

Külön jelentés az európai ombudsmantól, a Frontexre vonatkozó, hivatalból indított OI/5/2012/BEH-MHZ vizsgálatról

Különjelentés

Ügy OI/5/2012/BEH-MHZ - **Vizsgálat megindítása** 06/03/2012 - **Ajánlás** 14/11/2013 - **Külön jelentés** 14/11/2013 - **Határozat** 12/11/2013 - **Érintett intézmények** Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Külön jelentést követően lezárt ügyek) |

Összefoglalás

A Frontex [1] elutasította az Európai Ombudsman ajánlását, miután az vizsgálatot folytatott arról, hogy a Frontex tiszteletben tartja-e az emberi jogi normákat és különösen az Európai Unió Alapjogi Chartájának előírásait. Az ombudsman, Emily O'Reilly a különjelentést az Európai Parlamentnek is elküldi, és annak támogatását kéri az üggyel kapcsolatban.

A bevándorlás és különösképpen a jogellenes belépéssel kapcsolatos kihívások főként jogi és humanitárius problémát jelentenek az Unió számára. Szinte szükségszerű a bevándorlás ellenőrzésére vonatkozó jogos szándék és azon humanitárius követelmény közötti feszültség, amely a jogellenes belépők számára biztonságos menedék nyújtását írja elő, felfüggesztve így a menedékjog iránti kérelmük jogi folyamatát. A Frontexnek, amely az egyes tagállamok hatóságaival együtt az élvonalban dolgozik, azon kell fáradoznia, hogy e két egymásnak ellentmondó követelmény között fenntartsa a kényes egyensúlyt. Egy ideje aggodalmak merültek fel a Frontex tevékenysége során érintett emberi jogokkal kapcsolatban, illetve ezek az aggodalmak még súlyosabbak lettek, mikor 2009-ben az Európai Unió Alapjogi Chartája jogilag kötelező erejűvé vált.

Az Unió ezen aggodalmakat egy 2011. évi rendelettel [2] orvosolta, amelyben kifejezetten előírta a Frontex számára, hogy munkája során tartsa tiszteletben a Chartát. Ezenkívül a rendelet előírta a Frontex számára, hogy hozzon adminisztratív intézkedéseket a Charta tiszteletben tartásának elősegítésére és tiszteletben tartásának ellenőrzésére. Ezen intézkedések magukban foglalták a Frontex műveleteire vonatkozó magatartási kódex összeállítását, a Frontexen belül egy alapjogi tisztviselő kijelölését, valamint egy alapjogi tanácsadó fórum létrehozását.

2012 márciusában az akkori ombudsman, P. Nikiforos Diamandouros saját kezdeményezésű



vizsgálatot indított azzal kapcsolatban, hogy a Frontex milyen előrelépéseket tett a Chartában és a 2011. évi rendeletben megfogalmazott kötelezettségeinek betartása érdekében. Az ombudsman a civil társadalom képviselőit és más érdekelt feleket is felkért, hogy vegyenek részt a vizsgálatban, és 18 féltől kapott pozitív választ.

Az ombudsman úgy találta [3], hogy a Frontex általánosságban lényeges előrelépéseket tett annak érdekében, hogy a Chartában és a rendeletben megfogalmazott kötelezettségeinek eleget tegyen. Ennek ellenére az ombudsman úgy találta, hogy a Frontex nem rendelkezik olyan mechanizmussal, amely képes lenne megbirkózni a munkája során felmerülő olyan egyedi esetekkel, amelyek az alapvető jogok állítólagos megsértésére vonatkoznak. Az ombudsman jelentős hiányt fedezett fel a Frontex intézkedéseiben, ugyanis azok nem rendelkeznek belső panasztételi mechanizmussal. Egyrészt ilyen mechanizmus hiánya azt jelenti, hogy a Frontex nem értesül a saját működésére vonatkozó aggodalmakról és panaszokról, másrészt a panaszosoknak nincs arra lehetőségük, hogy közvetlenül a Frontexhez forduljanak.

Az ombudsman azt javasolta a Frontexnek, hogy állítson fel egy mechanizmust, amelynek segítségével azok, akik azt állítják, hogy a Frontex megsértette alapjogaikat, panaszukkal közvetlenül a Frontexhez fordulhatnak. Sajnálatos módon a Frontex nem fogadta el ezt az ajánlást.

A Frontex állásfoglalásának fő eleme szerint azon egyedi esetek, amelyek panasz tárgyát képezik, végső soron azon tagállam felelőssége alá tartoznak, amelynek területén az eset bekövetkezett. Az ombudsman nem fogadja el, hogy a Frontex nem vállal felelősséget saját alkalmazottainak tevékenységeiért. Ugyan bizonyos esetekben az adott tagállamra is hárul felelősség, nem tartható tovább azon álláspont, miszerint a Frontex egyáltalán nem tartozik felelősséggel, és hogy így nem is kell az olyan tevékenységekből fakadó panaszokkal foglalkoznia, amelyekben ő maga érintett.

Az ombudsman álláspontját osztja az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése (PACE), amely 2013 áprilisában állásfoglalást fogadott el „Frontex: emberi jogi felelősségek” [4] címmel. Az Európai Parlament és az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése állásfoglalásában felszólította az Európai Uniót, hogy biztosítsa, tagállamai és a Frontex eleget tesznek emberi jogi kötelezettségeiknek többek között azzal, hogy „*létrehoznak egy panasztételi mechanizmust azon egyének számára, akik úgy vélik, hogy a Frontex megsértette jogaikat*”. Az Európa Tanács jelentéstevője az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének a migrációval, a menekültekkel és a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyekkel foglalkozó bizottságának megküldött jelentésében úgy találta, hogy a Frontex álláspontja abban áll, hogy „*a rövidebbik utat választja, ám ez egy bírósági értékelés során bizonyosan nem állná meg a helyét*”. A jelentéstevő arra a következtetésre jutott, hogy a Frontexnek szüksége van egy panasztételi mechanizmusra a saját tevékenysége által károsan érintett személyek számára [5].

Az ombudsman az Európai Parlament támogatását kéri annak elérése érdekében, hogy a Frontex az ajánlásnak megfelelően cselekedjen és felállítsa saját panasztételi mechanizmusát.



A hivatalból indított vizsgálat háttere

1. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 228. cikke feljogosítja az európai ombudsmant arra, hogy hivatalból indított vizsgálatot folytasson az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok tevékenysége ügyében.
2. 2009. december 1-jén a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével az EU Alapjogi Chartája jogilag kötelező erőre emelkedett a Frontexre nézve, amely erre szakosodott uniós ügynökségként az EU külső határainak igazgatását támogatja, koordinálja és fejleszti. Az ügynökség teljes megnevezése: az Európai Unió Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség. A Frontex tevékenységi területébe beletartozik többek között a közös műveletek koordinálása, a gyorsreagálási képesség biztosítása az európai határőrcsapatok formájában és a tagállamok támogatása a közös visszatérési műveletek során.
3. Az Európai Parlament és a Tanács 2011. október 25-én fogadta el az 1168/2011/EU rendeletet („a rendelet”) [6], amely kifejezetten úgy rendelkezik, hogy a Frontex feladatait az Alapjogi Charta teljes körű tiszteletben tartásával látja el. A rendelet előírja, hogy a Frontex léptessen hatályba bizonyos adminisztratív mechanizmusokat és eszközöket, hogy ezzel elősegítse és nyomon kövesse az alapvető jogok tekintetében fennálló kötelezettségeinek teljesítését.
4. Ezen új jogi keret fényében és a civil társadalom által az Unió külső határainak igazgatása, többek között annak alapjogi vetülete iránt mutatott érdeklődésre való tekintettel az ombudsman úgy vélte, hasznos lenne egy hivatalból indított vizsgálat útján tisztázni, hogyan hajtja végre a Frontex a fent említett rendelkezéseket.

A vizsgálat tárgya

5. Az ombudsman arra kérte a Frontexet, hogy a következő kérdésekben tájékoztassa álláspontjáról: a Frontex alapjogi stratégiája, a Frontex konzultatív fóruma és a Frontex alapjogi tisztjének szerepe [7]; a stratégiát végrehajtó cselekvési terv; a Frontex magatartási kódexei és a műveletek megszüntetésének és/vagy felfüggesztésének lehetősége.
6. Az ombudsman az alapjogi tiszttel kapcsolatban többek között a következő kérdést tette fel a Frontexnek:

„Tervezi-e a Frontex, hogy az alapjogi tisztet feljogosítja arra, hogy fogadja az alapvető jogoknak a tagállamok és/vagy a Frontex általi tiszteletben tartásáról szóló, magánszemélyektől érkező panaszokat?”

A vizsgálat

7. Az ombudsman 2012. március 6-án megkezdte a hivatalból indított vizsgálatot, és 2012.



március 31-re kérte a Frontex véleményét, amelyet a Frontex 2012. május 17-én benyújtott.

8. Az ombudsman a vizsgálat tárgyára való tekintettel a Frontex véleményét 2012. június 18-án továbbította az Alapjogi Ügynökséghez (a továbbiakban: FRA), és felkérte, hogy 2012. szeptember 30-ig tegye meg megjegyzéseit. A FRA 2012. szeptember 26-án küldte el megjegyzéseit.

9. A civil társadalom részéről a vizsgálat iránt tanúsított érdeklődésre való tekintettel az ombudsman úgy vélte, hogy helyénvaló és hasznos, ha más érdekelt feleket, különösen a nem kormányzati szervezeteket és a vizsgálat alá tartozó területekre szakosodott szervezeteket is felkéri, hogy nyújtsák be a Frontex véleményével kapcsolatos észrevételeiket. A vélemény 2012. július 19-én jelent meg az ombudsman weboldalán, az észrevételek benyújtási határideje pedig 2012. szeptember 30. volt.

10. Az ombudsmanhoz összesen 18 hozzászólás érkezett különböző nemzetközi szervezetektől, NGO-któl, egy nemzeti ombudsmantól és magánszemélyektől [8] .

11. Az ombudsman 2013. április 9-én ajánlástervezetet tett a Frontexnek, amelyben felsorolta a hivatalból indított vizsgálata alá tartozó kérdésekkel kapcsolatban ajánlott tizenhárom intézkedést. A Frontex 2013. június 25-én nyújtotta be az ombudsman ajánlástervezetéről szóló részletes véleményét.

Az ombudsman elemzése és következtetései

Előzetes megjegyzés

12. Ez a külön jelentés csak az alapjogi tiszt szerepével foglalkozik. A hivatalból indított vizsgálat során felvetett egyéb kérdéseket, amelyekre a Frontex összességében kielégítő választ adott, az ombudsman vizsgálatot lezáró határozata külön tárgyalja.

13. A jelentés következő része összefoglalja a Frontexnek az alapjogi tiszt szerepével kapcsolatban az ombudsman hivatalból indított vizsgálatot megnyitó levelére adott válaszát, valamint az érdekelt felek észrevételeit. Ezt a részt az ombudsman ajánlástervezetének háttérében álló indokok ismertetése követi.

Az alapjogi tiszt szerepével kapcsolatban a Frontex által az ombudsmannal közölt érvek és az érdekelt felek észrevételei

14. A Frontex kifejtette, hogy az alapjogi tiszt kinevezésére 2012 decemberében került sor [9] . Az alapjogi tiszt a személyzet független tagja, aki megfigyelői szerepet lát el és közvetlenül az igazgatótanácsnak tesz jelentést. Az alapjogi tiszt ezenkívül rendszeresen beszámol a



konzultatív fórumnak és az ügyvezető igazgatónak is, aki a kinevező hatóság szerepét tölti be.

15. Az alapjogi tiszt és a konzultatív fórum az alapvető jogokkal kapcsolatos információk mindegyikéhez hozzáfér, tevékenységeik pedig kiegészítik egymást. Az alapjogi tiszt ellenőrző funkciót lát el, a konzultatív fórum ezzel szemben stratégiai útmutatást kínál és információt gyűjt. Az alapjogi tiszt feladataiba beletartozik például a hatékony ellenőrzési mechanizmusban való közreműködés, valamint az alapvető jogok esetleges megsértéseiről szóló nyilvántartás létrehozása és vezetése.

16. Ami az alapvető jogok esetleges megsértéseinek felismerését illeti, a Frontex egy részletes belső eljárásra hivatkozott, és kiemelte annak fontosságát, hogy i. minden résztvevőnek beszámolási kötelezettsége, a harmadik feleknek pedig bejelentési lehetősége van; ii. a bejelentett információt milyen módon kezelik házon belül; és iii. az érdekelt felek által kapott információkat hogyan értékeli. A Frontex úgy vélte, hogy a lehetséges jogsértések felismerését és megelőzését is magában foglaló általános hozzáállása megfelelő választ jelent az ilyen jogsértésekre, és ezzel kapcsolatban nyomatékosította a szakirányú képzés fontosságát.

17. Ami az alapjogok megsértése által érintett személyekre vonatkozó panasztételi mechanizmust illeti, a Frontex rámutatott arra, hogy a harmadik feleknek lehetőségükben áll jelezni felé a lehetséges jogsértéseket. Hangsúlyozta továbbá, hogy az alapjogok megsértésével kapcsolatos összes panasszal foglalkozni fog, és azokat „*megfelelően mérlegeli*”. A Frontex ugyanakkor arra is felhívta a figyelmet, hogy az egyéni esetekről nem áll jogában dönten, mivel ezek az érintett tagállamok hatáskörébe tartoznak.

18. Azzal kapcsolatban, hogy az alapvető jogok észlelt megsértéseinek esetén milyen intézkedéseket tehetne, a Frontex kijelentette, hogy például „*figyelemfelhívó vagy figyelmeztető leveleket küldhetne az érintett tagállamoknak, igazgatótanácsi szinten megvitathatná a kérdést vagy jelentést tehetne a Bizottságnak, megvonhatná vagy csökkenthetné a pénzügyi támogatást, fegyelmi intézkedéseket hozhatna, felfüggeszthetné vagy megszüntethetné a műveleteket, de a megszüntetéshez csak végső esetben folyamodna*”. A Frontex kifejtette ezenkívül, hogy a politikai és műveleti kérdések sokaságával együtt járó műveletek összetettsége miatt nem mindig helyénvaló a művelet felfüggesztése vagy megszüntetése, és erről az ügyvezető igazgatónak a Frontex munkatársai által benyújtott jelentések alapján kell döntenie.

19. A Frontex kijelentette, hogy arra a kérdésre, hogy az alapjogi tiszt fogadhat-e magánszemélyektől érkező, az alapvető jogok tiszteletben tartásával kapcsolatos panaszokat, csak azután lehet válaszolni, miután az alapjogi ellenőrzési mechanizmust minden szempontból meghatározták.

20. Az érdekelt felek közül észrevételeikben többen is jelezték, hogy aggályosnak találják, hogy a Frontex műveletei tekintetében jelenleg nincs hatékony panaszkezelési mechanizmus. Hangsúlyozták ugyanakkor, hogy a Frontexnek gondoskodnia kell egy ilyen mechanizmusról, a hatékony ellenőrzési és bejelentési rendszerekkel együtt (lásd különösen a Caritas Europa, az Amnesty International, a Meijers Bizottság, a Vöröskereszt, a független ellenőrző testületek, az Európai Jogi Szakértők Hálózata [transzeurópai szakértők], a Jezsuita Menekült Szolgálat



Európa és a görög ombudsman hozzászólásait). Néhány hozzászóló arra is rámutatott, hogy nem egyértelmű, az alapjogi tisztnek milyen eszközök állnak rendelkezésére az alapvető jogok tiszteletben tartásának hatékony felügyeletéhez, néhányan pedig úgy vélekedtek, hogy az alapjogi tiszt szerepe az említett célhoz nem elegendő.

Az ajánlástervezet alapjául szolgáló ombudsmani értékelés

21. A Frontex-rendelet 26a. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok támogatására és tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettsége teljesítése érdekében a Frontexnek hatékony mechanizmust kell létrehoznia annak figyelemmel kísérésére, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartása valamennyi tevékenységében érvényesül-e.

22. Az ombudsman e kötelezettség fényében megvizsgálta a Frontex álláspontját i. a Frontex és/vagy a tagállamok által elkövetett, az alapjogokat sértő cselekményekről szóló lehetséges panasztételi mechanizmussal kapcsolatban, és ii. az alapjogi tiszt e téren betöltött szerepével kapcsolatban. E tekintetben figyelembe vette azt a Frontex véleményében szereplő kijelentést, miszerint az alapjogi tiszt aktív szerepet fog játszani az alapvető jogok tiszteletben tartásának figyelemmel kísérésére szolgáló konkrét mechanizmus létrehozásában.

23. Az ombudsman nem értett egyet a Frontexszel abban, hogy az alapjogi kötelezettségeinek teljes körű teljesítéséhez elegendő, ha létrehozza az alapjogok megsértéseivel foglalkozó bejelentési és/vagy információs rendszert. Éppen ellenkezőleg, a bejelentési kötelezettségek és a panasztételi mechanizmusok nem tekinthetők egymás alternatíváinak. Ezek inkább egymást kiegészítő eszközök az alapvető jogok hatékony védelmének garantálására.

24. A fegyelmi intézkedések ráadásul önmagukban nem elegendőek az alapvető jogok garantált betartásához.

25. Az ombudsman végső soron úgy értelmezi, hogy a Frontex minden művelethez kinevez egy koordináló tisztet, aki felügyeli az operatív terv és a magatartási kódex végrehajtását, és ezáltal döntő szerepe van a súlyos incidensek bejelentésének utóéletében. Ez azonban az ombudsman véleménye szerint nem szünteti meg a valódi, az összes érintett személy előtt nyitva álló panasztételi mechanizmus szükségességét, az érintettekbe beleértve a műveletek résztvevőit, akik az uniós vagy nemzeti szabályok szerint kötelesek jelentést tenni, a jogsértések által közvetlenül érintett személyeket, valamint azokat is, akik tudomást szereztek az ilyen jogsértésekről, és a köz érdekében szeretnének panaszt tenni (újságírók, NGO-k stb.).

26. Az ombudsman ezért ismételten nyomatékosította annak fontosságát, hogy a Frontexnél gondoskodni kell egy hatékony panasztételi mechanizmus bevezetéséről.

27. Ezzel a szemponttal összhangban az ombudsman véleménye szerint alapos okok szólhatnak amellet, hogy az alapjogi tiszt mérlegelje az alapvető jogok megsértéséről szóló egyéni panaszok kezelését.



28. A tagállamok személyzetének tevékenységével kapcsolatos panaszok kezelése az alapjogi tiszt részéről legalábbis annyit jelentene, hogy továbbítaná a panaszokat az illetékes tagállami hatósághoz vagy az említett hatóságot felügyelő nemzeti ombudsmanhoz. Az ombudsman e tekintetben megemlítette a görög ombudsmannak a Frontex és a görög hatóságok közös műveleteivel és kísérleti projektjeivel kapcsolatos javaslatát, miszerint az „*alapjogok megsértéseinek kivizsgálására és megelőzésére*” létre kell hozni egy uniós szintű, az alapvető jogok megsértéseit figyelemmel kísérő mechanizmust.

29. Ami a Frontex munkatársainak magatartásával kapcsolatos panaszokat illeti, az ombudsman emlékeztetett arra, hogy az európai határőrcsapatok nemcsak tagállami képviselőkből állnak, hanem a Frontex képviselőiből is. Bár az ombudsman azt el tudta fogadni, hogy a Frontex személyzetének tagjai nem rendelkeznek a határellenőrzési feladatok ellátásához szükséges képesítéssel, és csak koordinációs feladatokra vetik be őket, hogy erősítsék a fogadó és a részt vevő tagállamok közötti együttműködést, úgy vélte, hogy ez nem mentheti fel a Frontexet a munkatársai által, koordinációs szerepük gyakorlása során végrehajtott tettekért való felelősség alól.

30. Az ombudsman az előbbi elemzés fényében a következő ajánlástervezetet intézte a Frontexhez:

A Frontexnek meg kellene fontolnia minden lehetséges intézkedést annak érdekében, hogy az alapjogi tiszt számára lehetővé tegye, hogy a Frontex valamennyi tevékenysége esetében kezelhesse az alapvető jogok megsértéséről szóló, a jogsértések által személyesen érintett személyek által benyújtott vagy közérdekű panaszokat.

Az ajánlástervezetet követően az ombudsmanhoz intézett érvek

31. A Frontex részletes véleményében kijelentette, hogy felelősséget vállal a mandátumába tartozó tevékenységeikért, de nem felelhet a tagállamok önálló intézkedéseiért. Ami konkrétan az alapjogi tisztet illeti, a Frontex azt állította, hogy az alapjogi tiszt rendeletben meghatározott hatásköreibe nem tartozik bele a külső és egyéni panaszok rendezése, mivel az alapjogi tisztnek ebben a minőségében nincs végrehajtó hatalma. Ezen a téren más intézmények (például a nemzeti és uniós bíróságok) az illetékesek.

32. A Frontex hozzátette, hogy az alapjogi tiszt ebben a szakaszban a Frontex által koordinált tevékenységek résztvevői által benyújtott incidensjelentések kezelésére szolgáló rendszer megerősítésén dolgozik, amihez a Frontex más egységeivel együtt értékeli az alapvető jogok állítólagos megsértéseit, és létrehozza a bejelentett incidensek archívumát.

33. Az alapjogi tiszt több külső információforrást is igénybe vesz, hogy támogassa az alapvető jogok feletti ellenőrzését. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az alapjogi tiszt tevékenységeiben máris figyelembe veszi a lehetséges jogsértésekről szóló további közérdekű információkat, és ezekről a Frontex-rendeletben jelzetteknek megfelelően jelentést tesz.



34. A Frontex tevékenységeihez közvetlenül kapcsolódó panaszokat ezért további információforrásnak lehet tekinteni, és ezek alapján ellenőrzési tevékenységet lehet indítani.

Az ombudsman értékelése az ajánlástervezetet követően

35. Az ombudsman értékelésének kiindulópontja az volt, hogy – mint ahogy arra részletes véleményében a Frontex is helyesen mutatott rá – a Frontex felelős a mandátumába tartozó tevékenységekért, de nem felelhet a tagállamok önálló intézkedéseiért.

36. Az alapvető jogoknak az uniós határokon történő potenciális megsértéseiért való felelősség ilyenfajta elméleti megosztása azonban nem vonja kétségbe azt, hogy a Frontex küldetésébe beletartozik a saját személyzetének és egy vagy több tagállam személyzetének egyidejű részvételével lebonyolított közös műveletek koordinálása. Az ombudsman elfogadja a Frontex azon állítását, miszerint a saját személyzetének tagjai közül csak kevesen vesznek ténylegesen részt operatív tevékenységekben a terepen. Ettől még azonban tény, hogy a tagállamok által rendelkezésre bocsátott vendégtisztek nagy számban vannak jelen a határokon, és az ombudsman tudomása szerint „Frontex” feliratú karszalagot viselnek [10] .

37. A Frontex-műveletek által érintett személyek részéről természetes és ésszerű az a következtetés, hogy az ilyen karszalagot viselő tisztek tetteiért a Frontex viseli a felelősséget. A Frontex műveletei által érintett személyek jellemzően stresszhelyzetben vannak, kiszolgáltatottak, éppen ezért nem várható el tőlük, hogy kinyomozzák a felelősség ilyenfajta, kétségkívül bonyolult felosztását. Az ilyen személyek részéről teljesen logikus, ha úgy gondolják, hogy az alapvető jogaik megsértése miatt mindenképp a Frontexhez folyamodhatnak panasszal.

38. Figyelembe véve a felelősségnek a Frontex részletes véleménye szerinti megosztását, panasz esetén a következő forgatókönyvekre lehet számítani: i. a Frontex személyzete tagjainak magatartásával kapcsolatos panaszok, amelyekért a Frontexnek kell felelősséget vállalnia [11] ; ii. a Frontex személyzetének tagjai közé nem tartozó tisztek, köztük a megfelelő tagállam felelőssége alatt eljáró, de Frontex-karszalagot viselő vendégtisztek magatartásáról szóló panaszok; iii. közös művelet megszervezésével, végrehajtásával vagy következményeivel kapcsolatos panaszok, amelyek nem konkrét személyek magatartására vonatkoznak.

39. Világos, hogy az esetek első kategóriájával érdemben a Frontexnek kell foglalkoznia. Ami a második kategóriát illeti, a Frontex nem foglalkozhat a panasz érdemi részével. A panaszosokat viszont segítheti azzal, hogy gyorsan továbbítja panaszukat az érintett tagállam(ok) illetékes hatóságához, például a nemzeti ombudsmanokhoz. A harmadik kategória esetében a Frontex megfelelő válasza a konkrét panasztól függ. A potenciális panaszoshoz képest a Frontex minden esetben jobb helyzetben van ahhoz, hogy eldöntse, kinek kell felelősséget vállalnia a panasz érdemi részének megválaszolásáért. Az ombudsman e tekintetben megjegyzi, hogy a Frontex az ajánlástervezetről szóló részletes véleményében vállalta, hogy támogatja a migránsok által a közös műveletek során az érintett tagállami hatóságoknál benyújtott esetleges



panaszok gyors feldolgozását.

40. A Frontex részletes véleményében felhívta a figyelmet az incidensek bejelentésére szolgáló rendszerére, és kijelentette, hogy a beérkező panaszokat információforrásnak lehet tekinteni, és ezek alapján ellenőrző tevékenységeket lehet indítani. A Frontex rámutatott ezenkívül a fegyelmi szankciók alkalmazásának lehetőségére is. Az ombudsman ismételten hangsúlyozza, hogy az ajánlástervezetben jelzett szempontokkal összhangban (lásd a fenti 29–30. bekezdést) ezeket a mechanizmusokat a panasztételi mechanizmus kiegészítésének kell tekinteni, nem pedig a helyettesítőjének.

41. Igaz, hogy – amint arra a Frontex is rámutatott – a panaszok kezelése más intézmények, például az európai uniós bíróságok vagy a nemzeti bíróságok illetékességi körébe tartozhat. Az ombudsman ugyanakkor nagyon nehezen tudja elképzelni, hogy a Frontex műveletei által jellemzően érintett személyek, köztük a feltartóztatott migránsok jogait bírósági eljárások révén lehetne érvényesíteni, tekintettel az ilyen eljárásokkal általában együtt járó időbeli kötelezettségekre, jogi képviseletre és költségekre, valamint a jogképességi szabályokra.

42. Az is igaz, hogy az európai ombudsmannak megvan a hatásköre ahhoz, hogy foglalkozzon a Frontex elleni panaszokkal, bárkitől is érkezzenek, mivel ha esetleg olyan személy nyújtja be a panaszt, aki nem az EU polgára vagy lakosa, ilyenkor élhet a hivatalból indított vizsgálati hatáskörével.

43. Ettől függetlenül tény azonban, hogy a panaszok benyújtásának első logikus állomása a Frontex lenne. Az ombudsman következetes álláspontja szerint mindazoknak az intézményeknek, amelyek rendszeresen kapcsolatba kerülnek olyan emberekkel, akiknek okuk lehet a panaszra, gondoskodniuk kell egy elsődleges panasztételi mechanizmusról, hogy a problémákat gyorsan lehessen kezelni és rendezni, mielőtt – a rendezés sikertelensége esetén – más jogorvoslati mechanizmusokhoz, például ombudsmanokhoz vagy bíróságokhoz kellene fordulni.

44. Ezzel kapcsolatban példát lehet venni az Európai Beruházási Bankról (EBB), amely az Európai Parlament biztatására beleegyezett, hogy életbe léptet egy közvetlen panasztételi mechanizmust az EBB által finanszírozott projektekben érintett személyek számára. Ez a rendszer, amely a Bank és az európai ombudsman között létrejött egyetértési megállapodásban fogalmazódott meg, jól működik, ráadásul a nemzetközi fejlesztési közösségben a Bank és az Unió jó hírnevét egyaránt erősítette. Ha a Frontex hasonlóképpen beleegyezne egy elsődleges panasztételi mechanizmus bevezetésébe, ez egyrészt hatékony lenne, másrészt jó szolgálatot tenne az Európai Unió jó hírnevének az alapvető jogok terén.

45. Az ombudsman úgy véli, hogy a szerepére és funkcióira való tekintettel a Frontexhez benyújtott panaszok természetes címzettje az alapjogi tiszt lehetne.

46. Az ombudsman ezzel kapcsolatban tudomásul veszi a Frontex álláspontját, miszerint a panaszok rendezése nem szerepel az alapjogi tiszt rendeletben meghatározott hatásköreiben. Az ombudsman meglepőnek találja ezt az álláspontot, mivel a rendelet 26a. cikkének (3)



bekezdése nem mond semmit az alapjogi tiszt funkcióiról és feladatairól azon kívül, hogy rendszeresen jelentést tesz, és ennek révén hozzájárul az alapvető jogok figyelemmel kísérésének mechanizmusához. Valójában úgy tűnik, mintha az alapjogi tiszt feladatait a Frontex 2012. áprilisban kiadott vonatkozó álláshirdetése révén határozták volna meg.

47. Az ombudsman úgy véli, hogy az alapjogi tisztnek a Frontex-rendelet 26a. cikke (3) bekezdésében foglalt tág mandátuma lehetővé tenné, hogy a Frontex az alapjogi tisztre ruházza az egyéni panaszok kezelésének hatáskörét.

48. Az a tény, hogy az alapjogi tisztnek „ebben a minőségében nincs végrehajtó hatalma”, bizonyosan nem akadályozza meg a panaszok kezelését. Az alapjogi tisztnek az álláshirdetésben bemutatott feladatai és kötelességei valójában már közelítenek ahhoz, hogy rendelkezzen a panaszok kezeléséhez szükséges hatáskörökkel. Az álláshirdetés többek között előírta, hogy az alapjogi tisztnek meg kell keresnie az esetleges alapjogi incidenseket kezelő korrekciós intézkedéseket, és közre kell működnie a Frontexnél előforduló egyéb alapjogi kérdésekben.

49. Az ombudsman azt is megjegyzi, hogy a jelenleg hivatalban lévő alapjogi tiszt a kompetenciái és képesítései alapján képes lenne hatékonyan kezelni a panaszokat.

50. Az ombudsman végül hangsúlyozza, hogy az Európai Beruházási Bank panasztételi mechanizmusával szerzett tapasztalatokból a Frontex is hasznos ösztönzést meríthetne. Az ombudsman felvette a kapcsolatot az EBB megfelelő szolgálataival, akik készek felajánlani ez irányú segítségüket és tanácsaikat. Az ombudsman emellett készséggel felajánlja saját szolgálatainak együttműködését, valamint szívesen igénybe veszi a 28 tagállam és más országok ombudsmanjaiból és hasonló szerveiből álló Ombudsmanok Európai Hálózatán belüli, jól bevált együttműködési csatornákat.

51. Az ombudsman a fentiek fényében úgy véli, hogy a Frontexnek létre kell hoznia egy panasztételi mechanizmust, hogy a helyes igazgatás elvének megfelelően eleget tegyen az alapjogi felelősségeinek. Ezt a szerepet az alapjogi tisztre lehet ruházni, de ehhez biztosítani kell számára a megfelelő forrásokat. Mivel ez a kérdés a Frontex koordinálásával végzett műveletek által érintett személyek számára fontos, az ombudsman a Parlament segítségét kéri e téren.

Az ombudsman ajánlása

Az ombudsman ezért a következő ajánlást intézi a Frontexhez:

A Frontexnek létre kell hoznia egy mechanizmust a Frontex nevét viselő közös műveletek bármelyikében előforduló alapjogi jogsértésekről szóló panaszok kezelésére. E mechanizmus keretében fogadnia kell mindazon személyek panaszait, akik állításuk szerint személyesen érintettek, vagy a köz érdekében tesznek panaszt. Ezt a szerepet az alapjogi tisztre lehet ruházni, de ehhez biztosítani kell számára a megfelelő forrásokat.



Az Európai Parlament ennek megfelelően mérlegelheti egy állásfoglalás elfogadását.

Emily O'Reilly

Kelt Strasbourgban, 2013. november 7.

[1] A Frontexet (az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség) 2004-ben hozták létre.

[2] 1168/2011/EU rendelet

[3] Az ombudsmannak a vizsgálat során készült ajánlástervezete a következő linken érhető el:
<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/49848/html.bookmark>
[Link]

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

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

[6] Az Európai Parlament és a Tanács 2011. október 25-i 1168/2011/EK rendelete az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról szóló 2007/2004/EK tanácsi rendelet módosításáról (HL L 304., 2011.11.22., 1. o.).

[7] A rendelet 26a. cikke a következőképpen szól:

„ 1. Az Ügynökség kidolgozza, továbbfejleszti és végrehajtja alapjogi stratégiáját. Az Ügynökség hatékony mechanizmust hoz létre annak figyelemmel kísérésére, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartása az Ügynökség valamennyi tevékenységében érvényesül-e.

2. Az Ügynökség konzultatív fórumot hoz létre, amely az alapvető jogokat érintő kérdésekben segítséget nyújt az ügyvezető igazgató és az igazgatótanács számára. Az Ügynökség felkéri az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatalt, az Alapjogi Ügynökséget, az Egyesült Nemzetek menekültügyi főbiztosát és egyéb érintett szervezeteket, hogy vegyenek részt a konzultatív fórumban. Az ügyvezető igazgató javaslatára az igazgatótanács határoz a konzultatív fórum összetételéről és munkamódszereiről, valamint a konzultatív fórum számára történő információtovábbítás részletes szabályairól.

A konzultatív fórummal egyeztetni kell az alapjogi stratégia, a magatartási kódex és az egységes alaptantervek továbbfejlesztéséről és végrehajtásáról.

A konzultatív fórum tevékenységeiről éves jelentést készít. E jelentést nyilvánosan hozzáférhetővé



kell tenni.

3. Az alapjogi tisztet az igazgatótanács jelöli ki. Az alapjogi tiszt megfelelő képesítéssel és tapasztalattal rendelkezik az alapvető jogok terén. Alapjogi tiszt feladatainak ellátása során független, és közvetlenül az igazgatótanácsnak és a konzultatív fórumnak tesz jelentést. Az alapjogi tiszt rendszeresen jelentést tesz, és ennek révén hozzájárul az alapvető jogok figyelemmel kísérésének mechanizmusához .”

[8] A hozzászólók hozzájárulásának elnyerése után a kapott hozzászólások megjelentek az ombudsman weboldalon.

[9] A Frontex a weboldalon megjelent sajtóközlemény szerint 2012. szeptember 27-én nevezte ki Inmaculada Arnaez Fernandezt az intézmény első alapjogi tisztjévé. Lásd:

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

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

[11] Az Alapjogi Charta 41. cikkének (3) bekezdése.