

La traduzione di questa pagina è stata generata mediante la traduzione automatica [Link]. Le traduzioni automatiche possono contenere errori che rischiano di compromettere la chiarezza e l'accuratezza del testo; la Mediatrice non accetta alcuna responsabilità per eventuali discrepanze. Per le informazioni più affidabili e la certezza del diritto, La preghiamo di fare riferimento alla versione in lingua originale in inglese il cui link si trova in alto. Per ulteriori informazioni consultate la nostra [politica linguistica e di traduzione](#) [Link].

Decisione relativa alle modalità con le quali la Commissione europea monitora e assicura il rispetto dei diritti fondamentali da parte delle autorità croate nel contesto delle operazioni di gestione delle frontiere finanziate con fondi dell'Unione europea (caso 1598/2020/VS)

Decisione

Caso 1598/2020/VS - Aperto(a) il 06/11/2020 - Decisione del 22/02/2022 - Istituzione coinvolta Commissione europea (Nessuna ulteriore indagine giustificata) |

Il caso riguardava le modalità con le quali la Commissione europea monitora e assicura il rispetto dei diritti fondamentali da parte delle autorità croate nel contesto delle operazioni di gestione delle frontiere finanziate con fondi dell'Unione europea (UE). L'indagine ha esaminato se, in ottemperanza di un impegno assunto dalla Commissione, l'assistenza emergenziale erogata alla Croazia fosse accompagnata dalla creazione di un meccanismo di monitoraggio per garantire che le misure di gestione delle frontiere siano pienamente conformi ai diritti fondamentali e al diritto dell'UE in materia di asilo.

La Mediatrice ha riscontrato che la Commissione creava confusione a causa del modo in cui forniva informazioni sul meccanismo di monitoraggio nel contesto dell'assistenza emergenziale. Inoltre, benché i finanziamenti per le attività di controllo delle frontiere fossero stati erogati già a partire dal 2018, un meccanismo di monitoraggio indipendente per vigilare sulla tutela dei diritti fondamentali è stato creato soltanto nell'estate del 2021, il che è deplorabile.

Nel chiudere l'indagine la Mediatrice ha esortato la Commissione a monitorare appieno se il meccanismo sia realmente indipendente ed efficace nell'ottica di garantire il rispetto dei diritti fondamentali e del diritto dell'UE. La Mediatrice ha formulato un suggerimento, a fini migliorativi, per le modalità di comunicazione della Commissione relativamente al meccanismo di monitoraggio. Ha altresì invitato la Commissione ad assumere un ruolo attivo nel contesto del meccanismo di monitoraggio e a chiedere alle autorità croate di fornire informazioni concrete e



verificabili in merito alle misure adottate per indagare sulle segnalazioni di espulsioni collettive e maltrattamenti a carico di migranti e richiedenti asilo. Infine, la Mediatrice ha chiesto alla Commissione di comunicarle entro un anno le misure adottate per rafforzare il rispetto dei diritti fondamentali nelle operazioni alle frontiere che beneficiano di finanziamenti dell'UE.

Contesto della denuncia

1. Dal 2018 la Commissione europea fornisce assistenza di emergenza alla Croazia per sostenere le attività di controllo delle frontiere, a causa dell'aumento della pressione migratoria. [1] Le sovvenzioni sono state concesse nell'ambito del Fondo per la sicurezza interna — Frontiere e visti e dello strumento di sostegno finanziario per le frontiere esterne [2] al ministero dell'Interno croato per la realizzazione dei progetti, i cui termini sono stati stabiliti nelle corrispondenti convenzioni di sovvenzione. All'epoca, la Commissione ha dichiarato pubblicamente che il finanziamento di emergenza sarebbe stato accompagnato da un "meccanismo di monitoraggio". [3]
2. Nello stesso periodo, le istituzioni per i diritti umani e altre organizzazioni hanno segnalato casi di espulsioni collettive e deportazioni forzate al confine croato, nonché il rifiuto di accesso alle procedure di asilo e la violenza, l'abuso o i maltrattamenti di persone che tentano di attraversare la Croazia [4] .
3. Il 20 settembre 2020 il Mediatore europeo ha ricevuto una denuncia da Amnesty International contro la Commissione. Ha espresso preoccupazione per il fatto che la Commissione non abbia affrontato le persistenti accuse di gravi violazioni dei diritti umani da parte delle autorità croate nel contesto delle operazioni di gestione delle frontiere, per le quali la Croazia ha ricevuto fondi dell'UE.

L'inchiesta

4. Il Mediatore ha avviato un'indagine per verificare se fosse stato istituito un meccanismo di monitoraggio e per esaminare il ruolo della Commissione in materia di sorveglianza.
5. Nel corso dell'indagine, il Mediatore ha ricevuto la risposta [5] della Commissione sulla denuncia e sulle domande supplementari che aveva posto. [6] In seguito, il Mediatore ha ricevuto le osservazioni del denunciante sulla risposta della Commissione. Il Mediatore ha inoltre chiesto informazioni all'Ufficio del Mediatore croato. Anche la squadra investigativa del Mediatore ha incontrato rappresentanti della Commissione [7] .

Argomenti presentati al Mediatore

Le argomentazioni del denunciante

6. Il denunciante temeva che la Commissione non avesse garantito che i fondi dell'UE



assegnati alla Croazia per la gestione delle frontiere fossero spesi nel rispetto delle norme in materia di diritti fondamentali e del diritto dell'UE. Nel dicembre 2018 la Commissione ha dichiarato [8] che sarebbe stato istituito un meccanismo di monitoraggio per garantire che tutte le misure applicate alle frontiere esterne dell'UE siano proporzionate e nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e del diritto dell'UE in materia di asilo. Tuttavia, non vi era alcuna prova che tale meccanismo fosse stato istituito. Invece, i fondi originariamente destinati a questo scopo sono stati prima ridotti e poi spesi dalle autorità croate per altre attività, tra cui programmi di formazione e conferenze.

7. Secondo il denunciante, vi è stata anche una mancanza di trasparenza nel modo in cui la Commissione ha comunicato la questione.

8. Secondo il denunciante, in numerose occasioni la Commissione ha confuso pubblicamente le *attività di monitoraggio* [9] condotte dall' Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati e dal Centro di diritto croato [10] con il *meccanismo di monitoraggio* previsto dalle sovvenzioni dell'UE. Il denunciante ritiene inoltre che, nel corso dell'indagine del Mediatore, la Commissione non abbia dimostrato in modo convincente di aver adottato misure per garantire che l'assistenza dei fondi di emergenza dell'UE alla Croazia non contribuisca alle violazioni dei diritti umani.

9. Il denunciante ha osservato che nell'estate del 2021 è stato istituito un meccanismo di monitoraggio e ha riconosciuto le azioni della Commissione a tal fine. Tuttavia, ha affermato che ciò non rientra nel meccanismo previsto dalle convenzioni di sovvenzione. Il denunciante ha inoltre sostenuto che il meccanismo di monitoraggio non è sufficientemente indipendente, né è sufficientemente efficace nel garantire che le misure di controllo alle frontiere croate siano proporzionate e nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e del diritto dell'UE. Le violazioni dei diritti umani alle frontiere croate continuano senza sosta, ha detto il denunciante, mentre il paese continua a ricevere ingenti finanziamenti dell'UE per le attività di gestione delle frontiere.

Argomenti della Commissione

10. La Commissione ha dichiarato che i progetti di gestione delle frontiere sostenuti nell'ambito delle sovvenzioni per l'assistenza di emergenza 2017 e 2018 comprendevano una componente di *monitoraggio tecnico*, per la quale le convenzioni di sovvenzione prevedevano dotazioni iniziali rispettivamente di 300 000 EUR e 94 751 EUR. Secondo la Commissione, ciò comprendeva il monitoraggio delle attività della polizia di frontiera, lo sviluppo di procedure operative standard per tali attività, la formazione specializzata e la sensibilizzazione degli agenti di polizia di frontiera, tra l'altro. Questa componente menziona i "controlli *indipendenti*" da parte dell'UNHCR e del Centro di diritto croato e i "controlli" da parte della Direzione della polizia di frontiera/Ministero dell'Interno. Le sovvenzioni non prevedevano l'istituzione di un meccanismo di monitoraggio indipendente.

11. Il progetto nell'ambito della prima sovvenzione di emergenza e assistenza si è concluso il 30 novembre 2019. Solo una parte dei fondi destinati alle attività di monitoraggio tecnico è stata utilizzata. La "relazione finale di attuazione" non ha fornito informazioni sull'istituzione o sull'operatività di un meccanismo di monitoraggio indipendente, in quanto non rientrava nell'ambito di applicazione della convenzione di sovvenzione.



12. Secondo la Commissione, l'istituzione di un meccanismo di controllo indipendente ed efficace spetta alle autorità croate. La Commissione sta offrendo sostegno a tal fine.

13. La Commissione ha chiarito l'esistenza di due meccanismi di monitoraggio distinti in Croazia: i) il protocollo tripartito (di cui sopra) e ii) il meccanismo previsto dalle convenzioni di sovvenzione per l'assistenza emergenziale, che mirava a fornire assistenza tecnica alle autorità croate, consentendo loro di monitorare le attività di controllo di frontiera. Il primo meccanismo non riceve fondi dell'UE. La sovvenzione per l'assistenza emergenziale è stata utilizzata per una serie di seminari, procedure e corsi di formazione. Secondo la Commissione, alcuni progressi sono stati realizzati grazie alla sovvenzione. Secondo la Commissione, i due meccanismi funzionavano in parallelo e non erano collegati.

14. La Commissione non ha né l'autorità né il personale di indagare autonomamente sulle violazioni dei diritti umani negli Stati membri. A causa delle crescenti critiche in relazione all'efficacia del protocollo tripartito e delle segnalazioni di violazioni dei diritti fondamentali, a partire dal 2020 la Commissione ha intensificato il suo impegno con le autorità croate al fine di incoraggiarle a istituire un meccanismo di monitoraggio *indipendente*. Entrambi hanno collaborato con le autorità croate sugli aspetti pratici dell'istituzione di un meccanismo e hanno costantemente chiesto alle autorità croate di adottare ulteriori misure per migliorare l'efficacia del monitoraggio dei diritti fondamentali.

15. Poiché le convenzioni di sovvenzione iniziali non contenevano requisiti specifici secondo cui l'uso dei fondi dovrebbe essere conforme ai diritti fondamentali (la cosiddetta "condizionalità"), la Commissione non disponeva dei mezzi giuridici per sospendere e richiamare i fondi alla luce di presunte violazioni dei diritti fondamentali. Sebbene la Commissione utilizzi molto raramente la condizionalità in relazione ai finanziamenti di emergenza, le rivelazioni sulla situazione in Croazia hanno indotto la Commissione a includere, nell'ultima convenzione di sovvenzione conclusa con la Croazia nel 2021, disposizioni in materia di condizionalità. In particolare, la Croazia è stata tenuta a istituire un meccanismo indipendente per monitorare il rispetto dei diritti fondamentali.

16. Le autorità croate hanno istituito tale meccanismo nel giugno 2021. Le organizzazioni della società civile, il Mediatore croato, le organizzazioni internazionali, l'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali e la Commissione dovrebbero fornire consulenza sul funzionamento del meccanismo. Il meccanismo sarà sostenuto attraverso i fondi per l'assistenza di emergenza per un anno (fino a maggio 2022). Si evolverà in futuro e la Commissione ha dichiarato di essere disposta a offrire sostegno alle autorità croate per migliorare il meccanismo, se necessario.

17. La Commissione intende valutare in che modo i futuri finanziamenti dell'UE possano includere la condizionalità al rispetto dei diritti fondamentali. La Commissione ha inoltre indicato che il meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen [11] potrebbe essere aggiornato per includere la valutazione della capacità degli Stati membri di garantire la tutela dei diritti fondamentali.



Valutazione del Mediatore

18. La pertinente legislazione dell'UE [12] , su cui si basano le sovvenzioni di assistenza di emergenza alla Croazia, stabilisce che le attività finanziate dallo strumento di sostegno finanziario alle frontiere esterne devono rispettare i diritti fondamentali e rispettare le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali, tra gli altri obblighi [13] . Sebbene la Commissione non disponga dell'autorità o dei mezzi per indagare o monitorare direttamente le attività di frontiera, essa ha l'autorità e l'obbligo di garantire che i fondi dell'UE concessi a uno Stato membro siano spesi nel rispetto dei diritti fondamentali e del diritto dell'UE e di insistere su garanzie a tal fine.

19. Il Mediatore ha precedentemente constatato [14] che la Commissione è tenuta a rispettare la Carta nella sua interezza, in tutte le sue attività, anche nella distribuzione e nel monitoraggio dei fondi dell'UE, e che la Commissione dovrebbe garantire che i fondi dell'UE non sostengano azioni non conformi ai valori dell'UE, in particolare ai diritti, alle libertà e ai principi riconosciuti dalla Carta.

20. Le sovvenzioni iniziali per le attività di gestione delle frontiere in Croazia sono state erogate contestualmente all'aumento di informazioni affidabili da parte delle istituzioni e delle organizzazioni nazionali e internazionali in materia di diritti umani in merito al maltrattamento dei migranti e ad altre preoccupazioni in materia di diritti umani alle frontiere croate. In tale contesto, l'erogazione dei fondi senza garantire garanzie sufficienti in materia di diritti fondamentali è stata deplorabile. La natura di emergenza dei finanziamenti dell'UE non significa che la Commissione non avrebbe dovuto garantire che i fondi fossero spesi nel rispetto dei diritti fondamentali.

21. Poiché l'ultima convenzione di sovvenzione prevede la condizionalità e richiede espressamente l'istituzione di un meccanismo di monitoraggio, il Mediatore non ritiene necessario formulare una raccomandazione a tal fine. Il Mediatore si aspetta, tuttavia, che la Commissione assuma un ruolo attivo e richieda alle autorità croate informazioni concrete e verificabili sulle misure adottate per indagare sulle segnalazioni di espulsioni collettive e maltrattamenti di migranti e richiedenti asilo. Fa un suggerimento corrispondente qui sotto.

22. Le convenzioni di sovvenzione per l'assistenza emergenziale 2017 e 2018 non prevedevano l'istituzione di un meccanismo indipendente di controllo del rispetto dei diritti fondamentali alle frontiere [15] , ma comprendevano una componente [16] che comprendeva il "monitoraggio tecnico" delle attività svolte dalla polizia di frontiera, la revisione delle procedure, delle modalità operative e dei manuali, la formazione e il sostegno del personale competente nelle autorità nazionali per la gestione dei reclami e degli incidenti segnalati.

23. Al contrario, l'ultima sovvenzione per l'assistenza di emergenza nel 2021 ha espressamente previsto fondi per un meccanismo di monitoraggio indipendente (da istituire per un periodo di un anno con possibilità di proroga). La creazione del meccanismo era anche una condizione per l'erogazione dei fondi di sovvenzione. Si tratta di un miglioramento significativo.



24. Il monitoraggio effettuato prima del 2021 dal protocollo tripartito [17] è stato finanziato dall'UNHCR e non tramite fondi dell'UE. Nei documenti relativi all'attuazione delle sovvenzioni, che sono stati ispezionati dalla squadra investigativa del Mediatore, le attività nell'ambito del protocollo tripartito sono denominate "meccanismo di monitoraggio". Inoltre, nelle sue risposte a questa indagine, la Commissione ha spiegato che, sebbene l'importo iniziale della convenzione di sovvenzione per il monitoraggio non fosse ripartito per attività, aveva previsto "controlli *indipendenti* " da parte dell'UNHCR e del Centro giuridico croato.

25. Dal 2018 in poi, in varie dichiarazioni pubbliche relative alle sovvenzioni per l'assistenza di emergenza alla Croazia, la Commissione ha dichiarato che sarebbe stato istituito un "meccanismo di monitoraggio". Solo nel 2021 è stato istituito un meccanismo indipendente con l'utilizzo dei fondi dell'UE. Ciò ha creato confusione sul ruolo dell'UE nel monitoraggio del rispetto dei diritti fondamentali in relazione alle operazioni di frontiera effettuate dalle autorità croate con il sostegno dei fondi dell'UE.

26. La Commissione ha ora chiarito che il meccanismo di monitoraggio istituito nell'estate 2021 è coperto dall'ultima sovvenzione per l'assistenza di emergenza. Il Mediatore non ritiene pertanto utile formulare una raccomandazione in materia. Tuttavia, la firmataria presenterà un suggerimento di miglioramento per quanto riguarda la trasparenza del meccanismo di nuova istituzione.

27. Il Mediatore si aspetta inoltre che la Commissione controlli se il meccanismo sia effettivamente indipendente ed efficace nel garantire il rispetto dei diritti fondamentali e del diritto dell'UE. [18] Il Mediatore presenterà i corrispondenti suggerimenti di miglioramento.

Conclusioni

Sulla base dell'indagine, il Mediatore archivia il caso con la seguente constatazione:

Il Mediatore ha individuato carenze significative nel contesto dei finanziamenti di emergenza per le attività di gestione delle frontiere in Croazia, in particolare per quanto riguarda il modo in cui è stata monitorata la conformità ai diritti fondamentali e il modo in cui la Commissione ha comunicato le attività di monitoraggio. Poiché la Commissione ha adottato misure per ovviare a tali carenze, non sono giustificate ulteriori indagini.

Il denunciante e la Commissione saranno informati della presente decisione .

Suggerimenti per il miglioramento

Il Mediatore presenta alla Commissione le seguenti proposte di miglioramento:

A. La Commissione dovrebbe fornire informazioni pubbliche chiare e aggiornate sul funzionamento del meccanismo di monitoraggio in Croazia.

B. La Commissione dovrebbe assumere un ruolo attivo nella supervisione del meccanismo di monitoraggio e richiedere alle autorità croate informazioni concrete e



verificabili sulle misure adottate per indagare sulle segnalazioni di espulsioni collettive e maltrattamenti di migranti e richiedenti asilo.

C. La Commissione dovrebbe verificare se il meccanismo sia effettivamente indipendente e che sia efficace nel garantire il rispetto dei diritti fondamentali e del diritto dell'UE.

D. La Commissione dovrebbe informare il Mediatore entro un anno delle misure adottate per rafforzare il rispetto dei diritti fondamentali nelle operazioni di frontiera croate che ricevono fondi dell'UE.

Emily O'Reilly

Mediatore europeo

Strasburgo, 22/02/2022

[1] Convenzioni di sovvenzione di cui al rif. HOME/2017/ISFB/AG/EMAS/0076, HOME/2018/ISFB/AG/EMAS/0083 e HOME/2020/ISFB/AG/EMAS/0136

[2] A norma dell'articolo 14 del regolamento (UE) n. 515/2014 che istituisce, nell'ambito del Fondo per la sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per le frontiere esterne e i visti, il finanziamento può essere concesso agli Stati membri in una situazione derivante da una pressione urgente ed eccezionale in cui un numero elevato o sproporzionato di cittadini di paesi terzi attraversa o dovrebbe attraversare una frontiera esterna.

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

[3] *"..La Commissione ha sostenuto attivamente gli sforzi della Croazia volti a garantire il pieno rispetto dei diritti fondamentali alle frontiere. A tale riguardo, una parte dei 6,8 milioni di EUR di finanziamenti di emergenza concessi alla Croazia nel dicembre 2018 per rafforzare la gestione delle frontiere è stata dedicata a un nuovo meccanismo di monitoraggio. Ciò contribuirebbe a garantire che le attività di controllo di frontiera da parte dei funzionari croati delle guardie di frontiera rimangano pienamente conformi al diritto dell'UE, agli obblighi internazionali e al rispetto dei diritti fondamentali e dei diritti derivanti dall'acquis dell'UE in materia di asilo, compreso il principio di non respingimento..."* (pag. 14 della comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla verifica della piena applicazione dell'acquis di Schengen da parte della Croazia, COM/2019/497 final).



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

Cfr. anche: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_6884 [Link] e lettere della Commissione sul fascicolo del 5 giugno 2019, del 9 gennaio 2020 e del 14 febbraio 2020

[4] Vedi, tra gli altri:

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

<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], con ulteriori riferimenti

<https://www.unhcr.org/desperatejournneys/> [Link], con ulteriori riferimenti

[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] Nel quadro del protocollo tripartito tra l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, il Centro di diritto croato e il ministero dell'Interno croato.

[10] Il Centro di diritto croato è un'organizzazione non governativa che lavora sui diritti umani:
<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] Regolamento (UE) n. 515/2014 che istituisce, nell'ambito del Fondo per la sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per le frontiere esterne e i visti:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32014R0515> [Link]

[13] Cfr. articolo 3, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 515/2014.



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

[15] Il Mediatore ha ispezionato i documenti di sovvenzione, che la Commissione ha classificato come riservati.

[16] Sottoazione 5 della convenzione di sovvenzione del 2017 — "Attività di controllo tecnico delle frontiere".

[17] Il protocollo è stato firmato il 14 marzo 2019 dal ministero dell'Interno croato, dall'UNHCR e dal Centro di diritto croato.

[18] Le parti interessate, compreso il denunciante, hanno espresso preoccupazione per il fatto che le soluzioni proposte non siano conformi alle norme fondamentali affinché un meccanismo possa essere considerato indipendente ed efficace:

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