



Europejski Rzecznik
Praw Obywatelskich

Tłumaczenie tej strony zostało wygenerowane za pomocą tłumaczenia maszynowego [Link]. Tłumaczenia maszynowe mogą zawierać błędy potencjalnie zmniejszające zrozumiałość i dokładność; Rzecznik Praw Obywatelskich nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek rozbieżności. Aby uzyskać najbardziej wiarygodne informacje i pewność prawną, należy zapoznać się z następującymi informacjami wersja źródłowa na angielski, do której odnośnik znajduje się powyżej. Więcej informacji można znaleźć w naszej [polityce językowej i tłumaczeniowej](#) [Link].

Decyzja w sprawie sposobu monitorowania i zapewniania przez Komisję Europejską przestrzegania praw podstawowych przez władze chorwackie w kontekście operacji zarządzania granicami wspieranych ze środków UE (sprawa 1598/2020/VS)

Decyzja

Sprawa 1598/2020/VS - Otwarta 06/11/2020 - Decyzja z 22/02/2022 - Instytucja, której sprawa dotyczy Komisja Europejska (Dalsze prowadzenie postępowania uznano za nieuzasadnione) |

Sprawa dotyczyła sposobu monitorowania i zapewniania przez Komisję Europejską przestrzegania praw podstawowych przez władze chorwackie w kontekście operacji zarządzania granicami wspieranych ze środków UE. W trakcie dochodzenia sprawdzono, czy – zgodnie z zobowiązaniem podjętym przez Komisję – unijnej pomocy finansowej udzielonej Chorwacji towarzyszyło stworzenie mechanizmu monitorowania w celu zapewnienia, by działania w zakresie zarządzania granicami były w pełni zgodne z prawami podstawowymi i unijnym prawem azylowym.

Rzecznik stwierdziła, że Komisja spowodowała zamieszanie poprzez sposób, w jaki informowała o mechanizmie monitorowania w kontekście unijnej pomocy finansowej. Ponadto, mimo że finansowanie działań w zakresie kontroli granicznej zapewniano od 2018 r., dopiero latem 2021 r. utworzono niezależny mechanizm monitorowania mający na celu nadzorowanie ochrony praw podstawowych. Było to godne ubolewania.

Zamykając dochodzenie, Rzecznik wezwała Komisję, aby w pełni monitorowała, czy mechanizm ten jest rzeczywiście niezależny i skuteczny w zapewnianiu przestrzegania praw podstawowych i prawa Unii. Rzecznik zasugerowała, że należy usprawnić przekazywanie przez Komisję informacji dotyczących mechanizmu monitorowania. Rzecznik zwróciła się również do Komisji o aktywny udział w ramach mechanizmu monitorowania oraz o zażądanie od władz



chorwackich konkretnych i możliwych do zweryfikowania informacji na temat kroków podjętych w celu zbadania doniesień o wydaleniach zbiorowych i złym traktowaniu migrantów i osób ubiegających się o azyl. Na koniec Rzecznik zwróciła się do Komisji o poinformowanie jej w ciągu roku o krokach poczynionych w celu wzmocnienia przestrzegania praw podstawowych w trakcie operacji granicznych wspieranych ze środków UE.

Kontekst skargi

1. Od 2018 r. Komisja Europejska udziela Chorwacji pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych w celu wsparcia działań związanych z kontrolą graniczną ze względu na zwiększoną presję migracyjną [1] Dotacje zostały przyznane chorwackiemu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Granic i Wiz oraz Instrumentu Wsparcia Finansowego Granic Zewnętrznych [2] na realizację projektów, których warunki określono w odpowiednich umowach o udzielenie dotacji. W tym czasie Komisja publicznie oświadczyła, że finansowaniu w sytuacjach nadzwyczajnych towarzyszyć będzie „mechanizm monitorowania”. [3]

2. W tym samym okresie instytucje praw człowieka i inne organizacje zgłaszały przypadki zbiorowych wydań i przymusowych deportacji na granicy chorwackiej, a także odmowy dostępu do procedur azylowych i przemocy, nadużyć lub złego traktowania osób próbujących przedostać się do Chorwacji [4] .

3. W dniu 20 września 2020 r. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał skargę od Amnesty International przeciwko Komisji. Wyraziła obawy, że Komisja nie zajęła się utrzymującymi się zarzutami poważnych naruszeń praw człowieka przez władze chorwackie w kontekście operacji zarządzania granicami, na które Chorwacja otrzymała fundusze UE.

Dochodzenie

4. Rzecznik Praw Obywatelskich wszczął dochodzenie, aby sprawdzić, czy ustanowiono mechanizm monitorowania, oraz zbadać rolę Komisji w nadzorowaniu tego mechanizmu.

5. W toku dochodzenia Rzecznik otrzymał odpowiedź [5] Komisji w sprawie skargi i dodatkowych pytań, które zadała [6] Następnie Rzecznik otrzymał uwagi skarżącego dotyczące odpowiedzi Komisji. Rzecznik zwrócił się również o informacje do chorwackiego biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Zespół dochodzeniowy Rzecznika Praw Obywatelskich spotkał się również z przedstawicielami Komisji [7] .

Argumenty przedstawione Rzecznikowi Praw Obywatelskich

Argumenty skarżącego



6. Skarżący był zaniepokojony faktem, że Komisja nie dopilnowała, aby środki UE przydzielone Chorwacji na zarządzanie granicami były wydawane zgodnie ze standardami praw podstawowych i prawem UE. W grudniu 2018 r. Komisja stwierdziła [8], że wprowadzony zostanie mechanizm monitorowania w celu zapewnienia, aby wszystkie środki stosowane na granicach zewnętrznych UE były proporcjonalne i w pełni zgodne z prawami podstawowymi i unijnym prawem azylowym. Nie było jednak dowodów na to, że taki mechanizm został ustanowiony. Zamiast tego środki pierwotnie przeznaczone na ten cel zostały najpierw zmniejszone, a następnie wydatkowane przez władze chorwackie na inne działania, w tym programy szkoleniowe i konferencje.

7. Zdaniem skarżącego brakowało również przejrzystości w sposobie, w jaki Komisja informowała o tej sprawie.

8. Zdaniem skarżącego Komisja wielokrotnie publicznie łączyła *działania monitorujące* [9] prowadzone przez Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców i Chorwackiego Centrum Prawnego [10] z *mechanizmem monitorowania* przewidzianym w ramach dotacji UE. Skarżący uważa ponadto, że w trakcie dochodzenia Rzecznika Komisja nie wykazała w sposób przekonujący, że podjęła kroki w celu zapewnienia, aby pomoc z funduszy UE dla Chorwacji nie przyczyniła się do łamania praw człowieka.

9. Skarżący zauważył, że latem 2021 r. wprowadzono mechanizm monitorowania, i uznał działania Komisji w tym celu. Twierdziła jednak, że nie spełnia to mechanizmu wymaganego na mocy umów o udzielenie dotacji. Skarżący twierdził ponadto, że mechanizm monitorowania nie jest wystarczająco niezależny ani nie jest wystarczająco skuteczny w zapewnianiu proporcjonalności chorwackich środków kontroli granicznej i pełnej zgodności z prawami podstawowymi i prawem UE. Łamanie praw człowieka na granicach chorwackich nadal pozostaje niezmienione, podczas gdy kraj ten nadal otrzymuje znaczne środki finansowe UE na działania związane z zarządzaniem granicami.

W przedmiocie argumentów Komisji

10. Komisja stwierdziła, że projekty zarządzania granicami wspierane w ramach dotacji na pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych na lata 2017 i 2018 obejmowały komponent *monitorowania technicznego*, w odniesieniu do którego w umowach o udzielenie dotacji przewidziano początkowe przydziały w wysokości odpowiednio 300 000 EUR i 94 751 EUR. Według Komisji obejmowało to m.in. monitorowanie działań policji granicznej, opracowanie standardowych procedur operacyjnych dla tych działań, specjalistyczne szkolenia i podnoszenie świadomości funkcjonariuszy straży granicznej. W części tej wymieniono „*niezależne kontrole*” prowadzone przez UNHCR i chorwackie centrum prawnicze oraz „kontrole” przez Dyрекcję Policji Granicznej/Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Dotacje nie przewidywały ustanowienia niezależnego mechanizmu monitorowania.

11. Projekt w ramach pierwszej dotacji nadzwyczajnej i pomocowej zakończył się 30 listopada 2019 r. Wykorzystano jedynie część środków przeznaczonych na działania w zakresie monitorowania technicznego. „Ostateczne sprawozdanie z realizacji” nie zawierało informacji na temat tego, czy utworzono lub uruchomiono niezależny mechanizm monitorowania, ponieważ nie został on objęty umową o udzielenie dotacji.



12. Zdaniem Komisji ustanowienie niezależnego i skutecznego mechanizmu monitorowania leży w gestii władz chorwackich. Komisja oferuje wsparcie w tym zakresie.

13. Komisja wyjaśniła, że w Chorwacji istnieją dwa odrębne mechanizmy monitorowania: protokół trójstronny (o którym mowa powyżej) oraz (ii) mechanizm przewidziany w umowach o udzielenie dotacji na pomoc nadzwyczajną, który miał na celu zapewnienie wsparcia technicznego władzom chorwackim, umożliwiając im monitorowanie działań związanych z kontrolą graniczną. Pierwszy mechanizm nie otrzymuje funduszy unijnych. Dotacja na pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych została wykorzystana na szereg seminariów, procedur i szkoleń. Zdaniem Komisji poczyniono pewne postępy w wyniku przyznania dotacji. Zdaniem Komisji oba mechanizmy działały równolegle i nie były ze sobą powiązane.

14. Komisja nie posiada uprawnień ani personelu do samodzielnego prowadzenia dochodzeń w sprawie naruszeń praw człowieka w państwach członkowskich. Ze względu na rosnącą krytykę w odniesieniu do skuteczności protokołu trójstronnego i sprawozdań dotyczących naruszeń praw podstawowych od 2020 r. Komisja zwiększyła swoje zaangażowanie we współpracę z władzami chorwackimi, aby zachęcić je do wprowadzenia *niezależnego* mechanizmu monitorowania. Współpracowała z władzami chorwackimi w zakresie praktycznych aspektów ustanowienia mechanizmu i stale zwraca się do władz chorwackich o podjęcie dalszych działań w celu zwiększenia skuteczności monitorowania praw podstawowych.

15. Ponieważ początkowe umowy o udzielenie dotacji nie zawierały szczegółowych wymogów, zgodnie z którymi wykorzystanie środków finansowych powinno być zgodne z prawami podstawowymi (tzw. „warunkowość”), Komisja nie dysponowała środkami prawnymi umożliwiającymi zawieszenie i odzyskanie środków finansowych w świetle domniemyanych naruszeń praw podstawowych. Chociaż Komisja bardzo rzadko stosuje warunkowość w odniesieniu do finansowania w sytuacjach nadzwyczajnych, doniesienia na temat sytuacji w Chorwacji skłoniły Komisję do uwzględnienia w najnowszej umowie o udzielenie dotacji zawartej z Chorwacją w 2021 r. postanowień dotyczących warunkowości. W szczególności Chorwacja była zobowiązana do ustanowienia niezależnego mechanizmu monitorowania przestrzegania praw podstawowych.

16. Władze chorwackie ustanowiły taki mechanizm w czerwcu 2021 r. Oczekuje się, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego, chorwacki Rzecznik Praw Obywatelskich, organizacje międzynarodowe, Agencja Praw Podstawowych UE i Komisja będą doradzać w zakresie funkcjonowania mechanizmu. Mechanizm ten będzie wspierany z funduszy pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych przez okres jednego roku (do maja 2022 r.). Będzie on ewoluował w przyszłości, a Komisja wskazała, że jest gotowa zaoferować władzom chorwackim wsparcie w celu ulepszenia mechanizmu w razie potrzeby.

17. Komisja zamierza ocenić, w jaki sposób przyszłe finansowanie UE może obejmować warunkowość przestrzegania praw podstawowych. Komisja wskazała również, że mechanizm oceny i monitorowania Schengen [11] mógłby zostać zaktualizowany w celu uwzględnienia oceny zdolności państw członkowskich do zapewnienia ochrony praw podstawowych.



Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich

18. Odpowiednie prawodawstwo UE [12] , na którym opiera się pomoc nadzwyczajna dla Chorwacji, stanowi, że wszelkie działania finansowane w ramach Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Granic Zewnętrznych muszą być zgodne z prawami podstawowymi i z postanowieniami Karty praw podstawowych, między innymi [13] . Chociaż Komisja nie ma uprawnień ani środków do samodzielnego prowadzenia dochodzeń lub bezpośredniego monitorowania działań na granicach, ma ona uprawnienia i obowiązek zapewnienia, aby fundusze UE przyznane państwu członkowskiemu były wydawane zgodnie z prawami podstawowymi i prawem UE, a także należała na zabezpieczenia w tym celu.

19. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził wcześniej [14] , że Komisja jest zobowiązana do przestrzegania Karty w całości, we wszystkich swoich działaniach, w tym w zakresie dystrybucji i monitorowania funduszy UE, oraz że Komisja powinna dopilnować, aby fundusze UE nie wspierały działań niezgodnych z wartościami UE, w szczególności z prawami, wolnościami i zasadami uznanymi w Karcie.

20. Początkowe dotacje na działania w zakresie zarządzania granicami w Chorwacji zostały wypłacone w tym samym czasie, w którym pojawiły się wiarygodne informacje od krajowych i międzynarodowych instytucji i organizacji zajmujących się prawami człowieka na temat złego traktowania migrantów i innych problemów związanych z prawami człowieka na granicach chorwackich. W tym kontekście godne ubolewania było wydatkowanie środków bez zapewnienia wystarczających gwarancji w zakresie praw podstawowych. Nadzwyczajny charakter finansowania UE nie oznacza, że Komisja nie powinna była zagwarantować, że środki zostały wydane zgodnie z prawami podstawowymi.

21. Ponieważ ostatnia umowa o udzielenie dotacji przewiduje warunkowość i wyraźnie wymaga ustanowienia mechanizmu monitorowania, Rzecznik nie uważa za konieczne formułowania w tym celu zalecenia. Rzecznik oczekuje jednak, że Komisja przyjmie aktywną rolę i zażąda od władz chorwackich konkretnych i możliwych do zweryfikowania informacji na temat działań podjętych w celu zbadania doniesień o zbiorowych wydaleniach i złym traktowaniu migrantów i osób ubiegających się o azyl. Poniżej przedstawia odpowiednią sugestię.

22. W umowach o udzielenie dotacji w ramach pomocy nadzwyczajnej z 2017 r. i 2018 r. nie przewidziano ustanowienia niezależnego mechanizmu monitorującego przestrzeganie praw podstawowych na granicach [15] . Jednakże obejmowały one komponent [16] obejmujący „monitorowanie techniczne” działań prowadzonych przez policję graniczną, przegląd procedur, ustaleń operacyjnych i podręczników, szkolenie i wsparcie odpowiednich pracowników organów krajowych w zakresie rozpatrywania skarg i zgłoszonych incydentów.

23. Natomiast ostatnia dotacja na pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych w 2021 r. wyraźnie przewidywała środki na niezależny mechanizm monitorowania (który ma zostać ustanowiony na okres jednego roku z możliwością przedłużenia). Stworzenie mechanizmu było również



warunkiem wypłaty funduszy dotacyjnych. Stanowi to znaczną poprawę.

24. Monitorowanie przeprowadzone przed 2021 r. na mocy protokołu trójstronnego [17] było finansowane przez UNHCR, a nie z funduszy UE. W dokumentach dotyczących realizacji dotacji, które zostały skontrolowane przez zespół dochodzeniowy Rzecznika Praw Obywatelskich, działania w ramach protokołu trójstronnego określa się jako „mechanizm monitorowania”. Ponadto w odpowiedziach na to dochodzenie Komisja wyjaśniła, że chociaż pierwotna kwota umowy o udzielenie dotacji przeznaczona na monitorowanie nie została podzielona na działania, przewidywała „*niezależne* kontrole” ze strony UNHCR i chorwackiego ośrodka prawniczego.

25. W związku z tym poczynając od 2018 r. w różnych publicznych oświadczeniach dotyczących dotacji na pomoc nadzwyczajną dla Chorwacji Komisja stwierdziła, że wprowadzony zostanie „mechanizm monitorowania”. Dopiero w 2021 r. utworzono niezależny mechanizm z wykorzystaniem funduszy UE. Doprowadziło to do zamieszania co do roli UE w monitorowaniu przestrzegania praw podstawowych w odniesieniu do operacji granicznych prowadzonych przez władze chorwackie przy wsparciu funduszy UE.

26. Komisja wyjaśniła teraz, że mechanizm monitorowania ustanowiony latem 2021 r. jest objęty najnowszą dotacją na pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych. W związku z tym Rzecznik nie uważa za użyteczne wydanie zalecenia w tej sprawie. Składająca petycję przedstawi jednak propozycję poprawy przejrzystości w odniesieniu do nowo utworzonego mechanizmu.

27. Rzecznik oczekuje również, że Komisja będzie monitorować, czy mechanizm jest rzeczywiście niezależny i skuteczny w zapewnianiu zgodności z prawami podstawowymi i prawem UE. [18] Rzecznik przedstawi odpowiednie sugestie dotyczące poprawy.

Wnioski

Na podstawie dochodzenia Rzecznik zamyka tę sprawę z następującym ustaleniem:

Rzecznik stwierdził istotne niedociągnięcia w kontekście finansowania w sytuacjach nadzwyczajnych działań związanych z zarządzaniem granicami w Chorwacji, w szczególności w odniesieniu do sposobu monitorowania przestrzegania praw podstawowych oraz sposobu, w jaki Komisja informowała o działaniach monitorujących. Ponieważ Komisja podjęła kroki w celu usunięcia tych niedociągnięć, dalsze dochodzenia nie są uzasadnione.

Skarżący i Komisja zostaną poinformowani o tej decyzji .

Propozycje ulepszeń

Rzecznik przedstawia Komisji następujące sugestie dotyczące poprawy:

A. Komisja powinna przekazywać jasne i aktualne informacje publiczne na temat funkcjonowania mechanizmu monitorowania w Chorwacji.



B. Komisja powinna odgrywać aktywną rolę w nadzorowaniu mechanizmu monitorowania i domagać się od władz chorwackich konkretnych i możliwych do zweryfikowania informacji na temat działań podjętych w celu zbadania doniesień o zbiorowych wydaleniach i złym traktowaniu migrantów i osób ubiegających się o azyl.

C. Komisja powinna monitorować, czy mechanizm jest rzeczywiście niezależny i czy jest skuteczny w zapewnianiu przestrzegania praw podstawowych i prawa UE.

D. Komisja powinna w ciągu jednego roku poinformować Rzecznika Praw Obywatelskich o działaniach podjętych w celu wzmocnienia przestrzegania praw podstawowych w chorwackich operacjach granicznych otrzymujących fundusze UE.

Emily O'Reilly

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich

Strasburg, 22/02/2022 r.

[1] Umowy o udzielenie dotacji na podstawie sygn. HOME/2017/ISFB/AG/EMAS/0076, HOME/2018/ISFB/AG/EMAS/0083 i HOME/2020/ISFB/AG/EMAS/0136

[2] Zgodnie z art. 14 *rozporządzenia (UE) nr 515/2014 ustanawiającego , w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz*, finansowanie może zostać przyznane państwom członkowskim w sytuacji wynikającej z pilnej i wyjątkowej presji, gdy duża lub nieproporcjonalna liczba obywateli państw trzecich przekracza lub oczekuje się przekroczenia granicy zewnętrznej.

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

[3] *Komisja aktywnie wspiera chorwackie wysiłki na rzecz zapewnienia pełnego poszanowania praw podstawowych na granicy. W związku z tym część z 6,8 mln EUR w ramach finansowania nadzwyczajnego przyznanego Chorwacji w grudniu 2018 r. na wzmocnienie zarządzania granicami została przeznaczona na nowy mechanizm monitorowania. Przyczyniłoby się to do zapewnienia, aby działania w zakresie kontroli granicznej prowadzone przez chorwackich funkcjonariuszy straży granicznej były w pełni zgodne z prawem UE, zobowiązaniami międzynarodowymi oraz z poszanowaniem praw podstawowych i praw wynikających z dorobku prawnego UE w dziedzinie azylu, w tym z zasadą non-refoulement...”* (s. 14 komunikatu Komisji



do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie weryfikacji pełnego stosowania przez Chorwację dorobku Schengen, COM/2019/497 final).

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

Zobacz także: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_6884 [Link] oraz pisma Komisji w sprawie sprawy przed Rzecznikiem Praw Obywatelskich z dnia 5 czerwca 2019 r., 9 stycznia 2020 r. i 14 lutego 2020 r.

[4] Zob. m.in.:

<https://www.ombudsman.hr/en/download/report-on-the-performance-of-the-activities-of-the-national-preventive-mechanism> [Link], s. 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], z dalszymi referencjami

<https://www.unhcr.org/desperatejournneys/> [Link], z dalszymi referencjami

[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] W ramach protokołu trójstronnego między Wysokim Komisarzem ONZ ds. Uchodźców, Chorwackim Centrum Prawnym i chorwackim Ministerstwem Spraw Wewnętrznych.

[10] Chorwackie Centrum Prawnicze jest organizacją pozarządową zajmującą się prawami człowieka: <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] Rozporządzenie (UE) nr 515/2014 ustanawiające, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz:



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

[13] Zob. art. 3 ust. 4 rozporządzenia 515/2014.

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

[15] Rzecznik sprawdził dokumenty dotacyjne, które Komisja zaklasyfikowała jako poufne.

[16] Poddziałanie 5 umowy o udzielenie dotacji z 2017 r. – „Techniczne monitorowanie działań w zakresie kontroli granicznej”.

[17] Protokół został podpisany w dniu 14 marca 2019 r. przez chorwackie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds.

[18] Zainteresowane strony, w tym skarżący, wyraziły obawy, że proponowane rozwiązania nie są zgodne z kluczowymi normami dotyczącymi uznania mechanizmu za niezależny i skuteczny:

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