

Preklad tejto stránky bol vytvorený strojovým prekladom [Prepojenie]. Strojové preklady môžu obsahovať chyby, ktoré môžu znížiť ich zrozumiteľnosť a presnosť. Ombudsman nenesie žiadnu zodpovednosť za prípadné nezrovnalosti. Ak potrebujete najaktuálnejšie informácie a chcete mať právnu istotu, pozrite si zdrojovú verziu, ktorá sa nachádza na uvedenom odkaze angličtina. Ak potrebujete viac informácií, prečítajte si dokument o našej [jazykovej politike a politike prekladu](#) [Prepojenie].

Rozhodnutie vo veci OI/5/2020/MHZ o fungovaní mechanizmu Európskej agentúry pre pohraničnú a pobrežnú stráž (Frontex) na podávanie sťažností v súvislosti s údajným porušovaním základných práv a úloha pracovníka pre základné práva

Rozhodnutie

Prípad OI/5/2020/MHZ - **Otvorené dňa** 10/11/2020 - **Rozhodnutie z dňa** 15/06/2021 -

Príslušné inštitúcie Európska agentúra pre pohraničnú a pobrežnú stráž (Nezistil sa žiadny nesprávny úradný postup) | Európska agentúra pre pohraničnú a pobrežnú stráž (Nie je oprávnenie na ďalšie informácie) |

Ombudsmanka začala vyšetrovanie z vlastného podnetu s cieľom preskúmať, ako Európska agentúra pre pohraničnú a pobrežnú stráž (Frontex) rieši údajné porušenia základných práv prostredníctvom svojho „mechanizmu na podávanie sťažností“ a zamerať sa v tejto súvislosti na úlohu a nezávislosť pracovníka agentúry Frontex pre základné práva.

V súvislosti s predchádzajúcim vyšetrovaním ombudsmanka odporučila vytvorenie nezávislého mechanizmu na vybavovanie sťažností týkajúcich sa operácií agentúry Frontex. Zákonnodarcovia EÚ schválili mechanizmus na podávanie sťažností, ktorý začal fungovať v roku 2016.

Prostredníctvom mechanizmu na podávanie sťažností agentúra Frontex rieši sťažnosti jednotlivcov, ktorí sa domnievajú, že došlo k porušeniu ich základných práv v súvislosti s operáciami agentúry Frontex. Úlohou pracovníka pre základné práva je priamo riešiť sťažnosti týkajúce sa činnosti zamestnancov agentúry Frontex, ako aj zabezpečiť, aby príslušné orgány náležite vybavovali sťažnosti týkajúce sa zamestnancov vnútroštátnych orgánov zapojených do operácií agentúry Frontex.

Cieľom tohto vyšetrovania bolo posúdiť, ako agentúra Frontex vykonáva nové pravidlá týkajúce sa mechanizmu na podávanie sťažností a pracovníka pre základné práva, ktoré nadobudli



účinnosť v novembri 2019. Zamerala sa tiež na posúdenie celkovej účinnosti mechanizmu na podávanie sťažností na základe obáv verejnosti v súvislosti s porušovaním základných práv v kontexte operácií agentúry Frontex.

V rámci mechanizmu na podávanie sťažností sa od jeho vytvorenia riešilo len veľmi málo sťažností, pričom doteraz neboli podané žiadne sťažnosti týkajúce sa činnosti zamestnancov agentúry Frontex. V období od roku 2016 do januára 2021 dostal pracovník pre základné práva 69 sťažností, 22 z nich bolo prípustných. Pri operáciách pozostávajúcich zo zamestnancov z rôznych orgánov, ktorí sa zodpovedajú rôznym orgánom, pre potenciálnych sťažovateľov, môže byť zložité identifikovať údajných páchatel'ov a porozumieť tomu, akým spôsobom a komu môžu oznámiť údajné porušenia a usilovať sa o nápravu príslušnými prostriedkami.

V rámci tohto vyšetrovania ombudsmanka preskúmala aj sťažnosti, ktoré sa riešili prostredníctvom mechanizmu podávania sťažností, a zistila rôzne potenciálne nedostatky, ktoré jednotlivcom môžu komplikovať oznamovanie údajných porušení základných práv a požadovanie nápravy. Vyšetrovanie ombudsmanky odhalilo tiež omeškanie agentúry Frontex pri plnení jej nových povinností týkajúcich sa mechanizmu na podávanie sťažností a pracovníka pre základné práva.

Na základe vyšetrovania ombudsmanka predkladá agentúre Frontex viaceré návrhy na zlepšenie s cieľom zlepšiť dostupnosť mechanizmu na podávanie sťažností pre potenciálne obete porušovania základných práv a posilniť zodpovednosť v prípade operácií agentúry Frontex a všetkých, ktorí sa na nich zúčastňujú. Patria k nim návrhy, ako uľahčiť potenciálnym obetiam porušovania základných práv lepšiu informovanosť o možnostiach nápravy a oznamovaní incidentov, ako aj návrhy na zlepšenie spôsobu vybavovania sťažností a následných postupov.

Súvislosti vyšetrovania

1. Európska agentúra pre pohraničnú a pobrežnú stráž (Frontex) musí pri všetkých svojich činnostiach dodržiavať Chartu základných práv. S cieľom pomôcť zabezpečiť dodržiavanie svojich povinností v oblasti základných práv má agentúra Frontex úradníka pre základné práva (FRO) a v roku 2016 zaviedla „mechanizmus pre sťažnosti“.

2. **Výkonný riaditeľ** agentúry Frontex vypracúva vykonávacie pravidlá mechanizmu po konzultácii s FRO, poradným fórom agentúry Frontex [1] a inými internými operačnými subjektmi. Súčasné vykonávacie predpisy sa práve revidujú s cieľom zohľadniť zmeny mandátu agentúry Frontex podľa nariadenia 2019/1896 [2] .

3. Úrad pre základné práva bol doteraz zodpovedný za preskúmanie prípustnosti sťažností a registráciu prípustných sťažností, ako aj za postúpenie **všetkých** zaregistrovaných sťažností výkonnému riaditeľovi agentúry Frontex. FRO by mal postúpiť prípustné sťažnosti týkajúce sa zamestnancov vnútroštátnych orgánov zúčastňujúcich sa na operáciách agentúry Frontex



orgánu dotknutého členského štátu a informovať príslušný orgán pre základné práva. Pokiaľ ide o prípustné sťažnosti na zamestnancov agentúry Frontex, výkonný riaditeľ by mal na ne nadviazať po konzultácii s FRO vrátane prijatia disciplinárnych opatrení v prípade potreby.

4. V období, na ktoré sa vzťahuje toto vyšetrowanie, sa všetky sťažnosti týkali zamestnancov vnútroštátnych orgánov zúčastňujúcich sa na operáciách agentúry Frontex; neboli predložené žiadne sťažnosti týkajúce sa opatrení zamestnancov agentúry Frontex [3] .

5. FRO je tiež zodpovedný za spracovanie správ o závažných incidentoch (SIR) [4] týkajúcich sa základných práv. Tieto správy obsahujú informácie o „závažných incidentoch“ [5] , ku ktorým dochádza v súvislosti s operáciami agentúry Frontex.

6. V novembri 2019 nadobudli účinnosť nové pravidlá týkajúce sa mechanizmu podávania sťažností [6] a FRO [7] . Okrem vybavovania sťažností podaných prostredníctvom mechanizmu a SIR bol FRO poverený vybavovaním sťažností týkajúcich sa údajného porušenia pravidiel o používaní zbraní [8] . Podľa pravidiel by mal FRO disponovať primeranými ľudskými a finančnými zdrojmi na plnenie svojich úloh.

7. Novými pravidlami sa tiež ustanovila funkcia pozorovateľov pre základné práva [9] . Do 5. decembra 2020 malo byť prijatých najmenej 40 členov monitorovacej skupiny pre základné práva. FRO je zodpovedný za riadenie týchto monitorov a môže ich nominovať ako pozorovateľov nútených návratov. Bolo zriadené pracovné miesto zástupcu FRO, ktorý pomáha FRO. Odteraz by mal FRO podávať správy priamo správnej rade agentúry Frontex a mal by spolupracovať s konzultačným fórom.

8. Agentúra Frontex uverejnila pravidlá [10] týkajúce sa fungovania agentúry FRO vrátane jej nezávislosti v januári 2021. V čase prijatia tohto rozhodnutia nebolo prijatých všetkých 40 členov monitorovacej skupiny pre základné práva a postup prijímania zástupcu FRO ešte nebol ukončený.

9. Medzičasom boli vznesené rôzne obavy verejnosti v súvislosti s dodržiavaním základných práv agentúrou Frontex.

Vyšetrowanie

10. Ombudsmanka začala z vlastnej iniciatívy vyšetrowanie nezávislosti, účinnosti a transparentnosti mechanizmu podávania sťažností a úlohy FRO.

11. V súvislosti s vyšetrowaním ombudsmanka požiadala agentúru Frontex, aby odpovedala na súbor otázok. [11] Frontex zaslal dve odpovede: jeden podpísal výkonný riaditeľ a jeden podpísal dočasný FRO. [12] Vyšetrovací tím ombudsmanky sa stretol s dočasným úradníkom pre základné práva a skontroloval dokumenty agentúry Frontex súvisiace s mechanizmom. Správa o stretnutí a inšpekcií bola zaslaná agentúre Frontex a uverejnená na webovom sídle ombudsmana [13] .



12. Ombudsmanka konzultovala aj s národnými ombudsmanmi prostredníctvom Európskej siete ombudsmanov, ktorí sa ich pýtali, či majú: i) bol informovaný alebo postúpený zo strany FRO; II) prešetrila odpoveď vnútroštátnych orgánov na takéto sťažnosti; a/alebo iii) dostali sťažnosti priamo na údajné porušovanie základných práv v operáciách agentúry Frontex, na ktorých sa zúčastnili ich vnútroštátne orgány.

13. Z dvanástich ombudsmanov, ktorí odpovedali [14] , desiat odpovedali záporne na všetky položené otázky. Bulharskí a grécki ombudsmani odpovedali, že riešili sťažnosti týkajúce sa operácií agentúry Frontex. Bulharská ombudsmanka v roku 2020 postúpila jednu sťažnosť FRO a nedostala žiadne sťažnosti priamo od osôb dotknutých operáciami agentúry Frontex. Od roku 2017 dostala grécka ombudsmanka prostredníctvom mechanizmu agentúry Frontex na podávanie sťažností sedem sťažností, pričom všetky boli predtým predložené priamo ombudsmanovi. Grécky ombudsman uviedol, že môže byť ťažké prinútiť vnútroštátne orgány, aby odpovedali komplexne, transparentne a včas.

Výsledok vyšetrovania

14. V predchádzajúcom vyšetrovaní činnosti agentúry Frontex z vlastnej iniciatívy ombudsmanka odporučila vytvorenie mechanizmu na podávanie sťažností. S podporou Európskeho parlamentu sa to následne stanovilo v nariadení 2016/1624 o európskej pohraničnej a pobrežnej strážii [15] .



Examples of complaints dealt with by the mechanism

Among **admissible complaints**, there was one, submitted in 2017, concerning an operation to return migrants by boat from Greece to Turkey. This operation was financed by Frontex and scheduled for 27 April 2017. The complainant, an Iranian national, applied for asylum in Greece and his application was pending before the national court at the time of his scheduled removal. He alleged violations of article 18 of the Charter of Fundamental Rights (right to asylum) and article 19 (protection in the event of removal, expulsion or extradition). The FRO forwarded the complaint to the competent Greek authority. The Greek authority cancelled the operation to return the complainant to Turkey.

Another admissible complaint concerned a joint return operation from Hungary to Afghanistan, dated 20 November 2017. The complainant, an Afghan citizen, alleged that he was returned from Hungary while his appeal was pending before the court. He argued that article 19 of the Charter (protection in the event of removal, expulsion or extradition) and article 47 (right to effective remedy and fair trial) were violated. The FRO forwarded the complaint to the Hungarian authority. The case was not resolved in 2017.

Among **inadmissible complaints**, in 2017, two complaints were submitted concerning border checks on the Polish-Belarus border. The FRO forwarded these complaints to the Polish Ombudsman and the Polish Border Guards. There was also a complaint concerning the checks at the Lithuanian-Russian border. Officers deployed by Frontex were not involved in these complaints.

15. Ombudsman monitoruje jeho vykonávanie od svojho zriadenia. Podľa jej názoru si povaha operácií agentúry Frontex vyžaduje takýto mechanizmus. Tieto operácie zahŕňajú viacerých účastníkov, často z rôznych jurisdikcií, ktorí majú rôzne povinnosti, ale všetci nosia insígnie „Frontex“ a pôsobia pod vlajkou EÚ. Agentúra Frontex by preto mala mať flexibilné postupy, prostredníctvom ktorých môžu jednotlivci i) získať pomoc pri identifikácii osôb zodpovedných za vnímané protiprávne konania v operáciách agentúry Frontex a ii) žiadať nápravu za porušenie svojich základných práv podľa práva EÚ.

16. Mechanizmus podávania sťažností môže byť účinným [16] mechanizmom zodpovednosti len vtedy, ak je dostupný a má prostriedky na vykonávanie nezávislých vyšetrovaní, ktoré sú rýchle, dôkladné a transparentné. Cieľom tohto vyšetrovania bolo preskúmať, či mechanizmus podávania sťažností doteraz spĺňa tieto podmienky a ako ho možno zlepšiť.

17. Medzi hlavné zistenia ombudsmana patria:

- mechanizmus na podávanie sťažností sa od svojho vytvorenia zaoberal **veľmi nízkym počtom sťažností**, pričom zatiaľ neboli vznesené žiadne sťažnosti týkajúce sa opatrení zamestnancov agentúry Frontex. V období od roku 2016 do januára 2021 bolo FRO doručených 69 sťažností, z ktorých 22 bolo prípustných. Možno to vysvetliť viacerými faktormi vrátane: i) nedostatočná informovanosť a pochopenie medzi potenciálnymi sťažovateľmi o mechanizme; ii) strach z negatívnych dôsledkov spolu so skutočnosťou, že nie je možné podať anonymné



sťažnosti, iii) stresové situácie, v ktorých sa potenciálni sťažovatelia nachádzajú; IV) nedostatočná angažovanosť na mieste zo strany nasadených príslušníkov agentúry Frontex, ktorí by mohli zohrávať aktívnejšiu úlohu pri prijímaní a zasielaní sťažností agentúre FRO.

- vo vzťahu k činnostiam mechanizmu sa nedosiahla **dostatočná transparentnosť**, hoci sa v súčasnosti dosahuje pokrok.

- hoci na začiatku existencie mechanizmu podávania sťažností nebola spolupráca výkonného riaditeľa s FRO úplne uspokojivá, táto spolupráca sa postupom času zlepšila. Výkonný riaditeľ je povinný spolupracovať s FRO. Ak je to možné, mal by sa snažiť konať podľa odporúčaní FRO. Rozhodnutie výkonného riaditeľa o sťažnosti, ktorú mu postúpil FRO, možno napadnúť pred európskym ombudsmanom.

- agentúra Frontex oneskorila vykonávanie dôležitých zmien zavedených nariadením 2019/1896. Agentúra Frontex trvala približne 13 mesiacov, kým prijala potrebné opatrenia, aby správna rada mohla prijať pravidlá týkajúce sa nezávislosti FRO, a ďalšie tri mesiace na dokončenie postupu vymenovania nového FRO. Vymenovanie zástupcu FRO sa preto oneskorilo, keďže FRO sa musí zúčastniť na tomto postupe. **40 členov monitorovacej skupiny pre základné práva ešte nebolo vymenovaných**, hoci tento proces mal byť ukončený do 5. decembra 2020.

- **prvý FRO a následný dočasný FRO využili ustanovenia o mechanizme podávania sťažností, ktoré mali k dispozícii, a aktívne rozvíjali mechanizmus na zaručenie základných práv sťažovateľov**. Agentúra pre základné práva pri uzatváraní rozhodnutí vyjadrila riadne odôvodnené a presvedčivé názory na údajné porušovanie základných práv a členským štátom poskytla odporúčania na systémové zlepšenia, ako aj odporúčania agentúre Frontex o tom, čo by mohla urobiť, aby sa zabezpečilo, že členské štáty sa takýmto problémom v budúcnosti vyhli.

- je nevyhnutné zabezpečiť včasné a primerané opatrenia v nadväznosti na sťažnosti. Ak členský štát nereaguje včas a vhodným spôsobom, agentúra Frontex nemôže splniť svoju povinnosť požiadať dotknutý členský štát, aby okamžite prepustil svojich zamestnancov z činnosti agentúry Frontex, ak sa zistí, že porušil základné práva alebo záväzky v oblasti medzinárodnej ochrany. Vyskytli sa **problémy so spoluprácou medzi Úradom pre základné práva a vnútroštátnymi orgánmi**, najmä oneskorenia pri odpovediach vnútroštátnych orgánov. Ich odpovede doteraz neobsahovali dôkazy o podstate prípadu, a to ani v prípadoch, keď úrad pre základné práva výslovne požiadal o dôkazy.

- hoci úrad pre základné práva nemá výslovne právomoc viesť vyšetrovania z vlastnej iniciatívy, FRO používa dva postupy, ktoré v podstate slúžia na tento účel: „vyjadrenie obáv“ a „nepatrné riziko“. Oba postupy môžu slúžiť na odhalenie systémových problémov. **Úrad pre základné práva používa tieto nástroje primerane a účinne**, najmä pri používaní postupu „iminentné riziko“ na riešenie sťažností na porušovanie základných práv v súvislosti s návratovými operáciami.

- zatiaľ čo úrad pre základné práva má značnú nezávislosť od fungovania mechanizmu podávania sťažností (vrátane riešenia sťažností týkajúcich sa použitia sily), to isté nemožno povedať o jeho úlohe vo vzťahu k SIR v súvislosti s otázkami základných práv. SIR je prepracovaný systém, ktorý zahŕňa mnoho účastníkov, pričom úloha FRO sa začína až neskôr. To môže znížiť vplyv FRO.

18. Príloha I obsahuje podrobné posúdenie ombudsmana, pokiaľ ide o doterajšiu prácu



vykonanú mechanizmom na podávanie sťažností, ako aj úlohu FRO. Príloha II obsahuje prehľad sťažností, ktoré sa doteraz riešili, zatiaľ čo v prílohe III sa podrobne opisuje úsilie agentúry Frontex o zlepšenie informovanosti o práve podať sťažnosť.

Závery

Na základe všetkých materiálov preskúmaných v priebehu tohto vyšetrovania ombudsmanka vyvodzuje závery uvedené nižšie spolu s deviatimi návrhmi na zlepšenie.

Ombudsmanka považuje za poľutovaniahodné, že agentúra Frontex oneskorila vykonávanie dôležitých zmien zavedených nariadením 2019/1896. Keďže je však situácia v procese vyriešenia, ombudsman nepovažuje za opodstatnené pokračovať v tejto záležitosti.

Pri vyšetrovaní sa identifikovalo mnoho oblastí na zlepšenie, ktoré sa riešia prostredníctvom nižšie uvedených návrhov.

Agentúra Frontex a pracovník pre základné práva budú o tomto rozhodnutí informovaní .

S cieľom lepšie pochopiť, prečo bolo doteraz predložených tak málo sťažností, ombudsmanka sa o toto rozhodnutie podelí aj s Agentúrou Európskej únie pre základné práva, Európskou sieťou ombudsmanov a organizáciami občianskej spoločnosti, aby si mohli vypočuť ich názory.

Návrhy na zlepšenie

Operačné plány

1. Agentúra Frontex by mala vo všetkých operačných plánoch jasne stanoviť, že účastníci operácií agentúry Frontex by mali prijímať sťažnosti od jednotlivcov, ktorí sa domnievajú, že sa stali obeťami porušovania základných práv, alebo od ich zástupcov, a postúpiť ich agentúre Frontex prostredníctvom mechanizmu na podávanie sťažností. (Body 11 – 12 podrobného posúdenia)

Memoranda o porozumení s krajinami mimo EÚ

2. Agentúra Frontex by mala vo svojich memorandách o porozumení alebo iných relevantných dokumentoch uzavretých s orgánmi krajín mimo EÚ stanoviť, že agentúra Frontex (prostredníctvom FRO) je zodpovedná za prijímanie všetkých sťažností týkajúcich sa nedodržania základných práv. Po ich klasifikácii potom FRO v prípade potreby postúpi sťažnosti príslušnému vnútroštátnemu orgánu. (Bod 47 podrobného posúdenia).

Informačné materiály pre verejnosť o mechanizme podávania sťažností



3. Agentúra Frontex by vo svojich verejných informačných materiáloch mala potenciálnym sťažovateľom objasniť výhody mechanizmu podávania sťažností, najmä to, že je bezplatný. Agentúra Frontex by tiež mala upozorniť na skutočnosť, že sťažovateľom sa za podávanie sťažností nepredpokladá penalizácia a že podávanie sťažností by nemalo mať vplyv na iné postupy, ako sú žiadosti o azyl. (Bod 14 podrobného posúdenia).

4. FRO by sa mal usilovať o vytvorenie trvalých kanálov spolupráce s organizáciami občianskej spoločnosti prítomnými na mieste, kde agentúra Frontex pôsobí, a poskytnúť im informačný materiál o mechanizme podávania sťažností, v ktorom sa vysvetľujú postupy pre tých, ktorí zastupujú jednotlivcov, ktorí chcú podať sťažnosti. (Body 16 – 17 podrobného posúdenia).

Revidované vykonávacie pravidlá pre mechanizmus podávania sťažností

5. Agentúra Frontex by mala zvážiť povolenie anonymných sťažností a preformulovanie formulára sťažnosti v súvislosti s odmietnutím anonymizovaných sťažností niektorými vnútroštátnymi orgánmi. Pri zasielaní sťažností predložených zástupcami jednotlivcov, ktorí chcú zostať v anonymite, by mal FRO v spolupráci so zástupcami nabádať vnútroštátny orgán pre ľudské práva a vnútroštátny orgán zaoberajúci sa sťažnosťou, aby využili všetky prostriedky, ktoré majú k dispozícii na vyriešenie údajných problémov. (Body 18 – 20 podrobného posúdenia).

6. Pokiaľ ide o sťažnosti založené na porušení pravidiel používania sily, v revidovaných vykonávacích predpisoch by sa malo objasniť, ktoré pravidlá použitia sily sa týkajú (najmä odkazom na prílohu V k nariadeniu 2019/1896). Vo vykonávacích pravidlách by sa mali stanoviť aj prípadné konkrétne procesné kroky v rámci mechanizmu podávania sťažností na riešenie takýchto sťažností. (Body 21 – 22 podrobného posúdenia).

7. Revidované pravidlá by mali:

- objasniť, čo znamená nečinnosť, a to aj uvedením príkladov, a objasniť, ako sa jednotlivci môžu sťažovať na takéto zlyhanie. (Bod 22 podrobného posúdenia.)
- spresniť, aké informácie by mali byť obsiahnuté v správach, ktoré vnútroštátne orgány zasielajú úradu pre základné práva po tom, ako im postúpil sťažnosť. Napríklad vzor takýchto správ by sa mohol zahrnúť ako príloha k pravidlám. (Bod 31 podrobného posúdenia).
- zdôrazniť, že členské štáty sú povinné spolupracovať s FRO, a špecifikovať možné sankcie za porušenia. (Bod 34 podrobného posúdenia.)
- vymedziť lehotu pre FRO na určenie prípustnosti sťažnosti. (Bod 23 podrobného posúdenia).
- stanoviť postup pre odvolanie sa proti rozhodnutiam FRO v súlade s článkom 111 ods. 5 nariadenia 2019/1896, v ktorom sa uvádza, že FRO „*prehodnotí sťažnosť, ak sťažovateľ predloží nové dôkazy v situáciách, keď sťažnosť bola neprípustná ako neopodstatnená*“. (Bod 25 podrobného posúdenia).
- stanoviť, že agentúra pre základné práva podáva správy priamo správnej rade a podáva správy výkonnému riaditeľovi len o možnom porušovaní základných práv, ktoré monitorovatelia pre základné práva oznámili FRO, ako to *považuje za potrebné*“. (Bod 44 podrobného posúdenia).



Podávanie správ a publikácie

8. Agentúra Frontex by mala na svojom webovom sídle uverejniť výročné správy FRO za roky 2017, 2018, 2019 a 2020 a zväžiť zverejnenie rozhodnutí FRO o uzavretí sťažností (tzv. záverečné správy), ak je to potrebné po anonymizácii ich obsahu. Výročné správy agentúry FRO by mohli obsahovať oddiel o konkrétnych opatreniach, ktoré agentúra Frontex a členské štáty prijali na základe pripomienok a odporúčaní agentúry FRO, a to o rok neskôr. (Body 39 a 53 podrobného posúdenia).

9. Pravidlá FRO týkajúce sa riešenia správ o závažných incidentoch by sa mali zverejniť spolu s vykonávacími predpismi týkajúcimi sa mechanizmu podávania sťažností. (Bod 56 podrobného posúdenia).

Emily O'Reilly európska ombudsmanka

Štrasburg, 15. 2021

Prílohy

Príloha I: Podrobné posúdenie ombudsmana

Fungovanie mechanizmu podávania sťažností

Odpoveď agentúry Frontex a FRO

[17]

1. V období od roku 2016 do januára 2021 (dátum odpovede agentúry Frontex ombudsmanovi) dostal FRO 69 sťažností, z ktorých 22 bolo prípustných. Agentúra Frontex očakáva, že vyslanie pozorovateľov pre základné práva, ktorým môžu byť sťažnosti priamo predložené, povedie k zvýšeniu počtu sťažností.

2. Podľa súčasných vykonávacích predpisov musí sťažovateľ poskytnúť svoje kontaktné údaje. Anonymné sťažnosti nie sú prípustné. Sťažovateľov môže zastupovať ktorákoľvek strana, či už fyzická alebo právnická osoba.



3. Doteraz nebola podaná žiadna sťažnosť voči zamestnancovi agentúry Frontex. Výkonný riaditeľ preto ešte nebol povinný zaoberať sa takouto sťažnosťou. Úrad pre základné práva bol v kontakte s výkonným riaditeľom v súvislosti s určitými sťažnosťami týkajúcimi sa zamestnancov vnútroštátnych orgánov.

4. FRO uzavrie prípad po tom, ako dostal odpoveď od príslušného vnútroštátneho orgánu, a informuje FRO, že jeho vyšetrovanie bolo ukončené po vhodných následných opatreniach. Súčasné vykonávacie predpisy poskytujú vnútroštátnemu orgánu šesť mesiacov od predloženia sťažnosti zo strany FRO, aby dospeli k svojim zisteniam.

Pre účinnosť mechanizmu je nevyhnutná primeraná odpoveď. Nové vykonávacie predpisy budú v tejto súvislosti obsahovať usmernenia pre vnútroštátne orgány.

Ak vnútroštátny orgán nepošle FRO žiadnu odpoveď alebo zašle len „nejednoznačnú odpoveď“, informuje o tom výkonného riaditeľa a správnu radu. Agentúra Frontex následne v tejto veci pokračuje. Doteraz sa tak stalo len v obmedzenom počte prípadov. FRO uzatvára prípad, keď príslušný vnútroštátny orgán dostal nepresvedčivú odpoveď, ale na základe odpovede nemožno očakávať žiadne ďalšie informácie.

5. Úradník pre základné práva nedostane vždy odpoveď alebo potvrdenie o prijatí od vnútroštátnych inštitúcií pre ľudské práva, ktorým postupuje sťažnosti [18].

6. FRO vydá záverečnú správu o sťažnosti, ktorá je adresovaná výkonnému riaditeľovi agentúry Frontex a predsedovi správnej rady. V prípade potreby správa obsahuje odporúčania týkajúce sa sťažnosti, ktoré by mal riešiť výkonný riaditeľ alebo príslušné vnútroštátne orgány. Prípad sa potom uzavrie prostredníctvom listu podpísaného FRO a adresovaného vnútroštátnemu orgánu a sťažovateľovi, v ktorom sa vysvetlia skutočnosti a zistené zistenia. Úrad pre základné práva priloží k listu záverečnú správu.

7. Pokiaľ ide o operácie agentúry Frontex v krajinách mimo EÚ, FRO môže posúdiť situáciu v oblasti základných práv prostredníctvom spolupráce s vnútroštátnymi orgánmi pre ľudské práva (ako sú vnútroštátne inštitúcie ombudsmana) [19], mimovládnyimi organizáciami a inými aktérmi v tejto oblasti.

8. Agentúra Frontex uverejňuje informácie o mechanizme podávania sťažností vo svojich výročných správach. FRO predkladá správnej rade pravidelné správy o svojej činnosti a výročnú správu o mechanizme vrátane konkrétnych odkazov na zistenia agentúry Frontex a členských štátov a následné opatrenia na sťažnosti. Podľa nariadenia č. 1896/2019 [20] je FRO povinný uverejňovať výročnú správu o svojej činnosti a o dodržiavaní základných práv agentúrou Frontex vo svojich operáciách. Správa bude obsahovať informácie o mechanizme a o pokroku agentúry Frontex pri vykonávaní jej stratégie v oblasti základných práv.

9. Počet zamestnancov FRO vzrástol z jedného pracovného miesta v roku 2012 na 10 pracovných miest v roku 2019. Dve zo súčasných pracovných miest sú určené na vybavovanie sťažností. V roku 2020 agentúra Frontex prideliла Úradu pre základné práva novú pozíciu



zástupcu FRO, 40 miest monitorujúcich základné práva a dve pracovné miesta pre štátnych zamestnancov z vnútroštátnych správnych orgánov dočasne pridelených. Tieto nové pridelené pracovné miesta by sa mali obsadiť v roku 2021. Okrem toho sa FRO stal riadiacim miestom so zodpovednosťou za rozpočet vo výške 1 mil. EUR v roku 2020 a 1,3 mil. EUR v roku 2021 (bez nákladov na zamestnancov). Výkonný riaditeľ nebol zapojený do výberu a vymenovania nového FRO, ktorý zodpovedá správnej rade.

Posúdenie ombudsmana

Dostupnosť mechanizmu podávania sťažností

10. Ombudsmanka uznáva prácu FRO na zvyšovaní informovanosti o mechanizme podávania sťažností medzi zamestnancami aj zainteresovanými stranami, ako aj na mieste. [21] ombudsman však konštatuje, že prostredníctvom mechanizmu bolo doteraz prijatých len veľmi málo sťažností.

11. V nariadení 2019/1896 [22] sa uvádza, že „operačné plány“, ktoré sa vzťahujú na všetkých účastníkov operácií agentúry Frontex, by mali obsahovať ustanovenia o „*mechanizme prijímania a zasielania sťažností agentúre (..) týkajúcich sa porušovania základných práv*“. Ombudsman sa domnieva, že táto povinnosť by mala byť jasne uvedená v operačných plánoch, medzi úlohami a zodpovednosťami na zabezpečenie dodržiavania základných práv a popri povinnosti poskytovať informácie o mechanizme podávania sťažností. Bolo by tiež prospešné, keby sa v kódexe správania, ktorý sa vzťahuje na všetky osoby zúčastňujúce sa na operáciách agentúry Frontex, uvádzala povinnosť prijímať sťažnosti a zasielať ich agentúre Frontex, a nielen povinnosť poskytovať informácie o mechanizme [23].

12. Skutočnosť, že v súčasnosti to tak nie je, by mohla pomôcť vysvetliť, prečo ešte neboli do mechanizmu postúpené žiadne sťažnosti prostredníctvom účastníkov operácií agentúry Frontex. Okrem toho FRO uviedol, že predmetom nútených návratov nie sú vždy poskytnuté formuláre sťažností, hoci člen personálu agentúry Frontex je prítomný pri každom nútenom návrate koordinovanom agentúrou Frontex. [24] Zatiaľ čo ombudsman dúfa, že prítomnosť pozorovateľov pre základné práva na mieste zlepší situáciu, predkladá návrh na zlepšenie tohto problému.

13. Ombudsmanka sa v každom prípade domnieva, že nízky počet sťažností je pravdepodobný nielen z dôvodu nedostatočného zapojenia zamestnancov agentúry Frontex na mieste alebo z dôvodu, že potenciálni sťažovatelia si nie sú vedomí toho, že mechanizmus na podávanie sťažností existuje, ale že môžu existovať aj iné dôvody.

14. Migranti a utečenci z rôznych prostredí [25] si nemusia byť vedomí toho, že mechanizmy nápravy sú štandardné a/alebo sú bezplatné v krajinách EÚ [26], alebo sa môžu obávať, že podanie sťažnosti môže ovplyvniť iné postupy, ako sú potenciálne žiadosti o azyl. Verejné informačné materiály o mechanizme podávania sťažností by sa mohli prispôbiť, aby sa na to upriamila väčšia pozornosť.



15. Jednotlivci, ktorých základné práva môžu byť potenciálne ovplyvnené v operáciách agentúry Frontex, sa už často nachádzajú v mimoriadne ťažkej situácii. [27] Nemajú čas alebo na to, aby bojovali za svoje základné práva. Ombudsmanka tiež poznamenáva, že sťažnosti, ktoré jednotlivci predkladajú priamo národným ombudsmanom v súvislosti s porušovaním základných práv v operáciách agentúry Frontex, sú zriedkavé. [28] Namiesto toho, že sa sťažnosti prijímajú, predkladajú ich organizácie občianskej spoločnosti v mene jednotlivcov alebo právnicki pracujúci na základe pro bono/právnej pomoci [29] .

16. Preto je veľmi dôležité, aby organizácie občianskej spoločnosti, ktoré sa špecializujú na oblasť ľudských práv, mohli jednotlivcom pomáhať nielen tým, že v ich mene predkladajú sťažnosti do mechanizmu podávania sťažností, ale aj aktívne sledujú spôsob vybavovania sťažností.

17. Ombudsmanka je presvedčená, že spolupráca s občianskou spoločnosťou má zásadný význam pre dobré fungovanie mechanizmu podávania sťažností. Bolo by užitočné, keby agentúra FRO vytvorila formálne kanály spolupráce s organizáciami občianskej spoločnosti prítomnými na mieste, kde agentúra Frontex pôsobí, a konzultačné fórum agentúry Frontex, ktoré zahŕňa zástupcov občianskej spoločnosti, by v tomto smere mohlo zohrávať dôležitú úlohu. Agentúra pre základné práva by tiež mala organizáciám občianskej spoločnosti objasniť, ako sa mechanizmus podávania sťažností vzťahuje na príslušníkov pohraničnej stráže hostiteľského členského štátu, ktorí sú prítomní v oblasti operácií agentúry Frontex, ale nie sú priamo súčasťou operácie.

18. Už v roku 2016 konzultačné fórum odporučilo, aby sa prijali anonymné sťažnosti, pretože by to mohlo povzbudiť jednotlivcov, aby využívali mechanizmus podávania sťažností. Prvým krokom na tento účel by bolo zabezpečiť, aby nový mechanizmus na vykonávanie pravidiel na podávanie sťažností [30] zahŕňal ustanovenie umožňujúce sťažovateľom zostať v anonymite, aj keď sa od takýchto sťažovateľov vyžaduje, aby mali neanonymných zástupcov.

19. Niektoré vnútroštátne orgány a/alebo orgány pre ľudské práva môžu byť procesne vylúčené z vybavovania anonymných sťažností. To však neznamena, že FRO nemá žiadny účel, aby im takéto sťažnosti postúpil. Po prijatí takejto sťažnosti sú tieto orgány informované o týchto otázkach a môžu ich riešiť z vlastnej iniciatívy alebo inak. Môžu tiež nadviazať kontakt s potenciálnymi zástupcami anonymných sťažovateľov, ak sa domnievajú, že existujú ďalšie kroky, ktoré by mal sťažovateľ prijať.

20. V rovnakom duchu formulár sťažnosti obsahuje informácie [31] o dôvernosti, čo môže viesť k nejasnostiam.

21. Okrem sťažností týkajúcich sa údajného porušovania základných práv (činnosti aj nečinnosti) sa mechanizmus teraz bude zaoberať aj sťažnosťami týkajúcimi sa porušenia pravidiel o používaní sily. [32] Sťažovatelia, ktorí tvrdia, že porušujú pravidlá o používaní sily, nemusia byť dotknutí porušeniami, na ktoré sa sťažujú [33] .



22. V novom mechanizme na vybavovanie sťažností je však dôležité špecifikovať, aké pravidlá sa týkajú použitia sily a v samostatnom oddiele, ktoré konkrétne procesné kroky sú stanovené v mechanizme týkajúcom sa takýchto sťažností. [34] Bolo by tiež dôležité spresniť, čo by mohlo byť nečinnosť; mohlo by to zahŕňať situácie, ako je nepovolenie migrantov, ktorí požiadali o medzinárodnú ochranu, príslušným orgánom. [35] Vykonávacie pravidlá mechanizmu na vybavovanie sťažností (ďalej len „pravidlá agentúry týkajúce sa mechanizmu podávania sťažností“) sú uverejnené na webovej stránke agentúry Frontex venovanej základným právam. Nové vykonávacie pravidlá mechanizmu na podávanie sťažností by sa mali vyhnúť nejednoznačnosti a mali by byť také explicitné, že nie sú potrebné usmernenia o ich uplatňovaní.

Postupy v rámci mechanizmu podávania sťažností

23. Na základe informácií skontrolovaných v tomto vyšetrowaní sa zdá byť jasné, že prvý FRO a následný dočasný FRO sa snažili využiť ustanovenia mechanizmu na podávanie sťažností, ktoré majú k dispozícii, na zaručenie základných práv sťažovateľov. Preskúmania prípustnosti sťažností boli dôkladné a uskutočnili sa v primeranom časovom rámci vzhľadom na to, že agentúra Frontex musela často uskutočňovať výmeny s vnútroštátnymi orgánmi a niekedy so sťažovateľmi s cieľom objasniť podrobnosti o obvineniach. Ombudsman sa však domnieva, že by bolo žiaduce stanoviť formálnu lehotu na preskúmanie prípustnosti sťažností. To by sa mohlo riešiť v súvislosti s revíziou vykonávacích pravidiel mechanizmu na podávanie sťažností.

24. Z materiálov, ktoré ombudsmanka preskúmala, vyplýva, že úrad pre základné práva poskytol sťažovateľom dôkladné a včasné vysvetlenia týkajúce sa spôsobu vybavenia ich sťažnosti vrátane kontaktných údajov vnútroštátneho orgánu a orgánu pre ľudské práva, ktorému boli ich sťažnosti postúpené. Ak boli sťažnosti neprípustné, FRO vysvetlil dôvody a poskytol poradenstvo o tom, kde by sa sťažovateľ mohol obrátiť na pomoc.

25. FRO takisto ponúkol sťažovateľom možnosť odvolať sa v určitých prípadoch proti rozhodnutiu o ich sťažnosti [36] ombudsman sa však domnieva, že možnosť odvolať sa proti rozhodnutiam by sa mala formalizovať a že by sa tým zvýšila dôveryhodnosť mechanizmu.

26. Z preskúmaných materiálov vyplýva, že agentúra pre základné práva koná včas a dôkladne pri postupovaní prípustných sťažností vnútroštátnym orgánom a orgánom pre ľudské práva a nadväzujúcich na sťažnosti. [37] Rozhodnutia o uzavretí sú vo všeobecnosti riadne odôvodnené a presvedčivo argumentované, pokiaľ ide o údajné porušovanie základných práv. [38]

27. Úrad pre základné práva predložil členským štátom odporúčania na systémové zlepšenia. Aj keď majú členské štáty výlučnú právomoc viesť vyšetrowania týkajúce sa porušovania základných práv v operáciách agentúry Frontex personálom svojich vnútroštátnych orgánov, FRO je oprávnený viesť vyšetrowania akýchkoľvek činností agentúry Frontex [39]. FRO má pritom povinnosť upriamiť pozornosť na protiprávne konanie vnútroštátnych orgánov v rámci spoločných operácií/operácií koordinovaných agentúrou Frontex. Ombudsmanka preto víta skutočnosť, že záverečné rozhodnutia agentúry FRO obsahujú aj odporúčania pre agentúru



Frontex, pokiaľ ide o to, čo by mohla urobiť, aby sa zabezpečilo, že členské štáty sa takýmto problémom v budúcnosti vyhli.

28. Hoci odporúčania agentúry FRO nie sú záväzné, ombudsmanka víta skutočnosť, že agentúra Frontex nadviazala na odporúčania týkajúce sa systémových otázok.

29. Výkonný riaditeľ agentúry Frontex je povinný spolupracovať s FRO. [40] Na tento účel sa ombudsman domnieva, že ak je to možné, výkonný riaditeľ by sa mal snažiť konať podľa odporúčaní agentúry FRO. Rozhodnutie výkonného riaditeľa o sťažnosti, ktorú mu postúpil FRO, možno v každom prípade napadnúť pred európskym ombudsmanom. [41]

30. Ombudsmanka poznamenáva, že hoci na začiatku existencie mechanizmu podávania sťažností nebola spolupráca agentúry FRO s výkonným riaditeľom a agentúrou Frontex úplne uspokojivá, táto spolupráca sa postupom času zlepšila. V jednej z kontrolovaných spisov sa preukázalo, že výkonný riaditeľ sa obrátil na vnútroštátny orgán a správnu radu s cieľom zabezpečiť, aby príslušný členský štát nadviazal na sťažnosť, ktorú mu postúpil FRO. [42] Ombudsman verí, že tento prístup bude pokračovať.

31. Inšpekcia ombudsmanky preukázala, že sa vyskytli problémy so spoluprácou medzi FRO a vnútroštátnymi orgánmi. [43] V odpovediach vnútroštátnych orgánov sa vyskytli oneskorenia a ich odpovede doteraz neobsahovali dôkazy o podstate prípadu, a to ani v prípadoch, keď úrad pre základné práva výslovne požiadal o dôkazy. [44] Frontex by mal zvážiť zahrnutie jasnejších ustanovení do nového mechanizmu na podávanie sťažností, ktorými sa vykonávajú pravidlá týkajúce sa následných opatrení v nadväznosti na sťažnosti na vnútroštátnej úrovni [45], a to najmä poskytnutím vzoru odpovedí FRO.

32. V nariadení 2019/1896 sa vnútroštátnym orgánom ukladá povinnosť nielen zabezpečiť primerané následné opatrenia v nadväznosti na sťažnosti postúpené úradom pre základné práva, ale aj podávať v stanovenej lehote správu o svojich zisteniach a následných opatreniach v nadväznosti na sťažnosti. Vykonávacími pravidlami nového mechanizmu na podávanie sťažností by sa mala zachovať súčasná povinná lehota, v ktorej majú členské štáty podať správu FRO do šiestich mesiacov odo dňa, keď FRO dostane sťažnosť. V každom prípade, keď členský štát nesplní povinnosť podávať správy FRO, FRO by mal mať možnosť postúpiť vec správnej rade. Keďže Európska komisia, ktorá monitoruje dodržiavanie právnych predpisov EÚ na vnútroštátnej úrovni, zasadá v správnej rade, mohlo by to byť dodatočný prostriedok na zabezpečenie súladu s právnymi predpismi EÚ.

33. Je nevyhnutné zabezpečiť včasné a primerané opatrenia v nadväznosti na sťažnosti. Ak členský štát neprijme opatrenia včas a vhodným spôsobom, agentúra Frontex si nemôže splniť svoju povinnosť podľa nariadenia 2019/1896 požiadať dotknutý členský štát, aby okamžite prepustil svojich zamestnancov z činnosti agentúry Frontex, ak sa zistí, že porušil základné práva alebo záväzky v oblasti medzinárodnej ochrany. [46]

34. Vykonávacie pravidlá mechanizmu na podávanie sťažností by mohli poskytnúť príklady možných sankcií pre členské štáty, ak s FRO nespolupracujú, na základe článku



111 ods. 7 nariadenia 2019/1896. Aby boli tieto pravidlá úplne komplexné, mohli by sa týkať možnosti výkonného riaditeľa pozastaviť alebo nezačať činnosti agentúry Frontex v prípade porušenia základných práv v súlade s článkom 46 nariadenia 2019/1896.

35. Hoci úrad pre základné práva nemá výslovne právomoc viesť vyšetrovania z vlastnej iniciatívy, FRO používa dva postupy, ktoré v podstate slúžia na tento účel: „vyjadrenie obáv“ a „nepatrné riziko“. Postup „bezprostredného rizika“ umožňuje FRO pomáhať sťažovateľom, ktorých sťažnosti nie sú v súlade s procesnými požiadavkami prípustnosti, ale ak informácie uvedené v sťažnosti predstavujú bezprostredné riziko vážneho a nenapraviteľného poškodenia ich základných práv v dôsledku činností agentúry Frontex. Postup „vyjadrenia obáv“ sa uplatňuje, ak informácie, ktoré dostal FRO alebo neprípustná sťažnosť, nastolujú otázky, ktoré by mohli mať všeobecnejšie dôsledky na základné práva pre činnosť agentúry Frontex. [47] Obe postupy môžu slúžiť na odhalenie systémových problémov. Zdá sa, že agentúra pre základné práva využíva tieto nástroje primerane a účinne, najmä postup „bezprostredného rizika“ na riešenie sťažností týkajúcich sa porušovania základných práv v súvislosti s návratovými operáciami.

Transparentnosť mechanizmu podávania sťažností

36. Agentúra Frontex dva roky po vytvorení mechanizmu na podávanie sťažností v roku 2016 poskytla podrobné informácie o sťažnostiach vo svojich výročných správach, ale informácie zostávajú všeobecné.

37. Úrad pre základné práva predkladá správnej rade pravidelné správy o činnosti, ktoré však neboli zverejnené. Agentúra pre základné práva takisto zostavuje podrobné výročné správy (ďalej len „výročné správy o mechanizme podávania individuálnych sťažností“) o mechanizme, ale ani tieto správy nie sú uverejnené [48] .

38. Hoci je tento nedostatok transparentnosti poľutovaniahodný, podľa nariadenia 2019/1896 [49] má FRO v súčasnosti zákonnú povinnosť uverejňovať vlastné výročné správy o činnosti vrátane informácií o rozsahu, v akom činnosti agentúry Frontex rešpektujú základné práva. Tieto správy by mali obsahovať informácie o mechanizme podávania sťažností a vykonávaní stratégie v oblasti základných práv.

39. Samotné uverejnenie týchto správ však nebude stačiť na zabezpečenie toho, aby agentúra Frontex mohla niesť zodpovednosť za opatrenia mechanizmu. Na tento účel ombudsmanka navrhuje, aby agentúra Frontex na svojom webovom sídle uverejnila rozhodnutia FRO o uzavretí sťažností (tzv. záverečné správy), ak je to potrebné po anonymizácii ich obsahu. [50]

Nezávislosť mechanizmu podávania sťažností

40. Ombudsman zastáva názor, že mechanizmus podávania sťažností môže byť len taký nezávislý ako FRO.



41. Počas prvých rokov existencie mechanizmu na podávanie sťažností výkonný riaditeľ vymenoval úrad pre základné práva, ktorý mu tiež oznámil [51]. Úrad pre základné práva nemal žiadne riadiace povinnosti, ako napríklad prijímanie zamestnancov alebo rozpočet. Za týchto okolností sa FRO musel spoliehať na podporu poradného fóra, aby zaručil nezávislosť mechanizmu podávania sťažností.

42. Ombudsmanka sa domnieva, že spolupráca FRO s poradným fórom [52] je dôležitá pri zabezpečovaní nezávislosti mechanizmu a že tieto dva subjekty by sa mali snažiť posilniť svoju spoluprácu. Preto by boli žiaduce formálne postupy na uľahčenie tejto spolupráce.

43. Rozhodnutie nahradiť prvého FRO počas jej dlhšej neprítomnosti členkou kabinetu výkonného riaditeľa jasne riskovalo, že by mohlo dôjsť k ohrozeniu nezávislosti FRO. Na základe postupov však dočasný FRO pomohol zabezpečiť nezávislosť činností FRO.

44. Nariadením 2019/1896 sa posilnila úloha aj nezávislosť FRO. Úradu pre základné práva má pomáhať zástupca FRO a najmenej 40 členov monitorovacej skupiny pre základné práva, ktorí budú konať v teréne pod dohľadom FRO. Členom monitorovacej skupiny pre základné práva sa môžu pridať aj úlohy mechanizmu podávania sťažností. Nezávislosť FRO bola potvrdená pravidlami, ktoré správna rada vydala v januári 2021. Konkrétne by podľa nariadenia 2019/1896 mal úrad pre základné práva podávať správy priamo správnej rade a výkonnému riaditeľovi len o možnom porušovaní základných práv, ktoré monitorovatelia pre základné práva oznámili FRO, ako to *považuje za potrebné*.“ V nových vykonávacích pravidlách mechanizmu by sa mal zohľadniť tento rozdiel.

45. Je poľutovaniahodné, že agentúra Frontex oneskorila vykonávanie dôležitých zmien zavedených nariadením 2019/1896. Agentúra Frontex trvala približne 13 mesiacov, kým prijala potrebné opatrenia, aby správna rada mohla prijať pravidlá týkajúce sa nezávislosti FRO, a ďalšie tri mesiace na dokončenie postupu vymenovania nového FRO. Vymenovanie zástupcu FRO sa preto oneskorilo, keďže FRO sa musí zúčastniť na tomto postupe. [53] 40 členov monitorovacej skupiny pre základné práva ešte nebolo vymenovaných, hoci tento proces mal byť ukončený do 5. decembra 2020.

Ako sa mechanizmus podávania sťažností uplatňuje v krajinách mimo EÚ

46. Ombudsmanka sa domnieva, že ak majú krajiny mimo EÚ slabé výsledky v oblasti ľudských práv, agentúra Frontex by to mala zohľadniť pred tým, ako sa bude snažiť o spoluprácu a rokovať o memorandách o porozumení s orgánmi v tých krajinách, ktoré sú nominálne zodpovedné za ľudské práva.

47. Aby sa potenciálnym obetiam porušovania základných práv uľahčilo nahlasovanie incidentov v krajinách mimo EÚ, v ktorých prebiehajú operácie agentúry Frontex, agentúra Frontex by mala byť zodpovedná za prijímanie sťažností v prvom rade a za rozhodnutie, či musia postúpiť sťažnosť príslušnému vnútroštátnemu orgánu. Agentúra Frontex by vo svojich memorandách o porozumení s vnútroštátnymi orgánmi pre ľudské práva krajín mimo EÚ mala zvážiť začlenenie ustanovení na tento účel.



Úloha úradníka pre základné práva

Odpoveď agentúry Frontex a FRO

48. Agentúra Frontex má tri mechanizmy, pomocou ktorých môžu jednotlivci nahlasovať porušenia základných práv: mechanizmus sťažností, mechanizmus správy o závažných incidentoch (SIR) a „mechanizmus dohľadu nad použitím sily stálymi zamestnancami“.

49. Agentúra pre základné práva sa zaoberá sťažnosťami týkajúcimi sa porušovania základných práv v dôsledku konania alebo nekonania zamestnancami zapojenými do činností agentúry Frontex, ako aj sťažnosťami týkajúcimi sa údajného porušenia pravidiel o použití sily. FRO má zabezpečiť, aby sa incidenty zahŕňajúce použitie sily dôkladne vyšetrili a výsledky týchto vyšetrovaní boli postúpené poradnému fóru. [54] Mechanizmus dohľadu nad používaním sily súbežne s mechanizmom podávania sťažností, za ktorý je zodpovedný FRO. Správy o incidentoch týkajúcich sa použitia sily sa teda zasielajú FRO.

50. Okrem toho FRO pôsobí ako koordinátor vždy, keď existuje SIR v súvislosti s možným porušovaním základných práv.

Posúdenie ombudsmana

51. Ombudsmanka berie na vedomie veľký počet úloh, za ktoré je FRO v súčasnosti zodpovedný podľa nariadenia 2019/1896. Okrem riadiacich úloh a úloh odbornej prípravy a riešenia správ o závažných incidentoch a mechanizmu podávania sťažností (vrátane sťažností na použitie sily) má FRO aj rad poradenských úloh. Tieto poradenské úlohy môžu byť založené na osobitnej žiadosti alebo z vlastnej iniciatívy FRO a zahŕňajú poskytovanie stanovísk k rôznym činnostiam agentúry Frontex (pilotné projekty, projekty technickej pomoci a návrhy pracovných dojednaní s krajinami mimo EÚ, okrem iných). Agentúra FRO nadväzuje aj na monitorovacie správy o spoločných návratových operáciách, a to tak členským štátom, ako aj agentúre Frontex. Agentúra pre základné práva takisto skúma stratégiu agentúry Frontex v oblasti základných práv.

52. Najnovšie pravidelné správy o činnosti FRO [55], ktoré boli predložené správnej rade, ukazujú, že medzi poradenské úlohy agentúry FRO patrí poskytovanie pripomienok a odporúčaní k operačným plánom agentúry Frontex a hodnotiacim správam o spoločných operáciách (vrátane návratových operácií). [56] Tieto pripomienky a odporúčania zohrávajú dôležitú úlohu pri zabezpečovaní ochrany základných práv v súvislosti s operáciami agentúry Frontex.

53. Je však nevyhnutné, aby sa odporúčanie FRO uplatňovalo v čo najväčšej možnej miere a aby ho FRO monitoroval. Na tento účel by výročné správy agentúry FRO mohli obsahovať



oddiel o konkrétnych opatreniach prijatých agentúrou Frontex a členskými štátmi v nadväznosti na pripomienky a odporúčania agentúry FRO.

54. Okrem toho, zatiaľ čo úrad pre základné práva má značnú nezávislosť od fungovania mechanizmu podávania sťažností (vrátane riešenia sťažností týkajúcich sa použitia sily), to isté nemožno povedať, pokiaľ ide o jeho úlohu vo vzťahu k SIR v súvislosti s otázkami základných práv. Inšpekcia ombudsmana ukázala, že SIR je prepracovaný systém, do ktorého sú zapojení mnohí účastníci, pričom úloha FRO sa začína až neskôr. To môže znížiť vplyv FRO.

55. Jedným zo spôsobov, ako to zmierniť, by mohlo byť zabezpečenie toho, aby sa SIR týkajúce sa základných práv priamo oznamovali agentúre pre základné práva, ktorá by mohla vykonať počiatočné posúdenie a kategorizovať ich. Ombudsmanka preto víta skutočnosť, že agentúra Frontex nadviazala na odporúčanie pracovnej skupiny pre základné práva a právne a operačné aspekty operácií v Egejskom mori, ktorú zriadila jej správna rada [57], a že zmení distribučný zoznam SIR tak, aby FRO dostával všetky SIR v oblasti základných práv [58].

56. Bolo by v súlade so zásadami dobrej správy vecí verejných, že keď FRO dostane SIR, FRO by mohol použiť podobný postup, aký sa používa v mechanizme podávania sťažností. Na tento účel by sa mali zverejniť procesné pravidlá FRO týkajúce sa SIR týkajúce sa podozrenia z porušenia základných práv spolu s vykonávacími predpismi mechanizmu.

Príloha II: Sťažnosti, ktorými sa zaoberá pracovník pre základné práva na roky 2016 – 2019

[59]

V období, na ktoré sa vzťahuje toto vyšetrovanie, sa všetky sťažnosti týkali zamestnancov vnútroštátnych orgánov zúčastňujúcich sa na operáciách agentúry Frontex; neboli predložené žiadne sťažnosti týkajúce sa konania zamestnancov agentúry Frontex.

1. Sťažnosti v rokoch 2016/17

V správe FRO za celý rok 2017 a obdobie od 6. októbra 2016 (keď bol zriadený mechanizmus na podávanie sťažností) do 31. decembra 2017 (*správa úradníka pre základné práva o mechanizme vybavovania sťažností pre výkonného riaditeľa a správnu radu*) FRO poskytol prehľad všetkých sťažností prijatých počas vykazovaného obdobia. Išlo o päť prípustných sťažností a dvanásť neprípustných sťažností.

Prípustné sťažnosti

A. Sťažnosť sa týkala operácie návratu migrantov lietadlom („operácia leteckej readmisie“) z Grécka do Turecka, ktorú financovala agentúra Frontex a ktorá sa uskutočnila 20. októbra 2016. Sťažovatelia, ktorých zastupuje zástupca občianskej spoločnosti, boli rodina šiestich sýrskych štátnych príslušníkov (vrátane štyroch detí), ktorí formálne požiadali grécke orgány o azyl. Tvrdili porušenie článku 18 Charty základných práv (právo na azyl), článku 24 (práva dieťaťa) a článku 19 (ochrana v prípade odsunu, vyhostenia alebo vydania). Dňa 15. februára



2017 FRO postúpil sťažnosť gréckemu orgánu, ktorý do konca vykazovaného obdobia (30. decembra 2017) neodpovedal.

B. Sťažnosť sa týkala operácie návratu migrantov loďou (operácia readmisie [60]) z Grécka do Turecka, ktorá bola financovaná agentúrou Frontex a naplánovaná na 27. apríla 2017. Sťažovateľ, iránsky štátny príslušník, požiadal o azyl v Grécku a jeho žiadosť bola predložená vnútroštátnemu súdu v čase jeho plánovaného odsunu. Tvrdil porušenie článku 18 Charty základných práv (právo na azyl) a článku 19 (ochrana v prípade odsunu, vyhostenia alebo vydania). FRO postúpil sťažnosť gréckemu orgánu. Grécky orgán zrušil operáciu s cieľom vrátiť sťažovateľa do Turecka.

C. Sťažnosť sa týkala readmisnej operácie z Grécka do Turecka, ktorá bola naplánovaná na 25. mája 2017 a financovaná agentúrou Frontex. Sťažovateľ, štátny príslušník Pakistanu, požiadal o azyl v Grécku. Jeho opravný prostriedok proti zamietavému rozhodnutiu o jeho žiadosti o azyl prebiehal na vnútroštátnom súde v deň plánovanej operácie. Tvrdil porušenie článku 18 charty (právo na azyl) a článku 19 (ochrana v prípade odsunu, vyhostenia alebo vydania). FRO postúpil sťažnosť gréckemu orgánu. Grécky orgán zrušil readmisiu sťažovateľa.

D. Sťažnosť sa týkala hraničných kontrol na železničnom hraničnom priechode v Terespole (Poľsko). Sťažovateľ, ruský štátny príslušník, tvrdil, že sa niekoľkokrát pokúsil podať žiadosť o medzinárodnú ochranu na hraniciach, ale všetky boli zamietnuté a bol poslaný späť do Bieloruska. Tvrdil porušenie článku 18 charty (právo na azyl) a článku 41 (právo na dobrú správu vecí verejných). Poľský orgán informoval FRO, že sťažovateľ nemá platné vízum a nepodal žiadosť o medzinárodnú ochranu, ale na vstup do Poľska sa odvolával na ekonomické dôvody. Prípado bol prerokovaný do konca vykazovaného obdobia. Úrad pre základné práva požiadal o doplňujúce informácie.

E. Sťažnosť sa týkala spoločnej návratovej operácie z Maďarska do Afganistanu z 20. novembra 2017. Sťažovateľ, afganský občan, tvrdil, že bol vrátený z Maďarska, kým jeho odvolanie prebieha na súde. Tvrdil, že došlo k porušeniu článku 19 Charty základných práv (ochrana v prípade odsunu, vyhostenia alebo vydania) a článku 47 (právo na účinný prostriedok nápravy a spravodlivý proces). FRO postúpil sťažnosť maďarskému orgánu. Prípado bol prerokovaný do konca vykazovaného obdobia.

Nepripustné sťažnosti

Sedem sťažností bolo neprípustných buď preto, že sa netýkali činnosti agentúry Frontex, alebo nedošlo k zapojeniu/prítomnosti príslušníkov nasadených agentúrou Frontex.

Tri sťažnosti sa týkali bulharských orgánov (jedna sťažnosť, ktorú predložilo 22 občanov Srí Lanky, a jedna sťažnosť od občana Ghany sa týkala predĺženia zaistenia bez dôvodu; tretia sťažnosť bola podaná inou skupinou srílanských občanov v súvislosti s ich deportáciou). Úrad pre základné práva postúpil tieto tri sťažnosti bulharskému ombudsmanovi a UNHCR.

Jedna sťažnosť bola podaná od sýrskeho utečenca zadržaného v Morii (Grécko) až do jeho



návratu do Turecka a readmisie zo strany Turecka. Proti rozhodnutiu o návrate podal odvolanie na vnútroštátnom súde. Agentúra Frontex nebola zapojená. FRO postúpil sťažnosť gréckemu ombudsmanovi.

Dve sťažnosti sa týkali hraničných kontrol na poľsko-bieloruskej hranici. FRO postúpil tieto sťažnosti poľskému ombudsmanovi a poľskej pohraničnej strážii. Bola podaná aj sťažnosť týkajúca sa kontrol na litovsko-ruských hraniciach. Príslušníci nasadení agentúrou Frontex neboli zapojení do týchto sťažností.

Dve sťažnosti boli anonymné a považovali sa za neprípustné, pretože sa netýkali osôb priamo dotknutých činnosťou agentúry Frontex. Jedným z nich, pokiaľ ide o podmienky, ktorým čelia migranti prichádzajúci na ostrov Chios (Grécko), sa FRO zaoberal ako „vyjadrením obáv“. FRO informoval výkonného riaditeľa agentúry Frontex o týchto otázkach a kontaktoval grécke orgány.

Dve neprípustné sťažnosti sa netýkali porušovania základných práv: sťažnosť novinára na odmietnutie zaznamenať readmisnú operáciu na ostrove Lesbos; a sťažnosť občana EÚ na dlhý čas čakania na prekročenie maďarsko-srbskej hranice.

2. Sťažnosti v roku 2018

FRO vo svojej správe za rok 2018 (*výročná správa o mechanizme* podávania individuálnych sťažností) poskytol prehľad sťažností prijatých v priebehu daného roka. Tri sťažnosti boli vyhlásené za prípustné, pričom v čase vypracovania správy prebiehali vnútroštátne postupy. Sedem výhrad bolo vyhlásených za neprípustné.

Prípustné sťažnosti

A. Sťažnosť bola prenesená z roku 2017, keďže prípad nebol uzavretý. Sťažnosť sa týkala operácie koordinovanej agentúrou Frontex zameranej na návrat migrantov lietadlom (operácia leteckej readmisie) z Grécka do Turecka, ktorá sa uskutočnila 20. októbra 2016. Sťažovatelia boli rodina šiestich osôb (vrátane štyroch detí), ktoré formálne informovali grécke orgány o tom, že žiadajú o azyl v Grécku. Tvrdili porušenie článku 18 Charty základných práv (právo na azyl), článku 24 (práva dieťaťa) a článku 19 (ochrana v prípade odsunu, vyhostenia alebo vydania). FRO postúpil sťažnosť gréckemu orgánu, ktorý neodpovedal v príslušnej lehote.

B. Omeškanie v odpovedi gréckeho orgánu na riešenie sťažnosti A vyvolalo druhú sťažnosť tých istých sťažovateľov týkajúcu sa omeškania.

C. Sťažnosť sa týkala spoločnej návratovej operácie zo Španielska do Kolumbie, ktorá sa uskutočnila 26. septembra 2018. Sťažovateľ tvrdil porušenie článku 1 Charty základných práv (ľudská dôstojnosť) a článku 4 (zákaz mučenia a neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania) v súvislosti s jeho návratom. FRO postúpil sťažnosť španielskej polícii. Po prvej odpovedi španielskej polície položil FRO ďalšie otázky.



D. Sťažnosť sa týkala incidentov spojených so spoločnou operáciou hraničnej kontroly na poľsko-bieloruskej hranici, ktorá sa uskutočnila 3. septembra 2018. Sťažovateľom je osoba so zdravotným postihnutím a zníženou pohyblivosťou, ktorá tvrdila, že sa stala obeťou porušenia článku 26 Charty základných práv (integrácia osôb so zdravotným postihnutím). FRO postúpil sťažnosť poľskému orgánu (Národné kontaktné miesto). Prípád je prerokúvaný.

Neprípustné sťažnosti

Sedem sťažností bolo neprípustných, pretože sa netýkali činností agentúry Frontex.

FRO postúpil poľskému ombudsmanovi a poľskej dozornej rade dve neprípustné sťažnosti: jedna sa týkala zaistenia bez dôvodu, že občan, ktorý nie je občanom EÚ, cestuje z Nemecka do Poľska vlakom a druhý sa týka 10-hodinového meškania pri kontrole rodiny na poľsko-ukrajinskej hranici.

Dve sťažnosti sa týkali ťažkostí, s ktorými sa stretli jednotlivci vstupujúci do Talianska. Ďalšiu sťažnosť podal občan EÚ, ktorý bol často zastavený na španielsko-marockej hranici. Ďalšia sťažnosť sa týkala kontrol na chorvátskej hranici s Bosnou a Hercegovinou.

FRO dostala jednu anonymnú sťažnosť, ktorá sa netýkala činnosti agentúry Frontex.

3. Sťažnosti v roku 2019

FRO vo svojej správe za rok 2019 (*výročná správa o mechanizme* podávania individuálnych sťažností) poskytol prehľad sťažností prijatých v priebehu tohto roka. Sedem sťažností bolo vyhlásených za prípustné. Postup mechanizmu podávania sťažností bol ukončený v súvislosti s tromi z týchto sťažností a postup týkajúci sa zvyšných štyroch sťažností prebieha. Jedenásť výhrad bolo vyhlásených za neprípustné.

Prípustné sťažnosti

A. Sťažnosť sa týkala spoločnej návratovej operácie (leteckou dopravou) z Budapešti, ktorá bola naplánovaná na 7. mája 2019. Z Maďarska sa malo vrátiť tri rodiny (šesť osôb vrátane detí a žien v zraniteľných situáciách). Požiadali však o azyl v Maďarsku a ich odvolanie bolo prejednávané. Tvrdili, že ich návrat by bol v rozpore s právom EÚ v oblasti azylu, keďže ich žiadosti o azyl neboli preskúmané z vecného hľadiska, ale len boli zamietnuté ako neprípustné, a to na základe osobitného ustanovenia zavedeného Maďarskom, ktoré je podľa nich v rozpore s azylovým právom EÚ. Úrad pre základné práva požiadala maďarský orgán o odpoveď. Maďarský orgán: poprel, že došlo k porušovaniu základných práv; trvala na tom, že azylový úrad a vnútroštátny súd potvrdili zákonné práva sťažovateľov; uviedol, že podmienky, za ktorých boli rodiny držané v tranzitnom priestore, boli primerané; uviedol, že sťažovatelia dobrovoľne opustili Maďarsko do Srbska pred tým, ako sa skutočne uplatnilo rozhodnutie o ich vrátení.

B. Sťažnosť sa týkala spoločnej operácie „Focal Points 2019 Land“ na hraničnom priechode



Roszke (Maďarsko), pričom dve osoby sa odvolávali na zlé zaobchádzanie zo strany maďarskej pohraničnej stráže. Maďarský orgán informoval FRO, že vyhlásenia sťažovateľov sú v rozpore s vyhlásením zástupcov ministerstva spravodlivosti a dozoru, ktoré je zodpovedné za pohraničnú stráž; a že okolnosti sa nedali zistiť.

C. Sťažnosť sa týkala spoločnej operácie Koordinačné body 2019 Air na letisku Kutaisi (Gruzínsko). Sťažovatelia (dve rodiny) tvrdili verbálne zlé zaobchádzanie a porušenie ich práva na dobrú správu vecí verejných štátnymi príslušníkmi vyslanými agentúrou Frontex na túto operáciu. FRO postúpil sťažnosť francúzskym a talianskym národným kontaktným miestam.

D. Sťažnosť sa týkala spoločnej operácie „Focal Points 2019 Land“ na hraničnom priechode v Terespole (Poľsko). Sťažovateľ tvrdil, že poľská pohraničná stráž sa dopustila verbálneho zlého zaobchádzania. Poľská pohraničná stráž informovala FRO, že viedla vyšetrovanie, a zistila, že nedošlo k porušeniu práv sťažovateľa a že akékoľvek ich vnímanie mohlo byť spôsobené jazykovými prekážkami.

E. Sťažnosť sa týkala spoločnej návratovej operácie financovanej agentúrou Frontex (leteckou dopravou) zo Švédska, ktorá je naplánovaná na 12. novembra 2019. Sťažovateľ tvrdil, že let vážne naruší jeho zdravie. Sťažovateľ predložil lekárske potvrdenia na podporu svojho tvrdenia. Švédsky orgán odpovedal FRO, že sťažovateľ sa proti jeho návratu opakovane odvolal a že výsledky boli vždy negatívne, keďže lekárske posudky nepotvrdili jeho tvrdenia. V konečnom dôsledku sťažovateľ nebol vrátený.

F. Sťažnosť sa týkala návratu jednotlivca z Lesbosu (Grécko) do Turecka v rámci operácie financovanej agentúrou Frontex, ktorá bola naplánovaná na 15. novembra 2019. Sťažovateľ tvrdil porušenie článku 18 Charty základných práv (právo na azyl), článku 47 (právo na účinný prostriedok nápravy a spravodlivý proces) a článku 19 (ochrana v prípade odsunu, vyhostenia a vydania). Prípád prebieha pred gréckymi orgánmi.

G. Sťažnosť sa týkala spoločnej leteckej návratovej operácie zo Švédska financovanej agentúrou Frontex a naplánovanej na 9. decembra 2019. Sťažovateľ tvrdil, že bude vrátený do krajiny, v ktorej nikdy nebol, v rozpore s článkom 19 Charty základných práv (ochrana v prípade odsunu, vyhostenia a vydania). Švédsky orgán informoval FRO, že švédska migračná agentúra preskúmala žiadosť sťažovateľa o azyl a vydala zamietavé rozhodnutie a že jeho odvolanie na súde bolo zamietnuté. V čase, keď švédsky orgán odpovedal, bol sťažovateľ stále vo Švédsku.

Neprípustné sťažnosti

Sedem sťažností nebolo prípustných, pretože nesúviseli so žiadnou činnosťou agentúry Frontex, a dve boli neprípustné, pretože sa netýkali porušovania základných práv. Tri sťažnosti sa týkali kontrol na hraniciach (na pozemných hraniciach medzi Marokom a Španielskom a Poľskom – Ukrajinou); na letiskách v Taliansku a Dánsku; a na morskej hranici v Tarife (Španielsko). Rodiny podali dve sťažnosti: jedna sťažnosť sa týkala rodiny, ktorá tvrdila, že v tábore pre utečencov v Morii (Grécko) nemajú stan; ďalšia sťažnosť sa týkala čakacej doby na gréckej hranici. Jednu sťažnosť podali dvaja členovia tímu agentúry Frontex v Almerii



(Španielsko) proti inému členovi tímu za údajné urážky. Jedna sťažnosť sa týkala zlého zaobchádzania s obyvateľmi zo strany dvoch zamestnancov v tábore pre utečencov v dráme (Grécko).

Príloha III: Činnosti na zvyšovanie informovanosti vykonávané agentúrou Frontex

1. Agentúra Frontex na základe údajov o štátnej príslušnosti osôb prichádzajúcich na hranice EÚ a krajín, do ktorých sa uskutočňujú nútené návraty podporované agentúrou Frontex, zostavila zoznam najbežnejších jazykov potenciálnych sťažovateľov mechanizmu sťažností. Formulár sťažnosti je teraz k dispozícii na webovom sídle agentúry Frontex v trinástich najbežnejších jazykoch [61]. Úrad pre základné práva sa môže zaoberať aj sťažnosťami prijatými v iných jazykoch prostredníctvom rôznych prekladateľských služieb dostupných pre administratívu EÚ. Na tento účel má agentúra Frontex v úmysle aktualizovať formulár sťažnosti na svojom webovom sídle s cieľom uviesť, že osoba môže podať sťažnosť v ktoromkoľvek jazyku. V letákoch, ktoré poskytuje osobám prichádzajúcim na hranice EÚ, sa už uvádza, že môžu podať sťažnosť v ktoromkoľvek jazyku.
2. Hoci agentúra Frontex nabáda sťažovateľov, aby používali online formulár, akceptuje aj písomné sťažnosti podané poštou alebo e-mailom. Účastníci operácií agentúry Frontex by mali pomáhať tým, ktorí sa snažia podávať sťažnosti a zasielať sťažnosti FRO, aj keď sa sťažnosť týka samotných účastníkov. Takéto sťažnosti v súčasnosti nie sú zaregistrované na mieste, ale agentúra Frontex plánuje vytvoriť na tento účel mechanizmus.
3. V súčasnosti sa vyvíja nástroj na priame podávanie sťažností zo strany smartfónov, pričom prvý prototyp v angličtine by mal byť k dispozícii v prvom štvrtroku 2021.
4. V rokoch 2017 – 2020 pracovala na zvyšovaní informovanosti o mechanizme vypracovaním verejných informačných materiálov (príručka a plagát o mechanizme) a organizovaním odbornej prípravy a seminárov pre všetkých zamestnancov agentúry Frontex, ako aj pre zamestnancov vnútroštátnych orgánov a iných zainteresovaných strán. Brožúra je dostupná v 14 jazykoch na webovom sídle agentúry Frontex a je vytlačená v 12 jazykoch. V súvislosti so spoločnými návratovými operáciami agentúra Frontex distribuovala 12500 kópií brožúry a 100 plagátov. FRO zvažuje vytvorenie prispôbeného materiálu o mechanizme pre deti, ako aj videa pre širokú verejnosť.
5. Zamestnanci FSO uskutočnili návštevy v teréne s cieľom zvýšiť informovanosť o mechanizme, ale môže byť ťažké osloviť potenciálnych sťažovateľov, a to v neposlednom rade z dôvodu jazykových ťažkostí a situácie v teréne. Ak je to možné, FRO využíva zariadenia Európskeho podporného úradu pre azyl (EASO) na sprístupnenie brožúr a iných informácií, ako aj vnútroštátne orgány alebo organizácie občianskej spoločnosti, ak je to možné.



[1] Fórum, ktoré bolo vytvorené v roku 2012, spája kľúčové inštitúcie EÚ, medzinárodné organizácie a organizácie občianskej spoločnosti s cieľom poskytovať poradenstvo agentúre Frontex v otázkach základných práv.

<https://frontex.europa.eu/accountability/fundamental-rights/consultative-forum/general/> [Prepojenie]

[2] Nariadenie 2019/1896 o európskej pohraničnej a pobrežnej strážii:

<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj> [Prepojenie].

[3] Ďalšie podrobnosti o počte a povahe sťažností sa nachádzajú v prílohe II.

[4] Cieľom správ o závažných nehodách (SIR) je čo najskôr informovať agentúru Frontex, členské štáty a iné zainteresované strany o „závažných incidentoch“, ako sa opisuje v katalógu závažných incidentov agentúry Frontex.

[5] Závažné incidenty sú vymedzené ako udalosť alebo udalosti, ktorá môže ovplyvniť misiu agentúry Frontex, imidž agentúry Frontex a/alebo bezpečnosť a ochranu účastníkov operácií vrátane porušovania základných práv alebo práva EÚ alebo medzinárodného práva, alebo ktorá môže byť pre ňu relevantná.

[6] Článok 111 nariadenia 2019/1896.

[7] Článok 109 nariadenia 2019/1896.

[8] Príloha V k nariadeniu 2019/1896.

[9] Článok 110 nariadenia 2019/1896.

[10] Pravidlá prijala správna rada agentúry Frontex (rozhodnutie riadiacej rady č. 6/2021 z 20. januára 2021, ktorým sa prijímajú osobitné pravidlá na zaručenie nezávislosti úradníka pre základné práva a jeho zamestnancov).

List ombudsmana adresovaný agentúre Frontex je k dispozícii na adrese:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/134842>.

[12] k dispozícii na adrese: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/137728>

[13] k dispozícii na adrese: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>

[14] ombudsmani Belgicka, Bulharska, Chorvátska, Cypru, Česka, Dánska, Estónska, Fínska, Grécka, Nórska, Slovenska a Slovinska.

[15] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624> [Prepojenie]

[16] Odôvodnenie 104 nariadenia 2019/1896: „(...) mechanizmus by mal byť účinný a mal by



zabezpečiť, aby sa sťažnosti riadne sledovali.(...)“

[17] Dôvody boli predložené v listoch výkonného riaditeľa agentúry Frontex a dočasného FRO, ako aj dočasný úradník pre základné práva počas inšpekčného stretnutia s vyšetrovacím tímom ombudsmana.

[18] V súvislosti s vyšetrovaním FRO tvrdil, že úradník potrebuje nástroje na zabezpečenie toho, aby vnútroštátne orgány alebo agentúra Frontex odpovedali včas, komplexne a transparentne a aby agentúra Frontex nadviazala na prípady, keď nebola doručená žiadna odpoveď.

[19] Na tento účel agentúra Frontex v súčasnosti uzatvára memorandá o porozumení týkajúce sa mechanizmu s príslušnými orgánmi v Albánsku a Čiernej Hore.

[20] článok 109 ods. 4 nariadenia 2019/1869.

[21] Ako je opísané v prílohe I k rozhodnutiu.

[22] článok 38 ods. 3 písm. n) nariadenia 2019/1896.

[23] [CODE OF CONDUCT – uplatniteľné na všetky osoby zúčastňujúce sa na operačných činnostiach agentúry Frontex \(europa.eu\) \[Prepojenie\]](#)

[24] Mechanizmus individuálnych sťažností Výročná správa za rok 2018. Zatiaľ neuverejnené.

[25] Pozri 53. pripomienku Dvora audítorov týkajúcu sa sprostredkovateľa v oblasti kultúry vo svojej audítorskej správe z 8. júna 2021 týkajúcej sa agentúry Frontex:
<https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/frontex-8-2021/en/#chapter3>

[26] S výnimkou plagátu o mechanizme podávania sťažností sa v existujúcich materiáloch na zvyšovanie informovanosti tieto prvky primerane nezdôrazňujú:
<https://frontex.europa.eu/accountability/complaints-mechanism/> [Prepojenie]

[27] V prílohe II k tomuto rozhodnutiu sa podrobne uvádzajú niektoré náročné situácie, ktorým čelia jednotlivci.

[28] Desať z dvanástich ombudsmanov, ktorí odpovedali európskemu ombudsmanovi, uviedlo, že nedostali sťažnosti priamo od osôb dotknutých operáciami agentúry Frontex, na ktorých sa zúčastnili ich vnútroštátne orgány, týkajúce sa údajného porušovania základných práv.

Grécky ombudsman, ktorý dostáva od migrantov a utečencov najvyšší počet sťažností na porušovanie ich práv na hraniciach EÚ v porovnaní s ostatnými ombudsmanmi, vo svojej predbežnej správe uviedol, že medzi 15 jednotlivými sťažnosťami týkajúcimi sa násilných zásahov, ktoré vyšetroval, 12 podali mimovládne organizácie a jedna právnik konajúci v mene jednotlivcov (<https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.en.recentinterventions.791674>)



[Prepojenie].

[30] tím ombudsmana skontroloval návrh vykonávacích predpisov týkajúcich sa opatrení, ktoré agentúra Frontex označila za dôverné.

[31] Na jednej strane sa vo formulári sťažnosti uvádza nariadenie 2019/1896: „*sťažnosti rieši agentúra Frontex dôverne a sťažovatelia... musia potvrdiť, že výslovne oprávňujú FRO zverejniť [svoju] totožnosť a osobné údaje (...) príslušným vnútroštátnym orgánom a inštitúciám základných práv*.“ Na druhej strane sa v ňom uvádza: „*Ak sa rozhodnete nezdieľať svoje osobné údaje, príslušné vnútroštátne orgány a inštitúcia pre ľudské práva môžu sťažnosť zamietnuť*.“

[32] Príloha V k nariadeniu 2019/1896

[33] Bod 4 v časti „Mechanizmus vybavovania sťažností“ prílohy V k nariadeniu 2019/1896: „*Každá osoba môže podať sťažnosť s cieľom nahlásiť podozrenie na porušenie pravidiel použitia sily uplatniteľných podľa tejto prílohy zo strany stálych zamestnancov nasadených ako členovia tímov prostredníctvom mechanizmu podávania sťažností stanoveného v článku 111*.“

[34] Počas stretnutia s tímom ombudsmana dočasný FRO odkázal na článok 111 ods. 8 nariadenia 2019/1896 a uviedol, že ak zamestnanec vnútroštátneho orgánu nedodržiaval pravidlá týkajúce sa použitia sily, agentúra Frontex by mala požiadať členský štát, aby tohto zamestnanca vylúčil z operácií agentúry Frontex. Pozri správu z inšpekčného stretnutia na adrese: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>.

[35] Medzi nadobudnutím účinnosti nariadenia 4. decembra 2020, ktorým sa zavádza možnosť sťažovať sa na nečinnosť, a februárom 2021, keď bola ombudsmanke poskytnutá odpoveď, FRO nedostal žiadnu sťažnosť týkajúcu sa nečinnosti. Pozri správu o inšpekčnom stretnutí s FRO: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>

[36] V súlade s článkom 111 ods. 5 nariadenia 2019/1896. Pozri správu o inšpekčnom stretnutí s dočasným úradníkom pre základné práva: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>

[37] Vyšetrovací tím ombudsmana skontroloval výmeny medzi FRO, vnútroštátnymi orgánmi pre ľudské práva a vnútroštátnymi orgánmi. Agentúra Frontex považovala tieto dokumenty za dôverné.

[38] Vyšetrovací tím ombudsmana skontroloval rozhodnutia FRO o uzavretí a záverečné správy o prípadoch. Agentúra Frontex považovala tieto dokumenty za dôverné.

[39] článok 109 ods. 2 písm. b) nariadenia 2019/1896.

[40] Článok 111 ods. 6 nariadenia 2019/1896: „V prípade registrovanej sťažnosti týkajúcej sa zamestnanca agentúry pracovník pre základné práva odporučí výkonnému riaditeľovi primerané následné opatrenia vrátane disciplinárnych opatrení a v prípade potreby postúpenie na začatie



občianskoprávneho alebo trestného súdneho konania v súlade s týmto nariadením a vnútroštátnym právom. Výkonný riaditeľ zabezpečí primerané následné opatrenia a informuje pracovníka pre základné práva v stanovenej lehote a v prípade potreby v pravidelných intervaloch o zisteniach, vykonávaní disciplinárnych opatrení a následných opatreniach agentúry v reakcii na sťažnosť.“

[41] V článku 228 ZFEÚ sa stanovuje, že európsky ombudsman sa môže zaoberať sťažnosťami na prípady nesprávneho úradného postupu inštitúcií, orgánov a agentúr Únie s výnimkou Súdneho dvora Európskej únie, ktorý koná v rámci svojej súdnej úlohy.

[42] Článok 111 ods. 7: „(...) Ak príslušný členský štát nedostane žiadnu správu, agentúra vo veci nadviaže. Ak príslušný členský štát v stanovenej lehote nepodá správu alebo poskytne len nepresvedčivú odpoveď, pracovník pre základné práva informuje výkonného riaditeľa a riadiacu radu.“

[43] Jeden prípad týkajúci sa gréckych orgánov sa uvádza vo výročnej všeobecnej správe agentúry Frontex za rok 2018. Úrad pre základné práva nedostal spätnú väzbu od gréckych orgánov v lehote stanovenej v platných pravidlách mechanizmu podávania sťažností (šesť mesiacov po postúpení sťažnosti). FRO dospel k záveru, že táto situácia ohrozuje účinnosť mechanizmu. Od novembra 2019 prebieha na gréckych orgánoch ďalšia sťažnosť týkajúca sa Grécka. Tento prípad sa podľa predbežného vyhlásenia agentúry FRO počas stretnutia s tímom ombudsmana za rok 2020 zaznamená ako uzavretý vo výročnej správe FRO (pozri správu na adrese: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>).

[44] Pozri správu z inšpekčného stretnutia ombudsmana na adrese: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>

[45] Poradné fórum na tento účel vydalo odporúčanie vo svojej výročnej správe za rok 2016.

[46] článok 111 ods. 8 nariadenia 2019/1896.

[47] Pozri prílohu II rozhodnutia. Úrad pre základné práva sa napríklad zaoberal jednou neprípustnou sťažnosťou týkajúcou sa podmienok, ktorým čelia migranti prichádzajúci na ostrov Chios (Grécko), ako „vyjadrenia obáv“. FRO informoval výkonného riaditeľa agentúry Frontex o týchto otázkach a kontaktoval grécke orgány.

[48] Frontex považoval správy za roky 2018, 2019 a 2020 za nedôverné počas inšpekcie ombudsmanky.

[49] článok 109 ods. 4 nariadenia 2019/1896.

[50] Poradné fórum to tiež navrhlo vo svojej výročnej správe za rok 2018.

[51] Úrad pre základné práva podal správu aj správnej rade.



[52] Poradné fórum agentúry Frontex v roku 2018 vyjadrilo obavy v súvislosti s dohodou, ktorá dočasne nahradila FRO počas obdobia predĺženej práceneschopnosti, najmä pokiaľ ide o vplyv na nezávislosť agentúry FRO a možné konflikty záujmov. Správna rada na základe návrhu výkonného riaditeľa vymenovala za dočasného riaditeľa poradcu v kabinete (ďalej len „kabinet“) výkonného riaditeľa.

[53] článok 109 ods. 6 nariadenia 2019/1896.

[54] Ako sa uvádza v prílohe V k nariadeniu 2019/1896.

[55] Preskúmané v súvislosti s inšpekciou ombudsmana. Agentúra Frontex vyhlásila správy za „dôverné“.

[56] Napríklad v jednom období šiestich mesiacov vydal FRO päť správ o pripomienkach k operačným plánom a desať správ o hodnoteniach agentúry Frontex týkajúcich sa spoločných operácií.

[57] Základné práva a právne operačné aspekty operácií v Egejskom mori, záverečná správa pracovnej skupiny správnej rady agentúry Frontex, 1. marca 2021.

[58]

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Documents/Frontex_Roadmap_WG_FRALO_Recommendations.pdf

[59] Príloha obsahuje informácie o sťažnostiach, ktoré poskytol FRO vo výročných správach FRO za roky 2017, 2018 a 2019. Vyšetrovací tím ombudsmana tieto správy skontroloval. Agentúra Frontex vyhlásila, že tieto tri správy nie sú dôverné. Všetky zostávajúce dokumenty týkajúce sa sťažností, ktoré vyšetrovacia skupina ombudsmana skontrolovala, boli vyhlásené za dôverné.

[60] Frontex používa pojem „operácia readmisie“ na opis operácií na návrat migrantov do krajiny, ktorá nie je členom EÚ, z krajiny ich odchodu, s ktorou má EÚ dohodu o „pripravení“ migrantov.

[61] arabčina, angličtina, francúzština, Urdu, Tigrinya, Pashtu, Farsi, španielsky, nemecký, ruský, kurdský, srbský a albánsky.