

A tradução desta página foi gerada pela tradução automática [Link]. As traduções automáticas podem conter erros que reduzem potencialmente a clareza e a exatidão; o Provedor de Justiça não aceita qualquer responsabilidade por eventuais discrepâncias. Para informações mais fiáveis e segurança jurídica, consultar: a versão de origem em inglês, acima referida. Para mais informações, consulte a nossa [política linguística e de tradução \[Link\]](#).

Decisão sobre a forma como a Comissão Europeia controla e garante o respeito dos direitos fundamentais por parte das autoridades croatas no contexto das operações de gestão das fronteiras que são financiadas por fundos da UE (caso 1598/2020/VS)

Decisão

Caso 1598/2020/VS - Aberto em 06/11/2020 - Decisão de 22/02/2022 - Instituição em causa Comissão Europeia (Não se justificam inquéritos adicionais) |

O caso respeitava à forma como a Comissão Europeia controla e garante o respeito dos direitos fundamentais por parte das autoridades croatas no contexto das operações de gestão das fronteiras que são financiadas por fundos da UE. O inquérito examinou se, em conformidade com o compromisso assumido pela Comissão, a ajuda de emergência concedida à Croácia foi acompanhada pela criação de um mecanismo de controlo destinado a garantir que as medidas de gestão das fronteiras respeitem plenamente os direitos fundamentais e a legislação da UE em matéria de asilo.

A Provedora de Justiça constatou que a Comissão criou confusão em virtude da forma como procedeu à comunicação do mecanismo de controlo no contexto da ajuda de emergência. Além disso, apesar de o financiamento das atividades de controlo das fronteiras ser concedido desde 2018, só no verão de 2021 foi criado um mecanismo de controlo independente para supervisionar a proteção dos direitos fundamentais. Isto foi lamentável.

Ao encerrar o inquérito, a Provedora de Justiça instou a Comissão a verificar cabalmente se o mecanismo é efetivamente independente e eficaz para garantir o respeito dos direitos fundamentais e do direito da UE. A Provedora de Justiça apresentou uma sugestão para melhorar a comunicação da Comissão sobre o mecanismo de controlo. A Provedora de Justiça convidou igualmente a Comissão a desempenhar um papel ativo no contexto do mecanismo de controlo e a exigir às autoridades croatas que prestem informações concretas e verificáveis sobre as medidas adotadas para investigar os relatos de expulsões coletivas e de maus-tratos infligidos aos migrantes e aos requerentes de asilo. Por último, a Provedora de Justiça solicitou



à Comissão que a informasse, no prazo de um ano, das medidas que adotou para reforçar o respeito dos direitos fundamentais nas operações fronteiriças que recebem fundos da UE.

Antecedentes da denúncia

1. Desde 2018, a Comissão Europeia presta assistência de emergência à Croácia para apoiar as atividades de controlo das fronteiras, devido ao aumento da pressão migratória [1]. As subvenções foram concedidas ao abrigo do Fundo para a Segurança Interna — Fronteiras e Vistos e do Instrumento de Apoio Financeiro às Fronteiras Externas [2] ao Ministério do Interior croata para a realização dos projetos, cujas condições foram estabelecidas nas convenções de subvenção correspondentes. Na altura, a Comissão declarou publicamente que o financiamento de emergência seria acompanhado de um «mecanismo de acompanhamento» [3].

2. No mesmo período, as instituições de direitos humanos e outras organizações denunciaram casos de expulsões coletivas e de deportações forçadas na fronteira croata, bem como a recusa de acesso a procedimentos de asilo e violência, abusos ou maus tratos de pessoas que tentam atravessar para a Croácia [4].

3. Em 20 de setembro de 2020, a Provedora de Justiça Europeia recebeu uma queixa da Amnistia Internacional contra a Comissão. Manifestou a sua preocupação pelo facto de a Comissão não ter abordado as alegações persistentes de violações graves dos direitos humanos por parte das autoridades croatas no contexto das operações de gestão das fronteiras, para as quais a Croácia recebeu fundos da UE.

O inquérito

4. O Provedor de Justiça abriu um inquérito para verificar se tinha sido criado um mecanismo de acompanhamento e examinar o papel da Comissão na sua supervisão.

5. No decurso do inquérito, a Provedora de Justiça recebeu a resposta [5] da Comissão à queixa e às perguntas adicionais que tinha feito [6]. Em seguida, a Provedora de Justiça recebeu as observações do queixoso sobre a resposta da Comissão. O Provedor de Justiça solicitou igualmente informações ao Gabinete do Provedor de Justiça croata. A equipa de inquérito do Provedor de Justiça reuniu-se igualmente com representantes da Comissão [7].

Argumentos apresentados ao Provedor de Justiça

Argumentos do autor da denúncia

6. O queixoso receava que a Comissão não tivesse assegurado que os fundos da UE



atribuídos à Croácia para a gestão das fronteiras fossem despendidos em conformidade com as normas em matéria de direitos fundamentais e a legislação da UE. Em dezembro de 2018, a Comissão declarou [8] que seria criado um mecanismo de controlo para garantir que todas as medidas aplicadas nas fronteiras externas da UE sejam proporcionadas e em plena conformidade com os direitos fundamentais e a legislação da UE em matéria de asilo. No entanto, não havia provas de que esse mecanismo tivesse sido estabelecido. Em vez disso, os fundos inicialmente destinados a este fim foram inicialmente reduzidos e depois despendidos pelas autoridades croatas noutras atividades, incluindo programas de formação e conferências.

7. De acordo com o autor da denúncia, havia também falta de transparência na forma como a Comissão comunicava o assunto.

8. Na opinião do queixoso, em numerosas ocasiões, a Comissão confundiu publicamente as *atividades de controlo* [9] realizadas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e pelo Centro de Direito croata [10] com o *mecanismo de controlo* previsto no âmbito das subvenções da UE. O queixoso considera ainda que, durante o inquérito do Provedor de Justiça, a Comissão não demonstrou de forma convincente que tomou medidas para assegurar que a assistência dos fundos de emergência da UE à Croácia não contribuía para violações dos direitos humanos.

9. O autor da denúncia observou que foi criado um mecanismo de acompanhamento no verão de 2021 e reconheceu as ações da Comissão nesse sentido. No entanto, alegou que esta situação fica aquém do mecanismo exigido nos termos das convenções de subvenção. O autor da denúncia argumentou ainda que o mecanismo de acompanhamento não é suficientemente independente, nem suficientemente eficaz para garantir que as medidas de controlo das fronteiras croatas sejam proporcionadas e em plena conformidade com os direitos fundamentais e o direito da UE. As violações dos direitos humanos nas fronteiras croatas continuam inabaláveis, disse o queixoso, enquanto o país continua a receber financiamento considerável da UE para atividades de gestão de fronteiras.

Argumentos da Comissão

10. A Comissão declarou que os projetos de gestão das fronteiras apoiados ao abrigo das subvenções de ajuda de emergência de 2017 e 2018 incluíam uma componente de *acompanhamento técnico*, para a qual as convenções de subvenção previam dotações iniciais de 300 000 EUR e 94 751 EUR, respetivamente. Segundo a Comissão, tal incluiu o acompanhamento das atividades da polícia de fronteiras, o desenvolvimento de procedimentos operacionais normalizados para estas atividades, a formação especializada e a sensibilização dos agentes da polícia de fronteiras, entre outras coisas. Esta componente mencionava «controles *independentes*» pelo ACNUR e pelo Centro de Direito croata e «controles» pela Direção da Polícia de Fronteiras/Ministério do Interior. As subvenções não previam a criação de um mecanismo de acompanhamento independente.

11. O projeto ao abrigo da primeira subvenção de emergência e de assistência terminou em 30 de novembro de 2019. Apenas uma parte dos fundos afetados às atividades de acompanhamento técnico foi utilizada. O «relatório final de execução» não forneceu informações sobre a criação ou a operacionalidade de um mecanismo de acompanhamento



independente, uma vez que este não estava abrangido pela convenção de subvenção.

12. Na opinião da Comissão, a criação de um mecanismo de controlo independente e eficaz é da responsabilidade das autoridades croatas. A Comissão está a oferecer apoio para este fim.

13. A Comissão esclareceu que existiam dois mecanismos de acompanhamento distintos na Croácia: I) o Protocolo Tripartido (referido supra) e (ii) o mecanismo previsto no âmbito das convenções de subvenção para ajuda de emergência, que se destinava a prestar apoio técnico às autoridades croatas, permitindo-lhes acompanhar as atividades de controlo das fronteiras. O primeiro mecanismo não recebe fundos da UE. A subvenção de ajuda de emergência foi utilizada para vários seminários, procedimentos e ações de formação. Na opinião da Comissão, foram alcançados alguns progressos na sequência da subvenção. Segundo a Comissão, os dois mecanismos decorreram em paralelo e não estavam ligados.

14. A Comissão não tem autoridade nem pessoal para investigar por si só as violações dos direitos humanos nos Estados-Membros. Devido a críticas crescentes quanto à eficácia do Protocolo Tripartido e às denúncias de violações dos direitos fundamentais, a partir de 2020, a Comissão reforçou o seu compromisso com as autoridades croatas, a fim de as incentivar a criar um mecanismo de acompanhamento *independente*. Ambas cooperaram com as autoridades croatas nos aspetos práticos da criação de um mecanismo e têm vindo a solicitar constantemente novas medidas a tomar pelas autoridades croatas para reforçar a eficácia do controlo dos direitos fundamentais.

15. Uma vez que as convenções de subvenção iniciais não continham requisitos específicos para que a utilização dos fundos fosse conforme com os direitos fundamentais (a chamada «condicionalidade»), a Comissão não dispunha de meios legais para suspender e recolher fundos à luz de alegadas violações dos direitos fundamentais. Embora a Comissão muito raramente utilize a condicionalidade em relação ao financiamento de emergência, as revelações sobre a situação na Croácia levaram a Comissão a incluir, na mais recente convenção de subvenção celebrada com a Croácia em 2021, disposições em matéria de condicionalidade. Em especial, a Croácia foi obrigada a criar um mecanismo independente para controlar o cumprimento dos direitos fundamentais.

16. As autoridades croatas criaram esse mecanismo em junho de 2021. Espera-se que as organizações da sociedade civil, o Provedor de Justiça croata, as organizações internacionais, a Agência dos Direitos Fundamentais da UE e a Comissão prestem aconselhamento sobre o funcionamento do mecanismo. O mecanismo será apoiado através dos fundos de ajuda de emergência durante um ano (até maio de 2022). Evoluirá no futuro e a Comissão indicou que está disposta a prestar apoio às autoridades croatas para melhorar o mecanismo, se necessário.

17. A Comissão tenciona avaliar de que forma o futuro financiamento da UE pode incluir a condicionalidade do cumprimento dos direitos fundamentais. A Comissão indicou igualmente que o Mecanismo de Avaliação e Vigilância de Schengen [11] poderia ser atualizado de modo a incluir a avaliação da capacidade dos Estados-Membros para assegurar a proteção dos



direitos fundamentais.

Avaliação do Provedor de Justiça

18. A legislação pertinente da UE [12] , na qual se baseiam as subvenções de ajuda de emergência à Croácia, estipula que todas as atividades financiadas pelo Instrumento de Apoio Financeiro às Fronteiras Externas devem respeitar os direitos fundamentais e respeitar as disposições da Carta dos Direitos Fundamentais, entre outras obrigações [13] . Embora a Comissão não tenha autoridade ou meios para investigar ou controlar diretamente as atividades nas fronteiras, tem a autoridade e a obrigação de assegurar que os fundos da UE concedidos a um Estado-Membro são despendidos em conformidade com os direitos fundamentais e o direito da UE, e de insistir em salvaguardas para o efeito.

19. O Provedor de Justiça considerou anteriormente [14] que a Comissão é obrigada a respeitar a Carta na sua totalidade, em todas as suas atividades, incluindo a distribuição e o acompanhamento dos fundos da UE, e que a Comissão deve assegurar que os fundos da UE não apoiem ações que não estejam em conformidade com os valores da UE, nomeadamente os direitos, liberdades e princípios reconhecidos pela Carta.

20. As subvenções iniciais para atividades de gestão das fronteiras na Croácia foram desembolsadas ao mesmo tempo que existiam informações fiáveis provenientes de instituições e organizações nacionais e internacionais de direitos humanos sobre os maus tratos dos migrantes e outras preocupações em matéria de direitos humanos nas fronteiras croatas. Neste contexto, foi lamentável o desembolso dos fundos sem garantir garantias suficientes em matéria de direitos fundamentais. O caráter de emergência do financiamento da UE não significa que a Comissão não deve ter assegurado que os fundos foram gastos em conformidade com os direitos fundamentais.

21. Uma vez que a convenção de subvenção mais recente prevê a condicionalidade e exige expressamente a criação de um mecanismo de acompanhamento, o Provedor de Justiça não considera necessário formular uma recomendação nesse sentido. O Provedor de Justiça espera, no entanto, que a Comissão assuma um papel ativo e exija às autoridades croatas informações concretas e verificáveis sobre as medidas tomadas para investigar as denúncias de expulsões coletivas e maus tratos de migrantes e requerentes de asilo. A seguir, faz uma sugestão correspondente.

22. As convenções de subvenção de ajuda de emergência de 2017 e 2018 não previam a criação de um mecanismo independente de controlo do cumprimento dos direitos fundamentais nas fronteiras [15] . No entanto, incluíam uma componente [16] que abrange o «controlo técnico» das atividades realizadas pela polícia de fronteiras, a revisão dos procedimentos, as disposições operacionais e os manuais, a formação e o apoio do pessoal competente das autoridades nacionais para tratar queixas e incidentes comunicados.

23. Em contrapartida, a última subvenção de ajuda de emergência em 2021 previa



expressamente fundos para um mecanismo de acompanhamento independente (a estabelecer por um período de um ano com possibilidade de prorrogação). A criação do mecanismo era também uma condição para o desembolso dos fundos de subvenção. Trata-se de uma melhoria significativa.

24. O acompanhamento efetuado antes de 2021 pelo Protocolo Tripartido [17] foi financiado pelo ACNUR e não através de fundos da UE. Nos documentos sobre a execução das subvenções, que foram inspecionados pela equipa de inquérito do Provedor de Justiça, as atividades ao abrigo do Protocolo Tripartido são referidas como um «mecanismo de acompanhamento». Além disso, nas suas respostas a este inquérito, a Comissão explicou que, embora o montante da convenção de subvenção inicial para o acompanhamento não tenha sido repartido por atividades, tinha previsto «controlos *independentes* » pelo ACNUR e pelo Centro de Direito croata.

25. Por conseguinte, a partir de 2018, em várias declarações públicas relacionadas com as subvenções de ajuda de emergência à Croácia, a Comissão declarou que seria criado um «mecanismo de acompanhamento». Só em 2021 foi criado um mecanismo independente com a utilização dos fundos da UE. Esta situação gerou confusão quanto ao papel da UE no controlo do cumprimento dos direitos fundamentais no que diz respeito às operações fronteiriças realizadas pelas autoridades croatas com o apoio de fundos da UE.

26. A Comissão esclareceu agora que o mecanismo de acompanhamento estabelecido no verão de 2021 é abrangido pela mais recente subvenção de ajuda de emergência. Por conseguinte, o Provedor de Justiça não considera útil formular uma recomendação sobre esta matéria. No entanto, apresentará uma sugestão de melhoria no que diz respeito à transparência em torno do mecanismo recém-criado.

27. O Provedor de Justiça espera igualmente que a Comissão verifique se o mecanismo é efetivamente independente e eficaz para garantir o cumprimento dos direitos fundamentais e do direito da UE [18] . O Provedor de Justiça apresentará as correspondentes sugestões de melhoria.

Conclusão

Com base no inquérito, o Provedor de Justiça encerra este caso com a seguinte conclusão:

O Provedor de Justiça identificou lacunas significativas no contexto do financiamento de emergência para atividades de gestão das fronteiras na Croácia, nomeadamente no que diz respeito à forma como o cumprimento dos direitos fundamentais foi controlado e à forma como a Comissão comunicou as atividades de monitorização. Uma vez que a Comissão tomou medidas para colmatar estas lacunas, não se justifica mais nenhum inquérito.

O autor da denúncia e a Comissão serão informados desta decisão .

Sugestões de melhoria



O Provedor de Justiça apresenta à Comissão as seguintes sugestões de melhoria:

- A. A Comissão deve fornecer ao público informações claras e atualizadas sobre o funcionamento do mecanismo de acompanhamento na Croácia.**

- B. A Comissão deve desempenhar um papel ativo na supervisão do mecanismo de acompanhamento e exigir às autoridades croatas informações concretas e verificáveis sobre as medidas tomadas para investigar as denúncias de expulsões coletivas e maus tratos de migrantes e requerentes de asilo.**

- C. A Comissão deve verificar se o mecanismo é efetivamente independente e se é eficaz para garantir o cumprimento dos direitos fundamentais e do direito da UE.**

- D. A Comissão deve informar o Provedor de Justiça, no prazo de um ano, das medidas que tomou para reforçar o cumprimento dos direitos fundamentais nas operações fronteiriças croatas que recebem fundos da UE.**

Emily O'Reilly

Provedor de Justiça Europeu

Estrasburgo, 22/02/2022

[1] Convenções de subvenção no âmbito da ref. HOME/2017/ISFB/AG/EMAS/0076, HOME/2018/ISFB/AG/EMAS/0083 e HOME/2020/ISFB/AG/EMAS/0136

[2] Nos termos do artigo 14.º do *Regulamento (UE) n.º 515/2014, que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos*, pode ser concedido financiamento aos Estados-Membros numa situação resultante de uma pressão urgente e excecional em que um número elevado ou desproporcionado de nacionais de países terceiros atravessa ou se prevê que atravesse uma fronteira externa. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32014R0515>
[Link]

[3] «A Comissão tem vindo a apoiar ativamente os esforços da Croácia para assegurar o pleno respeito dos direitos fundamentais na fronteira. A este respeito, parte dos 6,8 milhões de EUR de



financiamento de emergência concedidos à Croácia em dezembro de 2018 para reforçar a gestão das fronteiras foi dedicado a um novo mecanismo de acompanhamento. Tal contribuiria para assegurar que as atividades de controlo das fronteiras dos guardas de fronteira croatas continuam a ser plenamente conformes com o direito da UE, as obrigações internacionais e o respeito dos direitos fundamentais e dos direitos decorrentes do acervo da UE em matéria de asilo, incluindo o princípio da não repulsão...» (p. 14 da Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativa à verificação da plena aplicação do acervo de Schengen pela Croácia, COM/2019/497 final).

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

Ver também: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_6884 [Link] e cartas da Comissão sobre o dossiê junto do Provedor de Justiça Europeu de 5 de junho de 2019, 9 de janeiro de 2020 e 14 de fevereiro de 2020

[4] Ver, entre outros:

<https://www.ombudsman.hr/en/download/report-on-the-performance-of-the-activities-of-the-national-preventive-mechanism> [Link], pp. 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], com outras referências

<https://www.unhcr.org/desperatejournes/> [Link], com outras referências

[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] No âmbito do Protocolo Tripartido entre o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, o Centro de Direito croata e o Ministério do Interior croata.

[10] O Centro de Direito croata é uma organização não governamental que trabalha no domínio dos direitos humanos: <http://www.hpc.hr> [Link].



[11]

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

[12] Regulamento (UE) n.º 515/2014 que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos:

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

[13] Ver artigo 3.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 515/2014.

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

[15] O Provedor de Justiça inspecionou os documentos relativos à concessão de subvenções, que a Comissão classificou como confidenciais.

[16] Subação 5 da convenção de subvenção de 2017 — «Monitorização técnica das atividades de controlo nas fronteiras».

[17] O Protocolo foi assinado em 14 de março de 2019 pelo Ministério do Interior croata, pelo ACNUR e pelo Centro de Direito croata.

[18] As partes interessadas, incluindo o autor da denúncia, manifestaram preocupações quanto ao facto de as soluções propostas ficarem aquém das normas fundamentais para que um mecanismo seja considerado independente e eficaz:

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