

Ezt az oldalt gépi fordítással [\[Link\]](#) fordították le. A gépi fordításokban előfordulhatnak az egyértelműséget és a pontosságot potenciálisan csökkentő hibák; az ombudsman nem vállal felelősséget az esetleges eltérésekért. A legmegbízhatóbb és jogilag korrekt tájékoztatásért olvassa el a fenti linken található, angol nyelvű forrásverziót. Bővebb információért tekintse meg [nyelvi és fordítási politikánkat \[Link\]](#).

Határozat arról, hogy az Európai Bizottság hogyan ellenőrzi és biztosítja az alapvető jogoknak a horvát hatóságok általi tiszteletben tartását az uniós forrásokból támogatott határigazgatási műveletek során (1598/2020/VS ügy)

Határozat

Ügy 1598/2020/VS - **Vizsgálat megindítása** 06/11/2020 - **Határozat** 22/02/2022 - **Érintett intézmények** Európai Bizottság (További vizsgálat nem indokolt) |

Az ügy arra vonatkozott, hogy az Európai Bizottság hogyan ellenőrzi és biztosítja az alapvető jogoknak a horvát hatóságok részéről történő tiszteletben tartását az uniós forrásokból támogatott határigazgatási műveletek során. A vizsgálat arra irányult, hogy a Bizottság kötelezettségvállalásának megfelelően a Horvátországnak folyósított sürgősségi támogatással együtt létrehozta-e egy olyan ellenőrzési mechanizmust, amely biztosítja, hogy a határigazgatási intézkedések teljes mértékben összhangban legyenek az alapvető jogokkal és az uniós menekültügyi jogszabályokkal.

Az ombudsman megállapította, hogy a Bizottság zavart keltett azzal, ahogyan a sürgősségi támogatással összefüggésben az ellenőrzési mechanizmusról nyilatkozott. Ráadásul, bár a határellenőrzési tevékenységekre 2018 óta biztosítottak finanszírozást, szintén csak 2021 nyarán hozták létre az alapvető jogok védelmét felügyelő független ellenőrzési mechanizmust. Ez sajnálatos volt.

A vizsgálat lezárásaként az ombudsman sürgette a Bizottságot, hogy teljeskörűen ellenőrizze, hogy a mechanizmus valóban független és hatékony-e az alapvető jogok és az uniós jog betartásának biztosítása szempontjából. Az ombudsman javaslatot tett a Bizottság által az ellenőrzési mechanizmussal kapcsolatban folytatott kommunikáció javítására. Az ombudsman arra is felkérte a Bizottságot, hogy vállaljon aktív szerepet az ellenőrzési mechanizmus keretében, és kérje a horvát hatóságoktól, hogy konkrét és ellenőrizhető információkat szolgáltatassanak a migránsok és menedékkérők csoportos kiutasításáról és az őket ért rossz bánásmódról szóló jelentések kivizsgálására tett lépésekről. Végezetül az ombudsman felkérte



a Bizottságot, hogy egy éven belül tájékoztassa arról, milyen lépéseket tett az alapvető jogok tiszteletben tartásának előmozdítása érdekében az uniós forrásokból finanszírozott határ menti műveletek során.

A panasz előzményei

1. Az Európai Bizottság 2018 óta sürgősségi támogatást nyújt Horvátországnak a fokozott migrációs nyomás miatt végzett határellenőrzési tevékenységek támogatása érdekében. [1] A támogatásokat a Belső Biztonsági Alap – Határok és Vízum, valamint a Külső Határok Pénzügyi Támogatási Eszköze [2] keretében ítélték oda a horvát belügyminisztériumnak a projektek végrehajtásához, amelyek feltételeit a vonatkozó támogatási megállapodások határozták meg. Abban az időben a Bizottság nyilvánosan kijelentette, hogy a sürgősségi finanszírozást egy „monitoring mechanizmus” fogja kísérni [3] .

2. Ugyanebben az időszakban emberi jogi intézmények és más szervezetek jelentettek kollektív kiutasításokat és erőszakos kitoloncolásokat a horvát határon, valamint megtagadták a menekültügyi eljárásokhoz való hozzáférést, valamint a Horvátországba átkelni próbáló személyekkel szembeni erőszakot vagy bántalmazást. [4]

3. 2020. szeptember 20-án az európai ombudsman panaszt nyújtott be az Amnesty Internationaltól a Bizottság ellen. Aggodalmának adott hangot amiatt, hogy a Bizottság nem foglalkozott a horvát hatóságok által a határigazgatási műveletekkel összefüggésben elkövetett súlyos emberi jogi visszaélésekre vonatkozó állandó állításokkal, amelyekhez Horvátország uniós forrásokat kapott.

A vizsgálat

4. Az ombudsman vizsgálatot indított annak megállapítására, hogy létrehozta-e nyomunkövetési mechanizmust, és hogy megvizsgálja a Bizottság szerepét ennek felügyeletében.

5. A vizsgálat során az ombudsman megkapta a Bizottság válaszát [5] a panaszra és az általa feltett további kérdésekre. [6] Ezt követően az ombudsman megkapta a panaszosnak a Bizottság válaszával kapcsolatos észrevételeit. Az ombudsman a horvát ombudsman hivatalától is tájékoztatást kért. Az ombudsman vizsgálócsoportja a Bizottság képviselőivel is találkozott [7]

Az ombudsmanhoz benyújtott érvek

A panaszos érvei



6. A panaszos aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a Bizottság nem biztosította, hogy a Horvátországnak a határigazgatásra elkülönített uniós forrásokat az alapjogi normáknak és az uniós jognak megfelelően költse el. 2018 decemberében a Bizottság kijelentette [8], hogy nyomkövetési mechanizmust fog bevezetni annak biztosítására, hogy az EU külső határain alkalmazott valamennyi intézkedés arányos legyen, és teljes mértékben megfeleljen az alapvető jogoknak és az uniós menekültügyi jognak. Nem volt azonban bizonyíték arra, hogy ilyen mechanizmust hoztak volna létre. Ehelyett az eredetileg erre a célra elkülönített forrásokat először csökkentették, majd a horvát hatóságok más tevékenységekre, többek között képzési programokra és konferenciákra fordították.

7. A panaszos szerint az átláthatóság hiánya is fennállt azzal kapcsolatban, hogy a Bizottság hogyan kommunikált az ügyel kapcsolatban.

8. A panaszos véleménye szerint a Bizottság számos alkalommal nyilvánosan összevonta az ENSZ menekültügyi főbiztosa és a Horvát Jogi Központ [10] által végzett *nyomkövetési tevékenységeket* [9] az uniós támogatások keretében előírt *nyomkövetési mechanizmussal*. A panaszos továbbá úgy véli, hogy az ombudsman vizsgálata során a Bizottság nem bizonyította meggyőzően, hogy lépéseket tett annak biztosítása érdekében, hogy az uniós sürgősségi alapok Horvátországnak nyújtott támogatása ne járuljon hozzá az emberi jogok megsértéséhez.

9. A panaszos megjegyezte, hogy 2021 nyarán nyomkövetési mechanizmust vezettek be, és elismerte a Bizottság e célból tett intézkedéseit. Azt állította azonban, hogy ez nem felel meg a támogatási megállapodásokban előírt mechanizmusnak. A panaszos továbbá azzal érvelt, hogy a nyomkövetési mechanizmus nem kellően független, és nem is elég hatékony annak biztosításában, hogy a horvát határellenőrzési intézkedések arányosak legyenek, és teljes mértékben megfeleljenek az alapvető jogoknak és az uniós jognak. Az emberi jogok horvát határokon történő megsértése továbbra is változatlan – közölte a panaszos, miközben az ország továbbra is jelentős uniós finanszírozásban részesül a határigazgatási tevékenységekhez.

A Bizottság érvei

10. A Bizottság kijelentette, hogy a 2017-es és 2018-as sürgősségi segítségnyújtási támogatások keretében támogatott határigazgatási projektek tartalmaztak egy *technikai nyomkövetési* elemet, amelyre vonatkozóan a támogatási megállapodások 300 000 EUR, illetve 94 751 EUR összegű kezdeti allokációkat irányoztak elő. A Bizottság szerint ez magában foglalta többek között a határrendészeti tevékenységek nyomon követését, az e tevékenységekre vonatkozó szabványos működési eljárások kidolgozását, a határőrök speciális képzését és tudatosságnövelését. Ez a komponens megemlíti az UNHCR és a Horvát Jogi Központ által végzett „*független* ellenőrzéseket”, valamint a Határrendészeti Igazgatóság/Belügyminisztérium „ellenőrzéseit”. A támogatások nem irányoztak elő független ellenőrzési mechanizmus létrehozását.

11. Az első sürgősségi és támogatási támogatás keretében megvalósuló projekt 2019. november 30-án ért véget. A technikai nyomkövetési tevékenységekre elkülönített forrásoknak csak egy részét használták fel. A „végső végrehajtási jelentés” nem szolgáltatott



információt arról, hogy létrehoztak-e vagy működésbe lépett-e független ellenőrzési mechanizmust, mivel erre nem terjedt ki a támogatási megállapodás.

12. A Bizottság véleménye szerint a horvát hatóságok feladata egy független és hatékony ellenőrzési mechanizmus létrehozása. A Bizottság e célból támogatást nyújt.

13. A Bizottság tisztázta, hogy Horvátországban két külön ellenőrzési mechanizmus létezik: i) a (fent említett) háromoldalú jegyzőkönyv és ii. a sürgősségi segítségnyújtási támogatási megállapodásokban előirányzott mechanizmus, amelynek célja, hogy technikai támogatást nyújtson a horvát hatóságoknak, lehetővé téve számukra a határellenőrzési tevékenységek nyomon követését. Az első mechanizmus nem kap uniós forrásokat. A sürgősségi segélyt számos szemináriumra, eljárásra és képzésre használták fel. A Bizottság véleménye szerint a támogatás eredményeként bizonyos előrelépés történt. A Bizottság szerint a két mechanizmus párhuzamosan működött, és nem kapcsolódott össze.

14. A Bizottság nem rendelkezik sem hatáskörrel, sem személyzettel ahhoz, hogy önállóan vizsgálja az emberi jogok megsértését a tagállamokban. A háromoldalú jegyzőkönyv hatékonyságával kapcsolatos növekvő kritikák és az alapvető jogok megsértésének eseteiről szóló jelentések miatt a Bizottság 2020-tól fokozta együttműködését a horvát hatóságokkal annak érdekében, hogy *független* nyomonkövetési mechanizmus létrehozására ösztönözze őket. Együttműködött a horvát hatóságokkal a mechanizmus létrehozásának gyakorlati vonatkozásaiban, és folyamatosan kérte, hogy a horvát hatóságok hozzanak további intézkedéseket az alapvető jogok nyomon követésének hatékonyságának fokozása érdekében.

15. Mivel az eredeti támogatási megállapodások nem tartalmaztak konkrét követelményeket arra vonatkozóan, hogy a források felhasználásának meg kell felelnie az alapvető jogoknak (úgynevezett feltételeesség), a Bizottság nem rendelkezett a pénzeszközök felfüggesztésére és visszahívására szolgáló jogi eszközökkel az alapvető jogok állítólagos megsértése miatt. Bár a Bizottság nagyon ritkán alkalmaz feltételrendszert a sürgősségi finanszírozással kapcsolatban, a horvátországi helyzetre vonatkozó információk arra késztették a Bizottságot, hogy a Horvátországgal 2021-ben kötött legutóbbi támogatási megállapodásba feltételrendszert rendelkeztetéseket foglaljon bele. Horvátországnak független mechanizmust kellett létrehoznia az alapvető jogok tiszteletben tartásának nyomon követésére.

16. A horvát hatóságok 2021 júniusában létrehoztak egy ilyen mechanizmust. A civil társadalmi szervezetektől, a horvát ombudsmantól, a nemzetközi szervezetektől, az EU Alapjogi Ügynökségtől és a Bizottságtól elvárják, hogy tanácsot adjanak a mechanizmus működéséről. A mechanizmust egy éven keresztül (2022 májusáig) a sürgősségi támogatási alapokból fogják támogatni. A Bizottság a jövőben tovább fog fejlődni, és a Bizottság jelezte, hogy kész támogatást nyújtani a horvát hatóságoknak a mechanizmus szükség esetén történő javításához.

17. A Bizottság fel kívánja mérni, hogy a jövőbeli uniós finanszírozás miként foglalhatja magában az alapvető jogok tiszteletben tartására vonatkozó feltételrendszert. A Bizottság jelezte továbbá, hogy a schengeni értékelési és monitoringmechanizmust [11] naprakésszé



lehetne tenni annak érdekében, hogy az magában foglalja a tagállamok alapvető jogok védelmének biztosítására irányuló kapacitásának értékelését.

Az ombudsman értékelése

18. A vonatkozó uniós jogszabályok [12] , amelyeken a Horvátországnak nyújtott sürgősségi segélyek alapulnak, előírják, hogy a külső határok pénzügyi támogatására szolgáló eszköz által finanszírozott tevékenységeknek tiszteletben kell tartaniuk az alapvető jogokat és meg kell felelniük az Alapjogi Charta rendelkezéseinek, többek között kötelezettségeknek [13] . Bár a Bizottság nem rendelkezik hatáskörrel vagy eszközökkel ahhoz, hogy maga a határon folytatott tevékenységeket kivizsgálja vagy közvetlenül nyomon kövesse, hatáskörrel és kötelezettséggel rendelkezik annak biztosítására, hogy a valamely tagállamnak nyújtott uniós forrásokat az alapvető jogoknak és az uniós jognak megfelelően költse el, és e célból biztosítékokat követeljen meg.

19. Az ombudsman korábban megállapította [14] , hogy a Bizottság köteles teljes egészében tiszteletben tartani a Chartát valamennyi tevékenysége során, beleértve az uniós források elosztását és nyomon követését is, és hogy a Bizottságnak biztosítania kell, hogy az uniós források ne támogassanak olyan fellépéseket, amelyek nincsenek összhangban az uniós értékekkel, nevezetesen a Charta által elismert jogokkal, szabadságokkal és elvekkel.

20. A horvátországi határigazgatási tevékenységekhez nyújtott kezdeti támogatásokat ugyanakkor folyósították, amikor nemzeti és nemzetközi emberi jogi intézményektől és szervezetektől megbízható információk érkeztek a migránsokkal szembeni rossz bánásmódról és más emberi jogi aggályokról a horvát határokon. Ennek fényében sajnálatos volt, hogy a pénzeszközöket anélkül folyósították, hogy elegendő alapvető jogi biztosítékot biztosítottak volna. Az uniós finanszírozás szükséghelyzeti jellege nem jelenti azt, hogy a Bizottságnak nem kellett volna biztosítania, hogy a forrásokat az alapvető jogokkal összhangban költse el.

21. Mivel a legutóbbi támogatási megállapodás feltételelességet ír elő, és kifejezetten nyomonkövetési mechanizmus létrehozását írta elő, az ombudsman nem tartja szükségesnek, hogy erre irányuló ajánlást tegyen. Az ombudsman ugyanakkor elvárja, hogy a Bizottság aktív szerepet vállaljon, és konkrét és ellenőrizhető tájékoztatást kérjen a horvát hatóságoktól a migránsokkal és menedékkérőkkel szembeni kollektív kiutasításokról és rossz bánásmódról szóló jelentések kivizsgálása érdekében tett lépésekről. Az alábbiakban egy megfelelő javaslatot tesz.

22. A 2017. és 2018. évi sürgősségi segítségnyújtási támogatási megállapodások nem irányoztak elő olyan független mechanizmus létrehozását, amely nyomon követi az alapvető jogoknak való megfelelést a határokon. [15] Ugyanakkor tartalmaztak egy olyan elemet [16] , amely magában foglalja a határrendészet által végzett tevékenységek „technikai nyomon követését”, az eljárások, az operatív intézkedések és kézikönyvek felülvizsgálatát, valamint a nemzeti hatóságok megfelelő személyzetének a panaszok és a bejelentett incidensek kezelésére vonatkozó képzését és támogatását.



23. Ezzel szemben a legutóbbi, 2021-ben nyújtott sürgősségi segély kifejezetten biztosított forrásokat egy független nyomkövetési mechanizmus számára (amelyet egyéves időszakra kell létrehozni, és lehetőség van a meghosszabbításra). A mechanizmus létrehozása a támogatási alapok folyósításának is feltétele volt. Ez jelentős javulást jelent.

24. A háromoldalú jegyzőkönyv [17] által 2021 előtt végzett nyomon követést az UNHCR finanszírozta, nem pedig uniós forrásokból. A támogatások végrehajtásáról szóló dokumentumokban, amelyeket az ombudsman vizsgálócsoportja megvizsgált, a háromoldalú jegyzőkönyv szerinti tevékenységekre „ellenőrzési mechanizmusként” hivatkoznak. Ezen túlmenően a Bizottság a vizsgálatra adott válaszaiban kifejtette, hogy bár az ellenőrzésre szánt támogatási megállapodás eredeti összegét tevékenységek szerint nem bontották le, az UNHCR és a Horvát Jogi Központ „*független* ellenőrzéseket” irányozott elő.

25. Ezért 2018-tól kezdődően a Horvátországnak nyújtott sürgősségi segélyekkel kapcsolatos különböző nyilvános nyilatkozatokban a Bizottság kijelentette, hogy „ellenőrzési mechanizmust” fog bevezetni. Csak 2021-ben hoztak létre független mechanizmust az uniós források felhasználásával. Ez zavart okozott azzal kapcsolatban, hogy az EU milyen szerepet játszik az alapvető jogok tiszteletben tartásának nyomon követésében a horvát hatóságok által uniós források támogatásával végrehajtott határműveletekkel kapcsolatban.

26. A Bizottság most egyértelművé tette, hogy a 2021 nyarán létrehozott nyomonkövetési mechanizmus a legutóbbi sürgősségi támogatási támogatás hatálya alá tartozik. Az ombudsman ezért nem tartja hasznosnak, hogy ebben a kérdésben ajánlást fogalmazzon meg. Ugyanakkor javaslatot tesz az újonnan létrehozott mechanizmus átláthatóságának javítására.

27. Az ombudsman azt is elvárja, hogy a Bizottság nyomon kövesse, hogy a mechanizmus valóban független és hatékony-e az alapvető jogoknak és az uniós jognak való megfelelés biztosítása terén. [18] Az ombudsman megfelelő javaslatokat tesz a javításra.

Következtetés

A vizsgálat alapján az ombudsman a következő megállapítással zárja le az ügyet:

Az ombudsman jelentős hiányosságokat tárt fel a horvátországi határigazgatási tevékenységek szükséghelyzeti finanszírozása terén, különösen az alapvető jogok tiszteletben tartásának nyomon követése és a Bizottság által a nyomonkövetési tevékenységekről folytatott kommunikáció tekintetében. Mivel a Bizottság lépéseket tett e hiányosságok orvoslására, további vizsgálatok nem indokoltak.

A panaszost és a Bizottságot tájékoztatni fogják e határozatról .

Javaslatok a javításra

Az ombudsman a következő javítási javaslatokat teszi a Bizottságnak:



A. A Bizottságnak egyértelmű és naprakész tájékoztatást kell nyújtania a nyilvánosság számára a horvátországi nyomkövetési mechanizmus működéséről.

B. A Bizottságnak aktív szerepet kell vállalnia a nyomkövetési mechanizmus felügyeletében, és konkrét és ellenőrizhető információkat kell kérnie a horvát hatóságoktól a migránsokkal és menedékkérőkkel szembeni kollektív kiutasításokról és rossz bánásmódról szóló jelentések kivizsgálása érdekében tett lépésekről.

C. A Bizottságnak nyomon kell követnie, hogy a mechanizmus valóban független-e, és hogy hatékonyan biztosítja-e az alapvető jogok és az uniós jog tiszteletben tartását.

D. A Bizottságnak egy éven belül tájékoztatnia kell az ombudsmant azokról a lépésekről, amelyeket az uniós forrásokban részesülő horvát határműveletekben az alapvető jogok tiszteletben tartásának megerősítése érdekében tett.

Emily O'Reilly

Európai ombudsman

Strasbourg, 2022.02.22.

[1] HOME/2017/ISFB/AG/EMAS/0076, HOME/2018/ISFB/EMAS/0083 és HOME/2020/ISFB/AG/EMAS/0136 hivatkozási számú támogatási megállapodások

[2] *A Belső Biztonsági Alap részét képező, a külső határok és a vízumügy pénzügyi támogatására szolgáló eszköz létrehozásáról szóló 515/2014/EU rendelet 14. cikke értelmében finanszírozás nyújtható a tagállamoknak olyan sürgős és rendkívüli nyomás következtében, amikor nagy vagy aránytalan számú nem uniós állampolgár lépi át vagy várhatóan átlépi a külső határt.*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32014R0515> [Link]

[3] *A Bizottság aktívan támogatta Horvátország arra irányuló erőfeszítéseit, hogy biztosítsa az alapvető jogok teljes körű tiszteletben tartását a határon. E tekintetben a Horvátországnak 2018 decemberében a határigazgatás megerősítésére nyújtott 6,8 millió EUR összegű sürgősségi finanszírozás egy részét egy új nyomkövetési mechanizmusra fordították. Ez elősegítené annak biztosítását, hogy a horvát határőrök határellenőrzési tevékenységei továbbra is teljes mértékben megfeleljenek az uniós jognak, a nemzetközi kötelezettségeknek, valamint az alapvető jogoknak és az uniós menekültügyi vívmányokból eredő jogoknak, beleértve a visszaküldés*



tilalmának elvét is [...]” (a schengeni vívmányok Horvátország általi teljes körű alkalmazásának ellenőrzéséről szóló, az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz intézett bizottsági közlemény 14. oldala, COM/2019/497 final).

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

Lásd még: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_6884 [Link], valamint a Bizottság által az ombudsmanhoz intézett, 2019. június 5-i, 2020. január 9-i és 2020. február 14-i levelek

[4] Lásd többek között:

<https://www.ombudsman.hr/en/download/report-on-the-performance-of-the-activities-of-the-national-preventive-mechanism> [Link], 25–33. o.

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

<https://rm.coe.int/third-party-intervention-before-the-european-court-of-human-rights-in-/1680a0ee5e> [Link], további hivatkozásokkal

<https://www.unhcr.org/desperatejournneys/> [Link], további hivatkozásokkal

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

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

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

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

[9] Az ENSZ menekültügyi főbiztosa, a Horvát Jogi Központ és a horvát belügyminisztérium közötti háromoldalú jegyzőkönyv részeként.

[10] A Horvát Jogi Központ emberi jogokkal foglalkozó nem kormányzati szervezet:
<http://www.hpc.hr> [Link].

[11]

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

[12] Az 515/2014/EU rendelet a Belső Biztonsági Alap részét képező, a külső határok és a



vízumügy pénzügyi támogatására szolgáló eszköz létrehozásáról:

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

[13] Lásd az 515/2014/EU rendelet 3. cikkének (4) bekezdését.

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

[15] Az ombudsman megvizsgálta a támogatási dokumentumokat, amelyeket a Bizottság bizalmasnak minősített.

[16] A 2017. évi támogatási megállapodás 5. alintézkedése – „A határellenőrzés technikai nyomon követése”.

[17] A jegyzőkönyvet 2019. március 14-én írta alá a horvát belügyminisztérium, az UNHCR és a Horvát Jogi Központ

[18] Az érdekelt felek – köztük a panaszos – aggodalmuknak adtak hangot azzal kapcsolatban, hogy a javasolt megoldások nem felelnek meg a függetlennek és hatékonynak tekinthető mechanizmus alapvető normáinak:

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