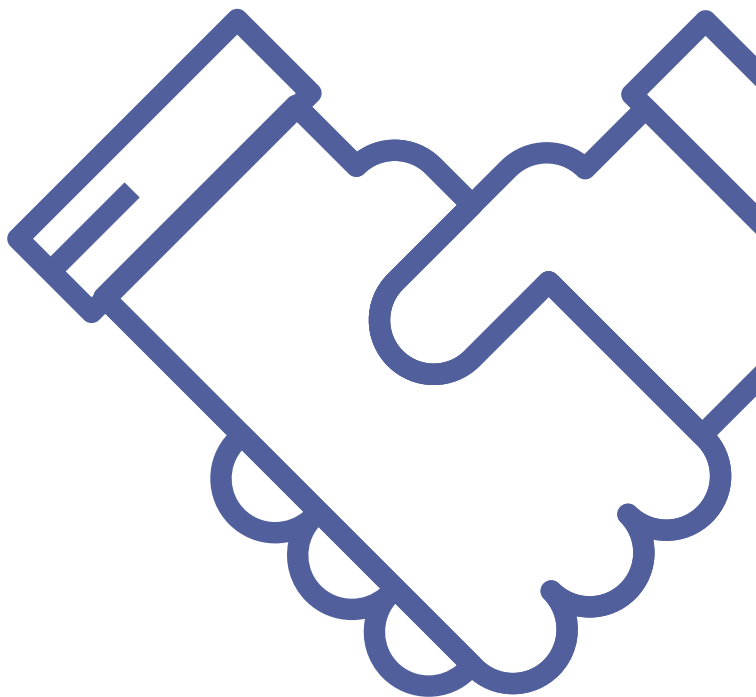
Kako bi se izbjeglo udvostručavanje, zadaće i aktivnosti mehanizma trebale bi biti osmišljene na način da se temelje na postojećim ovlaštenjima za praćenje na nacionalnoj razini (npr. nacionalne institucije za ljudska prava i institucije pučkih pravobranitelja, nacionalni preventivni mehanizmi i sustavi za praćenje prisilnog vraćanja uspostavljeni u skladu s Direktivom o vraćanju (**Direktiva 2008/115/EZ**), regionalnoj razini (npr. Vijeće Europe) i međunarodnoj razini (npr. UN).

8.4.

Mehanizam bi o svojim nalazima i preporukama trebao obavješćivati Europsku komisiju za **mehanizam evaluacije i praćenja schengenske pravne stečevine**, Frontex za procjene ranjivosti provedene u skladu s **Uredbom (EU) 2019/1896**, Agenciju Europske unije za azil za mehanizam za praćenje operativne i tehničke primjene zajedničkog europskog sustava azila u skladu s **Uredbom (EU) 2021/2303** i nacionalne odbore za praćenje zadužene za osiguravanje zahtjeva u pogledu uvjetovanosti za sve relevantne fondove EU-a, posebno za fondove EU-a za migracije i upravljanje granicama.

8.5.

Zadaćama i aktivnostima mehanizma ne bi se trebale dovoditi u pitanje aktivnosti Frontexova službenika za temeljna prava te bi se one trebale podupirati u skladu s **Uredbom (EU) 2019/1896**; isto vrijedi za mehanizam za praćenje operativnih i tehničkih primjena zajedničkog europskog sustava azila u skladu s **Uredbom (EU) 2021/2303** (Uredba o Agenciji EU-a za azil), uključujući međusobnu upotrebu nalaza i preporuka kao izvora informacija. Kako bi se to postiglo, mehanizmom bi se trebalo nastojati u najvećoj mogućoj mjeri povećati sinergije s prethodno navedenim, među ostalim, putem razmjene informacija.



Izvori:

- › Uredba o dubinskoj provjeri, uvodna izjava 27. i članak 10. stavak 3.;
- › Uredba Vijeća (EU) 2022/922 od 9. lipnja 2022. o uspostavi i funkcioniranju mehanizma evaluacije i praćenja za provjeru primjene schengenske pravne stečevine i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1053/2013, SL L 160, 15.6.2022., str. 1.–27., čl. 11.;
- › Uredba (EU) 2019/1896 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2019. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i stavljanju izvan snage uredaba (EU) br. 1052/2013 i (EU) 2016/1624, SL L 295, 14.11.2019., str. 1.–131.;
- › Uredba (EU) 2021/2303 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 2021. o Agenciji Europske unije za azil i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 439/2010, SL L 468, 30.12.2021., str. 1.–54.;
- › Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, SL L 348, 24.12.2008., str. 98.–107., članak 8. stavak 6.;
- › UN, **Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)** (Načela koja se odnose na status nacionalnih institucija (Pariška načela)), doneseno Rezolucijom 48/134 Opće skupštine UN-a, 20. prosinca 1993., Metode djelovanja, točka 3. podtočka (f);
- › Globalni savez nacionalnih institucija za ljudska prava, **General Observations of the Sub-Committee on Accreditation** (Opće napomene Pododbora za akreditiranje) (21. veljače 2018.), Opće napomene 1.5.
- › UN, **The role of the Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law** (Uloga pučkog pravobranitelja i posredničkih institucija u promicanju i zaštiti ljudskih prava, dobrog upravljanja i vladavine prava), doneseno Rezolucijom Opće skupštine UN-a 77/224, 15. prosinca 2022., točka 10. podtočka (d);
- › Vijeće Europe, Odbor ministara, *Recommendation CM/Rec(2021)1 of the Committee of Ministers to member States on the development and strengthening of effective, pluralist and independent national human rights institutions* (Preporuka CM/Rec(2021)1 Odbora ministara državama članicama za razvoj i jačanje učinkovitih, pluralističkih i neovisnih nacionalnih institucija za ljudska prava), 31. ožujka 2021., Dodatak, točka 12. i točka 15. podtočka (a).

9.

SURADNJA S DRUGIM NADLEŽNIM TIJELIMA I DIONICIMA

9.1.

Zakonodavstvo o nacionalnom mehanizmu praćenja trebalo bi sadržavati upućivanje na dužnost nacionalnih tijela nadležnih za upravljanje azilom, granicama i migracijama da, prema potrebi, surađuju s mehanizmom, uključujući putem redovne razmjene informacija, kako je propisano u članku 3. stavku 1. točki (e) **Uredbe (EU) 2019/1896**.

9.2.

Nacionalnim zakonodavstvom trebalo bi biti istaknuto da su nacionalna tijela zadužena za upravljanje azilom, granicama i migracijama dužna poštovati ovlaštenja mehanizma za praćenje te da bi trebala biti obaviještena o svim smjernicama koje izda tijelo za praćenje, u okviru konstruktivnog i prijateljskog radnog odnosa.

9.3.

Mehanizam bi trebao uspostaviti i održavati bliske veze te se redovito savjetovati s **nacionalnim tijelima za zaštitu podataka i Europskim nadzornikom za zaštitu podataka**.

9.4.

Mehanizam bi također trebao razmotriti suradnju, prema potrebi, s drugim relevantnim subjektima EU-a, međunarodnim organizacijama, nevladinim organizacijama i drugim statutarnim javnim tijelima koja su neovisna o tijelima koja provode dubinsku provjeru i postupke azila na granici. U okviru te suradnje trebalo bi poštovati načelo povjerljivosti.

9.5.

Mehanizmi u EU-u trebali bi istražiti načine uspostave platformi za razmjenu iskustava.

Izvori:

- › Uredba o dubinskoj provjeri, članak 10. stavak 2.;
- › Uredba o europskoj graničnoj i obalnoj straži (EU) 2019/1896, članak 3. stavak 1. točka (e);
- › Uredba o upravljanju azilom i migracijama (EU) 2024/1351, članak 7. stavak 1. točka (c) i članak 9. stavak 3. točka (e);
- › Agencija Europske unije za azil, **Management Board Decision No. 161 of 13 March 2024 establishing a common methodology for the monitoring mechanism on the operational and technical application of the Common European Asylum System (Odluka Upravnog odbora br. 161 od 13. ožujka 2024. o uspostavi zajedničke metodologije za mehanizam praćenja operativne i tehničke primjene zajedničkog europskog sustava azila)**, EUAA/MB/2024/070;
- › UN, **Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)** (Načela koja se odnose na status nacionalnih institucija (Pariška načela)), doneseno Rezolucijom 48/134 Opće skupštine UN-a, 20. prosinca 1993., Nadležnost i odgovornosti, točka 3. podtočka (e);
- › Globalni savez nacionalnih institucija za ljudska prava, **General Observations of the Sub-Committee on Accreditation** (Opće napomene Pododbora za akreditiranje) (21. veljače 2018.), Opće napomene 1.9.
- › UN, **The role of the Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law** (Uloga pučkog pravobranitelja i posredničkih institucija u promicanju i zaštiti ljudskih prava, dobrog upravljanja i vladavine prava), doneseno Rezolucijom Opće skupštine UN-a 77/224, 15. prosinca 2022., točka 10. podtočka (d);
- › Vijeće Europe, Odbor ministara, **Recommendation CM/Rec(2021)1 of the Committee of Ministers to member States on the development and strengthening of effective, pluralist and independent national human rights institutions** (Preporuka CM/Rec(2021)1 Odbora ministara državama članicama za razvoj i jačanje učinkovitih, pluralističkih i neovisnih nacionalnih institucija za ljudska prava), 31. ožujka 2021., Dodatak, točka 15.

PRILOG I.

PRIMJENJIVE ZAŠTITNE MJERE I STANDARDI: OKVIR TEMELJNIH I LJUDSKIH PRAVA

POVELJA EUROPSKE UNIJE O TEMELJNIM PRAVIMA

Povelja Europske unije o temeljnim pravima (dalje u tekstu „Povelja“), koja ima istu pravnu vrijednost kao i osnivački ugovori EU-a, temeljni je instrument u okviru primarnog prava EU-a za praćenje poštovanja temeljnih prava. Povelja se primjenjuje na sve institucije, agencije i tijela EU-a te na države članice EU-a kad provode pravo Europske Unije (članak 51. stavak 1. Povelje). Pravo EU-a, uključujući Povelju, ima prednost nad oprečnim nacionalnim zakonodavstvom. Izvješće FRA-e naslovljeno *Primjena Povelje Europske unije o temeljnim pravima u izradi zakonodavstva i oblikovanju politika na nacionalnoj razini – Smjernice (listopad 2018.)* sadrži dodatne smjernice o primjeni Povelje.

U Povelji se utvrđuju prava i načela na temelju kojih se uređuje praćenje. Ona najrelevantnija za postupak dubinske provjere i postupke na granici u području azila jesu sljedeća:

- ljudsko dostojanstvo (članak 1.),
- pravo na život (članak 2.),
- pravo na integritet osobe (članak 3.),
- zabrana mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kazne (članak 4.),
- zabrana trgovanja ljudima (članak 5.),
- pravo na slobodu i sigurnost (članak 6.),
- pravo na privatni i obiteljski život (članak 7.),
- zaštita osobnih podataka (članak 8.),
- pravo na vlasništvo (članak 17.),
- pravo na azil i zaštitu u slučaju udaljavanja, protjerivanja ili izručenja (članci 18. i 19.),
- nediskriminacija (članak 21.),
- prava djeteta (članak 24.),
- pravo na dobru upravu (članak 41. – obvezujuće za države članice kao opće načelo prava EU-a), i
- pravo na djelotvoran pravni lijek (članak 47.).

U skladu s člankom 52. stavkom 3. Povelje, prava iz Povelje koja odgovaraju pravima iz Europske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP) treba tumačiti na način da imaju isto značenje i područje primjene. U skladu s člankom 15. Europske konvencije o ljudskim pravima, neka su prava neotuđiva, čak i u izvanrednim situacijama, kao što je pravo na život, zabrana mučenja i drugi oblici lošeg postupanja te zabrana prisilnog udaljenja ili vraćanja.

U opsežnoj sudskoj praksi **Suda Europske unije** ta su prava tumačena u kontekstu granica, migracija i azila – vidjeti predmete navedene u *Priručniku o europskom pravu u području azila, zaštite granica i imigracije* (prosinac 2020.).

EUROPSKA KONVENCIJA O LJUDSKIM PRAVIMA

U skladu s člankom 52. stavkom 3. Povelje, prava iz Povelje koja su uvrštena u **Europsku konvenciju o ljudskim pravima** (EKLJP) i njezine Protokole moraju se tumačiti na isti način kao i jednakovrijedna prava u Europskoj konvenciji o ljudskim pravima. To znači da se prilikom određivanja značenja i sadržaja prava utvrđenih u Povelji i Europskoj konvenciji o ljudskim pravima mora uzeti u obzir **sudska praksa Europskog suda za ljudska prava** (ESLJP). To vrijedi za mnoga prava iz Povelje.

MEĐUNARODNI PRAVNI INSTRUMENTI

Osim prava EU-a, države članice moraju poštovati ne samo prava zaštićena EKLJP-om, nego i druge **regionalne i međunarodne pravne instrumente u području ljudskih prava i instrumente u području prava izbjeglica**, kao i druge **međunarodne instrumente** čije su potpisnice. Pregled tih univerzalnih i regionalnih instrumenata koje su ratificirale države članice EU-a dostupan je u *Priručniku o europskom pravu u području azila, zaštite granica i imigracije* (prosinac 2020., prilozi od 2. do 4.) agencije FRA, Europskog suda za ljudska prava i Vijeća Europe.

Kako bi usmjerili njihovu provedbu, UN i Vijeće Europe izdali su pravno neobvezujuće **preporuke, alate i standarde**. Sljedeće bi moglo biti posebno korisno za rad na praćenju u kontekstu postupaka dubinske provjere i postupaka azila na granici:

- *Temeljna načela UN-a o upotrebi sile i vatrenog oružja od strane službenika kaznenog progona* (1990.),
- Ured Visokog povjerenika za ljudska prava (OHCHR), *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders* (Preporučena načela i smjernice o ljudskim pravima na međunarodnim granicama) (2014.),
- OHCHR, *Guidance on less-lethal weapons in law enforcement* (Smjernice o manje smrtonosnom oružju u kaznenom progono) (2020.),
- OHCHR, *Manual on human rights monitoring – Chapter 26, Monitoring and protecting human rights in the context of migration* (Priručnik o praćenju ljudskih prava – poglavlje 26., Praćenje i zaštita ljudskih prava u kontekstu migracija) (2022.),
- **Standardi u vezi sa zadržavanjem migranata** Europskog odbora za sprječavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja.

RELEVANTNO PRAVO EU-a

Opći okvir za djelovanje EU-a u tom području utvrđen je u Glavi V. (Područje slobode, sigurnosti i pravde) **Ugovora o funkcioniranju Europske unije**. U području granica, azila i imigracije EU je donio brojne pravne instrumente. U tablici 1. navedeni su najrelevantniji instrumenti za praćenje temeljnih prava u kontekstu dubinske provjere i postupaka azila na granici. Promatrači bi trebali dobro poznavati te instrumente, a posebno odredbe o zaštiti temeljnih prava koje su u njima sadržane.

Posebnim područjem prava EU-a uređeni su **opsežni informacijski (IT) sustavi** u području upravljanja granicama i migracijama. EU je osnovao njih šest. Promatrači bi trebali posjedovati razumnu razinu znanja o relevantnim informacijskim sustavima i načinima njihove podrške u vezi s postupcima dubinske provjere i postupcima azila na granicama. Upotreba takvih baza podataka utječe na različita temeljna prava, kao što su pravo na zaštitu osobnih podataka, pravo na poštovanje privatnog života, pravo na azil, prava djeteta, pravo na dobru upravu i pravo na djelotvoran pravni lijek. U poglavlju 2. *Priručnika o europskom pravu u području azila, zaštite granica i imigracije – izdanje iz 2020.* (prosinac 2020.) navedene su dodatne informacije o tim informacijskim sustavima i njihovim posljedicama za temeljna prava. U Priručniku o europskom zakonodavstvu o zaštiti podataka – izdanje iz 2018. objašnjeni su relevantni standardi zaštite podataka.

Tablica 1.: Relevantni instrumenti prava EU-a

Instrument prava EU-a	Predmet (odabrano)	Nije primjenjivo na (države članice)
Uredba o dubinskoj provjeri (Uredba (EU) 2024/1356)	Utvrđivanje zajedničkih pravila za provjere identiteta, sigurnosti, zdravlja i ranjivosti u slučaju novih dolazaka i migranata u nezakonitoj situaciji	Irska
Uredba o postupku azila (Uredba (EU) 2024/1348)	Dužnost utvrđivanja i upućivanja zahtjeva za azil; uspostava postupka za obradu zahtjeva za azil na vanjskim granicama	Danska i Irska
Uredba o kriznim situacijama i situacijama više sile (Uredba (EU) 2024/1359)	Posebna pravila (odstupanja) u okviru pravne stečevine o azilu za dolaske velikih razmjera i u slučaju „instrumentalizacije” migranata	Danska i Irska
Direktiva o vraćanju (Direktiva 2008/115/EZ)	Dužnost donošenja odluke o vraćanju državljana trećih zemalja bez dozvole za ostanak	Irska
Uredba o postupku vraćanja na granici (Uredba (EU) 2024/1349)	Utvrđivanje zajedničkih postupaka i standarda za vraćanje osoba čiji je zahtjev za azil odbijen u postupku azila na granici; posebna pravila (odstupanja) u kriznim situacijama	Irska
Izmijenjena Uredba o Eurodacu (Uredba (EU) 2024/1358)	Dužnost obrade podataka, uključujući biometrijske podatke podnositelja zahtjeva za azil i nezakonitih migranata	–
Direktiva o uvjetima prihvata (Direktiva (EU) 2024/1346)	Zajednička pravila o postupanju s tražiteljima azila, među ostalim i kad su zadržani; kazne za tražitelje azila koji bez odobrenja	Danska i Irska
Direktiva o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima (Direktiva 2011/36/EU)	Dužnost utvrđivanja osoba za koje se sumnja da su žrtve trgovine ljudima (članak 11.)	Irska
Uredba o kvalifikaciji (Uredba (EU) 2024/1347)	Zajednička pravila o tome tko ima pravo na međunarodnu zaštitu; usklađena prava i dužnosti korisnika međunarodne zaštite	Danska i Irska

Instrument prava EU-a	Predmet (odabrano)	Nije primjenjivo na (države članice)
Uredba o upravljanju azilom i migracijama (Uredba (EU) 2024/1351)	Zajednički okvir za upravljanje azilom i migracijama; određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil; zadržavanje tijekom postupaka transfera; pravila solidarnosti	Danska i Irska
Zakonik o schengenskim granicama (Uredba (EU) 2016/399)	Njime se uređuju provedba graničnih kontrola i zaštita državne granice (nadzor državne granice)	Cipar (granica sa suverenim područjima Ujedinjene Kraljevine Akrotiri i Dhekelia) i Irska
Uredba o europskoj graničnoj i obalnoj straži (Uredba (EU) 2019/1896)	Njome je uspostavljena europska granična i obalna straža, uključujući Frontex, kako bi se osiguralo europsko integrirano upravljanje granicama te je uređen okvir za razmjenu informacija među državama članicama te između država članica i Frontexa	Irska
Uredba o morskim granicama (Uredba (EU) br. 656/2014)	Njome se uređuju operacije nadzora morskih granica koje koordinira Frontex, uključujući pravila o iskrcavanju i odredbe o traganju i spašavanju	Irska
Direktiva o olakšavanju (Direktiva Vijeća 2002/90/EZ) i povezana Okvirna odluka (2002/946/PUP)	Dužnost uvođenja sankcija krijumčarima migranata	Irska
Uredba o sustavu ulaska/izlaska (Uredba (EU) 2017/2226)	Od kraja 2024. njome se zahtijeva elektroničko bilježenje ulazaka i izlazaka svih državljana trećih zemalja koji dolaze u EU-u radi kratkotrajnog boravka	Cipar i Irska
Uredba o Schengenskom informacijskom sustavu (Uredba (EU) 2018/1862, (EU) 2018/1861 i (EU) 2018/1860)	Njome se zahtijeva provjera postoje li upozorenja koja se odnose na državljane trećih zemalja i dodavanje upozorenja u određenim slučajevima	Cipar i Irska
Vizni informacijski sustav (Uredba (EZ) br. 767/2008)	Propisana je provjera imatelja viza prilikom ulaska i, ako je to potrebno, izlaska	Cipar i Irska
Europski informacijski sustav kaznene evidencije za državljane trećih zemalja (Uredba (EU) 2019/816)	Dijeljenje informacija o prethodnim osuđujućim presudama koje se odnose na državljane trećih zemalja	Danska i Irska
Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma , 22. rujna 2000.	Njome se uređuju mjere koje je potrebno poduzeti kako bi se omogućilo slobodno kretanje unutar schengenskog područja (tekst je uvelike izmijenjen naknadnim pravnim instrumentima EU-a)	Irska

Napomena: Tekst u stupcu „Predmet“ nije sveobuhvatan. Sadržava odabrane predmete relevantne za ove Smjernice. Tablica ne sadržava informacije o primjenjivosti ovih instrumenata na francuske i nizozemske prekomorske teritorije.

Izvor: FRA, 2024.

Primjenjivost **Direktive o vraćanju (Direktiva 2008/115/EZ)** na vanjskim granicama podliježe iznimci. Direktivom se uređuje postupak koji je potrebno primijeniti kad država članica EU-a uhiti migranta u nezakonitoj situaciji koji ne podnosi zahtjev za azil. Člankom 2. stavkom 2. točkom 2. državama članicama dopušteno je da ne primjenjuju određene odredbe Direktive na osobe koje su nadležna tijela uhitila ili zaustavila zbog nezakonitog prelaska vanjskih granica EU-a. Ta klauzula o izuzimanju ne može se primjenjivati na unutarnje granice čak i ako su ondje ponovno uvedene granične kontrole (vidjeti Sud EU-a, predmet **Arib**, C-444/17, 19. ožujka 2019., i Sud EU-a, predmet **Adde i drugi**, C-143/22, 21. rujna 2023.). Kako je prikazano u nastavku, većina država članica EU-a koje imaju vanjsku kopnenu granicu primijenila je ovu klauzulu o izuzimanju. Međutim, za njih su i dalje obvezujuće određene odredbe i zaštitne mjere iz Direktive u skladu s člankom 4. stavkom 4., uključujući zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja.

PRIMJENA KLAUZULE O IZUZIMANJU DIREKTIVE O VRAĆANJU U PREDMETIMA POVEZANIMA S VANJSKIM GRANICAMA

Države članice EU-a koje su primijenile klauzulu o izuzimanju iz članka 2. stavka 2. točke (a) Direktive o vraćanju:

- Austrija
- Belgija
- Bugarska
- Hrvatska
- Cipar
- Češka
- Danska
- Estonija
- Francuska
- Njemačka
- Grčka
- Mađarska
- Italija
- Latvija
- Litva
- Malta
- Nizozemska
- Poljska
- Portugal
- Rumunjska
- Slovenija
- Španjolska
- Švedska.

Države članice EU-a koje nisu primijenile klauzulu o izuzimanju iz članka 2. stavka 2. točke (a) Direktive o vraćanju:

- Finska
- Luksemburg
- Slovačka.

Direktiva o vraćanju nije obvezujuća za Irsku.

PRILOG II.

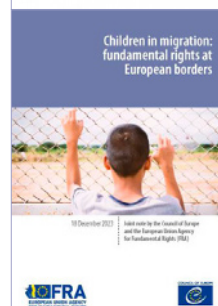
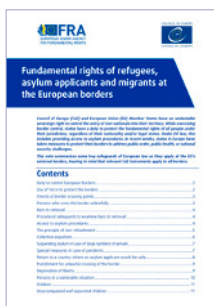
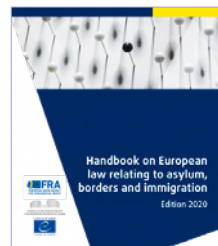
SMJERNICE FRA-e I OSTALI MATERIJALI O PRIMJENJIVIM EUROPSKIM STANDARDIMA

U prosincu 2020. FRA, Europski sud za ljudska prava i Vijeće Europe objavili su treće izdanje *Priručnika o europskom pravu u području azila, granica i imigracije*. U ažuriranom priručniku, dostupnom na mnogim službenim jezicima EU-a, razmatra se relevantno pravo u području azila, granica i migracija koje potječe iz obaju europskih pravnih sustava: EU-a i Vijeća Europe (osobito vidjeti poglavlja 1., 2., 4., 5., 7. i 10.). Priručnik je namijenjen pravnim stručnjacima, sucima, tužiteljima, imigracijskim službenicima i nevladinim organizacijama u državama članicama EU-a i državama članicama Vijeća Europe.

FRA i Vijeće Europe objavili su sažetak **ključnih zaštitnih mjera europskog prava za migrante, tražitelje azila i izbjeglice koje se primjenjuju na vanjskim granicama EU-a** (ožujak 2020.), **Europskih standarda o pravnim lijekovima, mehanizmima podnošenja pritužbi i djelotvornim istragama na granicama** (**European standards on legal remedies, complaints mechanisms and effective investigations at borders**)

(srpanj 2021.) i **dokument Djeca migranti: temeljna prava na europskim granicama** (**Children in migration: fundamental rights at European borders**) (prosinac 2023). Napominjemo da se relevantni instrumenti Vijeća Europe primjenjuju na sve granice (a ne samo na vanjske granice EU-a). Ovi su dokumenti dostupni na engleskom i francuskom jeziku.



FRA je izradila **izvješće o nacionalnim istragama slučajeva gubitka ljudskih života i lošeg postupanja zlostavljanja do kojih dolazi tijekom upravljanja granicama** na vanjskim kopnenim i morskim granicama EU-a (srpanj 2024.). U izvješću se navodi deset točaka u kojima se tijelima nadležnima za sudske i/ili stegovne istrage predlažu konkretni koraci za promicanje učinkovitih nacionalnih istraga. U njemu se također navode podaci o nacionalnim stegovnim i kaznenim istragama kršenja prava migranata i izbjeglica navodno počinjenih tijekom graničnih kontrola na vanjskim kopnenim i morskim granicama EU-a (obuhvaća razdoblje od 2020. do 2023.).



Agencija FRA objavila je **kontrolni popis za postupanje u skladu s temeljnim pravima pri uzimanju otisaka prstiju za Eurodac** (listopad 2015.) kao dio svojeg dokumenta o posljedicama koje obveza davanja otisaka prstiju za Eurodac ima za temeljna prava. FRA i koordinacijska skupina za nadzor Eurodaca izradile su i objavile **letak s vodičem za djelotvornije pružanje informacija migrantima i podnositeljima zahtjeva za azil o uzimanju otisaka prstiju za Eurodac** (siječanj 2020.). Taj vodič pomaže nadležnim tijelima u ispunjavanju obveze jasnog informiranja predmetnih osoba o tome zašto se uzimaju otisci prstiju i što se događa s njihovim biometrijskim podacima u Eurodacu. Nacionalna nadležna tijela za zaštitu podataka prevela su vodič na gotovo sve službene jezike EU-a.




Agencija Europske unije za azil i Frontex izradili su **praktične alate o pristupu postupku azila** (2023.) kako bi pomogli stručnjacima u olakšavanju pristupa azilu za osobe kojima je potreban. Na slici u nastavku prikazan je primjer.

Access to the asylum procedure

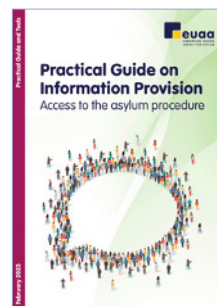
<p>1 Anyone can be a refugee</p>	<p>7 Any sign or expression of fear if refused entry can be understood as a request for international protection</p>
<p>2 Everyone is entitled to protection against <i>refoulement</i></p>	<p>8 Applicants for international protection must not be penalised due to their illegal entry or presence</p>
<p>3 Vulnerable persons must be identified and adequately supported</p>	<p>9 Each application must be registered or referred for registration to the responsible authority</p>
<p>4 The best interests of the child take precedence in all actions concerning children</p>	<p>10 The principle of <i>non-refoulement</i> must be ensured, even where a person who may need protection decides not to apply for asylum.</p>
<p>5 Anyone who may wish to apply for international protection must be informed about their right to do so</p>	
<p>6 Everyone has the right to apply for international protection</p>	

Every human being must be valued and respected
 Emergency healthcare and basic needs should always be addressed first



Izvor: Agencija Europske unije za azil i Frontex, „Pristup postupku azila“, dostupno na stranici „Praktični alati za službenike za prvi kontakt“, kolovoz 2023.

Agencija Europske unije za azil izradila je **praktični vodič** (2023.) za pomoć službenicima država članica koji pružaju informacije tražiteljima tijekom pristupa postupku azila. U vodiču se navode osnovna načela za tehnike pružanja informacija i komunikacije.



Agencija Europske unije za azil razvila je **alat za olakšavanje pravodobne identifikacije osoba s posebnim postupovnim potrebama i/ili potrebama prihvata** (2017.). Može se upotrebljavati u bilo kojoj fazi postupka azila ili postupka prihvata. Alat je interaktivna internetska platforma koja tijelima država članica omogućuje da prepoznaju specifične potrebe otkrivanjem određenih pokazatelja koje mogu primijetiti ili na koje mogu naići na temelju različitih dokaza.

U dokumentu agencije FRA *Objekti za početni prihvata na vanjskim granicama: pitanja povezana s temeljnim pravima koja valja uzeti u obzir* (ožujak 2021.) objašnjeno je kako pomoći u osiguranju dostojanstvenog boravka osobama koje nisu državljani EU-a, a koje su uhićene ili zadržane na vanjskim granicama EU-a. U njemu je utvrđeno 12 točaka za postupak planiranja i projektiranja objekata za početni prihvata na takvim granicama, kojima se jamče zaštita i poštovanje temeljnih prava. Temelje se na radu FRA-e na vanjskim granicama, uključujući prikupljanje podataka i istraživačke aktivnosti. Opća je svrha dokumenta pružiti pomoć u sprječavanju projektiranja i uspostave objekata za prihvata kojima se ne pružaju dostojanstveni uvjeti za migrante i izbjeglice.



FRA je izradila **praktične smjernice (deset poželjnih i nepoželjnih radnji)** za službenike granične kontrole i ostalo osoblje nadležnih tijela u pogledu poštovanja temeljnih prava na vanjskim granicama EU-a u svakodnevnom radu (srpanj 2020.). Te su smjernice dostupne na svim službenim jezicima EU-a. Predviđeno je da budu sastavni dio osposobljavanja osoblja tijela nadležnih za upravljanje granicama na različitim razinama. Iako su usmjerene na vanjske kopnene granice EU-a i kopnene granice s državama članicama EU-a koje nisu dio schengenskog prostora, brojne točke u tim smjernicama primjenjuju se na kopnene, morske i zračne granice. Te praktične smjernice također mogu pomoći osobama koje djeluju u ime neovisnih nacionalnih mehanizama za praćenje jer omogućuju brz pregled glavnih mjera za zaštitu temeljnih prava i standarda prava EU-a koji se odnose na kontrolu na vanjskim kopnenim granicama.



Na internetskoj platformi za informiranje (koja će biti dostupna krajem 2024. na stranici <https://e-learning.fra.europa.eu> opisani si **opsežni informacijski sustavi EU-a u području granica, viza, azila i migracija**, kao i **njihova interoperabilnost**. Internetska platforma agencije FRA usmjerena je na izazove i mogućnosti tih baza podataka EU-a s obzirom na zaštitu temeljnih prava. Ondje se objašnjava kako IT sustavi funkcioniraju u praksi, koje su njihove pravne osnove i kako pojedinci mogu pristupiti pravnim lijekovima ako smatraju da su povrijeđena njihova prava u odnosu na osobne podatke.

FRA – AGENCIJA EUROPSKE UNIJE ZA TEMELJNA PRAVA
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Beč – Austrija
T +43 158030-0 – F +43 158030-699

fra.europa.eu

 facebook.com/fundamentalrights

 x.com/EURightsAgency

 linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency

© Agencija Europske unije za temeljna prava, 2025.

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2025.

Print ISBN 978-92-9489-595-0
PDF ISBN 978-92-9489-594-3

doi:10.2811/1315373
doi:10.2811/2267188

TK-02-24-817-HR-C
TK-02-24-817-HR-N



Ured za publikacije
Europske unije