

De vertaling van deze pagina is automatisch geproduceerd met behulp van machinevertaling [\[Link\]](#). Machinevertalingen kunnen fouten bevatten die de duidelijkheid en nauwkeurigheid van de informatie kunnen schaden; de Ombudsman kan niet aansprakelijk worden gehouden voor eventuele afwijkingen. Voor de grootste mate van betrouwbaarheid en rechtszekerheid wordt verwezen naar de bronversie in het Engels (klik op de link hierboven). Meer informatie vindt u in ons [taal- en vertaalbeleid \[Link\]](#).

Besluit betreffende de wijze waarop de Europese Commissie de eerbiediging van de grondrechten door de Kroatische autoriteiten in het kader van met EU-middelen ondersteunde grensbeheersoperaties bewaakt en waarborgt (zaak 1598/2020/VS)

Besluiten

Zaak 1598/2020/VS - Geopend op 06/11/2020 - Besluit over 22/02/2022 - Betrokken instelling Europese Commissie (Geen verder onderzoek gerechtvaardigd) |

De zaak betrof de wijze waarop de Europese Commissie toezicht houdt op en zorgt voor de eerbiediging van de grondrechten door de Kroatische autoriteiten in het kader van grensbeheersoperaties die met EU-middelen worden ondersteund. In het onderzoek werd onderzocht of, in overeenstemming met een toezegging van de Commissie, noodhulp aan Kroatië gepaard ging met de instelling van een monitoringmechanisme om ervoor te zorgen dat de maatregelen voor grensbeheer volledig in overeenstemming zijn met de grondrechten en de asielwetgeving van de EU.

De Ombudsman constateerde dat de Commissie verwarring heeft gecreëerd door de wijze waarop zij heeft meegedeeld over het toezichtsmechanisme in het kader van de noodhulp. Hoewel sinds 2018 financiering voor grenscontroleactiviteiten is verstrekt, is er bovendien pas in de zomer van 2021 een onafhankelijk monitoringmechanisme gecreëerd om toezicht te houden op de bescherming van de grondrechten. Dit was betreurenswaardig.

Ter afsluiting van het onderzoek drong de Ombudsman er bij de Commissie op aan om ten volle te controleren of het mechanisme inderdaad onafhankelijk en doeltreffend is in het waarborgen van de naleving van de grondrechten en het EU-recht. De Ombudsman deed een voorstel voor verbetering met betrekking tot de mededeling van de Commissie over het toezichtmechanisme. De Ombudsman verzocht de Commissie ook een actieve rol te spelen in het kader van het toezichtmechanisme en de Kroatische autoriteiten te verzoeken concrete en verifieerbare informatie te verstrekken over de stappen die zijn genomen om meldingen van collectieve



uitzettingen en mishandeling van migranten en asielzoekers te onderzoeken. Ten slotte heeft de Ombudsman de Commissie verzocht haar binnen een jaar op de hoogte te stellen van de stappen die zij heeft ondernomen om de naleving van de grondrechten te verbeteren bij grensoperaties die EU-middelen ontvangen.

Achtergrond van de klacht

1. Sinds 2018 verleent de Europese Commissie noodhulp aan Kroatië ter ondersteuning van grenscontroleactiviteiten als gevolg van de toegenomen migratiedruk. [1] De subsidies zijn in het kader van het Fonds voor interne veiligheid — Grenzen en visa en het instrument voor financiële steun voor de buitengrenzen [2] toegekend aan het Kroatische ministerie van Binnenlandse Zaken om de projecten uit te voeren, waarvan de voorwaarden zijn vastgelegd in de desbetreffende subsidieovereenkomsten. Op dat moment verklaarde de Commissie publiekelijk dat de noodfinanciering vergezeld zou gaan van een „monitoringmechanisme”. [3]

2. In dezelfde periode meldden mensenrechteninstellingen en andere organisaties gevallen van collectieve uitzettingen en gedwongen uitzettingen aan de Kroatische grens, alsook weigering van toegang tot asielprocedures en geweld, misbruik of mishandeling van mensen die naar Kroatië probeerden over te steken [4] .

3. Op 20 september 2020 ontving de Europese Ombudsman een klacht van Amnesty International tegen de Commissie. Hij uitte zijn bezorgdheid over het feit dat de Commissie de aanhoudende beschuldigingen van ernstige mensenrechtenschendingen door de Kroatische autoriteiten in het kader van grensbeheeroperaties, waarvoor Kroatië EU-middelen heeft ontvangen, niet heeft aangepakt.

Het onderzoek

4. De Ombudsman heeft een onderzoek geopend om na te gaan of er een controlemechanisme was opgezet en om de rol van de Commissie bij het toezicht hierop te onderzoeken.

5. In de loop van het onderzoek ontving de Ombudsman het antwoord [5] van de Commissie op de klacht en op aanvullende vragen die zij had gesteld. [6] Daarna ontving de Ombudsman de opmerkingen van klager over het antwoord van de Commissie. De Ombudsman heeft ook informatie ingewonnen bij het bureau van de Kroatische ombudsman. Het onderzoeksteam van de Ombudsman had ook een ontmoeting met vertegenwoordigers van de Commissie. [7]

Aan de Ombudsman voorgelegde argumenten

Argumenten van klager

6. Klager was bezorgd over het feit dat de Commissie er niet voor had gezorgd dat de aan Kroatië toegewezen EU-middelen voor grensbeheer werden besteed in overeenstemming met



de grondrechtennormen en het EU-recht. In december 2018 verklaarde de Commissie [8] dat er een monitoringmechanisme zou worden ingesteld om ervoor te zorgen dat alle maatregelen aan de buitengrenzen van de EU evenredig zijn en volledig in overeenstemming zijn met de grondrechten en het EU-asielrecht. Er was echter geen bewijs dat een dergelijk mechanisme was ingesteld. In plaats daarvan werden de oorspronkelijk voor dit doel bestemde middelen eerst verlaagd en vervolgens door de Kroatische autoriteiten besteed aan andere activiteiten, waaronder opleidingsprogramma's en conferenties.

7. Volgens klager was er ook een gebrek aan transparantie in de manier waarop de Commissie over deze kwestie heeft gecommuniceerd.

8. Naar het oordeel van klager heeft de Commissie de door de Hoge Commissaris van de VN voor vluchtelingen en het Kroatische rechtscentrum [10] uitgevoerde *monitoringactiviteiten* [9] in het openbaar samengevoegd met het *monitoringmechanisme dat in het kader van de EU-subsidies wordt beoogd*. Klager is voorts van mening dat de Commissie tijdens het onderzoek van de Ombudsman niet overtuigend heeft aangetoond dat zij maatregelen heeft genomen om ervoor te zorgen dat de noodhulp van de EU aan Kroatië niet tot mensenrechtenschendingen heeft bijgedragen.

9. Klager merkte op dat in de zomer van 2021 een monitoringmechanisme werd ingevoerd en erkende de maatregelen van de Commissie om dit doel te bereiken. Zij voerde echter aan dat dit achterblijft bij het uit hoofde van de subsidieovereenkomsten vereiste mechanisme. De klager voerde verder aan dat het monitoringmechanisme niet voldoende onafhankelijk is en evenmin voldoende doeltreffend is om ervoor te zorgen dat de Kroatische grenscontrolemaatregelen evenredig zijn en volledig in overeenstemming zijn met de grondrechten en het EU-recht. Mensenrechtenschendingen aan de Kroatische grenzen blijven onverminderd voortduren, zei de klager, terwijl het land nog steeds aanzienlijke EU-financiering ontvangt voor grensbeheeractiviteiten.

Argumenten van de Commissie

10. De Commissie verklaarde dat grensbeheerprojecten die in het kader van de subsidies voor noodhulp voor 2017 en 2018 werden ondersteund, *een technische* monitoringcomponent omvatten, waarvoor in de subsidieovereenkomsten initiële toewijzingen van respectievelijk 300 000 EUR en 94 751 EUR voorzagen. Volgens de Commissie omvatte dit onder meer het monitoren van grenspolitieactiviteiten, het ontwikkelen van standaardwerkprocedures voor deze activiteiten, gespecialiseerde opleiding en bewustmaking van grenspolitiefunctionarissen. Deze component vermeldde „*onafhankelijke* controles” door de UNHCR en het Kroatische rechtscentrum en „controles” door het directoraat van de grenspolitie/ministerie van Binnenlandse Zaken. De subsidies voorzien niet in de instelling van een onafhankelijk monitoringmechanisme.

11. Het project in het kader van de eerste nood- en bijstandssubsidie eindigde op 30 november 2019. Slechts een deel van de middelen voor technische monitoring werd gebruikt. Het „eindverslag over de uitvoering” bevatte geen informatie over de vraag of er een onafhankelijk monitoringmechanisme werd opgezet of operationeel werd, aangezien dit niet onder de subsidieovereenkomst viel.



12. De Commissie is van mening dat het opzetten van een onafhankelijk en doeltreffend monitoringmechanisme de verantwoordelijkheid van de Kroatische autoriteiten is. De Commissie biedt hiervoor steun.

13. De Commissie verduidelijkte dat er in Kroatië twee afzonderlijke monitoringmechanismen bestonden: (i) het tripartiete protocol (hierboven genoemd) en ii) het mechanisme waarin is voorzien in de subsidieovereenkomsten voor noodhulp, dat bedoeld was om de Kroatische autoriteiten technische ondersteuning te bieden, zodat zij toezicht kunnen houden op grenstoezichtactiviteiten. Het eerste mechanisme ontvangt geen EU-middelen. De subsidie voor noodhulp werd gebruikt voor een aantal seminars, procedures en opleidingen. De Commissie is van mening dat met de subsidie enige vooruitgang is geboekt. Volgens de Commissie liepen de twee mechanismen parallel en waren zij niet met elkaar verbonden.

14. De Commissie heeft noch de bevoegdheid noch het personeel om zelf mensenrechtenschendingen in de lidstaten te onderzoeken. Vanwege de toenemende kritiek op de doeltreffendheid van het tripartiete protocol en de meldingen van schendingen van de grondrechten heeft de Commissie met ingang van 2020 haar betrokkenheid bij de Kroatische autoriteiten opgevoerd om hen aan te moedigen een *onafhankelijk* monitoringmechanisme in te stellen. Beide partijen werkten samen met de Kroatische autoriteiten aan de praktische aspecten van de instelling van een mechanisme en verzocht voortdurend om verdere maatregelen van de Kroatische autoriteiten om de doeltreffendheid van het toezicht op de grondrechten te vergroten.

15. Aangezien de oorspronkelijke subsidieovereenkomsten geen specifieke vereisten bevatten dat het gebruik van middelen in overeenstemming moet zijn met de grondrechten (de zogenaamde „conditionaliteit”), beschikte de Commissie niet over de juridische middelen om middelen op te schorten en terug te roepen in het licht van vermeende schendingen van de grondrechten. Hoewel de Commissie zeer zelden gebruik maakt van conditionaliteit in verband met noodfinanciering, hebben de onthullingen over de situatie in Kroatië de Commissie ertoe aangezet om in de meest recente subsidieovereenkomst die in 2021 met Kroatië is gesloten, conditionaliteitsbepalingen op te nemen. Kroatië moest met name een onafhankelijk mechanisme opzetten om toe te zien op de naleving van de grondrechten.

16. De Kroatische autoriteiten hebben in juni 2021 een dergelijk mechanisme ingesteld. Van maatschappelijke organisaties, de Kroatische ombudsman, internationale organisaties, het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en de Commissie wordt verwacht dat zij advies geven over de werking van het mechanisme. Het mechanisme zal gedurende één jaar (tot mei 2022) via de middelen voor noodhulp worden ondersteund. Het zal in de toekomst evolueren en de Commissie heeft aangegeven dat zij bereid is steun te verlenen aan de Kroatische autoriteiten om zo nodig het mechanisme te verbeteren.

17. De Commissie is voornemens na te gaan hoe toekomstige EU-financiering voorwaarden kan omvatten voor de naleving van de grondrechten. De Commissie heeft ook aangegeven dat het Schengenevaluatie- en -monitoringmechanisme [11] zou kunnen worden bijgewerkt met



daarin de evaluatie van de capaciteit van de lidstaten om de bescherming van de grondrechten te waarborgen.

Beoordeling van de Ombudsman

18. In de desbetreffende EU-wetgeving [12] , waarop de noodhulp aan Kroatië is gebaseerd, is bepaald dat activiteiten die worden gefinancierd uit het instrument voor financiële steun aan de buitengrenzen, onder meer de grondrechten en de bepalingen van het Handvest van de grondrechten moeten eerbiedigen [13] . Hoewel de Commissie niet de bevoegdheid of middelen heeft om zelf grensactiviteiten te onderzoeken of rechtstreeks te monitoren, heeft zij het gezag en de verplichting om ervoor te zorgen dat de aan een lidstaat toegekende EU-middelen worden besteed in overeenstemming met de grondrechten en het EU-recht, en om daartoe aan te dringen op waarborgen.

19. De Ombudsman heeft eerder vastgesteld [14] dat de Commissie verplicht is het Handvest in zijn geheel te eerbiedigen, bij al haar activiteiten, met inbegrip van de verdeling van en het toezicht op EU-middelen, en dat de Commissie ervoor moet zorgen dat EU-middelen geen acties ondersteunen die niet in overeenstemming zijn met de waarden van de EU, met name de rechten, vrijheden en beginselen die in het Handvest zijn erkend.

20. De initiële subsidies voor grensbeheeractiviteiten in Kroatië werden tegelijkertijd uitbetaald met steeds meer betrouwbare informatie van nationale en internationale mensenrechteninstellingen en -organisaties over de mishandeling van migranten en andere mensenrechtenkwesties aan de Kroatische grenzen. Tegen deze achtergrond was het betreurenswaardig dat de middelen werden uitbetaald zonder voldoende waarborgen voor de grondrechten te waarborgen. Het noodkarakter van de EU-financiering betekent niet dat de Commissie er niet voor had moeten zorgen dat de middelen in overeenstemming met de grondrechten werden besteed.

21. Aangezien de meest recente subsidieovereenkomst voorziet in voorwaarden en uitdrukkelijk vereist dat een toezichtmechanisme wordt ingesteld, acht de Ombudsman het niet nodig om daartoe een aanbeveling te doen. De Ombudsman verwacht echter dat de Commissie een actieve rol zal spelen en van de Kroatische autoriteiten concrete en verifieerbare informatie zal vragen over de stappen die zijn genomen om meldingen van collectieve uitzettingen en mishandeling van migranten en asielzoekers te onderzoeken. Ze doet hieronder een bijbehorende suggestie.

22. In de subsidieovereenkomsten voor noodhulp van 2017 en 2018 werd niet voorzien in de instelling van een onafhankelijk mechanisme voor het toezicht op de naleving van de grondrechten aan de grenzen. [15] In die overeenkomsten was echter een onderdeel [16] opgenomen dat betrekking had op de „technische monitoring” van de activiteiten van de grenspolitie, de herziening van procedures, operationele regelingen en handleidingen, opleiding en ondersteuning van relevant personeel bij de nationale autoriteiten voor de behandeling van klachten en gemelde incidenten.



23. De meest recente noodhulpsubsidie in 2021 voorziet daarentegen uitdrukkelijk in middelen voor een onafhankelijk monitoringmechanisme (op te zetten voor een periode van één jaar met een mogelijkheid tot verlenging). De invoering van het mechanisme was ook een voorwaarde voor de uitbetaling van de subsidiefondsen. Dit is een aanzienlijke verbetering.

24. Het toezicht dat vóór 2021 in het kader van het tripartiete protocol [17] werd uitgevoerd, werd gefinancierd door de UNHCR, en niet met EU-middelen. In documenten over de uitvoering van de subsidies, die door het onderzoeksteam van de Ombudsman zijn geïnspecteerd, worden de activiteiten in het kader van het tripartiete protocol een „monitoringmechanisme” genoemd. Bovendien heeft de Commissie in haar antwoorden op dit onderzoek uitgelegd dat hoewel het aanvankelijke bedrag van de subsidieovereenkomst voor monitoring niet was uitgesplitst naar activiteiten, zij wel had voorzien in „*onafhankelijke* controles” door de UNHCR en het Kroatische rechtscentrum.

25. Vanaf 2018 heeft de Commissie in verschillende openbare verklaringen met betrekking tot de noodhulpsubsidies aan Kroatië verklaard dat er een „monitoringmechanisme” zou worden ingevoerd. Pas in 2021 werd een onafhankelijk mechanisme opgezet met behulp van EU-middelen. Dit leidde tot verwarring over de rol van de EU bij het toezicht op de naleving van de grondrechten in verband met grensoperaties die door de Kroatische autoriteiten met steun van EU-middelen worden uitgevoerd.

26. De Commissie heeft nu verduidelijkt dat het in de zomer van 2021 ingestelde monitoringmechanisme onder de meest recente noodhulpsubsidie valt. De Ombudsman acht het dan ook niet zinvol om hierover een aanbeveling te doen. Zij zal echter een voorstel doen om de transparantie rond het nieuwe mechanisme te verbeteren.

27. De Ombudsman verwacht ook dat de Commissie zal toezien op de vraag of het mechanisme daadwerkelijk onafhankelijk en doeltreffend is bij het waarborgen van de naleving van de grondrechten en het EU-recht. [18] De Ombudsman zal overeenkomstige suggesties voor verbetering doen.

Conclusie

Op basis van het onderzoek sluit de Ombudsman deze zaak af met de volgende bevinding:

De Ombudsman heeft aanzienlijke tekortkomingen vastgesteld in de context van de noodfinanciering voor grensbeheeractiviteiten in Kroatië, met name wat betreft de wijze waarop de naleving van de grondrechten werd gecontroleerd en hoe de Commissie over de monitoringactiviteiten heeft gecommuniceerd. Aangezien de Commissie maatregelen heeft genomen om deze tekortkomingen aan te pakken, zijn verdere onderzoeken niet gerechtvaardigd.

De klager en de Commissie zullen van dit besluit in kennis worden gesteld .

Suggesties voor verbetering



De Ombudsman doet de Commissie de volgende suggesties ter verbetering:

A. De Commissie moet duidelijke en actuele informatie verstrekken over de werking van het monitoringmechanisme in Kroatië.

B. De Commissie moet een actieve rol spelen bij het toezicht op het monitoringmechanisme en van de Kroatische autoriteiten om concrete en verifieerbare informatie vragen over de stappen die zijn genomen om meldingen van collectieve uitzettingen en mishandeling van migranten en asielzoekers te onderzoeken.

C. De Commissie moet controleren of het mechanisme inderdaad onafhankelijk is en of het doeltreffend is om de eerbiediging van de grondrechten en het EU-recht te waarborgen.

D. De Commissie moet de Ombudsman binnen een jaar in kennis stellen van de maatregelen die zij heeft genomen om de naleving van de grondrechten bij Kroatische grensoperaties die EU-middelen ontvangen, te verbeteren.

Emily O'Reilly

Europese Ombudsman

Straatsburg, 22/02/2022

[1] Subsidieovereenkomsten onder kenmerk HOME/2017/ISFB/AG/EMAS/0076, HOME/2018/ISFB/AG/EMAS/0083 en HOME/2020/ISFB/AG/EMAS/0136

[2] Overeenkomstig artikel 14 van *Verordening (EU) nr. 515/2014 tot vaststelling, als onderdeel van het Fonds voor interne veiligheid, van het instrument voor financiële steun voor de buitengrenzen en visa*, kan financiering worden verleend aan lidstaten in een situatie die het gevolg is van een dringende en uitzonderlijke druk waarbij een groot of onevenredig aantal onderdanen van derde landen een buitengrens overschrijdt of naar verwachting zal overschrijden. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32014R0515> [Link]

[3] „...De Commissie heeft actief steun verleend aan de Kroatische inspanningen om de grondrechten aan de grens volledig te eerbiedigen. In dit verband was een deel van de in



december 2018 aan Kroatië toegekende noodfinanciering ter versterking van het grensbeheer bestemd voor een nieuw monitoringmechanisme. Dit zou ertoe bijdragen dat de grenscontroleactiviteiten van Kroatische grenswachters volledig in overeenstemming blijven met het EU-recht, de internationale verplichtingen en de eerbiediging van de grondrechten en de rechten die voortvloeien uit het asielacquis van de EU, met inbegrip van het beginsel van non-refoulement [...]” (blz. 14 van de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de verificatie van de volledige toepassing van het Schengenacquis door Kroatië, COM/2019 497 final).

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

Zie ook: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_6884 [Link] en brieven van de Commissie in dossier bij de Ombudsman van 5 juni 2019, 9 januari 2020 en 14 februari 2020

[4] Zie onder andere:

<https://www.ombudsman.hr/en/download/report-on-the-performance-of-the-activities-of-the-national-preventive-mechanism> [Link], blz. 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], met verdere referenties

<https://www.unhcr.org/desperatejournneys/> [Link], met verdere referenties

[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] Als onderdeel van het tripartiete protocol tussen de Hoge Commissaris van de VN voor vluchtelingen, het centrum voor Kroatisch recht en het Kroatische ministerie van Binnenlandse Zaken.

[10] Het Kroatische rechtscentrum is een niet-gouvernementele organisatie die zich bezighoudt met mensenrechten: <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] Verordening (EU) nr. 515/2014 tot vaststelling, als onderdeel van het Fonds voor interne veiligheid, van het instrument voor financiële steun voor de buitengrenzen en visa:

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

[13] Zie artikel 3, lid 4, van Verordening (EU) nr. 515/2014.

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

[15] De Ombudsman heeft de subsidiedocumenten geïnspecteerd, die de Commissie als vertrouwelijk heeft aangemerkt.

[16] Subactie 5 van de subsidieovereenkomst van 2017 — „Technische monitoring van grenscontroleactiviteiten”.

[17] Protocol is op 14 maart 2019 ondertekend door het Kroatische ministerie van Binnenlandse Zaken, de UNHCR en het Kroatisch Centrum voor Recht.

[18] De belanghebbenden, waaronder de klager, hebben hun bezorgdheid geuit over het feit dat de voorgestelde oplossingen niet voldoen aan de belangrijkste normen om een mechanisme als onafhankelijk en doeltreffend te beschouwen:

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