

Eiropas ombuda īpašais ziņojums par izmeklēšanas lietu Nr. OI/5/2012/BEH-MHZ, kas pēc savas iniciatīvas uzsākta pret Frontex

Īpašais ziņojums

Lieta OI/5/2012/BEH-MHZ - **Uzsākta** {0} 06/03/2012 - **Atzinuma projekts par** {0} 09/04/2013
- **Īpašais ziņojums par** {0} 07/11/2013 - **Lēmums par** {0} 12/11/2013 - **Iesaistītā iestāde**
Eiropas Robežu un krasta apsardzes aģentūra (Izmeklēšana slēgta ar īpašu ziņojumu) |

Kopsavilkums

Frontex [1] ir noraidījusi Eiropas ombuda ieteikumu, ko tas sagatavoja pēc izmeklēšanas par šīs aģentūras atbilstību cilvēktiesību standartiem un īpaši ES Pamattiesību hartas prasībām. Ombude *Emily O'Reilly* nosūta minēto īpašo ziņojumu Eiropas Parlamentam, vēršoties pēc Parlamenta atbalsta šajā jautājumā.

Imigrācijas jautājumu un it īpaši nelikumīgas ieceļošanas sagādāto problēmu risināšana rada ievērojamus juridiskus un humanitārus izaicinājumus Eiropas Savienībai. Gandrīz neizbēgamas ir esošās pretrunas starp likumīgām interesēm kontrolēt imigrāciju un humanitāro prasību piedāvāt nelikumīgajiem ieceļotājiem drošu patvērumu laikā, kamēr juridiski tiek izskatīti viņu pieteikumi piešķirt patvērumu. Aģentūrai *Frontex*, kas darbojas priekšējās līnijās kopā ar atsevišķu dalībvalstu iestādēm, ir jācenšas panākt grūti sasniedzamo līdzsvaru starp šīm pretrunīgajām prasībām. Jau labu laiku ir bijušas dzirdamas bažas par *Frontex* darbības ietekmi uz cilvēktiesībām, un tās kļuva aizvien uzstājīgākas pēc tam, kad 2009. gadā ES Pamattiesību harta kļuva juridiski saistoša.

ES uz šīm bažām reaģēja ar 2011. gada regulu [2], kurā nepārprotami tika prasīts, lai *Frontex*, veicot savu darbu, rīkojas saskaņā ar minēto hartu. Turklāt regulā bija iekļauta prasība, lai *Frontex* izstrādā administratīvus pasākumus, ar kuriem veicināt un uzraudzīt atbilstību hartai. Šajos pasākumos iekļāva rīcības kodeksus par *Frontex* darbībām, par pamattiesību amatpersonas ieceļšanu aģentūrā *Frontex* un par pamattiesību konsultatīva foruma izveidi.

2012. gada martā *P. Nikiforos Diamandouros*, kurš tolaik bija Eiropas ombuds, pēc savas iniciatīvas sāka izmeklēšanu par to, kādu progresu ir panācis *Frontex*, izpildot savas saistības saskaņā ar hartu un 2011. gada regulu. Ombuds uzaicināja pilsonisko sabiedrību un citas ieinteresētās personas dot ieguldījumu izmeklēšanā, un viņš saņēma 18 noderīgas atbildes.



Ombuds konstatēja [3] , ka kopumā *Frontex* ir panācis vērā ņemamu progresu, īstenojot savas saistības saskaņā ar hartu un regulu. Tomēr ombuds secināja, ka *Frontex* nav ieviesusi mehānismu, ar kuru tā varētu risināt atsevišķus pamattiesību pārkāpumu gadījumus, par kuriem tika apgalvots, ka tādi ir bijuši aģentūras darbā. Ombuds uzskatīja, ka būtiska *Frontex* darbības noteikumu nepilnība ir iekšēja sūdzību izskatīšanas mehānisma trūkums. No vienas puses, šāda mehānisma trūkums nozīmē, ka *Frontex* varētu sliktāk apzināties neapmierinātību vai sūdzības par to, kādā veidā šī aģentūra strādā, un, no otras puses, personām, kam ir sūdzības, nebija iespējams panākt, ka viņu sūdzības izskata tieši *Frontex* .

Ombuds ieteica *Frontex* , ka būtu jāizveido mehānisms, ar kuru aģentūra varētu tieši izskatīt to personu sūdzības, kuri uzskata, ka *Frontex* ir pārkāpusi viņu pamattiesības. Diemžēl *Frontex* nolēma šo ieteikumu nepieņemt.

Galvenais arguments *Frontex* pieņemtajā nostājā ir tāds, ka par atsevišķiem gadījumiem, par kuriem sagatavotas sūdzības, galu galā atbildīga ir konkrētā dalībvalsts, kuras teritorijā incidents ir noticis. Ombudam nav pieņemami, ka *Frontex* neuzņemas atbildību par to darbinieku rīcību, kuri darbojas *Frontex* vārdā. Reizēm šādu atbildību var dalīt ar atsevišķu dalībvalsti, taču nav loģiski, ka aģentūrai *Frontex* nav nekādas atbildības un ka tāpēc tā nerisina sūdzības, kam pamatā ir darbības, kuru īstenošanā tā ir iesaistīta.

Ombudes nostāja sakrīt ar to, ko paudusi Eiropas Padomes Parlamentārā asambleja (*PACE*), kura 2013. gada aprīlī pieņēma rezolūciju „ *Frontex* — pienākumi cilvēktiesību jomā” [4] . *PACE* savā rezolūcijā aicināja Eiropas Savienību nodrošināt, ka ES dalībvalstis un *Frontex* izpilda savas saistības cilvēktiesību jomā, cita starpā „izveidojot sūdzību izskatīšanas mehānismu fiziskām personām, kas uzskata, ka viņu tiesības ir pārkāpusi *Frontex* ”. Eiropas Padomes referents savā ziņojumā *PACE* Migrācijas, bēgļu un pārvietoto personu komitejai puda atzinumu, ka *Frontex* nostāja ir „tuvredzīga, un to nevarētu aizstāvēt, ja faktus vērtētu Tiesa”. Referents secināja, ka aģentūrai *Frontex* ir jāizveido mehānisms to personu sūdzību izskatīšanai, kuras ietekmē *Frontex* darbības [5] .

Ombude vēlas Eiropas Parlamenta atbalstu, lai pārliecinātu *Frontex* rīkoties saskaņā ar ieteikumu izveidot savu sūdzību izskatīšanas mehānismu.

Pēc savas iniciatīvas uzsāktās izmeklēšanas pamatojums

1. Saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienības darbību 228. pantu Eiropas ombuds ir pilnvarots veikt izmeklēšanu pēc savas iniciatīvas saistībā ar Savienības iestāžu, struktūru, biroju vai aģentūru darbību.

2. Stājoties spēkā Lisabonas līgumam, 2009. gada 1. decembrī ES Pamattiesību harta kļuva juridiski saistoša *Frontex* , kas ir specializēta ES aģentūra, kura veicina, koordinē un attīsta ES ārējo robežu pārvaldību. Tās pilnais nosaukums ir „Eiropas Aģentūra operatīvās sadarbības



vardībai pie Eiropas Savienības dalībvalstu ārējām robežām". *Frontex* darbības jomas cita starpā ietver kopīgu operāciju koordinēšanu, ātras reaģēšanas spēju nodrošināšanu, izmantojot Eiropas robežsardzes vienības, un atbalsta sniegšanu dalībvalstīm, īstenojot kopīgus atpakaļsūtīšanas pasākumus.

3. Eiropas Parlaments un Padome 2011. gada 25. oktobrī pieņēma Regulu Nr. 1168/2011/ES („Regula”) [6], kas skaidri paredz, ka *Frontex* pilda savus uzdevumus, pilnībā ievērojot Pamattiesību hartu. Atbilstoši Regulai *Frontex* ir jāievieš konkrēti administratīvi mehānismi un instrumenti, lai veicinātu un uzraudzītu savu saistību atbilstību pamattiesību ievērošanas jomā.

4. Ņemot vērā šo jauno tiesisko regulējumu un pilsoniskās sabiedrības interesi par ES ārējo robežu pārvaldību un ar to saistītajiem pamattiesību aspektiem, ombuds uzskatīja, ka, veicot izmeklēšanu pēc savas iniciatīvas, būtu lietderīgi noskaidrot, kā *Frontex* īsteno iepriekšminētos noteikumus.

Izmeklējamās lietas būtība

5. Ombuds lūdza *Frontex* informēt viņu par aģentūras nostāju vairākos jautājumos, proti, attiecībā uz *Frontex* Pamattiesību stratēģiju, *Frontex* Konsultatīvo forumu un *Frontex* pamattiesību amatpersonas lomu [7]; Rīcības plānu stratēģijas īstenošanai; *Frontex* Rīcības kodeksiem un iespēju izbeigt un/vai pārtraukt operācijas.

6. Attiecībā uz *Frontex* pamattiesību amatpersonu ombuds cita starpā uzdeva *Frontex* šādu jautājumu:

„Vai *Frontex* paredz, ka *Frontex* pamattiesību amatpersona varētu būt kompetenta saņemt sūdzības no privātpersonām par pamattiesību ievērošanu dalībvalstīs un/vai *Frontex* darbībā?”

Izmeklēšana

7. Ombuds 2012. gada 6. martā uzsāka izmeklēšanu pēc savas iniciatīvas un lūdza *Frontex* līdz 2012. gada 31. maijam sagatavot atzinumu, kas tika iesniegts 2012. gada 17. maijā.

8. Ņemot vērā izmeklējamās lietas būtību, 2012. gada 18. jūnijā ombuds pārsūtīja *Frontex* atzinumu Eiropas Savienības Pamattiesību aģentūrai (turpmāk tekstā „FRA”), kā arī aicināja to līdz 2012. gada 30. septembrim iesniegt piezīmes. FRA nosūtīja savas piezīmes 2012. gada 26. septembrī.

9. Ņemot vērā interesi, ko pilsoniskā sabiedrība bija izrādījusi par izmeklēšanu, ombuds uzskatīja, ka ir pareizi un lietderīgi uzaicināt arī citas ieinteresētās puses, jo īpaši NVO un citas organizācijas, kas specializējas jomā, uz kuru attiecas izmeklēšana, iesniegt savus apsvērumus par *Frontex* atzinumu. Atzinums tika publicēts ombuda tīmekļa vietnē 2012. gada 19. jūlijā, bet 2012. gada 30. septembris bija apsvērumu iesniegšanas beigu termiņš.



10. Ombuds kopumā saņēma 18 apsvērumus no starptautiskām organizācijām, NVO, dalībvalsts ombuda un privātpersonām [8] .

11. Ombuds 2013. gada 9. aprīlī sagatavoja *Frontex* ieteikumu projektu, kurā bija uzskaitīti trīspadsmit ieteicamie pasākumi jomās, uz kurām attiecas ombuda uzsāktā izmeklēšana. *Frontex* 2013. gada 25. jūnijā iesniedza detalizētu atzinumu par ombuda ieteikumu projektu.

Ombuda analīze un secinājumi

Ievadpiezīmes

12. Šajā īpašajā ziņojumā aplūkota vienīgi pamattiesību amatpersonas loma. Citi jautājumi, saistībā ar kuriem tika uzsāka izmeklēšana pēc ombuda iniciatīvas un uz kuriem *Frontex* atbildes kopumā bija apmierinošas, ir aplūkoti atsevišķi ombuda lēmumā, izbeidzot izmeklēšanu.

13. Nākamajā ziņojuma daļā iekļauts apkopojums par pamattiesību amatpersonas lomu, *Frontex* atbildi uz ombuda vēstuli, ar kuru uzsākta izmeklēšana pēc savas iniciatīvas, un ieinteresēto pušu apsvērumi. Šai daļai seko paskaidrojums par to, kāpēc tika sagatavots ombuda ieteikumu projekts.

Frontex

Iesniegtie argumenti ombudam un ieinteresēto pušu apsvērumi par pamattiesību amatpersonas lomu

14. *Frontex* paskaidroja, ka pamattiesību amatpersona tika iecelta 2012. gada decembrī [9] . Pamattiesību amatpersona ir neatkarīgs darbinieks, kas veic uzraudzības funkcijas un ir tieši pakļauts Valdei. Pamattiesību amatpersona arī regulāri atskaitās Konsultatīvajam forumam un izpilddirektoram, kas ir iecelēj institūcija.

15. Pamattiesību amatpersonai un Konsultatīvajam forumam ir piekļuve visai informācijai attiecībā uz pamattiesību ievērošanu, un to darbības ir savstarpēji papildinošas. Kamēr pamattiesību amatpersona pilda uzraudzības funkcijas, Konsultatīvais forums piedāvā stratēģiskas norādes un apkopo informāciju. Pamattiesību amatpersonas uzdevumi ietver, piemēram, efektīva uzraudzības mehānisma ieviešanu un iespējamo pamattiesību pārkāpumu reģistra izveidi un uzturēšanu.

16. Attiecībā uz iespējamo pamattiesību pārkāpumu konstatēšanu *Frontex* minēja detalizētu iekšējo procedūru un uzsvēra, cik svarīgs ir i) visu dalībnieku pienākums ziņot un trešo pušu iespēja ziņot; ii) veids, kādā sniegtā informācija tiek izskatīta aģentūrā, un iii) attiecīgo ieinteresēto pušu saņemtās informācijas novērtējums. *Frontex* uzskatīja, ka šī plašā pieeja iespējamo pārkāpumu konstatēšanā un novēršanā ļautu atbilstoši reaģēt uz šādiem



pārkāpumiem, un šajā sakarā uzsvēra, cik svarīga ir speciāla apmācība.

17. Attiecībā uz sūdzību izskatīšanas mehānismu, ko piemēro personām, kuru pamattiesības ir pārkāptas, *Frontex* norādīja, ka trešām pusēm ir iespēja ziņot aģentūrai par iespējamām pārkāpumiem. *Frontex* arī uzsvēra, ka izskatīs jebkuru sūdzību par pamattiesību pārkāpumiem un darīs to „*pienācīgi*”. Tajā pašā laikā *Frontex* atzīmēja, ka aģentūrai nav tiesību lemt par atsevišķiem gadījumiem, jo tie ietilpst attiecīgo dalībvalstu kompetencē.

18. Attiecībā uz pasākumiem, ko *Frontex* varētu veikt gadījumā, kad tiktu konstatēti pamattiesību pārkāpumi, aģentūra norādīja, ka tā varētu, piemēram, „*nosūtīt attiecīgajām dalībvalstīm vēstules, kurās izteiktas bažas vai brīdinājums, apspriest šo jautājumu Valdes līmenī vai ziņot Komisijai, atsaukt vai samazināt finansiālo atbalstu, piemērot disciplināras sankcijas, kā arī apturēt vai izbeigt operācijas, izmantojot izbeigšanu kā galējo līdzekli*”. *Frontex* arī paskaidroja, ka, ņemot vērā operāciju sarežģītību dažādu politisko un operatīvo apstākļu dēļ, ne vienmēr būs lietderīgi apturēt vai izbeigt operāciju, bet izpilddirektoram būs jāpieņem lēmums, pamatojoties uz ziņojumiem, ko viņam iesnieguši *Frontex* darbinieki.

19. *Frontex* paziņoja, ka atbildēt uz jautājumu, vai pamattiesību amatpersona varētu saņemt sūdzības no privātpersonām saistībā ar pamattiesību ievērošanu, varēs tikai tad, kad tiks pilnībā definēts pamattiesību uzraudzības mehānisms.

20. Savos apsvērumos vairākas ieinteresētās puses puda bažas par to, ka pašlaik trūkst efektīva sūdzību izskatīšanas mehānisma saistībā ar *Frontex* darbību. Tajā pašā laikā viņi uzsvēra, ka *Frontex* ir vajadzīgs šāds mehānisms līdzās efektīvām uzraudzības un ziņošanas sistēmām (sk. jo īpaši *Caritas Europa*, *Amnesty International*, Meijersa komisijas, Sarkanā Krusta, neatkarīgo uzraudzības padomju, Eiropas Juridisko ekspertu tīkla (*Trans Europe Experts*), Jezuītu bēgļu dienesta Eiropā un Grieķijas ombuda apsvērumus). Dažas organizācijas arī norādīja, ka trūkst skaidrības par pamattiesību amatpersonai pieejamajiem līdzekļiem, lai efektīvi pārraudzītu pamattiesību ievērošanu, vai arī uzskatīja, ka pamattiesību amatpersonas loma šim nolūkam nav pietiekama.

Ombuda novērtējums, uz kura balstīts ieteikumu projekts

21. *Frontex* regulas 26.a panta 1. punkts paredz, ka, lai izpildītu savu pienākumu veicināt pamattiesību ievērošanu, *Frontex* ir jāievieš efektīvs mehānisms pamattiesību ievērošanas uzraudzībai visās aģentūras darbībās.

22. ņemot vērā šo pienākumu, ombuds izvērtēja *Frontex* nostāju attiecībā uz i) iespējamo sūdzību iesniegšanas mehānismu par *Frontex* un/vai dalībvalstu pamattiesību pārkāpumiem un ii) pamattiesību amatpersonas lomu šajā sakarā. Tāpēc ombuds ņēma vērā *Frontex* paziņojumu aģentūras atzinumā, ka pamattiesību amatpersona aktīvi piedalīsies konkrēta mehānisma izveidē, lai uzraudzītu pamattiesību ievērošanu.

23. Ombuds nepiekrīt *Frontex* viedoklim, ka pietiks ar sistēmas ieviešanu, lai ziņotu un/vai



informētu par pamattiesību pārkāpumiem, lai nodrošinātu pilnīgu atbilstību aģentūras pienākumam uzraudzīt pamattiesību ievērošanu. Tieši pretēji — ziņošanas pienākums un sūdzību iesniegšanas mehānismi nav alternatīvas, tie drīzāk ir papildu līdzekļi, lai nodrošinātu efektīvu pamattiesību aizsardzību.

24. Turklāt disciplināras sankcijas pašas par sevi nav pietiekamas, lai nodrošinātu atbilstību pamattiesībām.

25. Ombuds arī saprot, ka katrai darbībai *Frontex* iecel koordinatoru, kurš pārrauga Rīcības plāna un Rīcības kodeksa īstenošanu, tāpēc viņam ir ārkārtīgi svarīga loma, izskatot saņemtos ziņojumus par nopietniem incidentiem. Taču tas, pēc ombuda domām, nenozīmē, ka nav nepieciešams reāls sūdzību iesniegšanas mehānisms, kas būtu pieejams visām iesaistītajām pusēm, proti, operāciju dalībniekiem, kuriem ir pienākums ziņot saskaņā ar ES vai valsts noteikumiem, tām personām, kuru pamattiesības ir pārkāptas, kā arī tiem, kuri uzzina par šādiem pārkāpumiem un vēlas iesniegt sūdzību sabiedrības interesēs (žurnālisti, NVO u. tml.).

26. Tāpēc ombuds atgādināja, cik svarīgs *Frontex* ir efektīvs sūdzību iesniegšanas mehānisms.

27. Ņemot vērā iepriekšminēto, ombuds uzskata, ka pamattiesību amatpersonai varētu būt pamatoti iemesli apsvērt iespēju izskatīt privātpersonu sūdzības par pamattiesību pārkāpumiem.

28. Ja pamattiesību amatpersona izskatītu sūdzības par dalībvalsts darbinieku darbību, tad tas vismaz varētu nozīmēt, ka sūdzības tiek nodotas dalībvalsts kompetentajai iestādei vai valsts ombudam, kas uzrauga šo iestādi. Šajā sakarā ombuds atzīmēja Grieķijas ombuda ierosinājumu saistībā ar kopīgām operācijām un eksperimentāliem projektiem, ko *Frontex* īsteno kopā ar Grieķijas iestādēm, ka pamattiesību pārkāpumu uzraudzības mehānismu vajadzētu ieviest ES līmenī, lai „izmeklētu un novērstu pamattiesību pārkāpumus”.

29. Attiecībā uz sūdzībām par *Frontex* darbinieku rīcību ombuds atgādināja, ka Eiropas robežsardzes vienību sastāvā ir ne tikai dalībvalstu pārstāvji, bet arī *Frontex* pārstāvji. Lai gan ombuds piekrita, ka *Frontex* darbinieki nav kvalificēti veikt robežkontroles pienākumus un ir izvietoti uz robežas vienīgi, lai koordinētu darbību un veicinātu sadarbību starp uzņēmēju dalībvalsti un iesaistītajām dalībvalstīm, ombuds tomēr uzskatīja, ka tas neatbilst *Frontex* no atbildības par tās darbinieku rīcību, īstenojot savus koordinatoru pienākumus.

30. Ņemot vērā iepriekšminēto analīzi, ombuds sagatavoja *Frontex* šādu ieteikumu projektu:

***Frontex* būtu jāapsver iespēja veikt visus vajadzīgos pasākumus, lai ļautu pamattiesību amatpersonai izskatīt sūdzības par *Frontex* darbībā pieļautajiem pamattiesību pārkāpumiem, ko iesniegušas privātpersonas, kuru tiesības ir pārkāptas, vai kas iesniegtas sabiedrības interesēs.**



Argumenti, kas iesniegti ombudam pēc ieteikumu projekta

31. Savā detalizētajā atzinumā *Frontex* norādīja, ka aģentūra atbild par darbībām tās pilnvaru ietvaros, bet nevar atbildēt par dalībvalstu suverēnajām darbībām. Konkrēti attiecībā uz pamattiesību amatpersonu *Frontex* norādīja, ka Regulā noteiktais pamattiesību amatpersonas pilnvaru apjoms neparedz, ka pamattiesību amatpersona varētu izskatīt ārējas un individuālas sūdzības, jo pamattiesību amatpersonai nav izpildvaras pilnvaru kā tādu. Šī joma atrodas citu iestāžu (piemēram, valsts un ES tiesu) kompetencē.

32. *Frontex* piebilda, ka šobrīd pamattiesību amatpersona cenšas pilnveidot sistēmu, kā tiek izskatīti operāciju dalībnieku ziņojumi par incidentiem, kas notikuši *Frontex* koordinēto darbību laikā, kopā ar citām *Frontex* vienībām novērtējot iespējamus pamattiesību pārkāpumus un veidojot ziņojumu arhīvu par šādiem incidentiem.

33. Pamattiesību amatpersona izmanto vairākus ārējus informācijas avotus, lai pārbaudītu, kā tiek ievērotas pamattiesības. Tas nozīmē, ka praksē papildu informācija par iespējamām pārkāpumiem, kas sniegta sabiedrības interesēs, šobrīd jau tiek ņemta vērā pamattiesību amatpersonas darbā, kā arī par to tiek ziņots, kā to paredz *Frontex* regula.

34. Tāpēc sūdzības, kas tieši saistītas ar *Frontex* darbībām, varētu uzskatīt par papildu informācijas avotu un par pamudinājumu uzraudzības pasākumu veikšanai.

Ombuda novērtējums pēc ieteikumu projekta

35. Ombuda novērtējuma sākumā ir atzīmēts, ka aģentūra atbild par darbībām tās pilnvaru ietvaros, bet nevar atbildēt par dalībvalstu suverēnajām darbībām, kā to *Frontex* bija pamatoti norādījusi savā detalizētajā atzinumā.

36. Šis teorētiskais atbildību sadalījums iespējamo pamattiesību pārkāpumu gadījumā pie ES robežām tomēr neliek apšaubīt, ka *Frontex* misija ietver to kopīgo operāciju koordinēšanu, kurās iesaistīti gan aģentūras darbinieki, gan vienas vai vairāku dalībvalstu darbinieki. Ombuds piekrīt *Frontex* apgalvojumam, ka tikai daži no aģentūras darbiniekiem faktiski piedalās operatīvajās darbībās uz robežas. Tomēr nav noliedzams, ka dalībvalstis nosūtījušas uz robežām strādāt vairākas pieaicinātās amatpersonas, kuras, cik ombudam zināms, valkā piedurknes apsējus ar uzrakstu „*Frontex*” [10].

37. Dabisks un saprātīgs secinājums, ko var izdarīt cilvēki, uz kuriem attiecas *Frontex* operācijas, ir, ka amatpersona, kas valkā šādu piedurknes apsēju, rīkojas *Frontex* uzdevumā. Cilvēki, kurus ietekmē *Frontex* operācijas, parasti ir uztraukti un neaizsargāti, un no viņiem nevajadzētu sagaidīt, lai viņi sīkāk pētītu šo neapšaubāmi sarežģīto atbildības sadalījumu. Šķiet tikai loģiski, lai šie cilvēki uzskata *Frontex* par pirmo iestādi, kurā vērsties ar sūdzību par viņu pamattiesību pārkāpumiem.

38. Paturot prātā šo atbildības sadalījumu, kas minēts *Frontex* detalizētajā atzinumā, ir



paredzami šādi sūdzību veidi: i) sūdzības par *Frontex* darbinieku rīcību, par kuru *Frontex* jāuzņemas atbildība [11] ; ii) sūdzības par amatpersonu rīcību, kuras nav *Frontex* darbinieki, ieskaitot pieaicinātās amatpersonas, kas darbojas attiecīgās dalībvalsts uzdevumā, bet valkā *Frontex* piedurknes apsēju; iii) sūdzības par kopīgu operāciju organizāciju, īstenošanu vai sekām, kas neattiecas uz atsevišķu personu rīcību.

39. Ir skaidrs, ka pēc būtības *Frontex* būtu jāizskata pirmajā apakšpunktā minētās sūdzības. Otrajā apakšpunktā minētās sūdzības pēc būtības *Frontex* nevar atrisināt. Tomēr aģentūra varētu palīdzēt sūdzību iesniedzējiem, nekavējoties nosūtot šādas sūdzības dalībvalsts(-u) kompetentajai iestādei, piemēram, valsts ombudam. Attiecībā uz trešajā apakšpunktā minētajām sūdzībām atbilstošā *Frontex* reakcija būs atkarīga no konkrētās sūdzības. Jebkurā no šiem gadījumiem *Frontex* ir nepārprotami labākā situācijā nekā potenciālais sūdzību iesniedzējs, lai noteiktu, kas pēc būtības ir atbildīgs par sūdzības izskatīšanu. Šajā sakarā ombuds norāda, ka savā detalizētajā atzinumā par ieteikumu projektu *Frontex* apņēmās veicināt ātru tādu iespējamo sūdzību izskatīšanu, ko kopīgu operāciju laikā iesnieguši migranti attiecīgajās dalībvalstu iestādēs.

40. Savā detalizētajā atzinumā *Frontex* pieminēja savu sistēmu ziņošanai par incidentiem un norādīja, ka saņemtās sūdzības varētu uzskatīt par informācijas avotu un pamudinājumu uzraudzības veikšanai. Turklāt *Frontex* pieminēja iespēju piemērot disciplināras sankcijas. Ombuds atgādina, ka saskaņā ar ieteikumu projektā izklāstītajiem apsvērumiem (sk. 29.–30. punktu iepriekš) šos mehānismus vajadzētu uzskatīt par papildinājumu sūdzību izskatīšanas mehānismam, nevis par tā aizstājēju.

41. Taisnība, ka (kā to norādīja *Frontex*) citas iestādes, piemēram, ES tiesas un dalībvalstu tiesas, ir vai varētu būt kompetentas izskatīt sūdzības. Tomēr ombudam ir ļoti grūti iedomāties, kā to personu tiesības, kuras parasti skar *Frontex* operācijas, tostarp pārtverto migrantu tiesības, varētu ievērot, izmantojot tiesas procesu, ņemot vērā tādus šķēršļus kā laiktelpīgumu, juridisko pārstāvību un izmaksas, kas parasti ir saistītas ar šādiem procesiem, kā arī pieņemtos noteikumus.

42. Taisnība ir arī tas, ka Eiropas ombudam ir tiesības izskatīt ikvienas personas iesniegtās sūdzības par *Frontex* , jo pat tad, ja sūdzību ir iesniegusi persona, kura nav ES pilsonis vai rezidents, ombuds var to izdarīt, izmantojot savas iniciatīvas pilnvaras.

43. Tomēr neapstrīdams ir fakts, ka pēc loģikas *Frontex* būtu pirmā iestāde, kurai iesniegt sūdzību. Ombuds ir cieši pārliecināts, ka katrai iestādei, kas bieži saskaras ar cilvēkiem, kuriem varētu būt iemesls sūdzēties, būtu jābūt kādam pirmās instances sūdzību izskatīšanas mehānismam, kas ļautu ātri izskatīt un atrisināt problēmas pirms vēršanās pie citiem tiesiskās aizsardzības mehānismiem, piemēram, ombudiem un tiesām, ja pirmā sūdzības izskatīšana nav bijusi veiksmīga.

44. Šajā saistībā kā piemēru var minēt Eiropas Investīciju banku (EIB), kas pēc Eiropas Parlamenta pamudinājuma piekrita izveidot pirmās instances sūdzību izskatīšanas mehānismu, lai izskatītu privātpersonu sūdzības saistībā ar EIB atbalstītajiem projektiem. Šī vienošanās, kas



ir iekļauta saprašanās memorandā starp banku un Eiropas ombudu, darbojas labi un ir sekmējusi bankas un Savienības tēla uzlabošanos starptautiskās attīstības kopienas acīs. Ja arī *Frontex* piekristu ieviest pirmās instances sūdzību izskatīšanas mehānismu, pamattiesību jomā tas būtu gan efektīvi, gan arī nodrošinātu labāku Eiropas Savienības reputāciju.

45. Ombuds uzskata, ka, ņemot vērā pamattiesību amatpersonas lomu un funkcijas, pamattiesību amatpersona varētu būt vispiemērotākais adresāts, kuram iesniegt sūdzības par *Frontex*.

46. Šajā sakarā ombuds ņem vērā *Frontex* viedokli, ka sūdzību izskatīšana neietilpst pamattiesību amatpersonas kompetencē, kā noteikts Regulā. Ombuds uzskata, ka ir pārsteidzoši, ka Regulas 26.a panta 3. punktā, izņemot to, ka pamattiesību amatpersonai ir regulāri jāziņo un tādējādi jāveicina pamattiesību uzraudzības mehānisma darbība, nekas nav teikts par pamattiesību amatpersonas funkcijām un pienākumiem. Patiesībā šķiet, ka pamattiesību amatpersonas pienākumi ir definēti attiecīgajā paziņojumā par vakanci, ko *Frontex* izsludināja 2012. gada aprīlī.

47. Ombuds uzskata, ka *Frontex* regulas 26.a panta 3. punktā definētās pamattiesību amatpersonas plašās pilnvaras ļaus *Frontex* uzticēt konkrētu sūdzību izskatīšanu pamattiesību amatpersonai.

48. Fakts, ka pamattiesību amatpersonai „nav izpildvaras pilnvaru kā tādu”, noteikti nevar atturēt izskatīt sūdzības. Patiesībā pamattiesību amatpersonas uzdevumi un pienākumi, kas aprakstīti paziņojumā par vakanci, ir gandrīz atbilstoši, lai dotu pamattiesību amatpersonai pilnvaras, kas vajadzīgas, lai izskatītu sūdzības. Proti, paziņojumā par vakanci bija norādīts, ka pamattiesību amatpersonai cita starpā ir jānosaka korektīvi pasākumi, izskatot iespējamus incidentus, kad ir pārkāptas pamattiesības, un jāveicina citu pamattiesību jautājumu risināšana *Frontex*.

49. Ombuds arī norāda, ka esošās pamattiesību amatpersonas kompetence un kvalifikācija ļaus viņai lietpratīgi izskatīt sūdzības.

50. Visbeidzot, ombuds atzīmē, ka Eiropas Investīciju bankas pieredze saistībā ar sūdzību izskatīšanas mehānismu varētu būt *Frontex* vērtīgs iedvesmas avots. Ombuds ir sazinājusies ar attiecīgajiem EIB dienestiem, kuri ir gatavi piedāvāt palīdzību un padomu šajā sakarā. Ombuds ir arī gatavs nodrošināt savu dienestu atbalstu, kā arī piedāvāt izmantot efektīvos sadarbības kanālus Eiropas ombudu tīklā, kas ietver ombudus un līdzīgas iestādes 28 dalībvalstīs un ārpus tām.

51. ņemot vērā iepriekšminēto, ombuds uzskata, ka, lai izpildītu savus pienākumus pamattiesību jomā saskaņā ar labas pārvaldības principiem, *Frontex* būtu jāizveido sūdzību izskatīšanas mehānisms. Šo lomu varētu uzticēt pamattiesību amatpersonai, kurai jānodrošina attiecīgi resursi. ņemot vērā to, cik svarīgs šis jautājums ir cilvēkiem, kurus ietekmē *Frontex* koordinētās operācijas, ombuds lūdz šajā sakarā palīdzību Parlamentam.



Ombuda ieteikums

Tādēļ ombuds sniedz *Frontex* šādu ieteikumu:

***Frontex* vajadzētu izveidot mehānismu, lai izskatītu sūdzības par pamattiesību pārkāpumiem visās kopīgās operācijās ar *Frontex* iesaistīšanos. Mehānismam būtu jāpieņem sūdzības no personām, kuras apgalvo, ka viņu tiesības ir pārkāptas, vai no personām, kuras iesniedz sūdzību sabiedrības interesēs. Šo lomu varētu uzticēt pamattiesību amatpersonai, kurai jānodrošina attiecīgi resursi.**

Eiropas Parlaments varētu apsvērt iespēju pieņemt atbilstošu rezolūciju.

Emīlija O'Reilija

Strasbūrā, 2013. gada 7. novembrī

[1] *Frontex* (Eiropas Aģentūra operatīvās sadarbības vadībai pie dalībvalstu ārējām robežām) ir izveidota 2004. gadā.

[2] Regula Nr. 1168/2011/ES.

[3] Ombuda ieteikuma projekts par šo izmeklēšanu ir pieejams šādā saitē:
<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/49848/html.bookmark>
[Saite].

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

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

[6] Eiropas Parlamenta un Padomes 2011. gada 25. oktobra Regula (ES) Nr. 1168/2011, ar kuru groza Padomes Regulu (EK) Nr. 2007/2004, ar ko izveido Eiropas Aģentūru operatīvās sadarbības vadībai pie Eiropas Savienības dalībvalstu ārējām robežām (OV L 304, 2011., 1. lpp.).

[7] Regulas 26.a pants ir izteikts šādi:

„ 1. Aģentūra izstrādā, pilnveido un īsteno Pamattiesību stratēģiju. Aģentūra izveido efektīvu mehānismu pamattiesību ievērošanas uzraudzībai visās Aģentūras darbībās.

2. Aģentūra izveido Konsultatīvo forumu, kurš palīdz izpilddirektoram un Valdei ar pamattiesībām saistītos jautājumos. Aģentūra aicina piedalīties Konsultatīvajā forumā Eiropas Patvēruma atbalsta biroju, Pamattiesību aģentūru, Apvienoto Nāciju Organizācijas Augsto



komisāru bēgļu jautājumos un citas atbilstīgas organizācijas. Valde pēc izpilddirektora priekšlikuma lemj par Konsultatīvā foruma sastāvu un tā darbības metodiku, kā arī par kārtību, kādā tam nodod informāciju.

Ar Konsultatīvo forumu apspriežas par Pamattiesību stratēģijas, Rīcības kodeksa un kopējās robežsargu apmācības pamatprogrammas turpmāko pilnveidošanu un īstenošanu.

Konsultatīvais forums izstrādā gada ziņojumu par savām darbībām. Minēto ziņojumu dara publiski pieejamu.

3. Valde ieceļ pamattiesību amatpersonu, un viņam ir atbilstīga kvalifikācija un pieredze pamattiesību jomā. Pienākumu izpildē pamattiesību amatpersona ir neatkarīga un tieši atskaitās Valdei un Konsultatīvajam forumam. Viņš regulāri ziņo un šādā veidā piedalās pamattiesību uzraudzības mehānismā.”

[8] Pēc apsvērumu iesniedzēju piekrišanas saņemšanas tās tika publicētas ombuda tīmekļa vietnē.

[9] Saskaņā ar paziņojumu presei *Frontex* tīmekļa vietnē par pirmo pamattiesību amatpersonu 2012. gada 27. septembrī tika iecelta Inmakulada Arnaesa Fernandes [*Inmaculada Arnaez Fernandez*]. Sk.

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

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

[11] Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 41. panta 3. punkts.