



Evropski varuh
človekovih pravic

Prevod te strani je bil narejen s strojnim prevajanjem [Povezava]. Strojni prevodi lahko vsebujejo napake, ki bi lahko zmanjšale jasnost in natančnost, zato varuhinja človekovih pravic ne prevzema odgovornosti za kakršna koli odstopanja. Za najzanesljivejše informacije in pravno varnost glejte zgornjo povezavo z izvirno različico v jeziku angleščina. Za več informacij si oglejte našo [jezikovno in prevajalsko politiko \[Povezava\]](#).

Odločba o tem, kako Evropska komisija spremlja in zagotavlja, da hrvaški organi spoštujejo temeljne pravice v okviru operacij upravljanja meja, podprtih s sredstvi EU (zadeva 1598/2020/VS)

Odločba

Primer 1598/2020/VS - Preiskava uvedena dne 06/11/2020 - Odločba z dne 22/02/2022 - Zadevna institucija ali organ Evropska komisija (Nadaljna preiskava ni utemeljena) |

Zadeva se je nanašala na to, kako Evropska komisija spremlja in zagotavlja, da hrvaški organi spoštujejo temeljne pravice v okviru operacij upravljanja meja, podprtih s sredstvi EU. V preiskavi je bilo preučeno, ali je bil v skladu z zavezo, ki jo je sprejela Komisija, glede nujne pomoči, izplačane Hrvaški, vzpostavljen mehanizem spremljanja za zagotovitev, da so ukrepi upravljanja meja v celoti skladni s temeljnimi pravicami in azilnimi zakoni EU.

Varuhinja človekovih pravic je ugotovila, da je Komisija ustvarila zmedo zaradi načina komuniciranja o mehanizmu spremljanja v okviru nujne pomoči. Poleg tega je bil neodvisni mehanizem spremljanja za nadzor nad varstvom temeljnih pravic vzpostavljen šele poleti 2021, čeprav so se sredstva za dejavnosti mejne kontrole zagotavljala od leta 2018, kar je obžalovanja vredno.

Varuhinja človekovih pravic je ob zaključku preiskave Komisijo pozvala, naj v celoti spremlja, ali je mehanizem dejansko neodvisen in učinkovit pri zagotavljanju spoštovanja temeljnih pravic in prava EU. Predlagala je, naj Komisija izboljša svoje komuniciranje o mehanizmu spremljanja. Komisijo je tudi pozvala, naj prevzame dejavno vlogo v okviru mehanizma spremljanja ter od hrvaških organov zahteva, naj predložijo konkretne in preverljive informacije o ukrepih, sprejetih za preiskavo poročil o kolektivnih izgonih ter okrutnem ravnanju z migranti in prosilci za azil. Nazadnje je varuhinja človekovih pravic Komisijo prosila, naj jo v enem letu obvesti o ukrepih, ki jih je sprejela za okrepitev spoštovanja temeljnih pravic pri mejnih operacijah, ki prejemajo sredstva EU.



Ozadje pritožbe

1. Evropska komisija od leta 2018 Hrvaški zagotavlja nujno pomoč za podporo dejavnostim nadzora meja zaradi povečanega migracijskega pritiska. [1] Nepovratna sredstva so bila dodeljena v okviru Sklada za notranjo varnost – meje in vizumi ter Instrumenta za finančno podporo za zunanje meje [2] hrvaškemu ministrstvu za notranje zadeve za izvajanje projektov, katerih pogoji so bili določeni v ustreznih sporazumih o dodelitvi sredstev. Takrat je Komisija javno izjavila, da bo nujno financiranje spremljal „mehanizem spremljanja“. [3]

2. V istem obdobju so institucije za človekove pravice in druge organizacije poročale o primerih kolektivnega izгона in prisilnih izgonov na hrvaški meji ter zavrnitve dostopa do azilnih postopkov in nasilja, zlorabe ali slabega ravnanja z ljudmi, ki so poskušali prečkati Hrvaško [4] .

3. Evropska varuhinja človekovih pravic je 20. septembra 2020 prejela pritožbo organizacije Amnesty International proti Komisiji. Izrazil je pomisleke, da Komisija ni obravnavala vztrajnih obtožb o resnih kršitvah človekovih pravic s strani hrvaških organov v okviru operacij upravljanja meja, za katere je Hrvaška prejela sredstva EU.

Preiskava

4. Varuhinja človekovih pravic je začela preiskavo, da bi ugotovila, ali je bil vzpostavljen mehanizem za spremljanje, in preučila vlogo Komisije pri nadzoru tega.

5. Varuhinja človekovih pravic je med preiskavo prejela odgovor [5] Komisije na pritožbo in dodatna vprašanja, ki jih je zastavila. [6] Varuh človekovih pravic je nato prejel pripombe pritožnika na odgovor Komisije. Varuh človekovih pravic je informacije zahteval tudi od hrvaškega urada varuha človekovih pravic. Preiskovalna skupina varuha človekovih pravic se je sestala tudi s predstavniki Komisije [7] .

Argumenti, predstavljeni varuhu človekovih pravic

Trditve pritožnika

6. Pritožnik je bil zaskrbljen, ker Komisija ni zagotovila, da so bila sredstva EU, dodeljena Hrvaški za upravljanje meja, porabljena v skladu s standardi temeljnih pravic in zakonodajo EU. Komisija je decembra 2018 navedla [8] , da bo vzpostavljen mehanizem za spremljanje, s katerim bi zagotovili, da so vsi ukrepi, ki se uporabljajo na zunanjih mejah EU, sorazmerni in v celoti skladni s temeljnimi pravicami in azilno zakonodajo EU. Vendar ni bilo nobenega dokaza, da je bil tak mehanizem vzpostavljen. Namesto tega so bila sredstva, ki so bila prvotno namenjena za ta namen, najprej zmanjšana, nato pa so jih hrvaški organi porabili za druge dejavnosti, vključno s programi usposabljanja in konferencami.

7. Po mnenju pritožnika ni bilo dovolj preglednosti glede tega, kako je Komisija poročala o zadevi.



8. Po mnenju pritožnika je Komisija večkrat javno združevala *dejavnosti spremljanja* [9] , ki jih izvajata Visoki komisar ZN za begunce in hrvaški pravni center [10] , z *mehanizmom spremljanja* , predvidenim v okviru nepovratnih sredstev EU. Pritožnik nadalje meni, da Komisija med preiskavo varuhinje človekovih pravic ni prepričljivo dokazala, da je sprejela ukrepe za zagotovitev, da pomoč EU Hrvaški v nujnih primerih ne prispeva k kršitvam človekovih pravic.

9. Pritožnik je navedel, da je bil poleti 2021 vzpostavljen mehanizem za spremljanje, in potrdil ukrepe Komisije v zvezi s tem. Vendar je trdila, da to ne ustreza mehanizmu, ki se zahteva na podlagi sporazumov o dodelitvi nepovratnih sredstev. Pritožnik je nadalje trdil, da mehanizem spremljanja ni dovolj neodvisen niti ni dovolj učinkovit pri zagotavljanju, da so hrvaški ukrepi mejnega nadzora sorazmerni in popolnoma skladni s temeljnimi pravicami in pravom EU. Kršitve človekovih pravic na hrvaških mejah se nadaljujejo nezmanjšane, je dejal pritožnik, medtem ko država še naprej prejema znatna finančna sredstva EU za dejavnosti upravljanja meja.

Trditve Komisije

10. Komisija je navedla, da projekti upravljanja meja, ki so bili podprti v okviru nepovratnih sredstev za nujno pomoč iz let 2017 in 2018, vključujejo *tehnično komponento spremljanja* , za katero so bila v sporazumih o dodelitvi nepovratnih sredstev predvidena začetna dodeljena sredstva v višini 300 000 EUR oziroma 94 751 EUR. Po mnenju Komisije je to med drugim vključevalo spremljanje dejavnosti mejne policije, razvoj standardnih operativnih postopkov za te dejavnosti, specializirano usposabljanje in ozaveščanje mejnih policistov. Ta komponenta omenja „*neodvisni nadzor*“ s strani UNHCR in hrvaškega pravnega centra ter „*nadzor*“ s strani Uprave mejne policije/Ministrstva za notranje zadeve. Nepovratna sredstva niso predvidela vzpostavitve neodvisnega mehanizma za spremljanje.

11. Projekt v okviru prvih izrednih razmer in nepovratnih sredstev za pomoč se je zaključil 30. novembra 2019. Porabljen je bil le del sredstev, dodeljenih za dejavnosti tehničnega spremljanja. V „končnem poročilu o izvajanju“ niso bile zagotovljene informacije o tem, ali je bil vzpostavljen ali je začel delovati neodvisen mehanizem spremljanja, saj to ni bilo zajeto v sporazumu o dodelitvi sredstev.

12. Po mnenju Komisije so za vzpostavitev neodvisnega in učinkovitega mehanizma spremljanja odgovorni hrvaški organi. Komisija v ta namen nudi podporo.

13. Komisija je pojasnila, da na Hrvaškem obstajata dva ločena mehanizma spremljanja: (i) tristranski protokol (naveden zgoraj) in (ii) mehanizem, predviden v sporazumih o dodelitvi nujne pomoči, ki naj bi hrvaškim organom zagotavljal tehnično podporo in jim omogočil spremljanje dejavnosti mejnega nadzora. Prvi mehanizem ne prejema sredstev EU. Nepovratna sredstva za nujno pomoč so bila uporabljena za številne seminarje, postopke in usposabljanja. Komisija meni, da je bil zaradi nepovratnih sredstev dosežen določen napredek. Po mnenju Komisije sta oba mehanizma potekala vzporedno in nista bila povezana.

14. Komisija sama nima pooblastil in osebja za preiskovanje kršitev človekovih pravic v državah članicah. Zaradi vse večjih kritik v zvezi z učinkovitostjo tristranskega protokola in poročil o



kršitvah temeljnih pravic je Komisija od leta 2020 okrepila sodelovanje s hrvaškimi organi, da bi jih spodbudila k vzpostavitvi *neodvisnega* mehanizma spremljanja. Oba sta sodelovala s hrvaškimi organi pri praktičnih vidikih vzpostavitve mehanizma in nenehno zahtevala nadaljnje ukrepe, ki jih morajo sprejeti hrvaški organi za povečanje učinkovitosti spremljanja temeljnih pravic.

15. Ker prvotni sporazumi o dodelitvi nepovratnih sredstev niso vsebovali posebnih zahtev, da bi morala biti uporaba sredstev v skladu s temeljnimi pravicami (t. i. pogojenostjo), Komisija glede na domnevne kršitve temeljnih pravic ni imela pravnih sredstev za začasno ustavitev in odpoklic sredstev. Čeprav Komisija zelo redko uporablja pogojenost v zvezi z nujnim financiranjem, so razkritja o razmerah na Hrvaškem Komisijo spodbudila, da je v najnovejši sporazum o nepovratnih sredstvih, sklenjen s Hrvaško leta 2021, vključila določbe o pogojenosti. Hrvaška je morala zlasti vzpostaviti neodvisen mehanizem za spremljanje spoštovanja temeljnih pravic.

16. Hrvaški organi so tak mehanizem vzpostavili junija 2021. Od organizacij civilne družbe, hrvaškega varuha človekovih pravic, mednarodnih organizacij, Agencije EU za temeljne pravice in Komisije se pričakuje, da bodo svetovali o delovanju mehanizma. Mehanizem se bo podpiral s sredstvi za nujno pomoč za eno leto (do maja 2022). V prihodnosti se bo razvijala in Komisija je navedla, da je pripravljena ponuditi podporo hrvaškim organom za izboljšanje mehanizma, če bo to potrebno.

17. Komisija namerava oceniti, kako lahko prihodnja finančna sredstva EU vključujejo pogoje glede spoštovanja temeljnih pravic. Komisija je tudi navedla, da bi se schengenski ocenjevalni in spremljevalni mehanizem [11] lahko posodobil, da bi vključeval oceno zmogljivosti držav članic za zagotavljanje varstva temeljnih pravic.

Ocena varuha človekovih pravic

18. Ustrezna zakonodaja EU [12], na kateri temeljijo nepovratna sredstva za nujno pomoč Hrvaški, določa, da morajo vse dejavnosti, ki se financirajo iz instrumenta za finančno podporo na zunanjih mejah, spoštovati temeljne pravice in spoštovati določbe Listine o temeljnih pravicah, med drugim obveznosti [13]. Čeprav Komisija sama nima pristojnosti ali sredstev za preiskovanje ali neposredno spremljanje dejavnosti na mejah, je pristojna in dolžna zagotoviti, da se sredstva EU, dodeljena državi članici, porabljajo v skladu s temeljnimi pravicami in pravom EU, ter v ta namen vztrajati pri zaščitnih ukrepih.

19. Varuhinja človekovih pravic je že ugotovila [14], da je Komisija dolžna spoštovati Listino v celoti, pri vseh svojih dejavnostih, vključno z razdeljevanjem in spremljanjem sredstev EU, in da bi morala Komisija zagotoviti, da sredstva EU ne podpirajo ukrepov, ki niso v skladu z vrednotami EU, zlasti s pravicami, svoboščinami in načeli, ki jih priznava Listina.

20. Začetna nepovratna sredstva za dejavnosti upravljanja meja na Hrvaškem so bila izplačana hkrati s pridobivanjem zanesljivih informacij nacionalnih in mednarodnih institucij in organizacij



za človekove pravice o slabem ravnanju z migranti in drugih vprašanih človekovih pravic na hrvaških mejah. Glede na navedeno je bilo izplačilo sredstev brez zagotovitve zadostnih zaščitnih ukrepov za temeljne pravice obžalovanja vredno. Nujna narava financiranja EU ne pomeni, da Komisija ne bi smela zagotoviti, da so bila sredstva porabljena v skladu s temeljnimi pravicami.

21. Ker najnovejši sporazum o dodelitvi nepovratnih sredstev določa pogojenost in izrecno zahteva vzpostavitev mehanizma za spremljanje, varuh človekovih pravic meni, da v ta namen ni treba podati priporočila. Vendar pa pričakuje, da bo Komisija prevzela dejavno vlogo ter od hrvaških organov zahtevala konkretne in preverljive informacije o ukrepih, sprejetih za preiskovanje poročil o kolektivnih izgonih in slabem ravnanju z migranti in prosilci za azil. V nadaljevanju podaja ustrezen predlog.

22. Sporazumi o nepovratnih sredstvih za nujno pomoč iz let 2017 in 2018 niso predvidevali vzpostavitev neodvisnega mehanizma za spremljanje spoštovanja temeljnih pravic na mejah [15], vendar so vključevali komponento [16], ki zajema „tehnično spremljanje“ dejavnosti, ki jih izvaja mejna policija, pregled postopkov, operativnih ureditev in priročnikov, usposabljanje in podporo ustreznega osebja v nacionalnih organih za obravnavo pritožb in prijavljenih incidentov.

23. V nasprotju s tem so bila v zadnjih nepovratnih sredstvih za nujno pomoč v letu 2021 izrecno določena sredstva za neodvisen mehanizem spremljanja (ki bo vzpostavljen za obdobje enega leta z možnostjo podaljšanja). Vzpostavitev mehanizma je bila tudi pogoj za izplačilo nepovratnih sredstev. To pomeni znatno izboljšanje.

24. Spremljanje, ki ga je pred letom 2021 izvedel tristranski protokol [17], je financiral UNHCR in ne iz skladov EU. V dokumentih o izvajanju nepovratnih sredstev, ki jih je pregledala preiskovalna skupina varuha človekovih pravic, se dejavnosti v okviru tristranskega protokola imenujejo „mehanizem spremljanja“. Poleg tega je Komisija v svojih odgovorih na to preiskavo pojasnila, da čeprav prvotni znesek sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev za spremljanje ni bil razčlenjen po dejavnostih, je predvidela „*neodvisni nadzor*“ s strani UNHCR in hrvaškega pravnega centra.

25. Zato je Komisija od leta 2018 v različnih javnih izjavah v zvezi z nepovratnimi sredstvi za nujno pomoč Hrvaški navedla, da bo vzpostavljen „mehanizem spremljanja“. Šele leta 2021 je bil vzpostavljen neodvisen mehanizem z uporabo sredstev EU. To je povzročilo zmedo glede vloge EU pri spremljanju spoštovanja temeljnih pravic v zvezi z operacijami na mejah, ki jih izvajajo hrvaški organi s podporo sredstev EU.

26. Komisija je zdaj pojasnila, da mehanizem spremljanja, vzpostavljen poleti 2021, zajema zadnja nepovratna sredstva za nujno pomoč. Varuh človekovih pravic zato meni, da ni koristno podati priporočila o tej zadevi. Vendar bo predlagala izboljšanje preglednosti v zvezi z novoustanovljenim mehanizmom.

27. Varuh človekovih pravic pričakuje tudi, da bo Komisija spremljala, ali je mehanizem resnično



neodvisen in učinkovit pri zagotavljanju skladnosti s temeljnimi pravicami in pravom EU. [18]
Varuh človekovih pravic bo podal ustrezne predloge za izboljšave.

Zaključek

Varuh človekovih pravic na podlagi preiskave zaključi ta primer z naslednjo ugotovitvijo:

Varuhinja človekovih pravic je ugotovila znatne pomanjkljivosti v zvezi z nujnim financiranjem dejavnosti upravljanja meja na Hrvaškem, zlasti v zvezi s tem, kako se spremlja spoštovanje temeljnih pravic in kako je Komisija poročala o dejavnostih spremljanja. Ker je Komisija sprejela ukrepe za odpravo teh pomanjkljivosti, nadaljnje preiskave niso upravičene.

Pritožnik in Komisija bosta obveščena o tej odločitvi .

Predlogi za izboljšanje

Varuh človekovih pravic Komisiji predlaga naslednje izboljšave:

A. Komisija bi morala zagotoviti jasne in posodobljene javne informacije o delovanju mehanizma za spremljanje na Hrvaškem.

B. Komisija bi morala prevzeti dejavno vlogo pri nadzoru mehanizma spremljanja ter od hrvaških organov zahtevati konkretne in preverljive informacije o ukrepih, sprejetih za preiskovanje poročil o kolektivnih izgonih in slabem ravnanju z migranti in prosilci za azil.

C. Komisija bi morala spremljati, ali je mehanizem resnično neodvisen in ali je učinkovit pri zagotavljanju skladnosti s temeljnimi pravicami in pravom EU.

D. Komisija bi morala varuha človekovih pravic v enem letu obvestiti o ukrepih, ki jih je sprejela za okrepitev spoštovanja temeljnih pravic v hrvaških operacijah na mejah, ki prejemajo sredstva EU.

Emily O'Reilly

Evropski varuh človekovih pravic

Strasbourg, 22. februarja 2022



[1] Sporazumi o nepovratnih sredstvih pod št. HOME/2017/ISFB/AG/EMAS/0076, HOME/2018/ISFB/AG/EMAS/0083 in HOME/2020/ISFB/AG/EMAS/0136

[2] V skladu s členom 14 Uredbe (EU) št. 515/2014 o vzpostavitvi instrumenta za finančno podporo na področju zunanjih meja in vizumov v okviru Sklada za notranjo varnost se lahko financiranje odobri državam članicam v razmerah, ki so posledica nujnega in izjemnega pritiska, ko veliko ali nesorazmerno število državljanov tretjih držav prečka ali se pričakuje, da bodo prečkale zunanjo mejo.

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

Komisija dejavno podpira hrvaška prizadevanja za zagotovitev popolnega spoštovanja temeljnih pravic na meji. V zvezi s tem je bil del 6,8 milijona EUR nujnih sredstev, dodeljenih Hrvaški decembra 2018 za okrepitev upravljanja meja, namenjen novemu mehanizmu za spremljanje. To bi pomagalo zagotoviti, da bodo dejavnosti mejnega nadzora hrvaških mejnih policistov še naprej v celoti skladne s pravom EU, mednarodnimi obveznostmi ter spoštovanjem temeljnih pravic in pravic, ki izhajajo iz pravnega reda EU na področju azila, vključno z načelom nevračanja...“ (str. 14 Sporočila Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o preverjanju popolne uporabe schengenskega pravnega reda na Hrvaškem, COM/2019/497 konč.

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

Glej tudi: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_6884 [Povezava] in dopisi Komisije o spisu varuhinje človekovih pravic z dne 5. junija 2019, 9. januarja 2020 in 14. februarja 2020

[4] Glej med drugim:

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

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

<https://rm.coe.int/third-party-intervention-before-the-european-court-of-human-rights-in-/1680a0ee5e> [Povezava], z nadaljnjimi sklicevanji

<https://www.unhcr.org/desperatejourneys/> [Povezava], z nadaljnjimi sklicevanji

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



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

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

[8] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_6884 [Povezava]

[9] V okviru tristranskega protokola med Visokim komisarjem ZN za begunce, hrvaškim pravnim centrom in hrvaškim ministrstvom za notranje zadeve.

[10] Hrvaški pravni center je nevladna organizacija, ki se ukvarja s človekovimi pravicami: <http://www.hpc.hr> [Povezava].

[11]

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

[12] Uredba (EU) št. 515/2014 o vzpostavitvi instrumenta za finančno podporo na področju zunanjih meja in vizumov v okviru Sklada za notranjo varnost:

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

[13] Glej člen 3(4) Uredbe št. 515/2014.

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

[15] Varuh človekovih pravic je pregledal dokumente o nepovratnih sredstvih, ki jih je Komisija opredelila kot zaupne.

[16] Podukrep 5 sporazuma o dodelitvi sredstev iz leta 2017 – „Dejavnosti tehničnega spremljanja nadzora meja“.

[17] Protokol so 14. marca 2019 podpisali hrvaško ministrstvo za notranje zadeve, UNHCR in hrvaški pravni center.

[18] zainteresirane strani, vključno s pritožnikom, so izrazile pomisleke, da predlagane rešitve ne izpolnjujejo ključnih standardov za mehanizem, ki se šteje za neodvisen in učinkovit:

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