

*Šīs lapa ir mašīntulkota [Saite]. Mašīntulkojumos var būt kļūdas, kas var mazināt skaidrību un precizitāti; Ombuds neuzņemas atbildību par neatbilstībām. Lai iegūtu visuzticamāko informāciju un juridisko precizitāti, lūdzam skatīt šādus dokumentus. avota versija angļu valoda ir norādīta iepriekš. Lai iegūtu plašāku informāciju, lūdzam skatīt mūsu [valodu un tulkošanas politiku](#) [Saite].*

## **Lēmums par to, kā Eiropas Komisija uzrauga un nodrošina pamattiesību ievērošanu Horvātijas iestādēs saistībā ar robežu pārvaldības operācijām, kuras tiek finansētas no ES līdzekļiem (lieta 1598/2020/VS)**

Lēmums

**Lieta 1598/2020/VS - Uzsākta {0} 06/11/2020 - Lēmums par {0} 22/02/2022 - Iesaistītā iestāde Eiropas Komisija ( Nav pamatojuma turpmakai izmeklēšanai ) |**

Lieta attiecas uz to, kā Eiropas Komisija uzrauga un nodrošina pamattiesību ievērošanu Horvātijas iestādēs saistībā ar robežu pārvaldības operācijām, kuras tiek finansētas no ES līdzekļiem. Izmeklēšana pētīja, vai atbilstoši Komisijas saistībām līdztekus ārkārtas palīdzība sniegšanai Horvātijai tika izveidots uzraudzības mehānisms, lai nodrošinātu, ka robežu pārvaldības pasākumi pilnībā atbilst ES patvēruma tiesību aktos paredzētajām pamattiesībām.

Ombude konstatēja, ka Komisija ir radījusi apjukumu dēļ veida, kādā tā komunicējusi par uzraudzības mehānismu ārkārtas palīdzības kontekstā. Turklāt, lai arī robežkontroles darbību finansēšana ir veikta kopš 2018. gada, tikai 2021. gada vasarā tika izveidots neatkarīgs uzraudzības mehānisms pamattiesību aizsardzības pārraudzībai. Tas nav pareizi.

Slēdzot izmeklēšanu, ombude aicināja Komisiju pilnībā uzraudzīt, vai mehānisms patiešām ir neatkarīgs un efektīvi nodrošina pamattiesību un Savienības tiesību aktu ievērošanu. Ombude ieteica uzlabojumus attiecībā uz Komisijas komunikāciju par uzraudzības mehānismu. Turklāt ombude aicināja Komisiju uzņemties aktīvu lomu uzraudzības mehānisma kontekstā un pieprasīt Horvātijas iestādēm sniegt konkrētu un pārbaudāmu informāciju par veiktajiem pasākumiem, lai izmeklētu ziņojumus par kolektīvu izraidīšanu un sliktu izturēšanos pret migrantiem un patvēruma meklētājiem. Visbeidzot, ombude lūdza Komisijai gada laikā informēt viņu par pasākumiem, kas veikti, lai stiprinātu pamattiesību ievērošanu robežu apsardzības operācijās, kas tiek finansētas no ES līdzekļiem.



## Sūdzības priekšvēsture

1. Kopš 2018. gada Eiropas Komisija sniedz ārkārtas palīdzību Horvātijai robežkontroles pasākumu atbalstam pieaugošā migrācijas spiediena dēļ [1]. Horvātijas Iekšlietu ministrijai tika piešķirtas dotācijas no Iekšējās drošības fonda Robežu un vīzu fonda un Finanšu atbalsta instrumenta ārējām robežām [2] projektu īstenošanai, kuru noteikumi bija izklāstīti attiecīgajos dotāciju nolīgumos. Tajā laikā Komisija publiski paziņoja, ka ārkārtas finansējumu papildinās “uzraudzības mehānisms” [3].

2. Tajā pašā laikposmā cilvēktiesību iestādes un citas organizācijas ziņoja par kolektīvās izraidīšanas un piespiedu izraidīšanas gadījumiem uz Horvātijas robežas, kā arī par atteikumu piekļūt patvēruma procedūrām un vardarbību, ļaunprātīgu izmantošanu vai sliktu izturēšanos pret cilvēkiem, kas mēģina šķērsot Horvātiju [4].

3. 2020. gada 20. septembrī Eiropas Ombuds saņēma sūdzību no Amnesty International pret Komisiju. Tā puda bažas par to, ka Komisija nav ņēmusi vērā pastāvīgos apgalvojumus par Horvātijas iestāžu nopietniem cilvēktiesību pārkāpumiem saistībā ar robežu pārvaldības operācijām, par kurām Horvātija saņēma ES līdzekļus.

## Izmeklēšana

4. Ombuds sāka izmeklēšanu, lai noskaidrotu, vai ir izveidots uzraudzības mehānisms, un pārbaudītu Komisijas lomu tās pārraudzībā.

5. Izmeklēšanas gaitā ombuds saņēma Komisijas atbildi [5] uz sūdzību un papildu jautājumiem, ko viņa uzdeva. [6] Pēc tam ombuds saņēma sūdzības iesniedzēja komentārus par Komisijas atbildi. Ombuds arī pieprasīja informāciju no Horvātijas ombuda biroja. Ombuda izmeklēšanas grupa tikās arī ar Komisijas pārstāvjiem [7].

## Ombudam iesniegtie argumenti

### Sūdzības iesniedzēja argumenti

6. Sūdzības iesniedzējs bija nobažījies par to, ka Komisija nav nodrošinājusi, ka ES līdzekļi, kas Horvātijai piešķirti robežu pārvaldībai, tiek izlietoti saskaņā ar pamattiesību standartiem un ES tiesību aktiem. Komisija 2018. gada decembrī paziņoja [8], ka tiks ieviests uzraudzības mehānisms, lai nodrošinātu, ka visi pie ES ārējām robežām piemērotie pasākumi ir samērīgi un pilnībā atbilst pamattiesībām un ES patvēruma tiesību aktiem. Tomēr nebija pierādījumu, ka šāds mehānisms būtu ieviests. Tā vietā sākotnēji šim nolūkam paredzētos līdzekļus Horvātijas iestādes vispirms samazināja un pēc tam izlietoja citiem pasākumiem, tostarp mācību programmām un konferencēm.

7. **Sūdzības iesniedzējs** uzskata, ka nebija arī pārredzamības attiecībā uz to, kā Komisija informēja par šo jautājumu.



8. Sūdzības iesniedzējs uzskata, ka Komisija vairākkārt ir publiski vienojusi ANO Augstā komisāra bēgļu jautājumos un Horvātijas Tiesību centra [ 10] veiktās *uzraudzības darbības* [9] ar ES dotāciju ietvaros paredzēto *uzraudzības mehānismu* . Sūdzības iesniedzējs arī uzskata, ka ombuda veiktās izmeklēšanas laikā Komisija pārliecinoši nepierādīja, ka tā ir veikusi pasākumus, lai nodrošinātu, ka ES ārkārtas līdzekļu palīdzība Horvātijai neveicina cilvēktiesību pārkāpumus.

9. Sūdzības iesniedzējs norādīja, ka 2021. gada vasarā tika ieviests uzraudzības mehānisms, un atzina Komisijas rīcību šajā nolūkā. Tomēr tā apgalvoja, ka tas neatbilst dotāciju nolīgumos prasītajam mehānismam. Sūdzības iesniedzējs arī apgalvoja, ka uzraudzības mehānisms nav pietiekami neatkarīgs un nav pietiekami efektīvs, lai nodrošinātu, ka Horvātijas robežkontroles pasākumi ir samērīgi un pilnībā atbilst pamattiesībām un ES tiesību aktiem. Sūdzības iesniedzējs teica, ka cilvēktiesību pārkāpumi pie Horvātijas robežām joprojām netiek mazināti, savukārt valsts joprojām saņem ievērojamu ES finansējumu robežu pārvaldības darbībām.

#### **Par Komisijas argumentiem**

10. Komisija norādīja, ka robežu pārvaldības projektos, kas tika atbalstīti saskaņā ar 2017. un 2018. gada ārkārtas palīdzības dotācijām, bija iekļauts *tehniskās uzraudzības* komponents, kuram dotāciju nolīgumos bija paredzēti sākotnējie piešķirumi attiecīgi 300 000 EUR un 94 751 EUR apmērā. Komisija uzskata, ka tas cita starpā ietvēra robežpolicijas darbību uzraudzību, standarta darbības procedūru izstrādi šīm darbībām, specializētu apmācību un izpratnes veidošanu robežpolicijas darbiniekiem. Šajā komponentā minēta “*neatkarīga* kontrole”, ko veic UNHCR un Horvātijas Tiesību centrs, un robežpolicijas direktorāta/leksiņu ministrijas “kontrole”. Dotācijas neparedzēja neatkarīga uzraudzības mehānisma izveidi.

11. Pirmās ārkārtas un palīdzības dotācijas projekts beidzās 2019. gada 30. novembrī. Tika izmantota tikai daļa no tehniskajai uzraudzībai piešķirtajiem līdzekļiem. “Galīgajā īstenošanas ziņojumā” nebija sniegta informācija par to, vai tika izveidots vai sāka darboties neatkarīgs uzraudzības mehānisms, jo uz to neattiecās dotācijas nolīgums.

12. Komisija uzskata, ka neatkarīga un efektīva uzraudzības mehānisma izveide ir Horvātijas iestāžu pienākums. Šajā nolūkā Komisija piedāvā atbalstu.

13. Komisija paskaidroja, ka Horvātijā ir divi atsevišķi uzraudzības mehānismi: (i) trīspusējo protokolu (minēts iepriekš) un ii) mehānismu, kas paredzēts ārkārtas palīdzības dotāciju nolīgumos un kas bija paredzēts, lai sniegtu tehnisko atbalstu Horvātijas iestādēm, ļaujot tām uzraudzīt robežkontroles darbības. Pirmais mehānisms nesaņem ES līdzekļus. Ārkārtas palīdzības dotācija tika izmantota vairākiem semināriem, procedūrām un apmācībām. Komisija uzskata, ka dotācijas rezultātā tika panākts zināms progress. Komisija uzskata, ka abi mehānismi darbojās paralēli un nebija saistīti.

14. Komisijai nav ne pilnvaru, ne personāla, lai izmeklētu cilvēktiesību pārkāpumus dalībvalstīs. Tā kā pieaug kritika par trīspusējā protokola efektivitāti un ziņojumiem par pamattiesību pārkāpumiem, Komisija no 2020. gada pastiprināja sadarbību ar Horvātijas iestādēm, lai mudinātu tās ieviest *neatkarīgu* uzraudzības mehānismu. Tā sadarbojās ar Horvātijas iestādēm mehānisma izveides praktiskajos aspektos un pastāvīgi pieprasīja Horvātijas iestādēm veikt



turpmākus pasākumus, lai uzlabotu pamattiesību uzraudzības efektivitāti.

**15.** Tā kā sākotnējos dotāciju nolīgumos nebija konkrētu prasību par to, ka līdzekļu izmantošanai būtu jāatbilst pamattiesībām (t. s. “nosacījumi”), Komisijai nebija juridisku līdzekļu, lai apturētu un atsauktu līdzekļus, ņemot vērā iespējamās pamattiesību pārkāpumus. Lai gan Komisija ļoti reti izmanto nosacījumus attiecībā uz ārkārtas finansējumu, atklājumi par situāciju Horvātijā mudināja Komisiju pēdējā dotāciju nolīgumā, kas noslēgts ar Horvātiju 2021. gadā, iekļaut nosacītības noteikumus. Jo īpaši Horvātijai bija jāizveido neatkarīgs mehānisms pamattiesību ievērošanas uzraudzībai.

**16.** Horvātijas iestādes šādu mehānismu izveidoja 2021. gada jūnijā. Paredzams, ka pilsoniskās sabiedrības organizācijas, Horvātijas ombuds, starptautiskās organizācijas, ES Pamattiesību aģentūra un Komisija sniegs konsultācijas par mehānisma darbību. Mehānisms tiks atbalstīts no ārkārtas palīdzības fondiem uz vienu gadu (līdz 2022. gada maijam). Tas attīstīsies nākotnē, un Komisija norādīja, ka tā vēlas piedāvāt atbalstu Horvātijas iestādēm, lai vajadzības gadījumā uzlabotu mehānismu.

**17.** Komisija plāno izvērtēt, kā turpmākajā ES finansējumā var iekļaut nosacījumu par pamattiesību ievērošanu. Komisija arī norādīja, ka Šengenas izvērtēšanas un uzraudzības mehānismu [11] varētu atjaunināt, lai iekļautu novērtējumu par dalībvalstu spēju nodrošināt pamattiesību aizsardzību.

## Ombuda novērtējums

**18.** Attiecīgie ES tiesību akti [12], uz kuriem balstās ārkārtas palīdzības dotācijas Horvātijai, paredz, ka visās darbībās, ko finansē no Finanšu atbalsta instrumenta ārējām robežām, ir jāievēro pamattiesības un cita starpā jāievēro Pamattiesību hartas noteikumi [13]. Lai gan Komisijai nav pilnvaru vai līdzekļu pašai izmeklēt vai tieši uzraudzīt robeždarbības, tai ir pilnvaras un pienākums nodrošināt, ka dalībvalstij piešķirtie ES līdzekļi tiek izlietoti saskaņā ar pamattiesībām un ES tiesību aktiem, un šajā nolūkā pieprasīt garantijas.

**19.** Ombuds iepriekš ir konstatējis [14], ka Komisijai ir pienākums pilnībā ievērot Hartu visās savās darbībās, tostarp ES līdzekļu sadalē un uzraudzībā, un ka Komisijai būtu jānodrošina, ka ES līdzekļi neatbalsta darbības, kas neatbilst ES vērtībām, jo īpaši Hartā atzītajām tiesībām, brīvībām un principiem.

**20.** Sākotnējās dotācijas robežu pārvaldības darbībām Horvātijā tika izmaksātas tajā pašā laikā, kad no valsts un starptautiskajām cilvēktiesību iestādēm un organizācijām tika iegūta ticama informācija par sliktu izturēšanos pret migrantiem un citām cilvēktiesību problēmām pie Horvātijas robežām. ņemot vērā iepriekš minēto, līdzekļu izmaksa, nenodrošinot pietiekamus pamattiesību aizsardzības pasākumus, bija nožēlojama. ES finansējuma ārkārtas raksturs nenozīmē, ka Komisijai nebūtu vajadzējis nodrošināt, ka līdzekļi tiek izlietoti saskaņā ar pamattiesībām.



21. Tā kā jaunākajā dotāciju nolīgumā ir paredzēti nosacījumi un ir skaidri noteikts, ka ir jāizveido uzraudzības mehānisms, ombuds uzskata, ka šim nolūkam nav nepieciešams sniegt ieteikumu. Tomēr ombuds sagaida, ka Komisija uzņemsies aktīvu lomu un pieprasīs konkrētu un pārbaudāmu informāciju no Horvātijas iestādēm par pasākumiem, kas veikti, lai izmeklētu ziņojumus par kolektīvu izraidīšanu un sliktu izturēšanos pret migrantiem un patvēruma meklētājiem. Viņa izsaka atbilstošu ieteikumu zemāk.

22. 2017. un 2018. gada ārkārtas palīdzības dotāciju nolīgumos nebija paredzēts izveidot neatkarīgu mehānismu, kas uzraudzītu pamattiesību ievērošanu uz robežām [15]. Tomēr tie ietvēra komponentu [16], kas aptver robežpolīcijas veikto darbību “tehnisko uzraudzību”, procedūru, operatīvās kārtības un rokasgrāmatu pārskatīšanu, attiecīgo valsts iestāžu darbinieku apmācību un atbalstu sūdzību un paziņoto incidentu izskatīšanai.

23. Turpretī pēdējā ārkārtas palīdzības dotācija 2021. gadā skaidri nodrošināja līdzekļus neatkarīgam uzraudzības mehānismam (ko paredzēts izveidot uz vienu gadu ar iespēju to pagarināt). Mehānisma izveide bija arī nosacījums dotāciju līdzekļu izmaksai. Tas ir būtisks uzlabojums.

24. Uzraudzību, ko pirms 2021. gada veica ar trīspusējo protokolu [17], finansēja UNHCR, nevis no ES līdzekļiem. Dokumentos par dotāciju īstenošanu, kurus pārbaudīja ombuda izmeklēšanas grupa, trīspusējā protokola darbības tiek sauktas par “uzraudzības mehānismu”. Turklāt atbildēs uz šo izmeklēšanu Komisija paskaidroja, ka, lai gan sākotnējā dotācijas nolīguma summa uzraudzībai netika sadalīta pa darbībām, tā bija paredzējusi “*neatkarīgas kontroles*”, ko veiks UNHCR un Horvātijas Tiesību centrs.

25. Tāpēc, sākot ar 2018. gadu, Komisija dažādos publiskos paziņojumos par ārkārtas palīdzības dotācijām Horvātijai norādīja, ka tiks ieviests “uzraudzības mehānisms”. Tikai 2021. gadā tika izveidots neatkarīgs mehānisms, izmantojot ES līdzekļus. Tas radīja neskaidrības par ES lomu pamattiesību ievērošanas uzraudzībā saistībā ar robežoperācijām, ko Horvātijas iestādes veic ar ES fondu atbalstu.

26. Komisija tagad ir precizējusi, ka uz 2021. gada vasarā izveidoto uzraudzības mehānismu attiecas jaunākā ārkārtas palīdzības dotācija. Tāpēc ombuds neuzskata par lietderīgu sniegt ieteikumu šajā jautājumā. Tomēr viņa ierosinās uzlabot jaunizveidotā mehānisma pārredzamību.

27. Ombuds arī sagaida, ka Komisija uzraudzīs, vai mehānisms patiešām ir neatkarīgs un efektīvs pamattiesību un ES tiesību aktu ievērošanas nodrošināšanā [18]. Ombuds nāks klajā ar attiecīgiem ierosinājumiem uzlabojumiem.

### **Secinājums**

Pamatojoties uz izmeklēšanu, ombuds slēdz šo lietu ar šādu konstatējumu:

**Ombuds konstatēja būtiskus trūkumus saistībā ar ārkārtas finansējumu robežu pārvaldības darbībām Horvātijā, jo īpaši attiecībā uz to, kā tika uzraudzīta pamattiesību ievērošana un kā Komisija paziņoja par uzraudzības darbībām. Tā kā Komisija ir veikusi**



pasākumus, lai novērstu šos trūkumus, turpmāka izmeklēšana nav pamatota.

Sūdzības iesniedzējs un Komisija tiks informēti par šo lēmumu .

## Ieteikumi uzlabojumiem

Ombude Komisijai ierosina šādus uzlabojumus:

**A. Komisijai būtu jāsniedz skaidra un atjaunināta publiska informācija par uzraudzības mehānisma darbību Horvātijā.**

**B. Komisijai būtu aktīvi jāiesaistās uzraudzības mehānisma pārraudzībā un jāpieprasa no Horvātijas iestādēm konkrēta un pārbaudāma informācija par pasākumiem, kas veikti, lai izmeklētu ziņojumus par kolektīvu izraidīšanu un sliktu izturēšanos pret migrantiem un patvēruma meklētājiem.**

**C. Komisijai būtu jāuzrauga, vai mehānisms patiešām ir neatkarīgs un vai tas efektīvi nodrošina pamattiesību un ES tiesību ievērošanu.**

**D. Komisijai viena gada laikā būtu jāinformē ombuds par pasākumiem, ko tā ir veikusi, lai stiprinātu pamattiesību ievērošanu Horvātijas robežu operācijās, kas saņem ES līdzekļus.**

Emily O'Reilly

Eiropas Ombuds

Strasbūrā, 2022. gada 22. februārī

[1] Dotāciju nolīgumi saskaņā ar atsauces numuru HOME/2017/ISFB/AG/EMAS/0076, HOME/2018/ISFB/AG/EMAS/0083 un HOME/2020/ISFB/AG/EMAS/0136

[2] Saskaņā ar 14. pantu *Regulā (ES) Nr. 515/2014, ar ko lešējās drošības fonda ietvaros izveido finansiāla atbalsta instrumentu ārējām robežām un vīzām*, finansējumu var piešķirt dalībvalstīm, kuras ir steidzama un ārkārtēja spiediena rezultātā, kad ārējo robežu šķērso liels vai nesamērīgs skaits trešo valstu valstspiederīgo.

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



[3] „.. Komisija ir aktīvi atbalstījusi Horvātijas centienus nodrošināt pilnīgu pamattiesību ievērošanu uz robežas. Šajā sakarā daļa no 2018. gada decembrī Horvātijai piešķirtā ārkārtas finansējuma 6,8 miljonu EUR apmērā robežu pārvaldības stiprināšanai tika atvēlēta jaunam uzraudzības mehānismam. Tas palīdzētu nodrošināt, ka Horvātijas robežsardzes darbinieku veiktās robežkontroles darbības joprojām pilnībā atbilst ES tiesību aktiem, starptautiskajām saistībām un no ES patvēruma *acquis* izrietošo pamattiesību un tiesību ievērošanai, tostarp neizraidīšanas principam...” (14. lpp. Komisijas paziņojumā Eiropas Parlamentam un Padomei par Šengenas *acquis* pilnīgas piemērošanas pārbaudi Horvātijā, COM/2019/497 final).

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

Skatīt arī: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_18\\_6884](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_6884) [Saite] un Komisijas 2019. gada 5. jūnija, 2020. gada 9. janvāra un 2020. gada 14. februāra vēstules par lietu Ombudam

[4] Cita starpā sk.:

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

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

<https://rm.coe.int/third-party-intervention-before-the-european-court-of-human-rights-in-/1680a0ee5e> [Saite], ar turpmākām atsaucēm

<https://www.unhcr.org/desperatejourneys/> [Saite], ar turpmākām atsaucēm

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

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

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

[8] [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_18\\_6884](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_6884) [Saite]

[9] Kā daļa no trīspusējā protokola starp ANO Augsto komisāru bēgļu jautājumos, Horvātijas Tiesību centru un Horvātijas Iekšlietu ministriju.

[10] Horvātijas Tiesību centrs ir nevalstiska organizācija, kas darbojas cilvēktiesību jomā: <http://www.hpc.hr> [Saite].



[11]

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

[12] Regula (ES) Nr. 515/2014, ar ko lekšējās drošības fonda ietvaros izveido finansiāla atbalsta instrumentu ārējām robežām un vīzām:

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

[13] Sk. Regulas (ES) Nr. 515/2014 3. panta 4. punktu.

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

[15] Ombuds pārbaudīja dotāciju dokumentus, kurus Komisija klasificēja kā konfidencialus.

[16] 2017. gada dotācijas nolīguma 5. apakšpasākums "Tehniskās uzraudzības robežkontroles darbības".

[17] Protokolu 2019. gada 14. martā parakstīja Horvātijas lekšlietu ministrija, UNHCR un Horvātijas Tiesību centrs.

[18] Ieinteresētās personas, tostarp sūdzības iesniedzējs, ir paudušas bažas, ka ierosinātie risinājumi neatbilst galvenajiem standartiem, lai mehānismu uzskatītu par neatkarīgu un efektīvu:

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