

*Prijevod ove stranice generiran je strojnim prevođenjem [Poveznica]. Strojno prevedeni tekstovi mogu sadržavati pogreške koje mogu narušiti jasnoću i točnost. Europski ombudsman ne prihvata 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/9/2014/MHZ - Prijedlozi za unapređenje nadzora Frontexovih zajedničkih operacija vraćanja**

Odluka

**Slučaj OI/9/2014/MHZ - Otvoren 20/10/2014 - Odluka donesena 04/05/2015 - Predmetna institucija** Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu ( Nije utvrđen nepravilan rad uprave ) |

Migracijska politika EU-a uključuje dobrovoljno ili prisilno vraćanje ilegalnih imigranata iz zemalja izvan EU-a (tražitelja azila čiji su zahtjevi odbijeni i osoba bez valjane dozvole boravka) u zemlju njihova podrijetla. Zajedničke operacije vraćanja po svojoj prirodi potencijalno mogu uključivati ozbiljna kršenja temeljnih prava. Ovom se istragom na vlastitu inicijativu želi razjasniti kako Frontex kao koordinator zajedničkih operacija vraćanja osigurava poštovanje temeljnih prava i ljudsko dostojanstvo pojedinaca koje se vraća.

Ombudsmanica je dobila stajalište Frontexa i njegova službenika za temeljna prava, pregledala Frontexove spise i zaprimila informacije od članova Europske mreže pučkih pravobranitelja, Agencije Europske unije za temeljna prava, Agencije UN-a za izbjeglice i brojnih nevladnih organizacija. Ustanovila je da usprkos tome što je dosta već učinjeno, Frontex mora poboljšati transparentnost svog rada u sklopu zajedničkih operacija vraćanja, doraditi svoj kodeks ponašanja u područjima poput zdravstvenih pregleda i upotrebe sile, te u većoj mjeri uključiti države članice u postupak. Frontex mora učiniti sve što je u njegovoj moći za promicanje neovisnog i učinkovitog nadzora zajedničkih operacija vraćanja.

Ombudsmanica je svoju istragu završila serijom prijedloga Frontexu o načinima daljnog unapređenja njegovih operacija na tom području.

## **Kontekst istrage**



1. Migracijska politika EU-a uključuje dobrovoljno ili prisilno vraćanje nezakonitih migranata iz trećih zemalja u njihove zemlje podrijetla. Obama koje su iscrpile sve zakonite mogućnosti za legitimizaciju boravka u državi članici EU-a dostavlja se odluka nacionalnih tijela kojom im se nalaže da se vrate, obično u njihove zemlje podrijetla. Oni koji ne odlaze dobrovoljno podliježu operacijama prisilnog vraćanja. Operacije prisilnog vraćanja mogu biti *nacionalne*, odnosno njima upravlja jedna država članica, ili *zajedničke* operacije vraćanja koje koordinira, sufinancira ili u potpunosti financira Frontex, pri čemu sudjeluje nekoliko država članica (tako zvane zajedničke operacije vraćanja ili zajedničke operacije vraćanja). Direktiva EU-a o vraćanju [1], Uredba o Frontexu [2] i Kodeks ponašanja za zajedničke operacije vraćanja koje koordinira Frontex [3] relevantni su pravni instrumenti.

2. Operacije prisilnog vraćanja po samoj svojoj prirodi mogu uključivati teška kršenja temeljnih prava. Ombudsmanica je stoga odlučila pokrenuti istragu na vlastitu inicijativu kako bi se pojasnilo kako Frontex, kao koordinator zajedničkih operacija za ljudska prava, osigurava poštovanje temeljnih prava i ljudskog dostojanstva povratnika tijekom tih operacija (uključujući prije odlaska; u letu; predaja povratnika u zemlji odredišta). Iako države članice provode veliku većinu operacija prisilnog vraćanja, Frontex je do siječnja 2015. koordinirao 267 zajedničkih operacija vraćanja zračnim putem, čime je vraćeno 13633 osoba.

3. Konkretno, ombudsmanica je u svojoj istrazi željela utvrditi ima li prostora za:

- Veća **jasnoća** u pogledu toga što bi Frontex mogao i trebao konkretno učiniti u slučaju kršenja temeljnih prava kojima se prijeti da će se dogoditi ili da će se dogoditi tijekom ZRO-a.
- **Učinkovitije** praćenje [4] (samo oko polovice zajedničkih operacija koje su dosad provedene uključivale su neovisne promatrače koji su fizički prisutni na plovilu).
- **Sveobuhvatnije** praćenje: nacionalni pučki pravobranitelji, od kojih su neki odgovorni za praćenje, pozvani su da podijele svoja iskustva.
- Veća **suradnja** među nadzornim tijelima (trenutačno postoje zajedničke operacije vraćanja u kojima nekoliko nacionalnih promatrača prati „njihovog“ povratnika. Upitno je je li to udvostručavanje nužno ili učinkovito).
- **Transparentnije** praćenje (u vezi s načinom na koji Frontex uzima u obzir izvješća koja sastavljaju promatrači).

Od pokretanja ove istrage situacija u vezi s onima koji žele ući u EU postala je još očajnija. Osim potrebe suočavanja s užasnim tragedijama tisuća ljudi koji su izgubili živote pokušavajući prijeći Sredozemno more, aranžmani za povratak pojedinaca za koje se utvrđi da ne ispunjavaju uvjete za pravo na ostanak bit će pod sve većim pritiskom. Europska komisija najavila je 20. travnja 2015. [5] *akcijski plan u deset točaka o migracijama* koji je uključivao, u točki 8., „Uspostava novog programa vraćanja za brzo vraćanje nezakonitih migranata koji koordinira Frontex iz najizloženijih država članica“. S obzirom na pojačanu ulogu predloženu za Frontex, ova istraga na vlastitu inicijativu postala je još važnija i hitnija.

## Istraživačka istražnica



4. Ombudsmanica je pokrenula tu istragu tražeći od Frontexa da odgovori na niz pitanja [6]. Zatim je provela inspekciju spisa Frontexa za zajedničku operaciju u njegovu sjedištu u Varšavi. [7]
5. Budući da mnogi nacionalni pučki pravobranitelji imaju ulogu u ZRO-ovima, bilo kao tijela za praćenje ili kao tijela za rješavanje pritužbi, Europski ombudsman zatražio je od članova Europske mreže pučkih pravobranitelja njihov doprinos. Primila je i objavila odgovore Odbora za predstavke njemačkog Bundestaga, regionalnog pučkog pravobranitelja njemačke savezne zemlje Schleswig-Holstein i 19 nacionalnih pučkih pravobranitelja od: Belgija, Bugarska, Cipar, Češka, Danska, Estonija, Finska, Mađarska, Irska, Latvija, Litva, Malta, Nizozemska, Poljska, Slovačka, Švedska, Slovenija i Španjolska [8]
6. Nakon što je primio primjedbe Frontexa [9] Ombudsman je pokrenuo ciljano savjetovanje s javnim institucijama i organizacijama civilnog društva aktivnima u zaštiti prava migranata. Primila je i objavila odgovore Agencije Europske unije za temeljna prava (FRA), Europskog udruženja za ljudska prava (EHRA), Međunarodne komisije pravnika (ICJ), belgijskog Saveznog migracijskog centra, Globalnog projekta zadržavanja, Isusovačke službe za izbjeglice i Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (Ured za Europu) [10].
7. U odluci Europskog ombudsmana taj se materijal uzima u obzir.

## Povratne informacije Frontexa

8. Ombudsmanica je Frontexu postavila 13 detaljnih pitanja koja obuhvaćaju i. postupanje s povratnicima (uključujući odluke o sposobnosti za putovanje, odgovornost za dobrobit povratnika, standarde ponašanja pratitelja [11], rješavanje pritužbi i poštovanje Povelje EU-a o temeljnim pravima), ii. praćenje zajedničkih operacija za ljudska prava (među ostalim o pristupu promatrača informacijama, razmjeni najboljih praksi, takozvanom „reprezentativnom praćenju“ i praćenju faze nakon vraćanja) i iii. izvješćivanje o zajedničkim operacijama za temeljna prava (uključujući stajališta Frontexova službenika za temeljna prava i informacije o izvješćima putem Frontexova sustava za izvješćivanje o ozbiljnim incidentima).
9. Kad je riječ o odlukama o sposobnosti za putovanje, Frontex je uputio na članak 5.2. svojeg Kodeksa ponašanja za zajedničke operacije vraćanja, u kojem se navodi da su „u razumnom roku prije ZRO-a nadležna tijela država članica dužna pružiti liječnički pregled povratnika (...) ako ima poznato zdravstveno stanje ili ako je potrebno liječenje.“ Liječnik kojeg je država članica koja organizira organizaciju dodijelila ZRO-u jedina je osoba koja je ovlaštena preispitati odluke o sposobnosti za putovanje, rekao je.
10. Kad je riječ o dobrobiti povratnika, Frontex je objasnio da je svaka država članica sudionica odgovorna za vlastiti kontingent povratnika. OMS podupire PMS-ove pružanjem i. liječnika za charter let; ii. dovoljno hrane i pića na sabirnoj točki, na tlu i tijekom leta te iii. pristup sanitarnim čvorovima.



**11.** Frontex nije govorio o prijedlogu Ombudsmana da se standardi ponašanja pratitelja objave kao prilog svojem Kodeksu ponašanja za zajedničke operacije vraćanja. Objasnila je da popis odobrenih/zabranjenih ograničenja i opreme predlaže OMS i da je, nakon odobrenja Frontexa, uključen u provedbeni plan relevantnog zajedničkog operativnog tima. PMSS se mora složiti s tim popisom prije sastanka Zajedničkog ureda za ljudska prava. Nijednom PMS-u nije dopuštena upotreba ograničenja koja nisu odobrena u skladu s nacionalnim pravom, čak i ako su OMS i Frontex odobrili takve mjere za predmetni zajednički mehanizam za vraćanje. Kodeksom ponašanja za zajedničke operacije vraćanja propisano je da je primjena prisilnih mera uređena nacionalnim pravom i da takve mjere moraju biti u skladu s načelima proporcionalnosti, biti strogo potrebne i primjenjivati se uz dužno poštovanje prava, dostojanstva i tjelesnog integriteta povratnika.

**12.** Kad je riječ o postupanju s pritužbama povratnika, Frontex je izjavio da „*zasad nije podnesena pritužba u vezi sa zajedničkim operacijama vraćanja.*“ Frontex je nadalje uputio na članak 5. stavak 2. i članak 8. stavak 1. Kodeksa [12] te na članak 16. kojim se predviđa da svaki sudionik ZRO-a koji ima razloga vjerovati da su prekršena Kodeks ili temeljna prava povratnika mora to prijaviti Frontexu odgovarajućim kanalima, primjerice putem Frontexova sustava za izvješćivanje o ozbiljnim incidentima. Izvješće se može podnijeti i predstavniku Frontexa ili promatraču prisutnom na letu. Prema podacima Frontexa, do danas su postojale tri kritične situacije „*u pogledu neusklađenosti povratnika* : (i) OMS je 2011. prijavio upotrebu sile od strane pratitelja PMS-a protiv povratnika javnom tužitelju u OMS-u koji je u konačnici odustao od slučaja; (ii) povratnik je 2012. teško ozlijedio pratnju iz PMS-a, a (iii) 2014. prije ulaska na glavni charter let „*došlo je do neusklađenosti u kojoj nitko nije ozljeđen.*“ Frontex i relevantna država članica pregledali su te incidente, analizirali ih i izvukli pouke za budućnost.

**13.** Kad je riječ o pitanju finansijske potpore Frontexa državama članicama za zajedničke operacije vraćanja koja je uvjetovana potpunim poštovanjem Povelje EU-a o temeljnim pravima, Frontex je istaknuo da to osigurava prisutnošću svojeg predstavnika na plovilu i uspostavljenim mehanizmom izvješćivanja.

**14.** Kad je riječ o praćenju zajedničkih operacija vraćanja, Frontex je izjavio da bi se praćenje trebalo provoditi na temelju objektivnih i transparentnih kriterija te da bi se njime trebalo obuhvatiti cijeli zajednički mandat od faze prije odlaska do primopredaje povratnika u zemlji podrijetla. Međutim, priroda praćenja može se razlikovati: u nekim se državama članicama sve operacije fizički prate, dok se u drugima praćenje provodi nakon događaja ili na *ad hoc* osnovi. Prema Frontexu, činjenica da promatrači nisu bili fizički prisutni tijekom polovice zajedničkih operacija vraćanja „*ne znači da [te zajedničke operacije vraćanja] nisu bile praćene u skladu s nacionalnim zakonodavstvom OMS-a ili PMS-a.*“ (Frontex nadalje ističe da je 2014. godine promatrač bio fizički prisutan u 60 % zajedničkih operacija). Osim toga, ako Europska komisija utvrdi da država članica nije ispunila svoju obvezu osiguravanja sustava prisilnog praćenja vraćanja u skladu s člankom 8. stavkom 6. Direktive o vraćanju, to bi moglo dovesti do odgode ili ukidanja sudjelovanja te države članice u zajedničkoj operaciji vraćanja.

**15.** Frontex sa svoje strane potiče države članice da aktivno osiguraju praćenje pokrivanjem troškova promatrača prisutnih tijekom ZRO-a i redovitim sastancima izravnih kontaktnih točaka



u pitanjima vraćanja. Njime se države članice potiče da tijekom cijelog zajedničkog mandata na plovilo uvedu promatrače te da za niz država članica odaberu jednog promatrača. U vezi s tim pitanjem „reprezentativnog praćenja“ Frontex je potvrdio da bi praćenje koje provodi jedna država članica u ime drugih država članica moglo imati poteškoća u praćenju ponašanja pratitelja zbog različitih nacionalnih propisa o upotrebi sile i sredstava ograničavanja. Međutim, Frontex očekuje da će svaki prisutni promatrač izvjestiti o svim nadziranim situacijama bez obzira na to koju državu članicu promatrač predstavlja. Naposljetku, Frontex je istražio mogućnost sklapanja dogovora s jednim neovisnim tijelom za praćenje radi praćenja određenih zajedničkih operacija. Obratio se Agenciji EU-a za temeljna prava (FRA), UNHCR-u i Odboru Vijeća Europe za sprečavanje mučenja te je s njima započeo sastanke. Ovaj rad je u tijeku.

**16.** Kad je riječ o pristupu promatrača povratnicima, Frontex obavješćuje sve sudionike zajedničkih operacija vraćanja da bi promatrači trebali imati neometan pristup svim povratnicima i svim područjima koja se upotrebljavaju za zajedničke operacije vraćanja. Promatrači sudjeluju u tim informativnim sastancima, kao i u izvješćima. Njihova su opažanja uključena u izvješće, a njihove su primjedbe uključene u završno izvješće o operaciji vraćanja koje je sastavio OMS.

**17.** Naposljetku, Frontex je promatrač projekta Međunarodnog centra za razvoj migracijske politike, koji nastoji uspostaviti europsku bazu neovisnih promatrača prisilnog vraćanja te utvrditi smjernice i organizirati osposobljavanje. Frontex i sam osigurava osposobljavanje za promatrače.

## Odgovor Frontexova službenika za temeljna prava (FRO)

**18.** Frontexov službenik za temeljna prava u svojem odgovoru navodi da je od svojeg imenovanja u prosincu 2012. sudjelovala u nekoliko zajedničkih operacija. Ima puni pristup kalendaru zajedničkih operacija i odlučuje kada će biti prisutna. Sklona je prioritetu i. zajedničkih operacija za koje tijekom leta nema promatrača i ii. takozvanih „zajedničkih operacija prikupljanja zajedničkih operacija“ [13]. Kada sudjeluje u JRO-u, službenik za temeljna prava piše svoje izvješće o misiji i dostavlja ga Frontexovu Sektoru za operacije vraćanja radi obavijesti. Također raspravlja o svojim nalazima s uključenim službenicima i, prema potrebi, s rukovodstvom Frontexa.

**19.** Službenica za temeljna prava navodi da prima sva Frontexova evaluacijska izvješća koja se odnose na zajedničke operacije refinanciranja, uključujući izvješća o prikupljanju zajedničkih operacija. Međutim, ne prima izvješća nacionalnih promatrača izravno, iako ih je zatražila.

**20.** Službenik za temeljna prava sudjelovao je u osposobljavanju koje je Frontex organizirao za nacionalne voditelje pratitelja koji sudjeluju u zajedničkim operacijama vraćanja. Također je izvjestila i obučavala službenike za pratnju i voditelje pratitelja iz trećih zemalja (Albanije i Gruzije) koji će sudjelovati u prikupljanju zajedničkih operacija. Predložila je Frontexu da aktivno uključi nacionalne mehanizme prevencije iz trećih zemalja (kao što su pučki pravobranitelji) u osposobljavanje pratitelja koji sudjeluju u prikupljanju zajedničkih operacija.



**21.** Od svojeg imenovanja u prosincu 2012. službenik za temeljna prava nije zaprimio pritužbe ni izvješća o ozbiljnim incidentima u kojima se navodi kršenje temeljnih prava tijekom zajedničkog službenika za temeljna prava. Međutim, njezino sudjelovanje u ZRO-ovima omogućilo joj je da utvrdi kritična pitanja i najbolje prakse. Na primjer, zabrinuta je zbog činjenice da se djeca vraćaju u JRO-ove. Iako Frontex dosad nije dopustio maloljetnicima bez pratnje da sudjeluju u zajedničkim operacijama, obitelji s djecom vraćene su na taj način. Također smatra da ima prostora za poboljšanje u pogledu usklađivanja medicinske potpore i razmjene medicinskih informacija prije zajedničkog liječenja. Konkretno, liječnici na letovima rekli su joj da će imati koristi od veće koordinacije prije ZRO-a kako bi saznali opći zdravstveni status povratnika.

## Povratne informacije nacionalnih pučkih pravobranitelja, FRA-e, UNHCR-a i nevladinih organizacija

**22.** Ombudsmanica je od članova Europske mreže pučkih pravobranitelja zatražila povratne informacije u vezi s praćenjem zajedničkih službenika. Konkretno, pitala je bi li veća suradnja među nadzornim tijelima bila izvediva i poželjna.

**23.** Ombudsmanica je također pozvala na povratne informacije o mišljenju Frontexa putem ciljanog savjetovanja u kojem je od ispitanika zatražila informacije i stajališta o: konkretna kršenja temeljnih prava i pritužbi, Frontexov Kodeks ponašanja za zajedničke operacije vraćanja i njegove *najbolje prakse za zajedničke operacije refinanciranja*, prikupljanje zajedničkih operacija vraćanja, razmjena dobrih praksi praćenja među nacionalnim promatračima i transparentnost u pogledu zajedničkih operacija vraćanja.

**24.** Budući da su pojedinačni odgovori objavljeni na internetskim stranicama Europskog ombudsmana, u nastavku se nalazi pregled glavnih prijedloga koje su iznijeli ispitanici:

## Frontexov Kodeks ponašanja za zajedničke operacije vraćanja

(i) Prema mišljenju Agencije Europske unije za temeljna prava, koja je znatno doprinijela izradi Kodeksa, Kodeks ne sadržava dovoljno detaljne i konkretnе odredbe o nekoliko ključnih pitanja. Dva su glavna nedostatka (a) nedostatak jasnih postupaka u vezi s podnošenjem pojedinačnih pritužbi i postupanjem s njima od strane povratnika; (b) praćenje zajedničkih operacija (posebno da se ne prate sve zajedničke operacije refinanciranja).

(II)Frontex bi trebao razviti skup standarda dobre prakse u pogledu upotrebe sile koji bi bili u skladu s nacionalnim pravom u svakoj državi članici i poticati države članice da ih donesu (UNCHR).

(III) Frontex bi trebao sastaviti popis mehanizama ograničavanja s kojima se nikada ne bi složio u okviru ZRO-a (ICJ).



(IV) Trebalo bi zabraniti prisutnost djece u zajedničkim operacijama s obzirom na prisilnu prirodu takve vrste operacije (belgijski savezni migracijski centar).

(V) Frontex bi trebao izraditi konkretnе smjernice za države članice o usklađenoj primjeni Kodeksa, među ostalim o tome kako utvrditi posebne potrebe ranjivih osoba (EKLJP) i kada bi se točno trebalo obaviti liječnički pregled.

(vi) Svaki povratnik trebalo bi proći liječnički pregled uz pristanak te osobe (španjolski pučki pravobranitelj i EHRA). Prema EHRA-i, pregled bi se trebalo obaviti navečer prije uklanjanja ili na dan uklanjanja. Osim toga, pristup medicinskoj dokumentaciji trebalo bi biti rezerviran za medicinsko osoblje (španjolski pučki pravobranitelj).

## Praćenje

(VII) Najmanje jedan promatrač trebalo bi biti fizički prisutan u svakoj fazi zajedničke operacije vraćanja. U protivnom Frontex ne bi trebalo koordinirati ili financirati zajedničku operaciju za ljudska prava (ombudsmeni i ispitanici općenito).

(VIII) Frontex bi trebao uspostaviti skupinu promatrača bez obzira na njihovo državljanstvo ili imenovanje i iz koje bi država članica ili Frontex mogli imenovati pojedinačnog promatrača kako bi se osiguralo neovisno praćenje (UNCHR i EHRA).

(IX) Promatrači bi trebali moći odabrati koji će zajednički ured za ljudska prava promatrati (španjolski pučki pravobranitelj).

(x) Praćenje u ime nekoliko država članica nije izvedivo, osim ako promatrači imaju na raspolaganju ažurirane informacije o mjerama ograničavanja koje su dopuštene u svakoj državi članici (koje sastavlja Frontex kao „listove po zemljama“) (mnogi ispitanici). Švedski ombudsman upozorio je da bi praćenje predstavnika bilo teško s obzirom na njegov mandat, a to je nadzor švedskih javnih službenika u poštovanju švedskog prava tijekom operacija vraćanja.

(XI) Promatrači bi trebali djelovati na temelju zajedničkih standarda, poput onih koje trenutačno razvija Međunarodni centar za razvoj migracijske politike (mnogi pučki pravobranitelji i ispitanici).

(XII.) Zajedničko osposobljavanje, redovite razmjene i studijski posjeti bili su neki od predloženih sredstava za poboljšanje suradnje među nadzornim tijelima.

(XIII.) Frontex bi trebao osigurati osposobljavanje ne samo za pratnju već i za sve sudionike zajedničkih operacija: medicinsko osoblje, monitori i usmeni prevoditelji. Konkretno, osposobljavanje o temeljnim pravima trebalo bi biti preduvjet za sudjelovanje u ZRO-u te bi takvo osposobljavanje trebalo obuhvaćati potrebe ranjivih osoba (EHRA).



## Pritužbe

(XIV) Frontex bi trebao izraditi lako čitljive letke u kojima se navode prava i obveze povratnika, uključujući pravo na podnošenje pritužbe Frontexu (EHRA i belgijski Savezni migracijski centar iznijeli su detaljne prijedloge u tom pogledu). Frontex bi trebao platiti prijevod obrasca pritužbe i informativnog letka na relevantne jezike. Belgijski centar nadalje je predložio da se povratnicima pruže podaci za kontakt onih koji bi im mogli pomoći u podnošenju pritužbe.

(XV) Frontex bi trebao pomoći državama članicama u uspostavi mehanizama za podnošenje pritužbi za povratnike te uspostaviti vlastiti mehanizam za podnošenje pritužbi (UNHCR).

(XVI) Frontex bi trebao izraditi smjernice o tome kako bi države članice trebale obavijestiti povratnike o mogućnosti podnošenja pritužbe i o standardima za takve mehanizme za podnošenje pritužbi (EHRA).

(XVII) Svi sudionici JRO-a trebali bi nositi prepoznatljiv znak koji signalizira svoju ulogu (pratitelja, monitora, liječnika, tumača...), kao i svoje ime ili identifikacijski broj. To je ključno za učinkovito podnošenje pritužbi (španjolski pučki pravobranitelj, belgijski Savezni migracijski centar i Međunarodni sud).

## Prikupljanje JRO-ova

(XVIII) Budući da pravnim okvirom EU-a nije izričito predviđeno prikupljanje zajedničkih operacija za ljudska prava, tu bi praksi trebalo obustaviti dok ne bude predmet široke rasprave u okviru europskih i nacionalnih parlamenta te civilnog društva. Frontex ili države članice ni u kojem se slučaju ne bi smjele koristiti zajedničkim operacijama vraćanja kako bi zaobišle svoju obvezu naknade štete prouzročene kršenjem ljudskih prava, uključujući štetu koja je nastala tijekom leta koji je izvela treća zemlja. Pojedinačne države članice i dalje su odgovorne za djela koja su počinili službenici za izvršavanje zakonodavstva trećih zemalja [14] (belgijski savezni migracijski centar).

## Transparentnost

(XIX) Frontex bi na svojim internetskim stranicama trebao objavljivati i ažurirati barem sljedeće informacije: kalendar planiranih zajedničkih operacija za zajedničke operacije (JRO) čim se potvrdi; popis s odobrenim mjerama za držanje tijekom određenog zajedničkog mehanizma za držanje; prati izvješća, uključujući videozapise operacije; Frontexova završna izvješća o operaciji vraćanja; sve informacije o Frontexovoj istrazi država članica (u skladu s člankom 17. Kodeksa ponašanja) [15] ; Frontexove *najbolje prakse za zajedničke operacije refinanciranja* [16] .



## Konkretni problemi

(XX) Naposljetku, ispitanici su se osvrnuli na neke konkretnе probleme kojih su svjesni. Belgijski Savezni centar za migracije i poljski pučki pravobranitelj istaknuli su da nezakoniti migranti u centrima za zadržavanje često nisu obaviješteni o tome je li zajednički službenik za migracije planiran i hoće li biti dio njega. Španjolska pučka pravobraniteljica navela je niz nedostataka zajedničkih operacija za ljudska prava koje je pratila: (a) korišteni zrakoplovi nisu imali hladnjak za hladnoću lijekova niti defibrilator; (b) nije bilo sustavnog snimanja JRO-ova; povratnici nisu bili obaviješteni o svojem pravu na podnošenje pritužbe; (d) u nekim JRO-ovima nije bilo prevoditelja, iako mnogi povratnici nisu govorili engleski ili španjolski; (e) u jednom je JRO-u jedan PMS odveo djecu u zrakoplov zajedno s odraslim osobama, a tijekom leta obitelji s djecom sjedile su zajedno s drugim povratnicima.

## Procjena Europskog ombudsmana

**25.** Člankom 9. stavkom 1. Uredbe o Frontexu predviđeno je da Frontex „*pruža potrebnu pomoć i (...) osigurava koordinaciju ili organizaciju zajedničkih operacija vraćanja država članica*“. Ombudsmanica će stoga u svojoj procjeni nastojati utvrditi i. što Frontexova pomoćna i koordinacijska uloga znači u pogledu zaštite ljudskih prava povratnika u zajedničkim operacijama vraćanja (uključujući u okviru takozvanih zajedničkih operacija prikupljanja); (II) kako Frontex surađuje s državama članicama i nacionalnim promatračima te što bi se još moglo učiniti u tom pogledu; i iii. jesu li Frontexov Kodeks ponašanja za zajedničke operacije vraćanja, njegov operativni postupak i prakse transparentnosti u tom području svrsishodni.

**26.** U članku 9. stavku 1. točki (a) Uredbe o Frontexu navodi se potreba za zajedničkim standardiziranim postupcima kako bi se „*osigurao povratak na human način i uz puno poštovanje temeljnih prava, posebno načela ljudskog dostojanstva, zabrane mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, prava na slobodu i sigurnost te prava na zaštitu osobnih podataka i nediskriminaciju*“. Člankom 9. stavkom 1. Uredbe o Frontexu nadalje se predviđa da je svaka finansijska potpora Frontexa u svrhu zajedničkih operacija uvjetovana potpunim poštovanjem Povelje o temeljnim pravima [17] .

**27.** Prisilna vraćanja otvaraju dva različita pitanja zaštite ljudskih prava: (i) Kako treba provesti prisilno vraćanje kako bi se osiguralo poštovanje ljudskih prava? Koja se ograničenja mogu postaviti na sredstva i metode koje država članica može koristiti pri provođenju operacija prisilnog vraćanja? (II) Kada se zakonom o ljudskim pravima i/ili humanitarnim razlozima zabranjuje prisilno vraćanje? Ombudsmanica smatra da Frontex mora u potpunosti surađivati s državama članicama u vezi s tim pitanjima. Taj bi angažman trebao biti proaktiv , posebno prije i nakon zajedničke operacije vraćanja, i reaktiv tijekom zajedničke operacije rada u kojoj bi trebao biti prisutan predstavnik Frontexa. Ombudsmanica na temelju pregleda dokumenata sa zabrinutošću primjećuje da su postojale zajedničke operacije vraćanja u kojima ni predstavnik Frontexa ni neovisni promatrač nisu bili prisutni.



## Suradnja Frontexa s državama članicama: reaktivan (tijekom JRO-a)

**28.** Ombudsmanica cijeni koliko su izazovna prisilna vraćanja za sve uključene strane. U takvim je okolnostima od iznimne važnosti da svaki akter bude svjestan točne uloge koju očekuje (i doista zakonski ovlašten ili zabranjen). Iako detaljna pravila ne mogu zamijeniti primjenu dobre prosudbe u stresnim situacijama, Ombudsman smatra da bi Frontex trebao nastojati pružiti što jasnije i detaljnije smjernice svojim predstavnicima kako bi im se pružilo potrebno znanje i iskustvo te kako bi ih se na odgovarajući način pripremilo za različite scenarije s kojima se mogu susresti. Na primjer, ombudsmanica primjećuje sljedeće:

- U članku 9. stavku 1. Uredbe o Frontexu navodi se da Frontex ne može ulaziti u meritum odluke o vraćanju. Istodobno se očekuje da predstavnik Frontexa ne tolerira situaciju u kojoj OMS/PMS predoči za povratak ženu u uznapredovaloj trudnoći, djecu bez pratnje ili teško bolesne osobe ili ako OMS/PMS zadrži svoju odluku o vraćanju pojedinca ako je, u posljednjem trenutku, nadležni sud donio odluku kojom bi se zaustavilo udaljavanje pojedinca [18].
- Očekuje se da će predstavnik Frontexa intervenirati ako se sigurnosna kontrola povratnika prije odlaska provodi na ponižavajući način. [19]
- Predstavnici Frontexa također mogu imati ulogu kad je riječ o upotrebi sile od strane nacionalnih pratitelja u zajedničkim operacijama vraćanja. Čini se da je od 1991. najmanje petnaest *nacionalnih* vraćanja dovelo do smrti povratnika tijekom operacija vraćanja (u većini slučajeva zbog primjene ograničenja kretanja), pri čemu su neovisne nevladine organizacije izvijestile o mnogim drugim slučajevima lošeg postupanja. [20] Čak i ako države članice sudionice pristanu koristiti samo sredstva ograničavanja koja je odobrio Frontex, a čak i ako su njihovi pratitelji osposobljeni, i dalje može doći do neproporcionalne primjene ograničenja. Predstavnici Frontexa možda će morati intervenirati u takvim slučajevima zajedno s OMS-om ili umjesto njega. [21]

**29.** Frontex trenutačno na svojim internetskim stranicama navodi da zadaće njegovih predstavnika uključuju „**osiguravanje da se zajednička operacija vraćanja provodi u skladu s Kodeksom ponašanja za povratne letove koji je uspostavio Frontex**“. Ostaje pitanje: kako? Reakcija predstavnika Frontexa mogla bi se kretati od uvjerenanja do prekida operacije u skladu s člankom 3. stavkom 1. točkom (a) Uredbe o Frontexu. Međutim, Frontex ne pruža jasno objašnjenje o tome kako bi njegovi predstavnici mogli u praksi reagirati ako sudionici zajedničkih operacija, posebno nacionalna pratnja, krše ljudska prava ili dostojanstvo povratnika ili ne postupaju u skladu s dogovorenim sredstvima ograničavanja.

**30. Frontex bi stoga trebao donijeti i objaviti dokument u kojem se opisuju mјere koje njegovi predstavnici mogu poduzeti tijekom zajedničke operacije vraćanja u situacijama kršenja ljudskih prava ili zlostavljanja prije ili tijekom leta. To bi se moglo uključiti u dokument o *najboljoj praksi* ili izdati kao zasebnu publikaciju.**

## Suradnja Frontexa s državama članicama: proaktivno (prije i poslije JRO-a)



**31.** Provjerom dokumenata koju je proveo Ombudsman otkriveno je da je Frontex poduzeo važne korake uspostavom redovitih razmjena putem kontaktnih točaka i održavanjem redovitih sastanaka s nadležnim tijelima država članica o zajedničkim operacijama za ljudska prava. Međutim, moglo bi se učiniti više. U nastavku se nalazi niz prijedloga za daljnje poboljšanje koji proizlaze iz pregleda Ombudsmana, savjetovanja i vlastitih razmatranja.

## Pritužbe povratnika

**32.** Frontex bi trebao poticati države članice da prije zajedničke operacije obavješćuju povratnike o mogućnosti podnošenja pritužbe na kršenja temeljnih prava ili ljudskog dostojanstva do kojih je došlo tijekom operacije. Podnošenje pritužbi trebalo bi olakšati u svakoj fazi zajedničke operacije vraćanja i u fazi nakon vraćanja.

**33.** Osim toga, oštećeni pojedinci trebali bi imati izbor pravnih lijekova i moći podnijeti pritužbu Frontexu ili dotičnoj državi članici. Kako bi se to osiguralo, Frontex ne bi trebao dodatno odgađati **uspostavu mehanizma za rješavanje pritužbi o kršenju temeljnih prava u svim zajedničkim operacijama s oznakom Frontexa. Ombudsmanica izražava veliko žaljenje zbog toga što je Frontex odbio postupiti u skladu s preporukom svojeg prethodnika iz travnja 2013.**, da bi trebao uspostaviti mehanizam kojim bi se mogao izravno baviti pritužbama osoba za koje se tvrdi da su im tijekom aktivnosti Frontexa prekršena temeljna prava [22]. Kao što su uvjerljivo tvrdili ispitanci u savjetovanju s Ombudsmnom, postojanje instrumenta u kojem se incidenti mogu prijaviti nije isto što i postojanje odgovarajućeg mehanizma za podnošenje pritužbi.

**34.** Ispitanci koji su sudjelovali u savjetovanju Ombudsmana pružili su izvrsne ideje kako bi se olakšalo podnošenje pritužbi. Na primjer, **Frontex bi trebao razmotriti izradu obrasca za pritužbe za povratnike, kao i informativnog obrasca o postupku podnošenja pritužbi, sastavljenog u suradnji s državama članicama. Frontex bi trebao sufincirati prijevode tih dokumenata na najčešće korištene jezike.**

**35.** Strogo govoreći, odgovornost osoba uključenih u zajedničku operaciju završava nakon primopredaje. Ni Frontex ni dotična država članica nemaju posebnu obvezu provjeravati dobrobit i postupanje s osobama koje su vraćene u svoje zemlje podrijetla. Ombudsman nije uspio pronaći nikakve dokaze o redovitom dalnjem postupanju u pogledu onoga što se događa s povratnicima nakon primopredaje, iako bi se takvim dalnjim postupanjem nedvojbeno moglo donijeti razliku. [23] Povratnike bi stoga trebalo obavijestiti o tome koja im agencija ili služba mogu pomoći u zemlji vraćanja pri podnošenju pritužbe. **Te bi informacije stoga trebale uključivati podatke za kontakt agencija ili pojedinaca koji bi mogli pomoći povratnicima da podnesu pritužbu kada se vrate u zemlju povratka, na primjer nevladine organizacije, pro bono odvjetnici i pravobranitelji trećih zemalja.**

## Moguće povlačenje financiranja



**36.** Frontex bi državama članicama trebao jasno dati do znanja da je smanjenje ili povlačenje sufinanciranja u slučaju kršenja ljudskih prava sankcija za **prethodno** iskustvo koja se primjenjuje na temelju procjene rizika. U tom pogledu ombudsmanica podržava stajalište ispitanika koji su sudjelovali u njezinu ciljanom savjetovanju da izjava Frontexa u njegovu mišljenju da bi se „*moguća odluka o preispitivanju ili smanjenju sufinanciranja mogla donijeti u slučaju kršenja odredaba o temeljnim pravima, na temelju dokaza*”, ne odražava u potpunosti njegovu ulogu *odgovornog* koordinatora. Za takvu odluku trebalo bi biti dovoljno da **postoji rizik od** kršenja temeljnih prava [24].

## Prisilna djelovanja i sredstva ograničavanja

**37.** Ograničenja za prisilne aktivnosti pratitelja uređena su prije svakog zajedničkog mandata u odgovarajućem provedbenom planu koji je odobrio Frontex [25]. Međutim, u okviru svoje proaktivne koordinacije, kako su predložili ispitanici u ciljanom savjetovanju, **Frontex bi trebao razmotriti i. potporne projekte čiji je cilj dokumentiranje sredstava ograničavanja dopuštenih za operacije vraćanja u svakoj državi članici ili pokretanje takvog projekta, ii. navođenje načina ograničavanja s kojima se nikada ne bi složio u zajedničkoj operaciji vraćanja i iii. objavljivanje tih dokumenata.** Ombudsmanica ističe da je Odbor za sprečavanje mučenja Vijeća Europe nedavno izjavio da je „*sada zrelo vrijeme za detaljnije rasprave među državama strankama Frontexa o promicanju preciznijih zajedničkih pravila o uporabi sredstava ograničavanja*“. [26]

## Zrakoplovi, ukrcaj i iskrcavanje

**38.** Položaj djece u zajedničkim operacijama posebno je zabrinjavajući Frontexov službenik za temeljna prava. **Frontex bi stoga trebao razmotriti uvođenje zahtjeva u provedbenom planu zajedničke operacije vraćanja i nadzor usklađenosti s planom da se obiteljima s trudnicama i obiteljima s djecom omogući ukrcaj u zrakoplov odvojeno i da sjede odvojeno od drugih povratnika.** [27]

**39.** Ombudsmanica je nadalje primila na znanje niz praktičnih prijedloga sudionika u savjetovanju. Primjerice, španjolski ombudsman predložio je da bi Frontex trebao od OMS-a zahtijevati da na svakom letu postoji hladnjak i defibrilator. Frontex bi također trebao zahtijevati od OMS-a da u svojem nacionalnom sjedištu, neposredno prije iskrcaja iz zrakoplova u zemlji vraćanja, provjeri je li tijekom leta nadležni sud donio odluku kojom bi se obustavila operacija za svakog dotičnog povratnika [28].

## Praćenje

**40.** Mnogi ispitanici smatraju da je fizička prisutnost monitora tijekom svakog povratnog leta od presudne važnosti. Ombudsmanica se slaže da je to znatno bolje rješenje od onog koje se nudi naknadnim praćenjem na temelju dokumentacije. **Frontex bi stoga trebao razmotriti zahtjev**



**da se u postupku koji prethodi JRO-u zahtjeva da se obvezna fizička prisutnost promatrača u ZRO-u obradi u relevantnim dokumentima (to jest, u ponudi povratnog leta, uvjetima povezanim s priznavanjem ponude i u provedbenom planu). Frontex bi također mogao razmotriti objavljivanje plana za predstojeće zajedničke operacije vraćanja najmanje tjedan dana unaprijed te bi na svojim internetskim stranicama mogao dati do znanja da može platiti prisutnost promatrača u ZRO-u .**

**41.** Kad je riječ o takozvanom „reprezentativnom praćenju” u skladu s člankom 14. stavkom 5. Zakonika, ombudsmanica primjećuje skepticizam nekih ispitanika u pogledu načina na koji bi promatrač iz jedne države članice mogao pratiti ponašanje pratitelja iz druge države članice s obzirom na to da djeluju u skladu sa svojim nacionalnim pravilima. Ombudsman, međutim, vidi potencijal za takvo praćenje, pod uvjetom da su promatrači na odgovarajući način obaviješteni o sredstvima ograničavanja dogovorenima u provedbenom planu. Osim toga, Frontex bi mogao pripremiti i objaviti listove po zemljama o dopuštenoj uporabi sredstava ograničavanja slobode u svakoj državi članici. Osposobljavanje za promatrače u tom području također bi bilo korisno [29] kao i bilježenje ZRO-a.

**42.** Ostaje pitanje što bi Frontex trebao učiniti ako ne postoje promatrači OMS-a/PMS-a dostupni za zajedničku operaciju. Tijekom pregleda dokumenata ombudsmanica je u nekoliko navrata naišla na preporuku u Frontexovim evaluacijskim izvješćima da bi Frontex i OMS trebali iskoristiti skupinu promatrača iz nevladinih organizacija ili drugih tijela za temeljna prava. Osim toga, ombudsmanica je upoznata s projektom EU-a o praćenju prisilnog vraćanja, koji uključuje rad na uspostavi skupine promatrača, koji trenutačno provodi Međunarodni centar za razvoj migracijske politike. Ombudsmanica smatra da bi takva skupina mogla biti korisno rješenje za povećanje fizičke prisutnosti promatrača u zajedničkim operacijama vraćanja.

**43.** Međutim, to može biti problematično sa stajališta neovisnosti promatrača. Točnije, neovisnost promatrača može biti ugrožena u okolnostima u kojima ih nadležna **državna institucija „dodijeljuje“** za određeni povratni let, a ne volontira za određene operacije na vlastitu inicijativu. Jedno od rješenja za to pitanje bilo bi da sam Frontex odabere promatrače zajedničkih operacija iz takve skupine.

**44.** Općenito, potrebno je dodatno razmotriti što podrazumijeva neovisno i učinkovito praćenje. [30] U članku 9. stavku 1. točki (b) Uredbe o Frontexu predviđeno je da bi se nadzor zajedničkih operacija provoditi na temelju objektivnih i transparentnih kriterija te da bi se njime trebalo obuhvatiti cijeli zajednički mandat od faze prije odlaska do primopredaje povratnika u zemlju vraćanja. Međutim, u njemu se ne navode kriteriji. Frontexov Kodeks ponašanja samo navodi da je praćenje obveza država članica u skladu s člankom 8. stavkom 6. Direktive o vraćanju. Stoga je teško vidjeti kako Frontex može primjeniti članak 13. stavak 2. Kodeksa ponašanja kojim se predviđa sljedeće: „*MSP-ovi koji sudjeluju u ZRO-u moraju osigurati da imaju učinkovit sustav praćenja prisilnog vraćanja. Neispunjavanje tog uvjeta u konačnici bi moglo dovesti do odgode ili otkazivanja sudjelovanja odnosne države članice.*”

**45.** Frontexov argument, prema kojem bi se odluka o odgodji/otkazivanje trebala temeljiti na odluci Komisije o neusklađenosti s člankom 8. stavkom 6. Direktive o vraćanju, manjkava je.



Ako je Frontex ovdje namjeravao uputiti na moguće mjere Komisije na temelju članka 258. UFEU-a [31], Ombudsman ističe da u okviru postupka zbog povrede prava Komisija ne donosi „odluku“ prema kojoj je država članica povrijedila pravo Unije. Umjesto toga, pokreće postupak i, ako je potrebno, predmet upućuje Sudu na odlučivanje. Osim toga, Komisijin standardni pristup jest da se takvi postupci obično ne bi trebali pokretati u vezi s izoliranim događajima, nego samo ako postoji ustaljena praksa u državi članici.

**46.** Ombudsmanica smatra da bi za primjenu članka 13. stavka 2. Kodeksa ponašanja Frontex trebao izgraditi vlastito stručno znanje. Sviest država članica da je Frontex spreman primijeniti sankcije na temelju članka 13. stavka 2. Zakonika na temelju vlastitog utvrđivanja činjenica zapravo bi mogla imati preventivnu ulogu i u konačnici promicati praćenje na nacionalnoj razini. Frontex bi također mogao zatražiti relevantne informacije od nacionalnih pučkih pravobranitelja i sličnih tijela.

## Postupak JRO-a i standardi transparentnosti

**47.** Ombudsmanova inspekcija Frontexovih spisa omogućila joj je da razumije postupak koji je Frontex slijedio pri koordinaciji i organiziranju zajedničkih operacija za ljudska prava [32] te da zaključi da se on dosljedno primjenjuje na sve zajedničke operacije refinanciranja: standardni obrasci pripremaju se i ažuriraju prema potrebi (na primjer, evaluacijski listovi za promatrače u prikupljanju zajedničkih operacija vraćanja), Frontexovi dokumenti sveobuhvatno sastavljeni, spisi pravilno evidentirani i dokumentirani zajednički operativni postupci.

**48.** Ombudsmanica napominje, međutim, da ne postoji mnogo javnih informacija o zajedničkim operacijama za ljudska prava. Pravo na djelotvoran pravni lijek za povratnike može postati iluzorno ako promatrači, povratnici i socijalni radnici i/ili pravni zastupnici koji pomažu povratnicima u slučaju kršenja ljudskih prava ne mogu dobiti pristup relevantnim pravnim i činjeničnim informacijama. Nadalje, Frontexova politika transparentnosti trebala bi odražavati činjenicu da je riječ o području od velikog javnog interesa.

**49.** Trenutačno se na internetskim stranicama Frontexa objavljuje samo prva stranica Frontexova izvješća o evaluaciji koja sadržava informacije o proračunu, broju sudionika, iz koje se zemlje vraćaju i o tome je li promatrač bio prisutan. S obzirom na to da je ombudsmanica upoznata sa svojim inspekcijskim pregledom, cjeloviti dokument sadržava, na primjer, preporuke Frontexa i praćenje opažanja ako se takva opažanja daju.

**50. Frontex bi stoga na svojim internetskim stranicama trebao objaviti: Frontexova izvješća o evaluaciji zajedničkih operacija, uključujući opažanja i preporuke Frontexa; odjeljak provedbenog plana zajedničke operacije vraćanja, koji se odnosi na dogovorenu uporabu sredstava ograničavanja; Frontexove najbolje prakse za zajedničke operacije refinanciranja . U provedbenom planu ili uvjetima za zajedničku operaciju Frontex bi trebao zahtijevati da se izvješća promatrača proslijede Frontexu. Ta bi izvješća zatim trebala biti objavljena na internetskim stranicama Frontexa.**



## Prikupljanje letova

**51.** Ombudsmanica je zabrinuta zbog uvođenja ZRO-ova za koje je saznala tijekom pregleda dokumenata. Tijekom te inspekcije Frontex je objasnio pod kojim se uvjetima u takvim zajedničkim operacijama može prihvati suradnja treće zemlje [33] Ombudsman se slaže da je prethodno osposobljavanje pratitelja iz trećih zemalja (uz vrijedno sudjelovanje službenika za temeljna prava) korisno te da je prisutnost predstavnika Frontexa, pratitelja OMS-a i promatrača EU-a na letu ključna za sprečavanje ili na drugi način reagiranje na kršenja ljudskih prava ili zlostavljanje.

**52.** Međutim, Frontex je tvrdio i da će se prikupljanje zajedničkih operacija vraćanja odnositi samo na one treće zemlje koje su stranke Europske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP). Ombudsmanica smatra da činjenica da je treća zemlja potpisala EKLJP sama po sebi ne predstavlja odgovarajuće jamstvo da će se ljudska prava (posebno pravo na život i zabrana nečovječnog i ponižavajućeg postupanja i mučenja) poštovati u praksi u kontekstu povratnih letova. Stoga je pitanje nadležnosti/odgovornosti otvoreno.

**53.** U tom kontekstu ombudsmanica smatra da **bi Frontex trebao osigurati poštovanje temeljnih prava pri prikupljanju zajedničkih operacija vraćanja (u skladu s vlastitim obvezama u pogledu ljudskih prava kao odgovornog koordinatora za prikupljanje zajedničkih operacija vraćanja).** Frontex bi također trebao javno objasniti pravni okvir takozvanih zajedničkih operacija za prikupljanje, uključujući radne dogovore s trećim zemljama sklopljene u skladu s člankom 14. stavkom 2. Uredbe o Frontexu [36].

## Kodeks ponašanja za zajedničke operacije vraćanja

**54.** Ombudsmanica smatra da svi sudionici ZRO-a imaju zakonsku obvezu slijediti Frontexov Kodeks ponašanja za zajedničke operacije vraćanja. Ta obveza proizlazi iz prihvaćanja, preko dobrovoljnog sudjelovanja država članica u ZRO-u, Odluke izvršnog direktora o Kodeksu [37], koja je priložena svakom provedbenom planu zajedničkih operacija. Članak 4. Zakonika uključuje obveze u pogledu temeljnih prava utvrđene nacionalnim i međunarodnim pravom te pravom EU-a.

**55.** Kodeksom se predviđa standardni pristup sa zajedničkim načelima i postupcima koje trebaju poštovati svi sudionici zajedničkih operacija za operacije koje koordinira Frontex. Čak i ako standardi zaštite ljudskih prava u nekim državama članicama mogu biti viši (kao što tvrdi španjolski ombudsman), Kodeksom se razmatra potreba za jedinstvenim pristupom. U svakom slučaju, barem kad je riječ o sredstvima ograničavanja, Zakonom se predviđa da države članice sudionice ne smiju primjenjivati prisilne mjere koje su zabranjene u skladu s njihovim nacionalnim pravom, čak i ako ih OMS i Frontex prihvate za određeni ZRO (članak 6. stavak 5. Zakonika).

**56.** U prijedozima u nastavku Ombudsmanica utvrđuje niz poželjnih izmjena članaka 5. – 11. i



17. Zakonika na temelju odgovora na njezino savjetovanje.

## Prijedlozi Europskog ombudsmana za poboljšanje

**57.** Ombudsmanica predlaže da Frontex:

A) usvojiti i objaviti dokument u kojem se opisuju radnje koje njezini predstavnici mogu poduzeti tijekom zajedničke operacije vraćanja (JRO) u situacijama kršenja ljudskih prava ili zlostavljanja prije ili tijekom leta. To bi se moglo uključiti u njegovu *najbolju praksu u pogledu zajedničkih operacija vraćanja* ili objaviti kao zasebnu publikaciju.

Predočiti obrazac pritužbe za povratnike, kao i informativni obrazac o postupku podnošenja pritužbi, sastavljen u suradnji s državama članicama; sufinanciranje prijevoda tih dokumenata na najčešće korištene jezike. Informacije bi trebale uključivati podatke za kontakt agencija ili pojedinaca koji bi mogli pomoći povratnicima da podnesu pritužbu kada se vrate u zemlju povratka, na primjer nevladine organizacije, *pro bono* odvjetnici i pravobranitelji trećih zemalja.

C) potporu projektima čiji je cilj dokumentiranje sredstava ograničavanja dopuštenih za operacije vraćanja u svakoj državi članici ili pokretanje takvog projekta; navedite ta sredstva ograničavanja s kojima se nikada ne bi složila u zajedničkom sanacijskom postupku i objavite te dokumente.

D) U Provedbenom planu JRO-a utvrditi zahtjev i ispitati usklađenost s njime, da obitelji s trudnicama i obitelji s djecom imaju mogućnost ukrcaja u zrakoplov odvojeno i da sjede odvojeno od ostalih povratnika.

E) zahtijevati, u postupku prije JRO-a, da se o obveznoj fizičkoj prisutnosti promatrača u ZRO-u postupa u relevantnim dokumentima (to jest, u ponudi povratnog leta, uvjetima priloženima uz potvrdu ponude i u Planu provedbe). Frontex bi također mogao objaviti plan za predstojeće zajedničke operacije vraćanja najmanje tjedan dana unaprijed te na svojoj internetskoj stranici jasno navesti da plaća prisutnost promatrača u zajedničkoj operaciji vraćanja; Nапослјетку, Frontex bi mogao pripremiti i objaviti listove po zemljama o dopuštenoj uporabi sredstava ograničavanja u svakoj državi članici te u tom pogledu osigurati osposobljavanje za promatrače.



F) u provedbenom planu (ili uvjetima) ZRO-a zahtijevati da se izvješća o praćenju prosljeđuju Frontexu; objaviti na svojoj internetskoj stranici: Frontexova izvješća o evaluaciji zajedničkih operacija, uključujući opažanja i preporuke Frontexa; odjeljak provedbenog plana zajedničke operacije vraćanja, koji se odnosi na dogovorenou uporabu sredstava ograničavanja; Frontexove *najbolje prakse za zajedničke operacije refinanciranja*; prati izvješća.

G) osigurati poštovanje temeljnih prava pri prikupljanju zajedničkih operacija; konkretno, javno objasnite i. pravni okvir za prikupljanje zajedničkih operacija vraćanja, uključujući radne dogovore s trećim zemljama sklopljene u skladu s člankom 14. stavkom 2. Uredbe o Frontexu, i ii. način na koji Frontex ispunjava svoje obveze u pogledu ljudskih prava pri ispunjavanju svoje uloge koordinatora zajedničkih operacija za prikupljanje.

H) Revizija Kodeksa ponašanja, kako slijedi:

- Članak 5. (*Suradnja s povratnicima*) trebalo bi izmijeniti kako slijedi. Stavkom 1. predviđa se da je cilj takve suradnje izbjegći ili ograničiti „upotrebu sile” u najmanjoj potrebnoj mjeri. Međutim, taj koncept nije objašnjen u Kodeksu i ne postoji zahtjev za prethodnim sporazumom o uporabi sile sličan onom iz točke 6.4. Frontex bi trebao objasniti koja se upotreba sile može uzeti u obzir.

- Članom 5. stavkom 2. Zakonika predviđa se da **se od država članica očekuje** da povratnicima pruže dostaone i jasne informacije o zajedničkom sanacijskom mehanizmu, uključujući mogućnost podnošenja pritužbe u vezi s navodnim zlostavljanjem tijekom operacije. To bi trebao biti jasan **zahtjev**. Osim toga, ne postoji razlog da se takva pritužba ograniči na navode o „zlostavljanju”. Potpuna provedba prava na djelotvoran pravni lijek (članak 47. Povelje EU-a, članak 13. EKLJP-a) zahtijeva da se Zakonik proširi na **sva kršenja prava iz Povelje do kojih je došlo tijekom ZRO-a**. U Kodeksu bi trebalo navesti i da će **se svakom povratniku pružiti smjernice o mehanizmima za podnošenje pritužbi** država članica i Frontexa zajedno s obrascem za **pritužbe**.

- Članak 6. stavak 2. (*Uporaba prisilnih mjera*) trebalo bi uključivati zahtjev da se **pri primjeni prisilnih mjera na odgovarajući način uzmu u obzir pojedinačne okolnosti svake osobe, kao što je njezino ranjivo stanje** (djeca ako su prisutna u ZRO-u sa svojim obiteljima, osobe s tjelesnim ili mentalnim invaliditetom, osobe s HIV pozitivnim osobama).

- Članak 7. (*Sposobnost za putovanje i liječnički pregled*) trebalo bi izmijeniti kako bi se izbjegle situacije u kojima se povratnici pregledavaju tjednima ili danima prije leta i mogu se razboljeti prije ukrcaja, a liječnik JRO-a nije svjestan tog razvoja događaja. Stavkom 2. treba predvidjeti (i) da se **svi** povratnici pregledaju neposredno prije leta i (ii) navesti kada će se točno taj liječnički pregled obaviti (**dan prije ili na isti dan** umjesto postojećeg „u razumnom vremenu“). U stavku 4. trebalo bi predvidjeti da „**samo medicinsko osoblje ima pristup medicinskim informacijama povratnika**“ kako bi se izbjegle zlouporabe. Trenutačna verzija („obrada medicinskih informacija mora se provoditi u skladu s primjenjivom i relevantnom zaštitom



osobnih podataka") nema praktičnu svrhu u okolnostima operacije vraćanja.

- Članak 8. stavak 3. ( *Escorts* ) trebalo bi izmijeniti tako da glasi da bi pratitelji trebali proći **osposobljavanje o ljudskim pravima s naglaskom na osobe s invaliditetom, žene i djecu [vidjeti prethodno navedeno]** . Trenutačni članak 15. kojim se propisuje osposobljavanje u području ljudskih prava za sve „sudionike“ nije dovoljno jasan.
- U članku 9. ( *Identifikacijski broj* ) trebalo bi navesti da se svi članovi osoblja **ZRO-a mogu pojedinačno identificirati po imenu ili identifikacijskom broju** (na primjer, na iskaznici). To bi trebalo olakšati podnošenje pritužbi povratnicima i pomoći u osiguravanju odgovarajuće odgovornosti.
- Članak 10. stavak 1. ( *Evidencija* ) trebao bi sadržavati izjavu o ograničenju odgovornosti u smislu da nadzornicima **nije potrebno odobrenje** države članice koja organizira organizaciju, država članica sudionica, Frontexa ili poduzeća koje upravlja prijevoznim sredstvom **za fotografiranje, snimanje ili izvođenje bilo kojeg drugog oblika snimanja tijekom zajedničke operacije vraćanja**.
- Članom 11. (*Liječničko osoblje i usmeni prevoditelji* ) trebalo bi predvidjeti da **se liječniku JRO-a pruže potpune medicinske informacije o svim povratnicima** .
- Članak 17. stavak 3. (*Postupak informiranja i pravo na obavješćivanje* ) trebalo bi sastaviti na sljedeći način: „ **Izvršni direktor Frontexa traži informacije od država članica o provedbi i rezultatima njihove istrage o kršenju temeljnih prava.** ” Bez obvezujućeg mehanizma za daljnje postupanje Frontex ne može procijeniti je li osigurano pravo na djelotvoran pravni lijek i naknadu štete povratnicima u okviru zajedničke operacije vraćanja.

Emily O'Reilly

Strasbourg, 4.5.2015.

[1] Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, SL 2008., L 348, str. 98.

[2] 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.

[3] Kodeks ponašanja za zajedničke operacije vraćanja donesen je 7. listopada 2013. Odlukom izvršnog direktora Frontexa.

[4] Neovisni promatrači koji su prisutni tijekom cijelog postupka udaljavanja imaju važnu ulogu u sprečavanju slučajeva zlostavljanja i osiguravanju poštovanja temeljnih prava povratnika. Članom 8. stavkom 6. Direktive o vraćanju propisano je da države članice osiguravaju učinkovit sustav praćenja prisilnog vraćanja.



[5] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4813\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm) [Poveznica]

[6] Dostupno na:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/58135/html.bookmark>  
[Poveznica]

[7] Izvješće o toj inspekciji, koje je poslano Frontexu, dostupno je na:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/59005/html.bookmark>  
[Poveznica]

[8] Dostupno na:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/caseopened.faces/en/58134/html.bookmark>  
[Poveznica]

[9] Dostupno na:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/59007/html.bookmark>  
[Poveznica]

[10] Članovi Savjetodavnog foruma Frontexa koji su odgovorili izjavili su da njihovi doprinosi ne predstavljaju stajalište Savjetodavnog foruma, već vlastiti.

[11] „pojam” pratitelja, „odnosi se na sigurnosno osoblje, uključujući osobe zaposlene u privatnom ugovaratelju, koje je odgovorno za pratinju povratnika, posebno tijekom njihova prijevoza iz države članice”. (Kodeks ponašanja za zajedničku operaciju koju koordinira Frontex)

[12] Članak 5. stavak 2.: „*Od nadležnih tijela država članica očekuje se da povratnicima pruže dostačne i jasne informacije o zajedničkoj operaciji vraćanja, uključujući mogućnost podnošenja pritužbe u vezi s navodnim zlostavljanjem tijekom operacije.*“ Članak 8. stavak 1.: „*(...) države članice imaju sveukupnu odgovornost u skladu s općim načelima odgovornosti države (...) za istragu i sankcioniranje radnji pratitelja koji djeluju prema njihovim uputama (...) bez obzira na to jesu li pratitelji državni zaposlenici ili su zaposlenici privatnog ugovaratelja.*“

[13] U tim zajedničkim operacijama, treća zemlja u koju se migranti vraćaju osigurava zrakoplov, pratinju i medicinsko osoblje za operaciju. Nacionalna tijela/pratitelji migranata predaju migrante u zračnoj luci u EU-u. Frontex pruža osposobljavanje pratiteljima iz trećih zemalja. Ti ZRO-ovi započeli su 2014. kao pilot-projekt.

[14] ESLJP (veliko vijeće), *El-Masri protiv bivše jugoslavenske republike Makedonije*, 13. prosinca 2012., točka 206.

[15] Na primjer, izvješća o praćenju španjolskog i danskog pučkog pravobranitelja objavljaju se na njihovim internetskim stranicama.

[16] Prema Agenciji za temeljna prava, ovu je publikaciju potrebno ažurirati s obzirom na razvoj



događaja od 2011., kada je posljednji put revidiran.

[17] Iako EU preko Frontexa ne snosi primarnu odgovornost za kršenja ljudskih prava u zajedničkoj operaciji za ljudska prava, može se tvrditi da ima dodatnu odgovornost u slučaju kršenja ljudskih prava koje je počinilo osoblje OMS-a/PMS-a djelovanjem ili propustom. Vidjeti posebno doprinos Međunarodnog suda ciljanom savjetovanju Ombudsmana. ICJ se pozvao na presudu Europskog suda za ljudska prava, prema kojoj je predmetna država sudjelovala u teškim kršenjima ljudskih prava „jer su njezini agenti aktivno olakšali postupanje i nisu poduzeli nikakve mjere koje bi mogle biti potrebne u okolnostima slučaja kako bi se spriječilo njegovo pojavljivanje“ (El\_Masri protiv bivše Yougoslavenske Republike Makedonije , ESLJP, GC, zahtjev br. 39630/09, presuda od 13. prosinca 2011., točka 211.). ICJ je uputio i na članak 14. nacrta članaka UN-a o odgovornosti međunarodnih organizacija: „Međunarodna organizacija koja pomaže ili pomaže državi ili drugoj međunarodnoj organizaciji u počinjenju međunarodnog protupravnog čina države ili potonje organizacije međunarodno je odgovorna za to ako: (i) prijašnja organizacija to čini znajući za okolnosti međunarodnog protupravnog čina; i (b) djelo bi bilo protupravno na međunarodnoj razini ako bi ga ta organizacija počinila.“

[http://legal.un.org/ilc/documentation/english/A\\_66\\_10.pdf](http://legal.un.org/ilc/documentation/english/A_66_10.pdf) [Poveznica]

[18] Vidjeti u tom pogledu doprinos španjolskog pučkog pravobranitelja i „Izvješće nizozemskoj vladu o posjetu Nizozemskoj koji je proveo Europski odbor za sprečavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja od 16. do 18. listopada 2013.“, objavljeno u Strasbourg 15. veljače 2015., str. 8., dostupno na:

<http://www.cpt.coe.int/documents/nld/2015-14-inf-eng.pdf> [Poveznica]

[19] Vidjeti u tom pogledu doprinos belgijskog Saveznog migracijskog centra.

[20] Podaci na koje upućuje Globalni projekt zadržavanja u svojem odgovoru na ciljano savjetovanje s Ombudsmanom.

[21] To ne dovodi u pitanje zadaće OMS-a koji je u konačnici odgovoran u slučaju velikog incidenta u zrakoplovu, u skladu s Odlukom Vijeća od 29. travnja 2004. o organizaciji zajedničkih letova za udaljavanje s državnog područja dviju ili više država članica državljana trećih zemalja na koje se primjenjuju pojedinačni nalozi za udaljavanje (SL 2004., L 261, str. 28.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svežak 1., str. 120.), točka 3.1. Priloga „Zajedničke smjernice o sigurnosnim odredbama za zajedničko uklanjanje zračnim putem“.

[22] Ombudsman je Europskom parlamentu podnio posebno izvješće o tom pitanju u predmetu OI/5/2012/BEH-MHZ. Izvješće se može pronaći na:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/specialreport.faces/en/52465/html.bookmark> [Poveznica] Zbog toga ombudsmanica ovdje ne ponavlja istu preporuku.

[23] Belgijski savezni migracijski centar istaknuo je, kao primjer onoga što se može dogoditi u fazi nakon vraćanja, da su u slučaju belgijskog povratka u Kinshasu 2013. lokalne vlasti uhitile i pritvorile 38 osoba nakon njihova dolaska u odredišnu zračnu luku. Uhićeni su nekoliko sati bez



mogućnosti da jedu ili piju. Irish Times je u siječnju 2015. izvijestio o operaciji vraćanja iz Irske u kojoj je somalijski državljanin vraćen u Tanzaniju, ali mu je po dolasku u međunarodnu zračnu luku Kilimanjaro odbijen prihvat; nakon toga, odletio je u Dar Es Salaam gdje ga je policija pretukla i mučila te nekoliko dana kasnije umro od ozljeda. Vidjeti

<http://www.irishtimes.com/news/social-affairs/deported-from-ireland-attacked-and-left-to-die-1.2053069>

[24] Vidjeti osobito odgovor ICJ-a.

[25] U članku 6. Kodeksa ponašanja navodi se da „OMS i Frontex odlučuju o popisu odobrenih ograničenja prije zajedničkog sanacijskog mehanizma”.

[26] „Izvješće nizozemskoj vladi o posjetu Nizozemskoj koji je od 16. do 18. listopada 2013. proveo Europski odbor za sprečavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja”, objavljeno u Strasbourg 15. veljače 2015., dostupno na:

<http://www.cpt.coe.int/documents/nld/2015-14-inf-eng.pdf> [Poveznica]

[27] ESLJP je presudio da je krajnja ranjivost djeteta odlučujući čimbenik i da ima prednost pred razmatranjima koja se odnose na status nezakonitog imigranta. Vidjeti *Mubilanzila Mayeka i Kaniki Mitunga protiv Belgije*, br. 13178, točka 55., presuda od 12. listopada 2006.

[28] Vidjeti gore navedeno izvješće.

[29] Ombudsmanica u tom pogledu primjećuje da Međunarodni centar za razvoj migracijske politike pruža sposobljavanje za promatrače za koje Frontex osigurava voditelje sposobljavanja.

[30] Belgijski savezni migracijski centar naveo je minimalne uvjete potrebne za učinkovito i neovisno praćenje. Na primjer, promatrač mora moći, u pravu i praksi, prikupljati informacije od osoba koje tvrde da su bile žrtve incidenta čak i tijekom faze nakon povratka; izvješća o praćenju moraju obuhvaćati sve faze zajedničkog sanacijskog mehanizma i moraju biti dostupna zainteresiranim osobama i javnosti; promatrači moraju moći slobodno snimati cijelu operaciju, informirati javnost o svim vrstama incidenata (uključujući objavljivanje informacija i videozapisa ili audiozapisa na internetu) i moći prijaviti ili podnijeti pritužbu svim upravnim i pravosudnim tijelima svih država članica.

[31] Članak 258. UFEU-a:

„Ako Komisija smatra da država članica nije ispunila obvezu iz Ugovora, daje obrazloženo mišljenje o tom pitanju nakon što dotičnoj državi pruži priliku da se očituje.

Ako dotična država ne postupi u skladu s mišljenjem u roku koji je odredila Komisija, ona može uputiti predmet Sudu Europske unije.“

[32] Ovaj postupak uključuje administrativne korake koji se odvijaju prije i nakon zajedničkog sanacijskog mehanizma. OMS prije ZRO-a podnosi Frontexu pismom za organizaciju



zajedničke operacije rada. Frontex prihvata ponudu u odgovoru kojem prilaže „Uvjeti za zajedničku operaciju“. „Uvjeti“ su sastavljeni na temelju predloška i odnose se, među ostalim, na finansijske aspekte, zahtjeve i logistiku. Nakon toga, u suradnji s OMS-om, Frontex sastavlja „Provedbeni plan“ (također na temelju predloška) koji će biti prilog posebnoj odluci o financiranju koja se odnosi na zajedničku operaciju. Frontex zatim donosi posebne odluke o financiranju i šalje ih OMS-u i svakoj državi članici sudionica prije zajedničkog sanacijskog mehanizma. Nakon završetka JRO-a, voditelji pratitelja iz OMS-a i PMS-a ispunjavaju obrasce za ispitivanje. U roku od 14 dana od završetka zajedničke operacije vraćanja, OMS Frontexu dostavlja standardizirano završno izvješće o operaciji vraćanja. Naposljetku, Frontex sastavlja svoje izvješće o završnoj evaluaciji (službenica za temeljna prava stavlja svoje inicijale na njega kako bi pokazala svoje odobrenje). Kao posljednji korak Frontex izvršava završno plaćanje nakon primitka završnih finansijskih izvještaja od OMS-a i država članica sudionica. Osim toga, Frontex četiri puta godišnje organizira sastanke za planiranje i evaluaciju nacionalnih kontaktnih točaka koji se odnose na zajedničke operacije vraćanja, a koji su se održavali u međuvremenu.

[33] Vidjeti Izvješće o uvidu u dokumente, dostupno na <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/59005/html.bookmark> .  
[Poveznica]

[34] [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2014\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2014_ENG.pdf) [Poveznica]

[35] Članak 1. Zakonika: „*Ovim Kodeksom utvrđuju se zajednička načela i glavni postupci koje treba poštovati u zajedničkim operacijama vraćanja država članica koje koordinira Frontex (...).*“ (naknadno istaknuto)

*Agencija može surađivati s tijelima trećih zemalja nadležnim za pitanja obuhvaćena ovom Uredbom u okviru radnih dogovora sklopljenih s tim tijelima, u skladu s relevantnim odredbama UFEU-a. Ti radni dogовори искључivo су povezani s upravljanjem operativnom suradnjom.*“

[37] Točka 2. Odluke izvršnog direktora br. 2013/67 kojom se uvodi Zakonik: „*Kodeks se primjenjuje na sve sudionike koji sudjeluju u zajedničkim operacijama vraćanja koje koordinira Frontex i oni ga moraju poštovati.*“