

Tämä sivu on konekäännetty [\[Linkki\]](#). Konekäännökset voivat sisältää virheitä, jotka saattavat heikentää selkeyttä ja tarkkuutta. Oikeusasiamies ei vastaa mahdollisista epäjohtonmukaisuuksista. Tietojen luotettavuus ja oikeusvarmuus varmistuvat lukemalla edellä linkitetty lähdekielinen versio (englanti). Lisätietoja on [kieli- ja käännöskäytännöissämme](#) [\[Linkki\]](#).

Päätös tavasta, jolla Euroopan komissio valvoo ja varmistaa, että Kroatian viranomaiset kunnioittavat perusoikeuksia EU:n varoista tuettavien rajaturvallisuusoperaatioiden yhteydessä (asia 1598/2020/VS)

Päätös

Kanteluasia 1598/2020/VS - **Tutkittavaksi otetut kantelut, pvm 06/11/2020 - Päätökset, pvm 22/02/2022 - Toimielin, jota kantelu koskee** Euroopan komissio (Tutkimusta ei syytä jatkaa) |

Asia koskee tapaa, jolla Euroopan komissio valvoo ja varmistaa, että Kroatian viranomaiset kunnioittavat perusoikeuksia EU:n varoista tuettavien rajaturvallisuusoperaatioiden yhteydessä. Tutkimuksessa selvitettiin sitä, onko komission sitoumuksen mukaisesti Kroatiaan annetun hätätilanteen tuen yhteydessä luotu valvontamekanismi, jolla varmistetaan, että rajaturvallisuusoperaatiot noudattavat kaikilta osin perusoikeuksia ja EU:n turvapaikkalainsäädännön vaatimuksia.

Oikeusasiamies totesi, että komissio aiheutti sekaannusta tavalla, jolla se viestitti valvontamekanismista hätätilanteen tuen yhteydessä. Tämän lisäksi, vaikka rajaturvallisuusoperaatioita on tuettu jo vuodesta 2018, vasta kesällä 2021 luotiin riippumaton valvontamekanismi, jonka avulla valvotaan perusoikeuksien suojelua. Tämä oli valitettavaa.

Asian käsittelyn lopuksi oikeusasiamies kehotti komissiota valvomaan täysimääräisesti, onko mekanismi todellakin riippumaton ja tehokas, kun on kyse perusoikeuksien ja EU:n lainsäädännön noudattamisen varmistamisesta. Oikeusasiamies ehdotti myös komission viestinnän parantamista valvontamekanismin osalta. Oikeusasiamies myös kehotti komissiota toimimaan aktiivisesti valvontamekanismin yhteydessä ja vaatimaan Kroatian viranomaisilta konkreettisia ja todennettavia tietoja toimista, joihin on ryhdytty joukkokarkotuksia ja siirtolaisten ja turvapaikanhakijoiden huonoa kohtelua koskevien raporttien tutkimiseksi. Oikeusasiamies pyysi lisäksi komissiota ilmoittamaan vuoden kuluessa toimista, joihin se on ryhtynyt vahvistaakseen perusoikeuksien noudattamista EU:n varoista tuettavissa



rajaturvallisuusoperaatioissa.

Kantelun tausta

1. Euroopan komissio on vuodesta 2018 lähtien antanut Kroatialle hätäapua rajavalvontatoimien tukemiseksi lisääntyneen muuttopaineen vuoksi. [1] Avustukset myönnettiin sisäisen turvallisuuden rahastosta – raja- ja viisumirahastosta ja ulkorajarahoitustukivälineestä [2] Kroatian sisäministeriölle hankkeiden toteuttamiseksi, joiden ehdot vahvistettiin vastaavissa avustussopimuksissa. Tuolloin komissio ilmoitti julkisesti, että hätärahoitukseen liittyisi ”seurantamekanismi”. [3]

2. Samaan aikaan ihmisoikeusinstituutit ja muut järjestöt ilmoittivat joukkokarkotuksista ja pakottavista karkotuksista Kroatian rajalla sekä Kroatiaan pyrkivien henkilöiden pääsyn epäämisestä turvapaikkamenettelyihin ja väkivallasta, hyväksikäytöstä tai huonosta kohtelusta. [4]

3. Euroopan oikeusasiamies vastaanotti 20. syyskuuta 2020 Amnesty Internationalilta kantelun komissiota vastaan. Se ilmaisi huolensa siitä, että komissio ei ollut puuttunut jatkuviin väitteisiin Kroatian viranomaisten vakavista ihmisoikeusloukkauksista rajaturvallisuusoperaatioiden yhteydessä, joihin Kroatia sai EU:n rahoitusta.

Tutkimus

4. Oikeusasiamies käynnisti tutkimuksen selvittääkseen, oliko valvontamekanismi otettu käyttöön, ja tutkiakseen komission roolia tämän valvojana.

5. Tutkimuksen aikana oikeusasiamies sai komissiolta vastauksen [5] kanteluun ja hänen esittämiinsä lisäkysymyksiin [6] Tämän jälkeen oikeusasiamies sai kantelijan huomautukset komission vastauksesta. Oikeusasiamies pyysi tietoja myös Kroatian oikeusasiamiehen toimistolta. Oikeusasiamiehen tutkintaryhmä tapasi myös komission edustajia [7] .

Oikeusasiamiehelle esitetyt perustelut

Kantelijan väitteet

6. Kantelija oli huolissaan siitä, että komissio ei ollut varmistanut, että Kroatialle rajavalvontaan osoitetut EU:n varat käytettiin perusoikeusnormien ja EU:n lainsäädännön mukaisesti. Komissio totesi joulukuussa 2018 [8] , että otetaan käyttöön seurantamekanismi sen varmistamiseksi, että kaikki EU:n ulkorajoilla sovellettavat toimenpiteet ovat oikeasuhteisia ja että niissä noudatetaan täysimääräisesti perusoikeuksia ja EU:n turvapaikkalainsäädäntöä. Ei kuitenkaan ollut näyttöä siitä, että tällainen mekanismi olisi otettu käyttöön. Sen sijaan alun perin tähän tarkoitukseen



varattuja varoja vähennettiin, minkä jälkeen Kroatian viranomaiset käyttivät ne muihin toimiin, kuten koulutusohjelmiin ja konferensseihin.

7. Kantelijan mukaan myös se, miten komissio ilmoitti asiasta, ei ollut avointa.

8. Kantelijan mukaan komissio on useaan otteeseen yhdistänyt julkisesti YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun ja Kroatian oikeuskeskuksen [10] toteuttamat seurantatoimet [9] EU:n avustusten *seurantamekanismin* kanssa. Kantelija katsoo lisäksi, että oikeusasiamiehen tutkimuksen aikana komissio ei osoittanut vakuuttavasti, että se olisi ryhtynyt toimiin varmistaakseen, että Kroatialle annettava EU:n hätäapu ei edistä ihmisoikeusloukkauksia.

9. Kantelija totesi, että kesällä 2021 otettiin käyttöön seurantamekanismi, ja pani merkille komission tätä koskevat toimet. Se väitti kuitenkin, että tämä ei vastaa avustussopimuksissa edellytettyä mekanismia. Kantelija väitti lisäksi, että seurantamekanismi ei ole riittävän riippumaton eikä se ole riittävän tehokas sen varmistamiseksi, että Kroatian rajavalvontatoimenpiteet ovat oikeasuhteisia ja että niissä noudatetaan täysimääräisesti perusoikeuksia ja EU:n lainsäädäntöä. Ihmisoikeusloukkaukset Kroatian rajoilla jatkuvat edelleen, valituksen tekijä sanoi, vaikka maa saa edelleen huomattavaa EU:n rahoitusta rajaturvallisuustoimiin.

Komission väitteet

10. Komissio totesi, että vuosien 2017 ja 2018 hätäapuavustuksista tuettuihin rajaturvallisuushankkeisiin sisältyi *tekninen seurantaosa*, johon avustussopimuksissa oli alun perin varattu 300000 euroa ja 94751 euroa. Komission mukaan tähän sisältyi muun muassa rajapoliisin valvonta, vakiotoimintamenettelyjen kehittäminen tätä toimintaa varten, erityiskoulutus ja rajapoliisien tietoisuuden lisääminen. Tässä osassa mainittiin UNHCR:n ja Kroatian oikeuskeskuksen suorittama ”*riippumaton valvonta*” ja rajapoliisin/sisäasiainministeriön ”valvonta”. Avustuksissa ei ollut tarkoitus perustaa riippumatonta seurantamekanismia.

11. **Ensimmäisen hätäapu- ja avustusavustuksen mukainen** hanke päättyi 30. marraskuuta 2019. Vain osa tekniseen seurantaan osoitetuista varoista käytettiin. ”Lopullisessa täytäntöönpanokertomuksessa” ei annettu tietoja siitä, onko perustettu riippumaton seurantamekanismi vai onko se otettu käyttöön, koska se ei kuulu avustussopimuksen soveltamisalaan.

12. **Komissio** katsoo, että riippumattoman ja tehokkaan valvontamekanismin perustaminen on Kroatian viranomaisten vastuulla. Komissio tukee tätä asiaa.

13. Komissio selvensi, että Kroatiassa on kaksi erillistä seurantamekanismia: (i) kolmikantapöytäkirja (edellä mainittu) ja ii) hätäapuasopimusten mukainen mekanismi, jonka tarkoituksena oli antaa Kroatian viranomaisille teknistä tukea, jonka avulla ne voivat valvoa rajavalvontatoimia. Ensimmäinen mekanismi ei saa EU:n rahoitusta. Hätäaputukea käytettiin useisiin seminaareihin, menettelyihin ja koulutukseen. Komissio katsoo, että avustuksella on edistytty jonkin verran. Komission mukaan nämä kaksi mekanismia toimivat rinnakkain, eivätkä ne ole kytköksissä toisiinsa.



14. Komissiolla ei ole yksin valtuuksia eikä henkilöstöä tutkimaan ihmisoikeusloukkauksia jäsenvaltioissa. Koska kolmikantapöytäkirjan tehokkuutta ja perusoikeuksien loukkauksia koskevat raportit ovat lisääntyneet, komissio on vuodesta 2020 lähtien lisännyt yhteistyötään Kroatian viranomaisten kanssa kannustaakseen niitä ottamaan käyttöön *riippumattoman* seurantamekanismin. Se on tehnyt yhteistyötä Kroatian viranomaisten kanssa mekanismin perustamiseen liittyvissä käytännön näkökohdissa ja pyytänyt jatkuvasti Kroatian viranomaisia toteuttamaan lisätoimenpiteitä perusoikeuksien seurannan tehostamiseksi.

15. Koska alkuperäiset avustussopimukset eivät sisältäneet erityisiä vaatimuksia, joiden mukaan varojen käytön olisi oltava perusoikeuksien mukaista (nk. ehdollisuus), komissiolla ei ollut oikeudellisia keinoja keskeyttää ja palauttaa varoja takaisin perusoikeuksien väitettyjen loukkausten vuoksi. Komissio käyttää hyvin harvoin hätärahoitukseen liittyviä ehtoja, mutta Kroatian tilannetta koskevat paljastukset saivat komission sisällyttämään Kroatian kanssa vuonna 2021 tehtyyn uusimpaan avustussopimukseen ehdollisuutta koskevia määräyksiä. Kroatialta vaadittiin erityisesti riippumattoman mekanismin perustamista perusoikeuksien noudattamisen valvomiseksi.

16. Kroatian viranomaiset perustivat tällaisen mekanismin kesäkuussa 2021. Kansalaisyhteiskunnan järjestöjen, Kroatian oikeusasiamiehen, kansainvälisten järjestöjen, EU:n perusoikeusviraston ja komission odotetaan antavan neuvoja mekanismin toiminnasta. Mekanismia tuetaan hätäapuvaroista yhden vuoden ajan (toukokuuhun 2022 asti). Se kehittyi tulevaisuudessa, ja komissio ilmoitti olevansa valmis tarjoamaan Kroatian viranomaisille tukea mekanismin parantamiseksi tarvittaessa.

17. Komissio aikoo arvioida, miten EU:n tulevaan rahoitukseen voidaan sisällyttää perusoikeuksien noudattamista koskevia ehtoja. Komissio totesi myös, että Schengenin arviointi- ja valvontamekanismia [11] voitaisiin päivittää siten, että siihen sisällytetään arvio jäsenvaltioiden valmiuksista varmistaa perusoikeuksien suojelu.

Oikeusasiamiehen arviointi

18. Asiaa koskevassa EU:n lainsäädännössä [12] , johon Kroatialle myönnettävät hätäapuavustukset perustuvat, säädetään, että ulkorajarahitusvälineestä rahoitettavissa toiminna on kunnioitettava perusoikeuksia ja noudatettava muun muassa perusoikeuskirjan määräyksiä [13] . Vaikka komissiolla ei ole valtuuksia tai keinoja tutkia tai seurata suoraan rajatoimia itse, sillä on toimivalta ja velvollisuus varmistaa, että jäsenvaltiolle myönnetty EU:n varat käytetään perusoikeuksien ja EU:n lainsäädännön mukaisesti, ja vaatia tätä varten takeita.

19. Oikeusasiamies on aiemmin todennut [14] , että komission on noudatettava perusoikeuskirjaa kokonaisuudessaan kaikessa toiminnassaan, myös EU:n varojen jakamisessa ja seurannassa, ja että komission olisi varmistettava, että EU:n varoilla ei tueta toimia, jotka eivät ole EU:n arvojen, erityisesti perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien, vapauksien ja periaatteiden mukaisia.



20. Ensimmäiset avustukset rajaturvallisuustoimiin Kroatiaassa maksettiin samaan aikaan, kun kansallisilta ja kansainvälisiltä ihmisoikeusinstituutioilta ja -järjestöiltä saatiin yhä enemmän luotettavaa tietoa muuttajien huonosta kohtelusta ja muista ihmisoikeusongelmista Kroatian rajoilla. Tätä taustaa vasten oli valitettavaa, että varat maksettiin varmistamatta riittäviä perusoikeuksia koskevia takeita. EU:n rahoituksen hätätilanne ei tarkoita sitä, että komission ei olisi pitänyt varmistaa, että varat käytettiin perusoikeuksia kunnioittaen.

21. Koska viimeisimmässä avustussopimuksessa määrätään ehdollisuudesta ja nimenomaisesti edellytetään valvontamekanismin perustamista, oikeusasiamies ei pidä tarpeellisena antaa tätä koskevaa suositusta. Oikeusasiamies odottaa kuitenkin, että komissio ottaa aktiivisen roolin ja vaatii Kroatian viranomaisilta konkreettisia ja todennettavissa olevia tietoja toimista, joita on toteutettu maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden joukkokarkotuksia ja huonoa kohtelua koskevien raporttien tutkimiseksi. Hän tekee vastaavan ehdotuksen alla.

22. Vuosien 2017 ja 2018 hätäapuasopimuksissa ei ollut tarkoitus perustaa riippumatonta mekanismeja perusoikeuksien noudattamisen valvomiseksi rajoilla. [15] Niihin sisältyi kuitenkin osa [16], joka kattaa rajapoliisin toimien teknisen seurannan, menettelyjen, operatiivisten järjestelyjen ja käsikirjojen tarkastelun sekä kansallisten viranomaisten asiaankuuluvan henkilöstön koulutuksen ja tuen valitusten ja ilmoitettujen vaaratilanteiden käsittelyä varten.

23. Sitä vastoin viimeisimmässä hätäapuavustuksessa vuonna 2021 varattiin nimenomaisesti varoja riippumattomaan seurantamekanismiin (joka on tarkoitus perustaa yhdeksi vuodeksi ja jota voidaan jatkaa). Mekanismin perustaminen oli myös edellytys avustusvarojen maksamiselle. Tämä merkitsee merkittävää parannusta.

24. Ennen vuotta 2021 kolmikantapöytäkirjalla [17] toteutetun seurannan rahoitti UNHCR, ei EU:n varoista. Oikeusasiamiehen tutkintaryhmän tarkastamissa avustusten täytäntöönpanoa koskevissa asiakirjoissa kolmikantapöytäkirjan mukaista toimintaa kutsutaan valvontamekanismiksi. Lisäksi komissio selitti tähän tutkimukseen antamissaan vastauksissa, että vaikka seurantaa varten alun perin myönnettyä avustussopimuksen määrää ei jaoteltu toimien mukaan, se oli ennakoanut UNHCR:n ja Kroatian oikeuskeskuksen ”*riippumattomia* tarkastuksia”.

25. Tästä syystä komissio ilmoitti vuodesta 2018 lähtien useissa Kroatialle myönnettäviä hätäapuavustuksia koskevissa julkisissa julkilausumissa, että käyttöön otetaan ”seurantamekanismi”. Vasta vuonna 2021 perustettiin riippumaton mekanismi, jossa käytetään EU:n varoja. Tämä aiheutti sekaannusta EU:n roolista seurata perusoikeuksien noudattamista Kroatian viranomaisten EU:n varoin toteuttamien rajaoperaatioiden yhteydessä.

26. Komissio on nyt selventänyt, että kesällä 2021 perustettu seurantamekanismi kuuluu viimeisimmän hätäapuavustuksen piiriin. Oikeusasiamies ei näin ollen pidä tarpeellisena antaa tätä asiaa koskevaa suositusta. Hän aikoo kuitenkin ehdottaa parannuksia äskettäin perustetun mekanismin läpinäkyvyyteen.



27. Oikeusasiamies odottaa myös, että komissio seuraa, onko mekanismi todellakin riippumaton ja tehokas perusoikeuksien ja EU:n lainsäädännön noudattamisen varmistamisessa. [18]
Oikeusasiamies tekee vastaavia parannusehdotuksia.

Johtopäätös

Tutkimuksen perusteella oikeusasiamies päättää asian käsittelyn seuraavalla havainnolla:

Oikeusasiamies havaitsi Kroatian rajaturvallisuustoimien hätärahoituksessa merkittäviä puutteita, jotka liittyivät erityisesti siihen, miten perusoikeuksien noudattamista seurattiin ja miten komissio ilmoitti seurantatoimista. Koska komissio on ryhtynyt toimiin näiden puutteiden korjaamiseksi, lisätutkimukset eivät ole perusteltuja.

Tästä päätöksestä ilmoitetaan kantelijalle ja komissiolle .

Parannusehdotuksia

Oikeusasiamies esittää komissiolle seuraavat parannusehdotukset:

A. Komission olisi annettava selkeää ja ajantasaista tietoa seurantamekanismin toiminnasta Kroatiaassa.

B. Komission olisi otettava aktiivinen rooli seurantamekanismin valvonnassa ja vaadittava Kroatian viranomaisilta konkreettisia ja todennettavissa olevia tietoja toimista, joita on toteutettu maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden joukkokarkotuksia ja huonoa kohtelua koskevien raporttien tutkimiseksi.

C. Komission olisi seurattava, onko mekanismi todellakin riippumaton ja onko se tehokas perusoikeuksien ja EU:n lainsäädännön noudattamisen varmistamisessa.

D. Komission olisi ilmoitettava oikeusasiamiehelle vuoden kuluessa toimista, joita se on toteuttanut vahvistaakseen perusoikeuksien noudattamista EU:n varoja saavissa Kroatian rajaoperaatioissa.

Emily O'Reilly

Euroopan oikeusasiamies

Strasbourg, 22.2.2022



[1] HOME/2017/ISFB/AG/EMAS/0076, HOME/2018/ISFB/AG/EMAS/0083 ja HOME/2020/ISFB/AG/EMAS/0136 mukaiset avustussopimukset

[2] *Ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa annetun asetuksen (EU) N:o 515/2014 14 artiklan mukaan rahoitusta voidaan myöntää jäsenvaltioille kiireellisistä ja poikkeuksellisista paineista johtuvassa tilanteessa, jossa suuri tai suhteeton määrä EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisia ylittää tai joiden odotetaan ylittävän ulkorajan.*

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

[3] *Komissio on tukenut aktiivisesti Kroatian pyrkimyksiä varmistaa perusoikeuksien täysimääräinen kunnioittaminen rajalla. Tältä osin osa Kroatialle joulukuussa 2018 rajaturvallisuuden vahvistamiseen myönnetystä 6,8 miljoonan euron hätärahoituksesta osoitettiin uudelle valvontamekanismille. Tämä auttaisi varmistamaan, että Kroatian rajavartijoiden toteuttamat rajavalvontatoimet ovat täysin EU:n lainsäädännön, kansainvälisten velvoitteiden sekä perusoikeuksien ja EU:n turvapaikkasäännöstöstä johtuvien oikeuksien, palauttamiskiellon periaate mukaan luettuna, mukaisia” (komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle Schengenin säännösten täysimääräisen soveltamisen tarkistamisesta Kroatiassa, COM/2019/497 final, COM/2019/497 final).*

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

Katso myös: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_6884 [Linkki] ja komission oikeusasiamiehen kanssa 5. kesäkuuta 2019, 9. tammikuuta 2020 ja 14. helmikuuta 2020 päivätyt kirjeet

[4] Ks. muun muassa:

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

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

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

<https://www.unhcr.org/desperatejournneys/> [Linkki], lisäviittauksineen

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



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

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

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

[9] Osana YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun, Kroatian oikeuskeskuksen ja Kroatian sisäministeriön välistä kolmikantapöytäkirjaa.

[10] Kroatian oikeuskeskus on kansalaisjärjestö, joka työskentelee ihmisoikeuksien parissa: <http://www.hpc.hr> [Linkki].

[11]

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

Asetus (EU) N:o 515/2014 ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa:

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

[13] Ks. asetuksen (EU) N:o 515/2014 3 artiklan 4 kohta.

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

[15] Oikeusasiamies tarkasti avustusasiasiakirjat, jotka komissio luokitteli luottamuksellisiksi.

[16] Vuoden 2017 avustussopimuksen alatoimi 5 – ”Teknisen valvonnan rajavalvontatoimet”.

[17] Kroatian sisäministeriö, UNHCR ja Kroatian oikeuskeskus allekirjoittivat pöytäkirjan 14 päivänä maaliskuuta 2019.

[18] Sidosryhmät, valituksen tekijä mukaan lukien, ovat ilmaisseet huolensa siitä, että ehdotetut ratkaisut eivät täytä keskeisiä vaatimuksia, joiden mukaan mekanismeja voidaan pitää riippumattomana ja tehokkaana:

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