



## Særberetning Fra Europa-Parlamentets Ombudsmand om undersøgelse på eget initiativ OI/5/2012/BEH-MHZ vedrørende Frontex

### Sammenfatning

Frontex [1] har afvist en henstilling, som Den Europæiske Ombudsmand har fremsat i forlængelse af en undersøgelse af agenturets overholdelse af menneskerettighedsstandarder og særlig kravene i EU's charter om grundlæggende rettigheder. Ombudsmanden, Emily O'Reilly, har fremsendt denne særberetning til Europa-Parlamentet for at opnå dets støtte i sagen.

EU står over for store juridiske og humanitære udfordringer i forbindelse med indvandringsspørgsmål, navnlig hvad angår ulovlig indrejse. Der foreligger nærmest uundgåeligt modsætninger mellem den berettigede interesse i at kontrollere indvandring og det krav, der opstilles ud fra humanitære hensyn, om at tilbyde ulovlige indvandrere et sikkert tilflugtssted, mens de afventer den retlige behandling af deres asylansøgninger. Frontex, der arbejder i frontlinjen sammen med myndighederne i de enkelte medlemsstater, må forsøge at gå en vanskelig balancegang mellem disse modstridende krav. I længere tid er der blevet sat spørgsmålstejn ved de menneskeretlige konsekvenser af Frontex' virksomhed, og disse betænkeligheder blev mere udtalte, da EU's charter om grundlæggende rettigheder blev retligt bindende i 2009.

EU reagerede på disse betænkeligheder ved i 2011 at vedtage en forordning [2], som udtrykkeligt krævede, at Frontex respekterer chartret under udførelsen af sit arbejde. Desuden indeholdt forordningen et krav om, at Frontex skulle træffe administrative foranstaltninger til at fremme og overvåge overholdelsen af chartret. Disse foranstaltninger omfattede udarbejdelse af adfærdskodekser for Frontex-operationer, udpegelse af en ansvarlig for grundlæggende rettigheder inden for Frontex og oprettelsen af et rådgivende forum om grundlæggende rettigheder.

I marts 2012 indledte den daværende europæiske ombudsmand, P. Nikiforos Diamandouros, en undersøgelse på eget initiativ for at finde ud af, hvilke fremskridt Frontex havde gjort for at opfylde sine forpligtelser i henhold til chartret og 2011-forordningen. Ombudsmanden opfordrede civilsamfundet og andre interesserede parter i at bidrage til undersøgelsen, og han modtog 18 bidrag som svar på denne opfordring.

Ombudsmanden konstaterede [3], at Frontex generelt havde gjort rimelige fremskridt med



at opfylde sine forpligtelser i henhold til chartret og forordningen. Ombudsmanden fandt imidlertid, at Frontex manglede en mekanisme til behandling af individuelle tilfælde af overtrædelser af grundlæggende rettigheder, som formodedes at have fundet sted i forbindelse med agenturets aktiviteter. Ombudsmanden var af den opfattelse, at fraværet af en intern klagemekanisme var en væsentlig mangel i Frontex-strukturen. På den ene side betød fraværet af en sådan mekanisme, at Frontex ville være mindre opmærksom på betænkeligheder eller klager over agenturets virksomhed; på den anden side havde personer med klager ikke mulighed for at få deres klager behandlet direkte af Frontex.

Ombudsmanden henstillede over for Frontex, at agenturet skulle oprette en mekanisme til direkte behandling af klager fra personer, som hævdede, at Frontex havde overtrådt deres grundlæggende rettigheder. Beklageligvis besluttede Frontex, at agenturet ikke ville følge denne henstilling.

Et centralt aspekt af det standpunkt, som Frontex indtager, er, at individuelle hændelser, der kan gøres til genstand for en klagesag, i yderste instans henhører under den medlemsstat, hvor hændelsen har fundet sted. Ombudsmanden accepterer ikke, at Frontex ikke har et ansvar for handlinger, der er udført af personale i Frontex-regi. Det ansvar må muligvis undertiden deles med den enkelte medlemsstat, men det er uholdbart, at Frontex ikke påtager sig noget ansvar, og at agenturet således ikke behandler klager, som skyldes aktiviteter, agenturet er involveret i. Ombudsmandens standpunkt er et standpunkt, der deles af Europarådets Parlamentariske Forsamling (PACE), der i april 2013 vedtog en beslutning med titlen "Frontex: human rights responsibilities" [4]. I sin beslutning opfordrede PACE EU til at sikre, at EU-medlemsstaterne og Frontex respekterer deres forpligtelser på menneskerettighedsområdet ved bl.a. at oprette en klagemekanisme for enkeltpersoner, der mener, at deres rettigheder er blevet krænket af Frontex. I sin rapport til PACE's udvalg om migration, flygtninge og fordrevne personer anførte Europarådets ordfører, at Frontex's standpunkt er en undvigemanøvre, der ikke ville kunne stå for en retslig vurdering. Ordføreren konkluderede, at Frontex er nødt til at indføre en klagemekanisme for personer, der bliver berørt af Frontex-aktiviteter [5].

Ombudsmanden søger Europa-Parlamentets støtte i bestræbelserne på at få Frontex til at efterleve henstillingen om at oprette en intern klagemekanisme.

## **Baggrunden for forespørgslen på eget initiativ**

- 1.** Artikel 228 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde bemyndiger Den Europæiske Ombudsmand til at iværksætte forespørgsler på eget initiativ vedrørende aktiviteter i unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer.
- 2.** Den 1. december 2009 blev EU's charter om grundlæggende rettigheder juridisk bindende for Frontex som følge af Lissabontraktatens ikrafttræden. Frontex, der er et specialiseret EU-agentur, fremmer, koordinerer og udvikler forvaltningen af EU's ydre grænser. Agenturets fulde navn er "Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser". Frontex' aktivitetsområder omfatter blandt andet



koordinering af fælles operationer, tilvejebringelse af hurtig reaktionskapacitet i form af europæiske grænsevagtenheder og bistand til medlemsstaterne i fælles tilbagesendelsesoperationer.

3. Den 25. oktober 2011 tiltrådte Europa-Parlamentet og Rådet forordning 1168/2011/EU ("forordningen") [6], der udtrykkeligt fastslår, at Frontex skal udføre sine opgaver i fuld overensstemmelse med charteret om grundlæggende rettigheder. Forordningen kræver, at Frontex skal etablere visse administrative mekanismer og instrumenter for at fremme og overvåge overholdelsen af sine forpligtelser med hensyn til respekt for grundlæggende rettigheder.

4. I betragtning af dette nye lovgivningsmæssige grundlag og den interesse, som civilsamfundet udviser for EU's forvaltning af de ydre grænser, herunder grundlæggende rettigheder, mente ombudsmanden, at det var fornuftigt at foretage en forespørgsel på eget initiativ for at klarlægge, hvordan Frontex implementerer ovenstående foranstaltninger.

## Formålet med forespørgslen

5. Ombudsmanden bad Frontex om at informere ham om agenturets standpunkt med hensyn til en række spørgsmål: Frontex' strategi for grundlæggende rettigheder, Frontex' rådgivende forum, den ansvarlige for grundlæggende rettigheders rolle (FRO) [7], handlingsplanen for implementering af strategien, Frontex' adfærdskodeks og muligheden for at afslutte og/eller suspendere operationer.

6. Med hensyn til FRO stillede ombudsmanden blandt andet følgende spørgsmål til Frontex:

*"Har Frontex planer om, at FRO skal være kompetent til at modtage klager fra personer vedrørende medlemsstaters og/eller Frontex' overholdelse af grundlæggende rettigheder?"*

## Forespørgslen

7. Den 6. marts 2012 åbnede Ombudsmanden forespørgslen på eget initiativ og anmodede om en udtalelse fra Frontex inden den 31. maj 2012. Udtalelsen blev afgivet den 17. maj 2012.

8. Den 18. juni 2012 videresendte Ombudsmanden i betragtning af formålet med forespørgslen Frontex' udtalelse til Agenturet for Grundlæggende Rettigheder (herefter kaldet 'FRA') og opfordrede FRA til at fremsætte bemærkninger inden den 30. september 2012. FRA sendte sine bemærkninger den 26. september 2012.

9. I betragtning af den interesse, som civilsamfundet havde udvist for forespørgslen, anså Ombudsmanden det også for passende og fornuftigt at opfordre andre interesserede parter, især NGO'er og andre organisationer med speciale inden for forespørgslens område, til at fremsætte bemærkninger til Frontex' udtalelse. Udtalelsen blev offentliggjort på



Ombudsmandens websted den 19. juli 2012 med deadline for bemærkninger den 30. september 2012.

**10.** Ombudsmanden modtog i alt 18 bidrag fra internationale organisationer, NGO'er, en national ombudsmand og privatpersoner [8] .

**11.** Den 9. april 2013 udarbejdede Ombudsmanden et udkast til henstilling til Frontex med en liste over 13 anbefalede foranstaltninger i forbindelse med de spørgsmål, der var omfattet af forespørgslen på eget initiativ. Den 25. juni 2013 afgav Frontex sin detaljerede udtalelse om Ombudsmandens udkast til henstilling.

## Ombudsmandens analyse og konklusioner

### Indledende bemærkning

**12.** Den nuværende særberetning behandler kun FRO's rolle. De øvrige spørgsmål, der blev stillet i forespørgslen på eget initiativ, besvarede Frontex i store træk tilfredsstillende. Disse spørgsmål behandles særskilt i den afgørelse fra ombudsmanden, som afslutter forespørgslen.

**13.** Næste afsnit af rapporten opsummerer FRO's rolle, Frontex' svar på Ombudsmandens indledende brev i forespørgslen på eget initiativ og bemærkningerne fra interesserede parter. Efter dette afsnit følger en forklaring af årsagerne til Ombudsmandens udkast til henstilling.

### Argumenter fremført for Ombudsmanden af Frontex og bemærkninger fra interesserede parter vedrørende FRO's rolle

**14.** Frontex forklarede, at FRO blev udpeget i december 2012 [9] . FRO er et uafhængigt medlem af staben, som udfører en overvågningsrolle, og rapporterer direkte til bestyrelsen. Hun rapporterer også regelmæssigt til det rådgivende forum ('CF') og til direktøren, der er ansættelsesmyndighed.

**15.** FRO og CF har adgang til alle oplysninger vedrørende overholdelse af grundlæggende rettigheder, og deres aktiviteter supplerer hinanden. Mens FRO varetager en overvågningsfunktion, tilbyder CF strategisk vejledning og samler oplysninger. FRO's opgaver omfatter for eksempel at bidrage til en effektiv overvågningsmekanisme og etablering og vedligeholdelse af et register over mulige brud på grundlæggende rettigheder.

**16.** Med hensyn til spørgsmålet om identificering af mulige brud på grundlæggende rettigheder henviste Frontex til en detaljeret intern procedure og understregede vigtigheden



af (i) rapporteringspligt for alle deltagere og rapporteringsmuligheder for tredjeparter, (ii) den måde, hvorpå rapporterede oplysninger håndteres internt og (iii) vurderingen af de oplysninger, der modtages af de berørte interessenter. Frontex anførte, at den brede tilgang, der omfatter identificering og forebyggelse af mulige brud, ville give mulighed for en passende reaktion på sådanne brud og understregede i den forbindelse vigtigheden af specialuddannelse.

**17.** Med hensyn til spørgsmålet om en klagemekanisme for personer, der udsættes for brud på grundlæggende rettigheder, henviste Frontex til tredjeparters mulighed for at rapportere mulige overtrædelser til agenturet. Frontex understregede også, at agenturet ville behandle enhver klage om brud på grundlæggende rettigheder og tage behørigt hensyn til sådanne klager. Frontex understregede samtidig, at agenturet ikke har myndighed til at træffe afgørelse i enkeltsager, da disse sorterer under de berørte medlemsstater.

**18.** Med hensyn til de foranstaltninger, som Frontex kan træffe, hvis der opdages brud på grundlæggende rettigheder, erklærede agenturet, at det for eksempel kunne sende breve, hvori det giver udtryk for sine bekymringer, eller advarselsbreve til de pågældende medlemsstater, diskutere spørgsmålet på bestyrelsesniveau eller rapportere til Kommissionen, tilbagetrække eller mindske økonomisk støtte, træffe disciplinære foranstaltninger og suspendere eller afslutte operationer, hvor afslutning vil være sidste udvej. Frontex forklarede yderligere, at operationernes kompleksitet omfattede en række politiske og operative spørgsmål, og at det derfor ikke altid ville være passende at suspendere eller afslutte en operation, og at direktøren skulle træffe beslutningen på baggrund af rapporter modtaget fra Frontex' stab.

**19.** Frontex erklærede, at agenturet først forventer et svar på spørgsmålet om, hvorvidt FRO kan modtage klager fra personer vedrørende overholdelse af grundlæggende rettigheder, når mekanismen til overvågning af grundlæggende rettigheder er defineret fuldt ud.

**20.** En række interesserede parter udtrykte i deres bemærkninger bekymring for den aktuelle mangel på en effektiv mekanisme til håndtering af klager vedrørende Frontex' operationer. De understregede samtidig behovet for, at Frontex etablerer en sådan mekanisme sideløbende med effektive overvågnings- og rapporteringssystemer (se især bidragene fra Caritas Europa, Amnesty International, Meijers Komité, Røde Kors, uafhængige overvågningsorganer, Europæisk netværk af juridiske eksperter (Trans Europe Experts), Jesuiternes flygtningeservice i Europa og Grækenlands ombudsmand). Visse bidragsydere pegede også på manglende klarhed vedrørende de midler, som FRO har adgang til for at overvåge overholdelsen af grundlæggende rettigheder effektivt, eller gav udtryk for, at FRO's rolle ikke var tilstrækkelig til dette formål.

## Ombudsmandens vurdering der danner baggrund for udkastet til henstilling

**21.** Artikel 26, litra a, stk. 1, i Frontex-forordningen fastslår, at Frontex for at leve op til sin forpligtelse til at fremme og overholde grundlæggende rettigheder skal etablere en effektiv



mekanisme til at overvåge overholdelsen af grundlæggende rettigheder i alle sine aktiviteter.

**22.** Ombudsmanden undersøgte med baggrund i denne forpligtelse Frontex' standpunkt med hensyn til (i) en mulig mekanisme til at klage over Frontex' og/eller medlemsstaternes brud på grundlæggende rettigheder og (ii) FRO's rolle i den forbindelse. I denne henseende tog ombudsmanden Frontex' erklæring til efterretning i agenturets udtalelse om, at FRO ville komme til at spille en aktiv rolle i forbindelse med etableringen af den konkrete mekanisme, som skal overvåge overholdelsen af de grundlæggende rettigheder.

**23.** Ombudsmanden var ikke enig i Frontex' synspunkt om, at etableringen af et system til rapportering og/eller information om brud på grundlæggende rettigheder var tilstrækkeligt til at sikre, at agenturets forpligtelser vedrørende grundlæggende rettigheder bliver fuldstændig overholdt. Desuden var rapporteringspligt og klagemekanismer ifølge ham heller ikke alternativer, men derimod supplerende foranstaltninger, som var med til at garantere en effektiv beskyttelse af grundlæggende rettigheder.

**24.** Endvidere er disciplinære foranstaltninger ikke i sig selv tilstrækkeligt til at sikre overholdelse af grundlæggende rettigheder.

**25.** Endelig er Ombudsmanden klar over, at Frontex for hver enkelt operation udpeger en koordinator (FCO), der overvåger implementeringen af operationsplanen og overholdelsen af adfærdskodeksen og således spiller en afgørende rolle ved opfølgningen på rapporteringer om alvorlige overtrædelser. Det er imidlertid Ombudsmandens synspunkt, at dette ikke fjerner behovet for en rendyrket klagemekanisme, der er åben for alle involverede personer, navnlig deltagere i operationer, som har rapporteringspligt i henhold til europæiske eller nationale regler, personer, der er direkte berørt af overtrædelser og personer, der får kendskab til dem og ønsker at klage i offentlighedens interesse (journalister, NGO'er osv.).

**26.** Ombudsmanden gentog således vigtigheden af at etablere en effektiv klagemekanisme i Frontex.

**27.** I tråd med denne overvejelse kunne der ifølge Ombudsmanden være gyldige årsager til, at FRO overvejer at behandle enkeltstående klager om brud på grundlæggende rettigheder.

**28.** FRO's behandling af klager vedrørende aktiviteter udført af en medlemsstats stab ville i hvert fald kunne medføre, at klagerne blev overført til den ansvarlige myndighed i medlemsstaten eller til en national Ombudsmand, som fører tilsyn med den pågældende myndighed. I den henseende bemærkede Ombudsmanden forslaget fra den græske ombudsmand. Ifølge den græske Ombudsmand burde der i lyset af de fælles operationer og pilotprojekter, der udføres af Frontex sammen med de græske myndigheder, etableres en overvågningsmekanisme vedrørende brud på grundlæggende rettigheder på EU-niveau for at "*undersøge og forebygge brud på grundlæggende rettigheder*".

**29.** Med hensyn til klager vedrørende Frontex-medarbejderes adfærd mindede Ombudsmanden om, at de europæiske grænsevagtsenheder ikke kun består af repræsentanter for medlemsstaterne, men også af repræsentanter for Frontex.



Ombudsmanden anerkendte, at Frontex' medarbejdere ikke er kvalificerede til at udføre grænsekontrol og udelukkende indsættes til koordinationsopgaver med henblik på at fremme samarbejdet mellem værten og de deltagende medlemsstater, men han mente ikke, at det fritog Frontex for ansvar for dets medarbejders handlinger i forbindelse med udøvelse af deres koordinerende rolle.

30. Set i lyset af ovenstående analyse udarbejdede Ombudsmanden følgende udkast til henstilling til Frontex:

**Frontex bør overveje enhver mulig foranstaltning for at gøre FRO i stand til at overveje at behandle klager over brud på grundlæggende rettigheder i alle Frontex' aktiviteter. Det gælder både klager indgivet af enkeltpersoner, der er berørt af overtrædelserne, og klager indgivet af personer i offentlighedens interesse.**

## Argumenter forelagt Ombudsmanden efter udkastet til henstilling

31. Frontex erklærede i sin detaljerede udtalelse, at agenturet var ansvarligt for aktiviteterne inden for dets mandat, men at det ikke kunne tage ansvaret for medlemsstaters suveræne handlinger. Med hensyn til FRO specifikt anførte Frontex, at FRO's kompetencer, som de er defineret i forordningen, ikke omfattede behandling af eksterne og individuelle klager, fordi FRO som sådan ikke havde gennemførelsesbeføjelser. Der var i stedet andre institutioner (eksempelvis nationale domstole og EU-domstole), som havde kompetencer på dette område.

32. Frontex tilføjede, at FRO i denne fase styrkede systemet til håndtering af hændelsesrapporter, som indgives af deltagere i aktiviteter, der er koordineret af Frontex, ved sammen med andre enheder under Frontex at vurdere påståede brud på grundlæggende rettigheder og oprette et arkiv over hændelsesrapporter.

33. FRO benyttede adskillige eksterne informationskilder som støtte til sin granskning af grundlæggende rettigheder. Det betød, at der i praksis allerede i FRO's aktiviteter blev taget højde for yderligere oplysninger om mulige overtrædelser, som deltes i offentlighedens interesse, og at disse blev rapporteret som angivet i Frontex-forordningen.

34. Derfor kunne klager med direkte forbindelse til Frontex' aktiviteter anses som en yderligere informationskilde og udløse overvågningsaktiviteter.

## Ombudsmandens vurdering efter udkastet til henstilling

35. Udgangspunktet for ombudsmandens vurdering er, som Frontex rigtigt peger på i sin detaljerede udtalelse, at Frontex er ansvarlig for aktiviteter inden for dets mandat, men ikke for medlemsstaters suveræne handlinger.



**36.** Denne teoretiske opdeling af ansvar for potentielle brud på grundlæggende rettigheder ved EU's grænser stiller imidlertid ikke spørgsmålstegn ved, at Frontex' mission omfatter koordinering af fælles operationer, der omfatter både agenturets eget personale og personale fra en eller flere medlemsstater. Ombudsmanden godtager Frontex' udtalelse om, at et fåtal af agenturets eget personale i praksis deltager i operative aktiviteter i felten. Men der foreligger stadig det faktum, at der ved grænserne stilles adskillige gæsteofficerer til rådighed af medlemsstaterne, som, så vidt ombudsmanden ved, bærer armbind med påskriften "Frontex" [10].

**37.** Det er en naturlig og rimelig følgeslutning for personer, der berøres af en Frontex-operation, at en officer, der bærer et sådant armbind, handler under Frontex' ansvar. Personer berørt af en Frontex-operation er typisk stressede og sårbare, og de kan ikke forventes at skulle undersøge, hvad der utvivlsomt er en kompleks ansvarsfordeling. Det virker kun logisk, at disse personer ser Frontex som den første instans til indgivelse af klager om brud på deres grundlæggende rettigheder.

**38.** Med tanke på ansvarsfordelingen, der er beskrevet i Frontex' detaljerede udtalelse, kan man forudse følgende klagescenarier: (i) klager over Frontex-personales adfærd, som Frontex skal tage ansvar for [11], (ii) klager over adfærd hos officerer, der ikke er Frontex-personale, herunder gæsteofficerer, der handler under de pågældende medlemsstaters ansvar, men som bærer et Frontex-armbind, (iii) klager over organisationen, udførelsen eller konsekvenserne af en fælles operation, der ikke henviser til specifikke enkeltpersoners adfærd.

**39.** Det er indlysende, at Frontex på grund af substansen skal behandle den første kategori af sager. Med hensyn til den anden kategori kan Frontex ikke behandle substansen. Men agenturet kan bistå klagerne ved hurtigt at videresende deres klager til den kompetente myndighed i den eller de berørte medlemsstater som for eksempel til den nationale ombudsmand. Med hensyn til den tredje kategori afhænger det af den specifikke klage, hvordan Frontex reagerer på den mest hensigtsmæssige måde. Frontex vil i alle tilfælde have en klart bedre mulighed end den potentielle klager for at identificere, hvem der er ansvarlig for at træffe afgørelse med hensyn til klagens substans. I den henseende bemærker ombudsmanden, at Frontex i agenturets detaljerede udtalelse om udkastet til henstilling påtog sig at fremme en hurtig behandling af potentielle klager indgivet af migranter til myndighederne i den pågældende medlemsstat under fælles operationer.

**40.** Frontex pegede i agenturets detaljerede udtalelse på systemet til hændelsesrapportering og erklærede, at modtagne klager kunne anses som en informationskilde og udløse overvågningsaktiviteter. Endvidere pegede Frontex på muligheden for disciplinærsanktioner. Ombudsmanden gentager, at disse mekanismer i tråd med betragtningerne i udkastet til henstilling (se afsnit 29-30 ovenfor) skal ses som supplement til en klagemekanisme, ikke som en erstatning for den.

**41.** Det er, som Frontex pegede på, sandt, at andre institutioner såsom EU-domstolene og nationale domstole har eller kan have kompetence til at behandle klager. Men ombudsmanden finder det svært at forestille sig, hvordan rettigheder for personer, der





typisk er berørt af Frontex' operationer, herunder migranter, der er blevet standset, kan håndhæves via domstolene, når man tager hensyn til forpligtelserne i form af tid, juridisk repræsentation og de omkostninger, som retslige handlinger medfører, samt reglerne for klagebeføjelser.

**42.** Det er også sandt, at Den Europæiske Ombudsmand har bemyndigelse til at behandle klager over Frontex fra alle, fordi hun, selvom en klage er indgivet af en person, der ikke er statsborger eller har bopæl i EU, kan gøre brug af eget initiativ.

**43.** Der foreligger dog stadig det faktum, at Frontex vil være den logiske første instans til indgivelse af klager. I overensstemmelse med ombudsmandens konsekvente synspunkt skal enhver institution, der er i hyppig kontakt med personer, der kan have grund til at klage, tilvejebringe en primær klagemekanisme, som gør det muligt at behandle og løse deres problemer hurtigt, før de er nødt til at ty til andre klagemekanismer såsom ombudsmænd og domstole, såfremt den første metode ikke lykkes.

**44.** Der kan i den henseende henvises til Den Europæiske Investeringsbank (EIB), der tilskyndet af Europa-Parlamentet accepterede at etablere en primær klagemekanisme for personer, der blev berørt af EIB-finansierede projekter. Dette arrangement, der er udformet i en hensigtserklæring mellem banken og Europa-Parlamentets Ombudsmand, fungerer godt og har forbedret bankens og unionens omdømme i det internationale udviklings samarbejde. Det ville være både effektivt og gavnligt for EU's omdømme inden for grundlæggende rettigheder, hvis Frontex også accepterede at etablere en primær klagemekanisme.

**45.** Efter Ombudsmandens opfattelse kunne FRO, i betragtning af hendes rolle og funktion, være den naturlige modtager af klager indgivet til Frontex.

**46.** I den henseende noterer ombudsmanden sig Frontex' synspunkt om, at behandling af klager ikke er omfattet af FRO's kompetencer som defineret i forordningen. Ombudsmanden finder dette standpunkt overraskende, når man tager i betragtning, at forordningens artikel 26, litra a, stk. 3 ikke omtaler FRO's funktioner og pligter ud over at erklære, at han/hun skal rapportere regelmæssigt og som sådan bidrage til mekanismen til overvågning af grundlæggende rettigheder. FRO's pligter se faktisk ud til at være blevet defineret i det relevante stillingsopslag, der blev slået op af Frontex i april 2012.

**47.** Ifølge Ombudsmanden giver FRO's brede mandat i artikel 26, litra, stk. 3, i Frontex-forordningen Frontex mulighed for at give FRO myndighed til at behandle individuelle klager.

**48.** Det faktum, at FRO "som sådan ikke har gennemførelsesbeføjelser", er bestemt ingen hindring for at behandle klager. FRO's opgaver og pligter, som er beskrevet i stillingsopslaget, er faktisk tæt på at udstyre FRO med den myndighed, der er nødvendig for at behandle klager. Således fremgår det af stillingsopslaget, at FRO blandet andet skal identificere korrigerende foranstaltninger vedrørende brud på grundlæggende rettigheder og bidrage til andre grundlæggende rettighedsspørgsmål inden for Frontex.



49. Ombudsmanden bemærker også, at den nuværende FRO med sine kompetencer og kvalifikationer er i stand til at behandle klager effektivt.

50. Endelig understreger ombudsmanden, at erfaringerne fra Den Europæiske Investeringsbanks klagemekanisme kunne være en værdifuld inspirationskilde for Frontex. Ombudsmanden har kontaktet de relevante tjenester hos EIB, som er klar til at yde bistand og rådgivning i den henseende. Ombudsmanden er også klar til at tilbyde samarbejde med sine egne tjenester og til at benytte de veletablerede samarbejdskanaler inden for det europæiske ombudsmandsnetværk, der består af ombudsmænd og lignende organer i de 28 medlemsstater og derudover.

51. Set i lyset af ovenstående mener Ombudsmanden, at Frontex for at leve op til sit ansvar vedrørende grundlæggende rettigheder i overensstemmelse med gode forvaltningsprincipper bør etablere en klagemekanisme. Denne rolle kunne overdrages til FRO, som tilføres passende ressourcer. Set i lyset af dette spørgsmåls vigtighed for personer, der er berørt af operationer koordineret af Frontex, anmoder Ombudsmanden om Parlamentets bistand i den henseende.

## Ombudsmandens henstilling

Ombudsmanden retter derfor følgende henstilling til Frontex:

**Frontex bør etablere en mekanisme, der kan behandle klager over brud på grundlæggende rettigheder i alle fælles operationer, der udføres i Frontex' navn. Mekanismen skal modtage klager fra personer, der påstår at være personligt berørt eller klager i offentlighedens interesse. Denne rolle kunne overdrages til FRO, som tilføres passende ressourcer.**

Europa-Parlamentet kunne overveje at vedtage en tilsvarende beslutning.

Emily O'Reilly

Udfærdiget i Strasbourg den 7. november 2013

[1] Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser (Frontex) blev oprettet i 2004.

[2] Forordning 1168/2011/EF.

[3] Ombudsmandens udkast til henstilling i denne undersøgelse foreligger på <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/49848/html.bookmark>



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

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

[6] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1168/2011 af 25. oktober 2011 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 om oprettelse af et europæisk agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved EU-medlemsstaternes ydre grænser, OJ 2011 L 304, s. 1.

[7] Artikel 26a i forordningen lyder som følger:

*" 1. Agenturet udarbejder, videreudvikler og gennemfører sin strategi for grundlæggende rettigheder. Agenturet indfører en effektiv mekanisme for at overvåge overholdelsen af grundlæggende rettigheder i alle agenturets aktiviteter.*

*2. Agenturet opretter et rådgivende forum, som skal bistå direktøren og bestyrelsen i spørgsmål vedrørende grundlæggende rettigheder. Agenturet opfordrer Det Europæiske Asylstøttekontor, Agenturet for Grundlæggende Rettigheder, De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge og andre relevante organisationer til at deltage i det rådgivende forum. På forslag af den administrerende direktør træffer bestyrelsen afgørelse om sammensætningen af samt arbejdsmetoderne og de nærmere regler for fremsendelse af oplysninger til det rådgivende forum.*

*Det rådgivende forum høres om videreudviklingen og gennemførelsen af strategien for grundlæggende rettigheder, adfærdskodeksen og de fælles grundlæggende uddannelsesprogrammer.*

*Det rådgivende forum udarbejder en årsrapport om sine aktiviteter. Denne rapport offentliggøres.*

*3. Bestyrelsen udpeger en ansvarlig for grundlæggende rettigheder, der skal have de nødvendige kvalifikationer og erfaring inden for grundlæggende rettigheder. Den ansvarlige for grundlæggende rettigheder skal være uafhængig ved udøvelsen af sine opgaver og rapportere direkte til bestyrelsen og det rådgivende forum. Den pågældende skal aflægge rapport regelmæssigt og dermed bidrage til mekanismen til overvågning af grundlæggende rettigheder. "*

[8] Efter indhentning af bidragsydernes tilsagn, er de modtagne bidrag blevet offentliggjort på ombudsmandens websted.

[9] Ifølge en pressemeddelelse på Frontex' websted, udpegede agenturet Inmaculada Arnaez Fernandez som deres første FRO den 27. september 2012. Se <http://www.frontex.europa.eu/news/management-board-designates-fundamental-rights-officer-8IK8Im> .

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

[11] Artikel 41(3) i charteret om grundlæggende rettigheder.