

*Prijevod ove stranice generiran je strojnim prevođenjem [Poveznica]. Strojno prevedeni tekstovi mogu sadržavati pogreške koje mogu narušiti jasnoću i točnost. Europski ombudsman ne prihvaća nikakvu odgovornost za bilo kakve nepodudarnosti. Najpouzdanije informacije i pravnu sigurnost jamči izvorna inačica na engleski jeziku koja je dostupna putem gornje poveznice. Više informacija potražite u našem odjeljku o [jezičnoj politici i prevođenju](#) [Poveznica].*

## **Odluka o načinu na koji Europska komisija prati i osigurava da hrvatska tijela poštuju temeljna prava u kontekstu operacija upravljanja granicama koje se podupiru iz fondova EU-a (predmet 1598/2020/VS)**

Odluka

**Sučaj** 1598/2020/VS - **Otvoren** 06/11/2020 - **Odluka donesena** 22/02/2022 - **Predmetna institucija** Europska komisija ( Nisu opravdani daljnji upiti ) |

Predmet se odnosio na način na koji Europska komisija prati i osigurava da hrvatska tijela poštuju temeljna prava u kontekstu operacija upravljanja granicama koje se podupiru sredstvima EU-a. U istrazi je ispitano je li, u skladu s obvezom Komisije, hitna pomoć isplaćena Hrvatskoj popraćena uspostavljanjem mehanizma praćenja kako bi se osiguralo da su mjere upravljanja granicama u potpunosti u skladu s temeljnim pravima i zakonima EU-a o azilu.

Ombudsmanica je utvrdila da je Komisija stvorila nejasnoće zbog načina na koji je komunicirala o mehanizmu praćenja u kontekstu hitne pomoći. Osim toga, iako su sredstva za aktivnosti granične kontrole osigurana od 2018., uspostavljen je i neovisan mehanizam praćenja za nadzor zaštite temeljnih prava tek u ljeto 2021. Bilo je to žalosno.

Pri zatvaranju istrage ombudsmanica je pozvala Komisiju da u potpunosti prati je li mehanizam doista neovisan i djelotvoran u osiguravanju usklađenosti s temeljnim pravima i pravom EU-a. Ombudsmanica je iznijela prijedlog za poboljšanje komunikacije Komisije o mehanizmu praćenja. Ombudsmanica je također pozvala Komisiju da preuzme aktivnu ulogu u kontekstu mehanizma praćenja te da od hrvatskih vlasti zahtijeva da dostave konkretne i provjerljive informacije o koracima poduzetima kako bi se istražila izvješća o kolektivnom protjerivanju i zlostavljanju migranata i tražitelja azila. Naposljetku, ombudsmanica je zatražila od Komisije da je u roku od jedne godine obavijesti o koracima koje je poduzela kako bi ojačala poštovanje temeljnih prava u graničnim operacijama koje primaju sredstva EU-a.



## Kontekst pritužbe

**1. Europska komisija od 2018.** godine pruža hitnu pomoć Hrvatskoj za potporu aktivnostima granične kontrole zbog povećanog migracijskog pritiska. [1] Sredstva za provedbu projekata dodijeljena su u okviru Fonda za unutarnju sigurnost – granice i vize i Instrumenta za financijsku potporu vanjskim granicama [2] Ministarstvu unutarnjih poslova za provedbu projekata, čiji su uvjeti utvrđeni u odgovarajućim ugovorima o dodjeli bespovratnih sredstava. Komisija je tada javno izjavila da će financiranje za hitne slučajeve biti popraćeno „mehanizmom praćenja”. [3]

**2.** U istom su razdoblju institucije za ljudska prava i druge organizacije izvijestile o slučajevima kolektivnog protjerivanja i prisilnih deportacija na hrvatskoj granici, kao i uskraćivanju pristupa postupcima azila i nasilju, zlostavljanju ili zlostavljanju osoba koje pokušavaju prijeći u Hrvatsku. [4]

**3. Europski ombudsman primio je 20.** rujna 2020. pritužbu Amnesty Internationala protiv Komisije. Izrazila je zabrinutost zbog toga što Komisija nije riješila stalne navode o ozbiljnim kršenjima ljudskih prava od strane hrvatskih tijela u kontekstu operacija upravljanja granicama, za koje je Hrvatska primila sredstva EU-a.

## Istraga

**4.** Ombudsmanica je pokrenula istragu kako bi provjerila je li uspostavljen mehanizam praćenja i kako bi ispitala ulogu Komisije u nadzoru tog mehanizma.

**5.** Tijekom istrage ombudsmanica je primila odgovor [5] Komisije na pritužbu i na dodatna pitanja koja je postavio. [6] Nakon toga ombudsmanica je primila primjedbe podnositelja pritužbe na odgovor Komisije. Pučki pravobranitelj zatražio je i informacije od Ureda pučkog pravobranitelja. Istražni tim Ombudsmana također se sastao s predstavnicima Komisije. [7]

## Argumenti izneseni Europskom ombudsmanu

### Argumenti podnositelja pritužbe

**6.** Podnositelj pritužbe bio je zabrinut zbog toga što Komisija nije osigurala da se sredstva EU-a dodijeljena Hrvatskoj za upravljanje granicama troše u skladu sa standardima temeljnih prava i pravom EU-a. Komisija je u prosincu 2018. navela [8] da će se uspostaviti mehanizam praćenja kako bi se osiguralo da su sve mjere koje se primjenjuju na vanjskim granicama EU-a proporcionalne i u potpunosti u skladu s temeljnim pravima i pravom EU-a o azilu. Međutim, nije bilo dokaza da je takav mehanizam uspostavljen. Umjesto toga, sredstva prvotno namijenjena za tu svrhu prvo su smanjena, a zatim su ih hrvatska nadležna tijela potrošila na druge aktivnosti, uključujući programe osposobljavanja i konferencije.

**7. Podnositelj pritužbe** naveo je i nedostatak transparentnosti u načinu na koji je Komisija komunicirala o tom pitanju.



**8. Prema** mišljenju podnositelja pritužbe, Komisija je u više navrata javno povezala *aktivnosti praćenja* [9] koje su proveli visoki povjerenik UN-a za izbjeglice i Hrvatski pravni centar [10] s *mehanizmom praćenja* predviđenim u okviru bespovratnih sredstava EU-a. Podnositelj pritužbe nadalje smatra da tijekom istrage Ombudsmana Komisija nije uvjerljivo dokazala da je poduzela korake kako bi osigurala da pomoć iz fondova EU-a Hrvatskoj ne doprinosi kršenju ljudskih prava.

**9.** Podnositelj pritužbe napomenuo je da je u ljeto 2021. uspostavljen mehanizam praćenja i potvrdio mjere koje je Komisija poduzela u tu svrhu. Međutim, tvrdio je da to nije u skladu s mehanizmom koji se zahtijeva na temelju sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava. Podnositelj pritužbe nadalje je tvrdio da mehanizam praćenja nije dovoljno neovisan niti je dovoljno učinkovit u osiguravanju da su hrvatske mjere granične kontrole razmjerne i u potpunosti u skladu s temeljnim pravima i pravom EU-a. Kršenja ljudskih prava na hrvatskim granicama i dalje su nesmanjena, kazao je podnositelj pritužbe, dok zemlja i dalje prima znatna financijska sredstva EU-a za aktivnosti upravljanja granicama.

#### **Komisijini argumenti**

**10. Komisija** je navela da su projekti upravljanja granicama za koje je dodijeljena potpora u okviru bespovratnih sredstava za hitnu pomoć za 2017. i 2018. uključivali komponentu *tehničkog praćenja*, za koju su sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava predviđena početna dodijeljena sredstva u iznosu od 300 000 EUR odnosno 94 751 EUR. Prema Komisiji, to je, među ostalim, uključivalo praćenje aktivnosti granične policije, razvoj standardnih operativnih postupaka za te aktivnosti, specijalizirano osposobljavanje i podizanje svijesti službenika granične policije. U toj se komponenti spominju „*neovisne kontrole*” UNHCR-a i Hrvatskog pravnog centra te „kontrole” Uprave granične policije/Ministarstva unutarnjih poslova. Bespovratnim sredstvima nije predviđena uspostava neovisnog mehanizma praćenja.

**11.** Projekt u okviru prve dodjele bespovratnih sredstava za hitne slučajeve i pomoć završio je 30. studenoga 2019. Iskorišten je samo dio sredstava dodijeljenih za aktivnosti tehničkog praćenja. „Završno izvješće o provedbi” nije sadržavalo informacije o tome je li uspostavljen neovisni mehanizam praćenja ili je on postao operativan jer to nije bilo obuhvaćeno sporazumom o dodjeli bespovratnih sredstava.

**12. Prema** mišljenju Komisije, uspostava neovisnog i učinkovitog mehanizma praćenja odgovornost je hrvatskih tijela. Komisija u tu svrhu pruža potporu.

**13. Komisija** je pojasnila da u Hrvatskoj postoje dva odvojena mehanizma praćenja: (i) Trostranog protokola (navedenog gore) i (ii) mehanizma predviđenog sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava za hitne slučajeve, čiji je cilj bio pružiti tehničku potporu hrvatskim tijelima, omogućujući im praćenje aktivnosti nadzora državne granice. Prvi mehanizam ne prima sredstva EU-a. Bespovratna sredstva za hitnu pomoć iskorištena su za niz seminara, postupaka i osposobljavanja. Komisija smatra da je određeni napredak ostvaren kao rezultat bespovratnih sredstava. Prema Komisijinu mišljenju, ta su se dva mehanizma odvijala paralelno i nisu bila povezana.



**14.** Komisija nema ovlasti ni osoblje za samostalno istraživanje kršenja ljudskih prava u državama članicama. Zbog sve većih kritika u pogledu učinkovitosti Trostranog protokola i izvješća o povredama temeljnih prava, Komisija je od 2020. pojačala suradnju s hrvatskim tijelima kako bi ih potaknula na uspostavu *neovisnog* mehanizma praćenja. Surađivala je s hrvatskim tijelima na praktičnim aspektima uspostave mehanizma te je stalno tražila da hrvatska tijela poduzmu daljnje mjere kako bi se poboljšala učinkovitost praćenja temeljnih prava.

**15.** Budući da početni sporazumi o dodjeli bespovratnih sredstava nisu sadržavali posebne zahtjeve prema kojima bi upotreba sredstava trebala biti u skladu s temeljnim pravima (takozvana „uvjetnost”), Komisija nije imala pravna sredstva za suspenziju i opoziv sredstava s obzirom na navodna kršenja temeljnih prava. Iako Komisija vrlo rijetko primjenjuje uvjetovanost u pogledu financiranja za hitne slučajeve, otkrića o stanju u Hrvatskoj potaknula su Komisiju da u najnoviji sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava sklopljen s Hrvatskom 2021. uključi odredbe o uvjetovanosti. Konkretno, od Hrvatske se zahtijevalo da uspostavi neovisan mehanizam za praćenje poštovanja temeljnih prava.

**16.** Hrvatska tijela uspostavila su takav mehanizam u lipnju 2021. Od organizacija civilnog društva, hrvatskog pučkog pravobranitelja, međunarodnih organizacija, Agencije EU-a za temeljna prava i Komisije očekuje se savjetovanje o funkcioniranju mehanizma. Mehanizam će se podupirati sredstvima za hitnu pomoć u trajanju od jedne godine (do svibnja 2022.). U budućnosti će se razvijati, a Komisija je navela da je voljna pružiti potporu hrvatskim tijelima kako bi se taj mehanizam poboljšao ako je to potrebno.

**17.** Komisija namjerava procijeniti kako buduća financijska sredstva EU-a mogu uključivati uvjetovanost u pogledu poštovanja temeljnih prava. Komisija je navela i da bi se mehanizam evaluacije i praćenja schengenske pravne stečevine [11] mogao ažurirati kako bi uključivao evaluaciju sposobnosti država članica da osiguraju zaštitu temeljnih prava.

## Procjena Europskog ombudsmana

**18.** Relevantnim zakonodavstvom EU-a [12], na kojem se temelje bespovratna sredstva za hitnu pomoć Hrvatskoj, propisano je da sve aktivnosti koje se financiraju iz Instrumenta za financijsku potporu vanjskim granicama moraju poštovati temeljna prava i biti u skladu s odredbama Povelje o temeljnim pravima, među ostalim obvezama [13]. Iako Komisija nema ovlasti ili sredstva za istragu ili izravno praćenje graničnih aktivnosti, ima ovlasti i obvezu osigurati da se sredstva EU-a dodijeljena državi članici troše u skladu s temeljnim pravima i pravom EU-a te u tu svrhu inzistirati na zaštitnim mjerama.

**19.** Ombudsmanica je prethodno utvrdila [14] da je Komisija obvezna poštovati Povelju u cijelosti, u svim svojim aktivnostima, uključujući raspodjelu i praćenje sredstava EU-a, te da bi Komisija trebala osigurati da se sredstvima EU-a ne podupiru mjere koje nisu u skladu s vrijednostima EU-a, posebno s pravima, slobodama i načelima priznatima Poveljom.

**20.** Početna bespovratna sredstva za aktivnosti upravljanja granicama u Hrvatskoj isplaćena su



istodobno s prikupljanjem pouzdanih informacija od nacionalnih i međunarodnih institucija i organizacija za ljudska prava o zlostavljanju migranata i drugim pitanjima ljudskih prava na hrvatskim granicama. U tom je kontekstu žalosno isplaćivanje sredstava bez osiguravanja dostatnih zaštitnih mjera za temeljna prava. Hitna priroda financiranja EU-a ne znači da Komisija nije trebala osigurati da se sredstva troše u skladu s temeljnim pravima.

**21.** Budući da najnoviji sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava predviđa uvjetovanost i izričito zahtijeva uspostavu mehanizma praćenja, Ombudsman ne smatra potrebnim dati preporuku u tu svrhu. Ombudsmanica, međutim, očekuje da će Komisija preuzeti aktivnu ulogu i zahtijevati konkretne i provjerljive informacije od hrvatskih vlasti o poduzetim koracima za istraživanje izvješća o kolektivnom protjerivanju i zlostavljanju migranata i tražitelja azila. Ona daje odgovarajući prijedlog u nastavku.

**22.** Sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava za hitne slučajeve iz 2017. i 2018. nije predviđena uspostava neovisnog mehanizma za praćenje poštovanja temeljnih prava na granicama [15]. Međutim, oni su sadržavali komponentu [16] koja obuhvaća „tehničko praćenje” aktivnosti koje provodi granična policija, preispitivanje postupaka, operativnih aranžmana i priručnika, osposobljavanje i potporu relevantnog osoblja u nacionalnim tijelima za rješavanje pritužbi i prijavljenih incidenata.

**23. Za razliku od** toga, u posljednjim bespovratnim sredstvima za hitnu pomoć u 2021. izričito su predviđena sredstva za neovisan mehanizam praćenja (koji će se uspostaviti na razdoblje od jedne godine s mogućnošću produljenja). Uspostava mehanizma također je bila uvjet za isplatu bespovratnih sredstava. To predstavlja znatno poboljšanje.

**24.** Praćenje koje je prije 2021. proveo Trostrani protokol [17] financirao je UNHCR, a ne sredstvima EU-a. U dokumentima o provedbi bespovratnih sredstava, koje je pregledao istražni tim Ombudsmana, aktivnosti u okviru Trostranog protokola nazivaju se „mehanizmom praćenja”. Osim toga, Komisija je u svojim odgovorima na tu istragu objasnila da je, iako početni iznos ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava za praćenje nije raščlanjen po aktivnostima, predvidjela „*neovisne* kontrole” UNHCR-a i Hrvatskog pravnog centra.

**25.** Stoga je Komisija od 2018. u raznim javnim izjavama povezanim s bespovratnim sredstvima za hitnu pomoć Hrvatskoj navela da će se uspostaviti „mehanizam praćenja”. Tek je 2021. uspostavljen neovisan mehanizam uz upotrebu sredstava EU-a. To je stvorilo nejasnoće u pogledu uloge EU-a u praćenju poštovanja temeljnih prava u vezi s operacijama na granicama koje provode hrvatska nadležna tijela uz potporu fondova EU-a.

**26. Komisija** je sada pojasnila da je mehanizam praćenja uspostavljen u ljeto 2021. obuhvaćen najnovijim bespovratnim sredstvima za hitnu pomoć. Ombudsman stoga ne smatra korisnim dati preporuku o tom pitanju. Međutim, predložit će poboljšanje transparentnosti u pogledu novouspostavljenog mehanizma.

**27.** Ombudsmanica također očekuje da će Komisija pratiti je li mehanizam doista neovisan i učinkovit u osiguravanju usklađenosti s temeljnim pravima i pravom EU-a [18]. Ombudsman će



dati odgovarajuće prijedloge za poboljšanje.

#### **Zaključak**

Na temelju istrage ombudsmanica zaključuje ovaj predmet sljedećim nalazom:

**Ombudsmanica je utvrdila znatne nedostatke u kontekstu hitnog financiranja aktivnosti upravljanja granicama u Hrvatskoj, posebno u pogledu načina na koji se prati poštovanje temeljnih prava i načina na koji je Komisija komunicirala o aktivnostima praćenja.**

**Budući da je Komisija poduzela korake za uklanjanje tih nedostataka, daljnje istrage nisu opravdane.**

Podnositelj pritužbe i Komisija bit će obaviješteni o toj odluci .

## **Prijedlozi za poboljšanje**

Ombudsman Komisiji daje sljedeće prijedloge za poboljšanje:

**A. Komisija bi trebala pružiti jasne i ažurirane javne informacije o funkcioniranju mehanizma praćenja u Hrvatskoj.**

**B. Komisija bi trebala preuzeti aktivnu ulogu u nadzoru mehanizma praćenja i zahtijevati konkretne i provjerljive informacije od hrvatskih vlasti o poduzetim koracima za istraživanje izvješća o kolektivnom protjerivanju i zlostavljanju migranata i tražitelja azila.**

**C. Komisija bi trebala pratiti je li mehanizam doista neovisan i djelotvoran u osiguravanju usklađenosti s temeljnim pravima i pravom EU-a.**

**D. Komisija bi u roku od jedne godine trebala obavijestiti pučkog pravobranitelja o koracima koje je poduzela za jačanje poštovanja temeljnih prava u hrvatskim graničnim operacijama koje primaju sredstva EU-a.**

Emily O'Reilly

Europski ombudsman

Strasbourg, 22. veljače 2022.



[1] Sporazumi o dodjeli bespovratnih sredstava pod brojem HOME/2017/ISFB/AG/EMAS/0076, HOME/2018/ISFB/AG/EMAS/0083 i HOME/2020/ISFB/AG/EMAS/0136

[2] U skladu s člankom 14. Uredbe (EU) br. 515/2014 o uspostavljanju, u okviru Fonda za unutarnju sigurnost, instrumenta za financijsku potporu u području vanjskih granica i viza, financiranje se može dodijeliti državama članicama u situaciji koja je posljedica hitnog i iznimnog pritiska u kojem velik ili nerazmjern broj državljana trećih zemalja prelazi ili se očekuje da će prijeći vanjsku granicu.

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

[3] Komisija aktivno podupire hrvatske napore kako bi osigurala potpuno poštovanje temeljnih prava na granici. U tom je pogledu dio sredstava za hitne slučajeve u iznosu od 6,8 milijuna EUR dodijeljenih Hrvatskoj u prosincu 2018. za jačanje upravljanja granicama namijenjen novom mehanizmu praćenja. Time bi se pomoglo osigurati da aktivnosti nadzora državne granice koje provode hrvatski službenici graničnog nadzora ostanu u potpunosti u skladu s pravom EU-a, međunarodnim obvezama te uz poštovanje temeljnih prava i prava koja proizlaze iz pravne stečevine EU-a u području azila, uključujući načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja... (str. 14. Komunikacije Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provjeri potpune primjene schengenske pravne stečevine u Hrvatskoj, COM/2019/497 final).

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

Vidjeti i: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_18\\_6884](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_6884) [Poveznica] i dopise Komisije u spisu Ombudsmanu od 5. lipnja 2019., 9. siječnja 2020. i 14. veljače 2020.

[4] Vidjeti, među ostalim:

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

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

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

<https://www.unhcr.org/desperatejournneys/> [Poveznica], s daljnjim upućivanjima

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

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



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

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

[9] U sklopu Trostranog protokola između visokog povjerenika UN-a za izbjeglice, Hrvatskog pravnog centra i Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske.

[10] Hrvatski pravni centar je nevladina organizacija koja se bavi ljudskim pravima:  
<http://www.hpc.hr> [Poveznica].

[11]

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

[12] Uredba (EU) br. 515/2014 o uspostavljanju, u okviru Fonda za unutarnju sigurnost, instrumenta za financijsku potporu u području vanjskih granica i viza:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32014R0515> [Poveznica]

[13] Vidjeti članak 3. stavak 4. Uredbe 515/2014.

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

[15] Ombudsman je pregledao dokumente o bespovratnim sredstvima koje je Komisija smatrala povjerljivima.

[16] Podmjera 5. sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava za 2017. – „Aktivnosti nadzora državne granice u okviru tehničkog nadzora”.

[17] Protokol su 14. ožujka 2019. potpisali Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, UNHCR i Hrvatski pravni centar.

[18] Interesni subjekti, uključujući podnositelja pritužbe, izrazili su zabrinutost da predložena rješenja nisu u skladu s ključnim standardima kako bi se mehanizam smatrao neovisnim i djelotvornim:

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