

Rapport Speċjali tal-Ombudsman Ewropew dwar l-istħarriġ OI/5/2012/BEH-MHZ fuq inizjattiva proprja dwar Frontex

Rapport Speċjali

Każ OI/5/2012/BEH-MHZ - **Miftuħa fil-** 06/03/2012 - **Rakkomandazzjoni dwar** 09/04/2013 -

Rapport Speċjali fil- 07/11/2013 - **Deċiżjoni fil-** 12/11/2013 - **Instituzzjoni konċernata**

L-Aġenzija Ewropea għall-Gwardja tal-Fruntiera u tal-Kosta (Każi magħluq wara rapport speċjali) |

Sommarju

Il-Frontex [1] irrespingiet rakkomandazzjoni magħmula mill-Ombudsman Ewropew insegwitu għal investigazzjoni dwar l-ottemperanza tal-istess Frontex mal-istandards tal-jeddijiet tal-bniedem u, b'mod partikolari, mar-rekwiżiti tal-Karta tal-UE dwar id-Drittijiet Fundamentali. L-Ombudsman, Emily O'Reilly, qed tibgħat dan ir-rapport speċjali lill-Parlament Ewropew u qed titlob l-appoġġ tiegħu f'din il-materja.

It-trattar tal-immigrazzjoni, u b'mod partikolari tal-isfidi li jġib miegħu d-dħul illegali, huwa sfidi ġuridika u umanitarja magħguri għall-UE. Kważi b'neċessità jeżistu t-tensjonijiet bejn l-interess legittimu tal-kontroll tal-immigrazzjoni u r-rekwiżit umanitarju li daww li jidhru illegalment jiġi offrut lilhom kenn sikur sa ma jsir l-ipproċessar skont il-liġi tat-talbiet tagħhom għall-asil. Billi taħdem fuq il-linja tal-front mal-awtoritajiet tal-Istati Membri individwali, il-Frontex trid tipprova tikseb dak li hu ekwilibriju diffiċli bejn dawn it-talbiet konfliġġenti. Għal xi żmien, kien qed jiġi espress tħassib dwar l-implikazzjonijiet għall-jeddijiet tal-bniedem tal-attivitajiet tal-Frontex u dan it-tħassib sar aktar akut meta l-Karta tal-UE dwar id-Drittijiet Fundamentali saret ġuridikament vinkolanti fl-2009.

L-UE rrispondiet għal dan it-tħassib permezz ta' Regolament tal-2011 [2] li kien jitlob espliċitament mill-Frontex li tagħxi skont il-Karta fil-kors ta' ħidmietha. Inoltr, ir-Regolament kien jitlob mill-Frontex li tagħmel arranġamenti amministrattivi għall-promozzjoni tal-ottemperanza mal-Karta, kif ukoll għall-monitoraġġ tal-istess. Dawn l-arranġamenti inkludew it-tfassil ta' Kodiċijiet ta' Mgħiba għall-operazzjonijiet tal-Frontex, il-ħatra ta' Uffiċjal għall-Jeddijiet Fundamentali fil-Frontex u t-twaqqif ta' Forum Konsultattiv għall-Jeddijiet Fundamentali.

F'Marzu 2012, l-Ombudsman Ewropew ta' dak iż-żmien, P. Nikiforos Diamandouros, kien beda



inkjesta b'inizjattiva proprja dwar il-progress li kienet qed tagħmel il-Frontex fir-rigward tal-obbligi tagħha skont il-Karta u skont ir-Regolament tal-2011. L-Ombudsman stieden lis-soċjetà civili u lill-partijiet interessati l-oħra jikkontribwixxu għall-inkjesta u rċieva 18-il kontribut.

L-Ombudsman sab [3] li, b'mod generali, il-Frontex kienet għaddejja bi progress raġonevoli hi u tindirizza l-obbligi tagħha skont il-Karta u skont ir-Regolament. B'dana kollu, l-Ombudsman sab li l-Frontex ma kellha l-ebda mekkaniżmu li bih setgħet tittratta inċidenti individwali ta' ksur tal-jeddijiet fundamentali li jkun għe allegat li saru waqt il-kors ta' ħidmietha. L-Ombudsman ra n-nuqqas ta' mekkaniżmu ta' ilmenti interni bħala nuqqas sinifikattiv fl-arrangamenti tal-Frontex. Mill-banda l-waħda, in-nuqqas ta' tali mekkaniżmu fisser li l-Frontex tisfa anqas konxja mit-tħassib jew ilmenti dwar il-mod li bih operat; u mill-banda l-oħra, nies b'ilmenti li ma kellhomx l-opportunità li l-ilment tagħhom ikun trattat direttament mill-Frontex.

L-Ombudsman irrakkomanda lill-Frontex li għandha twaqqaf mekkaniżmu li bih tittratta direttament l-ilmenti ġejjin minn nies li jallegaw li l-jeddijiet fundamentali tagħhom sfaw miksura mill-Frontex. B'xorti ħażina, il-Frontex iddeċidiet li ma tilqagħhiex din ir-rakkomandazzjoni.

Element kjavi fil-pożizzjoni adottata mill-Frontex hu li l-inċidenti individwali, li sfaw oġġett ta' ilment, huma fl-aħħar mill-aħħar responsabilità tal-Istat Membru partikolari li fit-territorju tiegħu jkun seħħ l-inċident. L-Ombudsman ma jaċċettax li l-Frontex ma għorr l-ebda responsabilità għall-azzjonijiet ta' persunal li jaħdem taħt il-bandiera tagħha. Dik ir-responsabilità tista' xi kultant tkun kondiviża mal-Istat Membru individwali, imma ma jkunx tenibbli li l-Frontex ma jkollha l-ebda responsabilità u li, għalhekk, ma jkollhiex għalfejn tittratta mal-ilmenti ġejjin minn azzjonijiet li tkun involuta fihom.

Il-fehma tal-Ombudsman hi waħda espressa wkoll mill-Assemblea Parlamentari tal-Kunsill tal-Ewropa (PACE) li, f'April 2013, adottat riżoluzzjoni jisimha "Frontex: ir-responsabilitajiet dwar il-jeddijiet tal-bniedem" [4]. Fir-riżoluzzjoni tagħha, il-PACE talbet lill-UE tiżgura li l-Istati Membri tagħha u l-Frontex jaderixxu mal-obbligi tagħhom tal-jeddijiet tal-bniedem billi, fost l-oħrajn, "*jistabilixxu mekkaniżmu ta' ilmenti għall-individwi li jqisu li jeddijethom sfaw miksura mill-Frontex*". Fir-rapport tiegħu lill-Kumitat tal-PACE dwar il-Migrazzjoni, ir-Refuġjati u l-Persuni Spustati, ir-Rapporteur tal-Kunsill tal-Ewropa osserva li l-pożizzjoni tal-Frontex hi "*it-triq il-qasira u ma tgħaddix mill-iskrutinju għodidzjarju*". Ir-Rapporteur ikkonkluda li hu neċessarju għall-Frontex li tistabbilixxi mekkaniżmu ta' ilmenti għall-persuni milqutin mill-attivitajiet tal-Frontex [5].

L-Ombudsman qed ifittex l-appoġġ tal-Parlament Ewropew sabiex il-Frontex tkun persważa tagħxi fuq ir-rakkomandazzjoni li tistabbilixxi mekkaniżmu tagħha proprju għall-ilmenti.

L-isfond tal-istħarriġ fuq inizjattiva proprja

1. L-Artikolu 228 tat-Trattat dwar il-Funzjonament tal-Unjoni Ewropea jagħti s-setgħa lill-Ombudsman Ewropew li jistħarreg fuq inizjattiva proprja l-attivitajiet tal-istituzzjonijiet, korpi, uffiċċji jew aġenziji tal-Unjoni.



2. Fl-1 ta' Diċembru 2009, bis-saħħa tad-dħul fis-seħħ tat-Trattat ta' Liżbona, il-Karta tad-Drittijiet Fundamentali tal-UE saret torbot legalment għall-Frontex, li hija aġenzija speċjalizzata tal-UE li tippromwovi, tikkoordina u tiżviluppa l-ġestjoni tal-fruntieri esterni tal-UE. L-isem sħiħ tagħha huwa "Aġenzija Ewropea għall-Ġestjoni ta' Kooperazzjoni Operazzjonali fil-Fruntieri Esterni tal-Istati Membri tal-Unjoni Ewropea". L-oqsma ta' attività tal-Frontex jinkludu, fost oħrajn, li hija tikkoordina operazzjonijiet kongunti; tipprovdi l-kapaċità li tkun tista' tagħti twegiba rapida fl-għamla ta' Timijiet ta' Gwardji tal-Fruntiera Ewropej u tassisti lill-Istati Membri f'operazzjonijiet kongunti ta' ritorn.

3. Fil-25 ta' Ottubru 2011, il-Parlament Ewropew u l-Kunsill adottaw ir-Regolament 1168/2011/UE ('ir-Regolament') [6], li esplicitament jipprovdi li l-Frontex għandha twettaq l-impenji tagħha b'konformità sħiħa mal-Karta tad-Drittijiet Fundamentali. Ir-Regolament jitlob li l-Frontex toħloq ċerti mekkaniżmi u strumenti amministrattivi biex tippromwovi u timmonitorja l-konformità mal-obbligi tagħha dwar ir-rispett għad-drittijiet fundamentali.

4. Minhabba dan il-qafas legali ġdid u l-interess meħud mis-soċjetà ċivili fil-ġestjoni tal-UE tal-fruntieri esterni, inkluża d-dimensjoni tagħha dwar id-drittijiet fundamentali, l-Ombudsman qies li kien utli jfittex jiċċara, permezz ta' inizjattiva proprja, kif il-Frontex timplimenta d-dispożizzjonijiet imsemmijin hawn fuq.

Is-suġġett tal-istħarriġ

5. L-Ombudsman talab lill-Frontex biex tgħarrfu dwar il-pożizzjoni tagħha dwar għadd ta' affarijiet: l-Istrateġija tal-Frontex dwar id-Drittijiet Fundamentali, il-Forum Konsultattiv tal-Frontex u l-irwol tal-Uffiċjal għad-Drittijiet Fundamentali ('UDF') [7] tal-Frontex, il-Pjan ta' Azzjoni li jimplimenta l-Istrateġija, il-Kodiċijiet ta' Kondotta tal-Frontex u l-possibbiltà li jitwaqqfu jew ikunu sospizi operazzjonijiet.

6. Dwar l-UDF, l-Ombudsman għamel, fost l-oħrajn, il-mistoqsija li ġejja lill-Frontex:

"Il-Frontex tipprevedi li l-UDF jista' jkun kompetenti jirċievi lmenti minn individwi dwar il-ħarsien tad-drittijiet fundamentali mill-Istati Membri u/jew mill-Frontex?"

L-istħarriġ

7. Fis-6 ta' Marzu 2012, l-Ombudsman beda l-istħarriġ fuq inizjattiva proprja u talab għal opinjoni mingħand il-Frontex sal-31 ta' Mejju 2012 li hija bagħtet fis-17 ta' Mejju 2012.

8. Fit-18 Ġunju 2012, meqjus is-suġġett tal-istħarriġ, l-Ombudsman bagħat l-opinjoni tal-Frontex lill-Aġenzija għad-Drittijiet Fundamentali (minn hawn 'il quddiem imsejha 'FRA') u stidinha tibgħat kummenti sat-30 ta' Settembru 2012. Il-FRA bagħtet il-kummenti tagħha fis-26 ta' Settembru 2012.



9. Meqjus l-interess li s-soċjetà ċivili kienet uriet fl-istħarriġ, l-Ombudsman qies ukoll li jkun xieraq u utli li jistieden partijiet oħra interessati, l-aktar NGOs u organizzazzjonijiet oħra speċjalizzati fil-qasam kopert mill-istħarriġ, biex jibagħtu osservazzjonijiet dwar l-opinjoni tal-Frontex. L-opinjoni kienet ippubblikata fil-websajt tal-Ombudsman fid-19 ta' Lulju 2012, bi skadenza għal osservazzjonijiet sat-30 ta' Settembru 2012.

10. L-Ombudsman irċieva total ta' 18-il kontribuzzjoni mingħand organizzazzjonijiet internzzjonali, NGOs, Ombudsman nazzjonali u individwi privati [8] .

11. Fid-9 ta' April 2013, l-Ombudsman fassal abbozz ta' rakkomandazzjoni lill-Frontex li kien fih lista ta' tlettax-il azzjoni rakkomandata b'rabta mal-kwistjonijiet koperti mill-istħarriġ fuq inizjattiva proprja tiegħu. Fil-25 ta' Ġunju 2013, il-Frontex bagħtet l-opinjoni dettaljata tagħha dwar l-abbozz tar-rakkomandazzjoni tal-Ombudsman.

L-analiżi u l-konkluzjonijiet tal-Ombudsman

Rimarka preliminari

12. Dan ir-rapport speċjali jitratta biss l-irwol tal-Uffiċjal għad-Drittijiet Fundamentali (UDF). L-affarijiet l-oħra li jissemew fl-istħarriġ fuq inizjattiva proprja, li dwarhom it-tweġibiet tal-Frontex kienu ġeneralment sodisfaċenti, huma ttrattati għalihom waħedhom fid-deċizjoni tal-għeluq tal-istħarriġ tal-Ombudsman.

13. It-taqsimu li jmiss tar-rapport tiġbor fil-qosor, dwar l-irwol tal-UDF, it-tweġiba tal-Frontex għall-ittra tal-Ombudsman li biha fetaħ l-istħarriġ fuq inizjattiva proprja u l-osservazzjonijiet mingħand partijiet interessati. Wara din it-taqsimu hemm spjegazzjoni tar-raġunijiet għall-abbozz tar-rakkomandazzjoni tal-Ombudsman.

Argumenti ppreżentati lill-Ombudsman mill-Frontex u osservazzjonijiet mingħand partijiet interessati dwar l-irwol tal-UDF

14. Il-Frontex spjegat li l-UDF kienet inġatret f'Diċembru 2012 [9] . L-UDF hija membru indipendenti tal-istaff li twettaq funzjoni ta' monitoraġġ u tirrapporta direttament lill-Bord Amministrattiv. Hija tirrapportaija tirrapporta wkoll regolarment lill-Forum Konsultattiv ('FK') u lid-Direttur Eżekuttiv, li huwa l-awtorità li taħtar.

15. L-UDF u l-FK għandhom aċċess għall-informazzjoni kollha dwar ir-rispett għad-drittijiet fundamentali, u l-attivitajiet tagħhom huma kumplimentari. Waqt li l-UDF teżerċita funzjoni ta' monitoraġġ, l-FK joffri gwida strateġika u jiġbor flimkien informazzjoni. L-inkarigi tal-UDF jinkludu, pereżempju, li hija tikkontribwixxi għal mekkaniżmu effikaċi ta' monitoraġġ u li twaqqaf



u żżomm fi stat tajjeb reġistrazzjoni ta' ksur li jista' jkun hemm ta' drittijiet fundamentali.

16. Dwar l-identikazzjoni ta' ksur li jista' jkun hemm tad-drittijiet fundamentali, il-Frontex irreferiet għal proċedura interna dettaljata, u saħqet dwar l-importanza (i) tar-rapportar ta' obbligi tal-partecipanti kollha u tar-rapportar ta' possibbiltajiet għal partijiet terzi; (ii) tal-mod li bih tkun ittrattata informazzjoni rapportata internament, u (iii) tal-valutazzjoni ta' informazzjoni li partijiet interessati konċernati jkunu rċewew. Il-Frontex tqis li l-approċċ wiesa' tagħha li jinvolvi l-identifikazzjoni u l-prevenzjoni ta' ksur li jista' jkun hemm ikun jippermetti twegiba xierqa għal ksur bħal dan u, dwar dan, saħqet dwar l-importanza ta' taħriġ speċjalizzat.

17. Dwar il-kwistjoni ta' mekkaniżmu ta' lmenti għal persuni milqutin minn ksur tad-drittijiet fundamentali, il-Frontex innotat il-possibbiltà għal partijiet terzi li jirrapportaw lilha ksur li jista' jkun hemm. Hija enfasizzat ukoll li kienet ser tittratta kull ilment dwar ksur tad-drittijiet fundamentali u li kienet ser tieġu " *kunsiderazzjoni xierqa* " ta' lmenti bħal dawn. FI-istess waqt il-Frontex saħqet li hija ma kellha ebda awtorità li tiddeċiedi dwar kull każ għalih waħdu, minħabba li dan kien fil-kompetenza tal-Istati Membri konċernati.

18. U dwar il-miżuri li l-Frontex tista' tieġu f'każ li ssib ksur ta' drittijiet fundamentali, hija qalet li setgħet, pereżempju, " *tindirizza ittri ta' tħassib jew ittri ta' twisija lill-Istat Membri konċernati, tiddiskuti l-kwistjoni fil-livell tal-Bord Amministrattiv jew tirrapporta lill-Kummissjoni, tirtira jew tnaqqas l-għajjuna finanzjarja, tieġu miżuri dixxiplinari u tissospendi jew tittermina operazzjonijiet, billi t-terminazzjoni kienet miżura meta ma jkunx fadal aktar xi jsir* ". Il-Frontex kompliet tispjega li minħabba l-kumplessità ta' operazzjonijiet li jinvolvu għadd ta' kwistjonijiet politiċi u operazzjonali, ma jkunx dejjem jaqbel li tkun sospiża jew itterminata operazzjoni, u d-Direttur Eżekuttiv għandu jiddeċiedi skont rapporti mogħtija lil mill-istaff tal-Frontex.

19. Il-Frontex qalet li għall-mistoqsija dwar jekk l-UDF setgħetx tircievi lmenti minn individwi dwar rispett għad-drittijiet fundamentali, it-twegiba tkun mistennija biss malli l-mekkaniżmu ta' monitoraġġ tad-drittijiet fundamentali jkun iddefinit b'mod sħiħ.

20. FI-osservazzjonijiet tagħhom għadd ta' partijiet interessati esprimew tħassib dwar in-nuqqas li kien hemm bħalissa ta' mekkaniżmu effikaċi li jittratta lmenti dwar operazzjonijiet tal-Frontex. FI-istess waqt huma saħqu dwar il-ħtieġa li l-Frontex tipprovdi mekkaniżmu bħal dan, flimkien ma' sistemi ta' monitoraġġ u rapportar (ara, b'mod partikolari, il-kontribuzzjonijiet ta' Caritas Europa, Amnesty International, il-Kumitat Meijers, Is-Salib l-Aħmar, Bordijiet ta' Monitoraġġ Indipendenti, In-Network Ewropew ta' Esperti Legali (Esperti Trans-Ewropej), is-Servizz Ewropew tal-Ġiżwiti għar-Refuġjati u l-Ombudsman Grieg). Xi kontributori indikaw ukoll nuqqas ta' ċarezza dwar il-mezzi li l-UDF kellha għad-dispożizzjoni tagħha biex tissorvelja b'mod effikaċi r-rispett għad-drittijiet fundamentali, jew kienu tal-fehma li l-irwol tal-UDF kien biżżejjed għal dak l-għan.

Il-valutazzjoni tal-Ombudsman li wasslet għall-abbozz tar-rakkomandazzjoni



21. L-Artikolu 26a(1) tar-Regolament dwar il-Frontex jgħid li, biex tkun konformi mal-obbligu tagħha ta' promozzjoni u rispett għad-drittijiet fundamentali l-Frontex kellha toħloq mekkaniżmu effikaċi għall-monitoraġġ tar-rispett għad-drittijiet fundamentali fl-attivitajiet kollha tagħha.

22. Fl-isfond ta' dan l-obbligu l-Ombudsman eżamina l-qagħda tal-Frontex dwar (i) mekkaniżmu li seta' jkun hemm ta' lmenti dwar ksur ta' drittijiet fundamentali mill-Frontex u/jew mill-Istati Membri, u (ii) l-irwol tal-Uffiċjal għad-Drittijiet Fundamentali (UDF) f'dan ir-rigward. Dwar dan huwa ħa nota tad-dikjarazzjoni tal-Frontex fl-opinjoni tagħha li l-UDF kien ser ikollha rwol attiv fit-twaqqif tal-mekkanizmu konkret biex jagħmel monitoraġġ għar-rispett tad-drittijiet fundamentali.

23. L-Ombudsman ma qabilx mal-fehma tal-Frontex li l-ħolqien ta' sistema ta' rapportar u/jew informazzjoni dwar il-ksur tad-drittijiet fundamentali jkun suffiċjenti biex jiżgura konformità sħiħa mal-obbligi tagħha dwar id-drittijiet fundamentali. Għall-kuntrarju obbligi ta' rapportar u mekkaniżmi ta' lmenti mhumie x alternattivi. Jikkostitwixxu aktarx mezzi kumplimentari biex tkun iggarantita l-protezzjoni tad-drittijiet fundamentali.

24. Barra dan, miżuri dixxiplinarji mhumie x, fihom infushom, suffiċjenti biex jiżguraw konformità mad-drittijiet fundamentali.

25. Fl-aħħar nett, l-Ombudsman jifhem li għal kull operazzjoni l-Frontex taħtar Uffiċjal Koordinatur (UKF) li jimmonitorja l-implimentazzjoni tal-Pjan Operazzjonali u l-Kodiċi ta' Kondotta u b'hekk jaqdi rwol ewlieni f'dak li jseħħ wara r-rapportar ta' incidenti serji. Iżda fil-fehma tal-Ombudsman dan ma jeliminax il-ħtieġa ta' mekkaniżmu ġenwin għal ilmenti miftuħ għal kull persuna involuta, jiġifieri parteċipanti f'operazzjonijiet li fihom ikunu obbligati jirrapportaw skont regoli tal-UE jew nazzjonali, u wkoll dawk li jintlaqtu direttament minn ksur, kif ukoll dawk li jsiru jafu dwarhom u jkunu jixtiequ jilmentaw fl-interess pubbliku (ġurnalisti, NGOs, eċċ).

26. Għalhekk l-Ombudsman tenna l-importanza li jkun ipprovdut mekkaniżmu effikaċi għal ilmenti għand il-Frontex.

27. B'konformità ma' din il-kunsiderazzjoni jista' jkun hemm, fil-fehma tal-Ombudsman, raġunijiet tajba għall-UDF biex hija tqis li tittratta lmenti, kull wieħed għalih, dwar ksur ta' drittijiet fundamentali.

28. It-trattament ta' lmenti mill-UDF dwar l-attività tal-istaff ta' Stat Membru jista' jfisser, mill-anqas, it-trasferiment tal-ilmenti lill-awtorità kompetenti tal-Istat Membru jew lil ombudsman nazzjonali li jagħmel superviżjoni ta' dik l-awtorità. Dwar dan, l-Ombudsman innota s-suggeriment tal- *Ombudsman Grieg*, dwar l-operazzjonijiet konġunti u l-proġetti pilota mwettqin mill-Frontex flimkien mal-awtoritajiet Griegi, li jkun stabbilit mekkaniżmu ta' monitoraġġ għal ksur tad-drittijiet fundamentali fil-livell tal-UE biex ikun hemm " *investigazzjoni u prevenzjoni ta' ksur tad-drittijiet fundamentali* ".

29. Dwar ilmenti minħabba mġiba tal-istaff tal-Frontex, l-Ombudsman fakkar li t-Timijiet ta'



Gwardji tal-Fruntiera Ewropej huma magħmulin mhux biss minn rappreżentanti tal-Istati Membri, iżda wkoll minn rappreżentanti tal-Frontex. Waqt li l-Ombudsman seta' jaċċetta li membri tal-istaff tal-Frontex ma jkunux ikkwalifikati biex iwettqu funzjonijiet ta' kontroll tal-fruntieri u jitqassmu għal xogħlijiet ta' koordinazzjoni biss, biex titrawwem il-kooperazzjoni bejn l-Istati Membri li fihom isiru dawn ix-xogħlijiet u dawk li jieħdu sehem fihom, huwa qies li dan ma setax jeħles lill-Frontex mir-responsabbiltà għal atti mwettqin mill-membri tal-istaff tagħha fl-eżercizzju tal-irwol tagħhom ta' koordinazzjoni.

30. Meqjusa l-analiżi ta' hawn fuq, l-Ombudsman għamel l-abbozz tar-rakkomandazzjoni li ġej lill-Frontex:

Il-Frontex għandha tqis tiegħu kull azzjoni possibbli biex l-UDF tkun tista' tqis tittratta lmenti dwar ksur ta' drittijiet fundamentali fl-attivitajiet kollha tal-Frontex mibgħutin minn persuni milqutin individwalment mill-ksur u wkoll fl-interess pubbliku.

Argumenti ppreżentati lill-Ombudsman wara l-abbozz tar-rakkomandazzjoni

31. Fl-opinjoni dettaljata tagħha l-Frontex qalet li hija kienet responsabbli għall-attivitajiet tal-mandat tagħha iżda li ma setgħetx twieġeb għal azzjonijiet sovrani tal-Istati Membri. Speċifikament dwar l-UDF, il-Frontex issottomettiet li l-kompetenzi tal-UDF, kif iddefiniti fir-Regolament, ma kinux jinkludu li hija ssolvi lmenti esterni u ta' individwi għaliex l-UDF ma kellhiex setgħat eżekuttivi bħal dawn. Minflok, istituzzjonijiet oħra (bħal qراطي nazzjonali u tal-UE) kienu kompetenti f'dan il-qasam.

32. Il-Frontex ziedet tgħid illi f'dan l-istadju l-UDF kienet qed issaħħaħ is-sistema ta' trattament ta' rapporti ta' incidenti mibgħutin minn parteċipanti f'attivitajiet ikkoordinati mill-Frontex, billi tivvaluta, flimkien ma' entitajiet oħra tal-Frontex, allegat ksur ta' drittijiet fundamentali u billi toħloq arkivju ta' rapporti ta' incidenti.

33. L-UDF tuża diversi sorsi esterni ta' informazzjoni biex issostni l-iskrutinju tagħha tad-drittijiet fundamentali. Dan ifisser li, fil-prattika, informazzjoni addizzjonali dwar ksur li jista' jkun hemm maqsum fl-interess pubbliku jkun diġà qed jitqies u jkun irrapportat fl-attivitajiet tal-UDF, kif indikat fir-Regolament tal-Frontex.

34. Għalhekk ilmenti relatati direttament ma' attivitajiet tal-Frontex jistgħu jitqiesu bħala sors ta' informazzjoni addizzjonali u jagħtu bidu għal attivitajiet ta' monitoraġġ.

Il-valutazzjoni tal-Ombudsman wara l-abbozz tar-rakkomandazzjoni

35. Il-bidu tat-tluq tal-valutazzjoni tal-Ombudsman huwa li, kif il-Frontex sewwa nnotat fl-opinjoni dettaljata tagħha, il-Frontex hija responsabbli għal attivitajiet tal-mandat tagħha, iżda



mhux għal azzjonijiet sovrani tal-Istati Membri.

36. Din id-diviżjoni teoretika ta' responsabbiltà għal ksur li jista' jkun hemm ta' drittijiet fundamentali fil-fruntieri tal-UE ma tqanqalx dubju iżda li l-missjoni tal-Frontex tinvolve l-koordinazzjoni ta' operazzjonijiet konġunti li jinvolvu kemm lill-istaff tagħha stess kif ukoll lil dak ta' Stat Membru wieħed jew aktar. L-Ombudsman jaċċetta s-sottomissjoni tal-Frontex li f'it mill-membri tal-istaff tagħha fil-fatt jieħdu sehem f'attivitajiet operazzjonali fil-qasam. Iżda jibqa' l-fatt li hemm diversi uffiċjali mistednin li jintbagħtu mill-Istati Membri preżenti fil-fruntieri li, mit-tagħrif li għandu l-Ombudsman, jilbsu faxxa fuq dirgħajhom bl-kelma "Frontex" [10] .

37. L-inferenza naturali u raġonevoli li persuni milqutin minn operazzjoni tal-Frontex jiġbdu hija li uffiċjal li jilbes faxxa bħal dik ma' drighu jkun qed jaġixxi taħt ir-responsabbiltà tal-Frontex. Persuni milqutin minn operazzjoni tal-Frontex tipikament ikunu taħt pressjoni u vulnerabbli u ma jkunx possibbli li wieħed jistenna li huma jinvestigaw dik li bla dubju tkun allokazżjoni kumplessa ta' responsabbiltà. Jidher biss li jkun loġiku għal dawn il-persuni li jqisu lill-Frontex bħala minn tal-ewwel li lilha jintbagħtu lmenti dwar ksur tad-drittijiet fundamentali tagħhom.

38. Meqjusa d-diviżjoni tar-responsabbiltà kif deskritta fl-opinjoni dettaljata tal-Frontex, ix-xenarji previsti ta' lmenti jkunu dawn li ġejjin: (i) lmenti dwar l-imġiba tal-membri tal-istaff tal-Frontex li għaliha l-Frontex għandha terfa' r-responsabbiltà [11] ; (ii) lmenti dwar l-imġiba ta' uffiċjali li ma jkunux membri tal-istaff tal-Frontex, inklużi uffiċjali mistiedna li jaġixxu taħt ir-responsabbiltà tal-Istati Membri rilevanti iżda li jilbsu faxxa tal-Frontex fuq dirgħajhom; (iii) lmenti dwar l-organizzazzjoni, l-eżekuzzjoni u l-konsegwenzi ta' operazzjoni konġunta, li ma jkunux jirreferu għall-imġiba ta' individwi partikolari.

39. Huwa ċar li, dwar is-sustanza, il-Frontex għandha tittratta l-ewwel kategorija ta' każijiet. Dwar it-tieni kategorija, il-Frontex ma tistax tittratta s-sustanza. Iżda tista' tgħin lil dawk li jilmentaw billi tibgħat malajr l-ilmenti lill-awtorità kompetenti tal-Istat Membru konċernat, bħal, pereżempju, Ombudsmen nazzjonali. Dwar it-tielet kategorija, ir-reazzjoni xierqa tal-Frontex tkun tiddependi mill-ilment speċifiku. Fil-każijiet kollha l-Frontex tkun b'mod ċar f'qagħda aħjar minn min jista' jagħmel l-ilment biex tidentifika min għandu jkun responsabbli biex iwieġeb dwar is-sustanza tal-ilment. Dwar dan l-Ombudsman jinnota li, fl-opinjoni dettaljata tagħha dwar l-abbozz tar-rakkomandazzjoni, il-Frontex daħlet biex tippromwovi pproċessar malajr tal-ilmenti li jista' jkun hemm imressqin minn migranti quddiem l-awtoritajiet rispettivi tal-Istat Membru matul operazzjonijiet konġunti.

40. Fl-opinjoni dettaljata tagħha l-Frontex semmiet is-sistema tagħha ta' rapportar ta' incidenti u qalet li l-ilmenti li tircievi jistgħu jitqiesu sors ta' informazzjoni u jagħtu bidu għal attivitajiet ta' monitoraġġ. Barra dan, il-Frontex semmiet il-possibbiltà li jittieħdu sanzjonijiet dixxiplinarji. L-Ombudsman tenna li, skont il-kunsiderazzjonijiet li hemm fl-abbozz tar-rakkomandazzjoni (ara l-paragrafi 29-30 hawn fuq), dawn il-mekkaniżmi għandhom jitqiesu kumplimentari għal mekkaniżmu ta' lmenti u mhux sostituti tiegħu.

41. Huwa minnu, kif indikat il-Frontex, li istituzzjonijiet oħra bħall-Qrati tal-UE u qrati nazzjonali jkunu, jew jistgħu jkunu, kompetenti jitttrattaw ilmenti. Iżda l-Ombudsman isibha bi tqila ħafna



jgħib quddiem għajnejh kif id-drittijiet ta' persuni tipikament imħassbin b'operazzjonijiet tal-Frontex, inklużi migranti li jkunu nqabdu, jistgħu jkunu infurzati permezz ta' proċedimenti għodizzjarji, meqjusin ir-rabtiet f'termini ta' żmien, rappreżentanza legali u spejjeż li s-soltu jkun hemm fi proċedimenti bħal dawn, kif ukoll ir-regoli dwar il-mertu.

42. Huwa minnu wkoll li l-Ombudsman Ewropew għandu s-setgħa jittratta lmenti kontra l-Frontex mingħand kulhadd minħabba li, wkoll jekk ilment jintbagħat min xi hadd li ma jkunx ċittadin jew residenti fl-UE, huwa jista' juża s-setgħa tiegħu ta' inizjattiva proprja.

43. Jibqa' l-fatt, iżda, li l-Frontex loġikament tkun minn tal-ewwel lil lilha jintbagħtu lmenti. Skont il-fehma konsistenti tal-Ombudsman, kull istituzzjoni f'kuntatt sikwit ma' nies li jkollhom għalfejn jilmentaw, għandha tipprovdi mekkanizmu ewlieni għal ilmenti li jippermetti li l-problemi tagħhom ikunu indirizzati u solvuti malajr, qabel, jekk dik is-soluzzjoni ma tirnexxix, ma jkollhom iduru għal mekkanizmi oħra ta' rimedju, bħal Ombudsmen jew qrati.

44. Tista' ssir referenza dwar dan għall-Bank tal-Investiment Ewropew (BEI) li, mhegġeġ mill-Parlament Ewropew, qabel li joħloq mekkanizmu ewlieni għal ilmenti minn persuni milqutin minn proġetti ffinanzjati mill-BEI. Dan l-arranġament, li huwa inkorporat f'Memorandum ta' Qbil bejn il-Bank u l-Ombudsman Ewropew, qed jiffunzjona sewwa u saħħaħ l-isem tal-Bank u tal-Unjoni fost il-komunità internazzjonali għall-iżvilupp. Ikun kemm effiċjenti kif ukoll fl-interess tal-isem tal-Unjoni Ewropea fil-qasam tad-drittijiet fundamentali li l-Frontex taqbel ukoll li toħloq mekkanizmu ewlieni għal ilmenti.

45. L-Ombudsman iqis li, meħud kont tal-irwol u l-funzjonijiet tagħha, l-UDF tista' tkun il-persuna naturali indirizzata għal ilmenti mibgħutin lill-Frontex.

46. Dwar dan l-Ombudsman jieħu nota ta' kif taħsibha l-Frontex jiġifieri li s-soluzzjoni għal ilmenti mhix parti mill-kompetenzi tal-UDF, kif iddefiniti fir-Regolament. L-Ombudsman huwa sorpriż b'din il-pożizzjoni, meqjus li l-Artikolu 26a(3) tar-Regolament, għajr li jgħid li l-UDF għandha tirrapporta fuq bażi regolari u b'hekk tikkontribwixxi għall-mekkanizmu ta' monitoraġġ tad-drittijiet fundamentali, huwa siket dwar il-funzjonijiet u d-dmirijiet tal-UDF. Fil-fatt id-dmirijiet tal-UDF jidhru li kienu ddefiniti permezz tal-avviż rilevanti tal-post battal ippublikat mill-Frontex f'April 2012.

47. L-Ombudsman iqis li l-mandat wiesa' tal-UDF li hemm fl-Artikolu 26a(3) tar-Regolament dwar il-Frontex jippermetti lill-Frontex tafda lill-UDF bis-setgħa li tittratta lmenti, kull wieħed għalih.

48. Il-fatt li l-UDF m'għandhiex "setgħat eżekuttivi fis-sens strett tal-kelma" ċertament dan ma jfjixkilx it-trattament ta' lmenti. Fil-fatt ix-xogħlijiet u d-dmirijiet tal-UDF, kif deskritti fl-avviż tal-post battal, qarrbu ħafna biex l-UDF ikollha s-setgħat li jkunu meħtieġa biex tittratta lmenti. B'hekk, l-avviż tal-post battal kien jipprovdi li l-UDF kellha, fost affarijiet oħra, tidentifika miżuri korrettivi li setgħu jindirizzaw incidenti dwar drittijiet fundamentali u tikkontribwixxi għal kwistjonijiet oħra dwar drittijiet fundamentali għall-Frontex.



49. L-Ombudsman jinnota wkoll li l-kompetenzi u l-kwalifiki tal-UDF fil-kariga bħalissa jagħtuha dak li teħtieġ biex tittratta lmenti b'mod effikaċi.

50. Fl-aħħar nett, l-Ombudsman jenfasizza li l-esperjenza miksuba mill-mekkaniżmu għal ilmenti tal-Bank tal-Investimenti Ewropew setgħet tipprovdi sors siewi ta' ispirazzjoni għall-Frontex. L-Ombudsman għamel kuntatt mas-servizzi rilevanti tal-BEI, li lesti joffru għajjnuna u pariri dwar dan. L-Ombudsman huwa wkoll lest joffri l-kooperazzjoni tas-servizzi tiegħu stess u wkoll li juża l-mezzi stabbiliti sewwa ta' kooperazzjoni fin-Netwerk Ewropew tal-Ombudsmen, li huwa magħmul minn ombudsmen u korpi simili fit-28 Stat Membru u lil hinn minnhom.

51. Meqjus dak li ngħad hawn fuq, l-Ombudsman iqis li, biex taqdi r-responsabbiltajiet tagħha dwar drittijiet fundamentali skont prinċipji ta' amministrazzjoni tajba, il-Frontex għandha tistabbilixxi mekkaniżmu għal ilmenti. Dan l-irwol jista' jkun fdat lill-UDF, li għandha jkollha r-riżorsi għal dan il-fini. Meqjusa l-importanza ta' din il-kwistjoni għal nies milquta minn operazzjonijiet ikkoordinati mill-Frontex, l-Ombudsman jittlob l-għajjnuna tal-Parlament dwar dan.

Ir-rakkomandazzjoni tal-Ombudsman

L-Ombudsman, għalhekk, jagħmel ir-rakkomandazzjoni li ġejja lill-Frontex:

Il-Frontex għandha tistabbilixxi mekkaniżmu għat-trattament ta' lmenti dwar ksur tad-drittijiet fundamentali fl-operazzjonijiet kollha bil-marka tal-Frontex. Il-mekkaniżmu għandu jirċievi lmenti minn persuni li jsostnu li jkunu milqutin individwalment, jew li jilmentaw fl-interess pubbliku. Din l-irwol tista' tkun fdata lill-UDF, li għandha jkollha r-riżorsi għal dan il-fini.

Il-Parlament Ewropew jista' jqis jadotta riżoluzzjoni f'dan is-sens.

Emily O'Reilly

Strasburgu, it-7 ta' Novembru 2013

[1] Frontex (l-Aġenzija Ewropea għall-Ġestjoni tal-Kooperazzjoni Operattiva mal-Fruntieri Esterni tal-Istati Membri tal-Unjoni Ewropea) twaqqfet fl-2004.

[2] Regolament 1168/2011/UE

[3] L-abbozz tar-rakkomandazzjoni tal-Ombudsman f'din l-investigazzjoni tinsab hawnhekk: <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] Regolament (UE) Nru 1168/2011 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-25 ta' Ottubru 2011 li jemenda r-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 2007/2004 li jistabbilixxi Aġenzija Ewropea għall-Ġestjoni ta' Kooperazzjoni Operazzjonali fil-Fruntieri Esterni tal-Istati Membri tal-Unjoni Ewropea, ĠU 2011 L 304, p. 1.

[7] Art 26a tar-Regolament jaqra kif ġej:

"1. Aġenzija tirredigi u tiżviluppa ulterjorment u timplementa l-Istrateġija tagħha għad-Drittijiet Fundamentali. L-Aġenzija toħloq mekkaniżmu effikaci għall-monitoraġġ tar-rispett għad-drittijiet fundamentali fl-attivitajiet kollha tal-Aġenzija.

2. Forum Konsultattiv jitwaqqaf mill-Aġenzija sabiex jassisti lid-Direttur Eżekuttiv u lill-Bord Amministrattiv f'materji marbutin mad-drittijiet fundamentali. L-Aġenzija tistieden l-Uffiċċju Ewropew ta' Appoġġ għall-Azil, l-Aġenzija għad-Drittijiet Fundamentali, il-Kummissarju Għoli tan-Nazzjonijiet Uniti għar-Refuġjati u organizzazzjonijiet rilevanti oħrajn sabiex jipparteċipaw fil-Forum Konsultattiv. Fuq proposta tad-Direttur Eżekuttiv, il-Bord Amministrattiv jiddeċiedi fuq il-kompożizzjoni u l-metodi ta' ħidma tal-Forum Konsultattiv u l-modalitajiet tat-trasmizzjoni tal-informazzjoni lill-Forum Konsultattiv .

Il-Forum Konsultattiv jiġi kkonsultat dwar l-iżvilupp ulterjuri u l-implimentazzjoni tal-Istrateġija għad-Drittijiet Fundamentali, il-Kodiċi ta' Kondotta u l-kurrikuli bażiċi komuni .

Il-Forum Konsultattiv iħeji rapport ta' kull sena tal-attivitajiet tiegħu. Dak ir-rapport ikun disponibbli għall-pubbliku .

3. Għandu jinħatar Uffiċjal għad-Drittijiet Fundamentali mill-Bord Amministrattiv u għandu jkollu l-kwalifiki u l-esperjenza neċessarji fil-qasam tad-drittijiet fundamentali. Għandu jkun indipendenti fl-eżekuzzjoni tal-funzjonijiet tiegħu bħala Uffiċjal għad-Drittijiet Fundamentali u jirrapporta direttament lill-Bord Amministrattiv u lill-Forum Konsultattiv. Għandu jirrapporta fuq bażi regolari u bħala tali jikkontribwixxi għall-mekkaniżmu ta' sorveljanza tad-drittijiet fundamentali . "

[8] Wara li jinkiseb il-kunsens tal-kontributori, il-kontribuzzjonijiet li jkunu waslu jintwerew fil-websajt tal-Ombudsman.

[9] Skont stqarrija għall-istampa fil-websajt tal-Frontex, hija ħatret lil Ms Inmaculada Arnaez Fernandez bħala l-ewwel UDF tagħha fis-27 ta' Settembru 2012. Ara <http://www.frontex.europa.eu/news/management-board-designates-fundamental-rights-officer-8IK8lm> [Link].

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



[11] Artikolu 41(3) tad-Drittijiet Fundamentali.