

Zvláštní zpráva evropské veřejné ochránkyně práv v rámci šetření z vlastního podnětu OI/5/2012/BEH-MHZ týkajícího se agentury Frontex

Zvláštní zpráva

Případ OI/5/2012/BEH-MHZ - Otevřeno dne 06/03/2012 - Doporučení týkající se 14/11/2013 - Zvláštní zpráva ze dne 14/11/2013 - Rozhodnutí ze dne 12/11/2013 - Dotčený orgán Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž (Případy uzavřené po předložení zvláštní zprávy) |

Shrnutí

Agentura Frontex [1] odmítla doporučení podané evropským veřejným ochráncem práv v návaznosti na šetření týkající se dodržování norem v oblasti lidských práv touto agenturou a zejména plnění požadavků Listiny základních práv EU. Veřejná ochránkyně práv Emily O'Reillyová předkládá Evropskému parlamentu tuto zvláštní zprávu a žádá o jeho podporu v této věci.

Řešení otázek přistěhovalectví a zejména problémů souvisejících s nedovoleným vstupem představuje významné právní a humanitární výzvy pro EU. Téměř nutně existuje napětí mezi oprávněným zájmem na kontrole přistěhovalectví a humanitárním požadavkem nabízet osobám, které se dopustily nedovoleného vstupu, bezpečné útočiště po dobu právního vyřizování jejich žádostí o azyl. Agentura Frontex, která spolu s orgány jednotlivých členských států působí v první linii, musí usilovat o dosažení nesnadné rovnováhy mezi těmito vzájemně rozpornými požadavky. Po určitou dobu bylo vyjadřováno znepokojení ohledně důsledků činnosti agentury Frontex pro lidská práva a toto znepokojení nabylo na intenzitě poté, co se Listina základních práv EU stala v roce 2009 právně závaznou.

EU na toto znepokojení odpověděla nařízením z roku 2011 [2], které agentuře Frontex výslovně ukládá postupovat při výkonu svých činností v souladu s Listinou. Kromě toho toto nařízení agentuře Frontex uložilo přijmout správní opatření na podporu a sledování souladu s Listinou. Tato opatření zahrnují vypracování kodexů chování pro operace agentury Frontex, jmenování úředníka pro otázky základních práv v rámci agentury Frontex a zřízení poradního fóra pro otázky základních práv.

V březnu 2012 tehdejší evropský veřejný ochránce práv P. Nikiforos Diamandouros zahájil



šetření z vlastního podnětu týkající se pokroku dosahovaného agenturou Frontex při plnění jejích povinností podle Listiny a nařízení z roku 2011. Veřejný ochránce práv vyzval občanskou společnost a další zainteresované strany, aby přispěly k šetření, a následně obdržel celkem 18 příspěvků.

Veřejný ochránce práv zjistil [3], že agentura Frontex celkově dosahuje přiměřeného pokroku při plnění svých povinností podle Listiny a nařízení. Veřejný ochránce práv ovšem také zjistil, že agentura Frontex nemá zaveden žádný mechanismus pro řešení jednotlivých případů porušování základních práv, ke kterým údajně došlo v rámci její činnosti. Absenci interního mechanismu pro stížnosti považoval veřejný ochránce práv za významný nedostatek v rámci fungování agentury Frontex. Neexistence tohoto mechanismu na jedné straně znamenala, že agentura Frontex by měla méně informací o obavách či stížnostech týkajících se jejího fungování, a na druhé straně stěžovatelé nedostávali příležitost, aby jejich stížnosti řešila přímo agentura Frontex.

Veřejný ochránce práv agentuře Frontex doporučil, aby zřídila mechanismus pro přímé řešení stížností osob, které tvrdí, že agentura Frontex porušila jejich základní práva. Agentura Frontex se bohužel rozhodla toto doporučení nepřijmout.

Klíčovým prvkem postoje agentury Frontex je tvrzení, že jednotlivé incidenty, které se stanou předmětem stížnosti, jsou v konečném důsledku odpovědností konkrétního členského státu, na jehož území k incidentu došlo. Veřejná ochránkyně práv nesouhlasí s tím, že by agentura Frontex nenesla odpovědnost za jednání personálu působícího pod označením Frontex. Tato odpovědnost může být v některých případech sdílená s konkrétním členským státem, ale je neudržitelné, že by agentura Frontex neměla žádnou odpovědnost, a že by tudíž neměla řešit stížnosti vyplývající z činností, na nichž se podílí.

Stejné stanovisko jako veřejná ochránkyně práv vyjádřilo také Parlamentní shromáždění Rady Evropy (PS RE), které v dubnu 2013 přijalo usnesení nazvané „Frontex: odpovědnost v oblasti lidských práv“ [4]. PS RE ve svém usnesení vyzvalo EU, aby zajistila, aby její členské státy a agentura Frontex plnily své povinnosti v oblasti lidských práv mimo jiné „*vytvořením mechanismu pro stížnosti osob, které se domnívají, že agentura Frontex porušila jejich práva*“. Zpravodaj Rady Evropy ve své zprávě Výboru pro migraci, uprchlíky a vysídlené osoby PS RE uvedl, že postoj agentury Frontex je „*příliš zjednodušující a při hodnocení Soudem by neobstál*“. Zpravodaj vyvodil závěr, že je nezbytné, aby agentura Frontex zřídila mechanismus pro stížnosti osob dotčených činnostmi této agentury. [5]

Veřejná ochránkyně práv žádá o podporu Evropského parlamentu při přesvědčování agentury Frontex, aby se řídila doporučením zřídit svůj vlastní mechanismus pro stížnosti.

Okolnosti šetření z vlastního podnětu

1. Článek 228 Smlouvy o fungování Evropské unie opravňuje evropského veřejného ochránce práv, aby prováděl šetření z vlastního podnětu týkající se činností orgánů, institucí nebo jiných



subjektů Unie.

2. Z důvodu vstupu Lisabonské smlouvy v platnost se dne 1. prosince 2009 pro agenturu Frontex, specializovanou agenturu EU, která podporuje, koordinuje a rozvíjí řízení vnějších hranic EU, stala právně závaznou Listina základních práv EU. Plný název agentury zní „Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie“. K oblastem činnosti agentury Frontex patří mimo jiné koordinace společných operací, zajišťování schopnosti rychlé reakce ve formě evropských jednotek pohraniční stráže a pomoc členským státům v rámci společných návratových operací.

3. Dne 25. října 2011 Evropský parlament a Rada přijaly nařízení (EU) č. 1168/2011 (dále jen „nařízení“) [6], které výslovně stanoví, že agentura Frontex při plnění svých úkolů jedná v plném souladu s Listinou základních práv. Nařízení agentury Frontex ukládá, aby zavedla některé správní mechanismy a nástroje s cílem podporovat a sledovat plnění jejich povinností v oblasti dodržování základních práv.

4. Vzhledem k tomuto novému právnímu rámci a zájmu, který o řízení vnějších hranic Evropskou unií, včetně rozměru základních práv, projevuje občanská společnost, měl veřejný ochránce práv za užitečné pokusit se prostřednictvím šetření z vlastního podnětu objasnit, jak agentura Frontex uplatňuje výše uvedené předpisy.

Předmět šetření

5. Veřejný ochránce práv požádal agenturu Frontex, aby jej informovala o svém postoji ohledně řady otázek: strategie pro oblast základních práv agentury Frontex, poradního fóra agentury Frontex a úlohy úředníka pro otázky základních práv agentury Frontex [7]; akčního plánu pro provedení uvedené strategie; kodexů chování agentury Frontex a možnosti ukončení či pozastavení operací.

6. Pokud jde o úředníka pro otázky základních práv, položil veřejný ochránce práv agentuře Frontex mimo jiné tuto otázku:

„Předpokládá agentura Frontex, že by úředník pro otázky základních práv mohl mít pravomoc přijímat stížnosti od fyzických osob ohledně dodržování základních práv členskými státy či agenturou Frontex?“

Šetření

7. Dne 6. března 2012 veřejný ochránce práv zahájil šetření z vlastního podnětu a požádal agenturu Frontex, aby do 31. května 2012 předložila své stanovisko. Agentura stanovisko předložila dne 17. května 2012.

8. Dne 18. června 2012 veřejný ochránce práv s ohledem na předmět šetření postoupil



stanovisko agentury Frontex Agentuře Evropské unie pro základní práva (dále jen „agentura FRA“) a vyzval ji, aby do 30. září 2012 předložila připomínky. Agentura FRA své připomínky zaslala dne 26. září 2012.

9. S přihlédnutím k zájmu, který o šetření projevila občanská společnost, považoval veřejný ochránce práv též za vhodné a užitečné vyzvat další zainteresované strany, zejména nevládní organizace a další organizace specializující se na oblast, která je předmětem šetření, aby předložily vyjádření ke stanovisku agentury Frontex. Stanovisko bylo zveřejněno na internetových stránkách veřejného ochránce práv dne 19. července 2012 se lhůtou pro vyjádření do 30. září 2012.

10. Veřejný ochránce práv obdržel celkem 18 příspěvků od mezinárodních organizací, nevládních organizací, jednoho národního veřejného ochránce práv a soukromých osob. [8]

11. Dne 9. dubna 2013 podal veřejný ochránce práv návrh doporučení agentuře Frontex, který obsahuje seznam třinácti doporučených opatření v souvislosti s otázkami, jichž se týkalo šetření z vlastního podnětu. Dne 25. června 2013 předložila agentura Frontex podrobné stanovisko k návrhu doporučení veřejného ochránce práv.

Analýza a závěry veřejného ochránce práv

Předběžná poznámka

12. Tato zvláštní zpráva se zabývá pouze úlohou úředníka pro otázky základních práv. Ostatní otázky řešené v rámci šetření z vlastního podnětu, v jejichž případě byly odpovědi agentury Frontex celkově uspokojivé, jsou pojednány samostatně v rozhodnutí veřejné ochránkyně práv o uzavření šetření.

13. Následující oddíl zprávy shrnuje odpověď agentury Frontex na dopis veřejného ochránce práv o zahájení šetření z vlastního podnětu a vyjádření zainteresovaných stran, pokud jde o úlohu úředníka pro otázky základních práv. Po tomto oddíle následuje vysvětlení důvodů návrhu doporučení veřejného ochránce práv.

Argumenty předložené veřejnému ochránci práv agenturou Frontex a vyjádření zainteresovaných stran ohledně úlohy úředníka pro otázky základních práv

14. Agentura Frontex vysvětlila, že úřednice pro otázky základních práv byla jmenována v prosinci 2012. [9] Úřednice pro otázky základních práv je nezávislou zaměstnankyní, která plní kontrolní úlohu a podává zprávy přímo správní radě. Podává také pravidelně zprávy poradnímu fóru a výkonnému řediteli, který je orgánem oprávněným ke jmenování.



15. Úřednice pro otázky základních práv a poradní fórum mají přístup ke všem informacím, které se týkají dodržování základních práv, a jejich činnosti se vzájemně doplňují. Zatímco úřednice pro otázky základních práv plní kontrolní úlohu, poradní fórum poskytuje strategické poradenství a shromažďuje informace. K úkolům úřednice pro otázky základních práv patří například přispívat k účinnému mechanismu sledování, jakož i pořizovat a vést záznamy o možných porušeních základních práv.

16. Pokud jde o otázku zjišťování možných porušení základních práv, agentura Frontex odkázala na podrobný vnitřní postup a zdůraznila význam i) povinnosti podávat hlášení u všech účastníků a možnosti podávat hlášení u třetích stran, ii) způsobu, jakým se interně nakládá s ohlášenými informacemi, a iii) posouzení obdržených informací dotčenými zúčastněnými stranami. Agentura Frontex měla za to, že její široký přístup, zahrnující identifikaci a prevenci možných porušení, umožní náležitou reakci na taková porušení, a v této souvislosti zdůraznila význam specializované odborné přípravy.

17. Co se týče otázky mechanismu pro stížnosti osob dotčených porušeními základních práv, poukázala agentura Frontex na to, že třetí strany mají možnost oznamovat jí možná porušení. Zdůraznila také, že se bude zabývat každou stížností na porušení základních práv a že takovéto stížnosti „*náležitě posoudí*“. Současně agentura Frontex upozornila na to, že není oprávněna rozhodovat o jednotlivých případech, protože ty spadají do pravomoci dotčených členských států.

18. Pokud jde o opatření, která agentura Frontex může přijmout v případě zjištěných porušení základních práv, uvedla, že může například „*zaslat dotčeným členským státům dopisy vyjadřující znepokojení nebo varování, projednat danou záležitost na úrovni správní rady nebo podat zprávu Komisi, odebrat nebo snížit finanční podporu, přijmout kázeňská opatření a pozastavit či ukončit operace, přičemž ukončení představuje poslední možnost*“. Agentura Frontex dále vysvětlila, že vzhledem ke složitosti operací, zahrnujících řadu politických a operačních otázek, nebude vždy vhodné pozastavit nebo ukončit operaci a že výkonný ředitel musí rozhodovat na základě zpráv, které mu předkládají zaměstnanci agentury Frontex.

19. Agentura Frontex uvedla, že odpověď na otázku, zda úřednice pro otázky základních práv bude moci přijímat stížnosti od fyzických osob ohledně dodržování základních práv, se očekává teprve poté, co bude plně definován mechanismus sledování základních práv.

20. Řada zainteresovaných stran ve svých vyjádřeních vyslovila znepokojení nad současnou absencí účinného mechanismu vyřizování stížností v souvislosti s operacemi agentury Frontex. Zároveň zdůraznily, že je nutné, aby agentura Frontex takovýmto mechanismem disponovala, a to spolu s účinnými systémy pro sledování a podávání zpráv (viz zejména příspěvky organizací Caritas Europa, Amnesty International, Meijersův výbor, Červený kříž, Independent Monitoring Boards (Nezávislé monitorovací výbory), Evropská síť právních expertů (Trans Europe Experts) a Jezuitská služba uprchlíkům, jakož i řeckého veřejného ochránce práv). Někteří přispěvatelé rovněž poukázali na nejasnosti ohledně prostředků, které má úřednice pro otázky základních práv k dispozici pro účinný dohled nad dodržováním základních práv, nebo vyjádřili názor, že je tato funkce pro tento účel nedostatečná.



Hodnocení veřejného ochránce práv vedoucí k návrhu doporučení

- 21.** Čl. 26a odst. 1 nařízení o agentuře Frontex stanoví, že s cílem plnit svou povinnost prosazovat a dodržovat základní práva má agentura Frontex zavést účinný mechanismus pro sledování dodržování základních práv při všech svých činnostech.
- 22.** V kontextu této povinnosti veřejný ochránce práv posoudil postoj agentury Frontex, pokud jde o i) možný mechanismus pro stížnosti na porušení základních práv agenturou Frontex nebo členskými státy a ii) úlohu úředníka pro otázky základních práv v tomto ohledu. V této souvislosti vzal na vědomí prohlášení agentury Frontex, uvedené v jejím stanovisku, že úřednice pro otázky základních práv bude hrát aktivní úlohu při zřizování konkrétního mechanismu pro sledování dodržování základních práv.
- 23.** Veřejný ochránce práv se neztotožnil s názorem agentury Frontex, že pro zajištění plného souladu s jejími povinnostmi v oblasti základních práv postačuje zavést systém pro hlášení či informování o porušení základních práv. Naopak, povinnosti podávat hlášení a mechanismy pro stížnosti nelze považovat za alternativy. Místo toho představují vzájemně se doplňující prostředky, které zaručují účinnou ochranu základních práv.
- 24.** Kromě toho kázeňská opatření sama o sobě nepostačují k zajištění souladu se základními právy.
- 25.** Veřejný ochránce práv také rozumí tomu, že agentura Frontex pro každou operaci jmenuje koordinátora, který sleduje plnění operačního plánu a kodexu chování, a tedy hraje klíčovou úlohu při přijímání opatření v návaznosti na hlášení o závažných incidentech. Podle názoru veřejného ochránce práv tím však nezaniká potřeba vytvořit skutečný mechanismus pro stížnosti, otevřený všem zúčastněným osobám, zejména účastníkům operací, kteří jsou povinni podávat hlášení podle pravidel EU nebo členských států, a také těm, kteří jsou porušeními přímo dotčeni, a těm, kteří se o nich dozvědí a chtějí podat stížnost ve veřejném zájmu (novinářům, nevládním organizacím atd.).
- 26.** Veřejný ochránce práv tedy zopakoval, že je důležité, aby v agentuře Frontex existoval účinný mechanismus pro stížnosti.
- 27.** V souladu s touto úvahou mohou podle názoru veřejného ochránce práv existovat přesvědčivé důvody, aby úřednice pro otázky základních práv zvážila možnost řešit jednotlivé stížnosti na porušení základních práv.
- 28.** Vyřizování stížností týkajících se činnosti personálu členského státu úřednicí pro otázky základních práv může znamenat přinejmenším to, že tyto stížnosti předá příslušnému orgánu členského státu nebo národnímu veřejnému ochránci práv, který na tento orgán dohlíží. V této souvislosti vzal veřejný ochránce práv na vědomí návrh *řeckého veřejného ochránce práv*



ohledně společných operací a pilotních projektů prováděných agenturou Frontex spolu s řeckými orgány, že by měl být na úrovni EU zřízen mechanismus sledování porušení základních práv s cílem „*vyšetřovat porušení základních práv a předcházet jim*“.

29. Pokud jde o stížnosti týkající se chování zaměstnanců agentury Frontex, veřejný ochránce práv připomněl, že se evropské jednotky pohraniční stráže neskládají pouze ze zástupců členských států, ale také ze zástupců agentury Frontex. Veřejný ochránce práv sice mohl souhlasit s tím, že zaměstnanci agentury Frontex nejsou kvalifikováni k výkonu funkcí spojených s ochranou hranic a jsou vysíláni pouze k plnění koordinačních úkolů s cílem podporovat spolupráci mezi hostitelským členským státem a zúčastněnými členskými státy, ale soudil, že tato skutečnost nemůže agenturu Frontex zbavovat odpovědnosti za jednání jejích zaměstnanců při plnění koordinačních úkolů.

30. Na základě uvedené analýzy podal veřejný ochránce práv agentuře Frontex tento návrh doporučení:

Agentura Frontex by měla zvážit přijetí veškerých možných opatření, která úředníci pro otázky základních práv umožní, aby zvážila možnost řešit stížnosti na porušení základních práv při všech činnostech agentury Frontex podávané osobami, které jsou individuálně dotčeny těmito porušeními, a také ve veřejném zájmu.

Argumenty předložené veřejnému ochránci práv po podání návrhu doporučení

31. Agentura Frontex ve svém podrobném stanovisku uvedla, že má odpovědnost za činnosti v rámci svého mandátu, ale nemůže odpovídat za svrchaná opatření členských států. Co se týče konkrétně úředníka pro otázky základních práv, agentura Frontex uvedla, že pravomoci úředníka pro otázky základních práv definované v nařízení nezahrnují řešení vnějších a individuálních stížností, protože tento úředník nemá sám o sobě žádné výkonné pravomoci. Místo toho jsou v této oblasti příslušné jiné orgány (například soudy členských států a EU).

32. Agentura Frontex doplnila, že v současné fázi úřednice pro otázky základních práv posiluje systém pro vyřizování hlášení o incidentech podaných účastníky činností koordinovaných agenturou Frontex, spolu s dalšími subjekty v rámci agentury Frontex posuzuje údajná porušení základních práv a vytváří archiv hlášení o incidentech.

33. Na podporu svých přezkumů v oblasti základních práv používá úřednice pro otázky základních práv několik externích zdrojů informací. To znamená, že v praxi jsou dodatečné informace o možných porušeních sdílené ve veřejném zájmu již zohledňovány v rámci činností úřednice pro otázky základních práv a jsou o nich podávány zprávy, jak je uvedeno v nařízení o agentuře Frontex.

34. Stížnosti přímo související s činnostmi agentury Frontex tudíž mohou být považovány za dodatečný zdroj informací a mohou vést k zahájení kontrolních činností.



Hodnocení veřejné ochránkyně práv po podání návrhu doporučení

35. Východiskem hodnocení veřejné ochránkyně práv je skutečnost, na kterou agentura Frontex správně upozornila ve svém podrobném stanovisku, že tato agentura má odpovědnost za činnosti v rámci svého mandátu, ale nikoli za svrchovaná opatření členských států.

36. Tímto teoretickým rozdělením odpovědnosti za možná porušení základních práv na hranicích EU však není zpochybněna skutečnost, že posláním agentury Frontex zahrnuje koordinaci společných operací, do kterých je zapojen jak její vlastní personál, tak personál jednoho nebo více členských států. Veřejná ochránkyně práv přijímá tvrzení agentury Frontex, že operativních činností v terénu se ve skutečnosti účastní jen malý počet jejích vlastních zaměstnanců. Skutečností ovšem zůstává, že na hranicích působí řada vyslaných příslušníků poskytnutých členskými státy, kteří podle informací veřejné ochránkyně práv nosí rukávové pásky s nápisem „Frontex“. [10]

37. Osoby dotčené operací agentury Frontex mohou přirozeně a rozumně dospět k závěru, že za jednání příslušníka s takovouto páskou odpovídá agentura Frontex. Osoby dotčené operací agentury Frontex jsou obvykle zranitelné a pod vlivem stresu a v žádném případě od nich nelze očekávat, že budou zkoumat toto nepochybně složité rozdělení odpovědnosti. Zdálo by se, že je zcela logické, že tyto osoby budou agenturu Frontex považovat za první možnost, pokud jde o podávání stížností na porušení jejich základních práv.

38. S přihlédnutím k rozdělení odpovědnosti uvedenému v podrobném stanovisku agentury Frontex lze předpokládat tyto scénáře stížností: i) stížnosti na chování zaměstnanců agentury Frontex, za které musí agentura Frontex převzít odpovědnost [11], ii) stížnosti na chování pracovníků, kteří nejsou zaměstnanci agentury Frontex, včetně vyslaných příslušníků, za jejichž jednání odpovídají příslušné členské státy, ale kteří mají rukávovou pásku s nápisem Frontex, iii) stížnosti na organizaci, provedení nebo důsledky společné operace, které se netýkají chování konkrétních fyzických osob.

39. Je zřejmé, že z věcného hlediska by se agentura Frontex měla zabývat první kategorií případů. Pokud jde o druhou kategorii, agentura Frontex by se jejich věcnou podstatou zabývat nemohla. Mohla by však pomáhat stěžovatelům tím, že stížnosti rychle postoupí příslušným orgánům dotčených členských států, například národním veřejným ochráncům práv. Ve třetí kategorii by správná reakce agentury Frontex závisela na konkrétní stížnosti. Ve všech případech má agentura Frontex zjevně větší možnosti než potenciální stěžovatel, pokud jde o to určit, kdo by měl mít odpovědnost za řešení věcné podstaty stížnosti. V této souvislosti veřejná ochránkyně práv konstatuje, že se agentura Frontex ve svém podrobném stanovisku k návrhu doporučení zavázala podporovat rychlé vyřizování potenciálních stížností podaných migranty u orgánů příslušného členského státu v průběhu společných operací.

40. Ve svém podrobném stanovisku agentura Frontex poukázala na svůj systém hlášení



incidentů a uvedla, že přijaté stížnosti mohou být považovány za zdroj informací a mohou vést k zahájení kontrolních činností. Kromě toho agentura Frontex upozornila na možnost používání kázeňských postihů. Veřejná ochránkyně práv opakuje, že v souladu s úvahami uvedenými v návrhu doporučení (viz body 29–30 výše) je třeba mít za to, že tyto mechanismy doplňují, avšak nenahrazují mechanismus pro stížnosti.

41. Jak upozornila agentura Frontex, je pravda, že pro řešení stížností jsou nebo mohou být příslušné jiné orgány, jako jsou soudy EU a členských států. Veřejná ochránkyně práv si však dokáže velmi obtížně představit, jak by práva osob obvykle dotčených operacemi agentury Frontex, včetně zadržených migrantů, bylo možné prosazovat prostřednictvím soudního řízení, vzhledem k obvyklým nárokům takovýchto řízení z hlediska času, právního zastoupení a nákladů, jakož i k pravidlům aktivní legitimace.

42. Je také pravda, že evropská veřejná ochránkyně práv má pravomoc řešit stížnosti na agenturu Frontex od libovolných stěžovatelů, protože může využít svého práva zahájit šetření z vlastního podnětu, i když stížnost podá osoba, která není občanem EU ani nemá v EU bydliště.

43. Skutečností však zůstává, že logickou první možností pro podávání stížností by byla agentura Frontex. V souladu s konzistentním názorem veřejné ochránkyně práv by každá instituce, jež je v častém styku s osobami, které mohou mít důvod ke stížnostem, měla stanovit mechanismus pro stížnosti v první linii umožňující rychle řešit a vyřešit jejich problémy před tím, než musí využít jiných mechanismů pro dosažení nápravy, jako jsou veřejní ochránci práv a soudy, pokud toto řešení není úspěšné.

44. V této souvislosti lze odkázat na Evropskou investiční banku (EIB), která za podpory Evropského parlamentu souhlasila s tím, že zavede mechanismus pro stížnosti v první linii pro osoby dotčené projekty, které EIB financuje. Toto uspořádání, které je zakotveno v memorandu o porozumění mezi touto bankou a evropským veřejným ochráncem práv, dobře funguje a vedlo ke zlepšení pověsti banky i Unie v rámci mezinárodního rozvojového společenství. Bylo by efektivní a přínosné pro dobrou pověst Evropské unie v oblasti základních práv, kdyby také agentura Frontex souhlasila se zavedením mechanismu pro stížnosti v první linii.

45. Veřejná ochránkyně práv se domnívá, že přirozenou příjemkyní stížností podaných agentuře Frontex by vzhledem ke své úloze a funkcím mohla být úřednice pro otázky základních práv.

46. V této souvislosti bere veřejná ochránkyně práv na vědomí názor agentury Frontex, že řešení stížností není součástí pravomocí úředníka pro otázky základních práv stanovených v nařízení. Veřejná ochránkyně práv považuje tento postoj za překvapivý, protože v čl. 26a odst. 3 nařízení je o funkcích a povinnostech úředníka pro otázky základních práv uvedeno pouze to, že podává zprávy pravidelně, a přispívá tak k mechanismu sledování základních práv. Ve skutečnosti se zdá, že povinnosti úředníka pro otázky základních práv byly definovány prostřednictvím příslušného oznámení o volném pracovním místě, které agentura Frontex zveřejnila v dubnu 2012.



47. Veřejná ochránkyně práv se domnívá, že široký mandát úředníka pro otázky základních práv obsažený v čl. 26a odst. 3 nařízení o agentuře Frontex by agentuře Frontex umožňoval svěřit tomuto úředníkovi pravomoc řešit jednotlivé stížnosti.

48. Skutečnost, že úředník pro otázky základních práv „nemá sám o sobě žádné výkonné pravomoci“, určitě nebrání tomu, aby se zabýval stížnostmi. Ve skutečnosti se úkoly a povinnosti úředníka pro otázky základních práv popsané v oznámení o volném pracovním místě blíží svěření pravomocí, které by tento úředník potřeboval pro řešení stížností. V oznámení o volném pracovním místě se tedy uvádí, že by úředník pro otázky základních práv měl mimo jiné určovat nápravná opatření řešící možné incidenty v oblasti základních práv a přispívat k řešení dalších otázek základních práv v agentuře Frontex.

49. Veřejná ochránkyně práv rovněž konstatuje, že současná úřednice pro otázky základních práv by vzhledem ke svým schopnostem a kvalifikaci byla připravena účinně řešit stížnosti.

50. Konečně veřejná ochránkyně práv zdůrazňuje, že cenným zdrojem inspirace pro agenturu Frontex by se mohly stát zkušenosti s mechanismem pro stížnosti Evropské investiční banky. Veřejná ochránkyně práv se obrátila na příslušné útvary EIB, které jsou připraveny poskytnout v této věci pomoc a poradenství. Veřejná ochránkyně práv je rovněž připravena nabídnout spolupráci svých vlastních útvarů a také využít zavedených způsobů spolupráce v rámci Evropské sítě veřejných ochránců práv, která se skládá z veřejných ochránců práv a podobných orgánů ve 28 členských státech i dalších zemích.

51. Na základě výše uvedeného se veřejná ochránkyně práv domnívá, že by agentura Frontex měla zřídit mechanismus pro stížnosti, aby dostala své odpovědnosti v oblasti základních práv v souladu se zásadami řádné správy. Tuto úlohu by bylo možné svěřit úřednici pro otázky základních práv, která by měla být vybavena patřičnými zdroji. Vzhledem k významu této otázky pro osoby dotčené operacemi koordinovanými agenturou Frontex žádá veřejná ochránkyně práv v této souvislosti o pomoc Parlament.

Doporučení veřejné ochránkyně práv

Veřejná ochránkyně práv proto podává agentuře Frontex toto doporučení:

Agentura Frontex by měla zřídit mechanismus pro řešení stížností na porušení základních práv při všech společných operacích, které jsou prováděny pod označením Frontex. Tento mechanismus by měl přijímat stížnosti od osob, které uvádějí, že jsou individuálně dotčeny, nebo které podávají stížnost ve veřejném zájmu. Tuto úlohu by bylo možné svěřit úřednici pro otázky základních práv, která by měla být vybavena patřičnými zdroji.

Evropský parlament by mohl na základě toho zvážit přijetí usnesení.



Emily O'Reilly

Ve Štrasburku dne 7. listopadu 2013

[1] Agentura Frontex (Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie) byla zřízena v roce 2004.

[2] Nařízení (EU) č. 1168/2011.

[3] Návrh doporučení veřejného ochránce práv v rámci tohoto šetření je k dispozici na této adrese:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/49848/html.bookmark>
[Odkaz] .

[4] <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=19719&Language=EN> [Odkaz].

[5] <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=19547&Language=EN>. [Odkaz]

[6] 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, Úř. věst. L 304, 22.11.2011, s. 1.

[7] Článek 26a nařízení zní takto:

„ 1. Agentura vypracuje, dále rozvine a provede svou strategii pro oblast základních práv. Agentura zavede účinný mechanismus pro sledování dodržování základních práv při všech svých činnostech.

2. Agentura zřídí poradní fórum, které je výkonnému řediteli a správní radě nápomocno v otázkách základních práv. Agentura vyzve Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu, agenturu pro základní práva, vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky a další příslušné organizace k účasti na poradním fóru. Správní rada přijme na návrh výkonného ředitele rozhodnutí o složení a pracovních metodách poradního fóra, jakož i o způsobu předávání informací tomuto fóru.

S poradním fórem se vedou konzultace o dalším rozvoji a provádění strategie pro oblast základních práv, kodexu chování a společných hlavních osnov.

Poradní fórum vypracuje každoročně zprávu o své činnosti. Tato zpráva se zpřístupní veřejnosti.

3. Správní rada určí úředníka pro otázky základních práv. Tato osoba musí mít nezbytnou kvalifikaci a zkušenosti v oblasti základních práv. Úředník pro otázky základních práv je při výkonu svých povinností nezávislý a podává zprávy přímo správní radě a poradnímu fóru. Tento



úředník podává zprávy pravidelně, a přispívá tak k mechanismu sledování základních práv. ”

[8] Po získání souhlasu jejich autorů byly obdržené příspěvky zpřístupněny na internetových stránkách veřejného ochránce práv.

[9] Podle tiskové zprávy na internetových stránkách agentury Frontex byla první úřednicí pro otázky základních práv dne 27. září 2012 jmenována paní Inmaculada Arnaez Fernandezová.

Viz

<http://www.frontex.europa.eu/news/management-board-designates-fundamental-rights-officer-8IK8lm>
[Odkaz].

[10] Viz <http://www.frontex.europa.eu/photo/rabit-operation-greek-turkish-border-vUmhJs>
[Odkaz].

[11] Čl. 41 odst. 3 Listiny základních práv.