

Relazione speciale del Mediatore europeo sull'indagine di propria iniziativa OI/5/2012/BEH-MHZ relativa a Frontex

Relazione speciale

Caso OI/5/2012/BEH-MHZ - Aperto(a) il 06/03/2012 - Raccomandazione su 09/04/2013 - Relazione speciale del 07/11/2013 - Decisione del 12/11/2013 - Istituzione coinvolta
Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Casi conclusi in seguito a relazione speciale) |

Sintesi

Frontex [1] ha respinto una raccomandazione proposta dal Mediatore europeo in seguito ad un'indagine concernente il rispetto, da parte di tale agenzia, delle norme in materia di diritti umani e, in particolare, dei requisiti della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Il Mediatore Emily O'Reilly trasmette la presente relazione speciale al Parlamento europeo per chiederne il sostegno riguardo alla questione.

Avere a che fare con l'immigrazione e, in particolare, con le problematiche connesse agli ingressi illegali, pone l'UE dinanzi a sfide importanti da un punto di vista sia giuridico che umanitario. È quasi inevitabile che emergano tensioni tra il legittimo interesse a controllare l'immigrazione e il requisito umanitario di offrire un luogo sicuro alle persone che entrano illegalmente, in attesa del completamento dell'iter legale previsto per le richieste di asilo. Frontex, che opera in prima linea insieme alle autorità dei singoli Stati membri, deve cercare di trovare un difficile equilibrio tra queste esigenze in conflitto. Da tempo, ormai, emergono preoccupazioni circa le implicazioni che le attività di Frontex comportano per i diritti umani e tali inquietudini sono diventate più acute da quando la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è diventata giuridicamente vincolante, nel 2009.

Nel 2011, l'UE ha risposto a tali preoccupazioni con un regolamento [2] che chiedeva esplicitamente a Frontex di agire nel rispetto della Carta nello svolgimento della sua attività. Il regolamento, inoltre, chiedeva a Frontex di prendere disposizioni amministrative per promuovere e controllare la conformità alla Carta. Tali disposizioni includevano l'elaborazione di codici di comportamento per le operazioni Frontex, la nomina di un responsabile per i diritti fondamentali all'interno di Frontex e l'istituzione di un forum consultivo sui diritti fondamentali.



Nel marzo 2012, l'allora Mediatore europeo P. Nikiforos Diamandouros ha avviato un'indagine di propria iniziativa riguardo ai progressi compiuti da Frontex nell'adempimento degli obblighi previsti dalla Carta e dal regolamento del 2011. Il Mediatore ha invitato la società civile e le altre parti interessate a dare il proprio contributo all'indagine e in risposta ha ricevuto 18 contributi.

Il Mediatore ha riscontrato [3] che, in generale, Frontex stava compiendo progressi ragionevoli per adempiere gli obblighi previsti dalla Carta e dal regolamento. Il Mediatore ha accertato, tuttavia, che Frontex non disponeva di un meccanismo in grado di gestire i singoli casi denunciati di presunte violazioni dei diritti fondamentali durante lo svolgimento della sua attività. Il Mediatore ha visto nella mancanza di un meccanismo interno di gestione delle denunce una carenza significativa delle disposizioni predisposte da Frontex. Da un lato, l'assenza di tale meccanismo significava che Frontex sarebbe stata meno consapevole delle preoccupazioni o delle denunce relative al modo in cui operava; dall'altro, le persone che intendevano presentare una denuncia non avevano la possibilità di investire direttamente Frontex della questione.

Il Mediatore ha raccomandato a Frontex di istituire un meccanismo attraverso il quale gestire direttamente le denunce delle persone che affermavano di aver subito una violazione dei diritti fondamentali da parte di Frontex. Purtroppo Frontex ha deciso di non accettare tale raccomandazione.

Un elemento fondamentale della posizione adottata da Frontex è che i singoli incidenti che diventano oggetto di una denuncia rientrano, in ultima istanza, tra le responsabilità dello specifico Stato membro nel cui territorio si è verificato l'incidente. Il Mediatore non accetta che Frontex non si assuma la responsabilità delle azioni del proprio personale. Tale responsabilità può essere condivisa, talvolta, con i singoli Stati membri, ma non si può sostenere che Frontex non abbia alcuna responsabilità e che, pertanto, non debba occuparsi delle denunce legate ad azioni in cui è coinvolta.

Il punto di vista adottato dal Mediatore coincide con quello espresso anche dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE) che, nell'aprile 2013, ha adottato una risoluzione dal titolo "Frontex: human rights responsibilities" ("Frontex: responsabilità in materia di diritti umani") [4]. Nella sua risoluzione, l'APCE invita l'UE ad assicurarsi che i suoi Stati membri e Frontex rispettino gli obblighi in materia di diritti umani, tra l'altro " *con l'istituzione di un meccanismo di denuncia per le persone che ritengono che i loro diritti siano stati violati da Frontex*". Nella sua relazione alla commissione sulle migrazioni, i rifugiati e gli sfollati dell'APCE, il relatore del Consiglio d'Europa ha osservato che la posizione di Frontex era " *una scorciatoia e non avrebbe potuto superare lo scrutinio di un giudice*". Il relatore ha concluso che è necessario che Frontex istituisca un meccanismo di denuncia per persone interessate dalle attività di Frontex [5].

Il Mediatore chiede il sostegno del Parlamento europeo per convincere Frontex ad agire conformemente alla raccomandazione di istituire il proprio meccanismo di denuncia.

Il contesto dell'indagine di propria iniziativa



1. L'articolo 228 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea abilita il Mediatore europeo a indagare di propria iniziativa sull'azione delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione.
2. Il 1° dicembre 2009, in virtù dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Carta dei diritti fondamentali dell'UE è divenuta giuridicamente vincolante per Frontex, agenzia specializzata dell'Unione che promuove, coordina e sviluppa la gestione delle frontiere esterne dell'UE. La sua denominazione completa è "Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea". I settori di attività di Frontex includono, tra l'altro, il coordinamento di operazioni congiunte, una capacità di risposta rapida tramite le squadre di guardie di frontiera europee e l'assistenza degli Stati membri nelle operazioni congiunte di rimpatrio.
3. Il 25 ottobre 2011 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento (UE) n. 1168/2011 (in appresso "il regolamento") [6], il quale dispone esplicitamente che Frontex svolga i suoi compiti nel pieno rispetto della Carta dei diritti fondamentali. Il regolamento prevede che Frontex metta in atto taluni strumenti e meccanismi amministrativi volti a promuovere e a monitorare l'osservanza dei suoi obblighi circa il rispetto dei diritti fondamentali.
4. Considerando questo nuovo quadro giuridico e l'interesse della società civile per la gestione dell'Unione delle frontiere esterne, incluso il rispetto dei diritti fondamentali, il Mediatore ha ritenuto utile cercare di chiarire, tramite un'indagine di propria iniziativa, come Frontex attui le disposizioni summenzionate.

Il contenuto dell'indagine

5. Il Mediatore ha chiesto a Frontex di informarlo in merito alla propria posizione su alcuni punti: la strategia di Frontex in materia di diritti fondamentali, il suo forum consultivo e il ruolo del suo responsabile dei diritti fondamentali (in appresso "il responsabile") [7]; il piano di azione per l'attuazione della strategia; i codici di condotta di Frontex e la possibilità di terminare e/o di sospendere le operazioni.
6. Per quanto concerne il responsabile, il Mediatore rivolge a Frontex, tra l'altro, la seguente domanda:

"Frontex prevede che il responsabile possa essere competente a ricevere denunce dai cittadini relative al rispetto dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri e/o da Frontex?"

L'indagine

7. Il 6 marzo 2012 il Mediatore ha avviato l'indagine di propria iniziativa e ha richiesto un parere entro il 31 maggio 2012 a Frontex, che l'ha presentato il 17 maggio 2012.



8. Il 18 giugno 2012, considerando il contenuto dell'indagine, il Mediatore ha trasmesso il parere di Frontex all'Agenzia per i diritti fondamentali (in appresso "FRA") invitandola a presentare osservazioni entro il 30 settembre 2012. La FRA ha inviato dette osservazioni il 26 settembre 2012.
9. Tenuto conto dell'interesse che la società civile ha dimostrato per l'indagine, il Mediatore ha anche ritenuto utile e opportuno invitare altre parti interessate, in particolare le ONG e altre organizzazioni specializzate nel settore coperto dall'indagine, a presentare osservazioni sul parere di Frontex, pubblicato il 19 luglio 2012 sul sito web del Mediatore. Il termine per presentare osservazioni era fissato al 30 settembre 2012.
10. Il Mediatore ha ricevuto in tutto 18 contributi da parte di organizzazioni internazionali, ONG, un difensore civico nazionale e soggetti privati [8] .
11. Il 9 aprile 2013 il Mediatore ha inviato a Frontex un progetto di raccomandazione contenente un elenco di tredici azioni consigliate in merito alle questioni trattate dall'indagine avviata di propria iniziativa. Il 25 giugno 2013 Frontex ha presentato il suo parere dettagliato sul progetto di raccomandazione del Mediatore.

Analisi e conclusioni del Mediatore

Osservazione preliminare

12. La presente relazione speciale riguarda esclusivamente il ruolo del responsabile. Le altre questioni sollevate dall'indagine di propria iniziativa, cui Frontex ha fornito risposte sostanzialmente soddisfacenti, sono trattate separatamente nella decisione del Mediatore che conclude l'indagine.
13. La sezione successiva della relazione riassume, per quanto riguarda il ruolo del responsabile, la risposta di Frontex alla lettera del Mediatore d'apertura dell'indagine di propria iniziativa e alle osservazioni delle parti interessate. Tale sezione è seguita da una spiegazione dei motivi alla base del progetto di raccomandazione del Mediatore.

Argomenti presentati al Mediatore da Frontex e osservazioni delle parti interessate sul ruolo del responsabile

14. Frontex ha chiarito che il responsabile è stato nominato nel dicembre 2012 [9] . Il responsabile è un agente indipendente che svolge un ruolo di monitoraggio, riferisce direttamente al consiglio di amministrazione e regolarmente al forum consultivo (in appresso "forum") e al direttore esecutivo, ossia l'autorità che ha il potere di nomina.



15. Il responsabile e il forum hanno accesso a tutte le informazioni sul rispetto dei diritti fondamentali e le loro attività sono complementari. Mentre il responsabile esercita una funzione di monitoraggio, il forum fornisce orientamenti strategici e raccoglie informazioni. Tra i compiti del responsabile figurano, per esempio, quello di contribuire a un meccanismo di monitoraggio efficace, nonché quello di istituire e mantenere un registro di possibili violazioni dei diritti fondamentali.

16. Per quanto concerne l'identificazione di possibili violazioni dei diritti fondamentali, Frontex si è avvalsa di una complessa procedura interna e ha sottolineato l'importanza (i) degli obblighi di comunicazione per tutti i partecipanti e le possibilità di comunicazione per i terzi, (ii) delle modalità di gestione interna delle informazioni comunicate e (iii) della valutazione delle informazioni ricevute dalle parti interessate. Frontex ritiene che il suo ampio approccio, che prevede l'identificazione di possibili violazioni, permetta di reagire in modo adeguato a tali infrazioni e, a questo proposito, ha rilevato l'importanza di una formazione specializzata.

17. In merito alla questione di un meccanismo di denuncia relativo alle persone vittime di violazioni dei diritti fondamentali, Frontex ha fatto riferimento alla possibilità per i terzi di segnalarle, sottolineando che si sarebbe occupata di ogni denuncia di tali violazioni tenendola in "*debita considerazione*". Contestualmente, Frontex ha evidenziato il fatto di non avere alcuna autorità per decidere in merito a casi individuali, dal momento che questi rientrano nella sfera di competenza degli Stati membri interessati.

18. Per quanto riguarda le misure che Frontex potrebbe adottare in caso di violazioni di diritti fondamentali, essa ha affermato che potrebbe, per esempio, "*indirizzare lettere per esprimere preoccupazione o avvisare gli Stati membri interessati, discutere il problema a livello di consiglio di amministrazione o segnalarlo alla Commissione, ritirare o ridurre il sostegno finanziario, adottare misure disciplinari nonché sospendere o, come ultima ratio, terminare operazioni*". Frontex ha inoltre chiarito che, a causa della complessità di operazioni che coinvolgono una serie di questioni politiche e operative, non sarebbe sempre opportuno sospendere o terminare un'operazione, e che il direttore esecutivo deve decidere in base alle relazioni presentategli dal personale di Frontex.

19. Frontex ha affermato che risponderà alla domanda sulla possibilità che il responsabile riceva denunce dai cittadini relative al rispetto dei diritti fondamentali solo quando sarà stato interamente definito un meccanismo per monitorare tali diritti.

20. Nelle loro osservazioni varie parti interessate hanno espresso preoccupazioni per l'attuale mancanza di un meccanismo efficace di gestione delle denunce circa le operazioni di Frontex. Nel contempo, esse hanno sottolineato che Frontex deve prevedere un simile meccanismo, oltre a sistemi di monitoraggio e di comunicazione (cfr. in particolare i contributi di Caritas Europa, Amnesty International, Commissione Meijer, Croce Rossa, consigli indipendenti di monitoraggio, Rete europea degli esperti giuridici (Trans Europe Experts), Jesuit Refugee Service Europe e difensore civico greco). Alcuni autori dei contributi hanno inoltre segnalato la mancanza di chiarezza sui mezzi a disposizione del responsabile per verificare efficacemente il



rispetto dei diritti fondamentali o hanno ritenuto che il ruolo del responsabile non sia sufficiente a tale scopo.

La valutazione del Mediatore all'origine del progetto di raccomandazione

21. A norma dell'articolo 26 bis, paragrafo 1, del regolamento Frontex, questa agenzia istituisce un meccanismo efficace per monitorare il rispetto dei diritti fondamentali in tutte le proprie attività al fine di osservare il proprio obbligo di promuovere e rispettare tali diritti.

22. Nell'ambito di tale obbligo, il Mediatore ha esaminato la posizione di Frontex per quanto concerne (i) un possibile meccanismo di denuncia delle violazioni dei diritti fondamentali commesse da Frontex e/o dagli Stati membri e (ii) il ruolo del responsabile al riguardo. In proposito, il Mediatore ha preso atto dell'affermazione espressa da Frontex nel proprio parere, secondo cui il responsabile avrà un ruolo attivo nell'istituire il meccanismo effettivo per monitorare il rispetto dei diritti fondamentali.

23. Il Mediatore non concorda con Frontex sul fatto che istituire un sistema di comunicazione e/o di informazione delle violazioni dei diritti fondamentali sia sufficiente ad assicurare la piena osservanza dei suoi obblighi riguardanti tali diritti. Per contro, gli obblighi di comunicazione e i meccanismi di denuncia non costituiscono delle alternative ma rappresentano anzi dei mezzi complementari per garantire la tutela effettiva dei diritti fondamentali.

24. Inoltre le misure disciplinari non sono di per sé sufficienti a garantire il rispetto dei diritti fondamentali.

25. Infine, il Mediatore comprende che, per ciascuna operazione, Frontex nomina un agente di coordinamento incaricato di monitorare l'applicazione del piano operativo e del codice di condotta, svolgendo pertanto un ruolo chiave nel dar seguito alla segnalazione di gravi incidenti. Secondo il Mediatore, tuttavia, ciò non toglie che sia necessario un vero e proprio meccanismo di denuncia aperto a tutte le persone interessate, in particolare a chi prende parte alle attività ed è tenuto all'obbligo di comunicazione previsto da norme nazionali o dell'UE, nonché a coloro che sono direttamente colpiti da violazioni, coloro che ne sono venuti a conoscenza e desiderano denunciarle nel pubblico interesse (giornalisti, ONG, ecc).

26. Pertanto il Mediatore ha ribadito l'importanza per Frontex di istituire un meccanismo efficace di denuncia.

27. In linea con questa considerazione, secondo il Mediatore possono esserci buone ragioni affinché il responsabile valuti l'idea di occuparsi di singole denunce di violazioni dei diritti fondamentali.

28. La gestione delle denunce da parte del responsabile per quanto riguarda l'attività del personale di uno Stato membro potrebbe comportare almeno il trasferimento delle denunce



all'autorità competente dello Stato membro interessato o al difensore civico nazionale addetto alla vigilanza su tale autorità. A questo proposito, il Mediatore ha preso atto del suggerimento del *difensore civico greco* circa le operazioni congiunte e i progetti pilota svolti da Frontex in collaborazione con le autorità greche, suggerimento in base a cui andrebbe istituito un meccanismo di monitoraggio delle violazioni dei diritti fondamentali a livello di UE al fine di “ *indagare sulle violazioni dei diritti fondamentali e prevenirle* ”.

29. Per quanto concerne le denunce riguardanti la condotta del personale di Frontex, il Mediatore ha rammentato che le squadre di guardie di frontiera europee sono composte non solo da rappresentanti degli Stati membri, ma anche da rappresentanti di Frontex. Benché il Mediatore possa accettare che alcuni membri del personale di Frontex non possiedono qualifiche per svolgere funzioni di controllo delle frontiere e sono impiegati solo per compiti di coordinamento, in modo da promuovere la cooperazione tra lo Stato membro ospitante e gli Stati membri partecipanti, egli ritiene che ciò non possa esonerare Frontex dalla responsabilità degli atti compiuti dai membri del suo personale nell'esercizio del loro ruolo di coordinamento.

30. Alla luce dell'analisi che precede, il Mediatore ha inviato a Frontex il seguente progetto di raccomandazione:

Frontex dovrebbe prendere in considerazione ogni possibile intervento per consentire al responsabile di gestire le denunce di violazioni dei diritti fondamentali, relative a tutte le attività di Frontex, presentate dalle singole vittime di tali violazioni e nel pubblico interesse.

Argomenti presentati al Mediatore dopo il progetto di raccomandazione

31. Nel suo parere dettagliato, Frontex ha affermato di essere responsabile delle attività che rientrano nel suo mandato, ma di non poter rispondere delle azioni sovrane degli Stati membri. Nello specifico, per quanto riguarda il responsabile, Frontex ha fatto presente che tra le sue competenze, definite dal regolamento, non figura la risoluzione delle denunce esterne e individuali perché il responsabile, in quanto tale, non ha poteri esecutivi. Altre istituzioni, invece (come le autorità giudiziarie nazionali e dell'UE), sono competenti in tale ambito.

32. Frontex ha aggiunto che, in questa fase, il responsabile sta potenziando il sistema di gestione delle segnalazioni di incidenti presentate da chi partecipa alle attività coordinate da Frontex, valutando, in collaborazione con altre unità di Frontex, le presunte violazioni dei diritti fondamentali e creando un archivio delle segnalazioni di incidenti.

33. Il responsabile si avvale di diverse fonti d'informazione esterne a sostegno della sua verifica del rispetto dei diritti fondamentali. Questo significa che, in pratica, nell'ambito delle attività del responsabile vengono già prese in considerazione e comunicate ulteriori informazioni, condivise nel pubblico interesse, in merito a possibili violazioni, come previsto dal regolamento Frontex.



34. Pertanto le denunce che riguardano direttamente le attività di Frontex potrebbero essere considerate un'ulteriore fonte di informazioni e avviare le attività di monitoraggio.

La valutazione del Mediatore dopo il progetto di raccomandazione

35. Il punto di partenza della valutazione del Mediatore è la responsabilità di Frontex, giustamente rilevata da quest'ultima nel suo parere dettagliato, per le attività che rientrano nel suo mandato, ma non per le azioni sovrane degli Stati membri.

36. Questa ripartizione teorica della responsabilità per le potenziali violazioni dei diritti fondamentali alle frontiere dell'UE non mette in dubbio però che la missione di Frontex comporti il coordinamento di operazioni congiunte che coinvolgono tanto il suo personale quanto quello di uno o più Stati membri. Il Mediatore riconosce che pochi membri del personale di Frontex partecipano realmente a tali attività operative; rimane tuttavia il fatto che vi sono molti funzionari ospiti, messi a disposizione dagli Stati membri e presenti alle frontiere che, per quanto consta al Mediatore, indossano bracciali con la dicitura "Frontex" [10] .

37. Le persone coinvolte nelle operazioni di Frontex traggono la naturale e logica conclusione che un funzionario che indossi quel bracciale stia agendo sotto la responsabilità di Frontex. In genere le persone coinvolte in tali operazioni sono vulnerabili e sotto pressione; non ci si può dunque aspettare che cerchino di analizzare quella che è indubbiamente una complessa ripartizione delle responsabilità e appare perfettamente logico che considerino Frontex la prima istituzione a cui ricorrere per denunciare le violazioni dei loro diritti fondamentali.

38. Considerando la divisione delle responsabilità indicate da Frontex nel suo parere dettagliato, è possibile prevedere i seguenti scenari di denuncia: (i) denunce riguardanti la condotta del personale di Frontex, di cui Frontex deve assumersi la responsabilità [11] ; (ii) denunce riguardanti la condotta di funzionari che non fanno parte del personale di Frontex, compresi funzionari ospiti che agiscono sotto la responsabilità degli Stati membri pertinenti ma indossano un bracciale con la scritta Frontex; (iii) denunce riguardanti l'organizzazione, l'esecuzione o le conseguenze di un'operazione congiunta non riconducibili alla condotta di persone specifiche.

39. È chiaro che, per quanto riguarda il merito, Frontex deve occuparsi della prima categoria di casi. Per quanto concerne la seconda categoria, Frontex non potrebbe occuparsi del merito, ma potrebbe assistere gli autori delle denunce trasmettendole rapidamente all'autorità competente dello Stato membro o degli Stati membri interessati come, per esempio, i difensori civici nazionali. Per quanto attiene alla terza categoria, la risposta appropriata di Frontex dovrebbe dipendere dalla denuncia specifica. In tutti i casi, Frontex si trova chiaramente in una posizione migliore rispetto al potenziale denunciante per determinare chi dovrebbe assumersi la responsabilità di rispondere del contenuto della denuncia. A questo riguardo, il Mediatore osserva che Frontex, nel suo parere dettagliato sulla proposta di raccomandazione, si è



assunta l'incarico di promuovere un rapido trattamento delle eventuali denunce sperte da immigrati presso le autorità del rispettivo Stato membro nel corso di operazioni congiunte.

40. Nel suo parere dettagliato Frontex ha fatto riferimento al proprio sistema di segnalazione degli incidenti e ha affermato che le denunce ricevute potrebbero essere considerate una fonte d'informazioni e avviare le attività di monitoraggio. Inoltre, Frontex ha indicato la possibilità di applicare sanzioni disciplinari. Il Mediatore ribadisce che, conformemente alle considerazioni della proposta di raccomandazione (cfr. *supra* i paragrafi 29-30), questi meccanismi dovrebbero essere considerati complementari rispetto al meccanismo di denuncia, e non sostitutivi.

41. È vero, come ha fatto presente Frontex, che altre istituzioni come le autorità giudiziarie nazionali e dell'UE sono, o potrebbero essere, competenti per gestire le denunce. Tuttavia, al Mediatore risulta estremamente difficile immaginare come sia possibile far rispettare per mezzo di procedimenti giudiziari i diritti di persone normalmente coinvolte nelle operazioni svolte da Frontex, inclusi i migranti intercettati, considerati gli impegni in termini di tempo, rappresentanza legale e costi generalmente comportati da tali procedimenti, oltre alle norme procedurali.

42. È vero altresì che il Mediatore europeo ha la facoltà di gestire le denunce presentate nei confronti di Frontex da parte di chiunque dal momento che, anche se il denunciante non è né un cittadino, né un residente dell'UE, il Mediatore può avvalersi della propria facoltà di iniziativa.

43. Tuttavia, resta il fatto che Frontex sarebbe, com'è logico, il primo riferimento per presentare una denuncia. In linea con la visione coerente del Mediatore, ciascun'istituzione che sia frequentemente in contatto con le persone che possono avere motivo di sporgere denunce dovrebbe prevedere un apposito meccanismo di primo intervento per poter affrontare e risolvere rapidamente i loro problemi, prima di doversi rivolgere, nel caso in cui la soluzione abbia esito negativo, ad altri meccanismi di ricorso come i difensori civici e le autorità giudiziarie.

44. A questo proposito si può citare il caso della Banca europea per gli investimenti (BEI) che, incoraggiata dal Parlamento europeo, ha acconsentito a mettere in atto un meccanismo di denuncia di primo intervento per le persone coinvolte nei progetti finanziati dalla BEI. Quest'accordo, incluso in un memorandum d'intesa tra la Banca e il Mediatore europeo, sta funzionando bene e ha consolidato la reputazione della Banca e dell'Unione presso la comunità internazionale dello sviluppo. Sarebbe un'idea efficace e nell'interesse della reputazione dell'Unione europea nel campo dei diritti fondamentali se anche Frontex acconsentisse a mettere in atto un meccanismo di denuncia di primo intervento.

45. Secondo il Mediatore il responsabile, considerando il suo ruolo e le sue funzioni, potrebbe essere il naturale destinatario delle denunce presentate nei confronti di Frontex.

46. A tal riguardo, il Mediatore prende atto dell'opinione di Frontex, secondo cui la risoluzione delle controversie non rientra nelle competenze del responsabile definite nel regolamento. Il Mediatore ritiene sorprendente tale posizione, dal momento che l'articolo 26 bis, paragrafo 3, del regolamento, oltre a stabilire che il responsabile debba riferire regolarmente contribuendo così al meccanismo per il monitoraggio dei diritti fondamentali, tace sulle sue funzioni e sui suoi



doveri. Sembra infatti che i doveri del responsabile siano stati definiti nel pertinente avviso di posto vacante pubblicato da Frontex nell'aprile 2012.

47. Il Mediatore ritiene che l'ampio mandato del responsabile di cui all'articolo 26 bis, paragrafo 3, del regolamento permetterebbe a Frontex di affidare al responsabile la facoltà di gestire denunce individuali.

48. Il fatto che il responsabile "in quanto tale, non abbia poteri esecutivi" non si pone certamente in contrasto con la gestione delle denunce. Infatti i compiti e i doveri descritti nell'avviso di posto vacante sembrano dotare il responsabile dei poteri richiesti per gestire le denunce. Pertanto, in base all'avviso di posto vacante, il responsabile, tra l'altro, dovrebbe, identificare misure correttive per occuparsi di possibili violazioni dei diritti fondamentali e fornire il proprio contributo ad altre questioni relative a tali diritti nell'ambito di Frontex.

49. Il Mediatore osserva inoltre che le competenze e le qualifiche del responsabile in carica gli consentirebbero di gestire efficacemente le denunce.

50. Infine, il Mediatore sottolinea che l'esperienza del meccanismo di denuncia della Banca europea per gli investimenti potrebbe costituire una preziosa fonte d'ispirazione per Frontex. Il Mediatore ha contattato i servizi pertinenti della BEI, che sono pronti a offrire assistenza e consulenza in materia. Anche il Mediatore è disposto a offrire la collaborazione dei propri servizi e ad avvalersi dei canali di cooperazione consolidati nell'ambito della Rete europea dei difensori civici, che comprende difensori civici e organi analoghi dei 28 Stati membri e di altri paesi.

51. Alla luce di quanto precede, il Mediatore ritiene che Frontex, al fine di adempiere alle proprie responsabilità in materia di diritti fondamentali conformemente ai principi di buona amministrazione, debba istituire un meccanismo di denuncia. Questo ruolo potrebbe essere affidato al responsabile, che dovrebbe essere attrezzato di conseguenza. Data l'importanza della questione per le persone coinvolte nelle operazioni coordinate da Frontex, il Mediatore richiede in proposito l'assistenza del Parlamento.

La raccomandazione del Mediatore

Pertanto il Mediatore invia a Frontex la seguente raccomandazione:

Frontex dovrebbe istituire un meccanismo per gestire le denunce delle violazioni dei diritti fondamentali in tutte le operazioni congiunte Frontex. Il meccanismo dovrebbe permettere di ricevere denunce da coloro che affermano di essere personalmente coinvolti in tali operazioni o sporgono una denuncia nell'interesse pubblico. Questo ruolo potrebbe essere affidato al responsabile, che dovrebbe essere preparato di conseguenza.

Il Parlamento europeo può valutare pertanto l'opportunità di adottare una decisione.



Emily O'Reilly

Fatto a Strasburgo il 7 novembre 2013

[1] Frontex (l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea) è stata istituita nel 2004.

[2] Regolamento (UE) n. 1168/2011

[3] Il progetto di raccomandazione del Mediatore riguardo a questa indagine è disponibile all'indirizzo

<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] Regolamento (UE) n. 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, recante modifica del regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, GU 2011 L 304, pag. 1.

[7] L'articolo 26 bis del regolamento stabilisce quanto segue:

“ 1. L'Agenzia elabora, sviluppa ulteriormente e attua la sua strategia in materia di diritti fondamentali. Essa istituisce un meccanismo efficace per monitorare il rispetto dei diritti fondamentali in tutte le proprie attività.

2. Un forum consultivo è istituito dall'Agenzia per assistere il direttore esecutivo e il consiglio di amministrazione in questioni legate ai diritti fondamentali. L'Agenzia invita l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, l'Agenzia per i diritti fondamentali, l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati e altre pertinenti organizzazioni a partecipare al forum consultivo. Su proposta del direttore esecutivo, il

consiglio di amministrazione decide la composizione e i metodi di lavoro del forum consultivo nonché le modalità di trasmissione delle informazioni allo stesso.

Il forum consultivo è consultato sull'ulteriore sviluppo e attuazione della strategia in materia di diritti fondamentali, sul codice di condotta e sulla base comune per la formazione.

Il forum consultivo prepara una relazione annuale delle sue attività. Tale relazione è resa pubblica.



3. Il consiglio di amministrazione designa un responsabile dei diritti fondamentali che dispone delle qualifiche e dell'esperienza necessarie nel settore dei diritti fondamentali. Questi è indipendente nell'espletamento delle sue funzioni di responsabile dei diritti fondamentali e riferisce direttamente al consiglio di amministrazione e al forum consultivo. Riferisce regolarmente contribuendo così al meccanismo per il monitoraggio dei diritti fondamentali”.

[8] I contributi sono stati pubblicati, previo consenso dei loro autori, sul sito web del Mediatore.

[9] Secondo un comunicato stampa pubblicato sul suo sito web, il 27 settembre 2012 Frontex ha nominato la sig.ra Inmaculada Arnaez Fernandez quale primo responsabile dei diritti fondamentali. Cfr.

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

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

[11] Articolo 41, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali.