

## **Relatório especial da Provedora de Justiça Europeia na sequência do inquérito de iniciativa própria OI/5/2012/BEH MHZ sobre a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados Membros da União Europeia (Frontex)**

Relatório Especial

**Caso OI/5/2012/BEH-MHZ - Aberto em 06/03/2012 - Recomendação sobre 14/11/2013 - Raport special din 14/11/2013 - Decisão de 12/11/2013 - Instituição em causa Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira ( Casos encerrados após um relatório especial ) |**

### **Síntese**

A Frontex [1] rejeitou uma recomendação formulada pela Provedora de Justiça Europeia na sequência de uma investigação sobre o respeito das normas de proteção dos direitos humanos e, em especial, dos requisitos da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia por esta agência. A Provedora de Justiça, Emily O'Reilly, vai transmitir o presente relatório ao Parlamento Europeu no intuito de obter o seu apoio nesta matéria.

A imigração, em especial a imigração ilegal, coloca importantes desafios jurídicos e humanitários à União Europeia. Existe, quase inevitavelmente, um conflito entre o interesse legítimo em controlar a imigração e o dever humanitário de oferecer às pessoas que entram ilegalmente no território da União um porto seguro durante a tramitação jurídica dos seus pedidos de asilo. A Frontex, atuando em primeira linha com as autoridades dos Estados-Membros, deve procurar alcançar o difícil equilíbrio entre estes requisitos contraditórios. Durante algum tempo, foram expressas preocupações acerca das implicações das atividades da Frontex em termos de direitos humanos, preocupações que subiram de tom quando a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia se tornou juridicamente vinculativa, em 2009.

A União respondeu a estas preocupações com um regulamento de 2011 [2], que exige explicitamente que a Frontex respeite a Carta dos Direitos Fundamentais no decurso das suas atividades. O regulamento dispõe ainda que a Frontex deve tomar as providências administrativas necessárias para promover e controlar o respeito da Carta. Essas disposições incluem a elaboração de códigos de conduta para as operações da Frontex, a designação de



um agente para os direitos fundamentais na Agência e a instituição de um Fórum Consultivo sobre direitos fundamentais.

Em março de 2012, o então Provedor de Justiça Europeu, P. Nikiforos Diamandouros, lançou um inquérito de iniciativa sobre os progressos realizados pela Frontex no sentido de cumprir as obrigações que lhe incumbem por força da Carta e do regulamento de 2011. O Provedor de Justiça convidou a sociedade civil e outras partes interessadas a contribuir para o inquérito, tendo recebido como resposta 18 contribuições.

O Provedor concluiu que [3], de um modo geral, a Frontex estava a realizar progressos razoáveis no cumprimento das obrigações que lhe incumbiam por força da Carta e do regulamento de 2011. Não obstante, o Provedor observou igualmente que a Frontex não possuía um mecanismo que lhe permitisse lidar com incidentes isolados de alegadas violações de direitos fundamentais cometidas no decurso do seu trabalho. O Provedor considerou a inexistência de um mecanismo de queixas interno como uma lacuna significativa na organização da Frontex. Com efeito, a ausência de um mecanismo desta natureza significava, por um lado, que a Frontex estava menos ciente das preocupações ou queixas acerca da forma como atuava e, por outro, que as pessoas que tinham queixas acerca da atuação da Frontex não tinham a oportunidade de ver as suas queixas tratadas diretamente pela Agência.

O Provedor de Justiça recomendou à Frontex que criasse um mecanismo para tratar diretamente as queixas das pessoas cujos direitos fundamentais foram alegadamente violados pela Frontex. Lamentavelmente, a Frontex decidiu não aceitar esta recomendação.

A Frontex baseou a sua posição essencialmente no facto de os incidentes isolados que dão origem a queixas serem, em última análise, da responsabilidade do Estado-Membro em cujo território o incidente ocorreu. O Provedor não aceita que a Frontex não assuma a responsabilidade pelas ações do pessoal que atua sob a sua égide. Essa responsabilidade pode, por vezes, ser partilhada com o Estado-Membro em causa, mas é insustentável que a Frontex seja exonerada de qualquer responsabilidade e não tenha de dar resposta às queixas suscitadas por ações em que a Agência participa.

Uma posição similar à do Provedor foi expressa pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa (PACE), que, em abril de 2013, adotou uma resolução intitulada *Frontex: human rights responsibilities* [Frontex: responsabilidades em matéria de direitos humanos] [4]. Na sua resolução, a PACE instava a União a certificar-se de que os seus Estados-Membros e a Frontex cumpram as suas obrigações em matéria de direitos humanos, nomeadamente, estabelecendo um mecanismo de queixas para os indivíduos que entendam que os seus direitos tenham sido violados pela Frontex. No relatório que dirigiu à Comissão para a Migração, os Refugiados e os Deslocados da PACE, o relator do Conselho da Europa observava que a posição da Frontex constitui uma fuga e não resistiria a uma avaliação de um Tribunal. O relator concluía que era necessário que a Frontex estabelecesse um mecanismo para as pessoas afetadas pelas atividades da Frontex poderem apresentar as suas queixas [5].



A Provedora de Justiça procura obter o apoio do Parlamento Europeu para persuadir a Frontex a seguir a recomendação no sentido de criar o seu próprio mecanismo de reclamações.

## Antecedentes do inquérito de iniciativa

1. O artigo 228.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia confere ao Provedor de Justiça Europeu competências para proceder a inquéritos por sua própria iniciativa sobre as atividades das instituições, órgãos, gabinetes ou agências da União Europeia.
2. Em 1 de dezembro de 2009, por força da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia tornou-se juridicamente vinculativa para a Frontex, que é uma agência especializada da União Europeia que promove, coordena e desenvolve a gestão das fronteiras externas da União. Com efeito, a designação não abreviada da Frontex é *Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia*. Os domínios de atividade da Frontex incluem, nomeadamente, coordenar operações conjuntas, assegurar uma capacidade de resposta rápida através de Equipas Europeias de Guardas de Fronteira e apoiar os Estados-Membros em operações conjuntas de regresso.
3. Em 25 de outubro de 2011, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram o Regulamento (UE) n.º 1168/2011 (o «Regulamento») [6], que determina explicitamente que a Frontex exerce as suas funções no cumprimento estrito da Carta dos Direitos Fundamentais. O Regulamento estabelece que a Frontex deve prever determinados mecanismos e instrumentos administrativos destinados a promover e acompanhar o cumprimento das suas obrigações em matéria de respeito dos direitos fundamentais.
4. Atento este novo enquadramento jurídico e o interesse manifestado pela sociedade civil acerca da forma como a União gere as suas fronteiras externas, incluindo a dimensão dos direitos fundamentais, o Provedor de Justiça considerou útil procurar saber, através de um inquérito de iniciativa, de que forma a Frontex aplica as disposições supramencionadas.

## O objeto do inquérito

5. O Provedor de Justiça solicitou à Frontex que o informasse da sua posição relativamente a uma série de questões: a Estratégia da Frontex para os Direitos Fundamentais, o Fórum Consultivo da Frontex e o papel do agente da Frontex para os direitos fundamentais [7]; o plano de ação para executar a estratégia, os códigos de conduta da Frontex e a possibilidade de pôr termo e/ou suspender operações.
6. Relativamente ao agente para os direitos fundamentais, o Provedor de Justiça colocou à Frontex, entre outras, a seguinte pergunta:

« Prevê a Frontex que o agente para os direitos fundamentais possa vir a ser competente para



*receber queixas de indivíduos relativas ao respeito dos direitos fundamentais por Estados-Membros e/ou pela Frontex? »*

## **O inquérito**

7. Em 6 de março de 2012, o Provedor de Justiça abriu o inquérito de iniciativa e solicitou à Frontex que emitisse um parecer até 31 de maio de 2012, parecer que lhe foi transmitido em 17 de maio de 2012.

8. Em 18 de junho de 2012, atento o objeto do inquérito, o Provedor de Justiça transmitiu o parecer da Frontex à Agência dos Direitos Fundamentais (a seguir designada «FRA»), convidando-a a formular as suas observações até 30 de setembro de 2012. A FRA transmitiu as suas observações em 26 de setembro de 2012.

9. Tendo em conta o interesse manifestado pela sociedade civil no inquérito, o Provedor de Justiça considerou igualmente útil e adequado convidar outras partes interessadas, em especial organizações não governamentais (ONG) e outras organizações especializadas no domínio objeto do inquérito, a formular observações sobre o parecer da Frontex. O parecer foi publicado no sítio Web do Provedor de Justiça em 19 de julho de 2012, tendo a data-limite para a apresentação de observações sido fixada em 30 de setembro de 2012.

10. O Provedor de Justiça recebeu um total de 18 contributo de organizações internacionais, ONG, um Provedor de Justiça nacional e particulares [8] .

11. Em 9 de abril de 2013, o Provedor de Justiça apresentou à Frontex um projeto de recomendação contendo uma lista de treze ações recomendadas relacionadas com as questões abrangidas pelo inquérito de iniciativa. Em 25 de junho de 2013, a Frontex apresentou o seu parecer circunstanciado sobre o projeto de recomendação do Provedor de Justiça.

## **A análise e as conclusões do Provedor de Justiça**

### **Observação preliminar**

12. O presente relatório especial incide, exclusivamente, no papel do agente para os direitos fundamentais. As demais questões levantadas no inquérito de iniciativa, às quais as respostas dadas pela Frontex foram globalmente satisfatórias, são tratadas separadamente, na decisão da Provedora de Justiça de encerramento do inquérito.

13. A secção seguinte do relatório sintetiza, no que respeita ao papel do agente para os direitos fundamentais, a resposta da Frontex à carta de abertura do inquérito de iniciativa do Provedor de Justiça e as observações formuladas por outras partes interessadas. Esta secção



é seguida de uma explicação das razões que determinaram a elaboração do projeto de recomendação do Provedor de Justiça.

## Argumentos apresentados ao Provedor de Justiça pela Frontex e observações de partes interessadas em relação ao papel do agente para os direitos fundamentais

**14.** A Frontex explicou que a atual agente para os direitos fundamentais foi nomeada em dezembro de 2012 [9] . O agente para os direitos fundamentais é um membro do pessoal independente que desempenha funções de controlo e depende diretamente do conselho de administração. Presta ainda contas regularmente ao Fórum Consultivo e ao Diretor Executivo, que é a entidade competente para proceder a nomeações.

**15.** O agente para os direitos fundamentais e o Fórum Consultivo têm acesso a todas as informações relativas ao respeito dos direitos fundamentais e as suas atividades são complementares. Enquanto o agente para os direitos fundamentais exerce funções de controlo, o Fórum Consultivo oferece orientação estratégica e centraliza informações. As funções do agente para os direitos fundamentais incluem, por exemplo, a contribuição para um mecanismo de controlo eficaz e a criação e manutenção de um registo de eventuais violações dos direitos fundamentais.

**16.** Quanto à questão da identificação de eventuais violações de direitos fundamentais, a Frontex referiu um procedimento interno exaustivo e sublinhou a importância (i) da obrigação de comunicação para todos os participantes e da possibilidade de comunicação para terceiros, (ii) da forma como as informações comunicadas são tratadas internamente e (iii) da avaliação das informações recebidas pelas partes interessadas em causa. A Frontex considerou que a sua abordagem abrangente, que incluía a identificação e a prevenção de eventuais violações, permitiria dar uma resposta adequada a essas violações e, a este propósito, sublinhou a importância de uma formação especializada.

**17.** No que respeita à questão de um mecanismo de queixa para as vítimas de violações de direitos fundamentais, a Frontex salientou que qualquer terceiro pode sempre comunicar as eventuais violações desses direitos. Sublinhou ainda que daria seguimento a qualquer queixa sobre violações de direitos fundamentais e que prestaria a essas queixas a devida atenção. Ao mesmo tempo, a Frontex lembrou que não tem autoridade para tomar decisões sobre casos individuais, as quais são da competência do Estado-Membro em causa.

**18.** Quando às medidas que a Frontex poderia tomar caso fossem detetadas violações de direitos fundamentais, a Agência afirmou que poderia, por exemplo, endereçar cartas a expressar preocupação ou cartas de advertência aos Estados-Membros em causa, discutir a questão ao nível do conselho de administração ou comunicá-la à Comissão, retirar ou reduzir o apoio financeiro, tomar medidas disciplinares e suspender ou pôr termo a operações, constituindo o termo das operações uma medida de último recurso. A Frontex explicou ainda que, dada a complexidade de operações que envolvem uma série de questões políticas e



operacionais, nem sempre será adequado suspender ou pôr termo a uma operação, devendo o Diretor Executivo decidir com base nos relatórios que lhe são apresentados pelo pessoal da Frontex.

**19.** A Frontex afirmou que só quando o mecanismo de controlo dos direitos fundamentais estiver perfeitamente definido poderá dizer se o agente para os direitos fundamentais poderá ou não receber queixas de particulares relativas ao respeito dos direitos fundamentais.

**20.** Nas suas observações, uma série de partes interessadas expressaram preocupação acerca da atual inexistência de um mecanismo eficaz para o tratamento de queixas relacionadas com as operações da Frontex e sublinharam a necessidade de a Agência criar esse mecanismo, a par de sistemas eficazes de controlo e comunicação (consultar, nomeadamente, os contributos da Caritas Europa, Amnistia Internacional, Meijers Committee, Cruz Vermelha, comités de controlo independentes, rede europeia de juristas ( *Trans Europe Experts* ), Serviço dos Jesuítas para os Refugiados – Europa e Provedor de Justiça grego) Alguns dos contributos referiram ainda que não são claros os meios de que o agente para os direitos fundamentais dispõe para supervisionar eficazmente o respeito dos direitos fundamentais ou consideraram que as competências do agente para os direitos fundamentais não são suficientes para esse efeito.

## A avaliação do Provedor de Justiça que esteve na base do projeto de recomendação

**21.** O artigo 26.ºA, n.º 1, do Regulamento Frontex estipula que, para cumprir a sua obrigação de promover e respeitar os direitos fundamentais, a Agência deve prever um mecanismo eficaz para acompanhar o respeito dos direitos fundamentais em todas as suas atividades.

**22.** Atenta esta obrigação, o Provedor de Justiça examinou a posição da Frontex relativamente (i) a um eventual mecanismo para receber queixas sobre violações de direitos fundamentais pela Agência e/ou pelos Estados-Membros e (ii) ao papel desempenhado pelo agente para os direitos fundamentais nesta matéria. Neste contexto, tomou nota da declaração formulada pela Frontex no seu parecer, segundo a qual o agente para os direitos fundamentais irá desempenhar um papel ativo no estabelecimento do mecanismo concreto destinado a controlar o respeito dos direitos fundamentais.

**23.** O Provedor de Justiça não concorda com a Frontex quanto ao facto de a instauração de um sistema de comunicação e/ou informação sobre violações de direitos fundamentais ser suficiente para garantir o pleno cumprimento das suas obrigações em matéria de direitos fundamentais. Pelo contrário, as obrigações de comunicação e os mecanismos de queixa não são alternativos, constituindo antes meios complementares para garantir a proteção efetiva dos direitos fundamentais.

**24.** Acresce que as medidas disciplinares não são, por si só, suficientes para assegurar o respeito dos direitos fundamentais.



25. Por último, o Provedor de Justiça entendeu que, em cada operação, a Frontex designa um agente de coordenação que controla a execução do plano operacional e a observância do código de conduta, pelo que desempenha um papel fundamental no acompanhamento e comunicação de incidentes graves. Todavia, na opinião do Provedor de Justiça a existência de um agente de coordenação não elimina a necessidade de um mecanismo de queixa genuíno, aberto a todas as pessoas envolvidas, nomeadamente a participantes em operações que são obrigados a comunicar por força da legislação da União ou de legislação nacional, a pessoas diretamente afetadas por violações e a todas as pessoas que tiveram conhecimento de violações e pretendam denunciá-las por razões de interesse público (jornalistas, ONG, etc.).

26. O Provedor de Justiça reiterou, assim, a importância de a Frontex disponibilizar um mecanismo de queixas eficaz.

27. No espírito desta afirmação, o Provedor considera igualmente que poderá haver muito boas razões para o agente para os direitos fundamentais considerar a possibilidade de receber igualmente queixas de particulares sobre violações de direitos fundamentais.

28. O tratamento pelo agente para os direitos fundamentais de queixas respeitantes à atividade do pessoal de um Estado-Membro pode implicar, no mínimo, a transferência das queixas para a autoridade do Estado-Membro ou para um provedor de justiça nacional que supervise essa autoridade. A este propósito, o Provedor de Justiça tomou nota da sugestão do *Provedor de Justiça grego* a propósito das operações conjuntas e dos projetos-piloto executados pela Frontex em colaboração com as autoridades gregas, acerca da necessidade de criar, a nível da União Europeia, um mecanismo de controlo das violações de direitos fundamentais, a fim de investigar e prevenir violações de direitos fundamentais.

29. No que respeita a queixas relativas ao comportamento do pessoal da Frontex, o Provedor de Justiça lembrou que as Equipas Europeias de Guardas de Fronteira são compostas não só por representantes do Estado-Membro, mas também por representantes da Frontex. Ainda que possa aceitar que o pessoal da Frontex não está qualificado para exercer funções de controlo das fronteiras e execute unicamente tarefas de coordenação, de modo a fomentar a cooperação entre o Estado-Membro de acolhimento e os Estados-Membros participantes, o Provedor de Justiça considerou que tal não exonera a Frontex da responsabilidade pelos atos praticados pelo seu pessoal no exercício da sua missão de coordenação.

30. À luz da análise anterior, o Provedor de Justiça endereçou à Frontex o seguinte projeto de recomendação:

**A Frontex deve considerar a possibilidade de tomar todas as medidas possíveis para proporcionar ao agente para os direitos fundamentais condições para tratar queixas relativas a violações de direitos fundamentais em todas as atividades da Frontex apresentadas quer por pessoas individualmente afetadas pelas violações, quer por razões de interesse público.**



## Argumentos apresentados ao Provedor de Justiça no seguimento do projeto de recomendação

**31.** No seu parecer circunstanciado, a Frontex afirmou assumir a responsabilidade pelas atividades desenvolvidas no âmbito do seu mandato, mas não poder responder por ações soberanas dos Estados-Membros. No que respeita especificamente ao agente para os direitos fundamentais, a Frontex alegou que as competências do mesmo, definidas no Regulamento, não incluem a resolução de queixas externas e individuais, porquanto o agente não possui poderes executivos. Em contrapartida, outras instituições (como os tribunais nacionais e da União) são competentes neste domínio.

**32.** A Frontex acrescentou que, nesta fase, o agente para os direitos fundamentais está a reforçar o sistema de tratamento de comunicações de incidentes apresentadas por participantes em atividades coordenadas pela Frontex, avaliando, juntamente com outras entidades da Frontex, alegadas violações de direitos fundamentais e criando um arquivo de comunicações de incidentes.

**33.** O agente para os direitos fundamentais utiliza diversas fontes externas de informação para apoiar a sua análise dos direitos fundamentais. Isto significa que, na prática, e conforme indicado no Regulamento Frontex, o agente para os direitos fundamentais já tem em conta nas suas atividades e comunicações informações adicionais sobre eventuais violações, partilhadas por razões de interesse público.

**34.** Em consequência, as queixas diretamente relacionadas com as atividades da Frontex podem ser consideradas como uma fonte de informação adicional e desencadear atividades de controlo.

## A avaliação da Provedora de Justiça após o projeto de recomendação

**35.** A avaliação da Provedora de Justiça parte do princípio de que, como a Frontex muito justamente sublinhou no seu parecer circunstanciado, esta Agência é responsável por atividades no âmbito do seu mandato, mas não por ações soberanas dos Estados-Membros.

**36.** Esta divisão teórica da responsabilidade por potenciais violações de direitos fundamentais nas fronteiras da União não coloca, contudo, em causa o facto de a missão da Frontex implicar a coordenação de operações conjuntas que envolvem tanto o seu pessoal como o pessoal de um ou mais Estados-Membros. A Provedora de Justiça aceita a afirmação da Frontex de que são poucos os membros do seu pessoal que efetivamente participam em atividades operacionais neste domínio. No entanto, a realidade é que se encontram presentes nas fronteiras numerosos agentes convidados disponibilizados pelos Estados-Membros que, tanto quanto é do conhecimento da Provedora de Justiça, ostentam braçadeiras com a menção «Frontex» [10] .



**37.** É, pois, natural e razoável que as pessoas afetadas por uma operação da Frontex concluam que os agentes que ostentam essas braçadeiras trabalham sob a responsabilidade da Frontex. Normalmente, as pessoas afetadas por uma operação da Frontex estão numa situação de stresse e estão vulneráveis, pelo que não é lícito esperar que investiguem aquilo que é, inquestionavelmente, uma complexa repartição de responsabilidades. Afigura-se, aliás, lógico que essas pessoas considerem a Frontex como a primeira instância a que apresentar queixas relativas a violações dos seus direitos fundamentais.

**38.** Atenta a divisão de responsabilidades exposta no parecer circunstanciado da Frontex, podem ser considerados os seguintes cenários de queixa: (i) queixas sobre a conduta de membros do pessoal da Frontex, pela qual a Frontex deve assumir a responsabilidade [11] ; (ii) queixas sobre a conduta de agentes que não são membros do pessoal da Frontex, incluindo agentes convidados que atuam sob a responsabilidade do respetivo Estado-Membro, embora ostentem uma braçadeira da Frontex; (iii) queixas sobre a organização, execução ou consequências de uma operação conjunta, não relacionadas com a conduta de indivíduos concretos.

**39.** É evidente que, quanto ao fundo, a Frontex deve tratar da primeira categoria de casos. No que respeita à segunda categoria, não incumbe à Frontex deliberar sobre o fundo. Não obstante, pode assistir os queixosos, transmitindo com celeridade as suas queixas à autoridade competente do(s) Estado(s)-Membro(s) em causa, como, por exemplo, o Provedor de Justiça nacional. No que respeita à terceira categoria de queixas, a reação adequada da Frontex deverá ser função da queixa concreta. Em qualquer dos casos, a Frontex está claramente em melhor posição do que o potencial queixoso para identificar a entidade competente para deliberar quanto ao fundo da queixa. A este propósito, a Provedora de Justiça nota que, no seu parecer circunstanciado sobre o projeto de recomendação, a Frontex comprometeu-se a promover o célere tratamento das potenciais queixas apresentadas por migrantes junto das autoridades do respetivo Estados-Membros no decurso de operações conjuntas.

**40.** No seu parecer circunstanciado, a Frontex referiu o seu sistema de comunicação de incidentes e afirmou que as queixas recebidas poderiam ser consideradas uma fonte de informação e desencadear atividades de controlo. A Frontex referiu ainda a possibilidade de aplicar sanções disciplinares. A Provedora de Justiça reitera que, de acordo com as considerações formuladas no projeto de recomendação (cf. pontos 29-30), estes mecanismos devem ser considerados como complementares a um mecanismo de queixas e não como seus substitutos.

**41.** É facto que, como salientou a Frontex, outras instituições, como os tribunais da União e os tribunais nacionais, são, ou poderiam ser, competentes para tratar as queixas. No entanto, a Provedora de Justiça tem muita dificuldade em imaginar de que forma os direitos das pessoas normalmente afetadas pelas operações da Frontex, incluindo migrantes intercetados, poderão ser reclamados através de processos judiciais, atentas as obrigações em termos de tempo, representação jurídica e custos normalmente associadas a esse tipo de processos, bem como as regras sobre a legitimidade para intentar uma ação.



**42.** É igualmente verdade que a Provedora de Justiça Europeia tem competência para tratar queixas contra a Frontex apresentadas por qualquer pessoa, mesmo queixas apresentadas por pessoas que não sejam cidadãos da União nem nela residentes, porquanto pode sempre recorrer ao seu poder de iniciativa.

**43.** Entretanto, o facto é que a Frontex deveria ser, logicamente, a primeira instância para apresentação de queixas. De acordo com a perspetiva coerente da Provedora de Justiça, cada instituição que esteja em contacto frequente com pessoas que possam ter razões para apresentar queixa deve assegurar um mecanismo de queixa de primeira linha, que permita tratar e solucionar rapidamente o seu problema, antes – no caso de não ser possível alcançar uma solução – de se procurar outros mecanismos de recurso, como os provedores de justiça e os tribunais.

**44.** Neste contexto, é pertinente fazer referência ao Banco Europeu de Investimento (BEI), que aceitou, com o incentivo do Parlamento Europeu, instaurar um mecanismo de queixas de primeira linha para pessoas afetadas por projetos financiados pelo BEI. Este acordo, materializado num Memorando de Entendimento entre o Banco e o Provedor de Justiça Europeu, está a funcionar bem e melhorou a reputação do Banco e da União Europeia junto da comunidade internacional empenhada no desenvolvimento. Seria eficaz e benéfico para a reputação da União Europeia no domínio dos direitos fundamentais se a Frontex aceitasse igualmente instaurar um mecanismo de queixas de primeira linha.

**45.** A Provedora de Justiça considera que, tendo em conta a sua missão e as suas funções, o agente para os direitos fundamentais poderia ser o destinatário natural das queixas endereçadas à Frontex.

**46.** A este propósito, a Provedora de Justiça toma nota da posição da Frontex segundo a qual o tratamento de queixas não faz parte das competências do agente para os direitos fundamentais, definidas no Regulamento. A Provedora de Justiça considera esta posição surpreendente, uma vez que o artigo 26.ºA, n.º 3, do Regulamento, para além de estipular que o agente deve apresentar regularmente relatórios, contribuindo, deste modo, para o mecanismo de controlo dos direitos fundamentais, é omissivo quanto às funções e deveres do agente para os direitos fundamentais. Com efeito, afigura-se que os deveres do agente para os direitos fundamentais terão sido definidos no correspondente anúncio de vaga, publicado pela Frontex em abril de 2012.

**47.** A Provedora de Justiça considera que o amplo mandato conferido ao agente para os direitos fundamentais pelo artigo 26.ºA, n.º 3, do Regulamento Frontex permite à Frontex atribuir ao agente competências para tratar queixas individuais.

**48.** O facto de o agente para os direitos fundamentais não possuir «poderes executivos» seguramente não o impede de tratar as queixas. Na realidade, as funções e deveres do agente para os direitos fundamentais, como descritos no anúncio de vaga, não estão longe daqueles de que este necessitaria para tratar as queixas. Com efeito, o anúncio de vaga indica que o



agente para os direitos fundamentais deve, nomeadamente, identificar medidas corretivas para eventuais incidentes relacionados com os direitos fundamentais e contribuir para outras questões em matéria de direitos fundamentais no seio da Frontex.

49. A Provedora de Justiça salienta ainda que as competências e qualificações da atual agente para os direitos fundamentais a tornam apta a lidar eficazmente com queixas.

50. Por último, a Provedora de Justiça sublinha que a experiência do mecanismo de queixas do Banco Europeu de Investimento pode constituir uma inestimável fonte de informação para a Frontex. A Provedora de Justiça contactou os serviços pertinentes do BEI, que se manifestaram disponíveis para prestar assistência e aconselhamento sobre esta matéria. Também a Provedora de Justiça está pronta para oferecer a cooperação dos seus próprios serviços, bem como para utilizar os bem estabelecidos canais de cooperação da Rede Europeia de Provedores de Justiça, que engloba os provedores de justiça e órgãos similares dos 28 Estados-Membros e de alguns países terceiros.

51. Atento o que precede, a Provedora de Justiça considera que, para cumprir as suas responsabilidades em matéria de direitos fundamentais em conformidade com os princípios da boa administração, a Frontex deve criar um mecanismo de queixas. Esta função poderia ser atribuída ao agente para os direitos fundamentais, que seria dotado dos recursos necessários para o seu exercício. Dada a importância desta questão para as pessoas afetadas por operações coordenadas pela Frontex, a Provedora de Justiça solicita a assistência do Parlamento nesta matéria.

## Recomendação da Provedora de Justiça

Por conseguinte, a Provedora de Justiça formula a seguinte recomendação à Frontex:

**A Frontex deve estabelecer um mecanismo para tratar as queixas relativas a violações de direitos fundamentais em todas as operações conjuntas com a chancela da Frontex. O mecanismo deve receber queixas de pessoas que aleguem ter sido pessoalmente afetadas ou que pretendam apresentar queixa por razões de interesse público. Esta função poderia ser atribuída ao agente para os direitos fundamentais, que seria dotado dos recursos necessários para o seu exercício.**

O Parlamento Europeu pode considerar a aprovação de uma resolução em conformidade.

Emily O'Reilly

Feito em Estrasburgo, em 7 de Novembro de 2013

[1] A Frontex (Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras



Externas dos Estados-Membros da União Europeia) foi instituída em 2004.

[2] Regulamento (UE) n.º 1168/2011.

[3] O projeto de recomendação do Provedor sobre esta investigação encontra-se disponível em <http://www.ombudsman.europa.eu/pt/cases/correspondence.faces> [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] Regulamento (UE) n.º 1168/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, que altera o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia; JO L 304/2011, p.1.

[7] O artigo 26.ºA do Regulamento estabelece o seguinte:

*« 1. A Agência elabora e aprofunda e aplica a sua Estratégia para os Direitos Fundamentais. A Agência prevê um mecanismo eficaz para acompanhar o respeito dos direitos fundamentais em todas as suas atividades.*

*2. A Agência cria um Fórum Consultivo para apoiar o diretor executivo e o conselho de administração em questões relativas aos direitos fundamentais. A Agência convida o Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo, a Agência dos Direitos Fundamentais, o Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados e outras organizações relevantes a participar no Fórum Consultivo. Por proposta do diretor executivo, o conselho de administração decide da composição e dos métodos de trabalho do Fórum Consultivo e das modalidades de transmissão de informações ao Fórum Consultivo.*

*O Fórum Consultivo é consultado sobre o aprofundamento e a aplicação da Estratégia para os Direitos Fundamentais, o Código de Conduta e os troncos comuns de formação.*

*O Fórum Consultivo elabora um relatório anual sobre as suas atividades. Esses relatórios são disponibilizados ao público.*

*3. O conselho de administração designa um agente para os direitos fundamentais. Este deve possuir as qualificações e a experiência necessárias no domínio dos direitos fundamentais. Deve ser independente no desempenho das suas funções de agente para os direitos fundamentais, dependendo diretamente do conselho de administração e do Fórum Consultivo. Deve apresentar regularmente relatórios, contribuindo, deste modo, para o mecanismo de controlo dos direitos fundamentais .»*

[8] Com a autorização dos autores, os contributos recebidos foram disponibilizados no sítio Web do Provedor de Justiça.



[9] Segundo um comunicado de imprensa publicado no sítio Web da Frontex, a Agência nomeou Inmaculada Arnaez Fernandez como sua primeira agente para os direitos fundamentais em setembro de 2012. Consultar:

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

[10] Consultar:

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

[11] Artigo 41.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais.