

Tämä sivu on konekäännetty [\[Linkki\]](#). Konekäännökset voivat sisältää virheitä, jotka saattavat heikentää selkeyttä ja tarkkuutta. Oikeusasiamies ei vastaa mahdollisista epäjohtonmukaisuuksista. Tietojen luotettavuus ja oikeusvarmuus varmistuvat lukemalla edellä linkitetty lähdekielinen versio (englanti). Lisätietoja on [kieli- ja käännöskäytännöissämme](#) [\[Linkki\]](#).

Päätös OI/5/2020/MHZ Euroopan raja- ja merivartioviraston (Frontex) valitusmekanismin toiminnasta väitetyistä perusoikeuksien loukkauksista ja perusoikeusvaltuutetun roolista

Päätös

Kanteluasia OI/5/2020/MHZ - **Tutkittavaksi otetut kantelut, pvm 10/11/2020 - Päätökset, pvm 15/06/2021 - Asiaan liittyvät toimet** Euroopan raja- ja merivartiovirasto (Ei hallinnollista epäkohtaa) | Euroopan raja- ja merivartiovirasto (Tutkimusta ei syytä jatkaa) |

Oikeusasiamies käynnisti omasta aloitteestaan tutkimuksen selvittääkseen, miten Euroopan raja- ja merivartiovirasto (Frontex) käsittelee väitettyjä perusoikeuksien loukkauksia valitusmekanisminsa avulla, ja käsitelläkseen Frontexin perusoikeusvaltuutetun roolia ja riippumattomuutta tässä suhteessa.

Oikeusasiamies suositteli aiemman tutkimuksen yhteydessä riippumattoman mekanismin perustamista Frontexin operaatioita koskevien kantelujen käsittelemiseksi. EU:n lainsäätäjät hyväksyivät valitusmekanismin, ja se otettiin käyttöön vuonna 2016.

Valitusmekanismin avulla Frontex käsittelee sellaisten henkilöiden valituksia, jotka uskovat, että heidän perusoikeuksiaan on loukattu Frontexin operaatioiden yhteydessä.

Perusoikeusvastaavan tehtävänä on käsitellä suoraan Frontexin henkilöstön jäsenten toimintaa koskevia valituksia ja varmistaa, että asiaankuuluvat viranomaiset käsittelevät asianmukaisesti Frontexin operaatioihin osallistuvien kansallisten viranomaisten henkilöstöä koskevat valitukset.

Tutkimuksen tarkoituksena oli arvioida, miten Frontex on pannut täytäntöön valitusmekanismia ja perusoikeusvaltuutettua koskevat uudet säännöt, jotka tulivat voimaan marraskuussa 2019. Siinä pyrittiin myös arvioimaan valitusmekanismin yleistä tehokkuutta, kun otetaan huomioon yleinen huoli perusoikeuksien loukkauksista Frontexin operaatioiden yhteydessä.

Valitusmekanismeilla on sen perustamisesta lähtien käsitelty hyvin vähän valituksia, eikä Frontexin henkilöstön toimista ole vielä tehty valituksia. Perusoikeusvaltuutettu oli



vastaanottanut vuoden 2016 ja tammikuun 2021 välisenä aikana 69 valitusta, joista 22 otettiin käsiteltäväksi. Kun operaatiot koostuvat eri elinten henkilöstön jäsenistä, jotka ovat vastuussa eri viranomaisille, mahdollisten valitusten tekijöiden saattaa olla vaikea tunnistaa väitettyjä tekijöitä ja ymmärtää, miten ja kenelle he voivat ilmoittaa väitetyistä rikkomuksista, ja hakea oikaisua asianmukaisten kanavien kautta.

Oikeusasiamies tarkasteli tässä tutkimuksessa myös valitusmekanismilla käsiteltyjä valituksia ja havaitsi useita mahdollisia puutteita, joiden vuoksi yksityishenkilöiden saattaa olla vaikeampaa ilmoittaa väitetyistä perusoikeusloukkauksista ja hakea oikaisua. Oikeusasiamiehen tutkimuksessa havaittiin myös, että Frontex on viivytellyt valitusmekanismia ja perusoikeusvaltuutettua koskevien uusien velvoitteidensa täytäntöönpanossa.

Tutkimuksen perusteella oikeusasiamies esittää Frontexille useita parannusehdotuksia, joiden tarkoituksena on parantaa valitusmekanismien käytettävyyttä mahdollisten perusoikeusrikkomusten uhrien kannalta ja vahvistaa Frontexin ja kaikkien siihen osallistuvien vastuuvollisuutta. Niihin sisältyy ehdotuksia siitä, miten perusoikeusrikkomusten mahdollisten uhrien olisi helpompi olla tietoisia muutoksenhakumahdollisuuksista ja ilmoittaa poikkeamista, sekä ehdotuksia valitusten käsittelyn ja seurannan parantamiseksi.

Tutkinnan tausta

1. Euroopan raja- ja merivartioston (Frontex) on noudatettava kaikessa toiminnassaan perusoikeuskirjaa. Perusoikeusvelvoitteiden noudattamisen varmistamiseksi Frontexilla on perusoikeusvaltuutettu ja vuonna 2016 perustettu valitusmekanismi.
2. Frontexin pääjohtaja laatii mekanismin täytäntöönpanosäännöt yhteistyössä perusoikeusvaltuutetun, Frontexin neuvoa-antavan ryhmän [1] ja muiden sisäisten operatiivisten yksiköiden kanssa. Nykyisiä täytäntöönpanosääntöjä tarkistetaan parhaillaan, jotta voidaan ottaa huomioon muutokset Frontexin toimeksiantoon asetuksen (EU) 2019/1896 [2] nojalla.
3. Perusoikeusvaltuutettu on tähän mennessä vastannut valitusten hyväksyttävyyden tarkistamisesta ja käsiteltäväksi otettujen valitusten rekisteröinnistä sekä **kaikkien** rekisteröityjen valitusten toimittamisesta Frontexin pääjohtajalle. Perusoikeusvaltuutetun olisi toimitettava Frontexin operaatioihin osallistuvien kansallisten viranomaisten henkilöstöä koskevat käsiteltäväksi otettavat valitukset asianomaisen jäsenvaltion viranomaiselle ja ilmoitettava asiasta asianomaiselle perusoikeuselimelle. Frontexin henkilöstön jäseniin kohdistuvien hyväksyttävien valitusten osalta pääjohtajan olisi toteutettava jatkotoimia yhteistyössä perusoikeusvaltuutetun kanssa ja toteutettava tarvittaessa kurinpitotoimia.
4. Tämän tutkimuksen kattamana ajanjaksona kaikki valitukset koskivat Frontexin operaatioihin osallistuvien kansallisten viranomaisten henkilöstöä; Frontexin henkilöstön toimista ei tehty valituksia . [3]



5. Perusoikeusvaltuutetun tehtävänä on myös käsitellä perusoikeuksia koskevia vakavia tapauksia koskevia raportteja [4] . Nämä raportit sisältävät tietoja Frontexin operaatioiden yhteydessä tapahtuneista vakavista vaaratilanteista [5] .

6. Marraskuussa 2019 tuli voimaan uudet säännöt, jotka koskevat valitusmekanismia [6] ja perusoikeusvirastoa [7] . Mekanismin ja SIR:ien kautta toimitettujen valitusten käsittelyn lisäksi perusoikeusvaltuutetulle annettiin tehtäväksi käsitellä valituksia, jotka koskivat aseiden käyttöä koskevien sääntöjen rikkomista. [8] Sääntöjen mukaan perusoikeusvaltuutetulla olisi oltava riittävät henkilöstö- ja taloudelliset resurssit tehtäviensä hoitamiseen.

7. Uusilla säännöillä perustettiin myös perusoikeuksien valvojien tehtävä [9] . Vähintään 40 perusoikeusvalvojaa oli tarkoitus ottaa palvelukseen 5. joulukuuta 2020 mennessä. Perusoikeusvaltuutettu vastaa näiden valvojien hallinnoinnista ja voi nimetä heidät pakkopalautusten valvojiksi. Perusoikeusvaltuutetun sijaisen virka perustettiin avustamaan perusoikeusvaltuutettua. Tästä lähtien perusoikeusvaltuutetun olisi raportoitava suoraan Frontexin hallintoneuvostolle ja tehtävä yhteistyötä neuvoa-antavan ryhmän kanssa.

8. Frontex julkaisi tammikuussa 2021 perusoikeusvaltuutetun toimintaa ja sen riippumattomuutta koskevat säännöt [10] . Tämän päätöksen tekohetkellä kaikkia 40 perusoikeusvalvojaa ei ole otettu palvelukseen, eikä perusoikeusvaltuutetun sijaisen palvelukseenottomenettelyä ole vielä saatettu päätökseen.

9. Tällä välin on tuotu esiin useita julkisia huolenaiheita siitä, miten Frontex noudattaa perusoikeuksia.

Tutkimus

10. Oikeusasiamies käynnisti omasta aloitteestaan tutkimuksen valitusmekanismin riippumattomuudesta, tehokkuudesta ja avoimuudesta sekä perusoikeusvaltuutetun roolista.

11. Tutkimuksen yhteydessä oikeusasiamies pyysi Frontexia vastaamaan kysymyksiin. [11] Frontex lähetti kaksi vastausta: yhden pääjohtajan allekirjoittaman ja väliaikaisen perusoikeusvaltuutetun allekirjoittaman [12] oikeusasiamiehen tutkintaryhmä tapasi väliaikaisen perusoikeusvaltuutetun ja tarkasti Frontexin mekanismiin liittyvät asiakirjat. Kertomus kokouksesta ja tarkastuksista lähetettiin Frontexille, ja se julkaistiin oikeusasiamiehen verkkosivustolla [13] .

12. Oikeusasiamies kuuli myös kansallisia oikeusasiamiehiä Euroopan oikeusasiamiesten verkoston kautta ja kysyi heiltä, ovatko he I) perusoikeusvaltuutettu on saanut tiedon valituksista tai välittänyt ne; II) tutki kansallisten viranomaisten vastaukset tällaisiin valituksiin; ja/tai iii) saanut suoraan valituksia väitetyistä perusoikeuksien loukkauksista Frontexin operaatioissa, joihin niiden kansalliset viranomaiset osallistuivat.



13. Niistä kahdestatoista oikeusasiamiehestä, jotka vastasivat [14] , kymmenen vastasi kieltävästi kaikkiin esitettyihin kysymyksiin. Bulgarian ja Kreikan oikeusasiamiehet vastasivat käsitelleensä Frontexin operaatioihin liittyviä valituksia. Perusoikeusvaltuutettu toimitti Bulgarian oikeusasiamiehelle yhden kantelun vuonna 2020, eikä se saanut valituksia suoraan henkilöiltä, joihin Frontexin operaatiot vaikuttavat. Kreikan oikeusasiamies on vuodesta 2017 lähtien vastaanottanut Frontexin valitusmekanismin kautta seitsemän kantelua, jotka kaikki oli aiemmin toimitettu suoraan oikeusasiamiehelle itselleen. Kreikan oikeusasiamies totesi, että voi olla vaikeaa saada kansallisia viranomaisia vastaamaan kattavasti, avoimesti ja oikea-aikaisesti.

Tutkimuksen tulos

14. Frontexin työtä koskevassa aiemmassa oma-aloitteisessa tutkimuksessa oikeusasiamies suositteli valitusmekanismin perustamista. Tämä vahvistettiin Euroopan parlamentin tuella eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetussa asetuksessa (EU) 2016/1624 [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. Oikeusasiamies on seurannut sen täytäntöönpanoa perustamisestaan lähtien. Hänen mukaansa Frontexin operaatioiden luonne edellyttää tällaista mekanismia. Näihin operaatioihin osallistuu useita osallistujia, usein eri lainkäyttöalueilta, joilla on erilaisia velvoitteita mutta joilla kaikilla on "Frontex"-tunnus ja jotka toimivat EU:n lipun alla. Näin ollen Frontexilla olisi oltava



joustavat menettelyt, joiden avulla henkilöt voivat i) saada apua niiden henkilöiden tunnistamisessa, jotka ovat vastuussa Frontexin operaatioissa havaituista väärinkäytöksistä, ja ii) hakea hyvitystä EU:n lainsäädännön mukaisten perusoikeuksiensa loukkaamisesta.

16. Valitusmekanismi voi olla tehokas [16] vastuuvastuuvelvollisuusmekanismi vain, jos se on käytettävissä ja sillä on keinot suorittaa riippumattomia tutkimuksia, jotka ovat nopeita, perusteellisia ja avoimia. Tutkimuksessa on pyritty selvittämään, onko valitusmekanismi tähän mennessä täyttänyt nämä edellytykset ja miten sitä voidaan parantaa.

17. Oikeusasiamiehen tärkeimpiä havaintoja ovat seuraavat:

- valitusmekanismissa on sen perustamisen jälkeen käsitelty **hyvin vähän valituksia** , eikä Frontexin henkilöstön jäsenten toimista ole vielä tehty valituksia. Perusoikeusvaltuutettu vastaanotti vuoden 2016 ja tammikuun 2021 välisenä aikana 69 kantelua, joista 22 voitiin ottaa tutkittavaksi. Tämä voidaan selittää useilla tekijöillä, kuten: I) mahdollisten kantelijoiden tietämys ja ymmärrys mekanismista; II) kielteisten vaikutusten pelko ja se, että nimettömiä valituksia ei ole mahdollista tehdä, iii) stressaavat tilanteet, joissa mahdolliset valituksen tekijät ovat; IV) Frontexin lähettämät virkamiehet eivät ole sitoutuneet paikan päällä, sillä he voisivat osallistua aktiivisemmin valitusten vastaanottamiseen ja toimittamiseen perusoikeusvaltuutetulle.
- mekanismin **toiminnan avoimuus on ollut riittämätöntä** , vaikka edistystä on nyt tapahtunut.
- valitusmekanismin alussa pääjohtajan yhteistyö perusoikeusvaltuutetun kanssa ei ollut täysin tyydyttävää, mutta yhteistyö on parantunut ajan myötä. Pääjohtajan on tehtävä yhteistyötä perusoikeusvaltuutetun kanssa. Hänen olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä toimimaan perusoikeusvaltuutetun suositusten mukaisesti. Pääjohtajan päätökseen, joka koskee perusoikeusvaltuutetun hänelle toimittamaa kantelua, voidaan hakea muutosta Euroopan oikeusasiamieheltä.
- Frontex on viivästynyt asetuksella (EU) 2019/1896 käyttöön otettujen merkittävien muutosten täytäntöönpanossa. Frontexilla kesti noin 13 kuukautta ryhtyä tarvittaviin toimiin, jotta hallintoneuvosto voisi hyväksyä perusoikeusvaltuutetun riippumattomuutta koskevat säännöt, ja vielä kolme kuukautta uuden perusoikeusvaltuutetun nimittämismenettelyn loppuun saattamiseen. FRO:n sijaisen nimittämistä on näin ollen lykätty, koska perusoikeusvaltuutetun on osallistuttava tähän menettelyyn. **40 perusoikeusvalvojaa ei ole vielä nimitetty** , vaikka tämä prosessi olisi pitänyt saada päätökseen 5. joulukuuta 2020 mennessä.
- **ensimmäinen perusoikeusvaltuutettu ja sitä seuraava väliaikainen perusoikeusvaltuutettu käyttivät käytettävissään olevia valitusmekanismeja koskevia säännöksiä ja kehittivät ennakoivasti mekanismeja, jolla taataan kantelijoiden perusoikeudet** . Päättyessään perusoikeusvaltuutettu on esittänyt hyvin perusteltuja ja vakuuttavia näkemyksiä väitetyistä perusoikeuksien loukkauksista ja antanut jäsenvaltioille suosituksia systeemisistä parannuksista sekä suosituksia Frontexille siitä, mitä se voisi tehdä sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot välttävät tällaisia ongelmia tulevaisuudessa.
- valitusten oikea-aikaisen ja asianmukaisen seurannan varmistaminen on olennaisen tärkeää. Jos jäsenvaltio ei ryhdy toimiin ajoissa ja asianmukaisesti, Frontex ei voi täyttää velvollisuuttaan pyytää asianomaista jäsenvaltiota poistamaan välittömästi henkilöstönsä Frontexin toiminnasta, jos heidän todetaan rikkoneen perusoikeuksia tai kansainvälistä suojelua koskevia velvoitteita. Perusoikeusvaltuutetun **ja kansallisten viranomaisten välisessä yhteistyössä on ollut ongelmia** , erityisesti kansallisten viranomaisten vastausten viivästyminen . Tähän mennessä



niiden vastauksiin ei ole sisällynyt todisteita asiakysymyksestä edes tapauksissa, joissa perusoikeusvaltuutettu on nimenomaisesti pyytänyt todisteita.

- vaikka perusoikeusvaltuutetulla ei ole nimenomaisesti valtuuksia tehdä oma-aloitteisia tutkimuksia, perusoikeusvaltuutettu käyttää kahta menettelyä, jotka palvelevat pääasiassa tätä tarkoitusta: "huolien ilmaiseminen" ja "välitön riski". Molemmat menettelyt voivat auttaa paljastamaan systeemisiä ongelmia. **Perusoikeusvaltuutettu käyttää näitä välineitä asianmukaisesti ja tehokkaasti** erityisesti käyttäessään välitöntä riskiä koskevaa menettelyä käsitelläkseen perusoikeuksien loukkauksia koskevia valituksia palauttamisoperaatioiden yhteydessä.

- vaikka **perusoikeusvaltuutetulla on huomattava riippumattomuus valitusmekanismin toiminnasta** (mukaan lukien voimankäyttöä koskevien valitusten käsittely), samaa ei voida sanoa sen roolista SIR:ien suhteen perusoikeuskysymysten yhteydessä. SIR on monimutkainen järjestelmä, johon osallistuu monia osallistujia, ja perusoikeusvaltuutetun rooli alkaa vasta prosessin jälkeen. Tämä voi vähentää FRO:n vaikutusta.

18. Liitteessä I esitetään oikeusasiamiehen yksityiskohtainen arvio valitusmekanismin tähänastisesta työstä sekä perusoikeusvaltuutetun rooli. Liite II sisältää katsauksen tähän mennessä käsiteltyihin valituksiin, ja liitteessä III esitetään yksityiskohtaisesti Frontexin pyrkimykset lisätä tietoisuutta valitusoikeudesta.

Päätelmät

Kaiken tämän tutkimuksen aikana tarkastellun aineiston perusteella oikeusasiamies tekee jäljempänä esitetyt päätelmät sekä yhdeksän parannusehdotusta.

Oikeusasiamies pitää valitettavana, että Frontex on viivästynyt asetuksella (EU) 2019/1896 käyttöön otettujen merkittävien muutosten täytäntöönpanossa. Koska tilanne on kuitenkin ratkaisemassa, oikeusasiamiehen mielestä ei ole perusteltua jatkaa asian käsittelyä.

Tutkimuksessa yksilöitiin monia parannuskohteita, joita käsitellään jäljempänä esitettävillä ehdotuksilla.

Päätöksestä ilmoitetaan Frontexille ja perusoikeusvaltuutetulle .

Ymmärtääkseen paremmin, miksi tähän mennessä on tehty niin vähän valituksia, oikeusasiamies jakaa tämän päätöksen myös Euroopan unionin perusoikeusviraston, Euroopan oikeusasiamiesten verkoston ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen kanssa kuullakseen näkemyksiään.

Parannusehdotuksia

Toimintasuunnitelmat



1. Frontexin olisi kaikissa operatiivisissa suunnitelmissa selkeästi säädettävä, että Frontexin operaatioiden osallistujien olisi hyväksyttävä valitukset henkilöiltä, jotka uskovat joutuneensa perusoikeusloukkausten uhreiksi, tai heidän edustajiltaan, ja toimitettava ne Frontexille valitusmekanismien kautta. (Yksityiskohtaisen arvioinnin 11–12 kohta)

Yhteisymmärryspöytäkirjat EU:n ulkopuolisten maiden kanssa

2. Frontexin olisi määrättävä EU:n ulkopuolisten maiden elinten kanssa tekemissään yhteisymmärryspöytäkirjoissa tai muissa asiaankuuluvissa asiakirjoissa, että Frontex vastaa (FRO:n kautta) kaikkien perusoikeuksien noudattamatta jättämistä koskevien valitusten vastaanottamisesta. Sen jälkeen kun FRO oli luokitellut ne, se siirtäisi valitukset tarvittaessa asianomaiselle kansalliselle elimelle. (Yksityiskohtaisen arvioinnin 47 kohta).

Valitusmekanismia koskeva julkinen tiedotusmateriaali

3. Frontexin olisi julkisessa tiedotusmateriaalissaan selvennettävä mahdollisille kantelijoille valitusmekanismien etuja, erityisesti sitä, että se on maksuton. Frontexin olisi myös kiinnitettävä huomiota siihen, että kantelijoille ei pitäisi määrätä seuraamuksia valitusten tekemisestä ja että valitusten tekeminen ei saisi vaikuttaa muihin menettelyihin, kuten turvapaikkahakemuksiin. (Yksityiskohtaisen arvioinnin 14 kohta).

4. Perusoikeusvaltuutetun olisi pyrittävä kehittämään pysyviä yhteistyökanavia kentällä toimivien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa, joilla Frontex toimii, ja toimitettava niille valitusmekanismia koskevaa tiedotusmateriaalia, jossa selitetään menettelyt niitä henkilöitä varten, jotka haluavat tehdä valituksia. (Yksityiskohtaisen arvioinnin 16–17 kohta).

Valitusmekanismien tarkistettavat täytäntöönpanosäännöt

5. Frontexin olisi harkittava nimettömien valitusten sallimista ja valituslomakkeen uudelleenmuotoilua, kun tietyt kansalliset viranomaiset hylkäävät anonymisoidut valitukset. Toimittaessaan eteenpäin sellaisten henkilöiden edustajien tekemiä valituksia, jotka haluavat pysyä nimettöminä, perusoikeusvaltuutetun olisi kannustettava kansallista ihmisoikeuselintä ja valitusta käsittelevää kansallista viranomaista käyttämään kaikkia käytettävissään olevia keinoja väitettyjen kysymysten ratkaisemiseksi yhteistyössä edustajien kanssa. (Yksityiskohtaisen arvioinnin 18–20 kohta).

6. Niiden kantelujen osalta, jotka koskevat voimankäyttöä koskevien sääntöjen rikkomista, tarkistetuissa täytäntöönpanosäännöissä olisi selvennettävä, mitkä voimankäyttöä koskevat säännöt koskevat (erityisesti viittaamalla asetuksen (EU) 2019/1896 liitteeseen V). Täytäntöönpanosäännöissä olisi myös vahvistettava, mitä erityisiä menettelyvaiheita valitusmekanismiin sisältyy tällaisten valitusten käsittelemiseksi. (Yksityiskohtaisen arvioinnin 21–22 kohta).

7. Tarkistetuissa säännöissä olisi



- selvennetään, mitä tarkoitetaan laiminlyönnillä, myös antamalla esimerkkejä, ja selvennetään, miten yksilöt voivat valittaa tällaisesta epäonnistumisesta. (Yksityiskohtaisen arvioinnin 22 kohta.)
- täsmentäkää, mitä tietoja kansallisten viranomaisten perusoikeusvaltuutetulle lähettämiin raportteihin olisi sisällytettävä sen jälkeen, kun se on toimittanut niille kantelun. Esimerkiksi tällaisten raporttien malli voitaisiin sisällyttää sääntöjen liitteeksi. (Yksityiskohtaisen arvioinnin 31 kohta).
- korostavat, että jäsenvaltioiden on tehtävä yhteistyötä perusoikeusvaltuutetun kanssa, ja täsmentävät rikkomuksista mahdollisesti määrättävät seuraamukset. (Yksityiskohtaisen arvioinnin 34 kohta.)
- määritettävä määräaika, jonka kuluessa perusoikeusvaltuutetun on määritettävä valituksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset. (Yksityiskohtaisen arvioinnin 23 kohta).
- säädetään perusoikeusvaltuutetun päätöksiin sovellettavasta muutoksenhakumenettelystä asetuksen (EU) 2019/1896 111 artiklan 5 kohdan mukaisesti, jonka mukaan perusoikeusvaltuutettu *"arvioi valituksen uudelleen, jos valituksen tekijä esittää uusia todisteita tilanteissa, joissa valitusta ei ole otettu tutkittavaksi perusteettomana"*. (Yksityiskohtaisen arvioinnin 25 kohta).
- totesi, että perusoikeusvaltuutettu raportoi suoraan hallintoneuvostolle ja raportoi pääjohtajalle vain mahdollisista perusoikeuksien loukkauksista, joista perusoikeusvalvojat ovat raportoineet perusoikeusvaltuutetulle, koska perusoikeusvaltuutettu pitää sitä *tarpeellisena*. (Yksityiskohtaisen arvioinnin 44 kohta).

Raportointi ja julkaisut

8. Frontexin olisi julkaistava verkkosivustollaan perusoikeusvaltuutetun vuosikertomukset vuosilta 2017, 2018, 2019 ja 2020 ja harkittava perusoikeusvaltuutetun valitusten päättämistä koskevien päätösten julkaisemista (ns. loppuraportit) tarvittaessa sen jälkeen, kun niiden sisältö on anonymisoitu. Perusoikeusvaltuutetun vuosikertomuksiin voisi sisältyä luku, jossa käsitellään Frontexin ja jäsenvaltioiden toteuttamia konkreettisia toimia perusoikeusvaltuutetun huomautusten ja suositusten perusteella vuoden kuluttua. (Yksityiskohtaisen arvioinnin 39 ja 53 kohta).

9. Perusoikeusvaltuutetun säännöt, jotka koskevat vakavia vaaratilanteita koskevien ilmoitusten käsittelyä, olisi julkistettava yhdessä valitusmekanismien täytäntöönpanosääntöjen kanssa. (Yksityiskohtaisen arvioinnin 56 kohta).

Emily O'Reilly Euroopan oikeusasiamies

Strasbourg, 15.6.2021



Liitteitä

Liite I: Oikeusasiamiehen yksityiskohtainen arviointi

Valitusmekanismin toiminta

Frontexin ja perusoikeusvaltuutetun vastaus

[17]

1. Perusoikeusvaltuutettu vastaanotti vuoden 2016 ja tammikuun 2021 välisenä aikana (jolloin Frontex vastasi oikeusasiamiehelle) 69 kantelua, joista 22 voitiin ottaa käsiteltäväksi. Frontex odottaa, että perusoikeusvalvojat, joille valitukset voidaan tehdä suoraan, johtavat valitusten määrän lisääntymiseen.

2. Nykyisten täytäntöönpanosääntöjen mukaan kantelijan on annettava yhteystietonsa. Nimettömiä valituksia ei oteta käsiteltäväksi. Valituksen tekijöitä voi edustaa mikä tahansa osapuoli, olipa kyse luonnollisesta henkilöstä tai oikeushenkilöstä.

3. Frontexin henkilöstön jäsentä vastaan ei ole tähän mennessä tehty valitusta. Näin ollen pääjohtajaa ei ole vielä vaadittu käsittelemään tällaista valitusta. Perusoikeusvaltuutettu oli yhteydessä pääjohtajaan tietyistä kansallisten viranomaisten henkilöstöä koskevista valituksista.

4. Perusoikeusvaltuutettu päättää tapauksen saatuaan toimivaltaiselta kansalliselta viranomaiselta vastauksen ja ilmoittaa perusoikeusvaltuutetulle, että sen tutkinta on saatettu päätökseen asianmukaisten jatkotoimien jälkeen. Nykyisissä täytäntöönpanosäännöissä kansallinen viranomainen saa kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun perusoikeusvaltuutettu toimittaa valituksen, tehdä havaintonsa.

Asianmukainen vastaus on välttämätön mekanismin tehokkuuden kannalta. Uusissa täytäntöönpanosäännöissä annetaan tätä koskevia ohjeita kansallisille viranomaisille.

Jos kansallinen viranomainen ei lähetä vastausta perusoikeusvaltuutetulle tai jos se lähettää vain ”epätodennäköisen vastauksen”, perusoikeusvaltuutettu ilmoittaa asiasta pääjohtajalle ja hallintoneuvostolle. Tämän jälkeen Frontex ryhtyy jatkotoimiin. Näin on tapahtunut vain harvoissa tapauksissa tähän mennessä. Perusoikeusvaltuutettu päättää tapauksen, jossa asianomaiselta kansalliselta viranomaiselta on saatu epäselvä vastaus, mutta vastauksen perusteella ei voida odottaa lisätietoja.

5. Perusoikeusvaltuutettu ei aina saa vastausta tai vastaanottotodistusta kansallisilta ihmisoikeuselimiltä, joille se toimittaa valitukset. [18]



6. Perusoikeusvaltuutettu antaa kantelusta loppuraportin, joka on osoitettu Frontexin pääjohtajalle ja hallintoneuvoston puheenjohtajalle. Kertomus sisältää tarvittaessa kantelua koskevia suosituksia, jotka pääjohtajan tai asianomaisten kansallisten viranomaisten olisi käsiteltävä. Asian käsittely päätetään perusoikeusvaltuutetun allekirjoittamalla ja kansalliselle viranomaiselle ja kantelijalle osoitetulla kirjeellä, jossa selitetään tosiseikat ja tehdyt havainnot. Perusoikeusvaltuutettu liittää loppuraportin kirjeeseen.

7. EU:n ulkopuolisissa maissa toteutettavissa Frontexin operaatioissa perusoikeusvaltuutettu voi arvioida perusoikeustilannetta olemalla yhteydessä kansallisiin ihmisoikeuselimiin (kuten kansallisiin oikeusasiamieselimiin) [19], kansalaisjärjestöihin ja muihin alan toimijoihin.

8. Frontex julkaisee tietoja valitusmekanismista vuosikertomuksissaan. Perusoikeusvaltuutettu toimittaa hallintoneuvostolle säännöllisiä raportteja toiminnastaan ja mekanismeista koskevan vuosikertomuksen, mukaan lukien erityiset viittaukset Frontexin ja jäsenvaltioiden havaintoihin sekä valitusten jatkotoimet. Asetuksen (EU) N:o 1896/2019 [20] nojalla perusoikeusvaltuutetun on julkaistava vuosikertomus toiminnastaan ja siitä, miten Frontex noudattaa toiminnassaan perusoikeuksia. Kertomukseen sisältyy tietoja mekanismeista ja Frontexin edistymisestä sen perusoikeusstrategian täytäntöönpanossa.

9. Perusoikeusvaltuutetun henkilöstö kasvoi yhdestä virasta vuonna 2012 kymmeneen virkaan vuonna 2019. Kaksi nykyisestä virosta on omistettu valitusten käsittelyyn. Vuonna 2020 Frontex myönsi perusoikeusvirastolle uuden FRO:n sijaisen, 40 perusoikeusvalvojan paikkaa ja kaksi virkaa tilapäisesti siirrettävissä olevien kansallisten hallintojen virkamiehille. Nämä uudet osoitetut virat olisi täytettävä vuonna 2021. Lisäksi perusoikeusvirastosta tuli johtotehtävä, jonka budjetti oli 1 miljoona euroa vuonna 2020 ja 1,3 miljoonaa euroa vuonna 2021 (ilman henkilöstökuluja). Pääjohtaja ei osallistunut uuden perusoikeusvaltuutetun valintaan ja nimittämiseen, sillä hän on vastuussa hallintoneuvostolle.

Oikeusasiamiehen arviointi

Valitusmekanismin saatavuus

10. Oikeusasiamies panee merkille perusoikeusvaltuutetun tekemän työn, jonka tarkoituksena on lisätä tietoisuutta valitusmekanismista sekä henkilöstön että sidosryhmien keskuudessa ja paikan päällä. [21] Oikeusasiamies toteaa kuitenkin, että mekanismin kautta on tähän mennessä saatu hyvin vähän valituksia.

11. Asetuksessa (EU) 2019/1896 [22] säädetään, että ”toimintasuunnitelmiin”, joita sovelletaan kaikkiin Frontexin operaatioihin osallistuviin, olisi sisällyttävä säännökset ”mekanismista, jolla vastaanotetaan ja välitetään virastolle perusoikeuksien loukkauksia koskevat valitukset (...)”. Oikeusasiamies katsoo, että tämä velvollisuus olisi lueteltava selkeästi toimintasuunnitelmissa perusoikeuksien kunnioittamisen varmistamista koskevien tehtävien ja vastuiden sekä



valitusmekanismia koskevan tiedotusvelvollisuuden ohella. Olisi myös hyödyllistä, jos kaikkiin Frontexin operaatioihin osallistuviin henkilöihin sovellettavissa käytännesäännöissä mainittaisiin velvollisuus vastaanottaa valituksia ja toimittaa ne Frontexille eikä pelkästään velvollisuus antaa tietoja mekanismista [23] .

12. Se, että näin ei tällä hetkellä ole, voisi auttaa selittämään, miksi mekanismille ei ole vielä toimitettu valituksia Frontexin operaatioiden osallistujien kautta. Lisäksi perusoikeusvaltuutettu totesi, että pakkopalautuksen kohteille ei aina anneta valituslomakkeita, vaikka Frontexin henkilöstön jäsen on läsnä kaikissa Frontexin koordinoimissa pakkotoimin tapahtuvassa palauttamisessa. [24] Oikeusasiamies toivoo, että perusoikeusvalvojien läsnäolo paikan päällä parantaa tilannetta, mutta ehdottaa parannuksia tilanteen korjaamiseksi.

13. Oikeusasiamies katsoo joka tapauksessa, että kantelujen vähäinen määrä ei johdu pelkästään siitä, että Frontexin henkilöstön jäsenet eivät ole sitoutuneet paikan päällä, tai siitä, että mahdolliset kantelijat eivät ole tietoisia valitusmekanismin olemassaolosta, vaan myös siitä, että siihen voi olla muita syitä.

14. Eri taustoista tulevat maahanmuuttajat ja pakolaiset [25] eivät välttämättä ole tietoisia siitä, että oikeussuojamekanismit ovat tavanomaisia ja/tai ovat maksuttomia EU-maissa [26] , tai he saattavat pelätä, että valituksen tekeminen voi haitata muita menettelyjä, kuten mahdollisia turvapaikkahakemuksia. Valitusmekanismia koskevaa julkista tiedotusmateriaalia voitaisiin mukauttaa siten, että siihen kiinnitetään enemmän huomiota.

15. Henkilöt, joiden perusoikeuksiin Frontexin operaatiot saattavat vaikuttaa, ovat usein jo erittäin vaikeissa tilanteissa [27] Heillä ei ehkä ole aikaa tai aikaa taistella perusoikeuksiensa puolesta. Oikeusasiamies toteaa myös, että yksityishenkilöiden suoraan kansallisille oikeusasiamiehille esittämät valitukset perusoikeuksien loukkauksista Frontexin operaatioissa ovat harvinaisia. [28] Sen sijaan, kun kanteluja vastaanotetaan, ne ovat kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden, yksityishenkilöiden tai pro bono/oikeudellisen avun perusteella työskentelevien asianajajien puolesta tekemiä. [29]

16. Sen vuoksi on ratkaisevan tärkeää, että ihmisoikeuksiin erikoistuneet kansalaisjärjestöt voivat auttaa yksilöitä sekä tekemällä valituksia heidän puolestaan valitusmekanismille että seuraamalla aktiivisesti valitusten käsittelyä.

17. Oikeusasiamies on vakuuttunut siitä, että yhteistyö kansalaisyhteiskunnan kanssa on olennaisen tärkeää valitusmekanismin toimivuuden kannalta. Perusoikeusvaltuutetun olisi hyödyllistä kehittää virallisia yhteistyökanavia Frontexin kentällä toimivien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa, ja Frontexin neuvoa-antavalla foorumilla, johon kuuluu kansalaisyhteiskunnan edustajia, voisi olla tässä tärkeä rooli. Perusoikeusvaltuutetun olisi myös tehtävä selväksi kansalaisyhteiskunnan organisaatioille, miten valitusmekanismia sovelletaan vastaanottavan jäsenvaltion rajavartiointiin, jotka ovat läsnä Frontexin operaatioiden alalla mutta eivät ole suoraan osa operaatiota.

18. Neuvoa-antava ryhmä suositteli jo vuonna 2016, että nimettömät valitukset



hyväksyttäisiin, koska se voisi kannustaa yksityishenkilöitä käyttämään valitusmekanismia. Ensimmäinen askel tähän olisi varmistaa, että uusiin valitusmekanismin täytäntöönpanosääntöihin [30] sisältyy säännös, jonka mukaan kantelijat voivat pysyä nimettöminä, vaikka tällaisille kantelijoille asetetaan vaatimus siitä, että heillä on ei-anonyymejä edustajia.

19. Tiettyjä kansallisia viranomaisia ja/tai ihmisoikeuselimiä voidaan estää käsittelemästä nimettömiä valituksia. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että perusoikeusvaltuutetulla ei olisi mitään tarkoitusta toimittaa tällaisia valituksia niille. Saatuaan tällaisen valituksen näille elimille tiedotetaan ongelmista ja ne voivat puuttua niihin omasta aloitteestaan tai muulla tavoin. Ne voivat myös ottaa yhteyttä nimettömien kantelijoiden mahdollisiin edustajiin, jos he katsovat, että kantelijan olisi toteutettava lisätoimia.

20. Valituslomake sisältää myös luottamuksellisuutta koskevia tietoja [31], mikä voi aiheuttaa sekaannusta.

21. Niiden valitusten lisäksi, jotka koskevat väitettyjä perusoikeuksien loukkauksia (sekä toimia että laiminlyöntiä), mekanismi käsittelee nyt myös valituksia voimankäyttöä koskevien sääntöjen rikkomisesta. [32] Valittelijoiden, jotka väittävät, että voimankäyttöä koskevia sääntöjä on rikottu, ei tarvitse vaikuttaa rikkomuksiin, joista he valittavat. [33]

22. On kuitenkin tärkeää täsmentää uusissa valitusmekanismin täytäntöönpanosäännöissä voimankäyttöä koskevat säännöt ja erillisessä jaksossa, mitä erityisiä menettelyvaiheita mekanismeissa on tällaisille valituksille. [34] Olisi myös tärkeää täsmentää, mitä laiminlyönti voisi olla. tällaisia tilanteita voisivat olla esimerkiksi se, että kansainvälistä suojelua pyytäneitä maahanmuuttajia ei ole saatettu asianomaisten viranomaisten käsiteltäväksi. [35] Valitusmekanismin täytäntöönpanosäännöt ("viraston säännöt valitusmekanismista") julkaistaan perusoikeuksia koskevalla Frontexin verkkosivustolla. Uusilla valitusmekanismin täytäntöönpanosäännöillä olisi vältettävä epäselvyyttä ja oltava niin eksplisiittisiä, että niiden soveltamisesta ei tarvita ohjeita.

Valitusmekanismin mukaiset menettelyt

23. Tässä tutkimuksessa tarkastettujen tietojen perusteella vaikuttaa selvältä, että ensimmäinen perusoikeusvaltuutettu ja sitä seuraava väliaikainen perusoikeusvaltuutettu pyrkivät käyttämään käytettävissään olevia valitusmekanismia koskevia säännöksiä kantelijoiden perusoikeuksien takaamiseksi. Valitusten tutkittavaksi ottamista koskevat tarkistukset olivat perusteellisia, ja ne suoritettiin kohtuullisessa ajassa, sillä Frontexin oli usein käytävä keskusteluja kansallisten viranomaisten ja joskus kantelijoiden kanssa väitteiden yksityiskohtien selventämiseksi. Oikeusasiamies katsoo kuitenkin, että olisi suotavaa asettaa muodollinen määräaika kantelujen tutkittavaksi ottamisen tutkimiselle. Tähän voitaisiin puuttua valitusmekanismin täytäntöönpanosääntöjen tarkistamisen yhteydessä.

24. Oikeusasiamiehen tarkastamasta aineistosta käy ilmi, että perusoikeusvaltuutettu antoi kantelijoille perusteelliset ja oikea-aikaiset selvitykset siitä, miten heidän kantelunsa



käsiteltäisiin, mukaan lukien sen kansallisen viranomaisen ja ihmisoikeuselimien yhteystiedot, jolle kantelut toimitettiin. Jos kanteluja ei voitu ottaa tutkittavaksi, perusoikeusvaltuutettu selitti syyt ja antoi neuvoja siitä, mistä kantelija voisi kääntyä avun saamiseksi.

25. Perusoikeusvaltuutettu on myös tarjonnut kantelijoille mahdollisuuden valittaa kantelua koskevasta päätöksestään tietyissä tapauksissa. [36] Oikeusasiamies katsoo kuitenkin, että mahdollisuus hakea muutosta päätöksiin olisi virallistettava, mikä parantaisi mekanismin uskottavuutta.

26. Tarkasteltu aineisto viittaa siihen, että perusoikeusvaltuutettu toimii oikea-aikaisesti ja perusteellisesti toimittaessaan hyväksyttäviä valituksia kansallisille viranomaisille ja ihmisoikeuselimille ja seurattessaan valituksia [37] Päätösten päättämistä koskevat päätökset ovat yleisesti ottaen perusteltuja ja vakuuttavasti väitettyjä perusoikeuksien loukkauksia. [38]

27. Perusoikeusvaltuutettu on antanut jäsenvaltioille suosituksia systeemisistä parannuksista. Vaikka jäsenvaltioilla on yksinomainen toimivalta suorittaa tutkimuksia, jotka koskevat perusoikeuksien loukkaamista Frontexin operaatioissa niiden kansallisten viranomaisten henkilöstön toimesta, perusoikeusvaltuutetulla on valtuudet suorittaa tutkimuksia kaikista Frontexin toimista [39]. Näin tehdessään perusoikeusvaltuutetun velvollisuutena on kiinnittää huomiota kansallisten viranomaisten tekemiin väärinkäytöksiin Frontexin koordinoimissa yhteisissä operaatioissa. Tätä varten oikeusasiamies on tyytyväinen siihen, että perusoikeusvaltuutetun päättämispäätöksiin sisältyy myös suosituksia Frontexille siitä, mitä se voisi tehdä sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot välttävät tällaisia ongelmia tulevaisuudessa.

28. Vaikka perusoikeusvaltuutetun suositukset eivät ole sitovia, oikeusasiamies on tyytyväinen siihen, että Frontex on noudattanut järjestelmäkysymyksiä koskevia suosituksia.

29. Frontexin pääjohtajan on tehtävä yhteistyötä perusoikeusvaltuutetun kanssa. [40] Tätä varten oikeusasiamies katsoo, että pääjohtajan olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä toimimaan perusoikeusvaltuutetun suositusten mukaisesti. Joka tapauksessa pääjohtajan päätös perusoikeusvaltuutetun hänelle toimittamasta kantelusta voidaan riitauttaa Euroopan oikeusasiamiehelle. [41]

30. Oikeusasiamies toteaa, että vaikka perusoikeusvaltuutetun yhteistyö pääjohtajan ja Frontexin kanssa ei ollut valitusmekanismin alussa täysin tyydyttävää, yhteistyö on parantunut ajan myötä. Yksi tarkastetuista asiakirjoista osoitti, että pääjohtaja otti yhteyttä kansalliseen viranomaiseen ja hallintoneuvostoon varmistaa, että asianomainen jäsenvaltio ryhtyy jatkotoimiin perusoikeusvaltuutetun sille toimittaman kantelun johdosta. [42] Oikeusasiamies luottaa siihen, että tämä lähestymistapa jatkuu.

31. Oikeusasiamiehen tarkastus osoitti, että perusoikeusvaltuutetun ja kansallisten viranomaisten välisessä yhteistyössä on ollut ongelmia. [43] Kansallisten viranomaisten vastaukset ovat viivästyneet, eikä niiden vastauksiin ole toistaiseksi sisältynyt näyttöä tapauksen sisällöstä, vaikka perusoikeusvaltuutettu olisi nimenomaisesti pyytänyt todisteita. [44] Frontexin olisi harkittava selkeämpien säännösten sisällyttämistä uuteen valitusmekanismiin,



joka koskee kantelujen seurantaa kansallisella tasolla [45] , erityisesti laatimalla mallin perusoikeusvaltuutetulle annettavista vastauksista.

32. Asetuksessa (EU) 2019/1896 veloitetaan kansalliset viranomaiset paitsi varmistamaan perusoikeusvaltuutetun toimittamien valitusten asianmukaiset jatkotoimet myös raportoimaan perusoikeusvaltuutetulle tietyn ajan kuluessa havainnoistaan ja jatkotoimistaan. Uusissa valitusmekanismien täytäntöönpanosäännöissä olisi säilytettävä nykyinen pakollinen määräaika, jonka kuluessa jäsenvaltioiden on raportoitava perusoikeusvaltuutetulle kuuden kuukauden kuluessa päivästä, jona ne ovat vastaanottaneet perusoikeusvaltuutetun valituksen. Kunkin sellaisen tapauksen osalta, jossa jäsenvaltio ei noudata veloitetta ilmoittaa perusoikeusvaltuutetulle, perusoikeusvaltuutetun olisi voitava saattaa asia hallintoneuvoston käsiteltäväksi. Koska Euroopan komissio, joka valvoo EU:n lainsäädännön noudattamista kansallisella tasolla, on hallintoneuvostossa, tämä voisi olla lisäkeino säännösten noudattamisen varmistamiseksi.

33. Valitusten oikea-aikaisen ja asianmukaisen seurannan varmistaminen on olennaisen tärkeää. Jos jäsenvaltio ei ryhdy toimiin ajoissa ja asianmukaisesti, Frontex ei voi täyttää asetuksen (EU) 2019/1896 mukaista velvollisuuttaan pyytää asianomaista jäsenvaltiota poistamaan välittömästi henkilöstönsä Frontexin toiminnasta, jos heidän todetaan rikkoneen perusoikeuksia tai kansainvälistä suojelua koskevia velvoitteita. [46]

34. Valitusmekanismien täytäntöönpanosäännöissä voitaisiin antaa esimerkkejä mahdollisista seuraamuksista jäsenvaltioille, jos ne eivät tee yhteistyötä perusoikeusvaltuutetun kanssa asetuksen (EU) 2019/1896 111 artiklan 7 kohdan perusteella. Jotta nämä säännöt olisivat täysin kattavia, niissä voitaisiin viitata pääjohtajan mahdollisuuden keskeyttää tai olla aloittamatta Frontexin toimia, jos perusoikeuksia loukataan, asetuksen (EU) 2019/1896 46 artiklan mukaisesti.

35. Vaikka perusoikeusvaltuutetulla ei ole nimenomaisesti valtuuksia tehdä oma-aloitteisia tutkimuksia, perusoikeusvaltuutettu käyttää kahta menettelyä, jotka palvelevat pääasiassa tätä tarkoitusta: ”huolien ilmaiseminen” ja ”välitön riski”. Välitön riski -menettely antaa perusoikeusvaltuutetulle mahdollisuuden auttaa kantelijoita, joiden valitukset eivät täytä tutkittavaksi ottamista koskevia menettelyvaatimuksia, mutta joissa valituksessa annetut tiedot muodostavat välittömän riskin siitä, että Frontexin toiminnasta aiheutuu vakavaa ja korjaamatonta haittaa heidän perusoikeuksilleen. Huolenilmaisumenettelyä sovelletaan, jos perusoikeusvaltuutetun saamiin tietoihin tai kanteluun, jota ei voida ottaa tutkittavaksi, liittyy kysymyksiä, joilla voi olla yleisempiä vaikutuksia perusoikeuksiin Frontexin toimintaan. [47] Molemmilla menettelyillä voidaan paljastaa systeemisiä ongelmia. Perusoikeusvaltuutettu näyttää käyttävän näitä välineitä asianmukaisesti ja tehokkaasti, erityisesti välittömän riskin menettelyä käsitelläkseen perusoikeuksien loukkauksia koskevia valituksia palauttamisoperaatioiden yhteydessä.

Valitusmekanismien avoimuus

36. Frontexilta kesti kaksi vuotta sen jälkeen, kun valitusmekanismi otettiin käyttöön vuonna



2016, jotta se pystyi toimittamaan kanteluja koskevat yksityiskohtaiset tiedot vuosikertomuksissaan, mutta tiedot ovat edelleen yleisiä.

37. Perusoikeusvaltuutettu on toimittanut hallintoneuvostolle säännöllisiä toimintakertomuksia, mutta niitä ei ole julkistettu. Perusoikeusvaltuutettu laatii myös yksityiskohtaisia vuosikertomuksia (yksittäisten valitusten mekanismin vuosikertomukset) mekanismista, mutta niitä ei myöskään julkaista [48] .

38. Vaikka tämä avoimuuden puute on valitettavaa, asetuksen (EU) 2019/1896 [49] nojalla perusoikeusvaltuutetulla on nyt oikeudellinen velvollisuus julkaista omat vuotuiset toimintakertomuksensa, mukaan lukien tiedot siitä, missä määrin Frontexin toiminnassa kunnioitetaan perusoikeuksia. Näihin kertomuksiin olisi sisällyttävä tietoja valitusmekanismista ja perusoikeusstrategian täytäntöönpanosta.

39. Pelkkä raporttien julkaiseminen ei kuitenkaan riitä varmistamaan, että Frontex voidaan saattaa vastuuseen mekanismin toimista. Tätä varten oikeusasiamies ehdottaa, että Frontex julkistaisi verkkosivustollaan perusoikeusvaltuutetun päätökset kanteluista (ns. loppukertomukset) tarvittaessa anonymisoituaan niiden sisällön. [50]

Valitusmekanismin riippumattomuus

40. Oikeusasiamies katsoo, että valitusmekanismi voi olla vain yhtä riippumaton kuin perusoikeusvaltuutettu.

41. Valitusmekanismin ensimmäisinä vuosina pääjohtaja nimitti perusoikeusvaltuutetun ja raportoi hänelle [51] . Perusoikeusvaltuutetulla ei ollut johtotehtäviä, kuten palvelukseenottoa tai talousarviota. Näin ollen perusoikeusvaltuutetun oli turvauduttava neuvoa-antavan ryhmän tukeen valitusmekanismin riippumattomuuden takaamiseksi.

42. Oikeusasiamies katsoo, että perusoikeusvaltuutetun yhteistyö neuvoa-antavan ryhmän kanssa [52] on tärkeää mekanismin riippumattomuuden varmistamiseksi ja että näiden kahden elimen olisi pyrittävä vahvistamaan yhteistyötään. Sen vuoksi olisi toivottavaa, että tätä yhteistyötä helpotettaisiin muodollisesti.

43. Päätös korvata ensimmäinen perusoikeusvaltuutettu hänen pitkäaikaisen poissaolonsa aikana pääjohtajan kabinetin jäsenenä (kabinetissa) saattoi selvästi luoda käsityksen siitä, että perusoikeusvaltuutetun riippumattomuus saattaa vaarantua. Menettelyjä noudattamalla väliaikainen perusoikeusvaltuutettu on kuitenkin auttanut varmistamaan perusoikeusvaltuutetun toiminnan riippumattomuuden.

44. Asetuksella (EU) 2019/1896 vahvistettiin perusoikeusvaltuutetun roolia ja riippumattomuutta. Perusoikeusvaltuutetun sijainen ja vähintään 40 perusoikeusvalvojaa avustavat perusoikeusvaltuutettua, jotka toimivat paikan päällä perusoikeusvaltuutetun valvonnassa. Perusoikeusvalvojille voidaan myös antaa valitusmekanismin tehtäviä. Perusoikeusvaltuutetun riippumattomuus vahvistettiin hallintoneuvoston tammikuussa 2021 antamissa säännöissä.



Erityisesti asetuksen (EU) 2019/1896 mukaan perusoikeusvaltuutetun olisi raportoitava suoraan hallintoneuvostolle ja pääjohtajalle ainoastaan perusoikeuksien valvojien perusoikeusvaltuutetulle ilmoittamista mahdollisista perusoikeuksien loukkauksista, joita perusoikeusvaltuutettu *pitää tarpeellisina*. Mekanismin uusissa täytäntöönpanosäännöissä olisi otettava huomioon tämä ero.

45. On valitettavaa, että Frontex on viivästynyt asetuksella (EU) 2019/1896 käyttöön otettujen merkittävien muutosten täytäntöönpanossa. Frontexilla kesti noin 13 kuukautta ryhtyä tarvittaviin toimiin, jotta hallintoneuvosto voisi hyväksyä perusoikeusvaltuutetun riippumattomuutta koskevat säännöt, ja vielä kolme kuukautta uuden perusoikeusvaltuutetun nimittämismenettelyn loppuun saattamiseen. Perusoikeusvaltuutetun sijaisen nimittäminen on näin ollen viivästynyt, koska perusoikeusvaltuutetun on osallistuttava tähän menettelyyn. [53] 40 perusoikeusvalvojaa ei ole vielä nimitetty, vaikka tämä prosessi olisi pitänyt saattaa päätökseen 5.12.2020 mennessä.

Valitusmekanismin soveltaminen EU:n ulkopuolisissa maissa

46. Oikeusasiamies katsoo, että jos EU:n ulkopuolisten maiden ihmisoikeustilanne on heikko, Frontexin olisi otettava tämä huomioon ennen kuin se pyrkii tekemään yhteistyötä ja neuvottelemaan yhteisymmärryspöytäkirjoista niiden maiden elinten kanssa, jotka ovat nimellisesti vastuussa ihmisoikeuksista.

47. Jotta perusoikeusloukkausten mahdollisten uhrien olisi helpompi ilmoittaa EU:n ulkopuolisissa maissa, joissa Frontexin operaatiot ovat käynnissä, tapauksista, joissa Frontexin operaatiot ovat käynnissä, Frontexin olisi oltava vastuussa valitusten vastaanottamisesta ensimmäisessä vaiheessa ja päätettävä, onko heidän tarpeen siirtää valitus asianomaiselle kansalliselle elimelle. Frontexin olisi harkittava tätä koskevien määräysten sisällyttämistä EU:n ulkopuolisten maiden kansallisten ihmisoikeuselinten kanssa tekemiinsä yhteisymmärryspöytäkirjoihin.

Perusoikeusvaltuutetun rooli

Frontexin ja perusoikeusvaltuutetun vastaus

48. Frontexilla on kolme mekanismia, joiden avulla yksityishenkilöt voivat ilmoittaa perusoikeuksien loukkauksista: valitusmekanismi, vakavia tapauksia koskeva kertomus (SIR) ja henkilöstösääntöjen alaisen henkilöstön voimankäyttöä koskeva valvontamekanismi.

49. Perusoikeusvaltuutettu käsittelee valituksia, jotka koskevat Frontexin toimintaan osallistuvan henkilöstön toimista tai laiminlyönnistä johtuvia perusoikeuksien loukkauksia, sekä valituksia, jotka koskevat voimankäyttöä koskevien sääntöjen rikkomista. Perusoikeusvaltuutetun on tarkoitus varmistaa, että voimankäyttöön liittyvät vaaratilanteet tutkitaan perusteellisesti ja että näiden tutkimusten tulokset toimitetaan neuvoa-antavalle ryhmälle. [54] Valvontamekanismi,



joka koskee voimankäyttöä, on rinnakkain perusoikeusvaltuutetun vastuulla olevan valitusmekanismin kanssa. Näin ollen ilmoitukset voimankäyttöön liittyvistä vaaratilanteista toimitetaan perusoikeusvaltuutetulle.

50. Lisäksi perusoikeusvaltuutettu toimii koordinaattorina aina, kun on olemassa SIR, joka liittyy mahdollisiin perusoikeuksien loukkauksiin.

Oikeusasiamiehen arviointi

51. Oikeusasiamies panee merkille, että perusoikeusvaltuutetulla on nyt asetuksen (EU) 2019/1896 nojalla suuri määrä tehtäviä. Hallinto- ja koulutustehtävien sekä vakavia vaaratilanteita koskevien raporttien ja valitusmekanismin (mukaan lukien voimankäyttöä koskevat valitukset) käsittelyn lisäksi perusoikeusvaltuutetulla on myös useita neuvontatehtäviä. Nämä neuvontatehtävät voivat perustua erityiseen pyyntöön tai perusoikeusvaltuutetun omasta aloitteesta, ja niihin kuuluu lausuntojen antaminen Frontexin eri toimista (pilottihankkeet, teknisen avun hankkeet ja luonnokset työjärjestelyiksi EU:n ulkopuolisten maiden kanssa). Perusoikeusvaltuutettu seuraa myös yhteisten palauttamisoperaatioiden seurantaraportteja sekä jäsenvaltioille että Frontexille. Perusoikeusvaltuutettu tarkastelee myös Frontexin perusoikeusstrategiaa.

52. Viimeisimmät perusoikeusvaltuutetun toimintaa koskevat määräaikauskertomukset [55], jotka toimitettiin hallintoneuvostolle, osoittavat, että perusoikeusvaltuutetun neuvontatehtäviin kuuluu havaintojen ja suositusten esittäminen Frontexin toimintasuunnitelmista ja arviointiraporteista yhteisistä operaatioista (mukaan lukien palauttamisoperaatiot). [56] Näillä havainnoilla ja suosituksilla on tärkeä rooli perusoikeuksien suojelun varmistamisessa Frontexin operaatioiden yhteydessä.

53. On kuitenkin olennaisen tärkeää, että perusoikeusvaltuutetun neuvoja noudatetaan mahdollisimman suuressa määrin ja että perusoikeusvaltuutettu seuraa sitä. Tätä varten perusoikeusvaltuutetun vuosikertomuksiin voisi sisältyä osio, jossa käsitellään Frontexin ja jäsenvaltioiden toteuttamia konkreettisia toimia perusoikeusvaltuutetun huomautusten ja suositusten perusteella.

54. Vaikka perusoikeusvaltuutetulla on huomattava riippumattomuus valitusmekanismin toiminnasta (mukaan lukien voimankäyttöä koskevien valitusten käsittely), samaa ei voida sanoa sen roolista SIR:iin nähden perusoikeuskysymysten yhteydessä. Oikeusasiamiehen tarkastus osoitti, että SIR on monimutkainen järjestelmä, johon osallistuu monia osallistujia, ja perusoikeusvaltuutetun tehtävä alkaa vasta prosessin aikana. Tämä voi vähentää FRO:n vaikutusta.

55. Yksi tapa lieventää tätä voisi olla varmistaa, että perusoikeuksia koskevista SIR-määräyksistä raportoidaan suoraan perusoikeusvaltuutetulle, joka voisi tehdä alustavan arvioinnin ja luokitella ne. Oikeusasiamies on näin ollen tyytyväinen siihen, että Frontex noudattaa Egeanmeren hallintoneuvoston [57] perustaman perusoikeuksia sekä Egeanmeren



operaatioiden oikeudellisia ja operatiivisia näkökohtia käsittelevän työryhmän suositusta ja muuttaa SIR:n jakeluluetteloa siten, että perusoikeusvaltuutettu saa kaikki perusoikeuksia koskevat SIR:t. [58]

56. Olisi hyvän hallinnon periaatteiden mukaista, että kun perusoikeusvaltuutettu saa SIR:t, se voisi käyttää samanlaista menettelyä kuin valitusmekanismeissa. Tätä varten perusoikeusvaltuutetun menettelysäännöt, jotka koskevat perusoikeuksien epäiltyjä loukkauksia koskevien SIR-määräysten käsittelyä, olisi julkistettava yhdessä mekanismin täytäntöönpanosääntöjen kanssa.

Liite II: Perusoikeusvaltuutetun käsittelemät valitukset 2016–2019

[59]

Tämän tutkimuksen kattamana ajanjaksona kaikki valitukset koskivat Frontexin operaatioihin osallistuvien kansallisten viranomaisten henkilöstöä; Frontexin henkilöstön toimista ei tehty valituksia.

1. Kantelut vuosina 2016–2017

Perusoikeusvaltuutetun kertomuksessa, joka kattaa koko vuoden 2017 ja 6. lokakuuta 2016 (jolloin valitusmekanismi otettiin käyttöön) ja 31. joulukuuta 2017 (*valitusmekanismista vastaavan perusoikeusvaltuutetun kertomus pääjohtajalle ja hallintoneuvostolle*) välisen ajanjakson, perusoikeusvaltuutettu esitti yleiskatsauksen kaikista raportointijakson aikana vastaanotetuista valituksista. Ne olivat viisi valitusta, jotka voitiin ottaa tutkittavaksi, ja 12 kantelua, joita ei voitu ottaa tutkittavaksi.

Tutkittavaksi otettavat kantelut

A. Valitus koski lentoteitse Kreikasta Turkkiin suuntautuneiden muuttajien palauttamisoperaatiota, jonka Frontex rahoitti 20. lokakuuta 2016. Kantelijat, joita edusti kansalaisyhteiskunnan edustaja, olivat kuuden Syyrian kansalaisen (mukaan lukien neljä lasta) perhe, joka oli virallisesti hakenut turvapaikkaa Kreikan viranomaisilta. He väittivät, että perusoikeuskirjan 18 artiklaa (oikeus turvapaikkaan), 24 artiklaa (lapsen oikeudet) ja 19 artiklaa (suojelu maastapoistamisen, karkottamisen tai luovuttamisen yhteydessä) on rikottu. FRO toimitti 15 päivänä helmikuuta 2017 kantelun Kreikan viranomaiselle, joka ei ollut vastannut raportointikauden loppuun mennessä (30. joulukuuta 2017).

B. Valitus koski operaatiota, jonka tarkoituksena oli palauttaa muuttajat Kreikasta Turkkiin veneellä (*takaisinottooperaatio* [60]), jota Frontex rahoitti ja jonka oli määrä tapahtua 27. huhtikuuta 2017. Kantelija, joka on Iranin kansalainen, haki turvapaikkaa Kreikasta, ja hänen hakemuksensa oli vireillä kansallisessa tuomioistuimessa hänen suunnitellun maastapoistamisensa ajankohtana. Hän väitti, että perusoikeuskirjan 18 artiklaa (oikeus turvapaikkaan) ja 19 artiklaa (suojelu maastapoistamisen, karkottamisen tai luovuttamisen yhteydessä) on rikottu. FRO toimitti kantelun Kreikan viranomaiselle. Kreikan viranomainen



peruutti toimenpiteen, jolla kantelija palautettiin Turkkiin.

C. Kantelu koski Kreikasta Turkkiin suuntautuvaa takaisinottooperaatiota, joka oli määrä toteuttaa 25. toukokuuta 2017 ja jonka Frontex rahoitti. Kantelija, Pakistanin kansalainen, haki turvapaikkaa Kreikasta. Hänen turvapaikkahakemuksensa kielteisestä päätöksestä tehty valitus oli vireillä kansallisessa tuomioistuimessa suunnitellun operaation ajankohtana. Hän väitti, että perusoikeuskirjan 18 artiklaa (oikeus turvapaikkaan) ja 19 artiklaa (suojelu maastapoistamisen, karkottamisen tai luovuttamisen yhteydessä) on rikottu. FRO toimitti kantelun Kreikan viranomaiselle. Kreikan viranomainen peruutti kantelijan takaisinoton.

D. Valitus koski Terespolin (Puola) rautatierajanylityspaikalla tehtäviä rajatarkastuksia. Kantelija, joka on Venäjän kansalainen, väitti yrittäneensä useaan otteeseen tehdä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rajalla, mutta ne kaikki hylättiin, ja hänet lähetettiin takaisin Valko-Venäjälle. Hän väitti, että perusoikeuskirjan 18 artiklaa (oikeus turvapaikkaan) ja 41 artiklaa (oikeus hyvään hallintoon) on rikottu. Puolan viranomainen ilmoitti FRO:lle, että kantelijalla ei ollut voimassa olevaa viisumia eikä tehnyt kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, mutta se oli vedonnut taloudellisiin syihin tullakseen Puolaan. Asian käsittely oli kesken raportointikauden loppuun mennessä. Perusoikeusvaltuutettu pyysi lisätietoja.

E. Kantelu koski 20. marraskuuta 2017 päivättyä yhteistä palauttamisoperaatiota Unkarista Afganistaniin. Kantelija, joka on Afganistanin kansalainen, väitti, että hänet oli palautettu Unkarista, kun hänen valituksensa oli vireillä tuomioistuimessa. Hän väitti, että perusoikeuskirjan 19 artiklaa (suojaus maastapoistamisen, karkottamisen tai luovuttamisen yhteydessä) ja 47 artiklaa (oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen) rikottiin. Perusoikeusvaltuutettu toimitti kantelun Unkarin viranomaiselle. Asian käsittely oli kesken raportointikauden loppuun mennessä.

Valitukset, joita ei voida ottaa tutkittavaksi

Seitsemän kantelua jätettiin tutkimatta joko siksi, että ne eivät liittyneet Frontexin toimintaan tai koska Frontexin lähettämiä virkamiehiä ei ollut mukana/läsnäolossa.

Kolme kantelua koski Bulgarian viranomaisia (yhden 22 Sri Lankan kansalaisen tekemä kantelu ja yksi Ghanan kansalaisen kantelu koski vankeuden jatkamista ilman syytä; kolmannen kantelun esitti toinen Sri Lankan kansalaisten ryhmä, joka koski heidän karkottamistaan). Perusoikeusvaltuutettu toimitti kolme kantelua Bulgarian oikeusasiamiehelle ja UNHCR:lle.

Moriassa (Kreikka) pidätettiin syyrialaispakolainen, joka odotti hänen paluutaan ja takaisinottoa Turkkiin. Hän valitti palauttamis päätöksestä kansalliseen tuomioistuimeen. Frontex ei osallistunut asiaan. Perusoikeusvaltuutettu toimitti kantelun Kreikan oikeusasiamiehelle.

Kaksi kantelua koski rajatarkastuksia Puolan ja Valko-Venäjän rajalla. Perusoikeusvaltuutettu toimitti nämä kantelut Puolan oikeusasiamiehelle ja Puolan rajavartiolaitokselle. Myös Liettuun ja Venäjän rajalla tehdyistä tarkastuksista tehtiin valitus. Frontexin lähettämät virkamiehet eivät osallistuneet näihin valituksiin.



Kaksi kantelua oli nimettömiä, eikä niitä voitu ottaa käsiteltäväksi, koska ne eivät koskeneet henkilöitä, joihin Frontexin toiminta vaikuttaa suoraan. Yksi niistä koski Chiosin saarelle (Kreikka) saapuvien muuttajien oloja, ja perusoikeusvaltuutettu piti sitä ”huomiona”. Perusoikeusvaltuutettu tiedotti asiasta Frontexin pääjohtajalle ja otti yhteyttä Kreikan viranomaisiin.

Kaksi kantelua, joita ei voida ottaa käsiteltäväksi, eivät koskeneet perusoikeuksien loukkauksia: toimittajan valitus, joka koskee kieltäytymistä kirjaamasta takaisinottoa Lesbosissa; ja EU:n kansalaisen tekemä valitus Unkarin ja Serbian rajan ylittämisen pitkästä odotusajasta.

2. Kantelut vuonna 2018

Perusoikeusvaltuutetun vuoden 2018 kertomuksessa (*yksittäisten valitusten mekanismia koskeva vuosikertomus*) perusoikeusvaltuutettu esitti yleiskatsauksen kyseisenä vuonna vastaanotetuista valituksista. Kolme kantelua otettiin käsiteltäväksi, ja kertomuksen laatimisajankohtana oli käynnissä kansalliset menettelyt. Seitsemän kantelua jätettiin tutkimatta.

Tutkittavaksi otettavat kantelut

A. Valitus siirrettiin vuodelta 2017, koska asian käsittely ei ollut päättynyt. Kantelu koski Frontexin koordinoimaa operaatiota siirtolaisten palauttamiseksi lentokoneella Kreikasta Turkkiin 20. lokakuuta 2016. Kantelijat olivat kuuden henkilön (mukaan lukien neljä lasta) perhe, joka oli virallisesti ilmoittanut Kreikan viranomaisille hakevansa turvapaikkaa Kreikasta. He väittivät, että perusoikeuskirjan 18 artiklaa (oikeus turvapaikkaan), 24 artiklaa (lapsen oikeudet) ja 19 artiklaa (suojaus maastapoistamisen, karkottamisen tai luovuttamisen yhteydessä) on rikottu. FRO toimitti kantelun Kreikan viranomaiselle, joka ei vastannut asetetussa määräajassa.

B. Kreikan viranomaisen vastauksen viivästyminen kantelun A käsittelyssä sai samoilta kantelijoilta toisen kantelun viivästyisestä.

C. Kantelu koski yhteistä palautusoperaatiota Espanjasta Kolumbiaan 26. syyskuuta 2018. Valituksen tekijä väitti, että perusoikeuskirjan 1 artiklaa (ihmisarvo) ja 4 artiklaa (kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen kielto) on rikottu hänen palauttamisensa yhteydessä. FRO toimitti kantelun Espanjan poliisille. Espanjan poliisin ensimmäisen vastauksen jälkeen FRO esitti lisäkysymyksiä.

D. Valitus koski tapauksia, joissa Puolan ja Valko-Venäjän rajalla toteutettiin 3. syyskuuta 2018 yhteinen rajatarkastusoperaatio. Kantelija on vammainen ja liikuntarajoitteinen henkilö, joka väitti joutuneensa perusoikeuskirjan 26 artiklan (vammaisten kotouttaminen) uhriksi. Perusoikeusvaltuutettu toimitti kantelun Puolan viranomaiselle (kansalliselle yhteyspisteelle). Asia on vireillä.

Valitukset, joita ei voida ottaa tutkittavaksi



Seitsemän kantelua ei voitu ottaa tutkittavaksi, koska ne eivät koskeneet Frontexin toimintaa.

Perusoikeusvaltuutettu toimitti Puolan oikeusasiamiehelle ja Puolan hallitukselle kaksi kantelua, joita ei voitu ottaa tutkittavaksi: toinen koskee Saksasta Puolaan junalla matkustavan muun kuin EU:n kansalaisen säilöönottoa ilman syytä ja toinen 10 tunnin viivettä perheen tarkastamisessa Puolan ja Ukrainan rajalla.

Kaksi kantelua koski Italiaan saapuvien henkilöiden vaikeuksia. Toisen kantelun teki eräs EU:n kansalainen, joka pysäytettiin usein Espanjan ja Marokon rajalla. Toinen kantelu koski tarkastuksia Kroatian rajalla Bosnia ja Hertsegovinan kanssa.

Perusoikeusvaltuutettu vastaanotti yhden nimettömän kantelun, joka ei liittynyt Frontexin toimintaan.

3. Kantelut vuonna 2019

Perusoikeusvaltuutetun vuoden 2019 kertomuksessa (*yksittäisten valitusten mekanismia koskeva vuosikertomus*) perusoikeusvaltuutettu esitti yleiskatsauksen kyseisenä vuonna vastaanotetuista valituksista. Seitsemän kantelua otettiin käsiteltäväksi.

Valitusmekanismimenettely saatiin päätökseen kolmen kantelun osalta, ja jäljellä olevia neljää koskeva menettely on käynnissä. Yksitoista valitusta jätettiin tutkimatta.

Tutkittavaksi otettavat kantelut

A. Valitus koski yhteistä (ilmateitse tapahtuvaa) palautusoperaatiota Budapestistä, joka oli määrä toteuttaa 7. toukokuuta 2019. Unkarista oli tarkoitus palauttaa kolme perhettä (kuusitoista henkilöä, mukaan lukien haavoittuvassa asemassa olevat lapset ja naiset). He olivat kuitenkin hakeneet turvapaikkaa Unkarista, ja heidän valituksensa oli vireillä. He väittivät, että heidän palauttamisensa rikkoisi EU:n turvapaikkalainsäädäntöä, koska heidän turvapaikkahakemuksiaan ei ollut tutkittu niiden asiasisällön perusteella vaan ainoastaan jätetty tutkimatta Unkarin käyttöön ottaman erityisen säännöksen perusteella, joka heidän mukaansa on EU:n turvapaikkaoikeuden vastainen. Perusoikeusvaltuutettu pyysi Unkarin viranomaiselta vastausta. Unkarin viranomainen: kiisti perusoikeuksien loukkaamisen; väitti, että turvapaikkavirasto ja kansallinen tuomioistuin säilyttävät kantelijoiden lailliset oikeudet; totesi, että olosuhteet, joissa perheitä on pidetty kauttakulkualueella, ovat olleet riittävät; totesi, että kantelijat olivat vapaaehtoisesti lähteneet Unkarista Serbiaan ennen kuin päätöstä niiden palauttamisesta todella sovellettiin.

B. Kantelu koski Roszken (Unkari) rajanylityspaikalla toteutettavaa yhteistä operaatiota ”Focal Points 2019 Land”, jossa kaksi henkilöä väitti Unkarin rajavartijan pahoinpitelyn. Unkarin viranomainen ilmoitti perusoikeusvaltuutetulle, että kantelijoiden lausunnot olivat ristiriidassa rajavartijasta vastaavan oikeus- ja valvontaministeriön edustajien lausunnon kanssa; ja että olosuhteita ei voitu selvittää.

C. Valitus koski yhteistä operaatiota ”Coordination Points 2019 Air” Kutaisin lentoasemalla



(Georgia). Kantelijat (kaksi perhettä) väittivät, että Frontexin kyseiseen operaatioon lähettämät kansalliset virkamiehet olivat kohdelleet suullista pahoinpitelyä ja rikkoneet oikeuttaan hyvään hallintoon. FRO toimitti kantelun Ranskan ja Italian kansallisille yhteyspisteille.

D. Valitus koski Terespolin (Puola) rajanylityspaikalla toteutettavaa yhteistä operaatiota "Focal Points 2019 Land". Kantelija väitti Puolan rajavartijan syyllistyneen suulliseen pahoinpitelyyn. Puolan rajavartiolaitos ilmoitti perusoikeusvaltuutetulle suorittaneensa tutkimuksen ja todenneensa, että kantelijan oikeuksia ei ole loukattu ja että tällainen käsitys on voinut johtua kielellisistä esteistä.

E. Valitus koski yhteistä palautusoperaatiota, jonka Frontex rahoitti (ilmateitse) Ruotsista ja jonka oli määrä tapahtua 12. marraskuuta 2019. Kantelija väitti, että lento vaarantaisi vakavasti hänen terveytensä. Valituksen tekijä toimitti väitteensä tueksi lääkärintodistukset. Ruotsin viranomainen vastasi perusoikeusvaltuutetulle, että kantelija oli useaan otteeseen valittanut hänen paluustaan ja että tulokset olivat aina olleet kielteisiä, koska lääketieteelliset arvioinnit eivät vahvistaneet hänen väitteitään. Lopulta kantelijaa ei palautettu.

F. Valitus koski henkilön palauttamista Lesbosista (Kreikka) Turkkiin Frontexin rahoittaman operaation puitteissa, joka oli määrä toteuttaa 15. marraskuuta 2019. Kantelija väitti, että perusoikeuskirjan 18 artiklaa (oikeus turvapaikkaan), 47 artiklaa (oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen) ja 19 artiklaa (suoja maastapoistamisen, karkottamisen ja luovuttamisen yhteydessä) on rikottu. Asia on vireillä Kreikan viranomaisissa.

G. Valitus koski Ruotsista tulevaa yhteistä lentoteitse tapahtuvaa palauttamisoperaatiota, jonka Frontex rahoitti ja jonka oli määrä tapahtua 9. joulukuuta 2019. Kantelija väitti, että hänet palautetaan maahan, jossa hän ei ole koskaan ollut, perusoikeuskirjan 19 artiklan vastaisesti (suoja maastapoistamisen, karkottamisen ja luovuttamisen yhteydessä). Ruotsin viranomainen ilmoitti FRO:lle, että Ruotsin maahanmuuttovirasto oli tarkastellut kantelijan turvapaikkahakemusta ja antanut kielteisen päätöksen ja että hänen valituksensa tuomioistuimessa hylättiin. Kun Ruotsin viranomaiset vastasivat, kantelija oli edelleen Ruotsissa.

Valitukset, joita ei voida ottaa tutkittavaksi

Seitsemää kantelua ei voitu ottaa tutkittavaksi, koska ne eivät liittyneet mihinkään Frontexin toimintaan, ja kaksi kantelua oli jätettävä tutkimatta, koska ne eivät koskeneet perusoikeuksien loukkauksia. Kolme kantelua koski rajoilla tehtäviä tarkastuksia (Marokon, Espanjan ja Puolan ja Ukrainan välisillä maarajoilla). Italian ja Tanskan lentoasemilla; ja merirajalla Tariffassa (Espanja). Perheet tekivät kaksi valitusta: yksi kantelu koski perhettä, joka väitti, ettei heillä ollut telttaa pakolaisleirillä Moriassa (Kreikka); toinen kantelu koski odotusaikaa Kreikan rajalla. Kaksi Frontexin ryhmän jäsentä Almeriassa (Espanja) teki yhden kantelun toista ryhmän jäsentä vastaan väitetyistä loukkauksista. Yksi valitus koski kahden henkilöstön jäsenen huonoa kohtelua pakolaisleirillä Draamassa (Kreikka).



Liite III: Frontexin toteuttamat tiedotustoimet

1. Frontex laati EU:n rajoille saapuvien henkilöiden kansallisuuksia ja maita, joihin Frontexin tukemat pakkopalautukset tehdään, koskevien tietojen perusteella luettelon valitusmekanismin mahdollisten kantelijoiden yleisimmistä kielistä. Valituslomake on nyt saatavilla Frontexin verkkosivustolla 13 yleisimmällä kielellä [61]. Perusoikeusvaltuutettu voi käsitellä myös muilla kielillä vastaanotetut valitukset käyttämällä EU:n hallinnon käytettävissä olevia erilaisia käännöspalveluja. Tätä varten Frontex aikoo päivittää verkkosivustollaan olevaa valituslomaketta ilmoittaakseen, että henkilö voi tehdä valituksen millä tahansa kielellä. EU:n rajoille saapuvien henkilöiden käyttöön annettavissa esityksissä täsmennetään, että he voivat tehdä valituksen millä tahansa kielellä.
2. Frontex kannustaa kantelijoita käyttämään sähköistä lomaketta, mutta se hyväksyy myös postitse tai sähköpostitse tehdyt kirjalliset valitukset. Frontexin operaatioiden osallistujien olisi autettava niitä, jotka haluavat tehdä valituksia ja toimittaa valituksia perusoikeusvaltuutetulle, vaikka valitus koskisikin osallistujia itse. Tällaisia valituksia ei tällä hetkellä rekisteröidä paikan päällä, mutta Frontex aikoo perustaa mekanismin tätä varten.
3. Parhaillaan kehitetään työkalua valitusten toimittamiseen suoraan älypuhelimilla, ja ensimmäisen englanninkielisen prototyypin on tarkoitus olla saatavilla vuoden 2021 ensimmäisellä neljänneksellä.
4. Perusoikeusvaltuutettu pyrki vuosina 2017–2020 lisäämään tietoisuutta mekanismista tuottamalla julkista tiedotusmateriaalia (vihko ja juliste mekanismista) ja järjestämällä koulutusta ja työpajoja koko Frontexin henkilöstölle sekä kansallisten viranomaisten ja muiden sidosryhmien henkilöstölle. Kirja on saatavilla 14 kielellä Frontexin verkkosivustolla, ja se on painettu 12 kielellä. Yhteisten palauttamisoperaatioiden yhteydessä Frontex jakoi 12500 kappaletta esitteistä ja 100 julistetta. Perusoikeusvaltuutettu harkitsee räätälöidyn materiaalin luomista lapsille mekanismista sekä videota suurelle yleisölle.
5. FRA:n henkilöstö on tehnyt kenttäkäyntejä lisätäkseen tietoisuutta mekanismista, mutta mahdollisten kantelijoiden tavoittaminen voi olla vaikeaa etenkin kielivaikeuksien ja paikan päällä vallitsevan tilanteen vuoksi. Perusoikeusvaltuutettu käyttää mahdollisuuksien mukaan Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) tiloja asettaakseen saataville esitteitä ja muuta tietoa sekä mahdollisuuksien mukaan kansallisia viranomaisia tai kansalaisyhteiskunnan organisaatioita.

[1] Vuonna 2012 perustettu foorumi kokoaa yhteen keskeiset EU:n toimielimet, kansainväliset ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot neuvomaan Frontexia perusoikeusasioissa.

<https://frontex.europa.eu/accountability/fundamental-rights/consultative-forum/general/> [Linkki]

[2] Asetus (EU) 2019/1896 eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta:



<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj> [Linkki].

[3] Lisätietoja kantelujen määrästä ja luonteesta on liitteessä II.

[4] Vakavia vaaratilanteita koskevien raporttien (SIR) tarkoituksena on tiedottaa Frontexille, jäsenvaltioille ja muille sidosryhmille mahdollisimman pian ”vakavista vaaratilanteista”, joita kuvataan Frontexin vakavien tapausten luettelossa.

[5] Vakavat vaaratilanteet määritellään tapahtumaksi tai tapahtumaksi, joka voi vaikuttaa Frontexin operaatioon, Frontexin imagoon ja/tai osallistujien turvallisuuteen operaatioissa, mukaan lukien perusoikeuksien tai EU:n tai kansainvälisen oikeuden rikkominen tai joka voi olla merkityksellinen sen kannalta.

[6] Asetuksen 2019/1896 111 artikla.

[7] Asetuksen 2019/1896 109 artikla.

[8] Asetuksen 2019/1896 liite V.

[9] Asetuksen 2019/1896 110 artikla.

[10] Frontexin hallintoneuvosto hyväksyi säännöt, jäljempänä ’hallintoneuvoston päätös 6/2021, annettu 20 päivänä tammikuuta 2021, perusoikeusvaltuutetun ja hänen henkilöstönsä riippumattomuuden takaavista erityissäännöistä).

[11] Oikeusasiamiehen Frontexille osoittama kirje on saatavilla osoitteessa

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/134842>.

[12] saatavilla osoitteessa: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/137728>

[13] saatavilla osoitteessa: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>

[14] Belgian, Bulgarian, Kroatian, Kyproksen, Tšekin, Tanskan, Viron, Suomen, Kreikan, Norjan, Slovakian ja Slovenian oikeusasiamiehet.

[15] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624> [Linkki]

[16] Asetuksen 2019/1896 johdanto-osan 104 perustelukappale: ”(...) mekanismin olisi oltava tehokas ja varmistettava, että valituksia seurataan asianmukaisesti.(...)”

[17] Perustelut esitettiin Frontexin pääjohtajan ja väliaikaisen perusoikeusvaltuutetun kirjeissä sekä väliaikaisen perusoikeusvaltuutetun toimistossa oikeusasiamiehen tutkintaryhmän kanssa pidetyssä tarkastuskokouksessa.

[18] Selvityksen yhteydessä perusoikeusvaltuutettu katsoi, että virkamies tarvitsee välineitä,



joilla varmistetaan, että kansalliset viranomaiset tai Frontex vastaavat asiaan oikea-aikaisesti, kattavasti ja avoimesti ja että Frontex seuraa tilannetta, jossa vastausta ei ole saatu.

Tätä varten Frontex tekee parhaillaan yhteisymmärryspöytäkirjoja mekanismista Albanian ja Montenegron asiaankuuluvien elinten kanssa.

[20] Asetuksen (EU) 2019/1869 109 artiklan 4 kohta.

[21] Päätöksen liitteessä I kuvatun mukaisesti.

[22] Asetuksen 2019/1896 38 artiklan 3 kohdan n alakohta.

[23] CONDUCT-koodi – sovelletaan kaikkiin Frontexin operatiivisiin toimiin osallistuviin henkilöihin (europa.eu) [Linkki]

[24] Yksittäisten valitusten mekanismi Vuosikertomus 2018. Ei vielä julkaistu.

[25] Ks. tilintarkastustuomioistuimen kulttuurivälittäjää koskeva 53. huomautus sen 8. kesäkuuta 2021 päivätyssä tarkastuskertomuksessa, joka koskee Frontexia:
<https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/frontex-8-2021/en/#chapter3>

[26] Valitusmekanismia koskevaa julistetta lukuun ottamatta nykyisessä tiedotusmateriaalissa ei tuoda riittävästi esiin näitä seikkoja:
<https://frontex.europa.eu/accountability/complaints-mechanism/> [Linkki]

[27] Tämän päätöksen liitteessä II esitetään yksityiskohtaisesti joitakin yksityishenkilöiden kohtaamia haastavia tilanteita.

[28] Euroopan oikeusasiamiehelle vastanneista 12 oikeusasiamiehestä kymmenen ilmoitti, että he eivät ole saaneet suoraan valituksia henkilöiltä, joihin Frontexin operaatiot vaikuttavat ja joihin niiden kansalliset viranomaiset ovat osallistuneet, väitetyistä perusoikeuksien loukkauksista.

[29] Kreikan oikeusasiamies, joka vastaanottaa eniten valituksia muuttajilta ja pakolaisilta heidän oikeuksiensa loukkauksista EU:n rajoilla verrattuna muihin oikeusasiamiehiin, totesi väliraportissaan ”Alleged pushbacks to Turkkiin kansainvälistä suojelua hakevista ulkomaalaisista”, että 15 yksittäistä valitusta hänen tutkimistaan käännytyksistä oli kansalaisjärjestöjen ja yhden yksityishenkilöiden puolesta toimivan asianajajan tekemiä (<https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.en.recentinterventions.791674>) [Linkki].

[30] Oikeusasiamiehen ryhmä tarkasti luonnokset yhteistyömekanismin täytäntöönpanosäännöiksi, jotka Frontex luokitteli luottamuksellisiksi.

[31] Yhteensä valituslomakkeessa viitataan asetukseen (EU) 2019/1896: ” Frontex käsittelee valitukset luottamuksellisesti, ja perusoikeusvaltuutetun on vahvistettava, että he antavat



perusoikeusvaltuutetulle nimenomaista lupaa luovuttaa henkilöllisyytensä ja henkilötietojaan asiaankuuluville kansallisille viranomaisille ja perusoikeuslaitoksille.” Toisaalta siinä todetaan seuraavaa: ”Jos päätätte olla jakamatta henkilötietojanne, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ja ihmisoikeusinstituutio voivat hylätä valituksen .”

[32] Asetuksen 2019/1896 liite V

[33] Asetuksen 2019/1896 liitteessä V olevassa 4 kohdassa ”Valitusmekanismi” todetaan seuraavaa: *”Kuka tahansa voi tehdä valituksen, jossa ilmoitetaan ryhmien jäseniksi lähetetyn henkilöstösääntöjen alaisen henkilöstön epäillyistä rikkomuksista tämän liitteen nojalla sovellettavien voimankäyttöä koskevien sääntöjen osalta 111 artiklassa säädetyn valitusmekanismin kautta .”*

[34] Oikeusasiamiehen ryhmän kanssa järjestetyn kokouksen aikana väliaikainen perusoikeusvaltuutettu viittasi asetuksen (EU) 2019/1896 111 artiklan 8 kohtaan ja totesi, että jos kansallisen viranomaisen henkilöstön jäsen ei ole noudattanut voimankäyttöä koskevia sääntöjä, Frontexin olisi pyydettävä jäsenvaltiota poistamaan kyseinen henkilöstön jäsen Frontexin operaatioista. Ks. tarkastuskokouksen raportti osoitteessa: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>.

[35] Virkatoimisto ei ole saanut yhtään laiminlyöntiä koskevaa kantelua 4. joulukuuta 2020 voimaan tulleen asetuksen voimaantulon ja oikeusasiamiehelle annetun vastauksen toimittamisen helmikuun 2021 välisenä aikana. Ks. kertomus perusoikeusvaltuutetun kanssa pidetystä tarkastuskokouksesta: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>

[36] Asetuksen (EU) 2019/1896 111 artiklan 5 kohdan mukaisesti. Ks. kertomus väliaikaisen perusoikeusvaltuutetun kanssa pidetystä tarkastuskokouksesta: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>

[37] Oikeusasiamiehen tutkintaryhmä tarkasti perusoikeusvaltuutetun, kansallisten ihmisoikeuselinten ja kansallisten viranomaisten väliset vaihdot. Frontex piti näitä asiakirjoja luottamuksellisina.

[38] Oikeusasiamiehen tutkintaryhmä tarkasti perusoikeusvaltuutetun päätökset ja loppukertomukset tapauksista. Frontex piti näitä asiakirjoja luottamuksellisina.

[39] Asetuksen (EU) 2019/1896 109 artiklan 2 kohdan b alakohta.

[40] Asetuksen (EU) 2019/1896 111 artiklan 6 kohta: ”Kun on kyse viraston henkilöstön jäsentä koskevasta rekisteröidystä kantelusta, perusoikeusvastaava suosittelee pääjohtajalle asianmukaisia jatkotoimia, mukaan lukien kurinpitoseuraamukset, ja tarvittaessa asian siirtämistä siviili- tai rikosoikeudellisen menettelyn aloittamiseksi tämän asetuksen ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Pääjohtaja huolehtii asianmukaisista jatkotoimista ja raportoi perusoikeusvastaavalle tietyssä määräajassa ja tarvittaessa säännöllisin väliajoin sen jälkeen havainnoista, kurinpidollisten seuraamusten täytäntöönpanosta ja viraston valituksen johdosta



toteuttamista jatkotoimista.”

[41] SEUT-sopimuksen 228 artiklassa määrätään, että Euroopan oikeusasiamies voi käsitellä kanteluja, jotka koskevat unionin toimielinten, elinten ja virastojen toiminnassa ilmenneitä hallinnollisia epäkohtia, lukuun ottamatta Euroopan unionin tuomioistuimen toimintaa lainkäyttöelimenä.

[42] 111.7 artikla: ”(...) Virasto ryhtyy jatkotoimiin, jos asianomaiselta jäsenvaltiolta ei ole saatu raporttia. Jos asianomainen jäsenvaltio ei raportoi asetetun määräajan kuluessa tai vastaa ainoastaan epäselviin vastauksiin, perusoikeusvastaavan on ilmoitettava asiasta pääjohtajalle ja hallintoneuvostolle.”

[43] Yksi Kreikan viranomaisia koskeva tapaus mainitaan Frontexin vuoden 2018 yleiskertomuksessa. Perusoikeusvaltuutettu ei saanut Kreikan viranomaisilta palautetta voimassa olevissa valitusmekanismeja koskevissa säännöissä asetetussa määräajassa (kuusi kuukautta kantelun lähettämisen jälkeen). Perusoikeusvaltuutettu totesi, että tämä tilanne vaarantaa mekanismin tehokkuuden. Kreikan viranomaisille on marraskuusta 2019 lähtien vireillä toinen Kreikkaa koskeva kantelu. Tämä tapaus kirjataan perusoikeusvaltuutetun vuosikertomuksen 2020 loppuun käsiteltynä perusoikeusvaltuutetun tilapäisen lausuman mukaan oikeusasiamiehen ryhmän kanssa pidettävässä kokouksessa (ks. kertomus osoitteessa: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>).

[44] Ks. oikeusasiamiehen tarkastuskokouksen raportti osoitteessa: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>

[45] Neuvoa-antava ryhmä antoi tätä koskevan suosituksen vuoden 2016 vuosikertomuksessaan.

[46] Asetuksen 2019/1896 111 artiklan 8 kohta.

[47] Ks. päätöksen liite II. Perusoikeusvaltuutettu on käsitellyt esimerkiksi yhtä kantelua, jota ei voida ottaa tutkittavaksi ja joka koskee Chiosin saarelle (Kreikka) saapuvien muuttajien oloja ”ilmeisenä huolenaiheena”. Perusoikeusvaltuutettu tiedotti asiasta Frontexin pääjohtajalle ja otti yhteyttä Kreikan viranomaisiin.

[48] Frontex piti vuosia 2018, 2019 ja 2020 koskevia kertomuksia ei-luottamuksellisina oikeusasiamiehen tarkastuksen aikana.

[49] Asetuksen (EU) 2019/1896 109 artiklan 4 kohta.

[50] Neuvoa-antava ryhmä ehdotti tätä myös vuoden 2018 vuosikertomuksessaan.

[51] FRO raportoi myös hallintoneuvostolle.

[52] Vuonna 2018 Frontexin neuvoa-antava ryhmä toi esiin huolensa järjestelyistä, joiden



toettiin korvaavan perusoikeusvaltuutetun tilapäisesti pidennetyn sairausloman aikana, ja erityisesti sen vaikutuksista perusoikeusvaltuutetun riippumattomuuteen ja mahdollisista eturistiriidoista. Hallintoneuvosto nimitti pääjohtajan ehdotuksen perusteella pääjohtajan kabinettineuvonantajaksi väliaikaiseksi perusoikeusvaltuutetuksi.

[53] Asetuksen 2019/1896 109 artiklan 6 kohta.

[54] Asetuksen 2019/1896 liitteen V mukaisesti.

[55] Tarkasteltu oikeusasiamiehen tarkastuksen yhteydessä. Frontex ilmoitti raporteista ”luottamuksellisia”.

[56] Esimerkiksi perusoikeusvaltuutettu antoi kuuden kuukauden aikana viisi havaintokertomusta toimintasuunnitelmista ja kymmenen Frontexin yhteisiä operaatioita koskevista arviointiraporteista.

[57] Perusoikeudet ja oikeudelliset operatiiviset näkökohdat Egeanmerellä, Frontexin hallintoneuvoston työryhmän loppuraportti, 1. maaliskuuta 2021.

[58]

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Documents/Frontex_Roadmap_WG_FRALO_Recommendations.pdf

[59] Liitteessä on perusoikeusvaltuutetun vuosikertomuksissa 2017, 2018 ja 2019 esitetyt tiedot valituksista. Oikeusasiamiehen tutkintaryhmä tarkasti nämä raportit. Frontex ilmoitti, että nämä kolme raporttia eivät ole luottamuksellisia. Kaikki jäljellä olevat kanteluja koskevat asiakirjat, jotka oikeusasiamiehen tutkintaryhmä tarkasti, julistettiin luottamuksellisiksi.

[60] Frontex käyttää termiä ’takaisinottooperaatio’ kuvaamaan operaatioita, joilla maahanmuuttajat palautetaan EU:n ulkopuoliseen lähtömaahan, jonka kanssa EU on hyväksynyt muuttajien takaisinoton.

Arabia, englantia, ranska, urdu, tigrinya, paštu, farsi, espanja, saksa, venäjä, kurdi, serbia ja albaani.