

Posebno izvješće Europskog ombudsmana u istrazi na vlastitu inicijativu OI/5/2012/BEH-MHZ koja se odnosi na Frontex

Posebno izvješće

Slučaj OI/5/2012/BEH-MHZ - **Otvoren** 06/03/2012 - **Preporuka** o 14/11/2013 - **Tematsko izvješće doneseno** 07/11/2013 - **Odluka donesena** 12/11/2013 - **Predmetna institucija** Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Zatvoreno poslije tematskog izvješća) |

Sažetak

Frontex [1] je odbio preporuku koju je Europski ombudsman dao nakon istrage njegove usklađenosti s normama o ljudskim pravima, a posebno sa zahtjevima Povelje o temeljnim pravima EU-a. Ombudsman Emily O'Reilly šalje ovo posebno izvješće Europskom parlamentu i traži njegovu potporu u ovom pitanju.

Rješavanje problema povezanih s imigracijom, a posebno izazova glede nezakonita ulaska, predstavlja glavne pravne i humanitarne izazove za EU. Gotovo je uvijek prisutna napetost između legitimnih interesa za kontrolu imigracije i humanitarnog zahtjeva za pružanje skloništa osobama koje nezakonito uđu u zemlju u iščekivanju pravne obrade njihovih zahtjeva za azil. Frontex, koji surađuje na prvoj liniji s tijelima pojedinih država članica, mora nastojati postići ravnotežu između tih proturječnih zahtjeva, što nije jednostavno. Neko vrijeme izražavala se zabrinutost za posljedice Frontexovih aktivnosti na ljudska prava, a ta se zabrinutost povećala kada je 2009. godine Povelja o temeljnim pravima EU-a postala pravno obvezujuća.

Europska unija odgovorila je na tu zabrinutost Uredbom iz 2011. [2] kojom se od Frontexa izričito zahtijeva da u svojem radu djeluje u skladu s Poveljom. Osim toga Uredba je od Frontexa zahtijevala donošenje administrativnih mjera radi promicanja, kao i nadzora, usklađenosti s Poveljom. Te su mjere obuhvaćale sastavljanje Kodeksa ponašanja za Frontexove operacije, imenovanje službenika za temeljna prava u Frontexu i osnivanje Savjetodavnog foruma o temeljnim pravima.

U ožujku 2012. tadašnji je europski ombudsman P. Nikiforos Diamandouros pokrenuo istragu na vlastitu inicijativu o Frontexovu napretku u ispunjivanju svojih obveza na temelju Povelje i Uredbe iz 2011. Ombudsman je pozvao civilno društvo i druge zainteresirane strane da daju svoj doprinos istrazi i na taj je poziv dobio 18 odgovora.

Ombudsman je ustvrdio [3] da je Frontex općenito ostvario prihvatljiv napredak u pristupu svojim obvezama na temelju Povelje i Uredbe. Međutim ombudsman je ustvrdio da Frontex



nema uspostavljen mehanizam kojim bi mogao riješiti pojedinačne slučajeve kršenja temeljnih prava koji su se navodno dogodili tijekom njegova rada. Ombudsman je nepostojanje unutarnjeg mehanizma za rješavanje pritužbi smatrao važnim nedostatkom Frontexovih mjera. S jedne strane nedostatak takvog mehanizma značio je da će Frontex biti manje svjestan zabrinutosti ili pritužbi glede svojeg djelovanja, dok s druge strane osobe koje su imale pritužbe nisu imale mogućnost da se njihovim pritužbama bavi izravno Frontex.

Ombudsman je Frontexu preporučio uspostavu mehanizma kojim bi se izravno mogao baviti pritužbama osoba koje tvrde da je Frontex prekršio njihova temeljna prava. Nažalost, Frontex nije prihvatio tu preporuku.

Ključni element stava koji je Frontex usvojio jest činjenica da je za pojedinačne slučajeve koji postaju predmet pritužbe u konačnici odgovorna određena država članica na čijem se teritoriju taj slučaj dogodio. Ombudsman ne prihvaća činjenicu da Frontex ne snosi odgovornost za radnje osoblja koje djeluje pod Frontexovim imenom. Ta se odgovornost ponekad može podijeliti s pojedinom državom članicom, ali nije održivo da Frontex ne snosi nikakvu odgovornost te da se stoga ne bi trebao baviti pritužbama koje proizlaze iz radnji u kojima sudjeluje.

Ombudsman dijeli stajalište s Parlamentarnom skupštinom Vijeća Europe (PACE) koja je u travnju 2013. donijela rezoluciju pod nazivom „Frontex: odgovornosti povezane s ljudskim pravima” [4]. Parlamentarna skupština Vijeća Europe u svojoj je rezoluciji pozvala EU da osigura usklađenost svojih država članica i Frontexa s njihovim obvezama koje se odnose na ljudska prava, između ostalog, „*uspostavljanjem mehanizma za rješavanje pritužbi za pojedince koji smatraju da je Frontex prekršio njihova prava*”. U svojem izvješću namijenjenom PACE-ovu Odboru za migracije, izbjeglice i raseljene osobe izvjestitelj Vijeća Europe primijetio je da je Frontexov stav „*prečac i neće biti valjan u procjeni Suda*”. Izvjestitelj je zaključio da Frontex mora uspostaviti mehanizam za rješavanje pritužbi za osobe na koje su utjecale Frontexove aktivnosti [5].

Ombudsman traži potporu Europskog parlamenta u uvjeravanju Frontexa da djeluje u skladu s preporukom o uspostavi vlastita mehanizma za rješavanje pritužbi.

Pozadina istrage na vlastitu inicijativu

1. Članak 228. Ugovora o funkcioniranju Europske unije ovlašćuje Europskog ombudsmana da vodi istrage na vlastitu inicijativu o aktivnostima institucija, tijela, ureda ili agencija Unije.

2. Dana 1. prosinca 2009., na temelju stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, Povelja o temeljnim pravima EU-a postala je pravno obvezujuća za Frontex, specijaliziranu agenciju EU-a koja promiče, koordinira i razvija upravljanje vanjskim granicama EU-a. Puni naziv agencije jest „Europska agencija za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije”. Frontexova područja aktivnosti, između ostalih, obuhvaćaju koordinaciju zajedničkih operacija, osiguravanje kapaciteta za brzi odgovor u obliku timova europskih graničnih čuvara te pomaganje državama članicama u zajedničkim operacijama povratka.



3. Dana 25. listopada 2011. Europski parlament i Vijeće donijeli su Uredbu 1168/2011/EU („Uredba“) [6] koja izričito predviđa Frontexovo obavljanje zadataka u potpunom skladu s Poveljom o temeljnim pravima. Uredba od Frontexa zahtijeva uspostavu određenih administrativnih mehanizama i instrumenata za promicanje i nadzor usklađenosti s njegovim obvezama s obzirom na poštovanje temeljnih prava.

4. S obzirom na novi pravni okvir i zanimanje koje je civilno društvo iskazalo za upravljanje EU-a vanjskim granicama uključujući njegovu dimenziju temeljnih prava, Ombudsman je smatrao korisnim, istragom na vlastitu inicijativu, zatražiti razjašnjenje načina na koji Frontex provodi gore navedene odredbe.

Predmet istrage

5. Ombudsman je od Frontexa zatražio da ga obavijesti o svojem stavu o nizu pitanja: Frontexovoj strategiji o temeljnim pravima, Savjetodavnom forumu i ulozi Frontexova službenika za temeljna prava („FRO“) [7] ; Planu djelovanja za provedbu strategije; Frontexovu Kodeksu ponašanja te mogućnosti prekida i/ili obustave operacija.

6. Što se tiče službenika za temeljna prava, Ombudsman je, među ostalima, postavio Frontexu sljedeće pitanje:

„Predviđa li Frontex da bi službenik za temeljna prava mogao biti nadležan za zaprimanje pritužbi pojedinaca koje se odnose na poštovanje temeljnih prava od strane država članica i/ili Frontexa?“

Istraga

7. Dana 6. ožujka 2012. Ombudsman je otvorio istragu na vlastitu inicijativu i od Frontexa zatražio da do 31. svibnja 2012. dostavi mišljenje, što je Frontex učinio 17. svibnja 2012.

8. Dana 18. lipnja 2012. Ombudsman je u pogledu predmeta istrage prosljedio Frontexovo mišljenje Agenciji za temeljna prava (u daljnjem tekstu „FRA“) i pozvao je da dostavi svoje komentare do 30. rujna 2012. FRA je poslala svoje komentare 26. rujna 2012.

9. Uzimajući u obzir zanimanje civilnog društva za istragu, Ombudsman je također smatrao prikladnim i korisnim pozvati ostale zainteresirane strane, točnije nevladine organizacije i druge organizacije specijalizirane u području obuhvaćenom istragom, da dostave zapažanja o Frontexovu mišljenju. Mišljenje je objavljeno na Ombudsmanovoj internetskoj stranici 19. srpnja 2012., a rok za dostavu zapažanja bio je 30. rujna 2012.

10. Ombudsman je zaprimio ukupno 18 doprinosa od međunarodnih organizacija, nevladinih organizacija, nacionalnog pučkog pravobranitelja i pojedinaca [8] .

11. Ombudsman je 9. travnja 2013. izradio nacrt preporuke namijenjen Frontexu koji je sadržavao popis od 13 preporučenih radnji povezanih s pitanjima obuhvaćenima njegovom istragom na vlastitu inicijativu. Frontex je 25. lipnja 2013. dostavio svoje detaljno mišljenje o Ombudsmanovu nacrtu preporuke.

Ombudsmanova analiza i zaključci



Preliminarna primjedba

12. Ovo posebno izvješće bavi se samo ulogom službenika za temeljna prava (FRO). Ostalim pitanjima iznesenim u istrazi na vlastitu inicijativu, na koja je Frontex pružio uglavnom zadovoljavajuće odgovore, bavi se odvojeno u Ombudsmanovoj odluci o zatvaranju istrage.

13. Sljedeći odjeljak izvješća donosi sažetak Frontexova odgovora u vezi s ulogom službenika za temeljna prava na Ombudsmanovo pismo o otvaranju istrage na vlastitu inicijativu i zapažanja zainteresiranih strana. Nakon ovog odjeljka slijedi objašnjenje razloga za Ombudsmanov nacrt preporuke.

Argumenti koje je Frontex iznio Ombudsmanu i zapažanja zainteresiranih strana u vezi s ulogom službenice za temeljna prava

14. Frontex je objasnio da je službenica za temeljna prava imenovana u prosincu 2012 [9] . Službenica za temeljna prava neovisna je članica osoblja koja obavlja nadzornu ulogu i podnosi izvješće izravno Upravnom odboru. Ona također redovito podnosi izvješće Savjetodavnom forumu („CF”) i izvršnom direktoru koji je ovlašten za imenovanje.

15. Službenica za temeljna prava i Savjetodavni forum imaju pristup svim informacijama koje se odnose na poštovanje temeljnih prava i njihove se aktivnosti nadopunjuju. Dok službenica za temeljna prava obavlja nadzornu funkciju, Savjetodavni forum pruža strateško vodstvo i prikuplja informacije. Zadaci službenice za temeljna prava obuhvaćaju primjerice pridonosenje učinkovitom nadzornom mehanizmu te uspostavu i čuvanje evidencije o mogućim kršenjima temeljnih prava.

16. Što se tiče utvrđivanja mogućih povreda temeljnih prava, Frontex je uputio na detaljni unutarnji postupak i istaknuo važnost i. obveza izvješćivanja za sve sudionike i mogućnosti izvješćivanja za treće osobe; ii. načina na koji se pristupa prijavljenim informacijama u agenciji te iii. procjene informacija koju obavljaju dotične interesne skupine. Frontex je smatrao da će njegov općeniti pristup koji obuhvaća utvrđivanje i sprečavanje mogućih povreda omogućiti prikladan odgovor na takve povrede te je u tom smislu istaknuo važnost specijaliziranog osposobljavanja.

17. Što se tiče pitanja mehanizma za rješavanje pritužbi osoba na koje su utjecale povrede temeljnih prava, Frontex je ukazao na mogućnost trećih osoba da mu prijavljuju moguće povrede. Također je naglasio da će se baviti svakom pritužbom o povredi temeljnih prava i da će „na odgovarajući način razmotriti” takve pritužbe. Frontex je istodobno istaknuo da nije ovlašten za donošenje odluka o pojedinačnim slučajevima budući da su oni u nadležnosti dotične države članice.

18. Što se tiče mjera koje Frontex može poduzeti u slučaju otkrivanja povreda temeljnih prava, izjavio je da može na primjer „*uputiti pisma kojima izražava zabrinutost ili pisma upozorenja*



dotičnim državama članicama, raspraviti o pitanju na razini Upravnog odbora ili podnijeti izvješće Komisiji, povući ili smanjiti financijsku potporu, poduzeti disciplinske mjere te obustaviti ili prekinuti operacije, pri čemu je prekid zadnje rješenje .” Frontex je dodatno objasnio da zbog složenosti operacija koje obuhvaćaju niz političkih i operativnih pitanja neće uvijek biti prikladno obustaviti ili prekinuti operaciju, a izvršni direktor mora donijeti odluku na temelju izvješća koja mu je podnijelo Frontexovo osoblje.

19. Frontex je izjavio da se odgovor na pitanje je li službenica za temeljna prava mogla zaprimiti pritužbe pojedinaca koje se odnose na poštovanje temeljnih prava očekuje tek nakon potpunog određivanja nadzornog mehanizma.

20. U svojim zapažanjima niz zainteresiranih strana izrazio je zabrinutost zbog trenutnog nedostatka učinkovita mehanizma za rješavanje pritužbi s obzirom na Frontexove operacije. Zainteresirane strane istodobno su naglasile Frontexovu potrebu za osiguravanjem takvog mehanizma zajedno s učinkovitim sustavima za nadzor i izvješćivanje (vidi posebno doprinose organizacija Caritas Europa, Amnesty International, Odbora Meijers, Crvenog križa, neovisnih nadzornih odbora, Europske mreže pravnih stručnjaka (Trans Europe Experts), Isusovačke službe za izbjeglice te grčkog pučkog pravobranitelja). Neki sudionici također su ukazali na nedostatak jasnoće u pogledu sredstava koja su dostupna službenici za temeljna prava za učinkovito nadgledanje poštovanja temeljnih prava ili su zauzeli stajalište da uloga službenice za temeljna prava nije dostatna za tu svrhu.

Ombudsmanova procjena koja dovodi do nacrtu preporuke

21. Članak 26.a stavak 1. Uredbe o Frontexu predviđa da Frontex, kako bi se uskladio sa svojom obavezom promicanja i poštovanja temeljnih prava, u svim svojim aktivnostima treba uspostaviti učinkovit mehanizam za nadzor poštovanja temeljnih prava.

22. Na temelju pozadine ove obveze Ombudsman je ispitao Frontexov stav o i. mogućem mehanizmu za podnošenje pritužbi o povredama temeljnih prava koje su počinili Frontex i/ili države članice te ii. ulozi službenice za temeljna prava (FRO) u tom pogledu. U tom smislu Ombudsman je uzeo u obzir Frontexovu izjavu u njegovu mišljenju da će službenica za temeljna prava imati aktivnu ulogu u uspostavi stvarnog mehanizma za nadzor poštovanja temeljnih prava.

23. Ombudsman se nije složio s Frontexovim stajalištem da je uspostava sustava izvješćivanja i/ili informiranja o kršenjima temeljnih prava dovoljna za osiguravanje potpune usklađenosti s njegovim obvezama povezanim s temeljnim pravima. Naprotiv, obveze izvješćivanja i mehanizmi za rješavanje pritužbi ne predstavljaju alternativu. Umjesto toga oni predstavljaju dodatna sredstva koja jamče učinkovitu zaštitu temeljnih prava.

24. Nadalje disciplinske mjere same po sebi nisu dovoljne za osiguranje usklađenosti s temeljnim pravima.



25. Na kraju, Ombudsman razumije da Frontex za svaku operaciju imenuje službenika za koordinaciju (FCO) koji nadzire provedbu operativnog plana i Kodeksa ponašanja te tako ima ključnu ulogu u praćenju izvješćivanja o ozbiljnim događajima. Međutim prema Ombudsmanovu mišljenju to ne isključuje potrebu za autentičnim mehanizmom za rješavanje pritužbi koji je otvoren za sve koji su uključeni, to jest za sudionike u operacijama koji su obvezni podnijeti izvješće prema pravilima EU-a ili nacionalnim pravilima te za osobe na koje povrede izravno utječu, kao i za one koji ih uoče i požele podnijeti pritužbu u javnom interesu (novinari, nevladine organizacije itd.).

26. Ombudsman je stoga ponovno istaknuo važnost uspostave učinkovita mehanizma za rješavanje pritužbi u Frontexu.

27. Prema Ombudsmanovu mišljenju, u skladu s ovom procjenom mogu postojati valjani razlozi da službenica za temeljna prava razmotri rješavanje pojedinačnih pritužbi o povredama temeljnih prava.

28. Rješavanje pritužbi koje se odnose na aktivnost zaposlenika države članice, što obavlja službenica za temeljna prava, moglo bi značiti prijenos pritužbi nadležnom tijelu države članice ili nacionalnom pučkom pravobranitelju koji nadzire to tijelo. U tom smislu Ombudsman je uzeo u obzir prijedlog *grčkog pučkog pravobranitelja* o zajedničkim operacijama i pilot-projektima koje Frontex provodi zajedno s grčkim tijelima i u kojem navodi da bi trebalo uspostaviti nadzorni mehanizam za kršenja temeljnih prava na razini EU-a radi „*istrage i sprečavanja povreda temeljnih prava*”.

29. Što se tiče pritužbi o ponašanju Frontexova osoblja, Ombudsman je podsjetio da su timovi europskih graničnih čuvara sastavljeni ne samo od predstavnika država članica već i od Frontexovih predstavnika. Ombudsman je mogao prihvatiti činjenicu da članovi Frontexova osoblja nisu kvalificirani za obavljanje funkcije granične kontrole i da su postavljeni samo za zadatke koordinacije radi poticanja suradnje između države članice domaćina i država članica koje sudjeluju, ali je smatrao da to ne može odriješiti Frontex odgovornosti za radnje njegova osoblja pri izvršavanju koordinacijske uloge.

30. S obzirom na gore navedenu analizu Ombudsman je izradio sljedeći nacrt preporuke namijenjen Frontexu:

Frontex treba razmotriti poduzimanje bilo kakvog mogućeg djelovanja kako bi službenici za temeljna prava omogućio da razmotri rješavanje pritužbi o povredama temeljnih prava u svim Frontexovim aktivnostima koje podnose osobe na koje povrede pojedinačno utječu kao i pritužbi u javnom interesu.

Argumenti izneseni Ombudsmanu nakon nacрта preporuke

31. Frontex je u svojem detaljnom mišljenju izjavio da je odgovoran za aktivnosti u okviru svoje nadležnosti, ali da ne može odgovarati za samostalna djelovanja država članica. Što se tiče



posebno službenice za temeljna prava, Frontex je izložio da njezina nadležnost kako je definirana Uredbom ne obuhvaća rješavanje vanjskih i pojedinačnih pritužbi jer službenica za temeljna prava nema izvršne ovlasti. Umjesto toga u tom su području nadležne druge institucije (kao što su nacionalni sudovi i sudovi EU-a).

32. Frontex je dodao da službenica za temeljna prava u ovoj fazi ojačava sustav za rješavanje izvješća o događajima koja podnose sudionici u aktivnostima koje Frontex koordinira i zajedno s drugim Frontexovim subjektima procjenjuje navodne povrede temeljnih prava te stvara arhivu izvješća o događajima.

33. Službenica za temeljna prava koristi se nekolicinom vanjskih izvora informacija kako bi podržala svoj nadzor temeljnih prava. To u praksi znači da su dodatne informacije o mogućim povredama razmijenjene u javnom interesu već uzete u obzir u aktivnostima službenice za temeljna prava i uključene u izvješće, kako je navedeno u Uredbi o Frontexu.

34. Stoga se pritužbe koje se izravno odnose na Frontexove aktivnosti mogu smatrati izvorom dodatnih informacija i potaknuti nadzorne aktivnosti.

Ombudsmanova procjena nakon nacрта preporuke

35. Polazišna točka Ombudsmanove procjene jest, kako je Frontex s pravom istaknuo u svojem detaljnom mišljenju, činjenica da je Frontex odgovoran za aktivnosti u okviru svoje nadležnosti, ali ne i za samostalna djelovanja država članica.

36. Međutim ova teoretska podjela odgovornosti za moguće povrede temeljnih prava na granicama EU-a ne dovodi u pitanje činjenicu da Frontexova misija obuhvaća koordinaciju zajedničkih operacija koje uključuju njegovo osoblje kao i osoblje jedne ili više država članica. Ombudsman prihvata Frontexov podnesak da mali broj članova njegova osoblja zaista sudjeluje u operativnim aktivnostima u tom području. Međutim ostaje činjenica da se na granicama nalazi velik broj gostujućih službenika koje postavljaju države članice i koji, prema Ombudsmanovim saznanjima, nose vrpce oko rukava s natpisom „Frontex” [10] .

37. Prirodan i opravdan zaključak koji mogu donijeti osobe na koje utječe Frontexova operacija jest taj da službenik koji nosi takvu vrpcu oko rukava djeluje pod Frontexovom nadležnošću. Osobe na koje utječe Frontexova operacija uglavnom su pod stresom i ranjive su te se od njih nikako ne može očekivati da istražuju ono što je bez sumnje složena raspodjela odgovornosti. Čini se logičnim da će te osobe smatrati Frontex prvim mjestom za ponošenje pritužbi o povredi svojih temeljnih prava.

38. Imajući na umu podjelu odgovornosti kako je utvrđeno u Frontexovu detaljnom mišljenju, moguće je predvidjeti sljedeće scenarije o pritužbama: i. pritužbe o ponašanju Frontexovih članova osoblja za koje Frontex mora preuzeti odgovornost [11] ; ii. pritužbe o ponašanju službenika koji nisu članovi Frontexova osoblja uključujući gostujuće službenike koji djeluju pod nadležnošću odgovarajuće države članice, ali nose Frontexovu vrpcu oko rukava; iii. pritužbe o



organizaciji, izvedbi ili posljedicama zajedničke operacije koje se ne odnose na ponašanje određenih pojedinaca.

39. Jasno je da bi se Frontex, s obzirom na sadržaj, trebao baviti prvom kategorijom slučaja. Što se tiče druge kategorije, Frontex se ne bi mogao baviti tim sadržajem. Međutim mogao bi pomagati podnositeljima pritužbi brzim prosljeđivanjem pritužbi nadležnom tijelu dotične države članice/dotičnih država članica kao što je primjerice nacionalni pučki pravobranitelj. Što se tiče treće kategorije, odgovarajuća Frontexova reakcija ovisila bi o određenoj pritužbi. U svakom slučaju jasno je da se Frontex nalazi u boljem položaju od potencijalnog podnositelja pritužbe u utvrđivanju tko bi trebao biti odgovoran za pružanje odgovora na sadržaj pritužbe. U tom smislu Ombudsman navodi da je Frontex u svojem detaljnom mišljenju o nacrtu preporuke započeo promicati brzu obradu potencijalnih pritužbi koje podnose migranti s odgovarajućim tijelima države članice tijekom zajedničkih operacija.

40. Frontex je u svojem detaljnom mišljenju ukazao na svoj sustav izvješćivanja o događajima i izjavio da se zaprimljene pritužbe mogu smatrati izvorom informacija i potaknuti nadzorne aktivnosti. Nadalje Frontex je ukazao na mogućnost poduzimanja stegovnih mjera. Ombudsman ponavlja da, u skladu s procjenom navedenom u nacrtu preporuke (vidi gornje odlomke 29. – 30.), za ove mehanizme treba smatrati da nadopunjuju, a ne zamjenjuju mehanizam za rješavanje pritužbi.

41. Kao što je Frontex istaknuo, točno je da druge institucije poput sudova EU-a i nacionalnih sudova jesu ili bi mogle biti nadležne za rješavanje pritužbi. Međutim Ombudsmanu je vrlo teško zamisliti kako bi se prava osoba na koja se obično odnose Frontexove operacije, uključujući migrante koje se presreće, mogla provesti sudskim postupkom s obzirom na obveze koje se odnose na vrijeme, pravno zastupanje i troškove koji su uglavnom uključeni u takve postupke kao i pravila o procesnoj legitimaciji.

42. Također je točno da Europski ombudsman ima ovlast za rješavanje pritužbi protiv Frontexa koje je podnio bilo tko, čak i ako je pritužbu podnijela osoba koja nije državljanin ili nema prebivalište u EU-u, Ombudsman može iskoristiti svoju ovlast vlastite inicijative.

43. Međutim ostaje činjenica da bi Frontex bio prvo logično mjesto za podnošenje pritužbi. U skladu s Ombudsmanovim dosljednim stajalištem svaka institucija koja je u čestom kontaktu s osobama koje imaju razlog za pritužbu trebala bi osigurati mehanizam prve linije za rješavanje pritužbi koji omogućuje brzo pristupanje i rješavanje njihovih problema prije nego što se, u slučaju da je rješenje neuspješno, obrate drugim mehanizmima kao što su pučki pravobranitelji i sudovi.

44. U ovom je smislu moguće upućivanje na Europsku investicijsku banku (EIB) koja je uz poticaj Europskog parlamenta pristala uspostaviti mehanizam prve linije za rješavanje pritužbi osoba na koje utječu projekti koje financira EIB. Ovaj sporazum, koji je sadržan u Memorandumu o razumijevanju između Banke i Europskog ombudsmana, dobro funkcionira i poboljšao je ugled Banke i Unije u međunarodnoj zajednici za razvoj. Frontexovo prihvaćanje uspostave mehanizma prve linije za rješavanje pritužbi bilo bi učinkovito za Frontex, ali i u



interesu ugleda Europske unije u području temeljnih prava.

45. Ombudsman smatra da bi s obzirom na njezinu ulogu i funkcije bilo prirodno da je službenica za temeljna prava osoba kojoj se upućuju pritužbe podnesene Frontexu.

46. Ombudsman u tom smislu uzima u obzir Frontexovo stajalište da rješavanje pritužbi nije u nadležnosti službenice za temeljna prava kako je definirano Uredbom. Ombudsman je iznenađen ovim stavom budući da članak 26.a stavak 3. Uredbe, osim što navodi da on/ona redovito podnosi izvješće i na taj način pridonosi mehanizmu za nadzor temeljnih prava, ne spominje funkcije i dužnosti službenika za temeljna prava. U stvari, čini se da su dužnosti službenika za temeljna prava definirane odgovarajućom obavijesti o slobodnom radnom mjestu koju je Frontex objavio u travnju 2012.

47. Ombudsman smatra da bi opće ovlasti službenice za temeljna prava navedene u članku 26.a stavku 3. Uredbe o Frontexu omogućile Frontexu da službenici za temeljna prava dodijeli ovlast za rješavanje pojedinačnih pritužbi.

48. Činjenica da službenica za temeljna prava „nema izvršne ovlasti” ni na koji način ne ometa rješavanje pritužbi. U stvari, zadaci i dužnosti službenice za temeljna prava, kako su opisani u obavijesti o slobodnom radnom mjestu, gotovo joj dodjeljuju ovlasti koje bi bile potrebne za rješavanje pritužbi. Oglas o slobodnom radnom mjestu stoga je predvidio da bi službenica za temeljna prava trebala, između ostalog, utvrditi korektivne mjere koje se odnose na moguće povrede temeljnih prava i pridonijeti drugim pitanjima povezanim s temeljnim pravima u Frontexu.

49. Ombudsman također navodi da sposobnosti i kvalifikacije trenutačne službenice za temeljna prava omogućuju njezino učinkovito rješavanje pritužbi.

50. Na kraju, Ombudsman naglašava da bi iskustvo mehanizma za rješavanje pritužbi koji upotrebljava Europska investicijska banka moglo predstavljati vrijedan izvor inspiracije za Frontex. Ombudsman se obratio odgovarajućim EIB-ovim službama koje su spremne pružiti pomoć i savjete u tom pogledu. Ombudsman je također spreman pružiti suradnju vlastitih službi i koristiti dobro utvrđene kanale za suradnju unutar Europske mreže pučkih pravobranitelja koja se sastoji od pučkih pravobranitelja i sličnih tijela u 28 država članica i šire.

51. S obzirom na gore navedeno Ombudsman smatra da Frontex, kako bi ispunio svoje odgovornosti povezane s temeljnim pravima u skladu s načelima dobre uprave, treba uspostaviti mehanizam za rješavanje pritužbi. Ta se uloga može dodijeliti službenici za temeljna prava za koju u skladu s tim treba osigurati sredstva. S obzirom na važnost ovog pitanja za osobe na koje utječu operacije koje koordinira Frontex, Ombudsman traži pomoć Parlamenta u tom pogledu.

Ombudsmanova preporuka



Ombudsman stoga Frontexu daje sljedeću preporuku:

Frontex treba uspostaviti mehanizam za rješavanje pritužbi o povredama temeljnih prava u svim zajedničkim operacijama koje imaju oznaku Frontexa. Mehanizam treba zaprimati pritužbe osoba koje tvrde da ih se to osobno tiče ili koje podnose pritužbu u javnom interesu. Ta se uloga može dodijeliti službenici za temeljna prava za koju u skladu s tim treba osigurati sredstva.

Europski parlament u skladu s tim može razmotriti donošenje rezolucije.

Emily O'Reilly

Sastavljeno u Strasbourgu dana 07/11/2013

[1] Frontex (Europska agencija za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije) osnovan je 2004. godine.

[2] Uredba 1168/2011/EU

[3] Ombudsmanov nacrt preporuke u ovoj istrazi dostupan je na <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/49848/html.bookmark>
[Poveznica]

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

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

[6] Uredba (EU) br. 1168/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 2007/2004 o osnivanju Europske agencije za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije, SL 2011 L 304, str. 1.

[7] Članak 26.a Uredbe glasi kako slijedi:

„ 1. Agencija sastavlja i dalje razvija i provodi svoju strategiju za temeljna prava. Agencija uspostavlja učinkovit mehanizam kojim prati poštovanje temeljnih prava u svim aktivnostima Agencije.

2. Agencija osniva savjetodavni forum koji pomaže izvršnom direktoru i Upravnom odboru u stvarima temeljnih prava. Agencija poziva Europski azilni ured za potporu, Agenciju za temeljna prava, Visokog predstavnika Ujedinjenih naroda za izbjeglice i druge odgovarajuće organizacije, da sudjeluju u Savjetodavnom forumu. Upravni odbor, na prijedlog izvršnog direktora, odlučuje



o sastavu i načinu rada Savjetodavnog foruma i modalitetima prijenosa podataka Savjetodavnom forumu.

Sa Savjetodavnim forumom savjetuje se o daljnjem razvoju i provedbi strategije za temeljna prava, Kodeksu postupanja i zajedničke osnove nastavnog plana.

Savjetodavni forum priprema godišnje izvješće o svojim aktivnostima. To je izvješće dostupno javnosti.

3. Upravni odbor imenuje osobu zaduženu za temeljna prava koja mora imati potrebne kvalifikacije i iskustvo u području temeljnih prava. Pri obavljanju svojih zadaća u svojstvu službenika za temeljna prava mora biti nezavisan i izravno izvješćivati Upravni odbor i Savjetodavni forum. Svoja izvješća predaje redovito i na taj način pridonosi mehanizmu za praćenje poštovanja temeljnih prava. ”

[8] Nakon dobivene suglasnosti sudionika zaprimljeni doprinosi objavljeni su na Ombudsmanovoj internetskoj stranici.

[9] Na temelju priopćenja za javnost objavljenog na Frontexovoj internetskoj stranici, Frontex je 27. rujna 2012. imenovao gđu Inmaculadu Arnaez Fernandez svojom prvom službenicom za temeljna prava. Vidi

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

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

[11] Članak 41. stavak 3. Povelje o temeljnim pravima.