



---

*Dokument z posiedzenia*

---

**A8-0343/2015**

26.11.2015

## **SPRAWOZDANIE**

dotyczące sprawozdania specjalnego Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie dochodzenia z własnej inicjatywy OI/5/2012/BEH-MHZ dotyczącego Fronteksu  
(2014/2215(INI))

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych  
Komisja Petycji

Sprawozdawczyni: Roberta Metsola, Ska Keller

(Wspólne posiedzenia komisji – art. 55 Regulaminu)

## SPIS TREŚCI

	<b>Strona</b>
PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO .....	3
ZAŁĄCZNIK: PISMO PODKOMISJI PRAW CZŁOWIEKA.....	14
WYNIK GŁOSOWANIA KOŃCOWEGO W KOMISJI PRZEDMIOTOWO WŁAŚCIWEJ .....	16
GŁOSOWANIE KOŃCOWE W KOMISJI PRZEDMIOTOWO WŁAŚCIWEJ W FORMIE GŁOSOWANIA IMIENNEGO .....	17

## PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

**dotyczącej sprawozdania specjalnego Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie dochodzenia z własnej inicjatywy OI/5/2012/BEH-MHZ dotyczącego Fronteksu (2014/2215(INI))**

*Parlament Europejski,*

uwzględniając sprawozdanie specjalne Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 7 listopada 2013 r. w sprawie dochodzenia z własnej inicjatywy OI/5/2012/BEH-MHZ dotyczącego Fronteksu,

- uwzględniając art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej,
- uwzględniając art. 67 ust. 1, art. 72, art. 228 ust. 1 akapit drugi i art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności art. 41 (Prawo do dobrej administracji) i art. 47 (Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu),
- uwzględniając decyzję 94/262/EWWiS, WE, Euratom Parlamentu Europejskiego z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich, a w szczególności jej art. 3 ust. 7,
- uwzględniając rezolucję nr 1932(2013) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy zatytułowaną „Frontex: odpowiedzialność za przestrzeganie praw człowieka”,
- uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (rozporządzenie w sprawie agencji Frontex),
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 25 października 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej,
- uwzględniając komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady zatytułowany „Plan działania UE w zakresie powrotów” (COM(2015)0453),
- uwzględniając kodeks postępowania Fronteksu w dziedzinie wspólnych działań dotyczących powrotów koordynowanych przez Frontex,
- uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej z dnia 15 października 2015 r., w szczególności pkt 2 lit. n),
- uwzględniając Konwencję ONZ z 1951 r. dotyczącą statusu uchodźców (konwencja genewska) oraz protokół nowojorski z 1967 r. dotyczący statusu uchodźców,

- uwzględniając art. 220 ust. 2 zdanie pierwsze Regulaminu,
  - uwzględniając wspólne posiedzenia Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Petycji zgodnie z art. 55 Regulaminu,
  - uwzględniając sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Petycji (A8-0343/2015),
- A. mając na uwadze, że rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 z dnia 25 października 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie agencji Frontex”) zobowiązuje Agencję do dbania o pełne poszanowanie praw podstawowych oraz praw migrantów, uchodźców i osób ubiegających się o azyl;
- B. mając na uwadze, że Frontex, podobnie jak każda inna instytucja, organ, urząd lub agencja UE, musi w swojej działalności przestrzegać Karty praw podstawowych oraz mając na uwadze, że obowiązek ten znalazł odzwierciedlenie w art. 263 TFUE, zgodnie z którym „akty tworzące organy i jednostki organizacyjne Unii mogą przewidywać wymogi i warunki szczególne dotyczące skarg wniesionych przez osoby fizyczne lub prawne na akty tych organów lub jednostek organizacyjnych zmierzające do wywarcia skutków prawnych wobec tych osób”;
- C. mając na uwadze, że nawet dziś działań koordynacyjnych Fronteksu nie można oddzielić od działań państwa członkowskiego koordynowanych przez tę agencję, w związku z czym Frontex (a tym samym UE za jego pośrednictwem) może również mieć bezpośredni lub pośredni wpływ na prawa poszczególnych osób, a jego działania mogą skutkować powstaniem odpowiedzialności pozaumownej UE (zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie T-341/07, Sison III); mając na uwadze, że tego rodzaju odpowiedzialności nie można uniknąć tylko dlatego, że istnieją uzgodnienia administracyjne z państwami członkowskimi zaangażowanymi w operację koordynowaną przez Frontex, w sytuacji gdy tego rodzaju uzgodnienia mają wpływ na prawa podstawowe;
- D. mając na uwadze, że Unia ma przystąpić do europejskiej Konwencji Rady Europy o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności;
- E. mając na uwadze, że w art. 26a rozporządzenia w sprawie agencji Frontex określono strategię w zakresie praw podstawowych i zobowiązano Agencję do opracowania, rozwijania i wdrażania tej strategii, ustanowienia Forum Konsultacyjnego oraz mianowania urzędnika ds. praw podstawowych;
- F. mając na uwadze, że w art. 5 lit. a) kodeksu postępowania dla wszystkich osób biorących udział w działaniach Fronteksu podkreślono, że uczestnicy działań Fronteksu powinni przyczyniać się m.in. do upowszechniania wśród osób ubiegających się o ochronę międzynarodową informacji na temat praw i procedur;
- G. mając na uwadze, że art. 9 rozporządzenia nr 863/2007 stanowi, że podczas wykonywania zadań z zakresu monitorowania i nadzoru członkowie zespołów

zobowiązani są przestrzegać przepisów prawa wspólnotowego i prawa krajowego przyjmującego państwa członkowskiego;

- H. mając na uwadze, że w 2012 r. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich wszczął dochodzenie z własnej inicjatywy dotyczące realizacji przez agencję Frontex spoczywających na niej obowiązków w zakresie praw podstawowych;
- I. mając na uwadze, że w projekcie zaleceń Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich przewidziano m.in. wprowadzenie mechanizmu składania i rozpatrywania skarg indywidualnych;
- J. mając na uwadze, że Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich sporządził także sprawozdanie specjalne, w którym domaga się wprowadzenia mechanizmu składania i rozpatrywania skarg indywidualnych;
- K. mając na uwadze, że zgodnie z art. 220 ust. 2 Regulaminu Parlamentu Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich ma obowiązek informować Parlament o przypadkach niewłaściwego administrowania, a komisja przedmiotowo właściwa może sporządzić sprawozdanie dotyczące tych przypadków;
- L. mając na uwadze, że agencji Frontex powierzono zadanie zapewniania skutecznego wdrażania wspólnych przepisów w zakresie standardów i procedur kontroli granic zewnętrznych i nadzoru nad nimi w kontekście praw podstawowych poprzez ścisłą koordynację współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi oraz mając na uwadze, że działania te wywierają wyraźne skutki w kontekście praw człowieka, którymi Frontex i UE nie zajęły się w odpowiedni sposób;
- M. mając na uwadze, że Frontex nawiązuje również współpracę operacyjną z państwami spoza UE, która stanowi integralną część jego misji, w kluczowych obszarach takich jak wymiana informacji, analiza ryzyka, szkolenia, działalność badawczo-rozwojowa, wspólne operacje (w tym wspólne działania dotyczące powrotów) oraz projekty pilotażowe;
- N. mając na uwadze, że zgodnie z art. 14 ust. 1 rozporządzenia w sprawie agencji Frontex Agencja i państwa członkowskie muszą przestrzegać norm i standardów co najmniej równoważnych normom i standardom ustanowionym w ustawodawstwie Unii, także wtedy, gdy współpraca z państwami trzecimi ma miejsce na terytorium tych państw;
- O. mając na uwadze, że współpraca operacyjna agencji Frontex z właściwymi organami państw partnerskich prowadzona jest w oparciu o porozumienia robocze, które nie są prawnie wiążące i nie wchodzą w zakres prawa międzynarodowego, a realizacji tych porozumień w praktyce nie można uważać za wykonanie zobowiązań międzynarodowych przez Frontex i UE; mając na uwadze, że sytuacja ta stanowi aspekt przyczyniający się do braku pewności prawa, który może być postrzegany jako stojący w sprzeczności ze spoczywającymi na Fronteksie obowiązkami w zakresie praw człowieka;
- P. mając na uwadze, że Frontex i państwa członkowskie ponoszą wspólną, lecz odmienną odpowiedzialność za działania funkcjonariuszy biorących udział w prowadzonych przez Frontex operacjach i projektach pilotażowych;

- Q. mając na uwadze, że w świetle wzrostu kompetencji agencji Frontex od czasu jej powstania Agencja powinna ponosić odpowiedzialność jako główny podmiot zaangażowany w proces zarządzania granicami, w tym w przypadku zarzutów dotyczących naruszenia praw podstawowych;
- R. mając na uwadze, że większość uczestników operacji Fronteksu stanowią zaproszeni funkcjonariusze oddelegowani przez państwa członkowskie inne niż państwo, w którym prowadzona jest operacja Fronteksu, w celu wsparcia tej operacji;
- S. mając na uwadze, że zgodnie z art. 2a rozporządzenia w sprawie agencji Frontex kodeks postępowania ma zastosowanie do wszystkich osób uczestniczących w działaniach Agencji;
- T. mając na uwadze, że zgodnie z art. 10 ust. 3 rozporządzenia w sprawie agencji Frontex zaproszeni funkcjonariusze biorący udział w misjach Fronteksu mogą wykonywać zadania i korzystać z uprawnień jedynie na polecenie i, co do zasady, w obecności funkcjonariuszy straży granicznej przyjmującego państwa członkowskiego;
- U. mając na uwadze, że stosowanie różnego umundurowania wraz z insygniami agencji Frontex podczas prowadzonych przez tę agencję operacji utrudnia pokrzywdzonym ustalenie, pod czym zwierzchnictwem znajduje się dany funkcjonariusz, a w rezultacie – do kogo należy złożyć skargę: do agencji Frontex, czy też bezpośrednio do danego państwa członkowskiego;
- V. mając na uwadze, że zgodnie z art. 3 ust. 1a rozporządzenia w sprawie agencji Frontex Agencja nie posiada władzy wykonawczej w państwach członkowskich oraz nie posiada uprawnień do nakładania sankcji na państwa członkowskie lub na ich funkcjonariuszy;
- W. mając na uwadze, że plany operacyjne wspólnych operacji Fronteksu są prawnie wiążące oraz – zgodnie z art. 3a ust. 1 rozporządzenia w sprawie agencji Frontex – muszą zostać uzgodnione przez dyrektora wykonawczego Fronteksu i przyjmujące państwo członkowskie, w porozumieniu z uczestniczącymi państwami członkowskimi;
- X. mając na uwadze, że Frontex ustanowił już system zgłaszania zdarzeń, w którego funkcjonowanie zaangażowany jest pion ds. operacji Fronteksu, dział prawny Fronteksu oraz urzędnik Fronteksu ds. praw podstawowych, a ostateczne decyzje podejmuje dyrektor wykonawczy Fronteksu; mając na uwadze, że w ramach tego systemu rozpatruje się skargi wewnętrzne, które wpływają od pracowników Fronteksu oraz zaproszonych funkcjonariuszy, a zatem system ten nie umożliwia rozpatrywania bezpośrednich skarg osób wysuwających zarzuty naruszenia ich praw podstawowych;
- Y. mając na uwadze, że mechanizmy składania i rozpatrywania skarg indywidualnych istnieją już na poziomie europejskim w strukturach Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej i europejskiej sieci rzeczników praw obywatelskich; mając na uwadze, że Frontex jest agencją operacyjną, która różni się charakterem od wyżej wymienionych organizacji;
- Z. mając na uwadze, że Komisja zobowiązała się dokonać przeglądu funkcjonowania agencji Frontex w nieodległej przyszłości;

## **Dlaczego Frontex powinien stworzyć mechanizm składania i rozpatrywania skarg indywidualnych**

1. z zadowoleniem przyjmuje sprawozdanie specjalne Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich sporządzone w ramach dochodzenia z własnej inicjatywy dotyczącego Fronteksu; popiera podejmowane przez Frontex działania mające na celu zastosowanie się do 12 spośród 13 zaleceń Rzecznika; docenia podejmowane obecnie przez agencję Frontex starania w celu zapewnienia skuteczniejszego przestrzegania praw podstawowych, których przejawem jest m.in. wprowadzenie systemu zgłaszania zdarzeń, a także opracowanie kodeksów postępowania, utworzenie Forum Konsultacyjnego ds. praw podstawowych oraz utworzenie stanowiska urzędnika ds. praw podstawowych;
2. popiera sformułowane przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich zalecenie, by Frontex rozpatrywał indywidualne skargi dotyczące naruszeń praw podstawowych, do których dochodzi w trakcie jego operacji, oraz zapewnił w tym celu odpowiednie wsparcie administracyjne; wzywa Frontex do utworzenia odpowiedniego mechanizmu składania i rozpatrywania skarg, w tym w ramach swoich porozumień roboczych zawieranych z właściwymi organami państw trzecich;
3. wyraża głębokie zaniepokojenie próżnią prawną, która otacza udział funkcjonariuszy z państw trzecich we wspólnych działaniach dotyczących powrotów, na co zwrócił uwagę Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim sprawozdaniu, a także brakiem odpowiedzialności, który zaistniałby w przypadkach naruszeń praw człowieka z udziałem funkcjonariuszy z państw trzecich;
4. jest przekonany, że wobec coraz liczniejszych wyzwań humanitarnych i prawnych na zewnętrznych granicach UE oraz wzmocnienia operacji Fronteksu, istnieje potrzeba stworzenia mechanizmu umożliwiającego rozpatrywanie indywidualnych skarg dotyczących zarzutów naruszenia praw podstawowych, do którego dochodzi w trakcie operacji Fronteksu lub w ramach współpracy z państwami trzecimi, który stałby się tym samym organem pierwszej instancji odpowiedzialnym za rozpatrywanie skarg;
5. wyraża przekonanie, że utworzenie mechanizmu składania i rozpatrywania skarg indywidualnych zapewni pokrzywdzonym możliwość egzekwowania przysługującego im prawa do skutecznego środka odwoławczego w przypadku naruszenia ich praw podstawowych; uznaje, że wprowadzenie takiego mechanizmu składania i rozpatrywania skarg przyczyniłoby się do zwiększenia przejrzystości i większego poszanowania praw podstawowego w kontekście porozumień roboczych Fronteksu, gdyż zarówno Frontex, jak i instytucje UE byłyby bardziej świadome potencjalnych naruszeń praw podstawowych, które w innym przypadku mogłyby nie zostać wykryte, zgłoszone i zbadane; podkreśla, że ten brak przejrzystości w szczególności dotyczy porozumień roboczych Fronteksu, nad którymi Parlament nie może sprawować demokratycznej kontroli, ponieważ nie istnieje obowiązek przeprowadzania konsultacji dotyczących tych porozumień, zanim zostaną one sformułowane, przy czym Parlamentu nie informuje się nawet o trybie ich realizacji w praktyce;
6. zauważa, że z rozporządzenia w sprawie agencji Frontex zdają się nie wynikać żadne przeszkody prawne uniemożliwiające wprowadzenie mechanizmu składania i rozpatrywania skarg indywidualnych oraz że mechanizm ten wchodziłby nawet w

zakres przepisów art. 26a ust. 3 rozporządzenia w sprawie agencji Frontex, które stanowią, że urzędnik ds. praw podstawowych powinien wносить wkład w mechanizm monitorowania praw podstawowych; zauważa, że mechanizm ten byłby zgodny z unijnym prawem i zasadą dobrej administracji i przyczyniłby się do jeszcze skuteczniejszej realizacji przyjętej przez Agencję strategii w zakresie praw podstawowych; uważa, że należy zwiększyć zdolność Fronteksu do radzenia sobie z ewentualnymi naruszeniami praw podstawowych w kontekście rozszerzania roli Agencji na gruncie prawa unijnego, zwłaszcza jej uczestnictwa w pracach zespołów wsparcia zarządzania migracją działających w hotspotach oraz jej współpracy operacyjnej z właściwymi organami państw partnerskich prowadzonej w oparciu o porozumienia robocze;

7. uważa, że rola koordynatora, jaką pełni Frontex, nie powinna ograniczać odpowiedzialności tej agencji w świetle międzynarodowego i unijnego prawa, zwłaszcza w kontekście zapewnienia poszanowania i ochrony praw podstawowych migrantów i osób ubiegających się o azyl; przypomina, że wdrażając unijne prawo, wszystkie agencje Unii i państwa członkowskie mają obowiązek przestrzegać postanowień Karty praw podstawowych;

### **Struktura mechanizmu składania i rozpatrywania skarg indywidualnych**

8. uważa, że uzasadnione jest przekonanie, że za działania osób zaangażowanych w operacje Fronteksu odpowiada ta agencja, a w szerszym ujęciu – Unia Europejska; podkreśla, że stosunki prawne oraz dzielenie przez Frontex swych odrębnych obowiązków z państwami członkowskimi nie powinny osłabiać ochrony praw podstawowych ani poszanowania tych prawa podczas wspólnych operacji; przypomina, że Frontex nie posiada uprawnień do nakładania sankcji na państwa członkowskie ani na ich urzędników; uważa, że w związku z tym należytą uwagę należy poświęcić kwestii uprawnień Fronteksu oraz uprawnień państw członkowskich;
9. podkreśla zapotrzebowanie na oficjalną strukturę centralną w obrębie Fronteksu, która zajmowałaby się rozpatrywaniem skarg indywidualnych; zaleca, by urzędnikowi ds. praw podstawowych w agencji Frontex powierzono główną rolę w procesie rozpatrywania skarg; uważa, że urząd powinien w szczególności obiektywnie sprawdzać dopuszczalność skarg, segregować je i przekazywać właściwym organom, a także sumiennie podejmować w stosunku do nich działania następcze;
10. z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Frontex wprowadził już szczegółową procedurę rozpatrywania dokonywanych przez swych pracowników oraz zaproszonych funkcjonariuszy wewnętrznych zgłoszeń dotyczących przypadków poważnego łamania praw podstawowych; zwraca uwagę, że procedurę tę stosuje się już w przypadku rozpatrywania skarg osób trzecich niezwiązanych bezpośrednio z działalnością Fronteksu oraz zaleca dalszą rozbudowę tej procedury z myślą o stworzeniu pełnego i dostępnego mechanizmu składania i rozpatrywania skarg indywidualnych; podkreśla, że Frontex powinien dołożyć starań, by mechanizm ten opierał się na kryteriach dostępności, niezależności, skuteczności i przejrzystości;

### **Składanie skarg i ich dopuszczalność**

11. jest zdania, że osoby, które czują się poszkodowane przez funkcjonariuszy straży



granicznej noszących insygnia Fronteksu, powinny mieć prawo składania skarg; nalega, by Frontex zagwarantował pełną poufność i nie ujawniał tożsamości skarżących osobom trzecim bez ich zgody, chyba że zostanie do tego prawnie zobowiązany na podstawie decyzji sądu; uważa również, że Frontex powinien dbać o to, by podejmowano wszelkie starania w celu uniknięcia wszelkiego konfliktu interesów podczas rozpatrywania skarg;

12. przyznaje, że potrzebne są zabezpieczenia uniemożliwiające nadużywanie mechanizmu składania i rozpatrywania skarg; zaleca zatem nieprzyjmowanie skarg anonimowych; podkreśla jednak, że nie wyklucza to możliwości składania skarg przez osoby trzecie działające w dobrej wierze w interesie skarżącego, który może pragnąć nie ujawniać swojej tożsamości; sugeruje ponadto, aby przyjmowano wyłącznie skargi dotyczące przypadków naruszania praw podstawowych podlegających ochronie na mocy unijnego prawa; jest zdania, że nie powinno to uniemożliwiać Fronteksowi uwzględniania zarzutów naruszenie praw podstawowych pochodzących z innych źródeł, w tym ze sprawozdań ogólnych przygotowywanych przez organizacje pozarządowe, organizacje międzynarodowe i inne zainteresowane podmioty, które nie są objęte procedurą składania skarg; podkreśla potrzebę istnienia jednoznacznych kryteriów dopuszczalności skarg i zaleca opracowanie standardowego formularza skargi, w którym trzeba będzie podać szczegółowe informacje takie jak data i miejsce zdarzenia, gdyż ułatwi to podjęcie decyzji o dopuszczalności skargi; zaleca, by kryteria i standardowy formularz opracowano we współpracy z Forum Konsultacyjnym;
13. podkreśla, że formularz ten powinien być dostępny w językach, które migranci i osoby ubiegające się o azyl rozumieją lub których znajomości można od nich zasadnie oczekiwać, oraz że powinien on zawierać wszystkie niezbędne informacje dotyczące sposobu złożenia skargi, w tym praktyczne wskazówki sformułowane w zrozumiałym sposób; przypomina, że rozporządzenie w sprawie agencji Frontex (rozporządzenie nr 656/2014) przewiduje już dostępność na lądzie tłumaczy ustnych, radców prawnych i innych właściwych ekspertów; zaleca wprowadzenie możliwości złożenia ustnej skargi u osoby noszącej insygnia Fronteksu, którą to skargę zaangażowany funkcjonariusz powinien należycie zapisać; nalega, by Frontex udostępnił formularz skargi zarówno w formie elektronicznej dostępnym z poziomu smartfona na swojej stronie internetowej, jak i w formie fizycznej, do pobrania w ośrodkach kontroli w państwach członkowskich, a także od pracowników Fronteksu oraz zaproszonych funkcjonariuszy uczestniczących w operacjach Fronteksu;
14. zaleca, by Frontex określił rozsądny termin składania skarg i zapewnił możliwość ich składania po zakończeniu operacji Fronteksu; uważa, że kwestia ta ma szczególne znaczenie, jeżeli chodzi o operacje powrotowe; zaleca, by państwa członkowskie rozpatrywały skargi w rozsądnym terminie zgodnie z krajowymi przepisami procesowymi;

### **Skargi dotyczące zaproszonych funkcjonariuszy**

15. przyjmuje do wiadomości, że potencjalne skargi mogą odnosić się do zachowania zaproszonych funkcjonariuszy, którzy działają pod zwierzchnictwem konkretnego państwa członkowskiego, jednak noszą insygnia Fronteksu; zauważa, że wykonując swoje zadania, funkcjonariusze ci noszą własne krajowe mundury, na których

- niekoniecznie wyeksponowane jest ich nazwisko lub numer identyfikacyjny; zauważa, że chociaż zaproszeni funkcjonariusze mają obowiązek posiadania przy sobie dokumentu akredytacyjnego, konieczność proszenia funkcjonariusza o okazanie dokumentu identyfikacyjnego może stanowić przeszkodę w złożeniu przeciwko niemu skargi; zaleca, by każda osoba działająca pod egidą Fronteksu i nosząca jego insygnia miała umieszczone w widocznym miejscu na swoim mundurze swoje nazwisko lub numer identyfikacyjny;
16. przypomina, że Frontex nie posiada uprawnień do podejmowania środków dyscyplinarnych wobec osób innych niż członkowie jego personelu oraz że na mocy art. 3 ust. 1a rozporządzenia w sprawie agencji Frontex podejmowanie środków dyscyplinarnych należy do wyłącznych kompetencji macierzystego państwa członkowskiego;
  17. zaznacza, że poszczególne państwa członkowskie rozpatrują skargi wobec zaproszonych funkcjonariuszy w bardzo odmienny sposób; wyraża zaniepokojenie faktem, że zarzuty dotyczące naruszania praw podstawowych mogą nie być skutecznie rozpatrywane przez niektóre państwa członkowskie; wzywa Frontex oraz państwa członkowskie do bliskiej współpracy ze sobą oraz wymiany najlepszych praktyk, aby zagwarantować podjęcie właściwych działań następczych w stosunku do skarg przeciw zaproszonym funkcjonariuszom;
  18. zaleca, by urzędnik ds. praw podstawowych przekazywał skargi na zaproszonych funkcjonariuszy za pośrednictwem dokładnie zdefiniowanego systemu odsyłania skarg do właściwych organów państwowych; zaleca, by w systemie tym przewidziano mechanizm odwoławczy, w przypadku gdy skargę uznano za niedopuszczalną lub ją odrzucono; uważa, że ważne jest zaangażowanie w ten proces krajowych rzeczników praw obywatelskich lub wszelkich innych odnośnych organów właściwych w sprawach praw podstawowych, które są uprawnione do prowadzenie postępowań wobec władz i urzędników krajowych, jako że urzędnik ds. praw podstawowych nie posiada takich uprawnień; podkreśla konieczność współpracy Fronteksu z krajowymi organami odpowiedzialnymi za przestrzeganie praw człowieka, a także z krajowymi służbami ochrony granic;
  19. zaleca prowadzenie obowiązkowych szkoleń uwzględniających aspekt płci dla personelu Fronteksu oraz dla zaproszonych funkcjonariuszy, zanim wezmą udział w operacji Fronteksu, zwłaszcza w celu podniesienia świadomości kwestii przemocy ze względu na płeć i słabej pozycji migrantek;
  20. jest zdania, że w stosownych przypadkach urzędnik ds. praw podstawowych powinien – w bliskiej współpracy z odnośnym pionem operacyjnym Fronteksu – mieć swój udział w postępowaniach prowadzonych przez organy krajowe, przekazując im dalsze informacje;
  21. podkreśla, że Frontex powinien uważnie monitorować rozpatrywanie skarg, domagając się formalnie informacji zwrotnych od poszczególnych państw członkowskich oraz w razie konieczności, przesyłając pisemne ostrzeżenie, w którym przypomina o ewentualnych działaniach, które może podjąć w przypadku nieotrzymania odpowiedzi na swoje pismo; przypomina, że Frontex ma prawo otrzymywać informacje na temat

przypadków naruszania praw podstawowych przez zaproszonych funkcjonariuszy w kontekście swego obowiązku nadzoru nad przestrzeganiem praw podstawowych we wszystkich prowadzonych przez siebie działaniach; zaleca, by Frontex ściśle współpracował nie tylko z krajowymi służbami ochrony granic, lecz także przede wszystkim z krajowymi organami odpowiedzialnymi za przestrzeganie praw człowieka;

22. zaleca, by w przypadku niewszczęcia przez Frontex dalszego postępowania, skarżący otrzymywał uzasadnienie tej decyzji wydane przez urzędnika ds. praw podstawowych, w tym dane kontaktowe odpowiedzialnego organu krajowego;
23. przypomina, że do oddelegowanych zaproszonych funkcjonariuszy oraz oddelegowanych ekspertów krajowych może mieć zastosowanie procedura dyscyplinarna Fronteksu, jeżeli wyrazi na to zgodę dane państwo członkowskie; przypomina, że Frontex może zwrócić się do państwa członkowskiego o natychmiastowe wycofanie zaproszonego funkcjonariusza lub oddelegowanego eksperta krajowego z danego działania Fronteksu, jeżeli dane państwo członkowskie nie godzi się na zastosowanie procedury dyscyplinarnej, oraz w razie potrzeby może wnieść o usunięcie danej osoby z grupy zaproszonych funkcjonariuszy;
24. wzywa dyrektora wykonawczego Fronteksu do rozważenia wykluczenia każdego funkcjonariusza, który dopuścił się naruszenia praw podstawowych, z uczestnictwa w dowolnej operacji Fronteksu lub w dowolnym projekcie pilotażowym tej agencji; podkreśla, że zasada ta powinna mieć również zastosowanie do funkcjonariuszy krajowych z państw partnerskich, uczestniczących w operacjach Fronteksu w ramach porozumienia roboczego;
25. uważa, że rozważyć należy możliwość cofnięcia wsparcia finansowego dla państw członkowskich lub zawieszenia udziału danego państwa członkowskiego we wspólnych operacjach w przypadku poważnych naruszeń praw podstawowych; uważa również, że w przypadku poważnych lub uporczywych naruszeń praw podstawowych należy postanowić o wstrzymaniu i ostatecznie zakończeniu operacji, bez uszczerbku dla działań, których celem jest ratowanie życia;
26. uważa, że należy – w oparciu o zalecenia Forum Konsultacyjnego, urzędnika ds. praw podstawowych oraz innych zainteresowanych podmiotów i organizacji pozarządowych takich jak FRA, UNHCR lub IOM – określić jasne kryteria dotyczące tego, kiedy należy zakończyć operacje Fronteksu;
27. podkreśla, że należy przyjąć, iż mechanizm składania i rozpatrywania skarg indywidualnych nie daje osobom składającym skargę żadnego dodatkowego prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych; przypomina, że dochodzenie musi być prowadzone w państwie członkowskim, w którym prowadzona jest dana operacja;

### **Uwagi ogólne**

28. jest zdania, że mechanizm składania i rozpatrywania skarg indywidualnych może być skuteczny jedynie wówczas, gdy potencjalni skarżący, a także funkcjonariusze uczestniczący w operacjach Fronteksu zostaną poinformowani o prawie jednostek do składania skarg za pomocą skutecznej kampanii informacyjnej uwzględniającej aspekt

- plci, prowadzonej w językach urzędowych UE oraz w językach, które osoby ubiegające się o azyl i migranci rozumieją lub których znajomości można od nich zasadnie oczekiwać; jest zdania, że dzięki takiej kampanii, a także dobrze skonstruowanej procedurze kontroli dopuszczalności skarg powinno być możliwe znaczne ograniczenie potencjalnej liczby niedopuszczalnych skarg; zauważa, że osoby powracające należy poinformować – zanim przeprowadzona zostanie operacja powrotowa – o przysługujących im prawach, w tym o prawie do złożenia skargi;
29. uważa, że mechanizm składania i rozpatrywania skarg indywidualnych powinien być zarówno skuteczny, jak i przejrzysty; podkreśla, że urząd ds. praw podstawowych należy odpowiednio wyposażyć i zapewnić mu odpowiednie zasoby kadrowe, aby umożliwić mu rozpatrywanie otrzymanych skarg, oraz apeluje o udostępnienie w tym celu koniecznych dodatkowych zasobów;
30. uważa, że opis zadań powierzonych urzędnikowi ds. praw podstawowych jest zbyt ograniczony i nieprecyzyjnie sformułowany; zauważa, że zadania tego urzędnika obecnie opisano wyłącznie w ogłoszeniu o naborze; sugeruje, by w ramach przyszłego przeglądu rozporządzenia w sprawie agencji Frontex uwzględniono w nim przepisy regulujące zadania urzędnika ds. praw podstawowych;
31. uważa, że w celu poprawy przejrzystości, rozliczalności i odpowiedzialności agencji Frontex oraz umożliwienia gruntownego badania indywidualnych skarg wykorzystanie przez Frontex funduszy powinno być przedmiotem regularnych sprawozdań składanych Parlamentowi i podawanych do publicznej wiadomości na stronach internetowych Fronteksu;
32. z zadowoleniem przyjmuje gotowość Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, członków europejskiej sieci rzeczników praw obywatelskich właściwych w dziedzinie praw podstawowych, a także Forum Konsultacyjnego Fronteksu do wspierania tej agencji w opracowywaniu i wdrażaniu mechanizmu składania i rozpatrywania skarg indywidualnych; wzywa Frontex do korzystania z wzorcowych praktyk innych organów europejskich, przykładowo Europejskiego Banku Inwestycyjnego, w ścisłej współpracy z Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich;
33. zaleca, by agencja Frontex oraz Rzecznik Praw Obywatelskich nawiązali bliską współpracę, aby lepiej chronić osoby prywatne przed aktami niewłaściwego administrowania w odniesieniu do działalności Fronteksu, w tym w sytuacji, gdy Agencja prowadzi działania poza granicami zewnętrznymi UE w oparciu o porozumienia robocze;
34. wzywa państwa członkowskie oraz państwa partnerskie, które zawarły z Fronteksem porozumienia robocze, do skutecznej współpracy z Agencją w celu zapewnienia niezakłóconego funkcjonowania mechanizmu składania i rozpatrywania skarg; zachęca Frontex do zapewnienia państwom członkowskim i określonym państwom trzecim pomocy technicznej, aby zagwarantować skuteczne funkcjonowanie tego mechanizmu;
35. podkreśla potrzebę zapewnienia specjalnej ochrony małoletnim bez opieki, kobietom, które są ofiarami prześladowań ze względu na płeć, osobom LGBTI oraz innym słabszym grupom; zaleca, by w stosownych przypadkach Frontex konsultował się w

tym celu z odpowiednimi agencjami UE;

36. wzywa Frontex do zapewnienia powszechnie dostępnych informacji na temat mechanizmu składania i rozpatrywania skarg w kontekście swojego rocznego sprawozdania ogólnego; zaleca podawanie informacji na temat liczby otrzymanych skarg, rodzajów naruszeń praw podstawowych, operacji Fronteksu, których dotyczą te skargi, oraz działań następczych podjętych przez Frontex; zauważa, że informacje te pozwoliłyby agencji Frontex zidentyfikować ewentualne uchybienia i usprawnić metody jej pracy;
37. zaleca, by w ramach mającego niedługo nastąpić przeglądu rozporządzenia w sprawie agencji Frontex uwzględniono w nim przepisy dotyczące mechanizmu składania i rozpatrywania skarg indywidualnych;
38. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji, Europejskiemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich, parlamentom narodowym i agencji Frontex.

## ZAŁĄCZNIK: PISMO PODKOMISJI PRAW CZŁOWIEKA

DG EXPO-DROI D(2015)53762

Mr Claude Moraes  
Chair of the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs  
ASP 13G205

Ms Cecilia Wikström  
Chair of the Committee on Petitions  
ASP 08G201

**Subject: Subject: Joint LIBE/PETI Report on the Special Report of the European Ombudsman in own-initiative inquiry OI/5/2102/BEH-MHZ concerning Frontex (2014/2215(INI))**

Dear Chairs,

Human rights, democracy and the rule of law are issues central to the Lisbon Treaty and a declared objective of the Common Foreign and Security Policy (CFSP). A human rights-based approach to EU migration policy is key to achieving this objective, while addressing the root causes of migration such as poverty, war and grave human rights violations in countries of origin and transit should be a priority.

The protection of the human rights of migrants/refugees/asylum seekers must be respected without discrimination, independently of their administrative status and circumstances. Human rights are not something reserved exclusively for registered citizens of a country.

Due to time and procedural constraints the Subcommittee on Human Rights is not able to deliver a formal opinion on the above Report, which we believe adequately covers most of the pressing issues. On behalf of the Subcommittee we would, however, like to offer a few comments for your consideration and highlight some of our concerns.

1. The Subcommittee on Human Rights (DROI) welcomes the Special Report of the European Ombudsman in own-initiative inquiry OI/5/2102/BEH-MHZ concerning Frontex which includes the recommendation that an individual complaints mechanism be set up and implemented.

2. The role of Frontex goes well beyond border control and migration management: saving lives must be part and parcel of its mission. Frontex activities have many human rights implications, particularly when intercepting irregular migrants, asylum seekers and refugees at borders or at sea, and DROI recommends that further provisions to address these issues be included in the review of the Frontex Regulation.

.../...

3. DROI acknowledges Frontex's support to Member States in coordinating the influx of migrants at the EU's external borders during the current migration crisis. We also welcome the actions and measures taken by Frontex to draw up a Fundamental Rights Strategy, appoint a Fundamental Rights Officer and establish a Consultative Forum on fundamental rights. Frontex, like all EU agencies, is indeed bound by the provisions of the Charter of Fundamental Rights and other relevant EU laws and must assume its responsibility with respect to human rights in joint operations.

4. The complexity of the relations and responsibilities between Member States, migration officers, the host Member State border officers and Frontex's personnel does not facilitate the implementation of a mechanism for complaints in the case of violations of the human rights of migrants. This situation should be clarified in accordance with relevant Union law and obligations related to access to the international protection of fundamental rights. The scope of Frontex's accountability should be better defined to ensure this specific responsibility while also taking account of the principle of subsidiarity.

5. The revised Frontex Regulation should include a mandatory requirement for all Frontex operations to be reported on to EU institutions from the perspective of compliance with international provisions with regard to the situation of persons in need of international protection. Incidents during operations should be duly documented, and we commend the setting-up of an incident reporting system by Frontex. Member States and the European Commission should provide Frontex with the necessary additional resources for handling the complaints received and also increase the independence, means and powers of the Fundamental Rights Officer.

We trust you will be able to take these points into account in your overall considerations and include them in the motion for a resolution.

Yours sincerely,

Elmar Brok

Elena Valenciano

**WYNIK GŁOSOWANIA KOŃCOWEGO W KOMISJI PRZEDMIOTOWO  
WŁAŚCIWEJ**

<b>Data przyjęcia</b>	23.11.2015
<b>Wynik głosowania końcowego</b>	+: 62 -: 11 0: 6
<b>Posłowie obecni podczas głosowania końcowego</b>	Marina Albiol Guzmán, Martina Anderson, Beatriz Becerra Basterrechea, Malin Björk, Michał Boni, Caterina Chinnici, Pál Csáky, Miriam Dalli, Cornelia Ernst, Rosa Estaràs Ferragut, Eleonora Evi, Tanja Fajon, Laura Ferrara, Monika Flašíková Beňová, Lorenzo Fontana, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Sylvie Goddyn, Ana Gomes, Daniel Hannan, Monika Hohlmeier, Brice Hortefeux, Filiz Hyusmenova, Sophia in 't Veld, Iliana Iotova, Peter Jahr, Eva Joly, Timothy Kirkhope, Jude Kirton-Darling, Barbara Kudrycka, Marju Lauristin, Juan Fernando López Aguilar, Monica Macovei, Vicky Maeijer, Edouard Martin, Barbara Matera, Roberta Metsola, Louis Michel, József Nagy, Péter Niedermüller, Julia Pitera, Gabriele Preuß, Judith Sargentini, Birgit Sippel, Csaba Sógor, Helga Stevens, Yana Toom, Traian Ungureanu, Marie-Christine Vergiat, Harald Vilimsky, Udo Voigt, Jarosław Wałęsa, Josef Weidenholzer, Cecilia Wikström, Kristina Winberg, Tatjana Ždanoka, Tomáš Zdechovský
<b>Zastępcy obecni podczas głosowania końcowego</b>	Laura Agea, Daniel Dalton, Elisabetta Gardini, Michela Giuffrida, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Petra Kammerevert, Ska Keller, Kostadinka Kuneva, Jean Lambert, Jérôme Lavrilleux, Jeroen Lenaers, Angelika Mlinar, Victor Negrescu, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Demetris Papadakis, Salvatore Domenico Pogliese, Josep-Maria Terricabras, Axel Voss
<b>Zastępcy (art. 200 ust. 2) obecni podczas głosowania końcowego</b>	David Casa, Birgit Collin-Langen, Jude Kirton-Darling, Dieter-Lebrecht Koch, Angelika Niebler, Igor Šoltes



## GŁOSOWANIE KOŃCOWE W KOMISJI PRZEDMIOTOWO WŁAŚCIWEJ W FORMIE GŁOSOWANIA IMIENNEGO

62	+
ALDE	Beatriz Becerra Basterrechea, Filiz Hyusmenova, Sophia in 't Veld, Louis Michel, Angelika Mlinar, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Yana Toom, Cecilia Wikström
EFDD	Laura Agea, Eleonora Evi, Laura Ferrara
EPP	Michał Boni, David Casa, Birgit Collin-Langen, Pál Csáky, Rosa Estaràs Ferragut, Elisabetta Gardini, Monika Hohlmeier, Brice Hortefeux, Peter Jahr, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Dieter-Lebrecht Koch, Barbara Kudrycka, Jérôme Lavrilleux, Jeroen Lenaers, Barbara Matera, Roberta Metsola, József Nagy, Angelika Niebler, Julia Pitera, Salvatore Domenico Pogliese, Csaba Sógor, Traian Ungureanu, Axel Voss, Jarosław Wałęsa, Tomáš Zdechovský
GREENS/EFA	Eva Joly, Ska Keller, Jean Lambert, Judith Sargentini, Igor Šoltes, Josep-Maria Terricabras, Tatjana Ždanoka
S&D	Caterina Chinnici, Monika Flašíková Beňová Miriam Dalli, Tanja Fajon, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Michela Giuffrida, Ana Gomes, Iliana Iotova, Petra Kammerevert, Jude Kirton-Darling, Marju Lauristin, Juan Fernando López Aguilar, Edouard Martin, Victor Negrescu, Péter Niedermüller, Demetris Papadakis, Gabriele Preuß, Birgit Sippel, Josef Weidenholzer

11	-
ECR	Daniel Dalton, Daniel Hannan, Timothy Kirkhope, Monica Macovei, Helga Stevens
EFDD	Kristina Winberg
EFN	Lorenzo Fontana, Sylvie Goddyn, Vicky Maeijer, Harald Vilimsky
NI	Udo Voigt

6	0
GUE/NGL	Marina Albiol Guzmán, Martina Anderson, Malin Björk, Cornelia Ernst, Kostadinka Kuneva, Marie-Christine Vergiat

Objaśnienie używanych znaków:

+ : za

- : przeciw

0 : wstrzymali się