

Prijevod ove stranice generiran je strojnim prevođenjem [Poveznica]. Strojno prevedeni tekstovi mogu sadržavati pogreške koje mogu narušiti jasnoću i točnost. Europski ombudsman ne prihvaća nikakvu odgovornost za bilo kakve nepodudarnosti. Najpouzdanije informacije i pravnu sigurnost jamči izvorna inačica na engleski jeziku koja je dostupna putem gornje poveznice. Više informacija potražite u našem odjeljku o [jezičnoj politici i prevođenju](#) [Poveznica].

Odluka u predmetu OI/5/2020/MHZ o funkcioniranju mehanizma za podnošenje pritužbi Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) zbog navodnih kršenja temeljnih prava te o ulozi službenika za temeljna prava

Odluka

Slučaj OI/5/2020/MHZ - **Otvoren** 10/11/2020 - **Odluka donesena** 15/06/2021 - **Predmetne institucije** Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Nije utvrđen nepravilan rad uprave)
| Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Nisu opravdani daljnji upiti) |

Ombudsmanica je pokrenula istragu na vlastitu inicijativu kako bi istražila kako Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) postupa u slučaju navodnih kršenja temeljnih prava prijavljenih putem mehanizma za podnošenje pritužbi Agencije te kako bi razmotrila ulogu i neovisnost Frontexova službenika za temeljna prava u tom pogledu.

U kontekstu jedne prethodne istrage ombudsmanica je preporučila uspostavu neovisnog mehanizma za rješavanje pritužbi o operacijama Frontexa. Mehanizam za podnošenje pritužbi odobrili su zakonodavci EU-a te je 2016. započela njegova primjena.

S pomoću mehanizma za podnošenje pritužbi Frontex obrađuje pritužbe pojedinaca koji smatraju da su njihova temeljna prava povrijeđena u okviru Frontexovih operacija. Zadaće službenika za temeljna prava uključuju izravno rješavanje pritužbi koje se odnose na radnje članova osoblja Frontexa te osiguravanje toga da nadležna tijela na odgovarajući način rješavaju pritužbe koje se odnose na članove osoblja nacionalnih tijela uključene u Frontexove operacije.

Svrha je ove istrage bila ocijeniti kako je Frontex proveo nova pravila o mehanizmu za podnošenje pritužbi i službeniku za temeljna prava, koja su stupila na snagu u studenome 2019. Njome se nastojalo i ocijeniti ukupnu učinkovitost mehanizma za podnošenje pritužbi u kontekstu zabrinutosti javnosti zbog kršenja temeljnih prava u okviru Frontexovih operacija.



Od njegove uspostave, primjenom mehanizma za podnošenje pritužbi obrađen je vrlo mali broj pritužbi, a dosad se nijedna od njih nije odnosila na radnje članova osoblja Frontexa. Od 2016. do siječnja 2021. službenik za temeljna prava zaprimio je 69 pritužbi, od kojih su 22 bile dopuštene. Budući da u operacijama sudjeluju članovi osoblja različitih tijela, koji su odgovorni različitim nadležnim tijelima, potencijalnim podnositeljima pritužbi može biti teško utvrditi navodne počinitelje, razumjeti kako i kome mogu prijaviti navodna kršenja te zatražiti pravnu zaštitu odgovarajućim kanalima.

U okviru ove istrage ombudsmanica je pregledala i pritužbe koje su se obrađivale primjenom mehanizma za podnošenje pritužbi te je utvrdila razne moguće nedostatke koji bi pojedincima mogli otežati prijavljivanje navodnih kršenja temeljnih prava i traženje pravne zaštite. Istragom ombudsmanice utvrđena su i kašnjenja Frontexa u provedbi njegovih novih obveza u pogledu mehanizma za podnošenje pritužbi i službenika za temeljna prava.

Ombudsmanica je na temelju istrage iznijela niz prijedloga za poboljšanje rada Frontexa u svrhu unaprjeđenja dostupnosti mehanizma za podnošenje pritužbi potencijalnim žrtvama kršenja temeljnih prava i jačanja odgovornosti u okviru Frontexovih operacija i odgovornosti svih sudionika tih operacija. Riječ je o, na primjer, prijedlozima o tome kako potencijalnim žrtvama kršenja temeljnih prava olakšati da se informiraju o mogućnostima dobivanja pravne zaštite i prijavljivanja incidenata te o prijedlozima za poboljšanje postupanja s pritužbama i poduzimanja daljnjih mjera.

Kontekst istrage

1. Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) u svim svojim aktivnostima mora poštovati Povelju o temeljnim pravima. Kako bi pomogao osigurati poštovanje svojih obveza u pogledu temeljnih prava, Frontex ima službenika za temeljna prava, a 2016. uspostavio je „mehanizam za pritužbe”.

2. Izvršni direktor Frontexa sastavlja provedbena pravila mehanizma uz savjetovanje sa službenikom za temeljna prava, Frontexovim savjetodavnim forumom [1] i drugim unutarnjim operativnim subjektima. Trenutačna provedbena pravila u postupku su revizije kako bi se uzele u obzir promjene mandata Frontexa u skladu s Uredbom 2019/1896 [2] .

3. Službenik za temeljna prava dosad je bio odgovoran za preispitivanje prihvatljivosti pritužbi i evidentiranje dopuštenih pritužbi te za prosljeđivanje **svih** registriranih pritužbi izvršnom direktoru Frontexa. Službenik za temeljna prava trebao bi nadležnim tijelima dotične države članice proslijediti prihvatljive pritužbe koje se odnose na osoblje nacionalnih tijela koja sudjeluju u Frontexovim operacijama i obavijestiti relevantno tijelo za temeljna prava. Kad je riječ o dopuštenim pritužbama protiv članova osoblja Frontexa, izvršni direktor trebao bi poduzeti daljnje korake u vezi s njima uz savjetovanje sa službenikom za temeljna prava, uključujući, prema potrebi, poduzimanje disciplinskih mjera.



4. U razdoblju obuhvaćenom ovom istragom sve su se pritužbe odnosile na osoblje nacionalnih tijela koje sudjeluje u operacijama Frontexa; nije bilo pritužbi u vezi s djelovanjem osoblja Frontexa . [3]

5. Službenik za temeljna prava odgovoran je i za postupanje s izvješćima o ozbiljnim incidentima [4] koja se odnose na temeljna prava. Ta izvješća sadržavaju informacije o „ozbiljnim incidentima” [5] do kojih dolazi u kontekstu Frontexovih operacija.

6. U studenome 2019. na snagu su stupila nova pravila o mehanizmu za podnošenje pritužbi [6] i službeniku za temeljna prava [7] . Osim rješavanja pritužbi podnesenih putem mehanizma i SIR-ova, službeniku za temeljna prava povjerena je odgovornost za rješavanje pritužbi o navodnom kršenju pravila o upotrebi oružja. [8] U skladu s pravilima službenik za temeljna prava trebao bi imati odgovarajuće ljudske i financijske resurse za ispunjavanje svojih zadaća.

7. Novim pravilima utvrđena je i funkcija promatrača za temeljna prava [9] . Do 5. prosinca 2020. trebalo je zaposliti najmanje 40 promatrača za temeljna prava. Službenik za temeljna prava odgovoran je za upravljanje tim promatračima i može ih imenovati kao promatrače prisilnog vraćanja. Uspostavljeno je mjesto zamjenika službenika za temeljna prava kako bi se pomoglo službeniku za temeljna prava. Odsad bi službenik za temeljna prava trebao izravno izvješćivati Upravni odbor Frontexa i surađivati sa Savjetodavnim forumom.

8. Frontex je u siječnju 2021. objavio pravila [10] o funkcioniranju službenika za temeljna prava, uključujući njegovu neovisnost. U vrijeme donošenja ove odluke nije zaposleno svih 40 promatrača za temeljna prava, a postupak zapošljavanja zamjenika službenika za temeljna prava još nije dovršen.

9. U međuvremenu je izražena zabrinutost javnosti u pogledu usklađenosti Frontexa s temeljnim pravima.

Istraga

10. Ombudsmanica je na vlastitu inicijativu pokrenula istragu o neovisnosti, djelotvornosti i transparentnosti mehanizma za podnošenje pritužbi i ulozi službenika za temeljna prava.

11. U kontekstu istrage ombudsmanica je zatražila od Frontexa da odgovori na niz pitanja. [11] Frontex je poslao dva odgovora: jedan koji je potpisao izvršni direktor i jedan koji je potpisao privremeni službenik za temeljna prava [12] . Istražni tim Ombudsmana sastao se s privremenim službenikom za temeljna prava i pregledao Frontexove dokumente povezane s mehanizmom. Izvješće o sastanku i inspekciji poslano je Frontexu i objavljeno na internetskoj stranici Europskog ombudsmana [13] .

12. Ombudsmanica se savjetovala i s nacionalnim pučkim pravobraniteljima putem Europske mreže pučkih pravobranitelja te ih je upitala jesu li: (i) obaviješten je o pritužbama ili ih je



prosljedio službenik za temeljna prava; ii. istražila odgovor nacionalnih tijela na takve pritužbe; i/ili iii. izravno su primili pritužbe o navodnim kršenjima temeljnih prava u Frontexovim operacijama u kojima su sudjelovala njihova nacionalna tijela.

13. Od dvanaest pučkih pravobranitelja koji su odgovorili [14] deset ih je odgovorilo niječno na sva postavljena pitanja. Bugarski i grčki pučki pravobranitelji odgovorili su da su rješavali pritužbe povezane s operacijama Frontexa. Službenik za temeljna prava prosljedio je bugarskom pučkom pravobranitelju jednu pritužbu 2020. i nije zaprimio pritužbe izravno od osoba na koje utječu operacije Frontexa. Od 2017. grčki ombudsman zaprimio je sedam pritužbi putem Frontexova mehanizma za podnošenje pritužbi, od kojih su sve prethodno podnesene izravno Europskom ombudsmanu. Grčki ombudsman naveo je da može biti teško natjerati nacionalna tijela da odgovore na sveobuhvatan, transparentan i pravodoban način.

Ishod istrage

14. U prethodnoj istrazi na vlastitu inicijativu o radu Frontexa ombudsmanica je preporučila uspostavu mehanizma za podnošenje pritužbi. Uz potporu Europskog parlamenta to je naknadno utvrđeno Uredbom 2016/1624 o europskoj graničnoj i obalnoj straži [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. Ombudsmanica je pratila njegovu provedbu od njegova osnutka. Prema njezinu mišljenju, priroda Frontexovih operacija zahtijeva takav mehanizam. Te operacije uključuju više sudionika, često iz različitih jurisdikcija, koji imaju različite obveze, ali koji svi nose oznake „Frontex” i djeluju pod zastavom EU-a. Kao takav, Frontex bi trebao imati fleksibilne postupke putem kojih pojedinci mogu i. primiti pomoć u utvrđivanju osoba odgovornih za uočene prijestupe u Frontexovim operacijama i ii. zatražiti pravnu zaštitu zbog kršenja njihovih temeljnih prava u skladu s pravom EU-a.

16. Mehanizam za podnošenje pritužbi može biti učinkovit [16] mehanizam odgovornosti samo ako je dostupan i ima sredstva za provođenje neovisnih istraga, koje su brze, temeljite i transparentne. Ovom se istragom nastoji ispitati je li mehanizam za podnošenje pritužbi dosad ispunjavao te uvjete i kako ga se može poboljšati.

17. Među glavnim nalazima Ombudsmana nalaze se sljedeći:

- od svojeg osnutka mehanizam za podnošenje pritužbi bavio se **vrlo malim brojem pritužbi**, a zasad nije bilo pritužbi u vezi s djelovanjem članova osoblja Frontexa. U razdoblju od 2016. do siječnja 2021. službenik za temeljna prava zaprimio je 69 pritužbi, od kojih su 22 bile dopuštene. To se može objasniti nizom čimbenika, uključujući: (i) nedostatak svijesti i razumijevanja među potencijalnim podnositeljima pritužbi o mehanizmu; (ii) strah od negativnih posljedica, zajedno s činjenicom da nije moguće podnijeti anonimne pritužbe, (iii) stresne situacije u kojima se potencijalni podnositelji pritužbe nalaze; iv. nedostatak angažmana raspoređenih službenika Frontexa na terenu koji bi mogli imati aktivniju ulogu u primanju i prosljeđivanju pritužbi službeniku za temeljna prava.
- iako je postignut napredak u pogledu aktivnosti mehanizma, došlo je do **nedovoljne transparentnosti**.
- iako na početku postojanja mehanizma za podnošenje pritužbi suradnja izvršnog direktora sa službenikom za temeljna prava nije bila u potpunosti zadovoljavajuća, ta se suradnja s vremenom poboljšala. Izvršni direktor dužan je surađivati sa službenikom za temeljna prava. Ako je to moguće, trebao bi nastojati postupiti u skladu s preporukama službenika za temeljna prava. Odluka izvršnog direktora o pritužbi koju mu je prosljedila službenik za temeljna prava može se osporiti pred Europskim ombudsmanom.
- Frontex je kasnio s provedbom važnih promjena uvedenih Uredbom 2019/1896. Frontexu je trebalo oko 13 mjeseci da poduzme potrebne korake kako bi upravni odbor mogao donijeti pravila o neovisnosti službenika za temeljna prava i dodatna tri mjeseca za dovršetak postupka imenovanja novog službenika za temeljna prava. Slijedom toga, imenovanje zamjenika službenika za temeljna prava odgođeno je jer službenik za temeljna prava mora sudjelovati u tom postupku. **40 promatrača za temeljna prava još nije imenovano**, iako je taj postupak trebao biti dovršen do 5. prosinca 2020.
- **prvi službenik za temeljna prava i naknadni privremeni službenik za temeljna prava upotrijebili su odredbe o mehanizmu za podnošenje pritužbi koje su im bile na raspolaganju i proaktivno razvili mehanizam za jamčenje temeljnih prava podnositelja pritužbe**. Pri donošenju odluka službenik za temeljna prava iznio je dobro obrazložena i uvjerljiva stajališta o navodnim kršenjima temeljnih prava te je državama članicama dao preporuke za sustavna poboljšanja, kao i preporuke Frontexu o tome što bi mogao učiniti kako bi se osiguralo da države članice ubuduće izbjegavaju takva pitanja.



- ključno je osigurati pravodobno i odgovarajuće daljnje postupanje u vezi s pritužbama. Ako država članica ne poduzme odgovarajuće mjere pravodobno i na odgovarajući način, Frontex ne može ispuniti svoju dužnost da od dotične države članice zatraži da odmah ukloni svoje osoblje iz aktivnosti Frontexa ako se utvrdi da je prekršio temeljna prava ili obveze međunarodne zaštite. Bilo je **problema u suradnji između službenika za temeljna prava i nacionalnih tijela**, posebno kašnjenja u odgovoru nacionalnih tijela. Njihovi odgovori dosad nisu sadržavali dokaze o meritumu predmeta, čak ni u slučajevima u kojima je službenik za temeljna prava izričito zatražio dokaze.
- iako službenik za temeljna prava nema izričito ovlast za provođenje istraga na vlastitu inicijativu, službenik za temeljna prava primjenjuje dva postupka koja u osnovi služe toj svrsi: „izražavanje zabrinutosti” i „neposredni rizik”. Oba postupka mogu poslužiti za otkrivanje sustavnih problema. **Službenik za temeljna prava upotrebljava te instrumente na odgovarajući i učinkovit način, posebno** pri primjeni postupka „neposrednog rizika” za rješavanje pritužbi o kršenju temeljnih prava u kontekstu operacija vraćanja.
- iako **službenik za temeljna prava ima znatnu neovisnost u pogledu funkcioniranja mehanizma za podnošenje pritužbi** (uključujući rješavanje pritužbi na upotrebu sile), isto se ne može reći o svojoj ulozi u odnosu na izvješća o provedbi u kontekstu pitanja temeljnih prava. SIR je razrađen sustav koji uključuje mnoge sudionike, a uloga službenika za temeljna prava počinje tek kasnije u procesu. To može umanjiti utjecaj službenika za temeljna prava.

18. Prilog I. sadržava iscrpnu procjenu dosadašnjeg rada Europskog ombudsmana u okviru mehanizma za podnošenje pritužbi, kao i ulogu službenika za temeljna prava. Prilog II. sadržava pregled dosad obrađenih pritužbi, a u Prilogu III. detaljno su opisani napori Frontexa za podizanje svijesti o pravu na podnošenje pritužbe.

Zaključci

Na temelju svih materijala ispitanih tijekom ove istrage ombudsmanica donosi zaključke navedene u nastavku, zajedno s devet prijedloga za poboljšanje.

Ombudsmanica žali zbog kašnjenja Frontexa u provedbi važnih promjena uvedenih Uredbom 2019/1896. Međutim, budući da je situacija u postupku rješavanja, Ombudsman ne smatra opravdanim nastaviti s tim pitanjem.

U istrazi su utvrđena brojna područja u kojima su potrebna poboljšanja, a koja se rješavaju prijedlozima u nastavku.

Frontex i službenik za temeljna prava bit će obaviješteni o toj odluci.

Kako bi bolje razumio zašto je dosad podneseno tako malo pritužbi, Ombudsman će tu odluku podijeliti i s Agencijom Europske unije za temeljna prava, Europskom mrežom pučkih pravobranitelja i organizacijama civilnog društva kako bi saslušao njihova stajališta.



Prijedlozi za poboljšanje

Operativni planovi

1. Frontex bi u svim operativnim planovima trebao jasno odrediti da bi sudionici u operacijama Frontexa trebali prihvaćati pritužbe pojedinaca koji smatraju da su bili žrtve kršenja temeljnih prava ili njihovih predstavnika te ih proslijediti Frontexu putem mehanizma za podnošenje pritužbi. (Točke 11. – 12. detaljne procjene)

Memorandumi o razumijevanju sa zemljama koje nisu članice EU-a

2. Frontex bi u svojim memorandumima o razumijevanju ili drugim relevantnim dokumentima sklopljenima s tijelima zemalja koje nisu članice EU-a trebao odrediti da je Frontex (putem službenika za temeljna prava) odgovoran za zaprimanje svih pritužbi o nepoštovanju temeljnih prava. Nakon što ih klasificira, službenik za temeljna prava zatim bi, prema potrebi, proslijedio pritužbe relevantnom nacionalnom tijelu. (Točka 47. detaljne procjene).

Informativni materijali za javnost o mehanizmu za podnošenje pritužbi

3. Frontex bi u svojem javnom informativnom materijalu potencijalnim podnositeljima pritužbi trebao pojasniti koristi od mehanizma za podnošenje pritužbi, posebno da je besplatan. Frontex bi također trebao skrenuti pozornost na činjenicu da podnositelji pritužbe ne bi trebali biti kažnjeni zbog podnošenja pritužbi i da podnošenje pritužbi ne bi trebalo dovoditi u pitanje druge postupke, kao što su zahtjevi za azil. (Točka 14. detaljne procjene).

4. Službenik za temeljna prava trebao bi nastojati razviti trajne kanale suradnje s organizacijama civilnog društva prisutnima na terenu na kojima Frontex djeluje i dostaviti im informativne materijale o mehanizmu za podnošenje pritužbi, u kojima se objašnjavaju postupci za one koji zastupaju pojedince koji žele podnijeti pritužbe. (Točke od 16. do 17. detaljne procjene).

Revidirana provedbena pravila za mehanizam za podnošenje pritužbi

5. Frontex bi trebao razmotriti mogućnost dopuštanja anonimnih pritužbi i preoblikovanje obrasca pritužbe u vezi s odbijanjem anonimiziranih pritužbi od strane određenih nacionalnih tijela. Pri proslijeđivanju pritužbi koje podnose predstavnici pojedinaca koji žele ostati anonimni službenik za temeljna prava trebao bi poticati nacionalno tijelo za ljudska prava i nacionalno tijelo koje se bavi pritužbom da u suradnji s predstavnicima iskoriste sva sredstva koja su im na raspolaganju za rješavanje navodnih problema. (Točke 18. – 20. detaljne procjene).

6. Kad je riječ o pritužbama koje se odnose na kršenje pravila o uporabi sile, revidiranim provedbenim pravilima trebalo bi pojasniti na koja se pravila o uporabi sile odnose (posebno upućivanjem na Prilog V. Uredbi 2019/1896). Provedbenim pravilima trebalo bi utvrditi i koji su posebni postupovni koraci, ako postoje, predviđeni u okviru mehanizma za podnošenje pritužbi za rješavanje takvih pritužbi. (Točke 21. – 22. detaljne procjene).



7. Revidiranim pravilima trebalo bi:

- pojasniti što se podrazumijeva pod nedjelovanjem, među ostalim navođenjem primjera, i pojasniti kako se pojedinci mogu žaliti na takav propust. (Točke 22. detaljne procjene.)
- navedite koje bi informacije trebale biti sadržane u izvješćima koja nacionalna tijela šalju službeniku za temeljna prava nakon što im proslijedi pritužbu. Na primjer, predložak za takva izvješća mogao bi se uključiti kao prilog pravilima. (Točka 31. detaljne procjene).
- naglasiti da su države članice obvezne surađivati sa službenikom za temeljna prava i odrediti moguće sankcije za kršenja. (Točka 34. detaljne procjene.)
- odredite rok u kojem službenik za temeljna prava mora utvrditi dopuštenost pritužbe. (Točka 23. detaljne procjene).
- predvidjeti postupak za podnošenje žalbe na odluke službenika za temeljna prava, u skladu s člankom 111. stavkom 5. Uredbe 2019/1896, u kojem *se navodi da službenik za temeljna prava „ponovno ocjenjuje pritužbu ako podnositelj pritužbe podnese nove dokaze u situacijama u kojima je pritužba nedopuštena i neutemeljena”*. (Točka 25. detaljne procjene).
- odrediti da službenik za temeljna prava izravno odgovara upravnom odboru i izvješćuje izvršnog direktora samo o mogućim kršenjima temeljnih prava o kojima promatrači za temeljna prava izvješćuju službenika za temeljna prava ako službenik za temeljna prava *smatra potrebnim*. (Točka 44. detaljne procjene).

Izvješćivanje i publikacije

8. Frontex bi na svojim internetskim stranicama trebao objaviti godišnja izvješća službenika za temeljna prava za 2017., 2018., 2019. i 2020. te razmotriti objavljivanje završnih odluka službenika za temeljna prava o pritužbama (tzv. „završna izvješća”), ako je to potrebno nakon anonimizacije njihova sadržaja. Godišnja izvješća službenika za temeljna prava mogla bi sadržavati odjeljak o konkretnim mjerama koje su Frontex i države članice poduzeli na temelju opažanja i preporuka službenika za temeljna prava, godinu dana kasnije. (Točke 39. i 53. detaljne procjene).

9. Pravila službenika za temeljna prava o postupanju s izvješćima o ozbiljnim incidentima trebala bi se objaviti zajedno s provedbenim pravilima o mehanizmu za podnošenje pritužbi. (Točka 56. detaljne procjene).

Europska ombudsmanica Emily O'Reilly

Strasbourg, 15.6.2021.

Prilozi



Prilog I.: Detaljna procjena Ombudsmana

Funkcioniranje mehanizma za podnošenje pritužbi

Odgovor Frontexa i službenika za temeljna prava

[17]

1. U razdoblju od 2016. do siječnja 2021. (datum odgovora Frontexa Ombudsmanu) službenik za temeljna prava zaprimio je 69 pritužbi, od kojih su 22 bile dopuštene. Frontex očekuje da će raspoređivanje promatrača za temeljna prava, kojima se mogu izravno podnijeti pritužbe, dovesti do povećanja broja pritužbi.

2. U skladu s postojećim provedbenim pravilima podnositelj pritužbe mora dostaviti svoje podatke za kontakt. Anonimne pritužbe nisu dopuštene. Podnositelje pritužbe može zastupati bilo koja stranka, bilo da je riječ o fizičkoj ili pravnoj osobi.

3. Dosad nije podnesena nijedna pritužba protiv člana osoblja Frontexa. Kao takav, izvršni direktor još nije bio dužan riješiti takvu pritužbu. Službenik za temeljna prava bio je u kontaktu s izvršnim direktorom o određenim pritužbama koje se odnose na osoblje nacionalnih tijela.

4. Službenik za temeljna prava zaključuje predmet nakon što je primio odgovor relevantnog nacionalnog tijela i obavijestio službenika za temeljna prava da je njegova istraga zaključena nakon odgovarajućeg daljnjeg postupanja. Postojećim provedbenim pravilima nacionalnom tijelu daje se rok od šest mjeseci od trenutka kada službenik za temeljna prava proslijedi pritužbu kako bi došao do svojih nalaza.

Odgovarajući odgovor ključan je za učinkovitost mehanizma. Nova provedbena pravila uključivat će smjernice za nacionalna tijela u tom pogledu.

Ako nacionalno tijelo ne pošalje odgovor službeniku za temeljna prava ili ako pošalje samo „neuvjerljiv odgovor“, službenik za temeljna prava o tome obavještuje izvršnog direktora i upravni odbor. Frontex nakon toga poduzima daljnje korake u vezi s tim pitanjem. To se dogodilo samo u ograničenom broju slučajeva do sada. Službenik za temeljna prava zaključuje slučaj u kojem je od relevantnog nacionalnog tijela zaprimljen neuvjerljiv odgovor, ali se na temelju odgovora ne mogu očekivati dodatne informacije.

5. Službenik za temeljna prava ne prima uvijek odgovor ili potvrdu o primitku od nacionalnih institucija za ljudska prava kojima prosljeđuje pritužbe [18] .

6. Službenik za temeljna prava izdaje završno izvješće o pritužbi koje je upućeno izvršnom



direktoru Frontexa i predsjedniku Upravnog odbora. Prema potrebi, izvješće uključuje preporuke o pritužbi koje bi trebali razmotriti izvršni direktor ili relevantna nacionalna tijela. Predmet se zatim zaključuje dopisom koji je potpisao službenik za temeljna prava i koji je upućen nacionalnom tijelu i podnositelju pritužbe u kojem se objašnjavaju činjenice i doneseni nalazi. Službenik za temeljna prava prilaže završno izvješće dopisu.

7. Kad je riječ o operacijama Frontexa u zemljama koje nisu članice EU-a, službenik za temeljna prava može procijeniti stanje temeljnih prava povezivanjem s nacionalnim tijelima za ljudska prava (kao što su nacionalne institucije pučkog pravobranitelja) [19], nevladinim organizacijama i drugim akterima u tom području.

8. Frontex u svojim godišnjim izvješćima objavljuje informacije o mehanizmu za podnošenje pritužbi. Službenik za temeljna prava upravnom odboru podnosi periodična izvješća o svojim aktivnostima i godišnje izvješće o mehanizmu, uključujući posebna upućivanja na nalaze Frontexa i država članica te daljnje postupanje u vezi s pritužbama. U skladu s Uredbom 1896/2019 [20] službenik za temeljna prava obavezan je objavljivati godišnje izvješće o svojim aktivnostima i o usklađenosti Frontexa s temeljnim pravima u svojim operacijama. Izvješće će sadržavati informacije o mehanizmu i napretku Frontexa u provedbi strategije o temeljnim pravima.

9. Osoblje službenika za temeljna prava povećalo se s jednog radnog mjesta 2012. na 10 radnih mjesta 2019. Dva od trenutnih radnih mjesta posvećena su rješavanju pritužbi. Frontex je Uredom za temeljna prava 2020. dodijelio novo mjesto zamjenika službenika za temeljna prava, 40 radnih mjesta promatrača za temeljna prava i dva radna mjesta za državne službenike iz nacionalnih uprava koji su upućeni. Ta nova dodijeljena radna mjesta trebalo bi popuniti 2021. Nadalje, službenik za temeljna prava postao je rukovodeće mjesto s proračunom od 1 milijun EUR u 2020. i 1,3 milijuna EUR u 2021. (bez troškova osoblja). Izvršni direktor nije bio uključen u odabir i imenovanje novog službenika za temeljna prava, koji je odgovoran Upravnom odboru.

Procjena Europskog ombudsmana

Dostupnost mehanizma za podnošenje pritužbi

10. Ombudsman prima na znanje rad službenika za temeljna prava na podizanju svijesti o mehanizmu za podnošenje pritužbi među osobljem i dionicima te na terenu. [21] Međutim, Ombudsman napominje da je dosad u okviru mehanizma zaprimljeno vrlo malo pritužbi.

11. U Uredbi 2019/1896 [22] navodi se da bi „operativni planovi”, koji se primjenjuju na sve sudionike u Frontexovim operacijama, trebali uključivati odredbe o „mehanizmu zaprimanja i prosljeđivanja pritužbi Agenciji (..) o navodnim povredama temeljnih prava”. Ombudsmanica smatra da bi ta obveza trebala biti jasno navedena u operativnim planovima, među zadaćama i odgovornostima za osiguravanje poštovanja temeljnih prava te uz obvezu pružanja informacija o mehanizmu za podnošenje pritužbi. Također bi bilo korisno da se u Kodeksu ponašanja koji



se primjenjuje na sve osobe koje sudjeluju u Frontexovim operacijama navede obveza primanja pritužbi i njihova prosljeđivanja Frontexu, a ne samo obveza pružanja informacija o mehanizmu. [23]

12. Činjenica da to trenutačno nije slučaj mogla bi pomoći objasniti zašto još nisu prosljeđene pritužbe u mehanizam putem sudionika u Frontexovim operacijama. Osim toga, službenik za temeljna prava izjavio je da predmeti prisilnog vraćanja nisu uvijek dostupni obrascima za pritužbe, iako je član osoblja Frontexa prisutan na svakom prisilnom vraćanju koje koordinira Frontex. [24] Iako se Ombudsman nada da će prisutnost promatrača za temeljna prava na terenu poboljšati situaciju, predlaže poboljšanje kako bi se to riješilo.

13. U svakom slučaju, Ombudsman smatra da je mali broj pritužbi vjerojatno ne samo zbog nedostatka angažmana članova osoblja Frontexa na terenu ili zbog toga što potencijalni podnositelji pritužbe nisu svjesni da mehanizam za podnošenje pritužbi postoji, već da mogu postojati i drugi razlozi.

14. Migranti i izbjeglice različitog podrijetla [25] možda nisu svjesni da su mehanizmi pravne zaštite standardni i/ili besplatni u državama članicama EU-a [26] ili se mogu bojati da bi podnošenje pritužbe moglo dovesti u pitanje druge postupke, kao što su potencijalni zahtjevi za azil. Javni informativni materijali o mehanizmu za podnošenje pritužbi mogli bi se prilagoditi kako bi se na to skrenula veća pozornost.

15. Pojedinci čija bi temeljna prava mogla biti pogođena Frontexovim operacijama često su već u iznimno teškim situacijama. [27] Možda nemaju vremena i sredstava za borbu za svoja temeljna prava. Ombudsmanica također napominje da su pritužbe koje pojedinci izravno podnose nacionalnim pučkim pravobraniteljima o kršenju temeljnih prava u operacijama Frontexa rijetke. [28] Umjesto toga, ako ih zaprimaju, podnose ih organizacije civilnog društva u ime pojedinaca ili odvjetnici koji rade na pro bono/pravnoj pomoći. [29]

16. Stoga je ključno da organizacije civilnog društva specijalizirane za ljudska prava mogu pomoći pojedincima ne samo podnošenjem pritužbi u njihovo ime mehanizmu za podnošenje pritužbi, već i aktivnim praćenjem načina postupanja s pritužbama.

17. Ombudsmanica je uvjerena da je suradnja s civilnim društvom ključna za dobro funkcioniranje mehanizma za podnošenje pritužbi. Bilo bi korisno da službenik za temeljna prava razvije službene kanale suradnje s organizacijama civilnog društva prisutnima na terenu u kojima djeluje Frontex, a Frontexov savjetodavni forum u kojem sudjeluju predstavnici civilnog društva mogao bi u tu svrhu imati važnu ulogu. Službenik za temeljna prava također bi organizacijama civilnog društva trebao pojasniti kako smatra da se mehanizam za podnošenje pritužbi primjenjuje na službenike graničnog nadzora države članice domaćina koji su prisutni u području operacija Frontexa, ali nisu izravno dio operacije.

18. Savjetodavni forum već je 2016. preporučio prihvaćanje anonimnih pritužbi jer bi se time pojedince moglo potaknuti na upotrebu mehanizma za podnošenje pritužbi. Prvi korak u tu svrhu bio bi osigurati da novi provedbeni mehanizam za podnošenje pritužbi [30] uključuje



odredbu kojom se podnositeljima pritužbe omogućuje da ostanu anonimni, čak i ako takvi podnositelji pritužbe moraju imati neanonimne zastupnike.

19. Određena nacionalna tijela i/ili tijela za ljudska prava mogu biti postupovno onemogućena u rješavanju anonimnih pritužbi. Međutim, to ne znači da službenik za temeljna prava ne služi svrsi prosljeđivanja takvih prigovora. Nakon što prime takvu pritužbu, ta se tijela obavješćuju o tim pitanjima i mogu ih rješavati na vlastitu inicijativu ili na neki drugi način. Mogu stupiti u kontakt i s potencijalnim predstavnicima anonimnih podnositelja pritužbe ako smatraju da postoje dodatni koraci koje bi podnositelj pritužbe trebao poduzeti.

20. Isto tako, obrazac za pritužbu sadržava informacije [31] o povjerljivosti, što može dovesti do zabune.

21. Osim pritužbi na navodna kršenja temeljnih prava (i djelovanja i propusta), mehanizam će se sada baviti i pritužbama o kršenju pravila o uporabi sile. [32] Žalitelji koji navode kršenje pravila o uporabi sile ne moraju biti pogođeni kršenjima na koje se žale. [33]

22. Međutim, u novim provedbenim pravilima mehanizma za podnošenje pritužbi važno je utvrditi koja se pravila odnose na uporabu sile te, u zasebnom odjeljku, koji su posebni postupovni koraci predviđeni u mehanizmu u vezi s takvim pritužbama. [34] Također bi bilo važno navesti što bi moglo biti propust djelovanja; to bi moglo uključivati situacije kao što je neupućivanje migranata koji su zatražili međunarodnu zaštitu nadležnim tijelima. [35] Provedbena pravila mehanizma za podnošenje pritužbi („Pravila Agencije o mehanizmu za podnošenje pritužbi”) objavljuju se na Frontexovoj internetskoj stranici posvećenoj temeljnim pravima. Novim provedbenim pravilima mehanizma za podnošenje pritužbi trebalo bi izbjeći dvosmislenost i biti tako eksplicitno da nema potrebe za smjernicama o njihovoj primjeni.

Postupci u okviru mehanizma za podnošenje pritužbi

23. Na temelju informacija pregledanih u toj istrazi čini se jasnim da su prvi službenik za temeljna prava i naknadni privremeni službenik za temeljna prava nastojali upotrijebiti odredbe o mehanizmu za podnošenje pritužbi koje su im na raspolaganju kako bi zajamčili temeljna prava podnositelja pritužbe. Preispitivanja dopuštenosti pritužbi bila su temeljita i provedena u razumnom roku, s obzirom na to da je Frontex često morao komunicirati s nacionalnim tijelima, a ponekad i s podnositeljima pritužbi, kako bi se razjasnile pojedinosti o navodima. Međutim, Ombudsman smatra da bi bilo poželjno imati službeni rok za preispitivanje dopuštenosti pritužbi. To bi se moglo riješiti u kontekstu revizije provedbenih pravila mehanizma za podnošenje pritužbi.

24. U materijalu koji je Ombudsman pregledao navedeno je da je službenik za temeljna prava podnositeljima pritužbe pružio iscrpna i pravovremena objašnjenja o načinu postupanja s njihovom pritužbom, uključujući podatke za kontakt nacionalnog tijela i tijela za ljudska prava kojem su prosljeđene njihove pritužbe. Ako su pritužbe bile nedopuštene, službenik za temeljna prava objasnio je razloge i dao savjete o tome gdje se podnositelj pritužbe mogao obratiti za pomoć.



25. Službenik za temeljna prava također je podnositeljima pritužbi ponudio mogućnost žalbe na svoju odluku o svojoj pritužbi u određenim slučajevima. [36] Međutim, ombudsmanica smatra da bi trebalo formalizirati mogućnost žalbe na odluke te da bi se time povećala vjerodostojnost mehanizma.

26. Pregledani materijal upućuje na to da službenik za temeljna prava djeluje pravodobno i temeljito u prosljeđivanju dopuštenih pritužbi nacionalnim tijelima i tijelima za ljudska prava te poduzima daljnje mjere u vezi s pritužbama. [37] Zaključne odluke općenito su dobro obrazložene i uvjerljivo iznesene u pogledu navodnih kršenja temeljnih prava. [38]

27. Službenik za temeljna prava dao je državama članicama preporuke za sustavna poboljšanja. Čak i ako države članice imaju isključivu nadležnost za provođenje istraga o kršenju temeljnih prava u Frontexovim operacijama koje provodi osoblje svojih nacionalnih tijela, službenik za temeljna prava ovlašten je provoditi istrage o svim aktivnostima Frontexa [39]. Pritom službenik za temeljna prava ima dužnost skrenuti pozornost na prijestupe nacionalnih tijela u zajedničkim operacijama/operacijama koje koordinira Frontex. U tu svrhu ombudsmanica pozdravlja činjenicu da završne odluke službenika za temeljna prava uključuju i preporuke Frontexu o tome što bi mogao učiniti kako bi se osiguralo da države članice ubuduće izbjegavaju takva pitanja.

28. Iako preporuke službenika za temeljna prava nisu obvezujuće, ombudsmanica pozdravlja činjenicu da je Frontex postupio u skladu s preporukama koje se odnose na sistemska pitanja.

29. Izvršni direktor Frontexa obavezan je surađivati sa službenikom za temeljna prava [40]. U tu svrhu ombudsmanica smatra da bi, ako je to moguće, izvršni direktor trebao nastojati postupiti u skladu s preporukama službenika za temeljna prava. U svakom slučaju, odluka izvršnog direktora o pritužbi koju mu je proslijedio službenik za temeljna prava može se osporiti pred Europskim ombudsmanom. [41]

30. Ombudsmanica napominje da se, iako na početku postojanja mehanizma za podnošenje pritužbi suradnja službenika za temeljna prava s izvršnim direktorom i Frontexom nije bila u potpunosti zadovoljavajuća, ta suradnja s vremenom poboljšala. Jedan od pregledanih spisa pokazao je da je izvršni direktor kontaktirao nacionalno tijelo i Upravni odbor kako bi se osiguralo da dotična država članica poduzme daljnje korake u vezi s pritužbom koju joj je proslijedio službenik za temeljna prava [42]. Ombudsman vjeruje da će se taj pristup nastaviti.

31. Inspekcija Ombudsmana pokazala je da postoje problemi u suradnji između službenika za temeljna prava i nacionalnih tijela. [43] Postoje kašnjenja u odgovaranju nacionalnih tijela, a njihovi odgovori dosad nisu sadržavali dokaze o meritumu predmeta, čak i u slučajevima kada je službenik za temeljna prava izričito zatražio dokaze. [44] Frontex bi trebao razmotriti uključivanje jasnijih odredaba u novi mehanizam za pritužbe kojima se provode pravila o daljnjem postupanju u vezi s pritužbama na nacionalnoj razini [45], posebno pružanjem obrasca za odgovore službeniku za temeljna prava.



32. Uredbom 2019/1896 nacionalna tijela obvezuju se ne samo da osiguraju odgovarajuće daljnje postupanje u vezi s pritužbama koje je proslijedio službenik za temeljna prava, nego i da u utvrđenom roku obavijeste službenika za temeljna prava o svojim nalazima i daljnjem postupanju u vezi s pritužbama. Novim provedbenim pravilima mehanizma za podnošenje pritužbi trebao bi se zadržati trenutačni obvezni rok u kojem države članice moraju izvjestiti službenika za temeljna prava u roku od šest mjeseci od datuma primitka pritužbe službenika za temeljna prava. Za svaki slučaj u kojem država članica ne ispunjava obvezu izvješćivanja službenika za temeljna prava, službenik za temeljna prava trebao bi moći uputiti predmet upravnom odboru. Budući da Europska komisija, koja prati usklađenost s pravom EU-a na nacionalnoj razini, sudjeluje u upravnom odboru, to bi moglo biti dodatno sredstvo za osiguravanje usklađenosti.

33. Ključno je osigurati pravodobno i odgovarajuće daljnje postupanje u vezi s pritužbama. Ako država članica ne poduzme odgovarajuće mjere pravodobno i na odgovarajući način, Frontex ne može ispuniti svoju dužnost u skladu s Uredbom 2019/1896 da od dotične države članice zatraži da odmah razriješi svoje osoblje iz Frontexove aktivnosti ako se utvrdi da je prekršio temeljna prava ili obveze međunarodne zaštite [46] .

34. Provedbenim pravilima mehanizma za podnošenje pritužbi mogli bi se navesti primjeri mogućih sankcija za države članice ako ne surađuju sa službenikom za temeljna prava na temelju članka 111. stavka 7. Uredbe 2019/1896. Kako bi bila potpuno sveobuhvatna, ta bi se pravila stoga mogla odnositi na mogućnost izvršnog direktora da obustavi ili ne pokrene aktivnosti Frontexa u slučaju kršenja temeljnih prava, u skladu s člankom 46. Uredbe 2019/1896.

35. Iako službenik za temeljna prava nema izričito ovlast za provođenje istraga na vlastitu inicijativu, službenik za temeljna prava primjenjuje dva postupka koja u osnovi služe toj svrsi: „izražavanje zabrinutosti” i „neposredni rizik”. Postupak „neposrednog rizika” omogućuje službeniku za temeljna prava da pomogne podnositeljima pritužbi čije pritužbe nisu u skladu s postupovnim zahtjevima za dopuštenost, ali ako informacije navedene u pritužbi predstavljaju neposredan rizik od ozbiljne i nepopravljive štete za njihova temeljna prava zbog aktivnosti Frontexa. Postupak „izražavanja zabrinutosti” primjenjuje se ako se informacijama koje je primio službenik za temeljna prava ili nedopuštenom pritužbom pojave pitanja koja bi mogla imati općenitije posljedice na temeljna prava na Frontexovu aktivnost. [47] Oba postupka mogu poslužiti za otkrivanje sustavnih problema. Čini se da službenik za temeljna prava primjereno i učinkovito upotrebljava te instrumente, posebno postupak „neposrednog rizika” za rješavanje pritužbi o kršenju temeljnih prava u kontekstu operacija vraćanja.

Transparentnost mehanizma za podnošenje pritužbi

36. Frontexu je trebalo dvije godine nakon uspostave mehanizma za podnošenje pritužbi 2016. kako bi u svojim godišnjim izvješćima naveo pojedinosti o pritužbama, ali informacije su i dalje općenite.

37. Službenik za temeljna prava podnosio je Upravnom odboru periodična izvješća o radu, ali



ona nisu objavljena. Službenik za temeljna prava sastavlja i detaljna godišnja izvješća („godišnja izvješća o mehanizmu pojedinačnih pritužbi”) o mehanizmu, ali ona također nisu objavljena [48] .

38. Iako je taj nedostatak transparentnosti žaljenja, u skladu s Uredbom 2019/1896 [49] službenik za temeljna prava sada ima zakonsku obvezu objaviti vlastita godišnja izvješća o radu, uključujući informacije o tome u kojoj se mjeri aktivnostima Frontexa poštuju temeljna prava. Ta bi izvješća trebala uključivati informacije o mehanizmu za podnošenje pritužbi i provedbi strategije o temeljnim pravima.

39. Međutim, jednostavno objavljivanje tih izvješća neće biti dovoljno kako bi se osiguralo da Frontex može odgovarati za djelovanje mehanizma. U tu svrhu Ombudsman predlaže da Frontex na svojim internetskim stranicama objavi završne odluke službenika za temeljna prava o pritužbama (tzv. „završna izvješća”), ako je to potrebno nakon anonimizacije njihova sadržaja. [50]

Neovisnost mehanizma za podnošenje pritužbi

40. Ombudsmanica smatra da mehanizam za podnošenje pritužbi može biti samo jednako neovisan kao službenik za temeljna prava.

41. Tijekom prvih godina postojanja mehanizma za podnošenje pritužbi, službenika za temeljna prava imenovao je izvršni direktor i o njemu je također izvijestio [51] . Službenik za temeljna prava nije imao upravljačke dužnosti, kao što su zapošljavanje ili proračun. U tim se okolnostima službenik za temeljna prava morao osloniti na potporu Savjetodavnog foruma kako bi zajamčio neovisnost mehanizma za podnošenje pritužbi.

42. Ombudsmanica smatra da je suradnja službenika za temeljna prava sa Savjetodavnim forumom [52] važna za osiguravanje neovisnosti mehanizma te da bi ta dva subjekta trebala nastojati ojačati svoju suradnju. Stoga bi bili poželjni formalni postupci za olakšavanje te suradnje.

43. Odluka o zamjeni prvog službenika za temeljna prava, tijekom njezine produljene odsutnosti, članu ureda izvršnog direktora (kabineta) jasno je ugrozila percepciju da bi neovisnost službenika za temeljna prava mogla biti ugrožena. Međutim, praćenjem postupaka privremeni službenik za temeljna prava pomogao je osigurati neovisnost aktivnosti službenika za temeljna prava.

44. Uredbom 2019/1896 ojačana je i uloga i neovisnost službenika za temeljna prava. Službeniku za temeljna prava pomaže zamjenik službenika za temeljna prava i najmanje 40 promatrača za temeljna prava, koji će djelovati na terenu pod nadzorom službenika za temeljna prava. Promatračima za temeljna prava mogu se dodijeliti i zadaće mehanizma za podnošenje pritužbi. Neovisnost službenika za temeljna prava potvrđena je pravilima koja je upravni odbor donio u siječnju 2021. Konkretno, u skladu s Uredbom 2019/1896 službenik za temeljna prava trebao bi izravno izvješćivati Upravni odbor i izvršnog direktora samo o mogućim kršenjima



temeljnih prava koja su promatrači za temeljna prava prijavili službeniku za temeljna prava ako službenik za temeljna prava *smatra potrebnim*". U novim provedbenim pravilima za mehanizam trebala bi se uzeti u obzir ta razlika.

45. Nažalost, Frontex je odgodio provedbu važnih promjena uvedenih Uredbom 2019/1896. Frontexu je trebalo oko 13 mjeseci da poduzme potrebne korake kako bi upravni odbor mogao donijeti pravila o neovisnosti službenika za temeljna prava i dodatna tri mjeseca za dovršetak postupka imenovanja novog službenika za temeljna prava. Slijedom toga, imenovanje zamjenika službenika za temeljna prava odgođeno je jer službenik za temeljna prava mora sudjelovati u tom postupku. [53] 40 promatrača za temeljna prava još nije imenovano, iako je taj postupak trebao biti dovršen do 5. prosinca 2020.

Kako se mehanizam za podnošenje pritužbi primjenjuje u zemljama koje nisu članice EU-a

46. Ombudsmanica smatra da bi, ako zemlje koje nisu članice EU-a imaju loše rezultate u području ljudskih prava, Frontex to trebao uzeti u obzir prije nego što pokuša surađivati i pregovarati o memorandumima o razumijevanju s tijelima u onim zemljama koje su nominalno odgovorne za ljudska prava.

47. Kako bi se potencijalnim žrtvama kršenja temeljnih prava olakšalo prijavljivanje incidenata u zemljama izvan EU-a u kojima su u tijeku operacije Frontexa, Frontex bi trebao biti odgovoran za zaprimanje pritužbi u prvom stupnju i odlučivanje o tome trebaju li pritužbu proslijediti odgovarajućem nacionalnom tijelu. Frontex bi u svojim memorandumima o razumijevanju s nacionalnim tijelima za ljudska prava zemalja koje nisu članice EU-a trebao razmotriti uključivanje odredbi u tu svrhu.

Uloga službenika za temeljna prava

Odgovor Frontexa i službenika za temeljna prava

48. Frontex ima tri mehanizma pomoću kojih pojedinci mogu prijaviti kršenja temeljnih prava: mehanizam za pritužbe, mehanizam izvješća o ozbiljnim incidentima (SIR) i „nadzorni mehanizam za upotrebu sile od strane statutarne osoblja”.

49. Službenik za temeljna prava bavi se pritužbama o kršenju temeljnih prava zbog djelovanja ili propusta osoblja uključenog u aktivnosti Frontexa, kao i pritužbama o kršenju pravila o upotrebi sile. Službenik za temeljna prava trebao bi osigurati da se incidenti koji uključuju upotrebu sile temeljito istraže i da se rezultati tih istraga proslijede Savjetodavnom forumu. [54] Nadzorni mehanizam za primjenu sile funkcionira usporedno s mehanizmom za podnošenje pritužbi, za koji je odgovoran službenik za temeljna prava. Izvješća o incidentima koji uključuju uporabu sile stoga se proslijeđuju službeniku za temeljna prava.

50. Osim toga, službenik za temeljna prava djeluje kao koordinator kad god postoji SIR povezan



s mogućim kršenjima temeljnih prava.

Procjena Europskog ombudsmana

51. Ombudsmanica prima na znanje velik broj zadaća za koje je službenik za temeljna prava sada odgovoran u skladu s Uredbom 2019/1896. Osim upravljačkih zadaća i zadaća osposobljavanja te rješavanja izvješća o ozbiljnim incidentima i mehanizma za podnošenje pritužbi (uključujući pritužbe na uporabu sile), službenik za temeljna prava ima i niz savjetodavnih zadaća. Te savjetodavne zadaće mogu se temeljiti na posebnom zahtjevu ili na vlastitu inicijativu službenika za temeljna prava te uključivati davanje mišljenja o različitim Frontexovim aktivnostima (pilot-projekti, projekti tehničke pomoći i nacrti radnih dogovora sa zemljama koje nisu članice EU-a, među ostalima). Službenik za temeljna prava nastavlja se i na izvješća o praćenju zajedničkih operacija vraćanja upućena državama članicama i Frontexu. Službenik za temeljna prava preispituje i Frontexovu strategiju o temeljnim pravima.

52. Najnovija periodična izvješća o aktivnostima službenika za temeljna prava [55], koja su dostavljena upravnom odboru, pokazuju da savjetodavne zadaće službenika za temeljna prava uključuju davanje primjedbi i preporuka o operativnim planovima Frontexa i izvješćima o evaluaciji zajedničkih operacija (uključujući operacije vraćanja). [56] Te primjedbe i preporuke imaju važnu ulogu u osiguravanju zaštite temeljnih prava u kontekstu Frontexovih operacija.

53. Međutim, ključno je da se prema savjetu službenika za temeljna prava postupa u najvećoj mogućoj mjeri te da službenik za temeljna prava to prati. U tu svrhu godišnja izvješća službenika za temeljna prava mogla bi sadržavati odjeljak o konkretnim mjerama koje su poduzeli Frontex i države članice nakon opažanja i preporuka službenika za temeljna prava.

54. Osim toga, iako službenik za temeljna prava ima znatnu neovisnost u pogledu funkcioniranja mehanizma za podnošenje pritužbi (uključujući rješavanje pritužbi na upotrebu sile), isto se ne može reći u pogledu njegove uloge u odnosu na izvješća o provedbi jedinstvenog tržišta u kontekstu pitanja temeljnih prava. Inspekcija Ombudsmana pokazala je da je SIR razrađen sustav koji uključuje mnoge sudionike, a uloga službenika za temeljna prava počinje tek kasnije u procesu. To može umanjiti utjecaj službenika za temeljna prava.

55. Jedan od načina da se to ublaži moglo bi biti osigurati da se izvješća o posebnim izvješćima o temeljnim pravima izravno prijavljuju službeniku za temeljna prava, koji bi mogao provesti početnu procjenu i kategorizirati ih. Ombudsmanica stoga izražava zadovoljstvo što je Frontex postupio u skladu s preporukom Radne skupine za temeljna prava te pravne i operativne aspekte operacija u Egejskom moru, koju je osnovao njegov upravni odbor [57], te će promijeniti distribucijski popis SIR-a tako da službenik za temeljna prava dobije sva izvješća o temeljnim pravima. [58]

56. U skladu s načelima dobre uprave, nakon što službenik za temeljna prava primi SIR-ove, službenik za temeljna prava mogao bi primijeniti postupak sličan postupku koji se primjenjuje u okviru mehanizma za podnošenje pritužbi. U tu bi svrhu trebalo objaviti postupovna pravila



službenika za temeljna prava o postupanju sa SIR-ovima u vezi s sumnjama na kršenje temeljnih prava, zajedno s provedbenim pravilima mehanizma.

Prilog II.: Pritužbe koje je obradio službenik za temeljna prava 2016. – 2019.

[59]

U razdoblju obuhvaćenom ovom istragom sve su se pritužbe odnosile na osoblje nacionalnih tijela koje sudjeluje u operacijama Frontexa; nije bilo pritužbi na djelovanje osoblja Frontexa.

1. Pritužbe 2016./17.

U izvješću službenika za temeljna prava koje obuhvaća cijelu 2017. i razdoblje od 6. listopada 2016. (kada je uspostavljen mehanizam za podnošenje pritužbi) do 31. prosinca 2017. (*izvješće službenika za mehanizam za podnošenje pritužbi izvršnom direktoru i upravnom odboru*) službenik za temeljna prava iznio je pregled svih pritužbi zaprimljenih tijekom izvještajnog razdoblja. Riječ je o pet dopuštenih prigovora i dvanaest nedopuštenih prigovora.

Dopuštene pritužbe

A. Pritužba se odnosila na operaciju vraćanja migranata zrakoplovom („operacija zračnog ponovnog prihvata”) iz Grčke u Tursku, koju je Frontex financirao i koja je provedena 20. listopada 2016. Podnositelji pritužbe, koje je zastupao predstavnik civilnog društva, bili su obitelj od šest sirijskih državljana (uključujući četvero djece) koji su službeno zatražili azil od grčkih vlasti. Naveli su kršenje članka 18. Povelje o temeljnim pravima (pravo na azil), članka 24. (prava djeteta) i članka 19. (zaštita u slučaju udaljavanja, protjerivanja ili izručenja). Službenik za temeljna prava proslijedio je 15. veljače 2017. pritužbu grčkom tijelu, koje do kraja izvještajnog razdoblja (30. prosinca 2017.) nije odgovorilo.

B. Pritužba se odnosila na operaciju vraćanja migranata brodom (operacija ponovnog prihvata [60]) iz Grčke u Tursku, koju je financirao Frontex i koja je zakazana za 27. travnja 2017. Podnositelj pritužbe, iranski državljanin, podnio je zahtjev za azil u Grčkoj, a njegov je zahtjev bio u tijeku pred nacionalnim sudom u trenutku njegova predviđenog udaljavanja. Naveo je kršenja članka 18. Povelje o temeljnim pravima (pravo na azil) i članka 19. (zaštita u slučaju udaljavanja, protjerivanja ili izručenja). Službenik za temeljna prava proslijedio je pritužbu grčkom tijelu. Grčko tijelo otkazalo je operaciju vraćanja podnositelja pritužbe u Tursku.

C. Pritužba se odnosila na operaciju ponovnog prihvata iz Grčke u Tursku koja je zakazana za 25. svibnja 2017. i koju je financirao Frontex. Podnositelj pritužbe, pakistanski državljanin, zatražio je azil u Grčkoj. Njegova žalba protiv negativne odluke o njegovu zahtjevu za azil bila je u tijeku pred nacionalnim sudom na dan planiranog postupka. Naveo je kršenje članka 18. Povelje (pravo na azil) i članka 19. (zaštita u slučaju udaljavanja, protjerivanja ili izručenja). Službenik za temeljna prava proslijedio je pritužbu grčkom tijelu. Grčko tijelo poništilo je ponovni prihvata podnositelja pritužbe.



D. Pritužba se odnosila na granične kontrole na željezničkom graničnom prijelazu u Terespolu (Poljska). Podnositelj pritužbe, ruski državljanin, tvrdio je da je u nekoliko navrata pokušao podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu na granici, ali su svi odbijeni te je vraćen u Bjelarus. Naveo je kršenja članka 18. Povelje (pravo na azil) i članka 41. (pravo na dobru upravu). Poljsko tijelo obavijestilo je službenika za temeljna prava da podnositelj pritužbe nema valjanu vizu i da nije podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu, ali se pozvao na ekonomske razloge za ulazak u Poljsku. Predmet je bio u tijeku do kraja izvještajnog razdoblja. Službenik za temeljna prava zatražio je dodatne informacije.

E. Pritužba se odnosila na zajedničku operaciju vraćanja iz Mađarske u Afganistan od 20. studenoga 2017. Podnositelj pritužbe, afganistanski državljanin, tvrdio je da je vraćen iz Mađarske dok je njegova žalba u tijeku pred sudom. Tvrdio je da su povrijeđeni članak 19. Povelje o temeljnim pravima (zaštita u slučaju udaljavanja, protjerivanja ili izručenja) i članak 47. (pravo na djelotvoran pravni lijek i pošteno suđenje). Službenik za temeljna prava prosljedio je pritužbu mađarskom tijelu. Predmet je bio u tijeku do kraja izvještajnog razdoblja.

Nedopuštene pritužbe

Sedam pritužbi bilo je nedopušteno jer se nisu odnosile na Frontexovu aktivnost ili nije bilo sudjelovanja/prisutnosti službenika koje je rasporedio Frontex.

Tri pritužbe odnosile su se na bugarska nadležna tijela (jedna pritužba koju su podnijela 22 državljana Šri Lanke i jedna pritužba građanina Gane odnosila se na produljenje pritvora bez razloga; treći prigovor koji je podnijela druga skupina građana Šri Lanke u vezi s njihovom deportacijom). Službenik za temeljna prava prosljedio je tri pritužbe bugarskom pučkom pravobranitelju i UNHCR-u.

Jedna je pritužba sirijskog izbjeglice pritvorena u Moriji (Grčka) u očekivanju povratka i ponovnog prihvata u Turskoj. Podnio je žalbu na odluku o vraćanju pred nacionalnim sudom. Frontex nije bio uključen. Službenik za temeljna prava prosljedio je pritužbu grčkom pučkom pravobranitelju.

Dvije pritužbe odnosile su se na granične kontrole na poljsko-bjeloruskoj granici. Službenik za temeljna prava prosljedio je te pritužbe poljskom pučkom pravobranitelju i poljskoj graničnoj straži. Također je podnesena pritužba u vezi s kontrolama na litavsko-ruskoj granici. Službenici koje je rasporedio Frontex nisu bili uključeni u te pritužbe.

Dvije pritužbe bile su anonimne i smatrane su nedopuštenima jer se nisu odnosile na osobe na koje izravno utječe Frontexova aktivnost. Službenik za temeljna prava, koji se odnosi na uvjete s kojima se suočavaju migranti koji pristižu na otok Hios (Grčka), smatrao je jednim od njih „izraz zabrinutosti”. Službenik za temeljna prava obavijestio je izvršnog direktora Frontexa o tim pitanjima te se obratio grčkim vlastima.

Dvije nedopuštene pritužbe nisu se odnosile na kršenja temeljnih prava: pritužbu novinara o odbijanju bilježenja operacije ponovnog prihvata na Lezbosu; i pritužbu građanina EU-a zbog



dugog čekanja na prelazak mađarsko-srpske granice.

2. Pritužbe u 2018.

U izvješću službenika za temeljna prava za 2018. (*Godišnje izvješće o mehanizmu pojedinačnih pritužbi*) službenik za temeljna prava iznio je pregled pritužbi zaprimljenih tijekom te godine. Tri pritužbe proglašene su dopuštenima, a u vrijeme podnošenja izvješća u tijeku su nacionalni postupci. Sedam prigovora proglašeno je nedopuštenima.

Dopuštene pritužbe

A. Pritužba je prenesena iz 2017. jer predmet nije zaključen. Pritužba se odnosila na operaciju vraćanja migranata zrakoplovom (operacija zračnog ponovnog prihvata) koju koordinira Frontex iz Grčke u Tursku 20. listopada 2016. Podnositelji pritužbe bili su obitelj od šest osoba (uključujući četvero djece) koja je službeno obavijestila grčka tijela da traže azil u Grčkoj. Naveli su kršenje članka 18. Povelje o temeljnim pravima (pravo na azil), članka 24. (prava djeteta) i članka 19. (zaštita u slučaju udaljavanja, protjerivanja ili izručenja). Službenik za temeljna prava prosljedio je pritužbu grčkom tijelu koje nije odgovorilo u primjenjivom roku.

B. Zakašnjenje odgovora grčkog tijela na rješavanje pritužbe A dovelo je do druge pritužbe istih podnositelja pritužbe o kašnjenju.

C. Pritužba se odnosila na zajedničku operaciju vraćanja iz Španjolske u Kolumbiju, koja je provedena 26. rujna 2018. Podnositelj pritužbe naveo je kršenja članka 1. Povelje o temeljnim pravima (ljudsko dostojanstvo) i članka 4. (zabrana mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja) u kontekstu povratka. Službenik za temeljna prava prosljedio je pritužbu španjolskoj policiji. Nakon prvog odgovora španjolske policije službenik za temeljna prava postavio je dodatna pitanja.

D. Pritužba se odnosila na incidente u okviru zajedničke operacije granične kontrole na poljsko-bjeloruskoj granici koja se dogodila 3. rujna 2018. Podnositelj pritužbe osoba je s invaliditetom i smanjenom pokretljivošću koja je tvrdila da je žrtva kršenja članka 26. Povelje o temeljnim pravima (integracija osoba s invaliditetom). Službenik za temeljna prava prosljedio je pritužbu poljskom tijelu (nacionalnoj kontaktnoj točki). Slučaj je u tijeku.

Nedopuštene pritužbe

Sedam pritužbi bilo je nedopušteno jer se nisu odnosile na aktivnosti Frontexa.

Službenik za temeljna prava prosljedio je dvije nedopuštene pritužbe poljskom pučkom pravobranitelju i poljskoj upravi: jedna se odnosi na zadržavanje bez razloga da državljanin treće zemlje putuje vlakom iz Njemačke u Poljsku, a druga na 10-satno kašnjenje u provjeri obitelji na poljsko-ukrajinskoj granici.

Dvije pritužbe odnosile su se na poteškoće s kojima su se suočili pojedinci koji su ušli u Italiju.



Još jednu pritužbu podnio je građanin EU-a koji je često zaustavljen na španjolsko-marokanskoj granici. Druga pritužba odnosila se na kontrole na hrvatskoj granici s Bosnom i Hercegovinom.

Službenik za temeljna prava primio je jednu anonimnu pritužbu koja se nije odnosila na Frontexovu aktivnost.

3. Pritužbe u 2019.

U izvješću službenika za temeljna prava za 2019. (*Godišnje izvješće o mehanizmu pojedinačnih pritužbi*) službenik za temeljna prava iznio je pregled pritužbi zaprimljenih tijekom te godine. Sedam prigovora proglašeno je dopuštenima. Postupak mehanizma za podnošenje pritužbi dovršen je u vezi s trima od tih pritužbi, a postupak koji se odnosi na preostale četiri pritužbe je u tijeku. Jedanaest prigovora proglašeno je nedopuštenima.

Dopuštene pritužbe

A. Pritužba se odnosila na zajedničku operaciju vraćanja (zrakoplovom) iz Budimpešte koja je zakazana za 7. svibnja 2019. Tri obitelji (šest osoba, uključujući djecu i žene u ranjivom položaju) trebale su biti vraćene iz Mađarske. Međutim, oni su podnijeli zahtjev za azil u Mađarskoj i njihova je žalba bila u tijeku. Tvrdili su da bi se njihovim vraćanjem prekršilo pravo EU-a o azilu jer njihovi zahtjevi za azil nisu ispitani u meritumu, nego su samo odbačeni kao nedopušteni, na temelju posebne odredbe koju je uvela Mađarska, a koja je, kako smatraju, u suprotnosti s pravom EU-a o azilu. Službenik za temeljna prava zatražio je od mađarskog tijela odgovor. Mađarsko tijelo: opovrgnula je da je došlo do kršenja temeljnih prava; tvrdio je da su Ured za azil i nacionalni sud poštovali zakonska prava podnositelja pritužbe; naveo da su uvjeti u kojima su obitelji držane u tranzitnoj zoni bili primjereni; izjavila je da su podnositelji pritužbe dobrovoljno napustili Mađarsku u Srbiju prije nego što je odluka o njihovu vraćanju stvarno primijenjena.

B. Pritužba se odnosila na zajedničku operaciju „Focal Points 2019 Land” na graničnom prijelazu Roszke (Mađarska), pri čemu se dvije osobe pozivaju na zlostavljanje mađarskog službenika graničnog nadzora. Mađarsko tijelo obavijestilo je službenika za temeljna prava da su izjave podnositelja pritužbe u suprotnosti s izjavom predstavnika Ministarstva pravosuđa i nadzora, koje je odgovorno za službenike graničnog nadzora; i da se okolnosti nisu mogle utvrditi.

C. Pritužba se odnosila na zajedničku operaciju „Koordinacijske točke Air 2019.” u zračnoj luci Kutaisi (Gruzija). Podnositelji pritužbe (dvije obitelji) naveli su verbalno zlostavljanje i kršenje njihova prava na dobru upravu od strane nacionalnih službenika koje je Frontex rasporedio u tu operaciju. Službenik za temeljna prava prosljedio je pritužbu francuskim i talijanskim nacionalnim kontaktnim točkama.

D. Pritužba se odnosila na zajedničku operaciju „Focal Points 2019 Land” na graničnom prijelazu u Terespolu (Poljska). Podnositelj pritužbe naveo je verbalno zlostavljanje poljskog službenika graničnog nadzora. Poljska granična straža obavijestila je službenika za temeljna



prava da je provela istragu i utvrdila da nije došlo do kršenja prava podnositelja pritužbe te da je bilo kakva percepcija o tome možda posljedica jezičnih prepreka.

E. Pritužba se odnosila na zajedničku operaciju vraćanja koju je Frontex (zrakoplovom) financirao iz Švedske, a koja je zakazana za 12. studenoga 2019. Podnositelj pritužbe tvrdio je da bi let ozbiljno ugrozio njegovo zdravlje. Podnositelj pritužbe dostavio je liječničke potvrde u prilog svojem zahtjevu. Švedsko tijelo odgovorilo je službeniku za temeljna prava da je podnositelj pritužbe u više navrata podnio žalbu protiv njegova povratka i da su rezultati uvijek bili negativni jer medicinske procjene ne potkrepljuju njegove tvrdnje. U konačnici, podnositelj pritužbe nije vraćen.

F. Pritužba se odnosila na vraćanje pojedinca iz Lezbosa (Grčka) u Tursku u okviru operacije koju financira Frontex i koja je zakazana za 15. studenoga 2019. Podnositelj pritužbe naveo je kršenja članka 18. Povelje o temeljnim pravima (pravo na azil), članka 47. (pravo na djelotvoran pravni lijek i pošteno suđenje) i članka 19. (zaštita u slučaju udaljavanja, protjerivanja i izručenja). Postupak je u tijeku pred grčkim tijelima.

G. Pritužba se odnosila na zajedničku zračnu operaciju vraćanja iz Švedske koju financira Frontex i koja je zakazana za 9. prosinca 2019. Podnositelj pritužbe tvrdio je da će biti vraćen u zemlju u kojoj nikada nije bio, čime se krši članak 19. Povelje o temeljnim pravima (zaštita u slučaju udaljavanja, protjerivanja i izručenja). Švedsko tijelo obavijestilo je službenika za temeljna prava da je švedska agencija za migracije preispitala zahtjev podnositelja pritužbe za azil i donijela negativnu odluku te da je njegova žalba sudu odbijena. U trenutku kad je švedsko tijelo odgovorilo, podnositelj pritužbe još je bio u Švedskoj.

Nedopuštene pritužbe

Sedam pritužbi nije bilo dopušteno jer nisu bile povezane ni s jednom aktivnosti Frontexa, a dvije su bile nedopuštene jer se nisu odnosile na kršenje temeljnih prava. Tri pritužbe odnosile su se na kontrole na granicama (na kopnenim granicama između Maroka, Španjolske i Poljske i Ukrajine); u zračnim lukama u Italiji i Danskoj; i na morskoj granici u Tarifi (Španjolska). Obitelji su podnijele dvije pritužbe: jedna se pritužba odnosila na obitelj koja je tvrdila da nema šatora u kampu za izbjeglice u Moriji (Grčka); još jedna pritužba odnosila se na vrijeme čekanja na grčkoj granici. Jednu su pritužbu podnijela dva člana Frontexova tima u Almeriji (Španjolska) protiv drugog člana tima zbog navodnih uvreda. Jedna od pritužbi odnosila se na zlostavljanje stanovnika od strane dvaju članova osoblja u kampu za izbjeglice u Drami (Grčka).

Prilog III.: Aktivnosti podizanja svijesti koje provodi Frontex

1. Na temelju podataka o državljanstvima osoba koje pristižu na granice EU-a i zemljama u koje se vrši prisilno vraćanje koje podupire Frontex, Frontex je sastavio popis najčešćih jezika potencijalnih podnositelja pritužbi. Obrazac za pritužbe sada je dostupan na internetskim stranicama Frontexa na trinaest najčešćih jezika [61]. Službenik za temeljna prava može rješavati i pritužbe zaprimljene na drugim jezicima upotrebom različitih prevoditeljskih usluga



dostupnih upravi EU-a. U tu svrhu Frontex namjerava ažurirati obrazac pritužbe na svojim internetskim stranicama kako bi naveo da osoba može podnijeti pritužbu na bilo kojem jeziku. U letcima koje stavlja na raspolaganje osobama koje dolaze na granice EU-a već je navedeno da mogu podnijeti pritužbu na bilo kojem jeziku.

2. Iako Frontex potiče podnositelje pritužbi da upotrebljavaju internetski obrazac, prihvaća i pisane pritužbe podnesene poštom ili e-poštom. Sudionici u Frontexovim operacijama trebali bi pomoći onima koji žele podnijeti pritužbe i proslijediti pritužbe službeniku za temeljna prava, čaki ako se pritužba odnosi na same sudionike. Takve pritužbe trenutačno nisu registrirane na terenu, ali Frontex planira uspostaviti mehanizam za to.

3. Trenutačno se razvija alat za izravno podnošenje pritužbi putem pametnih telefona, a prvi prototip na engleskom jeziku trebao bi biti dostupan u prvom tromjesečju 2021.

4. U razdoblju 2017. – 2020. službenik za temeljna prava radio je na podizanju razine osviještenosti o mehanizmu izradom javnih informativnih materijala (brošura i plakat o mehanizmu) te organiziranjem osposobljavanja i radionica za cjelokupno osoblje Frontexa, kao i za osoblje nacionalnih tijela i druge dionike. Brošura je dostupna na 14 jezika na Frontexovim internetskim stranicama i tiskana je na 12 jezika. U kontekstu zajedničkih operacija vraćanja Frontex je podijelio 12500 primjeraka knjižice i 100 plakata. Službenik za temeljna prava razmatra izradu prilagođenog materijala za djecu o mehanizmu, kao i videozapisa za širu javnost.

5. Osoblje FRO-a provelo je terenske posjete kako bi se podigla razina osviještenosti o mehanizmu, ali može biti teško doprijeti do potencijalnih podnositelja pritužbe, među ostalim zbog jezičnih poteškoća i situacije na terenu. Kad je to moguće, službenik za temeljna prava koristi se objektima Europskog potpornog ureda za azil (EASO) kako bi stavio na raspolaganje brošure i druge informacije, kao i nacionalna tijela ili organizacije civilnog društva ako je to moguće.

[1] Forum je osnovan 2012., a okuplja ključne institucije EU-a, međunarodne organizacije i organizacije civilnog društva kako bi savještovali Frontex o pitanjima temeljnih prava.

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

[2] Uredba 2019/1896 o europskoj graničnoj i obalnoj straži:

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

[3] Dodatne pojedinosti o broju i prirodi pritužbi nalaze se u Prilogu II.

[4] Cilj je izvješća o ozbiljnim incidentima što je prije moguće obavijestiti Frontex, države članice i druge dionike o „ozbiljnim incidentima”, kako je opisano u Katalogu ozbiljnih incidenata u Frontexu.



[5] Ozbiljni incidenti definiraju se kao događaj ili događaj koji može utjecati ili biti relevantan za misiju Frontexa, sliku Frontexa i/ili sigurnost i zaštitu sudionika u operacijama, uključujući kršenja temeljnih prava ili prava EU-a ili međunarodnog prava.

[6] Članak 111. Uredbe 2019/1896.

[7] Članak 109. Uredbe 2019/1896.

[8] Prilog V. Uredbi 2019/1896.

[9] Članak 110. Uredbe 2019/1896.

[10] Pravila je donio Upravni odbor Frontexa („Odluka Upravljačkog odbora 6/2021 od 20. siječnja 2021. o donošenju posebnih pravila kako bi se zajamčila neovisnost službenika za temeljna prava i njegova osoblja”).

[11] Pismo Ombudsmana Frontexu dostupno je na:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/134842>.

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

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

[14] Ombudsmeni Belgije, Bugarske, Hrvatske, Cipra, Češke, Danske, Estonije, Finske, Grčke, Norveške, Slovačke i Slovenije.

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

[16] Uvodna izjava 104. Uredbe 2019/1896: mehanizam bi trebao biti učinkovit i osigurati pravilno praćenje pritužbi.(...)”

Argumenti su podneseni u dopisima izvršnog direktora Frontexa i privremenog službenika za temeljna prava, kao i u dopisima privremenog službenika za temeljna prava tijekom inspekcijskog sastanka s istražnim timom Ombudsmana.

[18] U kontekstu istrage službenik za temeljna prava tvrdio je da su službeniku potrebni alati kako bi se osiguralo da nacionalna tijela ili Frontex odgovaraju pravodobno, sveobuhvatno i transparentno te da Frontex prati slučajeve u kojima odgovor nije zaprimljen.

U tu svrhu Frontex je trenutačno u postupku sklapanja memoranduma o razumijevanju u vezi s mehanizmom s relevantnim tijelima u Albaniji i Crnoj Gori.

[20] Članak 109. stavak 4. Uredbe 2019/1869.



[21] Kako je opisano u Prilogu I. Odluci.

[22] Članak 38. stavak 3. točka (n) Uredbe 2019/1896.

[23] **PODRUČJE – primjenjivo na sve osobe koje sudjeluju u operativnim aktivnostima Frontexa (europa.eu) [Poveznica]**

[24] Godišnje izvješće o pojedinačnom mehanizmu za podnošenje pritužbi za 2018. Još nije objavljeno.

[25] Vidjeti 53. opažanje Suda o kulturnom posredniku u njegovu revizijskom izvješću od 8. lipnja 2021. koje se odnosi na Frontex:
<https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/frontex-8-2021/en/#chapter3>

[26] Uz iznimku plakata o mehanizmu za podnošenje pritužbi, u postojećem materijalu za podizanje razine osviještenosti ti se elementi ne ističu na odgovarajući način:
<https://frontex.europa.eu/accountability/complaints-mechanism/> [Poveznica]

[27] Prilog II. ovoj Odluci detaljno opisuje neke od zahtjevnih situacija s kojima se suočavaju pojedinci.

Deset od dvanaest pučkih pravobranitelja koji su odgovorili Europskom ombudsmanu izjavilo je da nije zaprimilo pritužbe izravno od osoba pogođenih operacijama Frontexa, u kojima su sudjelovala njihova nacionalna tijela, o navodnim povredama temeljnih prava.

[29] Grčki pučki pravobranitelj koji prima najveći broj pritužbi migranata i izbjeglica o kršenju njihovih prava na granicama EU-a, u usporedbi s drugim pučkim pravobraniteljima, u svojem je privremenom izvješću „Navodna vraćanja stranih državljana koji su stigli u Grčku koji su stigli u Grčku tražeći međunarodnu zaštitu” naveo da je od 15 pojedinačnih pritužbi o prisilnom vraćanju koje je istraživao 12 nevladinih organizacija i jedan odvjetnik koji djeluje u ime pojedinaca (<https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.en.recentinterventions.791674> [Poveznica]).

[30] Ured ombudsmana pregledao je nacrt provedbenih pravila na tržištu kapaciteta, koje je Frontex klasificirao kao povjerljive.

[31] S jedne strane, u obrascu za pritužbu upućuje se na Uredbu 2019/1896: „*pritužbe obrađuju povjerljivo od strane Frontexa i službenik za temeljna prava [...] podnositelji pritužbe moraju potvrditi da izričito ovlašćuju službenika za temeljna prava za otkrivanje [njihovih] identiteta i osobnih podataka (...) s relevantnim nacionalnim tijelima i institucijama za temeljna prava.*” S druge strane, u njemu se navodi: „*Ako odlučite ne dijeliti svoje osobne podatke, nadležna nacionalna tijela i institucija za ljudska prava mogu odbiti pritužbu.*”

[32] Prilog V. Uredbi 2019/1896



[33] Točka 4., „Mehanizam pritužbi”, Prilog V. Uredbi 2019/1896: „*Svaka osoba može podnijeti pritužbu kako bi prijavila sumnje da statutarno osoblje raspoređeno kao članovi timova krši pravila o upotrebi sile koja se primjenjuju na temelju ovog Priloga putem mehanizma za podnošenje pritužbi predviđenog u članku 111.*

[34] Tijekom sastanka s timom Ombudsmana privremeni službenik za temeljna prava uputio se na članak 111. stavak 8. Uredbe 2019/1896 i naveo da bi, ako član osoblja nacionalnog tijela nije poštovao pravila o upotrebi sile, Frontex trebao zatražiti od države članice da ukloni tog člana osoblja iz operacija Frontexa. Vidjeti izvješće sa sastanka o inspekcijskom pregledu na: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>.

[35] Od stupanja na snagu uredbe 4. prosinca 2020. kojom se uvodi mogućnost podnošenja pritužbe na propust djelovanja, i veljače 2021., kada je Ombudsmanu dostavljen odgovor, službenik za temeljna prava nije zaprimio pritužbu u vezi s propustom djelovanja. Vidjeti izvješće o inspekcijskom sastanku sa službenikom za temeljna prava: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>

[36] U skladu s člankom 111. stavkom 5. Uredbe 2019/1896. Vidjeti izvješće o inspekcijskom sastanku s privremenim službenikom za temeljna prava: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>

Istražni tim Ombudsmana pregledao je razmjenu informacija između službenika za temeljna prava, nacionalnih tijela za ljudska prava i nacionalnih tijela. Frontex je te dokumente smatrao povjerljivima.

Istražni tim Ombudsmana pregledao je završne odluke službenika za temeljna prava i završna izvješća o predmetima. Frontex je te dokumente smatrao povjerljivima.

[39] Članak 109. stavak 2. točka (b) Uredbe 2019/1896.

[40] Članak 111. stavak 6. Uredbe 2019/1896: „U slučaju registrirane pritužbe koja se odnosi na člana osoblja Agencije, službenik za temeljna prava izvršnom direktoru preporučuje odgovarajuće daljnje postupanje, uključujući stegovne mjere i, prema potrebi, upućivanje za pokretanje građanskog ili kaznenog postupka u skladu s ovom Uredbom i nacionalnim pravom. Izvršni direktor osigurava odgovarajuće daljnje postupanje i izvješćuje službenika za temeljna prava u utvrđenom roku i, prema potrebi, u redovitim vremenskim razmacima nakon toga, o nalazima, provedbi stegovnih mjera i daljnjem postupanju Agencije kao odgovor na pritužbu.”

[41] Člankom 228. UFEU-a predviđeno je da Europski ombudsman može rješavati pritužbe o slučajevima nepravilnosti u djelovanju institucija, tijela i agencija Unije, uz iznimku Suda Europske unije koji djeluje u svojoj sudbenoj ulozi.

[42] Članak 111. stavak 7.: Agencija poduzima daljnje mjere u vezi s tim pitanjem ako od dotične države članice nije zaprimljeno izvješće. Ako relevantna država članica u utvrđenom roku ne izvijesti ili dostavi samo neuvjerljiv odgovor, službenik za temeljna prava o tome



obavješćuje izvršnog direktora i upravni odbor.”

[43] U godišnjem općem izvješću Frontexa za 2018. spominje se jedan slučaj koji se odnosi na grčke vlasti. Službenik za temeljna prava nije primio povratne informacije od grčkih tijela u roku utvrđenom u važećim pravilima o mehanizmu za podnošenje pritužbi (šest mjeseci nakon slanja pritužbe). Službenik za temeljna prava zaključio je da ta situacija ugrožava učinkovitost mehanizma. Još jedna pritužba koja se odnosi na Grčku u tijeku je pred grčkim tijelima od studenoga 2019. Taj će se predmet zabilježiti kao zaključen u Godišnjem izvješću službenika za temeljna prava za 2020., u skladu s privremenom izjavom službenika za temeljna prava tijekom sastanka s timom Ombudsmana (vidjeti izvješće na: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>).

[44] Vidjeti izvješće s inspekcijskog sastanka Europskog ombudsmana na: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>

[45] Savjetodavni forum dao je preporuku u tu svrhu u svojem godišnjem izvješću za 2016.

[46] Članak 111. stavak 8. Uredbe 2019/1896.

[47] Vidjeti Prilog II. Odluci. Službenik za temeljna prava obradio je, primjerice, jednu nedopuštenu pritužbu u vezi s uvjetima s kojima se suočavaju migranti koji pristižu na otok Hios (Grčka) kao „izraz zabrinutosti”. Službenik za temeljna prava obavijestio je izvršnog direktora Frontexa o tim pitanjima te se obratio grčkim vlastima.

[48] Frontex je tijekom inspekcije Ombudsmana smatrao da izvješća za 2018., 2019. i 2020. nisu povjerljiva.

[49] Članak 109. stavak 4. Uredbe 2019/1896.

[50] Savjetodavni forum to je predložio i u svojem godišnjem izvješću za 2018.

[51] Služba za temeljna prava također je izvijestila Upravni odbor.

[52] Savjetodavni forum Frontexa 2018. izrazio je zabrinutost zbog dogovora za koji je utvrđeno da privremeno zamjenjuje službenika za temeljna prava tijekom razdoblja produljenog bolovanja, posebno u pogledu učinka na neovisnost službenika za temeljna prava i mogućih sukoba interesa. Upravni odbor, na temelju prijedloga izvršnog direktora, imenovao je savjetnika u privatnom uredu („kabinet”) izvršnog direktora privremenim službenikom za temeljna prava.

[53] Članak 109. stavak 6. Uredbe 2019/1896.

[54] Kako je navedeno u Prilogu V. Uredbi 2019/1896.

[55] Preispitivana u kontekstu inspekcije Ombudsmana. Frontex je izvješća proglasio „povjerljivima”.



[56] Na primjer, u jednom razdoblju od šest mjeseci službenik za temeljna prava izdao je pet izvješća o opažanju o operativnim planovima i deset o Frontexovim izvješćima o evaluacijama zajedničkih operacija.

[57] Temeljna prava i pravni operativni aspekti operacija u Egejskom moru, završno izvješće radne skupine Upravnog odbora Frontexa, 1. ožujka 2021.

[58]

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

[59] Prilog sadržava informacije o pritužbama koje je službenik za temeljna prava dostavio u godišnjim izvješćima službenika za temeljna prava za 2017., 2018. i 2019. Istražni tim Ombudsmana pregledao je ta izvješća. Frontex je izjavio da ta tri izvješća nisu povjerljiva. Svi preostali dokumenti koji se odnose na pritužbe, koje je proveo istražni tim Ombudsmana, proglašeni su povjerljivima.

[60] Frontex upotrebljava pojam „operacija ponovnog prihvata” za opisivanje operacija vraćanja migranata u zemlju njihova odlaska koja nije članica EU-a s kojom EU ima sporazum o „ponovnom prijehu” migranata.

[61] Arapski, engleski, francuski, urdu, Tigrinya, Pashtu, Farsi, španjolski, njemački, ruski, kurdski, srpski i albanski.