

Europos ombudsmeno savo iniciatyva atlikto tyrimo OI/5/2012/BEH-MHZ dėl Frontex specialioji ataskaita

Specialioji ataskaita

Byla OI/5/2012/BEH-MHZ - **Atidaryta** 06/03/2012 - **Rekomendacijos** 14/11/2013 -
Specialioji ataskaita 14/11/2013 - **Sprendimas** 12/11/2013 - **Atitinkama institucija** Europos
sienų ir pakrančių apsaugos agentūra (Atvejai, kurių nagrinėjimas baigtas pateikus specialų
pranešimą) |

Santrauka

FRONTEX [1] atmetė Europos ombudsmeno rekomendaciją, pateiktą pastarajam atlikus tyrimą dėl FRONTEX veiklos atitikties žmogaus teisių standartams ir visų pirma ES pagrindinių teisių chartijos reikalavimams. Ombudsmenė Emily O'Reilly siunčia šią specialiąją ataskaitą Europos Parlamentui prašydama paramos šiuo klausimu.

Sprendžiant imigracijos klausimus, visų pirma neteisėto atvykimo keliamus uždavinius, Europos Sąjungoje kyla didelių teisinių ir humanitarinių iššūkių. Beveik visais atvejais kyla priešprieša tarp teisėtų interesų kontroliuoti imigraciją ir humanitarinių reikalavimų pasiūlyti neteisėtai atvykusiems asmenims saugų prieglobstį, kol teisiniu požiūriu bus išnagrinėti jų prašymai suteikti prieglobstį. FRONTEX, kuri kartu su atskirų valstybių narių valdžios institucijomis pirmoji sprendžia šiuos klausimus, turi stengtis surasti sudėtingą šių prieštarų poreikių pusiausvyrą. Tam tikrą laiką buvo reiškiamas susirūpinimas dėl FRONTEX veiklos poveikio žmogaus teisėms, o šios problemos paaštrėjo 2009 m., kai ES pagrindinių teisių chartijos nuostatos tapo teisiškai privalomos.

ES reagavo į šiuos susirūpinimą keliančius klausimus 2011 m. priimdama reglamentą [2], kuriame iš FRONTEX aiškiai pareikalavo vykdamą veiklą laikytis chartijos nuostatų. Be to, šiame reglamente iš FRONTEX buvo reikalaujama sukurti administracines priemones, kuriomis būtų skatinama laikytis chartijos nuostatų, ir šį procesą stebėti. Šios priemonės apėmė FRONTEX operacijų elgesio kodeksų parengimą, pagrindinių teisių pareigūno agentūroje paskyrimą ir konsultacinio forumo pagrindinių teisių klausimais įsteigimą.

2012 m. kovo mėn. tuometinis Europos ombudsmenas P. Nikiforos Diamandouros savo iniciatyva pradėjo tyrimą dėl pažangos, kurią FRONTEX padarė vykdydama pagal chartiją ir 2011 m. reglamentą priimtus įsipareigojimus. Ombudsmenas paragino pilietinę visuomenę ir



kitus suinteresuotuosius subjektus prisidėti prie šio tyrimo ir gavo 18 atsakymų.

Ombudsmenas nustatė [3], kad apskritai FRONTEX, vykdydama pagal chartiją ir reglamentą priisiemtus įsipareigojimus, padarė nemažą pažangą. Tačiau ombudsmenas taip pat nustatė, kad FRONTEX neįdiegė mechanizmo, kuriuo naudodamasi galėtų nagrinėti pavienius jai vykdančią veiklą tariamai padarytų pagrindinių teisių pažeidimų atvejus. Ombudsmenas išsiaiškino, kad vidaus skundų nagrinėjimo mechanizmo trūkumas yra didelė FRONTEX priemonių spraga. Tokio mechanizmo nebuvimas reiškia, kad FRONTEX turi mažiau žinių apie problemas arba skundus, susijusius su jos veiklos būdu, kita vertus, nusiskundimų turintys asmenys neturėjo galimybės užsitikrinti, kad FRONTEX tiesiogiai nagrinėtų jų skundus.

Ombudsmenas rekomendavo FRONTEX sukurti mechanizmą, kuriuo naudodamasi ji galėtų tiesiogiai nagrinėti asmenų, tvirtinančių, kad agentūra pažeidė jų pagrindines teises, pateiktus skundus. Deja, FRONTEX nusprendė nepritarti šiai rekomendacijai.

Svarbiausias FRONTEX pozicijos aspektas yra tas, kad pavieniai atvejai, dėl kurių teikiami skundai, galiausiai priskiriami tam tikros valstybės narės, kurios teritorijoje padarytas pažeidimas, atsakomybės sričiai. Ombudsmenė nepitaria FRONTEX pozicijai neprisiimti atsakomybės už savo darbuotojų, veikiančių jos vardu, veiksmus. Šia atsakomybe kartais galima dalytis su atskiromis valstybėmis narėmis, tačiau nelogiška, kad FRONTEX neprisiima jokios atsakomybės ir kad todėl ji neturėtų nagrinėti dėl veiksmų, su kuriais ji susijusi, pateikiamų skundų.

Ombudsmenės požiūrį šiuo klausimu išreiškė ir Europos Tarybos Parlamentinė Asamblėja, kuri 2013 m. balandžio mėn. patvirtino rezoliuciją „FRONTEX. Atsakomybė už žmogaus teises“ [4]. Šioje rezoliucijoje Europos Tarybos Parlamentinė Asamblėja paragino Europos Sąjungą užtikrinti, kad jos valstybės narės ir FRONTEX vykdytų įsipareigojimus žmogaus teisių srityje, be kita ko, „*sukuriant asmenų, manančių, kad FRONTEX pažeidė jų teises, skundų nagrinėjimo mechanizmą*“. Europos Tarybos pranešėjas savo pranešime Europos Tarybos Parlamentinės Asamblėjos Migracijos, pabėgėlių ir perkeltųjų asmenų reikalų komitetui pažymėjo, kad FRONTEX pozicija yra „*lengviausia išeitis ir kad Teismas ją užginčytų*“. Pranešėjas padarė išvadą, kad FRONTEX turi sukurti asmenų, nukentėjusių nuo FRONTEX veiklos, skundų nagrinėjimo mechanizmą [5].

Ombudsmenė prašo Europos Parlamento paramos siekiant įtikinti FRONTEX imtis veiksmų dėl pateiktos rekomendacijos ir sukurti vidaus skundų nagrinėjimo mechanizmą.

Savo iniciatyva atlikto tyrimo aplinkybės

1. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 228 straipsniu Europos ombudsmenas įgaliojamas savo iniciatyva tirti Sąjungos institucijų, įstaigų, tarnybų ar agentūrų veiklą.
2. 2009 m. gruodžio 1 d. įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, ES pagrindinių teisių chartija tapo teisiškai privaloma Frontex, specializuotai ES agentūrai, skatinančiai, koordinuojančiai ir



plėtojančiai ES išorės sienų valdymą. Jos visas pavadinimas yra „Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūra“. Be kitų veiklos sričių, Frontex veikla apima bendrų operacijų koordinavimą, greitą reagavimą pasitelkus Europos pasienio apsaugos pareigūnų būrius ir pagalbą valstybėms narėms vykdant bendras grąžinimo operacijas.

3. 2011 m. spalio 25 d. Europos Parlamentas ir Taryba priėmė Reglamentą Nr. 1168/2011/EU (toliau – reglamentas) [6], kuriame aiškiai numatyta, kad Frontex savo uždavinius vykdo visiškai laikdamasi Pagrindinių teisių chartijos. Reglamente reikalaujama, kad Frontex įgyvendintų tam tikrus administracinius mechanizmus ir priemones, siekdama skatinti įsipareigojimų, susijusių su pagarba pagrindinėms teisėms, laikymąsi ir jį stebėti.

4. Atsižvelgdamas į šį naują teisės aktą ir pilietinės visuomenės susidomėjimą ES išorės sienų valdymu, įskaitant jo pagrindinių teisių aspektą, ombudsmenas manė, kad būtų naudinga, atlikus tyrimą savo iniciatyva, išsiaiškinti, kaip Frontex įgyvendina minėtas nuostatas.

Tyrimo dalykas

5. Ombudsmenas paprašė Frontex pranešti jam apie savo poziciją įvairiais klausimais: Frontex pagrindinių teisių strategiją, Frontex konsultacinio forumo ir Frontex pagrindinių teisių pareigūno (PTP) vaidmenį [7]; veiksmų planą, kuriuo įgyvendinama strategija, Frontex elgesio kodeksus ir galimybes nutraukti ir (arba) sustabdyti operacijas.

6. Kalbant apie PTP, ombudsmenas, be kitų klausimų, pateikė Frontex tokį klausimą:

„Ar Frontex numato, kad PTP galėtų būti kompetentingas gauti asmenų skundus dėl valstybių narių ir (arba) Frontex pagarbos pagrindinėms teisėms?“

Tyrimas

7. 2012 m. kovo 6 d. ombudsmenas savo iniciatyva pradėjo tyrimą ir paprašė Frontex iki 2012 m. gegužės 31 d. pateikti nuomonę, kurią ji pateikė 2012 m. gegužės 17 d.

8. 2012 m. birželio 18 d., atsižvelgęs į tyrimo dalyką, ombudsmenas perdavė Frontex nuomonę Pagrindinių teisių agentūrai (toliau – PTA) ir paprašė ją iki 2012 m. rugsėjo 30 d. pateikti savo pastabas. PTA savo pastabas atsiuntė 2012 m. rugsėjo 26 d.

9. Atsižvelgdamas į pilietinės visuomenės susidomėjimą tyrimu, ombudsmenas taip pat manė, kad yra tinkama ir naudinga pakviesti kitus suinteresuotuosius asmenis, ypač NVO ir kitas organizacijas, kurios specializuojasi šio tyrimo srityje, pateikti savo pastabas dėl Frontex nuomonės. Nuomonė ombudsmeno interneto svetainėje paskelbta 2012 m. liepos 19 d., o galutinis terminas pastaboms pateikti buvo 2012 m. rugsėjo 30 d.



10. Ombudsmenas iš viso gavo pastabas iš 18 tarptautinių organizacijų, NVO, nacionalinio ombudsmeno ir privačių asmenų [8] .

11. 2013 m. balandžio 9 d. ombudsmenas pateikė Frontex rekomendacijos projektą, kuriame surašė trylika rekomenduojamų veiksmų, susijusių su klausimais, dėl kurių jis atliko tyrimą savo iniciatyva. 2013 m. birželio 25 d. Frontex pateikė išsamią nuomonę dėl ombudsmeno rekomendacijos projekto.

Ombudsmeno analizė ir išvados

Pirminė pastaba

12. Ši specialioji ataskaita susijusi tik su pagrindinių teisių pareigūno (PTP) vaidmeniu. Kiti atliekant tyrimą savo iniciatyva iškelti klausimai, į kuriuos Frontex iš esmės atsakė tinkamai, atskirai nagrinėjami ombudsmeno sprendime, kuriuo užbaigiamas tyrimas.

13. Kitame ataskaitos skyriuje, kalbant apie PTP vaidmenį, apibendrinamas Frontex atsakymas į ombudsmeno laišką, kuriuo pradedamas tyrimas savo iniciatyva, ir suinteresuotųjų asmenų pastabos. Paskui paaiškinamos ombudsmeno rekomendacijos projekto pateikimo priežastys.

Ombudsmenui pateikti Frontex argumentai ir suinteresuotųjų asmenų pastabos dėl PTP vaidmens

14. Frontex paaiškino, kad PTP buvo paskirta 2012 m. gruodžio mėn. [9] PTP – tai nepriklausomas darbuotojas, atliekantis stebėtojo vaidmenį ir tiesiogiai atskaitingas valdybai. Be to, ši pareigūnė teikia reguliarias ataskaitas konsultaciniam forumui ir vykdomajam direktoriui, kuris yra skiriančioji institucija.

15. PTP ir konsultacinis forumas gali gauti visą informaciją, susijusią su pagrindinių teisių laikymusi, ir jie savo veikla papildo vienas kitą. Nors PTP atlieka stebėjimo funkciją, konsultacinis forumas teikia strategines rekomendacijas ir kaupia informaciją. Pavyzdžiui, viena iš PTP funkcijų yra padėti įgyvendinti veiksmingą stebėjimo mechanizmą ir sudaryti bei tvarkyti galimų pagrindinių teisių pažeidimų registrą.

16. Kalbant apie galimų pagrindinių teisių pažeidimų nustatymo aspektą, Frontex nurodė išsamią vidaus procedūrą ir pabrėžė, kad yra svarbu: i) visiems dalyviams nurodyti jų pareigas, o tretiesiems asmenims – jų galimybes; ii) nustatyti gautos informacijos tvarkymo organizacijos viduje būdą; ir iii) įvertinti atitinkamų suinteresuotųjų subjektų gautą informaciją. Frontex manė, kad, laikydamasi plataus požiūrio, apimančio galimų pažeidimų nustatymą ir prevenciją, ji galėtų tinkamai į juos reaguoti ir šiuo atžvilgiu pabrėžė specializuotų mokymų svarbą.

17. Kalbant apie pagrindinių teisių pažeidimus patyrusių asmenų skundų nagrinėjimo



mechanizmą, Frontex pažymėjo trečiųjų asmenų galimybę pranešti jai apie galimus tokius pažeidimus. Be to, ji pabrėžė nagrinėjanti bet kokį skundą dėl pagrindinių teisių pažeidimų ir „tinkamai atsižvelgsianti“ į tokius skundus. Kartu Frontex pažymėjo neturinti įgaliojimų priimti sprendimų dėl atskirų atvejų, nes tai priklauso atitinkamų valstybių narių kompetencijai.

18. Dėl priemonių, kurių Frontex galėtų imtis nustačius pagrindinių teisių pažeidimus, nurodyta, kad ji, pvz., galėtų „atitinkamoms valstybėms narėms siųsti laiškus, kuriuose reiškiamas susirūpinimas, arba įspėjimus, aptarti klausimą valdybos lygmeniu arba pranešti Komisijai, atšaukti arba sumažinti finansinę paramą, imtis drausminių priemonių, sustabdyti arba nutraukti operacijas, nutraukimą taikant kaip kraštutinę priemonę“. Frontex papildomai paaiškino, kad dėl operacijų, susijusių su įvairiais politiniais ir operatyviniais dalykais, sudėtingumo ne visuomet būtų tinkama sustabdyti ar nutraukti operaciją, o vykdomasis direktorius, remdamasis Frontex darbuotojų jam teikiamais pranešimais, turi nuspręsti, kokių veiksmų reikia imtis.

19. Frontex nurodė, kad atsakymo į klausimą, ar PTP galėtų gauti asmenų skundus dėl pagrindinių teisių laikymosi, tikimasi tik visiškai apibrėžus pagrindinių teisių stebėjimo mechanizmą.

20. Savo pastabose įvairūs suinteresuotieji asmenys išreiškė rūpestį, kad šiuo metu nėra veiksmingo skundų nagrinėjimo mechanizmo dėl Frontex operacijų. Jie taip pat pabrėžė, kad Frontex reikia tokį mechanizmą numatyti, kartu su veiksmingomis stebėjimo ir pranešimo sistemomis (žr. visų pirma *Caritas Europa*, *Amnesty International*, Meijers komiteto, Raudonojo Kryžiaus organizacijos, *Independent Monitoring Boards*, Europos teisės ekspertų tinklo (*Trans Europe Experts*), *Jesuit Refugee Service Europe* ir Graikijos ombudsmeno pastabas). Kai kurie pastabas pateikę asmenys taip pat pažymėjo, kad trūksta aiškumo dėl PTP turimų priemonių, užtikrinančių veiksmingą pagrindinių teisių laikymosi priežiūrą arba manė, kad PTP vaidmuo šiuo tikslu nepakankamas.

Ombudsmeno vertinimas, kurį atlikus pateiktas rekomendacijos projektas

21. Frontex reglamento 26a straipsnio 1 dalyje numatyta, kad, norėdama įvykdyti jai tenkantį įpareigojimą skatinti ir gerbti pagrindines teises, Frontex, vykdydama visą savo veiklą, turėtų sukurti veiksmingą mechanizmą, padedantį stebėti, kaip laikomasi pagrindinių teisių.

22. Atsižvelgdamas į šio įpareigojimo aplinkybes ombudsmenas išnagrinėjo Frontex poziciją dėl i) galimo skundų dėl Frontex ir (arba) valstybių narių padarytų pagrindinių teisių pažeidimų nagrinėjimo mechanizmo ir ii) pagrindinių teisių pareigūno vaidmens šiuo atžvilgiu. Šiuo klausimu jis paminėjo Frontex nuomonėje pateiktą teiginį, kad PTP atliks aktyvų vaidmenį nustatant konkretų mechanizmą, užtikrinantį, jog bus stebima, kaip laikomasi pagrindinių teisių.

23. Ombudsmenas nesutiko su Frontex nuomone, kad pakanka sukurti pranešimo ir (arba) informavimo apie pagrindinių teisių pažeidimus sistemą ir taip užtikrinti, kad ši organizacija



laikytusi įsipareigojimų dėl pagrindinių teisių. Priešingai, pareiga pranešti apie pažeidimus ir skundų pateikimo mechanizmai nėra alternatyvios priemonės. Tai yra viena kitą papildančios priemonės veiksmingai pagrindinių teisių apsaugai užtikrinti.

24. Be to, pačių drausminių priemonių nepakanka, kad būtų užtikrinta pagarba pagrindinėms teisėms.

25. Galiausiai ombudsmenas supranta, kad kiekvienai operacijai Frontex skiria koordinuojantį pareigūną, kuris stebi operacijos plano ir elgesio kodekso įgyvendinimą ir todėl atlieka pagrindinį vaidmenį imantis tolesnių veiksmų, kai gaunamas pranešimas apie rimtus incidentus. Tačiau, ombudsmeno nuomone, dėl to neišnyksta poreikis sukurti tikrą skundų pateikimo mechanizmą, atvirą visiems dalyvaujantiems asmenims, t. y. operacijų dalyviams, privalantiems pagal ES arba nacionalines taisykles teikti ataskaitas, ir asmenims, kuriems pažeidimai turi tiesioginį poveikį, taip pat tiems, kurie apie juos sužino ir nori pateikti skundą gindami viešąjį interesą (žurnalistai, NVO ir kt.).

26. Taigi ombudsmenas pakartojo, kad yra svarbu užtikrinti veiksmingą skundų pateikimo mechanizmą Frontex.

27. Atsižvelgdamas į minėtą motyvą, ombudsmenas mano, kad PTP gali pagrįstai apsvarstyti galimybę nagrinėti individualius skundus dėl pagrindinių teisių pažeidimų.

28. Jeigu PTP nagrinėtų skundus, susijusius su valstybės narės darbuotojų veikla, tai galėtų reikšti, kad skundai bent jau perduodami kompetentingai valstybės narės institucijai arba nacionaliniam ombudsmenui, prižiūrinčiam šią instituciją. Šiuo atžvilgiu ombudsmenas atkreipė dėmesį į Graikijos ombudsmeno pastabą dėl Frontex kartu su Graikijos valdžios institucijomis vykdomų bendrų operacijų ir bandomųjų projektų, kad pagrindinių teisių pažeidimų stebėjimo mechanizmas turėtų būti nustatytas ES lygmeniu. Taip būtų *„tiriamų pagrindinių teisių pažeidimai ir vykdoma jų prevencija“*.

29. Kalbant apie skundus, susijusius su Frontex darbuotojų elgesiu, ombudsmenas priminė, kad Europos pasienio apsaugos pareigūnų būrius sudaro ne tik valstybių narių atstovai, bet ir Frontex atstovai. Nors ombudsmenas supranta, kad Frontex darbuotojai nėra kvalifikuoti atlikti pasienio kontrolės funkcijų ir dislokuojami tik koordinavimo funkcijoms atlikti, kad būtų skatinamas priimančiosios ir dalyvaujančiosios valstybės narės bendradarbiavimas, jis manė, kad dėl to Frontex neturėtų būti atleidžiama nuo atsakomybės už savo darbuotojų veiksmus vykdant koordinavimo funkcijas.

30. Atsižvelgdamas į pirmiau išdėstytą analizę, ombudsmenas pateikė Frontex tokį rekomendacijos projektą:

Frontex turėtų apsvarstyti galimybę imtis visų galimų veiksmų, kad PTP turėtų galimybę nagrinėti skundus dėl pagrindinių teisių pažeidimų vykdant visą Frontex veiklą, kai juos pateikia asmenys, kurie asmeniškai nukentėjo nuo pažeidimų, o taip pat ginant viešąjį interesą pateiktus skundus.



Pateikus rekomendacijos projektą ombudsmenui pateikti argumentai

- 31.** Savo išsamioje nuomonėje Frontex nurodė esanti atsakinga už jos kompetencijai tenkančią veiklą, tačiau ji negali atsakyti už suverenius valstybių narių veiksmus. Konkrečiai kalbant apie PTP, Frontex nurodė, kad į reglamente apibrėžtą PTP kompetenciją neįeina išorės ir asmenų ginčų sprendimas, nes PTP neturi vykdomųjų įgaliojimų. Šioje srityje yra kompetentingos kitos institucijos (pvz., nacionaliniai ir ES teismai).
- 32.** Frontex pridūrė, kad šiuo metu PTP stiprina Frontex koordinuojamos veiklos dalyvių pranešimų apie incidentus nagrinėjimo sistemą, kartu su kitais Frontex subjektais vertindama įtariamus žmogaus teisių pažeidimus ir sudarydama pranešimų apie incidentus archyvą.
- 33.** PTP naudojami keliais išoriniais informacijos šaltiniais kaip pagalba vykdant patikrą pagrindinių teisių srityje. Tai reiškia, kad PTP vykdant veiklą praktiškai jau atsižvelgiama į papildomą informaciją apie galimus pažeidimus, kuria dalijamasi viešojo intereso sumetimais, ir dėl jos teikiamos ataskaitos, kaip nurodyta Frontex reglamente.
- 34.** Todėl tiesiogiai su Frontex veikla susijusius skundus galima būtų laikyti papildomu informacijos šaltiniu ir dėl jų galėtų būti vykdoma stebėjimo veikla.

Ombudsmeno vertinimas pateikus rekomendacijos projektą

- 35.** Ombudsmeno vertinimo atspirties taškas yra tai, kad, kaip savo išsamioje nuomonėje teisingai pažymėjo Frontex, ji yra atsakinga už savo kompetencijai priklausančią veiklą, bet ne už suverenius valstybių narių veiksmus.
- 36.** Tačiau šitaip teoriškai padalijus atsakomybę už galimus žmogaus teisių pažeidimus ES pasienyje vis dėlto nekyla abejonių, kad Frontex misija apima bendrų operacijų, kuriose dalyvauja ir jos pačios, ir vienos ar kelių valstybių narių darbuotojai, koordinavimą. Ombudsmenas sutinka su Frontex argumentu, kad šios srities operatyvinėje veikloje dalyvauja mažai jos pačios darbuotojų. Tačiau nepaneigiama, kad valstybės narės į pasienį siunčia daug svečio teisėmis atvykstančių pareigūnų, kurie, ombudsmeno žiniomis, dėvi raiščius su užrašu „Frontex“ [10].
- 37.** Su Frontex vykdyta operacija susidūrę asmenys gali daryti natūralią ir pagrįstą išvadą, kad tokį raištį dėvintis pareigūnas turi Frontex įgaliojimus. Su Frontex vykdyta operacija susidūrę asmenys paprastai patiria stresą ir yra pažeidžiami, todėl negalima būtų iš jų tikėtis, kad jie aiškinsis dalykus, susijusius su neabejotinai sudėtingu atsakomybės paskirstymu. Būtų logiška manyti, kad šie asmenys laikys Frontex pirmąja institucija, į kurią reikia kreiptis su skundais dėl savo pagrindinių teisių pažeidimų.



38. Turint omenyje Frontex išsamioje nuomonėje išdėstytą atsakomybės pasidalijimą, galima numatyti tokius skundų scenarijus: i) skundai dėl Frontex darbuotojų elgesio, už kurį Frontex privalo priimti atsakomybę [11] ; ii) skundai dėl pareigūnų, kurie nėra Frontex nariai, elgesio, įskaitant svečio teisėmis atvykstančius pareigūnus, veikiančius pagal atitinkamų valstybių narių įgaliojimus, tačiau dėvinčius Frontex raištį; iii) skundus dėl bendrosios operacijos organizavimo, vykdymo ar padarinių, kuriuose nekalbama apie konkrečių asmenų elgesį.

39. Aišku, kad, kalbant apie esmę, Frontex turėtų nagrinėti pirmosios kategorijos atvejus. Kalbant apie antrąją kategoriją, Frontex negalėtų nagrinėti šių atvejų esmės. Tačiau ji galėtų padėti skundų pateikėjams, skubiai perduodama skundus kompetentingai atitinkamos valstybės (-ių) narės (-ių) institucijai, pvz., nacionaliniam ombudsmenui. Kalbant apie trečiąją kategoriją, atitinkama Frontex reakcija priklausytų nuo konkretaus skundo. Visais atvejais Frontex tikrai gali geriau nei skundo pateikėjas nustatyti, kas turėtų būti atsakingas už skundo esmės išnagrinėjimą. Šiuo atžvilgiu ombudsmenas pažymi, kad savo išsamioje nuomonėje dėl rekomendacijos projekto Frontex įsipareigojo skatinti sklandų migrantų atitinkamoms valstybės narės institucijoms pateiktų galimų skundų nagrinėjimą vykdant bendras operacijas.

40. Savo išsamioje nuomonėje Frontex nurodė savo pranešimų apie incidentus sistemą ir pažymėjo, kad gautus skundus galima būtų laikyti informacijos šaltiniu ir jie galėtų paskatinti stebėjimo veiklą. Be to, Frontex nurodė galimybę taikyti drausmines sankcijas. Ombudsmenas pakartoja, kad, atsižvelgiant į rekomendacijos projekte nurodytus motyvus (žr. šios ataskaitos 29–30 punktus), šiuos mechanizmus reikėtų laikyti papildančiais skundų pateikimo mechanizmą, o ne jį pakeičiančiais.

41. Kaip pažymėjo Frontex, tiesa yra tai, kad kitos institucijos, pvz., ES teismai ir nacionaliniai teismai yra arba galėtų būti kompetentingi nagrinėti tokius skundus. Tačiau ombudsmenui labai sunku įsivaizduoti, kaip asmenų, paprastai susijusių su Frontex operacijomis, įskaitant perimtus migrantus, teises būtų galima ginti teismo procese, atsižvelgiant į laiko įsipareigojimus, teisinį atstovavimą ir išlaidas, kurios paprastai yra susijusios su tokiais procesais, taip pat apskundimo taisyklės.

42. Tiesa yra ir tai, kad Europos ombudsmenas turi įgaliojimus nagrinėti bet kurio asmens skundus dėl Frontex, nes netgi jei skundą pateikia asmuo, kuris nėra ES pilietis ar gyventojas, jis gali pasinaudoti įgaliojimais pradėti tyrimą savo iniciatyva.

43. Tačiau nepaneigiama ir tai, kad Frontex logiškai būtų pirmuoju subjektu, kuriam būtų teikiami skundai. Laikantis nuoseklios ombudsmeno nuomonės, kiekviena institucija, dažnai palaikanti ryšius su asmenimis, kurie gali turėti priežastį skųstis, turėtų užtikrinti pradinį skundų nagrinėjimo mechanizmą, kad problemas būtų galima išnagrinėti ir išspręsti greitai, prieš atsirandant būtinybei taikyti kitus teisių gynimo mechanizmus, pvz., kreipiantis į ombudsmeną ir teismus, jeigu ginčas neišsprendžiamas sėkmingai.

44. Šiuo atžvilgiu galima paminėti Europos investicijų banką (EIB), kuris, paskatintas Europos Parlamento, sutiko nustatyti pirminį skundų nagrinėjimo mechanizmą, skirtą į EIB finansuojamus projektus įtrauktiems asmenims. Ši tvarka, įtvirtinta banko ir Europos ombudsmeno susitarimo



memorandume, pasiteisino – dėl jos pagerėjo banko ir Sąjungos reputacija tarptautinėje vystymosi bendrijoje. Jeigu Frontex taip pat sutiktų nustatyti pirminį skundų nagrinėjimo mechanizmą, tai būtų efektyvu ir pasitarnautų Europos Sąjungos reputacijai pagrindinių teisių srityje.

45. Ombudsmenas mano, kad, atsižvelgiant į PTP vaidmenį ir funkcijas, jam galėtų būti įprastai teikiami Frontex skirti skundai.

46. Šiuo atžvilgiu ombudsmenas pažymi Frontex nuomonę, kad skundų nagrinėjimas nepriklauso PTP kompetencijai, kuri apibrėžta reglamente. Ombudsmeną ši pozicija stebina, nes reglamento 26a straipsnio 3 dalyje nurodyta, kad PTP reguliariai teikia ataskaitas ir padeda įgyvendinti pagrindinių teisių stebėjimo mechanizmą, tačiau nieko nepasakyta apie PTP funkcijas ir pareigas. Faktiškai atrodo, kad PTP pareigos apibrėžtos atitinkamame skelbime apie laisvą darbo vietą, kurį Frontex paskelbė 2012 m. balandžio mėn.

47. Ombudsmenas mano, kad Frontex reglamento 26a straipsnio 3 dalyje numatyti platūs PTP įgaliojimai leistų Frontex suteikti PTP įgaliojimus nagrinėti asmenų skundus.

48. Tai, kad PTP pats „neturi vykdomųjų įgaliojimų“, tikrai nekludo nagrinėti skundų. Iš tiesų pagal skelbime apie laisvą darbo vietą aprašytus uždavinius ir pareigas PTP praktiškai suteikiami įgaliojimai, kurių reikėtų skundams nagrinėti. Taigi skelbime apie laisvą darbo vietą buvo numatyta, kad PTP, be kitų dalykų, turėtų nustatyti taisomąsias priemones, kaip spręsti konkrečius pagrindinių teisių incidentus ir padėti spręsti kitus Frontex pagrindinių teisių klausimus.

49. Ombudsmenas taip pat pažymi, kad, pagal savo kompetenciją ir kvalifikaciją, dabartinė PTP galėtų veiksmingai nagrinėti skundus.

50. Galiausiai ombudsmenas pabrėžia, kad, remdamasi Europos investicijų banko skundų narinėjimo mechanizmo patirtimi, Frontex galėtų iš jo pasisemti vertingų žinių. Ombudsmenas susisiektų su atitinkamomis EIB tarnybomis, kurios yra pasirengusios šiuo atžvilgiu padėti ir pakonsultuoti. Ombudsmenas taip pat yra pasirengęs pasiūlyti savo tarnybų bendradarbiavimą ir leisti naudotis nusistovėjusiais Europos ombudsmenų tinklo, apimančio 28 valstybių narių (ir ne tik) ombudsmenus ir panašias įstaigas, bendradarbiavimo kanalais.

51. Atsižvelgdamas į tai, kas nurodyta pirmiau, ombudsmenas mano, kad, siekdama įvykdyti savo įsipareigojimus pagrindinių teisių srityje pagal gero administravimo principus, Frontex turėtų nustatyti skundų nagrinėjimo mechanizmą. Šį vaidmenį galima būtų patikėti PTP, kuriam reikėtų skirti atitinkamų išteklių. Atsižvelgdamas į šio klausimo svarbą su Frontex koordinuojamomis operacijomis susidūrusiems asmenims, ombudsmenas šiuo atžvilgiu prašo Europos Parlamento pagalbos.

Ombudsmeno rekomendacija



Todėl ombudsmenas pateikia Frontex tokią rekomendaciją:

Frontex turėtų nustatyti skundų dėl pagrindinių teisių pažeidimų nagrinėjimo mechanizmą vykdant visas Frontex vardu atliekamas operacijas. Taikant šį mechanizmą turėtų būti priimami skundai iš asmenų, kurie teigia, esantys nukentėję asmeniškai arba kurie teikia skundus gindami viešąjį interesą. Šį vaidmenį būtų galima patikėti PTP, kuriam reikėtų skirti atitinkamų išteklių.

Europos Parlamentui reikėtų apsvarstyti galimybę atitinkamai priimti rezoliuciją.

Emily O'Reilly

Priimta Strasbūre 2013 m. lapkričio 7 d.

[1] FRONTEX (Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūra) įsteigta 2004 m.

[2] Reglamentas (ES) Nr. 1168/2011.

[3] Ombudsmeno rekomendacijos dėl šio tyrimo projektą galima rasti adresu <http://www.ombudsman.europa.eu/lt/cases/correspondence.faces/lt/49848/html.bookmark> [Nuoroda].

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

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

[6] 2011 m. spalio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1168/2011, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 2007/2004, įsteigiantis Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūrą, OL 2011 L 304, p. 1.

[7] Reglamento 26a straipsnis suformuluotas taip:

„1. Agentūra parengia ir toliau plėtoja bei įgyvendina savo Pagrindinių teisių strategiją. Agentūra nustato efektyvų mechanizmą, skirtą stebėti, kaip visoje Agentūros veikloje geriamos pagrindinės teisės.

2. Agentūra įsteigia Konsultacinį forumą, kuris padeda jos vykdomajam direktoriui ir Valdančiajai tarybai pagrindinių teisių klausimais. Agentūra kviečia Europos prieglobsčio paramos biuro, Pagrindinių teisių agentūros, JT Vyriausiojo pabėgėlių komisaro ir kitų susijusių organizacijų atstovus dalyvauti Konsultacinio forumo veikloje. Vykdomojo direktoriaus siūlymu Valdančioji taryba nusprendžia dėl Konsultacinio forumo sudėties, darbo metodų ir informacijos



perdavimo jam tvarkos.

Su Konsultaciniu forumu konsultuojamasi dėl tolesnio Pagrindinių teisių strategijos, Elgesio kodekso ir bendrosios pagrindinės mokymo programos plėtojimo ir įgyvendinimo .

Konsultacinis forumas parengia metinę savo veiklos ataskaitą. Ta ataskaita skelbiama viešai .

3. Valdančioji taryba skiria pagrindinių teisių pareigūną, kuris turi reikiamos kvalifikacijos ir patirties pagrindinių teisių srityje. Jis nepriklausomai vykdo savo pareigas kaip pagrindinių teisių pareigūnas ir tiesiogiai atsiskaito Valdančiajai tarybai ir Konsultaciniam forumui. Jis atsiskaito reguliariai ir savo darbu prisideda prie pagrindinių teisių stebėsenos sistemos veiklos.“

[8] Gavus pastabas pateikusiųjų sutikimą, gautos pastabos paskelbtos ombudsmeno interneto svetainėje.

[9] Remiantis pranešimu spaudai Frontex interneto svetainėje, 2012 m. rugsėjo 27 d. pirmąją PTP paskirta Inmaculada Arnaez Fernandez. Žr.

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

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

[11] Pagrindinių teisių chartijos 41 straipsnio 3 dalis.