

See lehekülg on tõlgitud masintõlkega [\[Linki\]](#). Masintõlkes võib olla vigu, mis võivad vähendada selgust ja õigsust; ombudsman ei vastuta mis tahes erisuste korral. Kõige usaldusväärsem ja õiguskindlam teave on algversioonis eespoolisel lingil (inglise keel). Lisateave on meie [keele- ja tõlkepoliitikas](#) [\[Linki\]](#).

Otsus OI/5/2020/MHZ Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti (Frontex) kaebuste lahendamise mehhanismi toimimise kohta põhiõiguste väidetava rikkumise korral ja põhiõiguste ametniku rolli kohta

Otsus

Juhtum OI/5/2020/MHZ - **Alguskuupäev:** {0} 10/11/2020 - **Otsuse kuupäev:** {0} 15/06/2021
- **Asjaomased asutused** Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet (Haldusomavoli ei tuvastatud) |
Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet (Edasine uurimine ei ole põhjendatud) |

Ombudsman alustas omal algatusel uurimist, et välja selgitada, kuidas Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet (Frontex) tegeleb oma kaebuste lahendamise mehhanismi kaudu põhiõiguste väidetavate rikkumistega ning käsitleda sellega seoses Frontexi põhiõiguste ametniku rolli ja sõltumatust.

Ombudsman soovitas seoses eelmise uurimisega luua sõltumatu mehhanismi Frontexi tegevuse kohta esitatud kaebuste käsitlemiseks. Kaebuste lahendamise mehhanismi kiitsid heaks ELi seadusandjad ja see hakkas toimima 2016. aastal.

Frontex tegeleb kaebuste lahendamise mehhanismi kaudu kaebustega, mille on esitanud üksikisikud, kes usuvad, et nende põhiõigusi on Frontexi tegevuse käigus rikutud. Põhiõiguste ametniku ülesanne on tegeleda otse Frontexi töötajate tegevust käsitlevate kaebustega ning tagada, et Frontexi tegevuses osalevate riiklike ametiasutuste töötajate kohta esitatud kaebustega tegelevad nõuetekohaselt asjaomased ametiasutused.

Selle uurimise eesmärk oli hinnata, kuidas Frontex on rakendanud 2019. aasta novembris jõustunud uusi eeskirju, mis käsitlevad kaebuste lahendamise mehhanismi ja põhiõiguste ametnikku. Samuti püüti hinnata kaebuste lahendamise mehhanismi üldist tõhusust, võttes arvesse üldsuse muret põhiõiguste rikkumise pärast Frontexi tegevuse raames.

Kaebuste lahendamise mehhanism on selle loomisest alates tegelenud väga väikese arvu kaebustega ning Frontexi töötajate tegevuse kohta ei ole veel kaebusi esitatud. 2016. aasta ja 2021. aasta jaanuari vahel sai põhiõiguste ametnik 69 kaebust, millest 22 olid vastuvõetavad.



Tegevuste puhul, milles osalevad eri asutustest pärit töötajad, kes vastutavad erinevate asutuste ees, võib võimalikel kaebuste esitajatel olla raske tuvastada väidetavaid rikkumiste toimepanijaid, mõista, kuidas ja kellele nad saavad väidetavatest rikkumistest teatada, ning taotleda õiguskaitset asjakohaste kanalite kaudu.

Ombudsman vaatas selle uurimise käigus läbi ka kaebused, mida kaebuste lahendamise mehhanismi raames käsitleti, ning tegi kindlaks mitmed võimalikud puudused, mis võivad raskendada üksikisikutel väidetavatest põhiõiguste rikkumistest teatamist ja õiguskaitse taotlemist. Ombudsmani uurimise käigus tuvastati ka Frontexi viivitused kaebuste lahendamise mehhanismi ja põhiõiguste ametnikuga seotud uute kohustuste täitmisel.

Ombudsman esitab uurimise põhjal Frontexile mitu parandusettepanekut, et parandada põhiõiguste rikkumise võimalike ohvrite juurdepääsu kaebuste lahendamise mehhanismile ning tugevdada Frontexi tegevuse ja kõigi sellega seotud isikute vastutust. Need hõlmavad soovitusi selle kohta, kuidas hõlbustada võimalikel põhiõiguste rikkumise ohvritel olla teadlik õiguskaitsevõimalustest ja teatada intsidentidest, samuti soovitusi selle kohta, kuidas parandada kaebuste käsitlemist ja järelmeetmete võtmist.

Uurimise taust

1. Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet (Frontex) peab oma tegevuses järgima põhiõiguste hartat. Selleks et aidata tagada põhiõigustega seotud kohustuste täitmine, on Frontexil põhiõiguste ametnik, kes kehtestas 2016. aastal kaebuste esitamise mehhanismi.
2. Frontexi tegevdirektor koostab mehhanismi rakenduseeskirjad, konsulteerides põhiõiguste ametniku, Frontexi nõuandefoorumi [1] ja muude asutusesiseste tegevüksustega. Praegused rakenduseeskirjad on läbivaatamisel, et kajastada Frontexi volituste muudatusi vastavalt määrusele 2019/1896 [2] .
3. Seni on põhiõiguste ametnik olnud vastutav kaebuste vastuvõetavuse läbivaatamise ja vastuvõetavate kaebuste registreerimise ning **kõigi** registreeritud kaebuste edastamise eest Frontexi tegevdirektorile. Põhiõiguste ametnik peaks edastama vastuvõetavad kaebused Frontexi operatsioonides osalevate riiklike asutuste töötajate kohta asjaomase liikmesriigi ametiasutusele ja teavitama asjaomast põhiõiguste organit. Frontexi töötajate vastu esitatud vastuvõetavate kaebuste puhul peaks tegevdirektor võtma järelmeetmeid, konsulteerides põhiõiguste ametnikuga, sealhulgas võtma vajaduse korral distsiplinaarmedeid.
4. Uurimisega hõlmatud ajavahemikul puudutasid kõik kaebused Frontexi operatsioonides osalevate riiklike asutuste töötajaid; Frontexi töötajate tegevuse kohta kaebusi ei esitatud [3] .
5. Põhiõiguste ametnik vastutab ka põhiõigustega seotud tõsiste vahejuhtumite aruannete [4] käsitlemise eest. Need aruanded sisaldavad teavet Frontexi operatsioonide käigus aset leidvate tõsiste vahejuhtumite kohta [5] .



6. 2019. aasta novembris jõustusid uued eeskirjad kaebuste esitamise mehhanismi [6] ja põhiõiguste ametniku [7] kohta. Lisaks mehhanismi kaudu esitatud kaebustele ja julgeolekualastele eeskirjadele anti põhiõiguste ametnikule vastutus kaebuste käsitlemise eest, milles väidetakse, et on rikutud relvade kasutamise eeskirju. [8] Vastavalt eeskirjadele peaks põhiõiguste ametnikul olema oma ülesannete täitmiseks piisavad inim- ja rahalised ressursid.

7. Uute eeskirjadega kehtestati ka põhiõiguste järelevalvajate funktsioon [9]. 5. detsembriks 2020 pidi olema tööle võetud vähemalt 40 põhiõiguste vaatlejat. Põhiõiguste ametnik vastutab nende järelevalvajate juhtimise eest ja võib nimetada nad sunniviisilise tagasisaatmise järelevalvajateks. Loodi põhiõiguste ametniku asetäitja ametikoht, et abistada põhiõiguste ametnikku. Edaspidi peaks põhiõiguste ametnik andma aru otse Frontexi haldusnõukogule ja tegema koostööd nõuandefoorumiga.

8. Frontex avaldas 2021. aasta jaanuaris eeskirjad [10] põhiõiguste ametniku tegevuse, sealhulgas selle sõltumatuse kohta. Otsuse tegemise ajaks ei ole kõik 40 põhiõiguste järelevalvajat tööle võetud ning põhiõiguste ametniku asetäitja töölevõtmise menetlus ei ole veel lõpule viidud.

9. Samal ajal on väljendatud mitmesuguseid üldsuse muret selle pärast, et Frontex järgib põhiõigusi.

Uurimine

10. Ombudsman algatas omal algatusel uurimise kaebuste esitamise mehhanismi sõltumatuse, tõhususe ja läbipaistvuse ning põhiõiguste ametniku rolli kohta.

11. **Uurimise** raames palus ombudsman Frontexil vastata mitmele küsimusele. [11] Frontex saatis kaks vastust: üks allkirjastas tegevdirektor ja teise allkirjastas ajutine põhiõiguste ametnik [12] Ombudsmani uurimisrühm kohtus ajutise põhiõiguste ametnikuga ja kontrollis Frontexi mehhanismiga seotud dokumente. Kohtumise ja inspekteerimise aruanne saadeti Frontexile ja avaldati ombudsmani veebisaidil [13].

12. Ombudsman konsulteeris Euroopa ombudsmanide võrgustiku kaudu ka riiklike ombudsmanidega, küsides neilt, kas neil on: (i) põhiõiguste ametnik on teda teavitanud või edastanud kaebustest; II) uuris riiklike ametiasutuste vastuseid sellistele kaebustele; ja/või iii) saanud otse kaebusi põhiõiguste väidetava rikkumise kohta Frontexi operatsioonides, milles osalesid nende riiklikud ametiasutused.

13. Kaheteistkümnest ombudsmanist, kes vastasid [14], vastas kümme kõigile esitatud küsimustele eitavalt. Bulgaaria ja Kreeka ombudsmanid vastasid, et nad on tegelenud Frontexi operatsioonidega seotud kaebustega. Põhiõiguste ametnik edastas Bulgaaria ombudsmanile 2020. aastal ühe kaebuse ning ei saanud ühtegi kaebust otse Frontexi operatsioonidest mõjutatud isikutelt. Alates 2017. aastast on Kreeka ombudsman saanud Frontexi kaebuste



mehhanismi kaudu seitse kaebust, mis kõik olid varem esitatud otse ombudsmanile endale. Kreeka ombudsman märkis, et riiklikel ametiasutustel võib olla raske saada vastust terviklikul, läbipaistval ja õigeaegsel viisil.

Uurimise tulemus

14. Ühes varasemas omaalgatuslikus uurimises Frontexi töö kohta soovitas ombudsman luua kaebuste lahendamise mehhanismi. Euroopa Parlamendi toetusel kehtestati see seejärel määrusega 2016/1624, mis käsitleb Euroopa piiri- ja rannikuvalvet [15].

Examples of complaints dealt with by the mechanism

Among **admissible complaints**, there was one, submitted in 2017, concerning an operation to return migrants by boat from Greece to Turkey. This operation was financed by Frontex and scheduled for 27 April 2017. The complainant, an Iranian national, applied for asylum in Greece and his application was pending before the national court at the time of his scheduled removal. He alleged violations of article 18 of the Charter of Fundamental Rights (right to asylum) and article 19 (protection in the event of removal, expulsion or extradition). The FRO forwarded the complaint to the competent Greek authority. The Greek authority cancelled the operation to return the complainant to Turkey.

Another admissible complaint concerned a joint return operation from Hungary to Afghanistan, dated 20 November 2017. The complainant, an Afghan citizen, alleged that he was returned from Hungary while his appeal was pending before the court. He argued that article 19 of the Charter (protection in the event of removal, expulsion or extradition) and article 47 (right to effective remedy and fair trial) were violated. The FRO forwarded the complaint to the Hungarian authority. The case was not resolved in 2017.

Among **inadmissible complaints**, in 2017, two complaints were submitted concerning border checks on the Polish-Belarus border. The FRO forwarded these complaints to the Polish Ombudsman and the Polish Border Guards. There was also a complaint concerning the checks at the Lithuanian-Russian border. Officers deployed by Frontex were not involved in these complaints.

15. Ombudsman on jälginud selle rakendamist alates selle loomisest. Tema arvates nõuab Frontexi operatsioonide laad sellist mehhanismi. Need operatsioonid hõlmavad mitut osalejat, sageli eri jurisdiktsioonidest pärit osalejaid, kellel on erinevad kohustused, kuid kes kõik kannavad „Frontex“ sümboolikat ja tegutsevad ELi lipu all. Frontexil peaksid olema paindlikud menetlused, mille abil i) isikud saavad i) saada abi nende isikute tuvastamisel, kes vastutavad Frontexi operatsioonides tajutud rikkumiste eest, ja ii) taotleda hüvitist ELi õigusest tulenevate põhiõiguste rikkumise eest.

16. Kaebuste esitamise mehhanism saab olla tõhus [16] aruandlusmehhanism ainult siis, kui



see on kättesaadav ja sellel on vahendid sõltumatute uurimiste läbiviimiseks, mis on kiired, põhjalikud ja läbipaistvad. Uurimise eesmärk on uurida, kas kaebuste esitamise mehhanism on seni täitnud need tingimused ja kuidas seda saaks parandada.

17. Ombudsmani peamised järeldused on järgmised:

- alates selle loomisest on kaebuste mehhanism tegelenud **väga väikese arvu kaebustega ning** siiani ei ole kaebusi Frontexi töötajate tegevuse kohta. Ajavahemikus 2016. aastast kuni 2021. aasta jaanuarini oli põhiõiguste ametnik saanud 69 kaebust, millest 22 olid vastuvõetavad. Seda võib seletada mitme teguriga, sealhulgas: i) võimalike kaebuste esitajate vähene teadlikkus ja arusaamine mehhanismist; (II) hirm negatiivsete tagajärgede ees koos asjaoluga, et anonüümseid kaebusi ei ole võimalik esitada, iii) stressirohked olukorrad, kus potentsiaalsed kaebuse esitajad leiavad end; IV) Frontexi lähetatud ametnike tegevusetus kohapeal, kellel võiks olla aktiivsem roll põhiõiguste ametnikule kaebuste vastuvõtmisel ja edastamisel.
- kuigi praegu tehakse edusamme , **ei ole mehhanismi tegevus piisavalt** läbipaistev.
- kuigi kaebuste esitamise mehhanismi loomise alguses ei olnud tegevdirektori koostöö põhiõiguste ametnikuga täiesti rahuldav, on see koostöö aja jooksul paranenud. Tegevdirektor on kohustatud tegema koostööd põhiõiguste ametnikuga. Võimaluse korral peaks ta püüdma järgida põhiõiguste ametniku soovitusi. Tegevdirektori otsuse FRO poolt talle edastatud kaebuse kohta võib vaidlustada Euroopa Ombudsmanis.
- Frontex on viivitanud määrusega (EL) 2019/1896 tehtud oluliste muudatuste rakendamisega. Frontexil kulus umbes 13 kuud, et võtta vajalikud meetmed, et haldusnõukogu saaks vastu võtta põhiõiguste ametniku sõltumatust käsitlevad eeskirjad, ja veel kolm kuud, et viia lõpule uue põhiõiguste ametniku ametisse nimetamise menetlus. Seetõttu on FRO asetäitja ametisse nimetamine edasi lükatud, kuna põhiõiguste ametnik peab selles menetluses osalema. **40 põhiõiguste järelevalvajat ei ole veel ametisse nimetatud** , kuigi see protsess oleks tulnud lõpule viia 5. detsembriks 2020.
- **esimene põhiõiguste ametnik ja sellele järgnev ajutine põhiõiguste ametnik kasutasid nende käsutuses olevaid kaebuste esitamise mehhanismi sätteid ja töötasid ennetavalt välja mehhanismi, et tagada kaebuse esitajate põhiõigused** . Lõppotsustes on põhiõiguste ametnik esitanud hästi põhjendatud ja veenvad seisukohad põhiõiguste väidetavate rikkumiste kohta ning andnud liikmesriikidele soovitusi süsteemsete paranduste tegemiseks, samuti soovitusi Frontexile selle kohta, mida ta võiks teha tagamaks, et liikmesriigid väldivad selliseid küsimusi tulevikus.
- oluline on tagada kaebuste õigeaegsed ja piisavad järelmeetmed. Kui liikmesriik ei võta järelmeetmeid õigel ajal ja asjakohasel viisil, ei saa Frontex täita oma kohustust nõuda, et asjaomane liikmesriik kõrvaldaks viivitamata oma töötajad Frontexi tegevusest, kui leitakse, et nad on rikkunud põhiõigusi või rahvusvahelise kaitsega seotud kohustusi. **FRO ja riiklike ametiasutuste vahelises koostöös on esinenud probleeme** , eelkõige viivitusi riiklike ametiasutuste vastamisel . Seni ei ole nende vastused sisaldanud tõendeid juhtumi sisu kohta, isegi juhul, kui põhiõiguste ametnik nõudis sõnaselgelt tõendeid.
- kuigi põhiõiguste ametnikul ei ole sõnaselgelt volitusi korraldada omaalgatuslikke uurimisi, kasutab põhiõiguste ametnik kahte menetlust, mis teenivad peamiselt seda eesmärki: murettekitav ja silmapaistev risk. Mõlemad menetlused võivad aidata avastada süsteemseid probleeme. **Põhiõiguste ametnik kasutab neid vahendeid asjakohaselt ja tõhusalt** , eriti kui



kasutatakse väljapaistva ohu menetlust, et käsitleda kaebusi põhiõiguste rikkumise kohta tagasisaatmisoperatsioonide raames.

- kuigi **põhiõiguste ametnik on kaebuste esitamise mehhanismi toimimisest (sealhulgas jõe kasutamist käsitlevate kaebustega tegelemisest) märkimisväärselt sõltumatu**, ei saa sama öelda tema rolli kohta üldistes isikuandmete hoidlates põhiõiguste küsimustes. SIR on keerukas süsteem, millesse on kaasatud paljud osalejad, kusjuures põhiõiguste ametniku roll algab alles hiljem. See võib vähendada FRO mõju.

18. I lisa on esitatud ombudsmani senine üksikasjalik hinnang kaebuste lahendamise mehhanismi senisele tööle ja põhiõiguste ametniku rollile. II lisa sisaldab ülevaadet seni käsitletud kaebustest, samas kui III lisa kirjeldatakse Frontexi jõupingutusi, et suurendada teadlikkust õigusest esitada kaebus.

Järeldused

Kõigi uurimise käigus uuritud materjalide põhjal teeb ombudsman allpool esitatud järeldused ja üheksa parandusettepanekut.

Ombudsman peab kahetsusväärseks, et Frontex on viivitanud määrusega 2019/1896 tehtud oluliste muudatuste rakendamisega. Kuna aga olukord on lahendamisel, ei pea ombudsman selle küsimuse edasist käsitlemist õigustatuks.

Uurimise käigus tehti kindlaks mitmed parandamist vajavad valdkonnad, mida käsitletakse allpool esitatud soovitustes.

Sellest otsusest teavitatakse Frontexit ja põhiõiguste ametnikku.

Et paremini mõista, miks seni on esitatud nii vähe kaebusi, jagab ombudsman seda otsust ka Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti, Euroopa ombudsmanide võrgustiku ja kodanikuühiskonna organisatsioonidega, et kuulata ära nende seisukohad.

Parandusettepanekud

Tegevusplaanid

1. Frontex peaks kõigis operatsiooniplaanides selgelt sätestama, et Frontexi operatsioonides osalejad peaksid võtma vastu kaebusi üksikisikutelt, kes arvavad, et nad on langenud põhiõiguste rikkumise ohvriks, või nende esindajatelt, ning edastama need Frontexile kaebuste esitamise mehhanismi kaudu. (Üksikasjaliku hindamise punktid 11–12)

Vastastikuse mõistmise memorandumid kolmandate riikidega

2. Frontex peaks oma vastastikuse mõistmise memorandumites või muudes asjakohastes



dokumentides, mis on sõlmitud ELi mittekuuluvate riikide asutustega, sätestama, et Frontex vastutab põhiõiguste rikkumise kohta esitatud kaebuste vastuvõtmise eest (FRO kaudu). Pärast nende klassifitseerimist edastab põhiõiguste ametnik kaebused vajaduse korral asjaomasele riiklikule asutusele. (Üksikasjaliku hinnangu punkt 47).

Kaebuste esitamise mehhanismi käsitlev avalik teabematerjal

3. Oma avalikes teabematerjalides peaks Frontex võimalikele kaebuse esitajatele selgelt selgitama kaebuste esitamise mehhanismi eeliseid, eelkõige seda, et see on tasuta. Frontex peaks samuti juhtima tähelepanu asjaolule, et kaebuse esitajaid ei tohiks karistada kaebuste esitamise eest ning et kaebuste esitamine ei tohiks piirata muid menetlusi, näiteks varjupaigataotlusi. (Üksikasjaliku hindamise punkt 14).

4. Põhiõiguste ametnik peaks püüdma töötada välja alalised koostöökanalid kodanikuühiskonna organisatsioonidega, kes tegutsevad kohapeal, kus Frontex tegutseb, ning andma neile teabematerjali kaebuste esitamise mehhanismi kohta, milles selgitatakse menetlusi nende isikute jaoks, kes soovivad kaebusi esitada. (Üksikasjaliku hinnangu punktid 16–17).

Kaebuste esitamise mehhanismi läbivaadatud rakenduseeskirjad

5. Frontex peaks kaaluma anonüümsete kaebuste lubamist ja oma kaebuse vormi ümbersõnastamist seoses anonüümseks muudetud kaebustega, mille teatavad riiklikud ametiasutused on tagasi lükanud. Anonüümseks jääda soovivate isikute esindajate esitatud kaebuste edastamisel peaks põhiõiguste ametnik julgustama riiklikku inimõiguste organit ja kaebust menetlevat riigiasutust kasutama koostöös esindajatega kõiki nende käsutuses olevaid vahendeid väidetavate probleemide lahendamiseks. (Üksikasjaliku hindamise punktid 18–20).

6. Kaebuste puhul, mis käsitlevad jõu kasutamist käsitlevate eeskirjade rikkumist, tuleks läbivaadatud rakenduseeskirjades selgitada, milliseid jõu kasutamise eeskirju käsitletakse (eelkõige viidates määruse (EL) 2019/1896 V lisale). Rakenduseeskirjades tuleks samuti sätestada, millised konkreetsed menetlusetapid (kui neid on) on kaebuste lahendamise mehhanismi raames ette nähtud selliste kaebuste käsitlemiseks. (Üksikasjaliku hinnangu punktid 21–22).

7. Läbivaadatud eeskirjad peaksid:

- selgitada, mida tähendab tegevusetus, sealhulgas tuua näiteid, ja selgitada, kuidas üksikisikud võivad sellise ebaõnnestumise kohta kaebusi esitada. (Üksikasjaliku hindamise punkt 22).
- täpsustage, milline teave peaks sisalduma aruannetes, mille riiklikud ametiasutused saadavad põhiõiguste ametnikule pärast seda, kui ta on neile kaebuse edastanud. Näiteks võiks selliste aruannete vormi lisada eeskirjade lisana. (Üksikasjaliku hindamise punkt 31).
- rõhutada, et liikmesriigid on kohustatud tegema koostööd põhiõiguste ametnikuga, ning täpsustada võimalikud karistused rikkumiste eest. (Üksikasjaliku hindamise punkt 34.)
- määrata põhiõiguste ametnikule kaebuse vastuvõetavuse üle otsustamise tähtaeg. (Üksikasjaliku hinnangu punkt 23).
- näha ette menetlus põhiõiguste ametniku otsuste edasikaebamiseks kooskõlas määruse



2019/1896 artikli 111 lõikega 5, milles on sätestatud, et põhiõiguste ametnik „*hindab kaebust uuesti, kui kaebuse esitaja esitab uusi tõendeid olukordades, kus kaebus on põhjendamatu*“ . (Üksikasjaliku hindamise punkt 25).

- sätestatakse, et põhiõiguste ametnik annab aru otse haldusnõukogule ja annab tegevdirektorile aru ainult põhiõiguste ametnikule põhiõiguste ametnikule teatatud võimalike põhiõiguste rikkumiste kohta, mida põhiõiguste ametnik *peab vajalikuks*“ . (Üksikasjaliku hinnangu punkt 44).

Aruandlus ja väljaanded

8. Frontex peaks avaldama oma veebisaidil põhiõiguste ametniku 2017., 2018., 2019. ja 2020. aasta aruanded ning kaaluma põhiõiguste ametniku lõppotsuste avaldamist kaebuste kohta (nn lõpparuanded), vajaduse korral pärast nende sisu anonüümseks muutmist. Põhiõiguste ametniku aastaaruanded võiksid sisaldada osa konkreetsete meetmete kohta, mida Frontex ja liikmesriigid on võtnud põhiõiguste ametniku tähelepanekute ja soovitude alusel, üks aasta hiljem. (Üksikasjaliku hinnangu punktid 39 ja 53).

9. Põhiõiguste ametniku eeskirjad tõsistest vahejuhtumitest teatamise kohta tuleks avalikustada koos kaebuste lahendamise mehhanismi käsitlevate rakenduseeskirjadega. (Üksikasjaliku hinnangu punkt 56).

Emily O'Reilly Euroopa Ombudsman

Strasbourg, 15.6.2021

Lisad

I lisa: Ombudsmani üksikasjalik hinnang

Kaebuste esitamise mehhanismi toimimine

Frontexi ja põhiõiguste ametniku vastus

[17]

1. Ajavahemikus 2016. aastast kuni 2021. aasta jaanuarini (kuupäev, mil Frontex vastas



ombudsmanile) oli põhiõiguste ametnik saanud 69 kaebust, millest 22 olid vastuvõetavad. Frontex eeldab, et põhiõiguste vaatlejate lähetamine, kellele võib kaebusi otse esitada, toob kaasa kaebuste arvu suurenemise.

2. Kehtivate rakenduseeskirjade kohaselt peab kaebuse esitaja esitama oma kontaktandmed. Anonüümsed kaebused ei ole vastuvõetavad. Kaebuse esitajaid võib esindada iga füüsiline või juriidiline isik.

3. Siiani ei ole Frontexi töötaja kohta ühtegi kaebust esitatud. Seega ei ole tegevdirektorilt sellise kaebuse menetlemist veel nõutud. Põhiõiguste ametnik suhtles tegevdirektoriga seoses teatavate kaebustega, mis on seotud riiklike ametiasutuste töötajatega.

4. Põhiõiguste ametnik lõpetab juhtumi pärast asjaomaselt riigiasutuselt vastuse saamist, teatades põhiõiguste ametnikule, et tema uurimine on pärast asjakohaste järelmeetmete võtmist lõpetatud. Kehtivate rakenduseeskirjadega antakse riiklikule asutusele kuus kuud pärast seda, kui põhiõiguste ametnik edastab kaebuse oma järelduste tegemiseks.

Mehhanismi tõhususe tagamiseks on oluline asjakohane vastus. Uued rakenduseeskirjad sisaldavad sellekohaseid suuniseid riiklikele ametiasutustele.

Kui riiklik asutus ei saada põhiõiguste ametnikule vastust või kui ta saadab ainult „mittetäieliku vastuse“, teavitab põhiõiguste ametnik tegevdirektorit ja haldusnõukogu. Seejärel võtab Frontex selles küsimuses järelmeetmeid. Seda on seni tehtud vaid piiratud arvul juhtudel. Põhiõiguste ametnik lõpetab juhtumi, kus asjaomaselt riiklikult asutuselt on saadud ebaselge vastus, kuid vastuse põhjal ei saa täiendavat teavet oodata.

5. Põhiõiguste ametnik ei saa alati vastust ega vastuvõtuteatist riiklikelt inimõiguste institutsioonidelt, kellele ta kaebused edastab [18] .

6. Põhiõiguste ametnik esitab kaebuse kohta lõpparuande, mis on adresseeritud Frontexi tegevdirektorile ja haldusnõukogu esimehele. Vajaduse korral sisaldab aruanne soovitusi kaebuse kohta, mida tegevdirektor või asjaomased riiklikud asutused peaksid käsitlema. Seejärel lõpetatakse juhtum FRO allkirjastatud kirjaga, mis on adresseeritud riiklikule ametiasutusele ja kaebuse esitajale ning milles selgitatakse fakte ja tehtud järeldusi. Põhiõiguste ametnik lisab kirjale lõpparuande.

7. Frontexi operatsioonide puhul kolmandates riikides võib põhiõiguste ametnik hinnata põhiõiguste olukorda, tehes koostööd riiklike inimõigusasutustega (nt riiklikud ombudsmani institutsioonid), [19] valitsusväliste organisatsioonidega ja teiste selles valdkonnas tegutsevate osalejatega.

8. Frontex avaldab oma aastaaruannetes teavet kaebuste esitamise mehhanismi kohta. Põhiõiguste ametnik esitab haldusnõukogule korrapäraselt aruandeid oma tegevuse kohta ja iga-aastase aruande mehhanismi kohta, mis sisaldab konkreetseid viiteid Frontexi ja liikmesriikide järeldustele ja kaebustega seotud järelmeetmetele. Määruse 1896/2019 [20]



kohaselt on põhiõiguste ametnik kohustatud avaldama aastaaruande oma tegevuse ja Frontexi põhiõiguste järgimise kohta oma operatsioonides. Aruanne sisaldab teavet mehhanismi ja Frontexi edusammude kohta põhiõiguste strateegia rakendamisel.

9. FRO töötajate arv kasvas ühelt ametikohalt 2012. aastal 10 ametikohani 2019. aastal. Kaks praegust ametikohta on pühendatud kaebuste käsitlemisele. 2020. aastal määras Frontex põhiõiguste ametile uue põhiõiguste ametniku asetäitja ametikoha, 40 põhiõiguste vaatleja ametikohta ja kaks ametikohta lähetuses olevate riigiasutuste ametnikele. Need uued eraldatud ametikohad tuleks täita 2021. aastal. Lisaks muutus põhiõiguste ametnik juhtivaks ametikohaks, mille eelarve oli 2020. aastal 1 miljon eurot ja 2021. aastal 1,3 miljonit eurot (v.a personalikulud). Tegevdirektor ei osalenud haldusnõukogu ees vastutava uue põhiõiguste ametniku valimisel ja ametisse nimetamisel.

Ombudsmani hinnang

Kaebuste esitamise mehhanismi kättesaadavus

10. Ombudsman tunnustab põhiõiguste ametniku tööd, et suurendada teadlikkust kaebuste esitamise mehhanismist nii töötajate kui ka sidusrühmade seas ning kohapeal. [21] Siiski märgib ombudsman, et siiani on mehhanismi kaudu laekunud väga vähe kaebusi.

11. Määruses (EL) 2019/1896 [22] on sätestatud, et „tegevuskavad“, mida kohaldatakse kõigi Frontexi operatsioonides osalejate suhtes, peaksid sisaldama sätteid mehhanismi kohta, mille abil võetakse vastu ja edastatakse ametile kaebusi põhiõiguste väidetava rikkumise kohta . Ombudsmani arvates peaks see kohustus olema selgelt loetletud tegevuskavades, põhiõiguste austamise tagamise ülesannete ja kohustuste hulgas ning lisaks kohustusele anda teavet kaebuste lahendamise mehhanismi kohta. Samuti oleks kasulik, kui kõigi Frontexi operatsioonides osalevate isikute suhtes kohaldatavas käitumisjuhendis mainitaks kohustust võtta vastu kaebusi ja edastada need Frontexile, mitte ainult kohustust anda teavet mehhanismi kohta. [23]

12. Asjaolu, et see praegu nii ei ole, võib aidata selgitada, miks Frontexi operatsioonides osalejate kaudu ei ole mehhanismile veel kaebusi edastatud. Lisaks märkis põhiõiguste ametnik, et sunniviisilise tagasisaatmise subjektidele ei anta alati kaebuse vorme, kuigi Frontexi töötaja viibib igal Frontexi koordineeritaval sunniviisilisel tagasisaatmisel. [24] Kuigi ombudsman loodab, et põhiõiguste vaatlejate kohalolek kohapeal parandab olukorda, teeb ta ettepaneku olukorra parandamiseks.

13. Igal juhul leiab ombudsman, et kaebuste väike arv on tõenäoliselt tingitud mitte ainult Frontexi töötajate kohapealsest vähesest kaasamisest või sellest, et võimalikud kaebuse esitajad ei ole kaebuste esitamise mehhanismi olemasolust teadlikud, vaid ka muudel põhjustel.

14. Eri taustaga rändajad ja pagulased [25] ei pruugi olla teadlikud sellest, et õiguskaitsemehhanismid on ELi riikides standardsed ja/või tasuta [26] või võivad karta, et



kaebuse esitamine võib kahjustada muid menetlusi, näiteks võimalikke varjupaigataotlusi. Kaebuste esitamise mehhanismi käsitlevat avalikku teabematerjali võiks kohandada, et pöörata sellele suuremat tähelepanu.

15. Isikud, kelle põhiõigusi Frontexi operatsioonid võivad mõjutada, on sageli juba väga keerulises olukorras. [27] Nad ei pruugi oma põhiõiguste eest võidelda. Ombudsman märgib ka, et üksikisikute poolt otse riiklikele ombudsmanidele esitatud kaebused põhiõiguste rikkumise kohta Frontexi operatsioonidel on haruldased. [28] Selle asemel, et kaebusi vastu võtta, esitavad need kodanikuühiskonna organisatsioonid üksikisikute nimel või advokaadid, kes töötavad pro bono/õigusabi alusel. [29]

16. Seetõttu on äärmiselt oluline, et inimõigustele spetsialiseerunud kodanikuühiskonna organisatsioonid saaksid üksikisikuid aidata, esitades kaebusi nende nimel kaebuste mehhanismile, vaid ka aktiivselt jälgides kaebuste käsitlemise viisi.

17. Ombudsman on veendunud, et koostöö kodanikuühiskonnaga on oluline, et kaebuste lahendamise mehhanism toimiks hästi. Põhiõiguste ametnikul oleks kasulik töötada välja ametlikud koostöökanalid kodanikuühiskonna organisatsioonidega, kes tegutsevad kohapeal, kus Frontex tegutseb, ning Frontexi nõuandefoorumil, kuhu kuuluvad kodanikuühiskonna esindajad, võiks olla selles oluline roll. Põhiõiguste ametnik peaks kodanikuühiskonna organisatsioonidele selgitama ka seda, kuidas tema arvates kohaldatakse kaebuste esitamise mehhanismi vastuvõtva liikmesriigi piirivalvurite suhtes, kes viibivad Frontexi operatsioonide piirkonnas, kuid ei osale otseselt operatsioonis.

18. Juba 2016. aastal soovitas nõuandefoorum võtta vastu anonüümsed kaebused, sest see võib julgustada üksikisikuid kaebuste esitamise mehhanismi kasutama. Esimene samm selles suunas oleks tagada, et uus kaebuste esitamise mehhanismi rakenduseeskirjad [30] sisaldaksid sätet, mis võimaldab kaebuse esitajatel jääda anonüümseks, isegi kui on nõue, et sellistel kaebuse esitajatel peavad olema mitteanonüümsed esindajad.

19. Teatavatel riiklikel asutustel ja/või inimõigustega tegelevatel asutustel võib olla menetluslikult keelatud käsitleda anonüümseid kaebusi. See ei tähenda siiski, et FRO-I ei ole mingit eesmärki edastada selliseid kaebusi neile. Pärast sellise kaebuse saamist teavitatakse neid asutusi probleemidest ja nad võivad nendega tegeleda kas omal algatusel või muul viisil. Samuti võivad nad võtta ühendust anonüümsete kaebuse esitajate võimalike esindajatega, kui nad leiavad, et kaebuse esitaja peaks võtma täiendavaid meetmeid.

20. Samamoodi sisaldab kaebuse vorm teavet [31] konfidentsiaalsuse kohta, mis võib põhjustada segadust.

21. Lisaks kaebustele põhiõiguste väidetava rikkumise (nii tegevusetuse kui ka tegevusetuse) kohta käsitleb mehhanism nüüd ka kaebusi jõu kasutamise eeskirjade rikkumise kohta. [32] Kaebajaid, kes väidavad, et nad on rikkunud jõu kasutamise eeskirju, ei pea mõjutama need rikkumised, mille kohta nad kaebavad [33] .



22. Samas on oluline täpsustada uues kaebuste esitamise mehhanismi rakenduseeskirjades, milliseid jõu kasutamise eeskirju käsitletakse, ning eraldi jaos, millised konkreetsed menetlusetapid on selliste kaebustega seotud mehhanismis ette nähtud. [34] Samuti oleks oluline täpsustada, milline võiks olla tegevusetus; see võib hõlmata olukordi, nagu suutmatus suunata rahvusvahelist kaitset taotlenud rändajaid asjaomastele asutustele. [35] Kaebemehhanismi rakenduseeskirjad („ameti eeskirjad kaebuste esitamise mehhanismi kohta“) avaldatakse Frontexi põhiõigustele pühendatud veebilehel. Uues kaebuste esitamise mehhanismi rakenduseeskirjades tuleks vältida mitmetimõistetavust ja see peaks olema nii selge, et nende kohaldamise kohta ei ole vaja suuniseid.

Kaebuste esitamise mehhanismi kohased menetlused

23. Uurimise käigus kontrollitud teabe põhjal tundub selge, et esimene põhiõiguste ametnik ja sellele järgnev ajutine põhiõiguste ametnik püüdsid kasutada kaebuse esitajate põhiõiguste tagamiseks nende käsutuses olevaid kaebuste lahendamise mehhanismi sätteid. Kaebuste vastuvõetavuse läbivaatamine oli põhjalik ja toimus mõistliku aja jooksul, võttes arvesse, et Frontex pidi sageli vahetama teavet riiklike ametiasutustega ja mõnikord kaebuse esitajatega, et selgitada väidete üksikasju. Ombudsman leiab siiski, et kaebuste vastuvõetavuse läbivaatamise ametliku tähtaja kehtestamine oleks soovitatav. Seda võiks käsitleda kaebuste esitamise mehhanismi rakenduseeskirjade läbivaatamise raames.

24. Ombudsmani poolt läbi vaadatud materjalidest nähtub, et põhiõiguste ametnik andis kaebuse esitajatele põhjalikke ja õigeaegseid selgitusi selle kohta, kuidas nende kaebust käsitletakse, sealhulgas selle riikliku asutuse ja inimõiguste asutuse kontaktandmed, kellele nende kaebused edastati. Kui kaebused on vastuvõetamatud, selgitas põhiõiguste ametnik põhjuseid ja andis nõu selle kohta, kuhu kaebuse esitaja võib pöörduda abi saamiseks.

25. Põhiõiguste ametnik on pakkunud kaebuse esitajatele ka võimalust oma otsus nende kaebuse kohta teataval juhul edasi kaevata. [36] Siiski leiab ombudsman, et otsuste edasikaebamise võimalus tuleks muuta ametlikumaks ja see suurendaks mehhanismi usaldusväärsust.

26. Läbivaadatud materjalidest nähtub, et põhiõiguste ametnik tegutseb õigeaegselt ja põhjalikult, edastades vastuvõetavaid kaebusi riiklikele ametiasutustele ja inimõigustega tegelevatele organitele ning võttes kaebuste suhtes järelmeetmeid. [37] Lõpetavad otsused on üldiselt hästi põhjendatud ja veenvalt väidetud põhiõiguste väidetavate rikkumiste osas. [38]

27. Põhiõiguste ametnik on andnud liikmesriikidele soovitusi süsteemsete paranduste tegemiseks. Isegi kui liikmesriikidel on ainupädevus viia läbi uurimisi seoses põhiõiguste rikkumisega Frontexi operatsioonides nende riiklike ametiasutuste töötajate poolt, on põhiõiguste ametnikul õigus viia läbi juurdlusi Frontexi mis tahes tegevuse kohta [39]. Seda tehes on põhiõiguste ametnikul kohustus juhtida tähelepanu liikmesriikide ametiasutuste rikkumistele Frontexi koordineeritavates ühisoperatsioonides/operatsioonides. Sel eesmärgil tervitab ombudsman asjaolu, et põhiõiguste ametniku sulgemisotsused sisaldavad ka soovitusi Frontexile selle kohta, mida ta võiks teha tagamaks, et liikmesriigid väldivad selliseid küsimusi



tulevikus.

28. Kuigi põhiõiguste ametniku soovitus ei ole siduvad, tervitab ombudsman seda, et Frontex järgis süsteemseid küsimusi käsitlevaid soovitusi.

29. Frontexi tegevdirektor on kohustatud tegema põhiõiguste ametnikuga koostööd [40] Selleks leiab ombudsman, et võimaluse korral peaks tegevdirektor püüdma järgida põhiõiguste ametniku soovitusi. Igal juhul võib tegevdirektori otsuse FRO poolt talle edastatud kaebuse kohta vaidlustada Euroopa Ombudsmanis [41] .

30. Ombudsman märgib, et kuigi põhiõiguste ametniku koostöö tegevdirektori ja Frontexiga ei olnud kaebuste esitamise mehhanismi alguses täiesti rahuldav, on see koostöö aja jooksul paranenud. Üks kontrollitud toimikutest näitas, et tegevdirektor võttis ühendust riikliku ametiasutuse ja haldusnõukoguga, et tagada, et asjaomane liikmesriik võtab järelmeetmeid seoses talle põhiõiguste ametniku poolt edastatud kaebusega. [42] Ombudsman usub, et selline lähenemisviis jätkub.

31. Ombudsmani kontroll näitas, et põhiõiguste ametniku ja riiklike ametiasutuste vahelises koostöös on esinenud probleeme. [43] Liikmesriikide ametiasutused on vastamisega viivitanud ning seni ei ole nende vastused sisaldanud tõendeid juhtumi sisu kohta, isegi juhul, kui põhiõiguste ametnik nõudis sõnaselgelt tõendeid. [44] Frontex peaks kaaluma selgemate sätete lisamist uude kaebuste esitamise mehhanismi rakenduseeskirjadesse, mis käsitlevad kaebuste järelmeetmeid riiklikul tasandil, [45] eelkõige esitades põhiõiguste ametnikule vastamise vormi.

32. Määrusega (EL) 2019/1896 kohustatakse liikmesriikide ametiasutusi tagama mitte ainult põhiõiguste ametniku edastatud kaebuste suhtes asjakohaste järelmeetmete võtmise, vaid ka teatama põhiõiguste ametnikule kindlaksmääratud ajavahemiku jooksul oma järeldustest ja kaebuste suhtes võetud järelmeetmetest. Uue kaebuste esitamise mehhanismi rakenduseeskirjadega tuleks säilitada praegune kohustuslik tähtaeg, mille jooksul liikmesriigid peavad põhiõiguste ametnikule aru andma kuue kuu jooksul alates kuupäevast, mil põhiõiguste ametnik kaebuse kätte sai. Iga juhtumi puhul, kui liikmesriik ei täida kohustust anda põhiõiguste ametnikule aru, peaks põhiõiguste ametnikul olema võimalik pöörduda selle küsimusega haldusnõukogu poole. Kuna Euroopa Komisjon, kes jälgib liikmesriikide vastavust ELi õigusele, kuulub haldusnõukogusse, võib see olla täiendav vahend nõuete täitmise tagamiseks.

33. Oluline on tagada kaebuste õigeaegsed ja piisavad järelmeetmed. Kui liikmesriik ei võta järelmeetmeid õigel ajal ja asjakohaselt, ei saa Frontex täita oma määrusest (EL) 2019/1896 tulenevat kohustust paluda asjaomasel liikmesriigil viivitamata kõrvaldada oma töötajad Frontexi tegevusest, kui leitakse, et nad on rikkunud põhiõigusi või rahvusvahelise kaitsega seotud kohustusi [46] .

34. Kaebuste lahendamise mehhanismi rakenduseeskirjades võiks tuua näiteid võimalikest sanktsioonidest liikmesriikidele, kui nad ei tee põhiõiguste ametnikuga koostööd määruse 2019/1896 artikli 111 lõike 7 alusel. Selleks et eeskirjad oleksid täielikult terviklikud, võiksid



need viidata tegevdirektori võimalusele peatada või mitte alustada Frontexi tegevust põhiõiguste rikkumise korral kooskõlas määruse (EL) 2019/1896 artikliga 46.

35. Kuigi põhiõiguste ametnikul ei ole sõnaselgelt volitusi korraldada omaalgatuslikke uurimisi, kasutab põhiõiguste ametnik kahte menetlust, mis teenivad peamiselt seda eesmärki: murettekitav ja silmapaistev risk. Vältimatu riski menetlus võimaldab põhiõiguste ametnikul aidata kaebuse esitajaid, kelle kaebused ei vasta vastuvõetavuse menetlusnõuetele, kuid kui kaebuses esitatud teave kujutab endast vahetut ohtu, et Frontexi tegevus kahjustab tõsiselt ja korvamatult nende põhiõigusi. Muret väljendav menetlus kehtib juhul, kui põhiõiguste ametniku saadud teave või vastuvõetamatu kaebus tõstatab küsimusi, millel võib olla Frontexi tegevusele üldisem mõju põhiõigustele. [47] Mõlemad menetlused võivad aidata avastada süsteemseid probleeme. Põhiõiguste ametnik näib kasutavat neid vahendeid asjakohaselt ja tõhusalt, eelkõige vältimatu ohu menetlust, et käsitleda kaebusi põhiõiguste rikkumise kohta tagasisaatmisoperatsioonide raames.

Kaebuste esitamise mehhanismi läbipaistvus

36. Frontexil kulus kaks aastat pärast kaebuste esitamise mehhanismi loomist 2016. aastal, et esitada kaebuste üksikasjad oma aastaaruannetes, kuid teave on endiselt üldine.

37. Põhiõiguste ametnik on esitanud haldusnõukogule korrapäraseid tegevusaruandeid, kuid neid ei ole avalikustatud. Põhiõiguste ametnik koostab mehhanismi kohta ka üksikasjalikud aastaaruanded (individuaalsete kaebuste esitamise mehhanismi aastaaruanded), kuid neid ei avaldata [48] .

38. Kuigi läbipaistvuse puudumine on kahetsusväärne, on põhiõiguste ametnikul määruse (EL) 2019/1896 [49] kohaselt õiguslik kohustus avaldada oma iga-aastased tegevusaruanded, sealhulgas teave selle kohta, mil määral austab Frontexi tegevus põhiõigusi. Need aruanded peaksid sisaldama teavet kaebuste esitamise mehhanismi ja põhiõiguste strateegia rakendamise kohta.

39. Nende aruannete avaldamine ei ole siiski piisav, et tagada Frontexi vastutusele võtmine mehhanismi tegevuse eest. Selleks soovib ombudsman Frontexil avaldada oma veebisaidil põhiõiguste ametniku lõppotsused kaebuste kohta (nn lõpparuanded), vajaduse korral pärast nende sisu anonüümseks muutmist. [50]

Kaebuste esitamise mehhanismi sõltumatus

40. Ombudsman on seisukohal, et kaebuste lahendamise mehhanism saab olla nii sõltumatu kui põhiõiguste ametnik.

41. Kaebuste lahendamise mehhanismi esimestel aastatel nimetas põhiõiguste ametniku ametisse tegevdirektor, kes andis talle aru ka [51] . FRO-l ei olnud juhtimisülesandeid, nagu värbamine või eelarve. Neil asjaoludel pidi põhiõiguste ametnik kaebuste esitamise mehhanismi sõltumatuse tagamiseks toetuma nõuandefoorumi toetusele.



42. Ombudsman leiab, et põhiõiguste ametniku koostöö nõuandefoorumiga [52] on oluline mehhanismi sõltumatuse tagamiseks ning et need kaks üksust peaksid püüdma oma koostööd tugevdada. Seetõttu oleks soovitatav ametlikud protsessid sellise koostöö hõlbustamiseks.

43. Otsus asendada esimene põhiõiguste ametnik tema pikaajalisel eemalviibimisel tegevdirektori kantselei liikmega ohustas selgelt arusaama, et põhiõiguste ametniku sõltumatus võib olla ohus. Menetlusi järgides on ajutine põhiõiguste ametnik aidanud tagada põhiõiguste ametniku tegevuse sõltumatuse.

44. Määrusega (EL) 2019/1896 tugevdati põhiõiguste ametniku rolli ja sõltumatust. Põhiõiguste ametnikku abistavad põhiõiguste ametniku asetäitja ja vähemalt 40 põhiõiguste vaatlejat, kes tegutsevad kohapeal põhiõiguste ametniku järelevalve all. Põhiõiguste järelevalvajatele võib anda ka kaebuste lahendamise mehhanismi ülesandeid. Põhiõiguste ametniku sõltumatust kinnitati eeskirjadega, mille haldusnõukogu avaldas 2021. aasta jaanuaris. Eelkõige peaks põhiõiguste ametnik vastavalt määrusele (EL) 2019/1896 andma aru otse haldusnõukogule ja tegevdirektorile üksnes põhiõiguste ametnikule põhiõiguste vaatlejate poolt põhiõiguste ametnikule teatatud võimalikest põhiõiguste rikkumistest, mida põhiõiguste ametnik *peab vajalikuks*.“ Mehhanismi uutes rakenduseeskirjades tuleks seda erinevust arvesse võtta.

45. On kahetsusväärne, et Frontex on viivitanud määrusega (EL) 2019/1896 tehtud oluliste muudatuste rakendamisega. Frontexil kulub umbes 13 kuud, et võtta vajalikud meetmed, et haldusnõukogu saaks vastu võtta põhiõiguste ametniku sõltumatust käsitlevad eeskirjad, ja veel kolm kuud, et viia lõpule uue põhiõiguste ametniku ametisse nimetamise menetlus. Seetõttu on põhiõiguste ametniku asetäitja ametisse nimetamine viibinud, sest põhiõiguste ametnik peab selles menetluses osalema. [53] 40 põhiõiguste vaatlejat ei ole veel ametisse nimetatud, kuigi see protsess oleks tulnud lõpule viia 5. detsembriks 2020.

Kuidas kohaldatakse kaebuste esitamise mehhanismi kolmandates riikides?

46. Ombudsman on seisukohal, et kui ELi mittekuuluvate riikide inimõiguste olukord on kehv, peaks Frontex seda arvesse võtma, enne kui püüab teha koostööd ja pidada läbirääkimisi vastastikuse mõistmise memorandumite üle organitega nendes riikides, kes on nominaalselt vastutavad inimõiguste eest.

47. Selleks et hõlbustada põhiõiguste rikkumise võimalike ohvrite teavitamist intsidentidest kolmandates riikides, kus Frontexi operatsioonid jätkuvad, peaks Frontex vastutama kaebuste vastuvõtmise eest ja otsustama, kas neil on vaja kaebus asjaomasele riiklikule asutusele üle anda. Frontex peaks oma vastastikuse mõistmise memorandumites kolmandate riikide inimõigustega tegelevate asutustega kaaluma sellekohaste sätete lisamist.

Põhiõiguste ametniku roll



Frontexi ja põhiõiguste ametniku vastus

48. Frontexil on kolm mehhanismi, mille abil üksikisikud saavad teatada põhiõiguste rikkumistest: kaebuste mehhanism, tõsiste vahejuhtumite aruande mehhanism ja „järelevalvemehhanism jõu kasutamise kohta koosseisuliste töötajate poolt“.

49. Põhiõiguste ametnik tegeleb kaebustega, mis käsitlevad põhiõiguste rikkumist Frontexi tegevuses osalevate töötajate tegevuse või tegevusetuse tõttu, samuti kaebusi jõu kasutamise eeskirjade rikkumise kohta. Põhiõiguste ametnik peaks tagama, et jõu kasutamisega seotud intsidente uuritakse põhjalikult ja nende uurimiste tulemused edastatakse nõuandefoorumile. [54] Jõu kasutamise järelevalvemehhanism toimib paralleelselt kaebuste lahendamise mehhanismiga, mille eest vastutab põhiõiguste ametnik. Seega edastatakse FRO-le teated jõu kasutamisega seotud vahejuhtumite kohta.

50. Lisaks tegutseb põhiõiguste ametnik koordinaatorina iga kord, kui on olemas põhiõiguste võimaliku rikkumisega seotud strateegiline aruanne.

Ombudsmani hinnang

51. Ombudsman märgib, et põhiõiguste ametniku vastutusalasse kuulub suur hulk ülesandeid vastavalt määrusele 2019/1896. Lisaks juhtimis- ja koolitusülesannetele ning tõsistest vahejuhtumitest teatamisele ja kaebuste esitamise mehhanismile (sealhulgas kaebused jõu kasutamise kohta) on põhiõiguste ametnikul ka mitmeid nõustamisülesandeid. Need nõuandeülesanded võivad põhineda konkreetsetel taotlustel või põhiõiguste ametniku omal algatusel ning need võivad hõlmata arvamuste esitamist Frontexi mitmesuguste tegevuste kohta (katseprojektid, tehnilise abi projektid ja ELi mittekuuluvate riikidega sõlmitud töökorra kavand). Põhiõiguste ametnik jälgib ka ühiste tagasisaatmisoperatsioonide järelevalvearuandeid nii liikmesriikidele kui ka Frontexile. Põhiõiguste ametnik vaatab läbi ka Frontexi põhiõiguste strateegia.

52. Põhiõiguste ametniku tegevust käsitlevad viimased perioodilised aruanded [55], mis esitati haldusnõukogule, näitavad, et põhiõiguste ametniku nõustamisülesanded hõlmavad tähelepanekute ja soovitude esitamist Frontexi operatsiooniplaanide ja ühisoperatsioonide (sealhulgas tagasisaatmisoperatsioonide) hindamisaruannete kohta. [56] Need tähelepanekud ja soovitusel mängivad olulist rolli põhiõiguste kaitse tagamisel Frontexi operatsioonide kontekstis.

53. Siiski on oluline, et põhiõiguste ametniku nõuannet järgitaks võimalikult suures ulatuses ja et põhiõiguste ametnik jälgiks seda. Sel eesmärgil võiksid põhiõiguste ametniku aastaaruanded sisaldada osa konkreetsete meetmete kohta, mida Frontex ja liikmesriigid on võtnud pärast põhiõiguste ametniku tähelepanekuid ja soovitusi.

54. Lisaks, kuigi põhiõiguste ametnik on kaebuste esitamise mehhanismi toimimisest (sealhulgas jõu kasutamist käsitlevate kaebustega tegelemisest) märkimisväärselt sõltumatu, ei



saa sama öelda tema rolli kohta üldistes isikuandmete hoidlates põhiõiguste küsimustes. Ombudsmani kontroll näitas, et eriaruanne on keerukas süsteem, millesse on kaasatud paljud osalejad, kusjuures põhiõiguste ametniku roll algab alles hiljem. See võib vähendada FRO mõju.

55. Üks viis selle leevendamiseks oleks tagada, et põhiõigustega seotud ühtsed ohutusaruanded esitatakse otse põhiõiguste ametnikule, kes võiks teha esialgse hindamise ja liigitada need kategooriatesse. Seetõttu on ombudsmanil hea meel, et Frontex järgis haldusnõukogu loodud põhiõiguste ning Egeuse mere operatsioonide õiguslike ja operatiivsete aspektide töörühma [57] soovitusi ning muudab strateegilise isikuandmete hoidla jaotusnimekirja nii, et põhiõiguste ametnik saab kõik põhiõigustega seotud strateegilised kontrolliaruanded [58].

56. Hea halduse põhimõtetega oleks kooskõlas see, et kui põhiõiguste ametnik saab SIRid, võib põhiõiguste ametnik kasutada sarnast menetlust nagu kaebuste lahendamise mehhanismi puhul. Sel eesmärgil tuleks avalikustada põhiõiguste ametniku menetluseeskirjad, mis käsitlevad põhiõiguste väidetavate rikkumistega seotud isikuandmete käsitlemist, ning mehhanismi rakenduseeskirjad.

II lisa: Põhiõiguste ametniku 2016.–2019. aasta kaebused [59]

Uurimisega hõlmatud ajavahemikul puudutasid kõik kaebused Frontexi operatsioonides osalevate riiklike asutuste töötajaid; Frontexi töötajate tegevuse kohta kaebusi ei esitatud.

1. Kaebused 2016./17. aastal

Põhiõiguste ametniku aruandes, mis hõlmas kogu 2017. aastat ja ajavahemikku 6. oktoobrist 2016 (kaebuste esitamise mehhanism loodi) kuni 31. detsembrini 2017 (*kaebuste mehhanismi põhiõiguste ametniku aruanne tegevdirektorile ja haldusnõukogule*), andis põhiõiguste ametnik ülevaate kõigist aruandeperioodi jooksul saadud kaebustest. Need olid viis vastuvõetavat kaebust ja kaksteist vastuvõetamatut kaebust.

Vastuvõetavad kaebused

A. Kaebus puudutas Kreekast Türgisse lennukiga rändajate tagasisaatmise operatsiooni (edaspidi „õhutagasivõtu operatsioon“), mida rahastas Frontex ja mis toimus 20. oktoobril 2016. Kaebuse esitajad, keda esindas kodanikuühiskonna esindaja, olid kuus Süüria kodanikku (sealhulgas neli last), kes olid Kreeka ametiasutustelt ametlikult varjupaika taotlenud. Nad väitsid, et on rikutud põhiõiguste harta artiklit 18 (varjupaigaõigus), artiklit 24 (lapse õigused) ja artiklit 19 (kaitse väljasaatmise, väljasaatmise või väljaandmise korral). 15. veebruaril 2017 edastas põhiõiguste ametnik kaebuse Kreeka ametiasutusele, kes ei olnud aruandeperioodi lõpuks (30. detsember 2017) vastanud.

B. Kaebus puudutas Kreekast Türgisse saabunud rändajate laevaga tagasisaatmise



operatsiooni (tagasivõtmisoperatsioon [60]), mida rahastas Frontex ja mis pidi toimuma 27. aprillil 2017. Kaebuse esitaja, kes on Iraani kodanik, taotles varjupaika Kreekas ja tema taotlus oli siseriiklikus kohtus menetlemisel tema kavandatud väljasaatmise ajal. Ta väitis, et rikutud on põhiõiguste harta artiklit 18 (varjupaigaõigus) ja artiklit 19 (kaitse väljasaatmise, väljasaatmise või väljaandmise korral). Põhiõiguste ametnik edastas kaebuse Kreeka ametiasutusele. Kreeka ametiasutus tühistas operatsiooni, et saata kaebuse esitaja Türgisse tagasi.

C. Kaebus puudutas tagasivõtuoperatsiooni Kreekast Türgisse, mis pidi toimuma 25. mail 2017 ja mida rahastas Frontex. Kaebuse esitaja, Pakistani kodanik, taotles varjupaika Kreekas. Tema kaebus tema varjupaigataotluse kohta tehtud eitava otsuse peale oli siseriiklikus kohtus menetlemisel kavandatud toimu kuupäeval. Ta väitis, et rikutud on harta artiklit 18 (varjupaigaõigus) ja artiklit 19 (kaitse väljasaatmise, väljasaatmise või väljaandmise korral). Põhiõiguste ametnik edastas kaebuse Kreeka ametiasutusele. Kreeka ametiasutus tühistas kaebuse esitaja tagasivõtmise.

D. Kaebus puudutas kontrolle raudteepiiripunktis Terespolis (Poola). Kaebuse esitaja, Venemaa kodanik, väitis, et ta püüdis mitmel korral esitada piiril rahvusvahelise kaitse taotlust, kuid kõik need lükati tagasi ja ta saadeti tagasi Valgevenes. Ta väitis, et rikutud on harta artiklit 18 (õigus varjupaigale) ja artiklit 41 (õigus heale haldusele). Poola ametiasutus teatas põhiõiguste ametnikule, et kaebuse esitajal ei olnud kehtivat viisat ja ta ei esitanud rahvusvahelise kaitse taotlust, kuid tugines Poola territooriumile sisenemise majanduslikele põhjustele. Juhtum oli aruandeperioodi lõpuks pooleli. Põhiõiguste ametnik palus lisateavet.

E. Kaebus puudutas 20. novembri 2017. aasta ühist tagasisaatmisoperatsiooni Ungarist Afganistani. Kaebuse esitaja, kes on Afganistani kodanik, väitis, et ta saadeti Ungarist tagasi, samal ajal kui tema kaebus oli kohtus menetlemisel. Ta väitis, et rikutud on põhiõiguste harta artiklit 19 (kaitse väljasaatmise, väljasaatmise või väljaandmise korral) ja artiklit 47 (õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele). Põhiõiguste ametnik edastas kaebuse Ungari ametiasutusele. Juhtum oli aruandeperioodi lõpuks pooleli.

Vastuvõetamatud etteheited

Seitse kaebust olid vastuvõetamatud kas seetõttu, et need ei olnud seotud Frontexi tegevusega, või Frontexi lähetatud ametnike kaasamise/kohaloleku puudumise tõttu.

Kolm kaebust puudutasid Bulgaaria ametiasutusi (üks kaebus, mille esitasid 22 Sri Lanka kodanikku ja üks Ghana kodaniku kaebus, puudutas põhjuseta pikaajalist kinnipidamist; kolmas kaebus esitati teiselt Sri Lanka kodanike rühmalt seoses nende väljasaatmisega). Põhiõiguste ametnik edastas need kolm kaebust Bulgaaria ombudsmanile ja ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametile.

Üks kaebus esitati Morias (Kreekas) kinni peetud Süüria pagulaselt, kes ootab tema tagasipöördumist Türgisse ja tagasivõtmist Türgi poolt. Ta kaebas tagasisaatmisotsuse edasi siseriiklikule kohtule. Frontexit ei kaasatud. Põhiõiguste ametnik edastas kaebuse Kreeka ombudsmanile.



Kaks kaebust puudutasid piirikontrolli Poola-Valgevene piiril. Põhiõiguste ametnik edastas need kaebused Poola ombudsmanile ja Poola piirivalveametnikele. Samuti esitati kaebus kontrollide kohta Leedu-Vene piiril. Frontexi lähetatud ametnikud ei olnud nende kaebustega seotud.

Kaks kaebust olid anonüümsed ja loeti vastuvõetamatuks, kuna need ei olnud seotud isikutega, keda Frontexi tegevus otseselt mõjutab. Üks nendest tingimustest, mis puudutavad Chiose saarele (Kreeka) saabuvate rändajate olukorda, käsitles FRO „probleemiväljendina“. Põhiõiguste ametnik teavitas Frontexi tegevusdirektorit probleemidest ja võttis ühendust Kreeka ametiasutustega.

Kaks vastuvõetamatut kaebust ei puudutanud põhiõiguste rikkumist: ajakirjaniku kaebus Lesboses tagasisivõtuoperatsiooni registreerimisest keeldumise kohta; ning ELi kodaniku kaebus Ungari-Serbia piiri ületamise pika ooteaja kohta.

2. Kaebused 2018. aastal

Põhiõiguste ametniku 2018. aasta aruandes (*individuaalsete kaebuste lahendamise mehhanismi aastaaruanne*) andis põhiõiguste ametnik ülevaate kõnealusel aastal saadud kaebustest. Kolm kaebust tunnistati vastuvõetavaks ning aruande koostamise ajal olid siseriiklikud menetlused pooleli. Seitse kaebust tunnistati vastuvõetamatuks.

Vastuvõetavad kaebused

A. Kaebus kanti üle 2017. aastast, kuna juhtumit ei lõpetatud. Kaebus puudutas 20. oktoobril 2016 toimunud Frontexi koordineeritud operatsiooni rändajate lennukiga (lennutagasisivõtu operatsioon) tagasisaatmiseks Kreekast Türgi. Kaebuse esitajad olid kuuest isikust koosnev perekond (sealhulgas neli last), kes olid Kreeka ametiasutustele ametlikult teatanud, et nad taotlevad varjupaika Kreekas. Nad väitsid, et on rikutud põhiõiguste harta artiklit 18 (varjupaigaõigus), artiklit 24 (lapse õigused) ja artiklit 19 (kaitse väljasaatmise, väljasaatmise või väljaandmise korral). Põhiõiguste ametnik edastas kaebuse Kreeka ametiasutusele, kes ei vastanud ettenähtud tähtaja jooksul.

B. Kreeka ametiasutuse poolt kaebuse A käsitlemisel tekkinud viivituse tõttu esitasid samad kaebuse esitajad viivituse kohta teise kaebuse.

C. Kaebus puudutas 26. septembril 2018 toimunud ühist tagasisaatmisoperatsiooni Hispaaniast Colombiasse. Kaebuse esitaja väitis, et tema tagasispöördumisel on rikutud põhiõiguste harta artiklit 1 (inimväärikus) ja artiklit 4 (piinamise ning ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise keeld). FRO edastas kaebuse Hispaania politseile. Pärast Hispaania politsei esimest vastust esitas põhiõiguste ametnik täiendavaid küsimusi.

D. Kaebus puudutas 3. septembril 2018 Poola-Belarussia piiril toimunud ühisoperatsiooniga seotud juhtumeid. Kaebuse esitaja on puudega ja piiratud liikumisvõimega isik, kes väitis, et ta on põhiõiguste harta artikli 26 (puudega inimeste integreerimine) rikkumise ohver. Põhiõiguste



ametnik edastas kaebuse Poola ametiasutusele (riiklik teabekeskus). Kohtuasi on pooleli.

Vastuvõetamatud etteheited

Seitse kaebust olid vastuvõetamatud, sest need ei puudutanud Frontexi tegevust.

Põhiõiguste ametnik edastas Poola ombudsmanile ja Poola andmekaitseinspektorile kaks vastuvõetamatut kaebust: üks neist käsitles Saksamaalt Poolasse rongiga reisiva kolmanda riigi kodaniku kinnipidamist ilma põhjuseta ja teine 10-tunnist viivitust perekonna kontrollimisel Poola-Ukraina piiril.

Kaks kaebust puudutasid Itaaliasse sisenevate isikute raskusi. Veel ühe kaebuse esitas ELi kodanik, keda peatati sageli Hispaania ja Maroko piiril. Teine kaebus puudutas kontrolli Horvaatia piiril Bosnia ja Hertsegoviinaga.

Põhiõiguste ametnik sai ühe anonüümse kaebuse, mis ei olnud seotud Frontexi tegevusega.

3. Kaebused 2019. aastal

Põhiõiguste ametniku 2019. aasta aruandes (*individuaalsete kaebuste lahendamise mehhanismi aastaaruanne*) andis põhiõiguste ametnik ülevaate kõnealusel aastal saadud kaebustest. Seitse kaebust tunnistati vastuvõetavaks. Kaebuste esitamise korra menetlus viidi lõpule kolme kaebuse puhul ning ülejäänud nelja kaebust käsitlev menetlus on pooleli. 11 kaebust tunnistati vastuvõetamatuks.

Vastuvõetavad kaebused

A. Kaebus puudutas 7. mail 2019 kavandatud ühist tagasisaatmisoperatsiooni Budapestist (lennuga). Ungarist tuli tagasi saata kolm perekonda (kuusteist inimest, sealhulgas haavatavas olukorras lapsed ja naised). Nad olid aga Ungaris varjupaika taotlenud ja nende edasikaebamine oli pooleli. Nad väitsid, et nende tagasisaatmine rikub liidu varjupaigaõigust, kuna nende varjupaigataotlusi ei ole sisuliselt läbi vaadatud, vaid need lihtsalt jäeti vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata, tuginedes Ungari kehtestatud erisättele, mis nende sõnul on vastuolus liidu varjupaigaõigusega. Põhiõiguste ametnik palus Ungari ametiasutustelt vastust. Ungari ametiasutus: eitas põhiõiguste rikkumist; väitis, et varjupaigaamet ja liikmesriigi kohus austasid kaebuse esitajate seaduslikke õigusi; teatas, et tingimused, milles perekondi transiiditsoonis hoiti, olid piisavad; märkis, et kaebuse esitajad lahkusid vabatahtlikult Ungarist Serbiasse enne nende tagastamise otsuse tegelikku kohaldamist.

B. Kaebus puudutas ühisoperatsiooni „Focal Points 2019 Land“ Roszke (Ungari) piiripunktis, kus kaks isikut väitsid, et Ungari piirivalveametnik on väärkohtlenud. Ungari ametiasutus teatas põhiõiguste ametnikule, et kaebuse esitajate avaldused on vastuolus piirivalve eest vastutava justiits- ja järelevalveministeeriumi esindajate avaldusega; ja et asjaolusid ei olnud võimalik kindlaks teha.



C. Kaebus puudutas ühisoperatsiooni „Coordination Points 2019 Air“ Kutaisi lennujaamas (Gruusia). Kaebuse esitajad (kaks perekonda) väitsid, et Frontexi poolt sellesse operatsiooni lähetatud riiklikud ametnikud on verbaalset väärkohtlemist ja oma õigust heale haldusele rikkunud. Põhiõiguste ametnik edastas kaebuse Prantsusmaa ja Itaalia riiklikele teabekeskustele.

D. Kaebus puudutas ühisoperatsiooni „Focal Points 2019 Land“ Terespoli (Poola) piiripunktis. Kaebuse esitaja väitis, et Poola piirivalveametnik on verbaalne väärkohtlemine. Poola piirivalveametnikud teatasid põhiõiguste ametnikule, et nad viisid läbi uurimise ja leidsid, et kaebuse esitaja õigusi ei ole rikutud ning et nende tajumine võis olla tingitud keelebarjääridest.

E. Kaebus puudutas 12. novembriks 2019 kavandatud ühist tagasisaatmisoperatsiooni, mida rahastas Rootsist (õhustransport) Frontex. Kaebuse esitaja väitis, et lend kahjustaks tõsiselt tema tervist. Kaebuse esitaja esitas oma väite toetuseks tervisetõendid. Rootsi ametiasutus vastas põhiõiguste ametnikule, et kaebuse esitaja on tema tagasipöördumist korduvalt edasi kaevanud ja tulemused on alati olnud negatiivsed, sest meditsiinilised hinnangud ei kinnitanud tema väiteid. Kaebuse esitajat ei tagastatud.

F. Kaebus puudutas isiku tagasipöördumist Lesboselt (Kreeka) Türgisse Frontexi rahastatud operatsiooni raames, mis pidi toimuma 15. novembril 2019. Kaebuse esitaja väitis, et rikutud on põhiõiguste harta artiklit 18 (varjupaigaõigus), artiklit 47 (õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele) ja artiklit 19 (kaitse väljasaatmise, väljasaatmise ja väljaandmise korral). Juhtum on Kreeka ametiasutustes pooleli.

G. Kaebus puudutas ühist tagasisaatmisoperatsiooni Rootsist, mida rahastas Frontex ja mis pidi toimuma 9. detsembril 2019. Kaebuse esitaja väitis, et ta saadetakse tagasi riiki, kus ta kunagi ei olnud, rikkudes põhiõiguste harta artiklit 19 (kaitse väljasaatmise, väljasaatmise ja väljaandmise korral). Rootsi ametiasutus teatas põhiõiguste ametnikule, et Rootsi migratsiooniamet vaatas kaebuse esitaja varjupaigataotluse läbi ja tegi negatiivse otsuse ning et tema kaebus kohtule jäeti rahuldamata. Ajal, mil Rootsi ametiasutus vastas, oli kaebuse esitaja endiselt Rootsis.

Vastuvõetamatud etteheited

Seitse kaebust ei olnud vastuvõetavad, sest need ei olnud seotud Frontexi tegevusega, ja kaks kaebust olid vastuvõetamatud, kuna need ei puudutanud põhiõiguste rikkumist. Kolm kaebust puudutasid piirikontrolli piiril (Maroko-Hispaania ja Poola-Ukraina vahelisel maismaapiiril); Itaalia ja Taani lennujaamades; ja Tarifa (Hispaania) merepiiril. Perekonnad esitasid kaks kaebust: üks kaebus puudutas perekonda, kes väitis, et neil ei olnud Morias (Kreeka) põgenikelaagris telgi; teine kaebus puudutas ooteaega Kreeka piiril. Kaks Frontexi rühma liiget Almerias (Hispaania) esitasid ühe kaebuse teise rühma liikme vastu väidetavate solvangute eest. Üks kaebus puudutas elanike väärkohtlemist kahe töötaja poolt Draama (Kreeka) põgenikelaagris.

III lisa: Frontexi korraldatud teadlikkuse suurendamise



meetmed

1. Tuginedes andmetele ELi piiridele saabuvate isikute kodakondsuse ja nende riikide kohta, kuhu Frontexi toetatud sunniviisiline tagasisaatmine toimub, koostas Frontex loetelu kaebuste esitamise mehhanismi võimalike kaebuste esitajate kõige levinumatest keeltest. Kaebuse vorm on nüüd kättesaadav Frontexi veebisaidil kolmeteistkümnes kõige levinumas keeles [61]. Põhiõiguste ametnik võib käsitleda ka teistes keeltes saadud kaebusi, kasutades ELi haldusametustele kättesaadavaid erinevaid tõlketeenuseid. Selleks kavatseb Frontex ajakohastada kaebuse vormi oma veebisaidil, et öelda, et isik võib esitada kaebuse mis tahes keeles. Teabelehtedes, mis on kättesaadavad ELi piirile saabuvatele isikutele, on juba täpsustatud, et nad võivad esitada kaebuse mis tahes keeles.
2. Kuigi Frontex julgustab kaebuse esitajaid kasutama veebivormi, võtab ta vastu ka posti või e-posti teel esitatud kirjalikud kaebused. Frontexi operatsioonides osalejad peaksid aitama neid, kes soovivad esitada kaebusi ja edastada kaebusi põhiõiguste ametnikule, isegi kui kaebus on seotud osalejate endaga. Selliseid kaebusi ei registreerita praegu kohapeal, kuid Frontex kavatseb luua selleks mehhanismi.
3. Praegu töötatakse välja vahendit kaebuste esitamiseks otse nutitelefonide kaudu, kusjuures esimene inglisekeelne prototüüp peaks olema kättesaadav 2021. aasta esimeses kvartalis.
4. Aastatel 2017–2020 töötas põhiõiguste ametnik selle nimel, et suurendada teadlikkust mehhanismist, koostades avalikku teabematerjali (voldik ja plakat mehhanismi kohta) ning korraldades koolitusi ja seminare kõigile Frontexi töötajatele, samuti liikmesriikide ametiasutuste ja muude sidusrühmade töötajatele. Brošüür on Frontexi veebisaidil kättesaadav 14 keeles ja see on trükitud 12 keeles. Ühiste tagasisaatmisoperatsioonide raames jagas Frontex 12500 eksemplari brošüürist ja 100 plakati. Põhiõiguste ametnik kaalub mehhanismi kohta lastele kohandatud materjalide ja üldsusele mõeldud videote loomist.
5. Frontexi töötajad on teinud kohapealseid külastusi, et suurendada teadlikkust mehhanismist, kuid võimalike kaebuse esitajateni võib olla raske jõuda, muu hulgas keeleprobleemide ja kohapealse olukorra tõttu. Võimaluse korral kasutab põhiõiguste ametnik Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti (EASO) vahendeid, et teha kättesaadavaks brošüürid ja muu teave, samuti võimaluse korral liikmesriikide ametiasutusi või kodanikuühiskonna organisatsioone.

[1] 2012. aastal loodud foorum ühendab peamisi ELi institutsioone, rahvusvahelisi ja kodanikuühiskonna organisatsioone, et nõustada Frontexit põhiõiguste küsimustes.
<https://frontex.europa.eu/accountability/fundamental-rights/consultative-forum/general/> [Linki]

[2] Määrus (EL) 2019/1896, mis käsitleb Euroopa piiri- ja rannikuvalvet:
<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj> [Linki].



- [3] Täpsemad üksikasjad kaebuste arvu ja laadi kohta on esitatud II lisas.
- [4] Tõsiste vahejuhtumite aruannete eesmärk on teavitada Frontexit, liikmesriike ja teisi sidusrühmi võimalikult kiiresti tõsistest vahejuhtumitest, nagu on kirjeldatud Frontexi tõsiste intsidentide kataloogis.
- [5] Tõsiseid intsidente määratletakse kui sündmust või sündmust, mis võib mõjutada Frontexi missiooni, Frontexi kuvandit ja/või operatsioonides osalejate turvalisust ja julgeolekut, sealhulgas põhiõiguste või ELi või rahvusvahelise õiguse rikkumist või olla sellega seotud.
- [6] Määruse 2019/1896 artikkel 111.
- [7] Määruse 2019/1896 artikkel 109.
- [8] Määruse 2019/1896 V lisa.
- [9] Määruse 2019/1896 artikkel 110.
- [10] Määrused võttis vastu Frontexi haldusnõukogu (edaspidi „haldusnõukogu 20. jaanuari 2021. aasta otsus nr 6/2021, millega võetakse vastu erinormid põhiõiguste ametniku ja tema töötajate sõltumatuse tagamiseks“).
- [11] Ombudsmani kiri Frontexile on kättesaadav aadressil:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/134842>.
- [12] kättesaadav aadressil: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/137728>
- [13] kättesaadav aadressil: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>
- [14] Belgia, Bulgaaria, Horvaatia, Küprose, Tšehhi, Taani, Eesti, Soome, Kreeka, Norra, Slovakkia ja Sloveenia ombudsmanid.
- [15] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624> [Linki]
- [16] Määruse 2019/1896 põhjendus 104: „(...) mehhanism peaks olema tõhus, tagades kaebuste nõuetekohase järelkontrolli.(...)“
- [17] Väited esitati Frontexi tegevdirektori ja ajutise põhiõiguste ametniku kirjaades ning ajutise põhiõiguste ametniku poolt ombudsmani uurimisrühmaga peetud kontrollikoosolekul.
- [18] Uurimise raames väitis põhiõiguste ametnik, et ametnik vajab vahendeid tagamaks, et riiklikud ametiasutused või Frontex vastaksid õigeaegselt, terviklikult ja läbipaistvalt ning et Frontex võtaks järelmeetmeid, kui vastust ei ole saadud.
- [19] Selleks sõlmib Frontex praegu mehhanismi käsitlevaid vastastikuse mõistmise



memorandumeid Albaania ja Montenegro asjaomaste organitega.

[20] Määruse 2019/1869 artikli 109 lõige 4.

[21] Nagu on kirjeldatud otsuse I lisas.

[22] Määruse 2019/1896 artikli 38 lõike 3 punkt n.

[23] [CONDUCTi CODE – kohaldatakse kõigi Frontexi operatiivtegevuses osalevate isikute suhtes \(europa.eu\) \[Linki\]](#)

[24] Individuaalsete kaebuste esitamise mehhanismi 2018. aasta aruanne. Ei ole veel avaldatud.

[25] Vt kontrollikoja 53. tähelepanek kultuurivahendaja kohta 8. juuni 2021. aasta auditiaruandes Frontexi kohta:
<https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/frontex-8-2021/en/#chapter3>

[26] Välja arvatud kaebuste esitamise mehhanismi plakat, ei ole olemasolevates teadlikkuse suurendamise materjalides neid elemente piisavalt rõhutatud:
<https://frontex.europa.eu/accountability/complaints-mechanism/> [Linki]

[27] Käesoleva otsuse II lisas kirjeldatakse üksikasjalikult mõningaid üksikisikute ees seisvaid keerulisi olukordi.

[28] Euroopa Ombudsmanile vastanud kaheteistkümnest ombudsmanist kümme märkisid, et nad ei ole saanud kaebusi otse isikutelt, keda mõjutavad Frontexi operatsioonid, milles osalesid nende riiklikud ametiasutused, põhiõiguste väidetava rikkumise kohta.

[29] Kreeka ombudsman, kes saab võrreldes teiste ombudsmanidega kõige rohkem kaebusi rändajatelt ja pagulastelt nende õiguste rikkumise kohta ELi piiridel, märkis oma vahearuandes „Rahvusvahelist kaitset taotlevate Kreekasse saabunud välismaalaste väidetud tagasisaatmine Türgisse“, et 15 individuaalsest kaebusest tema uuritud tagasisaatmistele kohta 12 esitasid valitsusvälised organisatsioonid ja ühe üksikisikute nimel tegutsev advokaat (<https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.en.recentinterventions.791674>) [Linki].

[30] Ombudsmani meeskond kontrollis terrorismivastase võitluse rakenduseeskirjade kavandit, mille Frontex liigitas konfidentsiaalseks.

[31] Ühelt poolt viitab kaebuse vorm määrusest 2019/1896: „*Frontex ja põhiõiguste ametnik käsitlevad kaebusi konfidentsiaalselt [...] kaebuse esitajad peavad kinnitama, et nad annavad põhiõiguste ametnikule selgesõnalise volituse avaldada oma identiteeti ja isikuandmeid (...) asjaomastele riiklikele ametiasutustele ja põhiõigustega tegelevatele institutsioonidele.*“ Teiselt poolt märgitakse selles järgmist: „*Kui otsustate oma isikuandmeid mitte jagada, võivad pädevad riiklikud asutused ja inimõiguste institutsioon kaebuse tagasi lükata.*“



[32] Määruse (EL) 2019/1896 V lisa

[33] Määruse (EL) 2019/1896 V lisa „Kaebuste mehhanism“ punkt 4: „Iga isik võib esitada kaebuse, et teatada käesoleva lisa alusel kohaldatavate jõu kasutamise eeskirjade võimalikust rikkumisest rühmaliikmetena lähetatud koosseisuliste töötajate poolt artiklis 111 sätestatud kaebuste esitamise mehhanismi kaudu.“

[34] Kohtumisel ombudsmani meeskonnaga viitas ajutine põhiõiguste ametnik määruse (EL) 2019/1896 artikli 111 lõikele 8 ja märkis, et kui liikmesriigi ametiasutuse töötaja ei ole täitnud jõu kasutamise eeskirju, peaks Frontex paluma liikmesriigil see töötaja Frontexi operatsioonidest kõrvaldada. Vt inspekteerimiskoosoleku aruanne aadressil: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>.

[35] Alates määruse jõustumisest 4. detsembril 2020 (millega kehtestatakse võimalus esitada kaebus tegevusetuse kohta) kuni 2021. aasta veebruarini, mil anti ombudsmanile vastus, ei ole põhiõiguste ametnik saanud ühtegi kaebust tegevusetuse kohta. Vt aruanne FROga toimunud inspekteerimiskoosoleku kohta: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>

[36] Vastavalt määruse 2019/1896 artikli 111 lõikele 5. Vt aruanne ajutise FROga toimunud kontrollikoosoleku kohta: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>

[37] Ombudsmani uurimisrühm kontrollis põhiõiguste ametniku, riiklike inimõiguste organite ja riiklike ametiasutuste vahelist teabevahetust. Frontex pidas neid dokumente konfidentsiaalseks.

[38] Ombudsmani uurimisrühm vaatas läbi põhiõiguste ametniku lõppotsused ja juhtumite lõpparuanded. Frontex pidas neid dokumente konfidentsiaalseks.

[39] Määruse 2019/1896 artikli 109 lõike 2 punkt b.

[40] Määruse 2019/1896 artikli 111 lõige 1: „Ameti töötaja kohta registreeritud kaebuse korral soovib põhiõiguste ametnik tegevdirektorile asjakohaseid järelmeetmeid, sealhulgas distsiplinaarmedeid, ning vajaduse korral suunamist tsiviil- või kriminaalmenetluse algatamiseks kooskõlas käesoleva määruse ja siseriikliku õigusega. Tegevdirektor tagab asjakohased järelmeetmed ja annab põhiõiguste ametnikule kindlaksmääratud aja jooksul ning vajaduse korral korrapäraste ajavahemike järel aru järeldest, distsiplinaarmede rakendamisest ja ameti järelmeetmetest kaebuse alusel.“

[41] ELi toimimise lepingu artiklis 228 on sätestatud, et Euroopa Ombudsman võib käsitleda kaebusi haldusomavoli juhtumite kohta liidu institutsioonide, organite ja asutuste tegevuses, välja arvatud Euroopa Liidu Kohus, kes tegutseb õigusemõistjana.

[42] Artikli 111 lõige 7: „(...) Amet võtab selles küsimuses järelmeetmeid, kui asjaomaselt liikmesriigilt ei ole saadud ühtegi aruannet. Kui asjaomane liikmesriik ei anna kindlaksmääratud ajavahemiku jooksul aru või annab ainult ebaselge vastuse, teavitab põhiõiguste ametnik



tegevdirektorit ja haldusnõukogu.“

[43] Üks Kreeka ametiasutustega seotud juhtum on esitatud Frontexi 2018. aasta üldaruandes. Põhiõiguste ametnik ei saanud Kreeka ametiasutustelt tagasisidet kehtivates kaebuste esitamise mehhanismi eeskirjades sätestatud tähtaja jooksul (kuus kuud pärast kaebuse edastamist). Põhiõiguste ametnik järeldas, et selline olukord ohustab mehhanismi tõhusust. Kreeka ametiasutustes on alates 2019. aasta novembrist pooleli veel üks Kreekat käsitlev kaebus. See juhtum kirjendatakse põhiõiguste ametniku 2020. aasta aruandes lõppenuks vastavalt põhiõiguste ametniku ja ombudsmani töörühma kohtumise vahearuandele (vt aruanne aadressil: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>).

[44] Vt ombudsmani kontrollikoosoleku aruanne aadressil: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>

[45] Nõuandefoorum esitas sellekohase soovitusena oma 2016. aasta aruandes.

[46] Määruse 2019/1896 artikli 111 lõige 8.

[47] Vt otsuse II lisa. Põhiõiguste ametnik on käsitlenud näiteks üht vastuvõetamatut kaebust Chiose saarele (Kreeka) saabuvate rändajate tingimuste kohta kui „probleemiväljendit“. Põhiõiguste ametnik teavitas Frontexi tegevdirektorit probleemidest ja võttis ühendust Kreeka ametiasutustega.

[48] Frontex pidas 2018., 2019. ja 2020. aasta aruandeid ombudsmani kontrolli ajal mittekonfidentsiaalseks.

[49] Määruse 2019/1896 artikli 109 lõige 4.

[50] Konsultatiivfoorum soovitas seda ka oma 2018. aasta aruandes.

[51] FRO andis aru ka haldusnõukogule.

[52] 2018. aastal väljendas Frontexi nõuandefoorum muret korralduse pärast, mis on kindlaks tehtud põhiõiguste ametniku ajutiseks asendamiseks pikendatud haiguspuhkuse ajal, eelkõige seoses mõjuga põhiõiguste ametniku sõltumatusele ja võimalikele huvide konfliktidele. Haldusnõukogu nimetas tegevdirektori ettepanekul ajutiseks põhiõiguste ametnikuks tegevdirektori kantselei nõuniku.

[53] Määruse 2019/1896 artikli 109 lõige 6.

[54] Nagu on sätestatud määruse 2019/1896 V lisas.

[55] Ombudsmani kontrolli käigus läbi vaadatud. Frontex kuulutas aruanded konfidentsiaalseks.

[56] Näiteks esitas põhiõiguste ametnik ühe kuue kuu jooksul viis vaatlusaruannet



operatsiooniplaanide kohta ja kümme Frontexi ühisoperatsioone käsitlevate hindamisaruannete kohta.

[57] „Põhiõigused ja Egeuse mere operatsioonide õiguslikud tegevusaspektid“, Frontexi haldusnõukogu töörühma lõpparuanne, 1. märts 2021.

[58]

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Documents/Frontex_Roadmap_WG_FRALO_Recommendati

[59] Lisa sisaldab põhiõiguste ametniku 2017., 2018. ja 2019. aasta aruannetes esitatud teavet kaebuste kohta. Ombudsmani uurimisrühm kontrollis neid aruandeid. Frontex teatas, et need kolm aruannet ei ole konfidentsiaalsed. Kõik ülejäänud kaebustega seotud dokumendid, mida ombudsmani uurimisrühm kontrollis, tunnistati konfidentsiaalseks.

[60] Frontex kasutab mõistet „tagasivõtmisoperatsioon“, et kirjeldada operatsioone rändajate tagasisaatmiseks nende lähteriigiks olevasse kolmandasse riiki, millega EL on sõlminud kokkuleppe rändajate tagasivõtmiseks.

[61] Araabia, inglise, prantsuse, Urdu, Tigrinya, Pashtu, farsi, hispaania, saksa, vene, kurdi, serbia ja albaania keel.