

## Osobitná správa európskej ombudsmanky o vyšetrovaní z vlastného podnetu OI/5/2012/BEH-MHZ týkajúcom sa agentúry Frontex

Špeciálna správa

**Prípadoi** OI/5/2012/BEH-MHZ - **Otvorené dňa** 06/03/2012 - **Odporúčanie týkajúce sa** 14/11/2013 - **Osobitná správa z dňa** 14/11/2013 - **Rozhodnutie z dňa** 12/11/2013 -  
**Dotknutý orgán** Európska agentúra pre pohraničnú a pobrežnú stráž ( Prípadoi uzavreté po osobitnej správe ) |

### Zhrnutie

Frontex [1] odmietol odporúčanie, ktoré mu európsky ombudsman adresoval po jeho vyšetrovaní v oblasti dodržiavania ľudských práv a najmä plnenia požiadaviek Charty základných práv EÚ. Ombudsmanka Emily O'Reilly predkladá túto osobitnú správu Európskemu parlamentu a žiada o jeho podporu v tejto veci.

Riešenie otázok v oblasti imigrácie a najmä problémov, ktoré súvisia s nezákonným vstupom, je hlavnou právnou a humanitárnou výzvou pre Úniu. Existujúcemu napätiu medzi oprávneným záujmom kontrolovať imigráciu a humanitárnou požiadavkou ponúknuť osobám, ktoré vstúpili do krajiny nelegálne, bezpečné miesto, kým čakajú na právne spracovanie ich žiadostí o azyl, sa dá iba ťažko zabrániť. Frontex, ktorý spolupracuje v tejto oblasti s orgánmi jednotlivých členských štátov, sa musí snažiť o vyrovnanie nepochybne zložitej nerovnováhy vyplývajúcej z týchto konfliktných požiadaviek. Obavy z vplyvu činností Frontexu na ľudské práva kolujú už istý čas a zintenzívnili sa potom, čo sa Charta základných práv EÚ stala v roku 2009 právne záväzná.

EÚ reagovala na tieto obavy v nariadení z roku 2011, v ktorom vyslovene žiadala Frontex [2] , aby konal v súlade s chartou. V nariadení bol okrem toho Frontex vyzvaný, aby podnikol administratívne opatrenia s cieľom podporiť a monitorovať súlad s chartou. Medzi tieto opatrenia patrilo vypracovanie kódexu správania pre operácie Frontexu, vymenovanie dôstojníka pre základné práva v rámci Frontexu a zriadenie poradného fóra o základných právach.

V marci 2012 začal vtedajší európsky ombudsman P. Nikiforos Diamandouros vyšetrovanie pokroku Frontexu pri plnení jeho povinností vyplývajúcich z charty a nariadenia 2011 z



vlastného podnetu. Ombudsman vyzval občiansku spoločnosť a iné zainteresované strany, aby prispeli k vyšetrovaniu a dostal 18 príspevkov vo forme odpovedí.

Ombudsman zistil [3], že vo všeobecnosti robil Frontex primeraný pokrok v riešení jeho povinností vyplývajúcich z charty a nariadenia. Takisto však zistil, že Frontexu chýbal mechanizmus na riešenie jednotlivých prípadov porušovania ľudských práv, ku ktorým malo dôjsť v rámci jeho činnosti. Čo sa týka opatrení Frontexu, ombudsman považoval za ich významný nedostatok to, že im chýbal interný mechanizmus sťažností. Na jednej strane, absencia takéhoto mechanizmu znamenala, že Frontex si bol menej vedomý obáv a sťažností o spôsobe, akým fungoval; a na druhej strane tí, ktorí sa sťažovali, nemali príležitosť, aby ich sťažnosti riešil priamo Frontex.

Ombudsman odporučil Frontexu, aby zriadil mechanizmus na priame riešenie sťažností občanov, ktorí tvrdia, že Frontex nerešpektoval ich základné práva. Frontex sa žiaľ rozhodol toto odporúčanie nenasledovať.

Pozícia Frontexu je založená na tom, že jednotlivé prípady, ktoré sa stanú predmetom sťažnosti, sú konečnou zodpovednosťou konkrétneho členského štátu, na ktorého území sa prípad odohral. Ombudsmanka nesúhlasí s tým, že Frontex nenesie zodpovednosť za konanie svojich zamestnancov. Zodpovednosť môže byť niekedy zdieľaná s daným členským štátom, je ale nelogické, aby Frontex neniesol žiadnu zodpovednosť a aby teda neriešil sťažnosti vyplývajúce z jeho činnosti.

Stanovisko ombudsmanky zdieľa aj Parlamentné zhromaždenie Rady Európy (PZ RE), ktoré v apríli 2013 prijalo uznesenie s názvom Frontex: zodpovednosť v oblasti ľudských práv [4]. PR RE vo svojom uznesení vyzvalo Úniu, aby zaistila, aby jej členské štáty a Frontex plnili povinnosti v oblasti ľudských práv, medzi iným, zriadením mechanizmu pre sťažnosti jednotlivcov, ktorí zastávajú názor, že Frontex porušil ich práva. Spravodajca Rady Európy v tejto správe adresovanej Výboru PR RE pre migráciu, utečencov a vysídencov poznamenal, že pozícia Frontexu je slabá a neobstála by pred hodnotením Dvora. Spravodajca vyvodil záver, že je potrebné, aby Frontex zriadil mechanizmus pre sťažnosti občanov, ktorých poškodili činnosti Frontexu [5].

Ombudsmanka hľadá podporu Európskeho parlamentu, aby presvedčili Frontex, aby konal v súlade s odporúčaním a aby zriadil svoj vlastný mechanizmus pre sťažnosti.

## **Súvislosti vyšetrovania z vlastného podnetu**

1. Článok 228 Zmluvy o fungovaní Európskej únie oprávňuje európskeho ombudsmana viesť vyšetrovania z vlastného podnetu týkajúce sa činností inštitúcií, orgánov, kancelárií alebo agentúr Únie.

2. Dňa 1. decembra 2009, v dôsledku nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy, sa Charta základných práv EÚ stala právne záväznou pre agentúru Frontex, ktorá je špecializovanou



agentúrou EÚ, ktorá podporuje, koordinuje a rozvíja riadenie vonkajších hraníc EÚ. Jej úplný názov znie Európska agentúra pre riadenie operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach členských štátov Európskej únie. Medzi oblasti činnosti agentúry Frontex patrí okrem iného koordinovanie spoločných operácií, zabezpečovanie spôsobilosti rýchlej reakcie v podobe tímov európskej pohraničnej stráže a pomoc členským štátom v rámci spoločných operácií návratu osôb.

3. Dňa 25. októbra 2011 prijali Európsky parlament a Rada nariadenie č. 1168/2011/EU (ďalej len „nariadenie“) [6] , v ktorom sa výslovne uvádza, že agentúra Frontex plní svoje úlohy za plného dodržiavania Charty základných práv. Na základe tohto nariadenia je agentúra Frontex povinná zaviesť určité administratívne mechanizmy a nástroje na podporu a monitorovanie plnenia svojich záväzkov týkajúcich sa dodržiavania základných práv.

4. S ohľadom na tento nový právny rámec a záujem občianskej spoločnosti o riadenie vonkajších hraníc EÚ vrátane rozmeru základných práv ombudsmanka považovala prostredníctvom vyšetrovania z vlastného podnetu za užitočné vysvetliť, akým spôsobom agentúra Frontex vykonáva uvedené ustanovenia.

## Predmet vyšetrovania

5. Ombudsmanka požiadala agentúru Frontex, aby ju informovala o svojom postoji k niekoľkým záležitostiam: stratégii agentúry Frontex v oblasti základných práv, konzultačnému fóru agentúry Frontex a úlohe dôstojníka pre základné práva agentúry Frontex [7] , akčnému plánu pre vykonávanie stratégie, kódexu správania agentúry Frontex a možnosti ukončiť a/alebo pozastaviť operácie.

6. Pokiaľ ide o dôstojníka pre základné práva, ombudsmanka položila agentúre Frontex okrem iného túto otázku:

*„Predpokladá agentúra Frontex, že dôstojník pre základné práva by mohol byť spôsobilý prijímať od jednotlivcov sťažnosti , ktoré sa týkajú dodržiavania základných práv členskými štátmi a/alebo agentúrou Frontex?“*

## Vyšetrovanie

7. Dňa 6. marca 2012 ombudsmanka začala vyšetrovanie z vlastného podnetu a agentúru požiadala o predloženie stanoviska do 31. mája 2012, čo agentúra vykonala 17. mája 2012.

8. Dňa 18. júna 2012 ombudsmanka postúpila, s ohľadom na predmet vyšetrovania, stanovisko agentúry Frontex Agentúre pre základné práva (ďalej len „FRA“) a požiadala ju o predloženie pripomienok do 30. septembra 2012. FRA poslala svoje pripomienky 26. septembra 2012.

9. Berúc do úvahy záujem, ktorý občianska spoločnosť prejavila o toto vyšetrovanie,



ombudsmanka tiež považovala za vhodné a užitočné prizvať iné zainteresované strany, predovšetkým mimovládne organizácie a iné organizácie, ktoré sa špecializujú na oblasť, ktorá je predmetom vyšetrovania, aby predložili svoje pripomienky k stanovisku agentúry Frontex. Stanovisko bolo uverejnené na webovej stránke ombudsmanky 19. júla 2012 a pripomienky sa mali predložiť do 30. septembra 2012.

**10.** Ombudsmanka dostala spolu 18 komentárov od medzinárodných organizácií, mimovládnych organizácií, národného ombudsmana a súkromných osôb [8] .

**11.** Dňa 9. apríla 2013 ombudsmanka vypracovala pre agentúru Frontex návrh odporúčania, ktorý obsahoval zoznam trinástich odporúčaných opatrení vo vzťahu k otázkam obsiahnutým v jej vyšetrovaní z vlastného podnetu. Dňa 25. júna 2013 agentúra Frontex predložila svoje podrobné stanovisko k návrhu odporúčania ombudsmanky.

## **Analýza a závery ombudsmanky**

### **Úvodná poznámka**

**12.** Táto osobitná správa sa zaoberá len úlohou dôstojníka pre základné práva. Ostatné záležitosti uvedené vo vyšetrovaní z vlastného podnetu, na ktoré agentúra Frontex odpovedá, boli celkovo uspokojivé a zaoberá sa nimi rozhodnutie ombudsmanky o ukončení vyšetrovania.

**13.** Nasledujúca časť správy zhŕňa, vo vzťahu k úlohe dôstojníka pre základné práva, odpoveď agentúry Frontex na list ombudsmanky, ktorým začala vyšetrovanie z vlastného podnetu, a na pripomienky zainteresovaných strán. Po tejto časti nasleduje vysvetlenie dôvodov, na základe ktorých ombudsmanka vypracovala návrh odporúčania.

### **Argumenty, ktoré agentúra Frontex predložila ombudsmanke, a pripomienky zainteresovaných strán vo vzťahu k úlohe, ktorú zohráva dôstojník pre základné práva**

**14.** Agentúra Frontex vysvetlila, že dôstojníčku pre základné práva vymenovali v decembri 2012 [9] . Dôstojník pre základné práva je nezávislým zamestnancom, ktorý vykonáva monitorovanie a podáva správy priamo riadiacej rade. Podáva aj pravidelné správy konzultačnému fóru a výkonnému riaditeľovi, ktorý je menovacím orgánom.

**15.** Dôstojník pre základné práva a konzultačné fórum majú prístup ku všetkým informáciám, ktoré sa týkajú dodržiavania základných práv, a ich činnosti sa navzájom dopĺňajú. Zatiaľ čo dôstojník pre základné práva vykonáva monitorovaciu funkciu, konzultačné fórum ponúka strategické usmernenie a zhromažďuje informácie. Medzi úlohy dôstojníka pre základné práva patrí napríklad prispievanie k účinnému mechanizmu monitorovania a vypracúvanie a vedenie záznamu o možných porušeníach základných práv.



**16.** Pokiaľ ide o otázku identifikovania možných porušení základných práv, odvoláva sa agentúra Frontex na podrobný, interný postup, a vyzdvihla dôležitosť i) ohlasovania záväzkov pre všetkých účastníkov a ohlasovania možností pre tretie strany; ii) spôsobu, akým sa nakladá s ohlásenými informáciami v agentúre; a iii) hodnotenia informácií, ktoré získali dotknuté zainteresované strany. Agentúra Frontex zastáva názor, že jej široký prístup, ktorý zahŕňa identifikáciu možných porušení a predchádzanie týmto porušeniam, by umožnil vhodne reagovať na takéto porušenia, a v tomto smere vyzdvihla dôležitosť špecializovanej odbornej prípravy.

**17.** Pokiaľ ide o mechanizmus sťažností pre osoby ovplyvnené porušením základných práv, poukázala agentúra Frontex na to, že tretie strany majú možnosť nahlásiť jej možné porušenia. Tiež zdôraznila, že sa bude zaoberať všetkými sťažnosťami, ktoré sa týkajú porušenia základných práv, a že takéto sťažnosti „*primerane zväžia*“. Agentúra Frontex zároveň vyzdvihla skutočnosť, že nemá právomoc rozhodovať o jednotlivých prípadoch, keďže patria do pôsobnosti dotknutých členských štátov.

**18.** Pokiaľ ide o opatrenia, ktoré by agentúra Frontex mohla podniknúť v prípade zistených porušení základných práv, agentúra uviedla, že by napríklad mohla „*dotknutým členským štátom adresovať upozornenia alebo varovania, diskutovať o danej záležitosti na úrovni riadiaceho výboru alebo by mohla predložiť správu Komisii, stiahnuť alebo zredukovať finančnú podporu, podniknúť disciplinárne opatrenia a pozastaviť alebo zrušiť operácie s tým, že zrušenie je krajným opatrením.*“ Agentúra Frontex ďalej vysvetlila, že z dôvodu zložitosti operácií, ktoré pozostávajú z niekoľkých politických a prevádzkových otázok, by nie vždy bolo vhodné pozastaviť alebo zrušiť operáciu, a výkonný riaditeľ musí rozhodovať na základe správ, ktoré mu predkladajú pracovníci agentúry Frontex.

**19.** Agentúra Frontex uviedla, že odpoveď na otázku, či by dôstojník pre základné práva mohol prijímať sťažnosti od jednotlivcov vo vzťahu k dodržiavaniu základných práv, sa očakáva až po úplnom nadefinovaní mechanizmu na monitorovanie základných práv.

**20.** Niekoľko zainteresovaných strán vo svojich pripomienkach vyjadrilo obavu, že v súčasnosti neexistuje účinný mechanizmus na riešenie sťažností vo vzťahu k operáciám agentúry Frontex. Zároveň zdôraznili, že je potrebné, aby agentúra Frontex zabezpečila takýto mechanizmus spolu s účinnými systémami na monitorovanie a podávanie správ (pozri predovšetkým príspevky od nasledujúcich organizácií: Caritas Europa, Amnesty International, Meijers Committee, Červený kríž, nezávislé rady pre monitorovanie, európska sieť právnych expertov (transeurópski experti), Jezuitská služba pre utečencov v Európe a grécky ombudsman). Niektorí prispievatelia tiež poukázali na nejasnosť vo vzťahu k prostriedkom, ktoré dôstojník pre základné práva využíva na účinný dohľad nad dodržiavaním základných práv, alebo zastávali názor, že úloha dôstojníka pre základné práva nie je na tento účel dostatočná.

## Hodnotenie ombudsmanky, ktoré viedlo k vypracovaniu návrhu odporúčania



**21.** V článku 26a ods. 1 nariadenia Frontex sa uvádza, že na to, aby si agentúra Frontex mohla plniť svoje záväzky spojené s podporovaním a dodržiavaním základných práv, by mala zaviesť účinný mechanizmus, prostredníctvom ktorého by monitorovala dodržiavanie základných práv vo všetkých svojich aktivitách.

**22.** Zohľadňujúc tento záväzok, ombudsmanka preskúmala postoj agentúry Frontex vo vzťahu i) k možnému mechanizmu, na základe ktorého je možné podať sťažnosť na porušenia základných práv zo strany agentúry Frontex a/alebo členských štátov a ii) k úlohe dôstojníka pre základné práva v tomto smere. V tejto súvislosti vzala na vedomie vyhlásenie agentúry Frontex, ktoré uviedla vo svojom stanovisku, o tom, že dôstojník pre základné práva bude zohrávať aktívnu úlohu pri vytváraní konkrétneho mechanizmu na monitorovanie dodržiavania základných práv.

**23.** Ombudsmanka nezdieľa názor agentúry Frontex, že zavedenie systému podávania správ a/alebo informácií o porušovaní základných práv stačí na to, aby sa zabezpečilo úplné plnenie jej záväzkov v oblasti základných práv. Naopak, oznamovacie povinnosti a mechanizmy podávania sťažností nie sú alternatívami. Predstavujú vzájomne sa dopĺňajúce prostriedky, ktoré garantujú účinnú ochranu základných práv.

**24.** Okrem toho disciplinárne opatrenia nie sú dostatočné na to, aby zabezpečili dodržiavanie základných práv.

**25.** Ombudsmanka napokon berie na vedomie, že agentúra Frontex menuje na každú operáciu koordinačného dôstojníka, ktorý monitoruje vykonávanie operačného plánu a dodržiavanie kódexu správania, a preto zohráva hlavnú úlohu pri sledovaní nahlasovania vážnych incidentov. Podľa názoru ombudsmanky sa týmto neeliminuje potreba vytvoriť skutočný mechanizmus predkladania sťažností, ktorý by bol otvorený pre všetky zainteresované osoby, a to hlavne pre účastníkov operácií, ktorí sú podľa predpisov EÚ a podľa vnútroštátnych predpisov povinní predkladať správy, pre tých, na ktorých má porušovanie práv priamy vplyv, a tiež pre tých, ktorí sa o nich dozvedia a chcú podať sťažnosť vo verejnom záujme (novinári, mimovládne organizácie atď.).

**26.** Ombudsmanka tak znovu zdôraznila význam vytvorenia účinného mechanizmu predkladania sťažností v rámci agentúry Frontex.

**27.** V súlade s touto úvahou môžu podľa názoru ombudsmanky existovať logické dôvody pre dôstojníka pre základné práva na to, aby zvážil vybavovanie individuálnych sťažností na porušovanie základných práv.

**28.** Vybavovanie sťažností, ktoré sa týkajú činnosti pracovníkov členského štátu, dôstojníkom pre základné práva by malo prinajmenšom znamenať postúpenie sťažností kompetentnému orgánu členského štátu alebo národnému ombudsmanovi, ktorý dohliada na tento orgán. V tomto smere berie ombudsmanka na vedomie návrh *gréckeho ombudsmana* týkajúci sa spoločných operácií a pilotných projektov, ktoré realizuje agentúra Frontex spolu s gréckymi



orgánmi, aby sa na úrovni EÚ vypracoval mechanizmus na monitorovanie porušovania základných práv, aby bolo možné „*porušovania základných práv vyšetriť a predchádzať im*“.

**29.** Pokiaľ ide o sťažnosti na správanie sa pracovníkov agentúry Frontex, ombudsmanka pripomenula, že tímy európskej pohraničnej stráže nepozostávajú len zo zástupcov členských štátov, ale aj zo zástupcov agentúry Frontex. Hoci by ombudsmanka mohla akceptovať skutočnosť, že pracovníci agentúry Frontex nemajú kvalifikáciu na vykonávanie funkcií súvisiacich s kontrolou hraníc a sú nasadení len na to, aby koordinovali úlohy s cieľom zlepšiť spoluprácu medzi hostiteľským členským štátom a participujúcimi členskými štátmi, zastáva názor, že táto skutočnosť nezbavuje agentúru Frontex zodpovednosti za konanie jej pracovníkov pri vykonávaní ich koordinačnej úlohy.

**30.** Vo svetle predchádzajúcej analýzy ombudsmanka vypracovala pre agentúru Frontex tento návrh odporúčania:

**Agentúra Frontex by mala zvážiť podniknutie akéhokoľvek možného opatrenia na to, aby dôstojník pre základné práva mohol zvážiť vybavovanie sťažností vo vzťahu k porušovaniu základných práv v rámci všetkých činností agentúry Frontex, ktoré predkladajú osoby, na ktoré majú takéto porušenia vplyv, a tiež vo verejnom záujme.**

## Argumenty predložené ombudsmanke po návrhu odporúčania

**31.** Agentúra Frontex vo svojom podrobnom stanovisku uviedla, že zodpovedá za činnosti, ktoré vykonáva v rámci svojho mandátu, ale nemôže zodpovedať za suverénne zásahy členských štátov. Pokiaľ ide konkrétne o dôstojníka pre základné práva, agentúra Frontex uviedla, že medzi kompetencie dôstojníka pre základné práva, ktoré sú definované v nariadení, nepatrí povinnosť riešiť externé a individuálne sťažnosti, pretože dôstojník pre základné práva nemá žiadne výkonné právomoci. Namiesto toho sú v tejto oblasti kompetentné iné inštitúcie (napr. vnútroštátne súdy a súdy EÚ).

**32.** Agentúra Frontex dodala, že dôstojník pre základné práva v tejto fáze posilňuje systém vybavovania správ o incidentoch, ktoré predložili účastníci aktivít, ktoré koordinuje agentúra Frontex, a vyhodnocuje spolu s inými subjektmi agentúry Frontex údajné porušenia základných práv a zakladá archív správ o incidentoch.

**33.** Dôstojník pre základné práva využíva niekoľko externých informačných zdrojov s cieľom podporiť svoj dohľad nad základnými právami. To v praxi znamená, že doplňujúce informácie o možných porušeniach zdieľaných vo verejnom záujme sa už zohľadnili v aktivitách dôstojníka pre základné práva a oznámili sa na základe nariadenia agentúry Frontex.

**34.** Preto by sa sťažnosti, ktoré sa priamo týkajú aktivít agentúry Frontex, mohli považovať za doplňujúci zdroj informácií a mohli by byť spúšťačím mechanizmom monitorovacích aktivít.



## Hodnotenie ombudsmanky po návrhu odporúčania

**35.** Východiskom hodnotenia ombudsmanky je skutočnosť, že tak ako agentúra Frontex správne poukázala vo svojom podrobnom stanovisku, agentúra Frontex zodpovedá za aktivity v rámci svojho mandátu, ale nie za suverénne zásahy členských štátov.

**36.** Týmto teoretickým rozdelením zodpovednosti za potenciálne porušenia základných práv na hraniciach EÚ sa nespochybňuje skutočnosť, že poslaním agentúry Frontex je tiež koordinovať spoločné operácie, na ktorých sa zúčastňujú jej vlastní pracovníci a pracovníci jedného alebo viacerých členských štátov. Ombudsmanka akceptuje vyhlásenie agentúry Frontex, že na operačných aktivitách v tejto oblasti sa v skutočnosti zúčastňuje len málo jej vlastných pracovníkov. Faktom však zostáva, že na hraniciach sa zdržiava viacero prizvaných príslušníkov pohraničnej stráže, ktorých sem prideliť členské štáty a ktorí, podľa informácií ombudsmanky, majú na rukáve pásiky s nápisom Frontex [10] .

**37.** Prirodzeným a logickým záverom pre osoby, ktoré sú ovplyvnené operáciou agentúry Frontex, je to, že dôstojník, ktorý má na rukáve takýto pásik, koná pod vedením agentúry Frontex. Osoby, ktoré sú ovplyvnené operáciou agentúry Frontex, sú zvyčajne pod stresom a sú zraniteľné, preto sa od nich nedá očakávať, aby preskúmali to, čo je nepochybne zložitým rozdelením zodpovednosti. Z toho logicky vyplýva, že tieto osoby by považovali agentúru Frontex za prvé miesto, kde by mohli predložiť sťažnosti na porušovanie ich základných práv.

**38.** Berúc do úvahy rozdelenie zodpovednosti uvedené v podrobnom stanovisku agentúry Frontex, je možné predvídať nasledujúce scenáre predkladania sťažností: i) sťažnosti na správanie sa pracovníkov agentúry Frontex, za ktoré musí agentúra Frontex niesť zodpovednosť [11] ; ii) sťažnosti na dôstojníkov, ktorí nie sú pracovníkmi agentúry Frontex, vrátane prizvaných príslušníkov pohraničnej stráže, ktorí konajú pod vedením príslušných členských štátov a ktorí nosia na rukáve pásik s nápisom Frontex; iii) sťažnosti na organizáciu, vykonanie a následky spoločnej operácie, ktoré sa netýkajú správania konkrétnych osôb.

**39.** Je jasné, že pokiaľ ide o podstatu, agentúra Frontex by sa mala zaoberať prvou kategóriou prípadov. Pokiaľ ide o druhú kategóriu, agentúra Frontex by sa nemohla zaoberať podstatou. Ale sťažovateľom by mala pomáhať tým, že ich sťažnosti rýchlo postúpi kompetentnému orgánu dotknutého členského štátu (členských štátov), ako napríklad ombudsmanovi. Pokiaľ ide o tretiu kategóriu, primeraná reakcia zo strany agentúry Frontex bude závisieť od konkrétnej sťažnosti. V každom prípade je agentúra Frontex v lepšej pozícii než potenciálny sťažovateľ pri identifikácii orgánu, ktorý je zodpovedný za reakciu na podstatu sťažnosti. V tejto súvislosti ombudsmanka poznamenáva, že agentúra Frontex sa vo svojom podrobnom stanovisku k návrhu odporúčania zaviazala presadzovať rýchle spracovanie potenciálnych sťažností, ktoré predkladajú migranti jednotlivým orgánom členských štátov počas spoločných operácií.

**40.** Agentúra Frontex vo svojom podrobnom stanovisku poukázala na svoj systém ohlasovania incidentov a uviedla, že prijaté sťažnosti je možné považovať za zdroj informácií, ktoré by mohli predstavovať spúšťačiaci mechanizmus monitorovacích aktivít. Agentúra Frontex okrem toho



poukázala na možnosť uvalenia disciplinárnych sankcií. Ombudsmanka opätovne zdôrazňuje, že v súlade s úvahami obsiahnutými v návrhu odporúčania (pozri odseky 29 – 30 vyššie) by sa tieto mechanizmy mali považovať za doplnujúce mechanizmy vo vzťahu k mechanizmu predkladania sťažností, a nie za jeho náhradu.

**41.** Pravdou je, ako uviedla agentúra Frontex, že iné inštitúcie, ako napríklad súdy EÚ a vnútroštátne súdy, sú alebo by mohli byť kompetentné, aby sa zaoberali sťažnosťami. Ombudsmanka si však vie len veľmi ťažko predstaviť, ako by sa práva osôb, ktorých sa obyčajne týkajú operácie agentúry Frontex, vrátane zadržaných migrantov, mohli uplatniť prostredníctvom súdnych konaní s ohľadom na čas, právne zastúpenie a náklady zvyčajne spojené s takýmito konaniami a tiež s ohľadom na pravidlá konania.

**42.** Je pravdou aj to, že európska ombudsmanka má právomoc zaoberať sa sťažnosťami na agentúru Frontex aj vtedy, keď sťažnosť predloží osoba, ktorá nie je občanom alebo rezidentom EÚ. Ombudsmanka vtedy môže využiť právomoc vlastného podnetu.

**43.** Faktom však zostáva, že agentúra Frontex by bola logickým prvým miestom na predkladanie sťažností. Na základe jednotného názoru ombudsmanky by každá inštitúcia, ktorá často prichádza do styku s ľuďmi, ktorí majú dôvod na to, aby podali sťažnosť, mala zabezpečiť mechanizmus predkladania sťažností v prvej línii, prostredníctvom ktorého by sa ich problémy dali rýchlo spracovať a vyriešiť ešte predtým, než by, v prípade neúspešného rozhodnutia, bolo potrebné sa obrátiť na mechanizmy odškodnenia, ako je napríklad ombudsman alebo súdy.

**44.** V tejto súvislosti sa možno odvolať na Európsku investičnú banku (EIB), ktorá s podporou Európskeho parlamentu súhlasila s tým, že zavedie mechanizmus predkladania sťažností v prvej línii pre osoby, ktoré sú ovplyvnené projektmi financovanými Európskou investičnou bankou. Táto dohoda, ktorú obsahuje memorandum o porozumení medzi touto bankou a európskou ombudsmankou, funguje dobre a v rámci medzinárodnej rozvojovej komunity zlepšila reputáciu banky a Únie. Ak by agentúra Frontex tiež súhlasila so zavedením mechanizmu predkladania sťažností v prvej línii, bolo by to nielen účinné, ale bolo by to aj v záujme dobrého mena Európskej únie v oblasti základných práv.

**45.** Ombudsmanka je toho názoru, že s ohľadom na svoju úlohu a funkcie by dôstojníčka pre základné práva mohla byť prirodzeným adresátom sťažností, ktoré sa predkladajú agentúre Frontex.

**46.** V tejto súvislosti ombudsmanka berie na vedomie názor agentúry Frontex, že vybavovanie sťažností nie je súčasťou kompetencií dôstojníka pre základné práva, tak ako sú definované v nariadení. Ombudsmanka pokladá takýto postoj za prekvapujúci, keďže článok 26a ods. 3 nariadenia, okrem toho, že sa v ňom uvádza, že bude predkladať pravidelné správy a prispievať k mechanizmu monitorovania základných práv, nehovorí nič o funkciách a povinnostiach dôstojníka pre základné práva. V skutočnosti sa zdá, že povinnosti dôstojníka pre základné práva sú definované prostredníctvom príslušného oznamu o voľnom pracovnom mieste, ktorý uverejnila agentúra Frontex v apríli 2012.



47. Ombudsmanka zastáva názor, že rozsiahly mandát dôstojníka pre základné práva obsiahnutý v článku 26a ods. 3 nariadenia agentúry Frontex by jej umožnil udeliť dôstojníkovi pre základné práva právomoc zaoberať sa jednotlivými sťažnosťami.

48. Skutočnosť, že dôstojník pre základné práva „nemá výkonné právomoci ako také“, určite nebráni tomu, aby sťažnosti vybavoval. V skutočnosti úlohy a povinnosti dôstojníka pre základné práva, tak ako sú opísané v ozname o voľnom pracovnom mieste, majú blízko k tomu, aby sa dôstojníkovi pre základné práva udelili právomoci potrebné na vybavovanie sťažností. V ozname o voľnom pracovnom mieste sa uvádza, že dôstojník pre základné práva by okrem iného mal identifikovať nápravné opatrenia zamerané na možné incidenty v oblasti základných práv a prispievať k iným otázkam v oblasti základných práv v agentúre Frontex.

49. Ombudsmanka tiež berie na vedomie skutočnosť, že kompetencie a kvalifikácia dôstojníčky pre základné práva by jej poskytli nástroj na účinné vybavovanie sťažností.

50. Nakoniec ombudsmanka zdôrazňuje skutočnosť, že skúsenosti z mechanizmu podávania sťažností, ktorý zaviedla Európska investičná banka, by boli pre agentúru Frontex hodnotným zdrojom inšpirácie. Ombudsmanka sa skontaktovala s príslušnými službami EIB, ktoré sú v tomto ohľade pripravené poskytnúť pomoc a rady. Ombudsmanka je pripravená ponúknuť aj spoluprácu svojich vlastných útvarov a tiež využiť spoľahlivé kanály spolupráce v rámci európskej siete ombudsmanov, ktorá pozostáva z ombudsmanov a podobných orgánov v 28 členských štátoch a mimo nich.

51. Vo svetle uvedených skutočností ombudsmanka zastáva názor, že na to, aby si agentúra Frontex mohla plniť svoje úlohy v oblasti základných práv v súlade so zásadami dobrej správy, by mala vypracovať mechanizmus podávania sťažností. Touto úlohou by sa mohol poveriť dôstojník pre základné práva, ktorému by sa mali poskytnúť potrebné zdroje. Berúc do úvahy význam tejto otázky pre ľudí, ktorí sú ovplyvnení operáciami, ktoré koordinuje agentúra Frontex, ombudsmanka v tejto súvislosti požaduje pomoc Parlamentu.

## Odporúčanie ombudsmanky

Ombudsmanka preto predkladá agentúre Frontex toto odporúčanie:

**Agentúra Frontex by mala vypracovať mechanizmus na vybavovanie sťažností na porušovanie základných práv vo všetkých spoločných operáciách označených agentúrou Frontex. Tento mechanizmus by mal prijímať sťažnosti od osôb, ktoré tvrdia, že boli poškodené ako jednotlivci, alebo ktoré sa sťažujú vo verejnom záujme. Touto úlohou by mohol byť poverený dôstojník pre základné práva, ktorému by sa mali poskytnúť potrebné zdroje.**

Európsky parlament by mohol zvážiť prijatie príslušného uznesenia.



Emily O'Reilly

V Štrasburgu dňa 07/11/2013

[1] FRONTEX (Európska agentúra pre riadenie operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach členských štátov Európskej únie) bola založená v roku 2004.

[2] Nariadenie (ES) č. 1168/2011.

[3] Návrh odporúčania ombudsmana v rámci tohto vyšetrovania je k dispozícii tu:  
<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/49848/html.bookmark>  
[Prepojenie]

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

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

[6] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1168/2011 z 25. októbra 2011, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie Rady (ES) č. 2007/2004 o zriadení Európskej agentúry pre riadenie operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach členských štátov Európskej únie, Ú. v. EÚ 2011 L 304, s. 1.

[7] V článku 26a nariadenia sa uvádza:

*„1. Agentúra vypracuje a ďalej rozvíja a vykonáva svoju stratégiu pre základné práva. Agentúra zriadi účinný mechanizmus na monitorovanie dodržiavania základných práv vo všetkých činnostiach agentúry.*

*2. Agentúra zriadi konzultačné fórum na pomoc výkonnému riaditeľovi a riadiacej rade v otázkach základných práv. Agentúra pozve Európsky podporný úrad pre azyl, Agentúru pre základné práva, vysokého komisára OSN pre utečencov a iné príslušné organizácie na účasť na konzultačnom fóre. Na návrh výkonného riaditeľa riadiaca rada rozhodne o zložení a pracovných metódach konzultačného fóra a o podrobnostiach predkladania informácií konzultačnému fóru.*

*S konzultačným fórom sa konzultuje o ďalšom vývoji a uplatňovaní stratégie pre základné práva, kódexu správania a spoločného základného študijného programu.*

*Konzultačné fórum vypracúva výročnú správu o svojej činnosti. Táto správa sa sprístupňuje verejnosti.*

*3. Riadiaca rada vymenuje dôstojníka pre základné práva, ktorý musí mať potrebnú kvalifikáciu*



*a skúsenosti v oblasti základných práv. Svoju činnosť dôstojníka pre základné práva vykonáva nezávisle a zodpovedá priamo riadiacej rade a konzultačnému fóru. Pravidelne podáva správy a prispieva k mechanizmu monitorovania základných práv.”*

[8] Po získaní súhlasu prispievateľov boli príspevky sprístupnené na webovej stránke ombudsmana.

[9] Podľa tlačovej správy uverejnenej na webovej stránke agentúry Frontex vymenovali Inmaculadu Arnaezovú Fernandezovú za prvú dôstojníčku pre základné práva 27. septembra 2012. Pozri <http://www.frontex.europa.eu/news/management-board-designates-fundamental-rights-officer-8IK8lm> [Prepojenie].

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

[11] Článok 41 ods. 3 Charty základných práv.