

Преводът на страницата е генериран чрез машинен превод [Връзка]. Машинните преводи могат да съдържат грешки, които да водят до нарушаване на яснотата и точността. Омбудсманът не поема отговорност за евентуални несъответствия. За най-надеждна и правно издържана информация направете справка с: изходната версия в английски препратката по-горе. За повече информация вижте нашата [езикова политика](#) и [политика за превода](#) [Връзка].

Решение относно начина, по който Европейската комисия наблюдава и гарантира зачитането на основните права от хърватските органи в контекста на операциите по управление на границите, подпомагани със средства от ЕС (случай 1598/2020/VS)

Решение

Случай 1598/2020/VS - Открит на 06/11/2020 - Решение от 22/02/2022 - Засегната институция Европейска комисия (Няма основания за допълнителни проверки) |

Случаят се отнася до начина, по който Европейската комисия наблюдава и гарантира зачитането на основните права от хърватските органи в контекста на операциите по управление на границите, подпомагани със средства от ЕС. Проучването провери дали, в съответствие с поетия от Комисията ангажимент, спешната помощ, отпусната на Хърватия, е била придружена от създаването на механизъм за наблюдение, за да се гарантира, че мерките за управление на границите са в пълно съответствие с основните права и законодателството на ЕС в областта на убежището.

Омбудсманът установи, че Комисията е създавала объркване чрез начина, по който е съобщила за механизма за мониторинг в контекста на спешната помощ. Освен това, въпреки че от 2018 г. насам се предоставя финансиране за дейности по граничен контрол, едва през лятото на 2021 г. беше създаден независим механизъм за наблюдение с цел надзор на защитата на основните права. Това беше повод за съжаление.

При приключването на проверката омбудсманът настоятелно призова Комисията да осъществява пълно наблюдение дали механизмът действително е независим и ефективен за гарантиране на спазването на основните права и правото на ЕС. Омбудсманът направи предложение за подобряване на комуникацията на Комисията относно механизма за мониторинг. Омбудсманът също така прикани Комисията да поеме



активна роля в контекста на механизма за наблюдение и да изиска от хърватските органи да предоставят конкретна и проверяема информация относно стъпките, предприети за разследване на докладите за колективно експулсиране и малтретиране на мигранти и лица, търсещи убежище. Накрая, омбудсманът поиска от Комисията да я информира в срок от една година за стъпките, които е предприела за укрепване на спазването на основните права при граничните операции, получаващи средства от ЕС.

Контекст на жалбата

1. От 2018 г. насам Европейската комисия предоставя спешна помощ на Хърватия в подкрепа на дейностите по граничен контрол поради засиления миграционен натиск. [1] Безвъзмездните средства са отпуснати по линия на фонд „Вътрешна сигурност — граници и визи“ и Инструмента за финансова подкрепа за външните граници [2] на хърватското министерство на вътрешните работи за изпълнение на проектите, чиито условия са определени в съответните споразумения за отпускане на безвъзмездни средства. По това време Комисията заяви публично, че спешното финансиране ще бъде придружено от „механизъм за мониторинг“.
2. През същия период институциите за правата на човека и други организации съобщават за случаи на колективно експулсиране и насилствено депортиране на хърватската граница, както и отказ на достъп до процедури за предоставяне на убежище и насилие, малтретиране или малтретиране на хора, които се опитват да преминат в Хърватия [4] .
3. На 20 септември 2020 г. Европейският омбудсман получи жалба от „Амнести интернешънъл“ срещу Комисията. Той изрази загриженост, че Комисията не е разгледала продължаващите твърдения за сериозни нарушения на правата на човека от страна на хърватските органи в контекста на операциите за управление на границите, за които Хърватия е получила средства от ЕС.

Запитването

4. Омбудсманът започна проверка, за да провери дали е създаден механизъм за наблюдение и да проучи ролята на Комисията в надзора на това.
5. В хода на проверката Омбудсманът получи отговора [5] на Комисията по жалбата и на допълнителните въпроси, които е задал. [6] Впоследствие омбудсманът получи коментарите на жалбоподателя относно отговора на Комисията. Омбудсманът също така поиска информация от Службата на хърватския омбудсман. Разследващият екип на Омбудсмана също се срещна с представители на Комисията. [7]

Аргументи, представени на омбудсмана



Аргументите на жалбоподателя

6. Жалбоподателят е загрижен, че Комисията не е успяла да гарантира, че средствата от ЕС, отпуснати на Хърватия за управление на границите, се изразходват в съответствие със стандартите за основните права и правото на ЕС. През декември 2018 г. Комисията заяви [8] , че ще бъде въведен механизъм за наблюдение, за да се гарантира, че всички мерки, прилагани по външните граници на ЕС, са пропорционални и в пълно съответствие с основните права и правото на ЕС в областта на убежището. Нямаło обаче доказателства, че такъв механизъм е бил установен. Вместо това първоначално заделените за тази цел средства бяха първоначално намалени, а след това изразходвани от хърватските органи за други дейности, включително програми за обучение и конференции.

7. Според жалбоподателя е имало и липса на прозрачност по отношение на начина, по който Комисията е съобщила по въпроса.

8. Според жалбоподателя многократно Комисията е смесила публично *дейностите по наблюдение* [9] , провеждани от Върховния комисар на ООН за бежанците и Хърватския правен център [10] , с *механизма за наблюдение* , предвиден в рамките на безвъзмездните средства от ЕС. Освен това жалбоподателят счита, че по време на проверката на Омбудсмана Комисията не е доказала убедително, че е предприела стъпки, за да гарантира, че помощта от ЕС за спешни средства за Хърватия не допринася за нарушения на правата на човека.

9. Жалбоподателят отбелязва, че през лятото на 2021 г. е бил въведен механизъм за мониторинг, и призна действията на Комисията за тази цел. Тя обаче заяви, че това не съответства на механизма, изискван съгласно споразуменията за отпускане на безвъзмездни средства. Освен това жалбоподателят твърди, че механизмът за наблюдение не е достатъчно независим, нито е достатъчно ефективен, за да се гарантира, че хърватските мерки за граничен контрол са пропорционални и в пълно съответствие с основните права и правото на ЕС. Нарушенията на правата на човека по хърватските граници продължават да не намаляват, каза жалбоподателят, докато страната продължава да получава значително финансиране от ЕС за дейности по управление на границите.

Доводи на Комисията

10. Комисията заяви, че проектите за управление на границите, подпомагани по линия на безвъзмездните средства за спешна помощ за 2017 г. и 2018 г., включват компонент за *технически мониторинг* , за който в споразуменията за отпускане на безвъзмездни средства са предвидени първоначални средства съответно в размер на 300 000 EUR и 94 751 EUR. Според Комисията това включва наблюдение на дейностите на граничната полиция, разработване на стандартни оперативни процедури за тези дейности, специализирано обучение и повишаване на осведомеността за служителите на граничната полиция, наред с другото. Този компонент споменава „*независим контрол*„от ВКБООН и Хърватския правен център и „контроли“ от Дирекцията на граничната полиция/Министерството на вътрешните работи. Безвъзмездните средства не предвиждат създаването на независим механизъм за мониторинг.



- 11.** Проектът по първите безвъзмездни средства за извънредни ситуации и помощ приключи на 30 ноември 2019 г. Бяха използвани само част от средствата, отпуснати за дейности по технически мониторинг. „Окончателният доклад за изпълнението“ не предостави информация за това дали е създаден независим механизъм за мониторинг или е започнал да функционира, тъй като това не е обхванато от споразумението за отпускане на безвъзмездни средства.
- 12.** Според Комисията създаването на независим и ефективен механизъм за наблюдение е отговорност на хърватските органи. Комисията предлага подкрепа за тази цел.
- 13.** Комисията поясни, че в Хърватия има два отделни механизма за мониторинг: i) Тристранния протокол (посочен по-горе) и ii) механизма, предвиден в споразуменията за отпускане на безвъзмездни средства за спешна помощ, който имаше за цел да предостави техническа подкрепа на хърватските органи, като им даде възможност да наблюдават дейностите по граничен контрол. Първият механизъм не получава средства от ЕС. Безвъзмездните средства за спешна помощ бяха използвани за редица семинари, процедури и обучения. Според Комисията е постигнат известен напредък в резултат на безвъзмездните средства. Според Комисията двата механизма са функционирали успоредно и не са били свързани.
- 14.** Комисията няма правомощия и персонал да разследва сама нарушенията на правата на човека в държавите членки. Поради нарастващата критика във връзка с ефективността на Тристранния протокол и докладите за нарушения на основните права, считано от 2020 г., Комисията засили ангажимента си към хърватските органи, за да ги насърчи да въведат *независим* механизъм за наблюдение. И двете страни си сътрудничиха с хърватските органи по практическите аспекти на създаването на механизъм и постоянно настояваха хърватските органи да предприемат допълнителни мерки за повишаване на ефективността на наблюдението на основните права.
- 15.** Тъй като първоначалните споразумения за отпускане на безвъзмездни средства не съдържаха конкретни изисквания използването на средства да бъде в съответствие с основните права (т.нар. „обвързване с условия“), Комисията не разполагаше с правните средства за спиране и изземване на средства с оглед на предполагаеми нарушения на основните права. Въпреки че Комисията много рядко използва условия във връзка със спешното финансиране, разкритията за положението в Хърватия накараха Комисията да включи в последното споразумение за отпускане на безвъзмездни средства, сключено с Хърватия през 2021 г., разпоредби относно обвързаността с условия. По-специално от Хърватия се изискваше да създаде независим механизъм за наблюдение на спазването на основните права.
- 16.** Хърватските органи създадоха такъв механизъм през юни 2021 г. От организациите на гражданското общество, хърватския омбудсман, международните организации, Агенцията на ЕС за основните права и Комисията се очаква да предоставят съвети относно функционирането на механизма. Механизмът ще бъде подпомаган чрез



фондовете за спешна помощ за една година (до май 2022 г.). Тя ще се развива в бъдеще и Комисията посочи, че е готова да предложи подкрепа на хърватските органи за подобряване на механизма, ако е необходимо.

17. Комисията възнамерява да оцени как бъдещото финансиране от ЕС може да включва обвързаност с условия за спазване на основните права. Комисията посочи също така, че механизмът за оценка и наблюдение по Шенген [11] може да бъде актуализиран, за да включва оценка на капацитета на държавите членки да гарантират защитата на основните права.

Оценка на Омбудсмана

18. Съответното законодателство на ЕС [12], на което се основават безвъзмездните средства за спешна помощ за Хърватия, предвижда, че всички дейности, финансирани от Инструмента за финансова подкрепа за външните граници, трябва да зачитат основните права и да спазват разпоредбите на Хартата на основните права, наред с други задължения [13]. Въпреки че Комисията не разполага с правомощия или средства за разследване или пряко наблюдение на граничните дейности, тя има правомощието и задължението да гарантира, че средствата от ЕС, отпуснати на държава членка, се изразходват в съответствие с основните права и правото на ЕС, и да настоява за гаранции за тази цел.

19. Омбудсманът вече е установил [14], че Комисията е длъжна да спазва Хартата в нейната цялост, във всички свои дейности, включително при разпределянето и мониторинга на средствата на ЕС, и че Комисията следва да гарантира, че средствата на ЕС не подкрепят действия, които не са в съответствие с ценностите на ЕС, и по-специално с правата, свободите и принципите, признати от Хартата.

20. Първоначалните безвъзмездни средства за дейности по управление на границите в Хърватия бяха отпуснати едновременно с нарастваща надеждна информация от национални и международни институции и организации в областта на правата на човека относно малтретирането на мигранти и други проблеми, свързани с правата на човека по хърватските граници. В този контекст беше жалко да се отпуснат средствата, без да се осигурят достатъчно гаранции за основните права. Извънредният характер на финансирането от ЕС не означава, че Комисията не е трябвало да гарантира, че средствата са изразходвани в съответствие с основните права.

21. Тъй като последното споразумение за отпускане на безвъзмездни средства предвижда обвързаност с условия и изрично изисква създаването на механизъм за наблюдение, омбудсманът не счита за необходимо да отправя препоръка за тази цел. Омбудсманът обаче очаква Комисията да поеме активна роля и да изиска конкретна и проверима информация от хърватските органи относно предприетите стъпки за разследване на докладите за колективно експулсиране и малтретиране на мигранти и лица, търсещи убежище. Тя прави съответно предложение по-долу.



22. Споразуменията за отпускане на безвъзмездни средства за спешна помощ от 2017 г. и 2018 г. не предвиждат създаването на независим механизъм за наблюдение на спазването на основните права по границите. [15] Те обаче включват компонент [16] , обхващащ „техническият мониторинг“ на дейностите, извършвани от граничната полиция, прегледа на процедурите, оперативните договорености и наръчници, обучението и подкрепата на съответния персонал в националните органи за разглеждане на жалби и докладвани инциденти.

23. За разлика от това с последните безвъзмездни средства за спешна помощ през 2021 г. изрично бяха предвидени средства за независим механизъм за мониторинг (който ще бъде създаден за срок от една година с възможност за удължаване). Създаването на механизма също беше условие за отпускането на безвъзмездните средства. Това представлява значително подобрение.

24. Мониторингът, извършен преди 2021 г. с Тристранния протокол [17] , беше финансиран от ВКБООН, а не със средства на ЕС. В документите относно изпълнението на безвъзмездните средства, проверени от разследващия екип на Омбудсмана, дейностите по Тристранния протокол се наричат „механизъм за наблюдение“. Освен това в отговорите си на това разследване Комисията обясни, че въпреки че първоначалният размер на споразумението за отпускане на безвъзмездни средства за мониторинг не е бил разбит по дейности, тя е предвидила „независим контрол“ от ВКБООН и Хърватския правен център.

25. Поради това от 2018 г. в различни публични изявления, свързани с безвъзмездните средства за спешна помощ за Хърватия, Комисията заяви, че ще бъде въведен „механизъм за наблюдение“. Едва през 2021 г. беше създаден независим механизъм с използването на средства на ЕС. Това създаде объркване относно ролята на ЕС в наблюдението на спазването на основните права във връзка с граничните операции, извършвани от хърватските органи с подкрепата на средства на ЕС.

26. Сега Комисията поясни, че механизмът за наблюдение, създаден през лятото на 2021 г., е обхванат от последните безвъзмездни средства за спешна помощ. Поради това омбудсманът счита, че не е полезно да се отправя препоръка по този въпрос. Тя обаче ще направи предложение за подобряване на прозрачността около новосъздадения механизъм.

27. Омбудсманът също така очаква Комисията да следи дали механизмът действително е независим и ефективен за гарантиране на спазването на основните права и правото на ЕС. [18] Омбудсманът ще направи съответни предложения за подобрение.

Извод

Въз основа на проверката омбудсманът приключва този случай със следната констатация:

Омбудсманът установи значителни недостатъци в контекста на спешното



финансиране на дейностите по управление на границите в Хърватия, по-специално по отношение на наблюдението на спазването на основните права и начина, по който Комисията е съобщила за дейностите по наблюдение. Тъй като Комисията е предприела стъпки за преодоляване на тези недостатъци, не са обосновани допълнителни проверки.

Жалбоподателят и Комисията ще бъдат информирани за това решение .

Предложения за подобрене

Омбудсманът отправя до Комисията следните предложения за подобрения:

А. Комисията следва да предоставя ясна и актуална публична информация относно функционирането на механизма за наблюдение в Хърватия.

Б. Комисията следва да поеме активна роля в надзора на механизма за наблюдение и да изиска конкретна и проверима информация от хърватските органи относно стъпките, предприети за разследване на докладите за колективно експулсиране и малтретиране на мигранти и лица, търсещи убежище.

В. Комисията следва да следи дали механизмът действително е независим и дали той е ефективен за гарантиране на спазването на основните права и правото на ЕС.

Г. Комисията следва да информира омбудсмана в срок от една година за стъпките, които е предприела за засилване на спазването на основните права при граничните операции на Хърватия, получаващи средства от ЕС.

Емили О'Райли

Европейски омбудсман

Страсбург, 22.2.2022 г.

[1] Споразумения за отпускане на безвъзмездни средства по HOME/2017/ISFB/AG/EMAS/0076, HOME/2018/ISFB/AG/EMAS/0083 и HOME/2020/ISFB/AG/EMAS/0136



[2] Съгласно член 14 от Регламент (ЕС) № 515/2014 за създаване на инструмента за финансово подпомагане за външните граници и визите като част от фонд „Вътрешна сигурност“ финансиране може да бъде предоставено на държави членки в ситуация, произтичаща от спешен и изключителен натиск, при който голям или несъразмерно голям брой граждани на държави извън ЕС преминават или се очаква да преминат външна граница.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32014R0515> [Връзка]

[3] „Комисията активно подкрепя хърватските усилия за гарантиране на пълното зачитане на основните права на границата. В това отношение част от спешното финансиране в размер на 6,8 милиона евро, предоставено на Хърватия през декември 2018 г. за укрепване на управлението на границите, беше предназначено за нов механизъм за наблюдение. Това би спомогнало да се гарантира, че дейностите на хърватските гранични служители в областта на граничния контрол остават в пълно съответствие с правото на ЕС, международните задължения и зачитането на основните права и правата, произтичащи от достиженията на правото на ЕС в областта на убежището, включително принципа на забрана за връщане...“ (стр. 14 от Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно проверката на пълното прилагане на достиженията на правото от Шенген от страна на Хърватия, COM/2019/497 final).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0497&qid=1642778172723> [Връзка]

Вж. също: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_6884 [Връзка] и писма на Комисията по досие до омбудсмана от 5 юни 2019 г., 9 януари 2020 г. и 14 февруари 2020 г.

[4] Вж., наред с другото:

<https://www.ombudsman.hr/en/download/report-on-the-performance-of-the-activities-of-the-national-preventive-mec> [Връзка], стр. 25—33

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25976> [Връзка]

<https://rm.coe.int/third-party-intervention-before-the-european-court-of-human-rights-in-/1680a0ee5e> [Връзка], с допълнителни препратки

<https://www.unhcr.org/desperatejournneys/> [Връзка], с допълнителни препратки

[5] <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/141110> [Връзка]



[6] <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/134843> [Връзка]

[7] <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/inspection-report/en/148061> [Връзка]

[8] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_6884 [Връзка]

[9] Като част от Тристранния протокол между Върховния комисар на ООН за бежанците, Хърватския правен център и хърватското министерство на вътрешните работи.

[10] Хърватският правен център е неправителствена организация, работеща по правата на човека: <http://www.hpc.hr> [Връзка].

[11]

<https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/schengen-evaluation-and-monitoring> [Връзка]

[12] Регламент (ЕС) № 515/2014 за създаване на инструмента за финансово подпомагане за външните граници и визите като част от фонд „Вътрешна сигурност“:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32014R0515> [Връзка]

[13] Вж. член 3, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 515/2014.

[14] <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/59836> [Връзка]

[15] Омбудсманът провери документите за безвъзмездни средства, които Комисията класифицира като поверителни.

[16] Поддействие 5 от споразумението за отпускане на безвъзмездни средства от 2017 г. — „Технически мониторинг на дейностите по граничен контрол“.

[17] Протоколът е подписан на 14 март 2019 г. от хърватското министерство на вътрешните работи, ВКБООН и Хърватския правен център

[18] заинтересованите страни, включително жалбоподателят, изразиха опасения, че предложените решения не отговарят на основните стандарти за механизъм, който да се счита за независим и ефективен:

<https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/08/EUR6445462021ENGLISH.pdf> [Връзка]