

Erityiskertomus Frontexia koskevasta Euroopan oikeusasiamiehen oma-aloitteisesta tutkinnasta OI/5/2012/BEH-MHZ

Erityiskertomus

Kanteluasia OI/5/2012/BEH-MHZ - **Tutkittavaksi otetut kantelut**, pvm 06/03/2012 -
Suositus 14/11/2013 - **Erityiskertomukset**, pvm 14/11/2013 - **Päätökset**, pvm 12/11/2013 -
Toimielin, jota kantelu koskee Euroopan raja- ja merivartiovirasto (Asian käsittelyn
lopettaminen erityiskertomuksen jälkeen) |

Tiivistelmä

Frontex [1] on hylännyt Euroopan oikeusasiamiehen suosituksen, jonka perustana oli tutkinta ihmisoikeusnormien ja etenkin EU:n perusoikeuskirjan vaatimusten noudattamisesta Frontexissa. Oikeusasiamies Emily O'Reilly osoittaa tämän erityiskertomuksen Euroopan parlamentille pyytääkseen tukea.

Maahanmuuton ja etenkin laittomasta maahantulosta aiheutuvien ongelmien käsittely asettaa EU:lle merkittäviä lainsäädännöllisiä ja humanitaarisia haasteita. Humanitaarinen velvollisuus tarjota laittomasti maahan tuleville henkilöille suojaa turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajaksi on miltei väistämättä ristiriidassa maahanmuuton valvontaan liittyvän intressin kanssa. Frontexin, joka työskentelee eturintamassa yhdessä jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa, on pyrittävä löytämään herkkä tasapaino näiden vastakkaisten vaatimusten välillä. Frontexin toiminnan vaikutukset ihmisoikeuksiin herättivät jonkin aikaa huolta unionissa, ja erityisen ajankohtaisiksi nämä kysymykset nousivat vuonna 2009, kun EU:n perusoikeuskirjasta tuli oikeudellisesti sitova.

EU vastasi näihin huolenaiheisiin antamalla vuonna 2011 asetuksen [2] , jossa Frontex nimenomaan veloitetaan noudattamaan perusoikeuskirjaa tehtäviensä hoitamisessa. Lisäksi Frontex veloitetaan toteuttamaan tarvittavat hallinnolliset järjestelyt perusoikeuskirjan noudattamisen edistämistä ja valvomista varten virastossa. Näihin järjestelyihin sisältyivät Frontexin operaatioihin sovellettavien menettelyohjeiden määrittely, perusoikeusvaltuutetun nimittäminen Frontexiin sekä perusoikeuksia käsittelevän neuvoa-antavan ryhmän perustaminen.

Maaliskuussa 2012 silloinen Euroopan oikeusasiamies P. Nikiforos Diamandouros käynnisti



oma-aloitteisen tutkinnan siitä, miten Frontex on edistynyt perusoikeuskirjan ja vuoden 2011 asetuksen mukaisten velvoitteidensa täyttämässä. Oikeusasiamies pyysi kansalaisyhteiskuntaa ja muita sidosryhmiä osallistumaan tutkintaan ja sai vastaukseksi 18 kannanottoa.

Oikeusasiamies katsoi [3] Frontexin edistyneen yleisesti ottaen kohtuullisesti perusoikeuskirjan ja asetuksen mukaisten velvoitteidensa noudattamisessa. Hän kuitenkin totesi, ettei Frontexilla ole käytössä minkäänlaista mekanismia sen toiminnassa mahdollisesti tapahtuvien perusoikeusloukkausten käsittelyä varten. Oikeusasiamies piti sisäisen valitusmekanismin puuttumista merkittävänä vajeena Frontexissa. Oikeusasiamiehen mukaan tällaisen mekanismin puuttuminen merkitsee, ettei Frontex ole välttämättä kovinkaan hyvin perillä viraston toimintatavoista esitetyistä huolenaiheista tai valituksista ja ettei henkilöillä, joilla on valitettavaa, ole mahdollisuutta saattaa valituksiaan suoraan Frontexin käsiteltäväksi.

Oikeusasiamies suositti, että Frontex perustaisi mekanismin, jonka avulla se voisi käsitellä suoraan valituksia henkilöiltä, jotka väittävät viraston loukanneen heidän perusoikeuksiaan. Valitettavasti Frontex päätti hylätä tämän suosituksen.

Frontex perustelee suosituksen hylkäämistä erityisesti sillä, että tällaiset yksittäiset valitustapaukset ovat lähtökohtaisesti sen jäsenvaltion vastuulla, jonka alueella loukkaus on tapahtunut. Oikeusasiamies ei kuitenkaan hyväksy sitä, ettei Frontex ota vastuuta nimissään työskentelevän henkilöstön toiminnasta. Joissakin tapauksissa vastuu voidaan jakaa kyseisen jäsenvaltion kanssa, mutta ei ole perusteltua väittää, ettei Frontexilla ole vastuuta ja ettei sen siten kuulu myöskään käsitellä valituksia toimista, joissa se on ollut osallinen.

Oikeusasiamies tukeutuu näkemyksessään Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen (PACE) huhtikuussa 2013 antamaan Frontexin ihmisoikeusvastuuta koskevaan päätöslauselmaan ”Frontex: human rights responsibilities” [4]. Päätöslauselmassaan PACE kehotti EU:ta varmistamaan, että sen jäsenvaltiot ja Frontex noudattavat ihmisoikeusvelvoitteitaan muun muassa ”perustamalla valitusmekanismin henkilöille, jotka katsovat Frontexin loukanneen heidän oikeuksiaan”. PACE:n maahanmuutto-, pakolais- ja hätäsiirtolaiskomitealle (Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons) laatimassaan mietinnössä Euroopan neuvoston esittelijä pitää Frontexin kantaa oikotienä, joka ei selviäisi tuomioistuimen laillisuustarkastelusta. Päätelmänään esittelijä toteaa, että Frontexin on tarjottava valitusmekanismi henkilöille, joihin sen toiminta vaikuttaa [5].

Oikeusasiamies pyytää Euroopan parlamentin tukea, jotta Frontex saataisiin suosituksen mukaisesti perustamaan valitusmekanismi virastoon.

Oma-aloitteisen tutkinnan tausta

1. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 228 artiklassa valtuutetaan Euroopan



oikeusasiamies tutkimaan oma-aloitteisesti kanteluja unionin toimielinten, elinten ja laitosten toiminnassa ilmenneistä epäkohdista.

2. EU:n perusoikeuskirja on sitonut Frontexia siitä lähtien, kun Lissabonin sopimus tuli voimaan 1. joulukuuta 2009. Se on EU:n erityisvirasto, jonka tehtävänä on edistää, koordinoida ja kehittää EU:n ulkorajavalvontaa. Frontexin koko nimi on ”Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto”. Sen toiminta-alue sisältää muun muassa yhteisten operaatioiden koordinoinnin, nopean toimintakyvyn Euroopan rajavartiijaryhmien muodossa sekä jäsenvaltioiden avustamisen yhteisissä palauttamisoperaatioissa.

3. Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät 25. lokakuuta 2011 asetuksen (EU) N:o 1168/2011 (jäljempänä ”asetus”) [6] , jossa Frontex nimenomaan veloitetaan noudattamaan perusoikeuskirjaa tehtäviensä hoitamisessa. Asetuksessa Frontexin edellytetään ottavan käyttöön tietyt hallinnolliset järjestelyt ja välineet edistääkseen ja valvoakseen perusoikeuksien kunnioittamiseen liittyvien veloitteidensa täyttymistä.

4. Lainsäädäntökehityksen uudistamisen ja EU:n ulkorajavalvonnan ja siihen liittyvien ihmisoikeuskysymysten kansalaisyhteiskunnassa herättämän kiinnostuksen huomioon ottaen oikeusasiamies katsoi aiheelliseksi aloittaa oma-aloitteisen tutkinnan sen selvittämiseksi, kuinka edellä mainittuja veloituksia on noudatettu Frontexissa.

Tutkinnan kohde

5. Oikeusasiamies pyysi Frontexia vastaamaan useisiin kysymyksiin, jotka koskivat esimerkiksi Frontexin perusoikeusstrategiaa, Frontexin neuvoa-antavaa foorumia ja Frontexin perusoikeusvaltuutettua [7] , strategian toteuttamista koskevaa toimintasuunnitelmaa, Frontexin menettelysääntöjä sekä mahdollisuutta lopettaa ja/tai keskeyttää operaatioita.

6. Oikeusasiamies esitti Frontexille muun muassa seuraavan perusoikeusvaltuutettua koskevan kysymyksen:

”Voisiko perusoikeusvaltuutettu Frontexin mukaan olla toimivaltainen käsittelemään valituksia henkilöiltä, jotka väittävät jäsenvaltioiden ja/tai Frontexin loukanneen heidän perusoikeuksiaan?”

Tutkinta

7. Oikeusasiamies käynnisti 6. maaliskuuta 2012 oma-aloitteisen tutkinnan ja kehotti Frontexia esittämään lausuntonsa viimeistään 31. toukokuuta 2012. Lausunto toimitettiin 17. toukokuuta 2012.

8. Tutkinnan kohteen huomioon ottaen oikeusasiamies toimitti 18. kesäkuuta 2012 Frontexin lausunnon perusoikeusvirastolle (jäljempänä ”FRA”) ja kehotti sitä esittämään huomautuksensa



viimeistään 30. syyskuuta 2012. FRA toimitti huomautuksensa 26. syyskuuta 2012.

9. Tutkinnan kansalaisyhteiskunnassa herättämän kiinnostuksen vuoksi oikeusasiamies katsoi tarpeelliseksi ja hyödylliseksi pyytää myös muita sidosryhmiä, erityisesti kansalaisjärjestöjä ja muita tutkintaan liittyvien alojen organisaatioita toimittamaan havaintojaan Frontexin lausunnosta. Lausunto julkaistiin oikeusasiamiehen verkkosivustolla 19. heinäkuuta 2012, ja määräaika huomautusten jättämiselle oli 30. syyskuuta 2012.

10. Oikeusasiamies sai yhteensä 18 kannanottoa kansainvälisiltä organisaatioilta, kansalaisjärjestöiltä, kansallisilta oikeusasiamiehiltä ja yksityishenkilöiltä [8] .

11. Oikeusasiamies laati 9. huhtikuuta 2013 Frontexille suositusluonnoksen, jossa on 13 suositeltua toimenpidettä oma-aloitteisen tutkinnan kohteena olleista kysymyksistä. Frontex toimitti 25. kesäkuuta 2013 yksityiskohtaisen lausuntonsa oikeusasiamiehen suositusluonnoksesta.

Oikeusasiamiehen analyysi ja päätelmät

Alustava huomautus

12. Erityiskertomus koskee ainoastaan perusoikeusvaltuutetun tehtävää. Muita oma-aloitteisessa tutkinnassa esille tulleita kysymyksiä, joihin Frontex antoi pääosin tyydyttävän vastauksen, tarkastellaan erikseen Euroopan oikeusasiamiehen tutkinnan päätöksessä, joka päättää tutkinnan.

13. Kertomuksen seuraavassa osiossa tiivistetään perusoikeusvaltuutetun tehtävän osalta Frontexin vastaukset oikeusasiamiehen oma-aloitteisen tutkinnan käynnistämisestä lähettämään kirjeeseen sekä esitetään yhteenveto sidosryhmien huomautuksista. Sen jälkeen esitetään oikeusasiamiehen perustelut suositusluonnoksen esittämiselle.

Frontexin oikeusasiamiehelle esittämät perustelut ja sidosryhmien perusoikeusvaltuutetun tehtävästä esittämät huomautukset

14. Frontexin mukaan perusoikeusvaltuutettu nimitettiin vuonna 2012 [9] . Perusoikeusvaltuutettu on riippumaton henkilöstön jäsen, joka vastaa valvonnasta ja raportoi toiminnastaan suoraan hallintoneuvostolle. Hän raportoi säännöllisesti myös neuvoa-antavalle ryhmälle ja viraston pääjohtajalle, joka on perusoikeusvaltuutetun nimittävä viranomainen.

15. Perusoikeusvaltuutettu ja neuvoa-antava ryhmä saavat käytettäväkseen kaikki perusoikeuksien kunnioittamista koskevat tiedot, ja niiden tehtävät täydentävä toisiaan. Perusoikeusvaltuutettu hoitaa valvontatehtävää, ja neuvoa-antava ryhmä antaa virastolle



strategista neuvontaa ja jakaa tietoa. Perusoikeusvaltuutetun tehtäviin kuuluvat esimerkiksi osallistuminen tehokkaaseen perusoikeuksien valvontajärjestelmään sekä mahdollisia perusoikeusloukkauksia koskevan rekisterin perustaminen ja ylläpito.

16. Mahdollisten perusoikeusloukkausten tunnistamista koskevan kysymyksen osalta Frontex viittasi yksityiskohtaiseen sisäiseen menettelyynsä ja korosti (i) kaikkia osallistujia koskevien ilmoitusvelvollisuuksien ja kolmansien osapuolten ilmoitusmahdollisuuksien, (ii) ilmoitettuja tietoja koskevan viraston sisäisen käsittelytavan ja (iii) kyseisten osapuolten vastaanottamien tietojen arvioinnin merkitystä. Frontex katsoi, että tämä mahdollisten loukkausten tunnistamiseen ja ennaltaehkäisyyn perustuva laaja lähestymistapa muodostaa asianmukaisen ratkaisun tällaisiin tapauksiin, ja korosti tässä yhteydessä erikoiskoulutuksen tärkeyttä.

17. Perusoikeusloukkausten uhreille tarkoitettua valitusmekanismia koskevan kysymyksen osalta Frontex viittasi kolmansien osapuolten mahdollisuuteen ilmoittaa sille mahdollisista loukkauksista. Se myös tähdensi ottavansa käsittelyyn jokaisen perusoikeusloukkauksiin liittyvän valituksen ja kiinnittävänsä *”asianmukaista huomiota”* tällaisiin valituksiin. Frontex kuitenkin korosti, ettei sillä ole toimivaltaa ratkaista yksittäistapauksia, koska ne kuuluvat asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaan.

18. Perusoikeusloukkausten ilmetessä toteutettavista toimenpiteistä Frontex mainitsi, että se voi esimerkiksi *”ilmaista kirjeitse huolestuneisuutensa kyseiselle jäsenvaltiolle tai varoittaa sitä, keskustella asiasta hallintoneuvostossa tai ilmoittaa siitä komissiolle, peruuttaa tai vähentää rahoitustukea, määrätä kurinpitotoimia ja keskeyttää tai viimeisenä keinona jopa lopettaa operaation”*. Lisäksi Frontex selitti, että koska operaatiot ovat varsin monitahoisia ja niihin liittyy useita poliittisia ja operatiivisia kysymyksiä, niiden keskeyttäminen tai lopettaminen ei ole aina asianmukaista, ja että pääjohtajan on päätettävä asiasta Frontexin henkilöstön esittämien selvitysten perusteella.

19. Frontex totesi, että kysymykseen siitä, voiko perusoikeusvaltuutettu käsitellä yksittäisiä perusoikeuksien kunnioittamiseen liittyviä valituksia, voidaan odottaa vastausta vasta sen jälkeen, kun perusoikeuksien valvontajärjestelmä on täysin valmis.

20. Huomautuksissaan useat sidosryhmät ilmaisivat huolensa tehokkaan valitusten käsittelymekanismin puuttumisesta Frontexin omien operaatioiden kohdalla. Samalla ne korostivat, että Frontexin on tarpeen perustaa tällainen mekanismi tehokkaiden valvonta- ja ilmoitusjärjestelmiensä rinnalle; ks. erityisesti Caritas Europan, Amnesty Internationalin, Meijers-komitean, Punaisen Ristin, riippumattomien valvontalautakuntien (Independent Monitoring Boards), Euroopan oikeudellisten asiantuntijoiden verkoston (Trans Europe Experts), Jesuit Refugee Service Europan ja Kreikan oikeusasiamiehen kannanotot. Jotkut vastaajista myös huomauttivat olevan epäselvää, mitä keinoja perusoikeusvaltuutetulla on valvoa tehokkaasti perusoikeuksien kunnioittamista, tai katsoivat, ettei perusoikeusvaltuutetun asema riitä tähän tarkoitukseen.

Suositusluonnokseen johtanut oikeusasiamiehen arviointi



21. Frontex-asetuksen 26 a artiklan 1 kohdan mukaan Frontexin on täytettävä velvollisuutensa edistää ja kunnioittaa perusoikeuksia luomalla tehokas järjestelmä perusoikeuksien kunnioittamisen valvomiseksi viraston kaikissa toimissa.

22. Oikeusasiamies tutki tämän velvoitteen näkökulmasta Frontexin näkemykset (i) mahdollisen valitusmekanismin perustamisesta Frontexin ja/tai jäsenvaltioiden tekemien perusoikeusloukkausten käsittelemiseksi ja (ii) perusoikeusvaltuutetun tehtävästä tässä yhteydessä. Oikeusasiamies pani merkille Frontexin vakuuttavan lausunnossaan, että perusoikeusvaltuutetun osallistuu aktiivisesti tehokkaan järjestelmän perustamiseen perusoikeuksien kunnioittamisen valvomiseksi.

23. Oikeusasiamies oli eri mieltä Frontexin näkemyksestä, jonka mukaan perusoikeusloukkauksista ilmoittamista ja/tai niistä tiedottamista varten perustettu järjestelmä riittäisi takaamaan, että virasto noudattaa täysimääräisesti perusoikeuksia koskevia velvoitteitaan. Hänen mielestään ilmoitusvelvoitteet ja valitusmekanismit eivät ole keskenään vaihtoehtoisia järjestelmiä. Ne ovat enemmänkin toisiaan täydentäviä keinoja, joilla turvataan perusoikeuksien tehokas suoja.

24. Myöskään kurinpitotoimenpiteet eivät yksinään riitä takaamaan perusoikeuksien noudattamista.

25. Oikeusasiamies on selvillä siitä, että Frontex nimittää kullekin operaatiolle yhteensovittamisesta vastaavan virkamiehen (FCO), joka seuraa toimintasuunnitelman ja menettelyohjeiden täytäntöönpanoa ja jolla on siten tärkeä osuus vakavista välikohtauksista tehtyjen ilmoitusten seurannassa. Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan tällaisen virkamiehen nimittäminen ei kuitenkaan poista tarvetta perustaa virastoon aito valitusmekanismi, joka on avoin kaikille asianomaisille henkilöille eli operaatioihin osallistuville henkilöille, joilla on EU:n tai kansallisiin sääntöihin perustuva ilmoitusvelvollisuus, mutta myös suoraan perusoikeusloukkausten kohteiksi joutuneille henkilöille ja henkilöille, jotka ovat tietoisia tällaisista loukkauksista ja haluavat valittaa niistä yleisen edun vuoksi (toimittajat, kansalaisjärjestöt jne.).

26. Oikeusasiamies siis toisti, että Frontexiin on tärkeää perustaa tehokas valitusmekanismi.

27. Tästä syystä oikeusasiamies katsoo, että voisi olla järkevää harkita perusoikeusloukkauksia koskevien yksittäisten valitusten antamista perusoikeusvaltuutetun käsiteltäviksi.

28. Perusoikeusvaltuutetun käsittely voisi tarkoittaa ainakin jäsenvaltioiden henkilöstön toimintaa koskevien valitusten siirtämistä edelleen kyseisen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle tai sitä valvovalle kansalliselle oikeusasiamiehelle. Tältä osin oikeusasiamies pani merkille *Kreikan oikeusasiamiehen* Frontexin ja Kreikan viranomaisten toteuttamien yhteisten operaatioiden ja kokeiluhankkeiden yhteydessä esittämän ehdotuksen EU:n tasolla perustettavasta perusoikeusloukkauksien valvontamekanismista, jonka tavoitteena olisi *”tutkia ja ehkäistä perusoikeusloukkauksia”*.



29. Frontexin henkilöstön toimintaa koskevista valituksista oikeusasiamies muistutti, etteivät Euroopan rajavartijaryhmät muodostu ainoastaan jäsenvaltioiden edustajista, vaan mukana on myös Frontexin edustajia. Vaikka oikeusasiamies voisi katsoa, etteivät Frontexin henkilöstön jäsenet ole päteviä hoitamaan rajavalvontatehtäviä ja että heitä käytetään ainoastaan koordinoitaviin vastaanottavien ja osallistuvien jäsenvaltioiden välisen yhteistyön edistämiseksi, hänen mielestään tämä ei suinkaan vapauta Frontexia velvollisuudesta ottaa vastuu oman henkilöstönsä koordinoitaviin tehtäviin hoitaessaan toteuttamista toimista.

30. Edellä esitetyn analyysin perusteella oikeusasiamies esitti Frontexille seuraavan suositusluonnoksen:

Frontexin olisi harkittava toimia sen mahdollistamiseksi, että perusoikeusvaltuutetulla on tarvittaessa valtuudet käsitellä kaikessa Frontexin toiminnassa tapahtuneita perusoikeusloukkauksia koskevia valituksia, joita voivat tehdä sekä itse loukkausten uhrin että henkilöt, jotka haluavat yleisen edun vuoksi valittaa tällaisista loukkauksista.

Oikeusasiamiehelle suositusluonnoksen jälkeen esitetyt perustelut

31. Yksityiskohtaisessa lausunnossaan Frontex totesi, että se on vastuussa ainoastaan omiin toimivaltuuksiinsa sisältyvästä toiminnasta, mutta se ei voi vastata jäsenvaltioiden itsenäisistä toimista. Erityisesti perusoikeusvaltuutetusta Frontex totesi, ettei ulkopuolisten ja henkilökohtaisten valitusten ratkaiseminen kuulu perusoikeusvaltuutetun toimivaltuuksiin sellaisina kuin ne on määritelty asetuksessa, koska perusoikeusvaltuutetulla ei ole varsinaista täytäntöönpanovaltaa. Tämä toimivalta kuuluu muille elimille (kuten kansallisille tuomioistuimille ja EU:n tuomioistuimelle).

32. Frontex lisäsi, että tässä vaiheessa perusoikeusvaltuutettu keskittyy vahvistamaan järjestelmää, jonka kautta Frontexin koordinoimiin toimiin osallistuvat jäsenvaltiot voivat ilmoittaa välikohtauksista, arvioimaan väitettyjä perusoikeusloukkauksia yhdessä Frontexin muiden yksiköiden kanssa ja perustamaan arkistoa ilmoitetuista välikohtauksista.

33. Perusoikeusvaltuutettu käyttää perusoikeuksien valvonnan tukena useita ulkoisia tietolähteitä. Tämä merkitsee, että mahdollisista loukkauksista yleisen edun hyväksi toimitetut lisätiedot otetaan käytännössä jo huomioon perusoikeusvaltuutetun toiminnassa ja että niistä ilmoitetaan Frontex-asetuksen vaatimusten mukaisesti.

34. Näin ollen myös suoraan Frontexin toimintaan liittyviä valituksia voitaisiin pitää yhtenä näistä tietolähteistä ja perusteena seurantatoimien käynnistämiseksi.

Oikeusasiamiehen suositusluonnoksen jälkeen esittämä arviointi



35. Oikeusasiamies lähtee arvioinnissaan siitä, että Frontex on vastuussa omiin toimivaltuuksiinsa kuuluvasta toiminnasta, mutta ei jäsenvaltioiden itsenäisistä toimista, kuten Frontexin yksityiskohtaisessa lausunnossa aivan oikein todetaan.

36. Tällä EU:n ulkorajoilla tapahtuvia mahdollisia perusoikeusloukkauksia koskevalla teoreettisella vastuunjaolla ei kuitenkaan kyseenalaisteta sitä, että Frontexin yhtenä tehtävänä on koordinoita yhteisiä operaatioita, joihin osallistuu sekä sen omaa henkilöstöä että yhden tai useamman jäsenvaltion henkilöstöä. Oikeusasiamies hyväksyy Frontexin väitteen, jonka mukaan sen oman henkilöstön jäsenistä vain muutamat osallistuvat operatiivisiin toimintoihin tällä alalla. Tosiasia kuitenkin on, että ulkorajoilla työskentelee lukuisia jäsenvaltioiden lähettämiä vierailevia virkamiehiä, jotka oikeusasiamiehen tietojen mukaan käyttävät Frontexin nimellä varustettua käsivarsinauhaa [10] .

37. Frontexin operaatioiden kohteena olevien henkilöiden on luonnollista ja kohtuullista päätellä, että Frontex vastaa tällaista käsivarsinauhaa käyttävän virkamiehen toiminnasta. Frontexin operaatioiden kohteena olevat henkilöt ovat yleensä henkisesti rasittuneita ja suojaattomia, eikä heidän voida missään tapauksessa odottaa olevan selvillä tästä kieltämättä monimutkaisesta vastuunjaosta. Näille henkilöille on loogista pitää Frontexia ensisijaisena tahona, jolle perusoikeusloukkauksia koskevat valitukset voidaan osoittaa.

38. Frontexin yksityiskohtaisessa lausunnossa esitetyn vastuunjaon perusteella sille osoitettavat valitukset voidaan jaotella seuraaviin ryhmiin: (i) valitukset Frontexin henkilöstön jäsenten toimista, joista vastuu kuuluu Frontexille [11] ; (ii) valitukset Frontexin henkilöstön ulkopuolisten virkamiesten, myös kyseisen jäsenvaltion vastuulla toimivien, mutta Frontexin käsivarsinauhaa pitävien vierailevien virkamiesten toiminnasta; (iii) yhteisen operaation organisointia, täytäntöönpanoa tai seurauksia koskevat valitukset, jotka eivät liity kenenkään yksittäisen henkilön toimintaan.

39. On selvää, että ensimmäisen ryhmän valitukset kuuluvat asiasisältönsä puolesta Frontexin käsiteltäviksi. Toisen ryhmän osalta Frontex ei voi käsitellä valitusten asiasisältöä. Se voi kuitenkin avustaa valittajia toimittamalla valitukset mahdollisimman nopeasti kyseisen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, kuten esimerkiksi kansalliselle oikeusasiamiehelle. Kolmannen ryhmän valituksissa sisältö määrää, miten Frontexin on kulloinkin asianmukaista toimia. Kaikissa kolmessa tapauksessa Frontexilla on selvästikin valittajia paremmat mahdollisuudet määrittää, kuka vastaa valituksen asiasisällön käsittelystä. Tässä yhteydessä oikeusasiamies huomauttaa, että suositusluonnoksesta esittämässään yksityiskohtaisessa lausunnossa Frontex lupaa edistää maahanmuuttajien yhteisten operaatioiden aikana tekemien mahdollisten valitusten ripeää käsittelyä yhdessä asianomaisten jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten kanssa.

40. Yksityiskohtaisessa lausunnossaan Frontex viittaa välikohtauksista ilmoittamista koskevaan järjestelmänsä ja toteaa, että vastaanotettuja valituksia voitaisiin pitää yhtenä tietolähteenä ja perusteena seurantatoimien käynnistämiseksi. Lisäksi Frontex viittaa mahdollisuuteensa määrätä kurinpitoseuraamuksia. Oikeusasiamies toistaa suositusluonnoksessa esittämiensä



näkökohtien mukaisesti (ks. edellä 29–30 kohta), ettei näiden järjestelmien voida katsoa korvaavan valitusmekanismia vaan täydentävän sitä.

41. Kuten Frontex toteaa, on totta, että muut elimet, kuten EU:n tuomioistuin ja kansalliset tuomioistuimet, ovat tai voivat olla toimivaltaisia käsittelemään tällaisia valituksia. Oikeusasiamiehen on kuitenkin erittäin vaikea kuvitella, että tyypillisesti Frontexin operaatioiden kohteena olevien henkilöiden, kuten kiinni otettujen maahanmuuttajien oikeudet voitaisiin panna täytäntöön tuomioistuinmenettelyssä, kun otetaan huomioon tällaisissa menettelyissä tavallisesti vaadittavat aikaan, oikeudelliseen edustukseen ja kustannuksiin liittyvät velvoitteet sekä vanhentumissäännöt.

42. On myös totta, että Euroopan oikeusasiamiehellä on toimivalta käsitellä kenen tahansa henkilön Frontexia vastaan tekemiä valituksia, sillä vaikka valittaja ei olisikaan EU:n kansalainen tai asukas, oikeusasiamies voi aina käyttää valtuuttaan oma-aloitteiseen tutkintaan.

43. Tosiasiassa Frontex olisi kuitenkin edelleen looginen ensisijainen taho valitusten tekemiselle. Oikeusasiamiehen johdonmukaisesti esittämän näkemyksen mukaan kaikkien elinten, jotka ovat säännöllisesti yhteydessä henkilöihin, joilla on perusteita valittaa, olisi tarjottava heille ensisijainen valitusmekanismi, jossa heidän ongelmansa voidaan käsitellä ja ratkaista mahdollisimman nopeasti ja jonka jälkeen asiassa voidaan – jollei siihen saada tyydyttävää ratkaisua – kääntyä muiden oikeussuojamekanismien, kuten oikeusasiamiehen ja tuomioistuinten puoleen.

44. Tässä yhteydessä voidaan viitata Euroopan investointipankkiin (EIP), joka Euroopan parlamentin kehotuksesta suostui ottamaan käyttöön ensisijaisen valitusmekanismin henkilöille, joihin EIP:n rahoittamat hankkeet vaikuttavat. Tämä EIP:n ja Euroopan oikeusasiamiehen väliseen yhteisymmärryspöytäkirjaan sisältyvä järjestely toimii erittäin hyvin ja on selvästi parantanut EIP:n ja unionin mainetta kansainvälisten kehitysyhteistyöjärjestöjen keskuudessa. Myös Frontexin olisi tehokkuuden vuoksi ja Euroopan unionin maineen turvaamiseksi perusoikeuksien alalla suostuttava ottamaan käyttöön tällainen ensisijainen valitusmekanismi.

45. Oikeusasiamies katsoo, että perusoikeusvaltuutettu olisi roolinsa ja tehtävänsä huomioon ottaen luonnollisin taho käsittelemään Frontexille osoitettuja valituksia.

46. Tässä yhteydessä oikeusasiamies panee merkille Frontexin näkemyksen, jonka mukaan valitusten ratkaiseminen ei kuulu perusoikeusvaltuutetun toimivaltuuksiin sellaisina kuin ne on määritelty asetuksessa. Oikeusasiamies pitää tätä näkemystä yllättävänä ottaen huomioon, että asetuksen 26 a artiklan 3 kohdassa ei oikeastaan säädetä perusoikeusvaltuutetun tehtävistä ja velvollisuuksista muuta kuin se, että hän raportoi toiminnastaan säännöllisesti ja osallistuu perusoikeuksien valvontajärjestelmään. Frontex näyttäisi itse asiassa jo määritelleen perusoikeusvaltuutetun tehtävät huhtikuussa 2012 avoimena olevasta perusoikeusvaltuutetun toimesta julkaisemassaan ilmoituksessa.

47. Oikeusasiamies katsoo, että perusoikeusvaltuutetun tehtävät on määritelty Frontex-asetuksen 26 a artiklan 3 kohdassa niin väljästi, että Frontex voisi hyvin valtuuttaa



perusoikeusvaltuutetun käsittelemään yksittäisiä valituksia.

48. Se, ettei perusoikeusvaltuutetulla ole ”varsinaisia täytäntöönpanovaltuuksia”, ei suinkaan estä valitusten käsittelyä. Itse asiassa perusoikeusvaltuutetun tehtävät ja velvollisuudet, sellaisina kuin ne kuvailtiin ilmoituksessa avoimena olevasta perusoikeusvaltuutetun toimesta, lähenevät tämän valtuuttamista valitusten käsittelyyn. Ilmoituksessa esimerkiksi mainitaan, että perusoikeusvaltuutetun olisi muun muassa määritettävä korjaavat toimet mahdollisten perusoikeusloukkausten varalta ja osallistuttava muiden perusoikeuskysymysten käsittelyyn Frontexissa.

49. Oikeusasiamies panee myös merkille, että virassa olevalla perusoikeusvaltuutetulla on tarvittavat toimivaltuudet ja pätevyys käsitellä tehokkaasti valituksia.

50. Lopuksi oikeusasiamies korostaa, että Frontexin kannattaisi hyödyntää Euroopan investointipankin valitusmekanismista saatua arvokasta kokemusta. Oikeusasiamies on ottanut yhteyttä asiasta vastaaviin EIP:n yksiköihin, jotka tarjoavat mielellään apua ja neuvoja näissä kysymyksissä. Myös oikeusasiamiehen yksiköt ovat valmiita tarjoamaan yhteistyötä ja hyödyntämään vakiintuneita yhteistyökanaviaan Euroopan oikeusasiamiesten verkostossa, joka koostuu 28 jäsenvaltion ja muiden valtioiden oikeusasiamiehistä ja vastaavista elimistä.

51. Edellä esitetyn perusteella oikeusasiamies katsoo, että Frontexin olisi perustettava valitusmekanismi, jotta se voisi täyttää perusoikeuksia koskevat velvoitteensa hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Tehtävä voitaisiin uskoa Frontexin perusoikeusvaltuutetulle, jolle olisi myös tarjottava sen hoitamiseksi tarvittavat resurssit. Koska tämä kysymys on tärkeä henkilöille, joihin Frontexin koordinoimat operaatiot kohdistuvat, oikeusasiamies pyytää asian edistämiseksi Euroopan parlamentin tukea.

Oikeusasiamiehen suositus

Edellä esitetyn perusteella oikeusasiamies esittää Frontexille seuraavan suosituksen:

Frontexin olisi perustettava valitusmekanismi kaikissa Frontexin nimissä toteutetuissa yhteisissä operaatioissa tapahtuneiden perusoikeusloukkausten käsittelemiseksi. Mekanismissa olisi vastaanotettava valituksia henkilöiltä, jotka katsovat oikeuksiaan loukatun tai jotka valittavat loukkauksista yleisen edun perusteella. Tämä tehtävä voitaisiin antaa Frontexin perusoikeusvaltuutetulle, jolle olisi tarjottava sen hoitamiseksi tarvittavat resurssit.

Euroopan parlamentti voisi harkita asiaa koskevan päätöslauselman antamista.

Emily O'Reilly



Tehty Strasbourgissa, 7 marraskuu 2013

[1] Frontex (Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto) perustettiin vuonna 2004.

[2] Asetus (EU) N:o 1168/2011.

[3] Tutkintaa koskeva oikeusasiamiehen suositusluonnos on saatavana osoitteessa <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/49848/html.bookmark> [Linkki].

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

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

[6] Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta 25 päivänä lokakuuta 2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1168/2011 (EUVL L 304, s. 1).

[7] Asetuksen 26 a artiklassa säädetään seuraavaa:

” 1. Virasto laatii oman perusoikeusstrategian, panee sen täytäntöön ja kehittää sitä edelleen. Virasto luo tehokkaan järjestelmän perusoikeuksien kunnioittamisen valvomiseksi viraston kaikissa toimissa.

2. Virasto perustaa neuvoa-antavan ryhmän avustamaan pääjohtajaa ja hallintoneuvostoa perusoikeuskysymyksissä. Virasto kutsuu Euroopan turvapaikanhakijoiden tukiviraston, perusoikeusviraston, Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun ja muita asianomaisia järjestöjä osallistumaan neuvoa-antavan ryhmän työhön. Hallintoneuvosto päättää pääjohtajan ehdotuksesta neuvoa-antavan ryhmän kokoonpanosta ja työskentelytavoista sekä yksityiskohtaisista säännöistä, jotka koskevat tietojen toimittamista neuvoa-antavalle ryhmälle.

Neuvoa-antavaa ryhmää kuullaan perusoikeusstrategian, menettelyohjeiden ja yhteisten koulutusvaatimusten jatkokehittämisestä ja täytäntöönpanosta.

3. Hallintoneuvosto nimittää perusoikeusvaltuutetun, jolla on oltava toimen edellyttämä pätevyys ja kokemusta perusoikeuksien alalta. Perusoikeusvaltuutettu hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja raportoi toiminnastaan suoraan hallintoneuvostolle ja neuvoa-antavalle ryhmälle. Perusoikeusvaltuutettu osallistuu perusoikeuksien valvontajärjestelmään antamalla säännöllisesti kertomuksen toiminnastaan.”

[8] Vastaukset on julkaistu lähettäjien suostumuksella oikeusasiamiehen verkkosivustolla.



[9] Frontexin verkkosivustolla julkaistun lehdistötiedotteen mukaan virasto nimitti ensimmäiseksi perusoikeusvaltuutetukseen Inmaculada Arnaez Fernandezin 27. syyskuuta 2012. Ks.

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

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

[11] Perusoikeuskirjan 41 artiklan 3 kohta.