

GODIŠNJE IZVJEŠĆE

NEZAVISNOG MEHANIZMA NADZORA
POSTUPANJA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA MINISTARSTVA UNUTARNJIH POSLOVA U
PODRUČJU NEZAKONITIH MIGRACIJA I MEĐUNARODNE ZAŠTITE
lipanj 2021. – lipanj 2022.

Zagreb, srpanj 2022. godine

SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
2. AKTIVNOSTI NADZORA MEHANIZMA.....	6
2.1. ANALIZA PRIMARNIH IZVORA PODATAKA.....	7
2.2. ANALIZA SEKUNDARNIH IZVORA PODATAKA.....	13
3. OSTALE AKTIVNOSTI.....	16
4. NALAZI MEHANIZMA.....	18
4.1. UČINKOVITOST PRAVNOG OKVIRA.....	18
4.2. PRAVILA POSTUPANJA MUP-A, IZAZOVI U PRAKSI POSTUPANJA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA, UTVRĐENE NEPRAVILNOSTI I PRIMJERI DOBRE PRAKSE.....	20
4.3. POTEŠKOĆE S KOJIMA SE SUSREĆU NEREGULARNI MIGRANTI.....	25
4.4. MEDICINSKA SKRB I DOKUMENTACIJA.....	26
5. PREPORUKE.....	32
1. CJELINA.....	32
2. CJELINA.....	45
PRILOZI.....	48
POPIS GRAFIKONA.....	48
POPIS SLIKA.....	48
POPIS TABLICA.....	48

1. UVOD

Nezavisni mehanizam nadzora postupanja policijskih službenika Ministarstva unutarnjih poslova u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite (dalje u tekstu: Mehanizam) osnovan je „Sporazumom o suradnji radi provedbe Nezavisnog mehanizma nadzora postupanja policijskih službenika Ministarstva unutarnjih poslova u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite“ od 8. lipnja 2021. godine (dalje u tekstu: Sporazum, Prilog 1.) čiji su potpisnici Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske (dalje u tekstu: MUP), s jedne strane, i Akademija medicinskih znanosti Hrvatske (dalje u tekstu: AMZH), Akademija pravnih znanosti Hrvatske (dalje u tekstu: APZH), Centar za kulturu dijaloga (dalje u tekstu: CKD), Hrvatski Crveni križ (dalje u tekstu: HCK) i prof. dr. sc. Iris Goldner Lang, s druge strane. Sporazum definira svrhu i temeljne pojmove, provoditelje aktivnosti, vrste odnosno tipove aktivnosti (vidi poglavlje 2.), mjesta njihove provedbe, strukturu i financiranje Mehanizma. Vrijeme primjene Sporazuma je godina dana (uz mogućnost produljenja). Unutar tog vremena, Mehanizam provodi 20 promatranja (najavljenih i nenajavljenih) nad postupanjem policijskih službenika. Mehanizam se sastoji od Koordinacijskog odbora (5 članova, po jedan ispred AMZH, APZH, CKD i HCK te prof. dr. sc. Iris Goldner Lang), koji neovisno od MUP-a (čiji službenici nisu nazočni sastancima Odbora) odlučuje o provođenju aktivnosti neposrednih provoditelja (8 članova, po 2 člana ispred AMZH, APZH, CKD i HCK), koji temeljem odluke Koordinacijskog odbora provode promatranja na terenu (policijske postaje, granični prijelazi, zelena granica, prihvatilišta za strance itd.).

Voditelj Koordinacijskog odbora je u prvih šest mjeseci trajanja Sporazuma bio prof. dr. sc. Davor Derenčinović (APZH), kojeg je zbog odlaska na dužnost suca Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu, od 18. siječnja 2022. godine na poziciji voditelja Koordinacijskog odbora zamijenio Robert Markt univ. spec. oec. (HCK). Članovi Koordinacijskog odbora su doc. dr. sc. Krunoslav Capak, dr. med. (AMZH), mr. sc. Nermin Botonjić (CKD), prim. Josip Jelić, dr. med. (HCK, od 18. siječnja 2022. obavlja aktivnosti neposrednog provoditelja), prof. dr. sc. Iris Goldner Lang i prof. dr. sc. Anna Maria Getoš Kalac (od 18. siječnja 2022. godine). Neposredni provoditelji su prof. dr. sc. Nadan Rustemović, dr. med. i prof. dr. sc. Mario Starešinić, dr. med. (AMZH), prof. dr. sc. Davorin Lapaš i izv. prof. dr. sc. Damir Primorac (APZH), Samir Ilijazi, mag. iur. i g. Admir Muhić (CKD) i Robert Markt univ. spec. oec. (od 18. siječnja 2022. godine prim. Josip Jelić, dr. med.) i g. Branislav Tomić (HCK). Logističku potporu u radu Mehanizma osigurava MUP koji je, u skladu sa Sporazumom, imenovao službenika za kontakt radi osiguravanja nesmetane i pravovremene razmjene informacija i obavljanja drugih poslova kojima se omogućava izvršavanje nadzornih i ostalih aktivnosti Mehanizma.

Širi domaći i europski društveno-politički, geopolitički, geostrateški, sigurnosni, ljudsko pravni, ali i medijski kontekst¹ u koji je smješten postupak osmišljavanja i osnivanja Mehanizma iznimno je važan, posebice u kontekstu kritika pojedinih organizacija civilnog društva na račun njegovog osnivanja, stručnosti članova i neovisnosti djelovanja.² No, još je važnija, upravo u tom kontekstu, činjenica kako u vrijeme osnivanja Mehanizma nigdje u Europi nije djelovao usporedivi *specijalizirani* mehanizam (civilnog) nadzora postupanja policije u području neregularnih migracija, iako je Novim paktom o migracijama i azilu predviđena uspostava takvih mehanizama u svim državama članicama Europske unije (dalje u tekstu: EU).³ U tom smislu ne postoje europski uzori po kojima je Mehanizam mogao biti ustrojen, pa slijedom toga niti razrađene smjernice i/ili preporuke najbolje prakse (engl. *best practice*) kojima se Mehanizam mogao voditi pri svojem djelovanju. Međutim, postoje europski uzori kao i ekspertne studije najbolje prakse *općih* mehanizama (civilnog) nadzora postupanja policije te je temeljem istih Mehanizam i osmišljen i ubrzo nakon osnivanja započeo s operativnim djelovanjem.⁴

Upravo zbog netom spomenutih kritika i mogućih dvojbi o neovisnosti i funkcionalnosti Mehanizma u nastavku su sažeto pojašnjeni osnovni pojmovi relevantni za razumijevanje njegovog funkcioniranja te su navedena temeljna načela njegovog rada (engl. *key principles of operation*), a koja u potpunosti udovoljavaju svim temeljnim načelima rada tijela za nadzor policijskog postupanja (engl. *key principles of operation of a police oversight body*) navedenim u tzv. *Police Oversight Principles*⁵ u onom dijelu u kojem su mjerodavna za zadaću i nadležnosti te ovlasti Mehanizma (vidi opširnije napomenu uz tablicu 1).⁶

Police Oversight Body: An organisation with a defined statutory responsibility for oversight of aspects of policing. There is no standard form for any such organisation but it should have the necessary independence to carry out its duties and should aspire to have the characteristics described in the principles.

Netom navedena definicija⁷ tijela nadzora policije sadrži 3 ključna elementa. (1) Prvo, radi se o organizaciji koja ima statutarno određenu odgovornost nadzora određenih aspekata policijskog postupanja (npr. postupanja policijskih službenika MUP-a u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite). (2) Drugo, ne postoji standardiziran organizacijski oblik takvog tijela nadzora - presudna je neovisnost u postupanju. (3) Treće, takva organizacija treba težiti ostvarivanju u nastavku navedenih načela, iako ih ne mora nužno sve i u punoj mjeri ostvariti.

Tablica 1 Temeljna načela rada tijela za nadzor policijskog postupanja

Key principles: Operation of a police oversight body ⁸		NMN	Sporazum
1.	The body should be sufficiently separated from the hierarchy of the police that are subject to its remit.	✓	čl. 8.
2.	It should be governed and controlled by persons who are not current serving police officers.	✓	čl. 8.
3.	It should in general have the power and competence to, at its own discretion, address the general public and the media about aspects of its work.	✓	čl. 8. praksa NMN
4.	To perform its functions effectively it should be provided with adequate finance and resources, and should be funded by the state.	✓*	čl. 9.
5.	Its mandate shall be clearly set out in a constitutional, legislative or other formal text, specifying its composition, its powers and its sphere of competence.	✓	Sporazum
6.	Its investigators must be provided with the full range of police powers to enable them to conduct fair, independent and effective investigations, in particular the power to obtain all the information necessary to conduct an effective investigation.	✓**	čl. 3. st. 3., čl. 4., čl. 5., čl. 6. i čl. 7.
7.	Police oversight bodies and the police should proactively ensure that members of the general public are made aware of the role and functioning of the oversight body, and their right to make a complaint.	✓***	praksa NMN
8.	The police oversight body shall have adequate powers to carry out its functions and where necessary should have the powers to investigate, to require an investigation or to supervise or monitor the investigation of:	✓	čl. 3. st. 3., čl. 4., čl. 5., čl. 6. i čl. 7.
i.	serious incidents resulting from the actions of police officers;	✓	
ii.	the use of lethal force by police officers or law enforcement officials and deaths in custody;	✓	
iii.	allegations that police officers or law enforcement officials have used torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; or	✓	
iv.	allegations or complaints about the misconduct of police officers or law enforcement officials.	✓	

Napomena: *Mehanizam je adekvatno financiran te posjeduje odgovarajuće resurse, pri čemu se uvjetu državnog financiranja udovoljava utoliko što, iako se radi o sredstvima EU iz kojih se Mehanizam financira, istima posredno

upravlja MUP, a što bi stoga predstavljalo posredno državno financiranje; **Mehanizam je u okvirima svoje statutarne određene zadaće i nadležnosti opremljen upravo onim ovlastima koje mu omogućavaju provedbu nepristranog, neovisnog i učinkovitog nadzora, pri čemu je važno imati na umu da Mehanizam nije niti 'complaint' niti 'internal affairs' nadzorno tijelo s obzirom da u Republici Hrvatskoj (dalje u tekstu: RH) takva tijela već postoje (Državno odvjetništvo Republike Hrvatske – dalje u tekstu: DORH, Pučki pravobranitelj, Unutarnja kontrola MUP-a); ***Mehanizam ispunjava navedeni uvjet pri čemu valja ponovno istaknuti da Mehanizam nije niti 'complaint' niti 'internal affairs' nadzorno tijelo.

Imajući na umu kako se netom navedena temeljna načela rada (engl. *key principles of operation*) odnose na opće mehanizme nadzora policije (prvenstveno *complaint* i *internal affairs* nadzorna tijela), nužno je ista, ali i druga temeljna načela kojima se Mehanizam rukovodi,⁹ vrednovati u svjetlu:

- a) nepostojanja usporedivih mehanizama,
- b) *specifičnosti* svrhe i cilja upravo *civilnog* mehanizma nadzora u području *neregularnih migracija* (koje nisu niti *complaint* niti *internal affairs* svrhe/ciljevi) te
- c) zakonskih nadležnosti i ovlasti *postojećih državnih i civilnih mehanizama nadzora policije u Hrvatskoj*.

U tom smislu zahtjev za „*full range of police powers*“ valja dovesti u vezu s „*adequate powers to carry out its functions*“ te vrednovati ostvarenje oba temeljna načela rada Mehanizma kao *civilnog* mehanizma nadzora u *specifičnom području* neregularnih migracija i kao jednom od aktera u čitavom *općem* sustavu nadzora policije u Hrvatskoj čije nadležnosti i ovlasti nisu konkurirajuće već komplementarne nadležnostima i ovlastima drugih tijela (MUP-a, Državnog odvjetništva, Ureda Pučke pravobraniteljice itd.).¹⁰ Mehanizam je stoga tijelo ograničene nadležnosti, pri čemu upravo nadležnosti ostalih aktera u općem sustavu nadzora policije uvjetuju samu nadležnost Mehanizma. Težište u radu Mehanizma je u terensko-administrativnom postupanju u kojem se kombinira analiza primarnih i sekundarnih izvora podataka (v. infra 2.).

Mehanizam nije statičan i jednokratni ili pak konačan odgovor na sve izazove civilnog nadzora policije u području neregularnih migracija u Hrvatskoj. Njegovo je osnivanje početak nepristranog, neovisnog i ekspertnog dijaloga s MUP-om koji se ne vodi s isključivim ciljem detektiranja i procesuiranja pojedinačnih nezakonitosti postupanja policijskih službenika, nego sa svrhom utvrđivanja normativnih, institucionalnih, sistemskih, operativnih te tehničkih, a naposljetku i ljudskih faktora koji doprinose ili čak uzrokuju takva nezakonita postupanja. Jasno je kako vođenje takvog dijaloga mora udovoljiti zahtjevima dinamičnosti i adaptabilnosti te imati potencijal dugoročnosti kojim se ujedno otvara mogućnost za evaluaciju predloženih i implementiranih mjera, kao i pravovremene korekcije istih (engl. *evidence-based policy*). U tom smislu, Mehanizam ostvaruje svoj mandat u skladu sa Sporazumom i pozitivnim propisima RH te se u svom radu vodi vizijom neposrednog, nepristranog, neovisnog i ekspertnog dijaloga s MUP-om, a u koji je posredno uključen široki krug dionika putem Savjetodavnog odbora, ali i javnost iz koje Mehanizam crpi određene spoznaje te prema kojoj transparentno komunicira nalaze svojeg rada.

Mehanizam je usporedo provođenju aktivnosti propisanih Sporazumom, kroz 12 mjeseci postojanja obavio i poslove definiranja procesa i postupaka djelovanja, uspostavu internih pravila postupanja i komunikacijskih kanala, i sl.

Internim dokumentom „Protokol rada Nezavisnog mehanizma nadzora postupanja policijskih službenika Ministarstva unutarnjih poslova u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite“

(dalje u tekstu: Protokol, Prilog 2.) definirana su osnovna pravila postupanja, procedure sazivanja i održavanja sastanaka, vrste promatranja te načini provedbe promatranja, utvrđen je minimalni broj neposrednih provoditelja po pojedinom promatranju, kao i obveza sastavljanja izvješća. Tijekom trajanja Sporazuma, članovi Mehanizma provodili su interne konzultacije na brojnim formalnim i neformalnim sastancima. Razmjena informacija i stavova doprinosila je boljem poznavanju merituma i većoj učinkovitosti djelovanja Mehanizma.

Komunikacija koju je tijekom provedbe Sporazuma Mehanizam imao s MUP-om može se ocijeniti najvišim ocjenama. Tijekom provedbe promatranja neposredni provoditelji nisu zabilježili: slučajeve odbijanja ustupanja informacija i uvida u tražene spise, nedopuštanje ulaska neposrednih provoditelja u prostorije policijske postaje (dalje u tekstu: PP) tj. postaje granične policije (dalje u tekstu: PGP) i prihvatne centre, nerado ili usporeno transportiranje neposrednih provoditelja na zelenu granicu ili bilo kakav drugi oblik neprimjerenog ponašanja/opstrukcije policijskih službenika tijekom obavljanja promatranja.

Mehanizam je komunicirao sa zainteresiranom javnošću u skladu s Protokolom. Na sve upite koji su putem pismena ili elektroničke pošte stizali na službene mail adrese članica Mehanizma, Mehanizam je odgovarao pismenim putem. Komunikacija koju je Mehanizam ostvarivao kroz period trajanja Sporazuma ipak je bila otežana zbog nepostojanja definiranih službenih kontakata samog Mehanizma.

Mehanizam je svoje 1. polugodišnje izvješće o radu za razdoblje lipanj – prosinac 2021. godine, objavio 10. prosinca 2021. godine, što se simbolično poklopilo s Međunarodnim danom ljudskih prava, istovremenim objavljivanjem na mrežnim stranicama APZH, AMZH, CKD i HCK. Izvješće je istoga dana javnosti predstavila i hrvatska informativna agencija HINA.

Nakon što je Mehanizam objavio 1. polugodišnje izvješće koje je sadržavalo 14 preporuka za poboljšanje postupanja policije i unaprjeđenje sustava azila u RH, MUP je izradio i Mehanizmu dostavio očitovanje na iznesene preporuke. Očitovanje na preporuke, kolokvijalno nazvano „Akcijski plan“ (Prilog br. 6.) u svojem sadržaju obuhvatilo je „aktivnosti za provedbu preporuka“ te „ispunjenost preporuka“. Navedeni dokument bio je i predmet rasprave na radionici „Rasprava o rezultatima nadzornog mehanizma kao i aktivnostima granične kontrole“ koju je MUP organizirao 5. svibnja 2022. godine u okviru projekta EMAS - Hitna pomoć - projekt „Jačanje aktivnosti granične kontrole na hrvatskom dijelu vanjske granice zbog povećanog migracijskog pritiska“, a na koju su bili pozvani članovi Mehanizma.

Mehanizam je u potpunosti ispunio svrhu svojeg postojanja uspostavom procesa u kojem se:

- a) uočavaju sustavni i pojedinačni nedostaci/neprevilnosti, te
- b) sastavlja popis preporuka na koje se MUP očituje i Akcijskim planom provedbe preporuka obvezuje na njihovu provedbu.

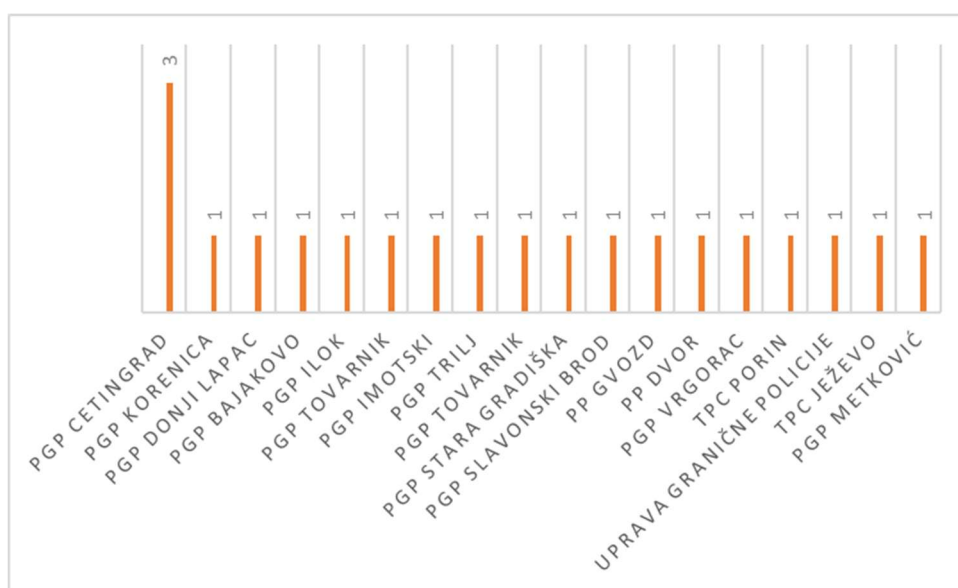
Sastavljanjem Akcijskog plana, u kojem se MUP očitovao na preporuke Mehanizma i obvezao na njihovu provedbu, MUP je pokazao da u potpunosti uvažava relevantnost postojanja Mehanizma.

Mehanizam smatra da bi uspostava nezavisnih mehanizama nadzora postupanja policijskih službenika u svim državama članicama EU-a, na temelju pravno obvezujućih propisa EU-a, pridonijela unaprjeđenju sustava azila država članica i uspješnijoj zaštiti temeljnih prava, te pomogla u ujednačavanju standarda u radu s neregularnim migrantima i korištenju istih pravnih alata pri radu s migrantima. Ona bi također pridonijela djelotvornijem sprječavanju zlorabe sustava azila na području cijele EU, unaprjeđenju rada policije, kao i razmjeni najbolje prakse u radu nadzornih mehanizama država članica.

Godišnje izvješće Mehanizma za razdoblje od lipnja 2021. do lipnja 2022. godine, usuglašeno je s članovima Mehanizma i na 1. srpnja 2022. godine prezentirano javnosti na isti način kao i 1. polugodišnje izvješće, istovremenom objavom na mrežnim stranicama sudjelujućih sastavnica Mehanizma: APZH, AMZH, CKD i HCK.

2. AKTIVNOSTI NADZORA MEHANIZMA

Nadzorne aktivnosti Mehanizma, kao i način i mjesto njihovog provođenja definirani su Sporazumom. Aktivnosti Mehanizma provode se na granici s Bosnom i Hercegovinom (dalje u tekstu: BiH), Crnom Gorom i Srbijom (postaje granične policije) te u prihvatnim centrima za strance, a obuhvaćaju promatranje postupanja policijskih službenika prema migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite u provedbi propisa koji reguliraju nadzor državne granice i pružanje međunarodne zaštite, uvid u pravomoćno okončane spise po podnesenim pritužbama na navodno nezakonito postupanje prema neregularnim migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite i uvid u aktivnosti i izvješća Ravnateljstva policije glede navodnog nezakonitog postupanja prema navedenim kategorijama osoba. Nadzorne aktivnosti Mehanizma provode se i na zelenoj granici. Prema Sporazum te posjete definira kao „najavljene“, u praksi je Mehanizam, uz suglasnost MUP-a, provodio i nenajavljena promatranja na zelenoj granici (v. infra 2.1.).



Grafikon 1 Pregled promatranja u PP/PGP-ovima, prihvatnim centrima i Upravi granične policije od lipnja 2021. do lipnja 2022. godine

Metodologija rada Mehanizma temelji se na dva različita skupa djelovanja (analiza primarnih te analiza sekundarnih izvora podataka) te ovisno o vrsti i izvorima podataka, vrsti postupanja i specifičnostima pojedinih aktivnosti, ali i promatranih fenomena koristi sljedeće metode: opservacija *in vivo*, polustrukturirani intervju, normativna analiza, statistička analiza i studija slučaja. U odnosu na skupove djelovanja Mehanizma razlikuju se:

2.1. analiza primarnih izvora podataka koja se temelji na provedbi:

2.1.a. promatranja (najavljena i nenajavljena) i

2.1.b. razgovora s osobama (neregularnim migrantima, policijskim službenicima, drugim osobama koje imaju neposrednih saznanja o mogućim nezakonitostima postupanja policijskih službenika)

2.2. analiza sekundarnih izvora podataka (spisa i pritužbi, statističkih podataka, normativnog okvira, pravila i prakse postupanja policijskih službenika i sl.)

Pri uzorkovanju slučajeva/promatranja/spisa/pritužbi ključni selekcijski kriteriji Mehanizma su ranjivost osobe/skupine, žurnost postupanja, razmjeri/težina potencijalnih nezakonitosti te geografski ujednačena distribucija u korelaciji s incidencijom i prevalencijom neregularnih migracija.

2.1. ANALIZA PRIMARNIH IZVORA PODATAKA

Temeljna aktivnost Mehanizma u odnosu na analizu primarnih izvora podataka realizira se kroz promatranja policijskog postupanja (dalje u tekstu: promatranja). Sukladno Sporazumu, neposredni provoditelji aktivnosti izvršili su ukupno 20 promatranja u godinu dana. Promatranja su provedena temeljem odredaba Sporazuma, Protokola (interni dokument) i *ad hoc* dogovorenih smjernica. Za potrebe promatranja, sastavljen je obrazac pojedinačnog izvješća koje u najkraćem roku po obavljenom promatranju neposredni provoditelji dostavljaju Voditelju i članovima Koordinacijskog odbora.

Obrazac pojedinačnog izvješća je, sukladno dogovorima Koordinacijskog odbora i neposrednih provoditelja, nekoliko puta dopunjavao i mijenjan u skladu sa specifičnim potrebama pojedinih promatranja.

Odluku o provođenju promatranja donosio je Koordinacijski odbor na temelju dostavljenih statističkih izvješća koje svakog mjeseca predstavnik MUP-a dostavlja Mehanizmu. Ta izvješća sadrže informacije o svim neregularnim migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite prema policijskim upravama odnosno PGP-ima. Osim na temelju statističkih izvještaja, Koordinacijski odbor donosi odluke i na temelju drugih dostupnih izvora informacija. Tako su, primjerice, četiri promatranja provedena na temelju sekundarnih izvora (medijskih izvješća, informacija zaprimljenih od strane nevladinih organizacija) o postupanju policije prema neregularnim migrantima. Prvo od navedena četiri promatranja provedeno je u Prihvatilištu za tražitelje međunarodne zaštite u Zagrebu vezano za medijske navode majke s dvoje malodobne djece o neispravnom postupanju hrvatske policije. Drugo (nenajavljeno) promatranje, provedeno je u najkraćem vremenu, obilaskom terena i lokacija na kojima su utvrđena nezakonita postupanja policijskih službenika prema neregularnim migrantima koja su dokumentirana u prilogu RTL televizije, emitiranom 6. listopada 2021. godine. U tom je predmetu, uz terenski obilazak, održan i žurni sastanak u Ravnateljstvu policije s načelnikom Uprave za granicu g. Zoranom Ničenom. Brzinu i prikladnost reakcije Mehanizma potvrđuje i okolnost da su ove aktivnosti provedene prije no što je MUP potvrdio da su osobe na snimci djelatnici interventne policije protiv kojih je pokrenut stegovni postupak i koji su suspendirani s dužnosti. Važnost pravovremene reakcije Mehanizma potvrdili su za medije kako najviši dužnosnici MUP-a, tako i povjerenica Europske komisije za unutarnje poslove gđa. Ylva Johansson.¹¹

Treće (nenajavljeno) promatranje u PGP Bajakovo inicirano je objavama portala Index o tzv. naputku o postupanju policijskih službenika prema migrantima u situacijama kada se sumnja na prisustvo medija, kojeg je za interne potrebe PGP Bajakovo izradio zamjenik načelnika PGP Bajakovo (prema očitovanju MUP-a). Važnost ove teme za rad Mehanizma se ogleda i u činjenici da je zbog navoda na navedenom portalu 9. ožujka 2022. održan hitan sastanak u Upravi za granicu MUP-a RH, na kojem je zatraženo službeno očitovanje MUP-a na navode Indexa. (Prilog br. 4: Zapisnik sa sastanka u MUP-u; Prilog br. 5: Nalog glavnog ravnatelja policije Nikole Miline svim PP/PGP od 14. listopada 2021.).

Četvrto promatranje u PGP Gvozd (nenajavljeno) inicirano je također korištenjem sekundarnih izvora, točnije informacije zaprimljene od organizacije civilnog društva Centar za mirovne studije (mail Antonije Pindulić iz CMS-a od 14. travnja 2022. godine u kojem, putem službenog maila Hrvatskog Crvenog križa, Mehanizmu dostavlja informaciju o navodnom nezakonitom protjerivanju obitelji migranata iz RH u BiH na području Glinice tj. Đurđinog jarka).

Uz navedene izvore informacija na temelju kojih Mehanizam postupa, predstavnik MUP-a u realnom vremenu obavještava Voditelja Koordinacijskog odbora o zatečenim neregularnim

migrantima, njihovu dovođenju u nadležnu PGP i provedenom postupku. Voditelj tu informaciju bez odgode prosljeđuje članovima Koordinacijskog odbora i na temelju provedenih konzultacija donosi se odluka o eventualnom provođenju promatranja. Tri promatranja (PGP Cetingrad, PGP Slavonski Brod/Prihvatište za tražitelje međunarodne zaštite u Zagrebu „Porin“ i PGP Gvozd) provedena su po žurnom postupku s ciljem postizanja što boljih rezultata promatranja i provjere navoda prikupljenih iz primarnih i sekundarnih izvora.

Neposredni provoditelji aktivnosti prilikom promatranja utvrđivali su jesu li u odnosu na neregularne migrante i tražitelje međunarodne zaštite poštivana temeljna ljudska prava koja su zajamčena Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda¹² kao i Konvencijom i protokolom o statusu izbjeglica koja ima središnje mjesto u međunarodnoj zaštiti izbjeglica te se temelji na članku 14. Opće deklaracije o ljudskim pravima.¹³ Prilikom nadzora postupanja policijskih službenika utvrđivali su jesu li oni postupali sukladno Zakonu o policijskim poslovima i ovlastima, Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti i Zakonu o strancima. Uvažavajući svrhu članka 4. Konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda Protokola br. 4 (a to je spriječiti države da protjeraju strance prije nego su pojedinačno ispitale njihove osobne prilike i jesu li stranci imali mogućnost traženja azila, te je li im omogućeno da iznesu svoje argumente protiv protjerivanja), postavljena su pitanja nadležnim policijskim službenicima o načinu postupanja prema neregularnim migrantima u trenutku njihovog zatjecanja na teritoriju RH. Dakle, prilikom promatranja utvrđivali su je li migrantima omogućeno podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, zajamčeno pravo na prevoditelja, mogućnost korištenja obrazaca na njihovom jeziku kojima se migrante informira o njihovim pravima i obvezama, pravo na besplatnu pravnu pomoć te pravo na liječničku pomoć (posebice kod ranjivih skupina osoba). Promatranja su, osim toga, obuhvatila i pregled prostorija u kojima se zadržavaju migranti, preglede vozila kojima se isti prevoze, kao i obilaskе na zelenoj granici, dok se u policijskim postajama provodio uvid u spise, obrasce na kojima se traži međunarodna zaštita te liste osoba koje pružaju besplatnu pravnu pomoć.

Neposredni provoditelji, opremljeni službenim akreditacijama i uočljivim prslucima pri dolasku na mjesto promatranja, predstavljali su se i identificirali na prijavnici pojedine postaje granične policije MUP-a.



Slika 1 Prsluci neposrednih provoditelja Mehanizma

Potom su neposredni provoditelji obavljali razgovor s ovlaštenim osobama PGP-a, ostvarivali uvid u spise pojedinih predmeta, provjeravali smještajne kapacitete te obavljali terenski obilazak graničnog područja. U slučaju kada su se u PGP-u nalazile osobe zatečene u pokušaju nezakonitog ulaska u RH, neposredni provoditelji obavljali su razgovore s njima uz pomoć prevoditelja. Policijske službenike se detaljno ispitalo o pravilima postupanja u situacijama kada zateknu neregularne migrante, pri čemu je posebna pažnja posvećena ranjivim skupinama.



Slika 2 Neposredni provoditelji u nenajavljenom promatranju u PGP Imotski

Neposredni provoditelji razgovore s migrantima i tražiteljima azila obavljaju isključivo uz njihov pristanak vodeći računa o zaštiti i povjerljivosti osobnih podataka, posebice kada su u pitanju ranjive skupine i/ili osjetljive teme razgovora i/ili traumatični događaji.



Slika 3 Neposredni provoditelji su, sukladno Sporazumu, uz najavu MUP-u, odlazili i na promatranja na zelenu granicu



Slika 4 Neposredni provoditelji u najavljenom nadzoru granice zatekli su postupanje policije prema 9 državljana Afganistana od kojih je bilo troje malodobne djece i trudna žena

Promatranja koja je Mehanizam provodio bila su najavljena i nenajavljena. Kod nenajavljenih promatranja, na graničnim prijelazima/policijskim postajama/policijskim upravama RH s BiH, Republikom Crnom Gorom i Republikom Srbijom, te u prihvatnim centrima za strance, Mehanizam je primjenjivao dva modela postupanja. Prema prvom, promatranje se provodilo na temelju odluke Koordinacijskog odbora bez obavještanja predstavnika MUP-a o tome da će promatranje biti provedeno, te gdje i kada će ono biti provedeno. Na temelju odluke Koordinacijskog odbora, odabrani neposredni provoditelji, nakon provedenih pripremnih konzultacija, izlazili su na teren. Vlastitim osobnim vozilom, bez prethodne najave dolazili su u odabranu postaju granične policije, gdje bi započinjali postupak promatranja koji je uključivao sve gore navedene radnje. Prema drugom modelu, Voditelj Koordinacijskog odbora obavještavao je predstavnika MUP-a da će Mehanizam provesti promatranje, ali nije precizirao kada i gdje. U tom su smislu i na ovaj način provedena promatranja bila *de facto* nenajavljena jer MUP nije znao kada će se i gdje promatranje provesti. Većina od ukupnog broja promatranja (20 promatranja) koja je Mehanizam proveo bila su nenajavljena.

Tablica 2 Broj promatranja Mehanizma

Ukupan broj Sporazumom definiranih promatranja	Najavljena promatranja	Nenajavljena promatranja
20	3	17

Neposredni provoditelji su tijekom provedbe 20 promatranja, od kojih su 3 promatranja bila najavljena, a 17 nenajavljenih, u 5 slučajeva, u okviru promatranja postaja granične policije, u pratnji policijskih službenika obišli zelenu granicu na područjima PGP Donji Lapac, PP Dvor, PGP Stara Gradiška, PGP Trilj i PGP Korenica.

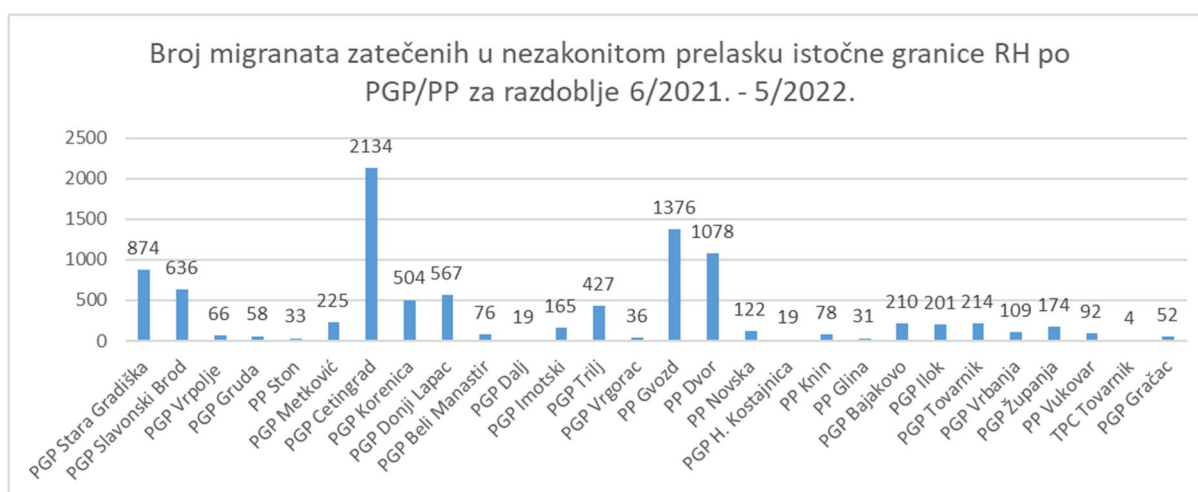
Pri uzorkovanju slučajeva/lokacija promatranja, Mehanizam se kao ključnim selekcijskim kriterijima vodio veličinom/brojem te stupnjem ranjivosti osoba/skupine migranata, procijenjenom žurnošću nadzora, procjenom razmjera/težine potencijalnih nezakonitosti te geografski ujednačenom distribucijom provedenih promatranja u korelaciji s incidencijom i prevalencijom neregularnih migracija na pojedinim lokacijama.

Pored agregiranih statističkih podataka i izvješća MUP-a, Mehanizam je uzorkovanje slučajeva/lokacija promatranja temeljio i na dnevnim obavijestima MUP-a o osobama zatečenima u neregularnim migracijama (lokacija, broj osoba u skupini, prisutnost ranjivih osoba u skupini, porijeklo pripadnika skupine i sl.) te je vodio računa da se promatranjima u PGP-ovima i PP-ima teritorijalno pokrije cijela istočna granica RH.



Slika 5 Lokacije promatranja u RH

Nakon provedenog promatranja, neposredni provoditelji u najkraćem roku sastavljali su izvješće o provedenom pojedinačnom promatranju o kojem se raspravljalo na prvoj sljedećoj sjednici Koordinacijskog odbora koji usvaja izvješće. Pojedinačna izvješća neposrednih provoditelja aktivnosti nisu dostupna javnosti, no Koordinacijski odbor javno objavljuje polugodišnje i godišnje izvješće. Iznimno, kad za to postoji poseban interes javnosti, Mehanizam donosi priopćenje za medije odmah po provedenom promatranju kao što je to bio slučaj s priopćenjem od 8. listopada 2021. godine povodom priloga emitiranog na RTL televiziji u emisiji „Potraga“ 6. listopada 2021. godine. Tim je priopćenjem javnost obaviještena o žurnoj provedbi nenajavljenog promatranja vezano za incidente dokumentirane u navedenom prilogu. Uz ovu obavijest, Mehanizam je u priopćenju izrazio „žaljenje što navedena snimka nije već i znatno prije objavljena i dostavljena mjerodavnim državnim tijelima, prvenstveno DORH-u, jer bi to svakako pridonijelo daleko ranijem rasvjetljavanju samog događaja te prikupljanju dokaza, zaštiti migranata i pokretanju odgovarajućih postupaka protiv odgovornih, kao i sprječavanju mogućih usporedivih incidenata na koje se upozorava u prilogu.“



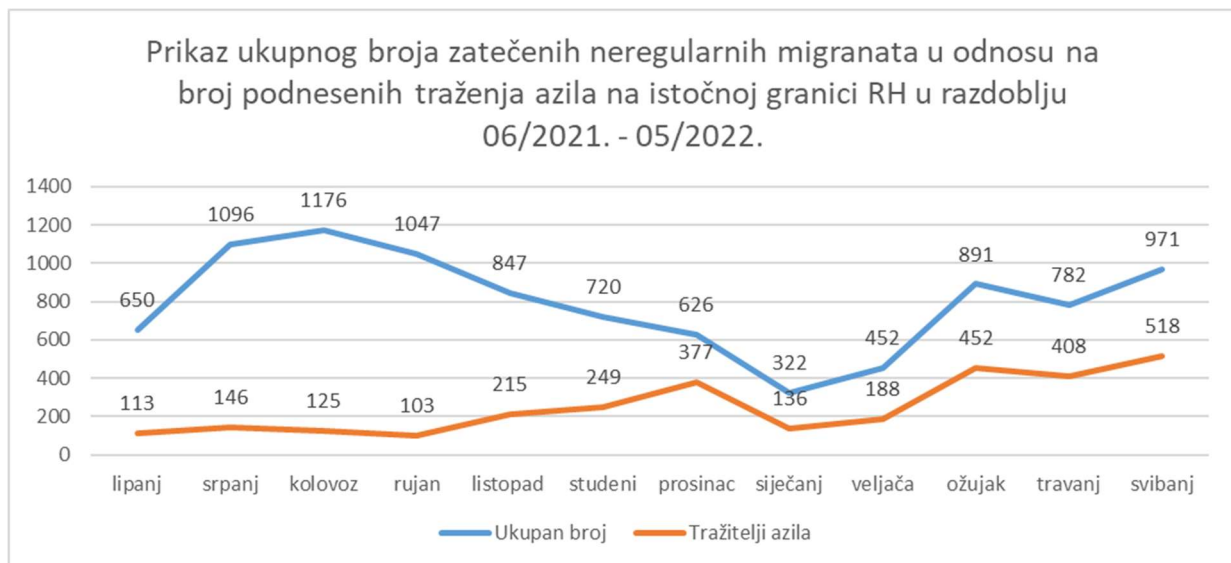
Grafikon 2 Broj migranata zatečenih u nezakonitom prelasku istočne granice RH po PGP/PP za razdoblje od lipnja 2021. do svibnja 2022. godine

Promatranja su vrlo važna, no ne i jedina nadzorna ovlast i aktivnost Mehanizma. Spoznaje proizašle iz promatranja na terenu primarno služe provjeri i utvrđivanju mogućeg raskoraka između normativno predviđenih i institucionalno zamišljenih pravila postupanja policijskih službenika sa svakodnevnim praksom na terenu. Sukladno tome, promatranja dopunjuju ukupnost metodologije rada Mehanizma i vrijedan su izvor spoznaja, no bilo bi pogrešno zaključiti kako su ona jedini izvor spoznaja u radu Mehanizma. Kao ilustrativan primjer može poslužiti nalaz Mehanizma o pogrešnom shvaćanju MUP-a o trenutku i lokaciji zatjecanja neregularnih migranata na teritoriju RH koje istima, ovisno o okolnostima, jamči ili ne pravo na podnošenje zahtjeva za azil odnosno međunarodnu zaštitu (vidi opširnije *infra*). Radi se o jednom od ključnih nalaza Mehanizma, a koji nije rezultat promatranja, već upravo nepristranog i ekspertnog dijaloga s MUP-om. Konačno, navedeni nalaz Mehanizma ujedno pojašnjava uzroke, a samim time indicira i rješenja, po pitanju nepravilnih postupanja koja proizlaze iz takvog pogrešnog shvaćanja.

2.2. ANALIZA SEKUNDARNIH IZVORA PODATAKA

Metodologija rada Mehanizma, uz primarne (promatranje), podrazumijeva i analizu sekundarnih izvora podataka. Mehanizam svoje nalaze temelji na spoznajama dobivenim kroz analizu spisa i pritužbi¹⁴, statističkih podataka, relevantnog normativnog okvira, pravila i prakse postupanja policijskih službenika i drugih osoba koje su uključene u prihvata i/ili pružanje pomoći neregularnim migrantima, medijske izvještaje te izvještaje relevantnih dionika i sl.¹⁵ Važno je naglasiti da Mehanizam ne postupa na temelju pritužbi, budući da nema svojstva žalbenog mehanizma (tzv. *complaint based mechanism*). Time se izbjegava mogući sukob nadležnosti s drugim mjerodavnim tijelima koja su ustrojena i postupaju, između ostalog, na temelju zaprimljenih pritužbi (npr. Ured pučke pravobraniteljice). Međutim, Mehanizam može eventualno zaprimljene pritužbe proslijediti nadležnim državnim tijelima.

Analiza sekundarnih izvora podataka obuhvaća i korištenje mjesečnih statističkih izvješća koje svakog mjeseca predstavnik MUP-a dostavlja Mehanizmu. Ta izvješća sadrže informacije o svim neregularnim migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite prema policijskim upravama, odnosno postajama granične policije, državi porijekla, spolu itd. Osim toga, MUP u realnom vremenu dostavlja Mehanizmu obavijesti o postupanjima prema neregularnim migrantima. Prema podacima MUP-a koji su dostavljani Mehanizmu, u razdoblju od 1. lipnja 2021. do 31. svibnja 2022. godine, policija je na istočnoj granici RH (predmet promatranja Mehanizma definiran Sporazumom) evidentirala ukupno 9.580 osoba zatečenih u nezakonitom prelasku granice.



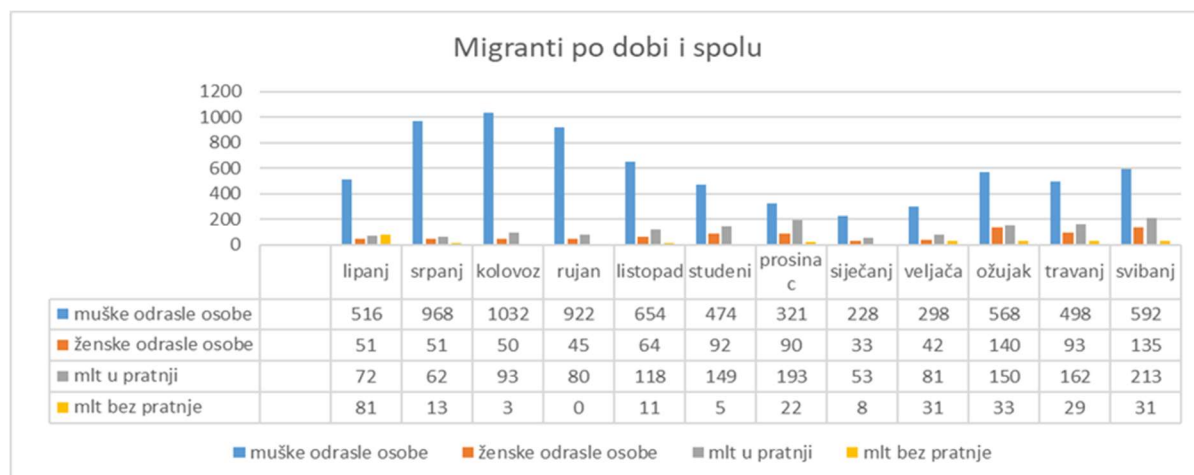
Grafikon 3 Evidentirani broj neregularnih migranata i podnesenih zahtjeva za azil po mjesecima

Tablica 3 Udjeli tražitelja azila u ukupnom broju neregularnih migracija

	lipanj	srpanj	kolovoz	rujan	listopad	studeni	prosinac	siječanj	veljača	ožujak	travanj	svibanj	total
Ukupan broj	650	1096	1176	1047	847	720	626	322	452	891	782	971	9580
Tražitelji azila	113	146	125	103	215	249	377	136	188	452	408	518	3030
Postotak udjela	17,38	13,32	10,62	9,83	25,38	34,58	60,22	42,23	41,59	50,72	53,17	53,34	31,62

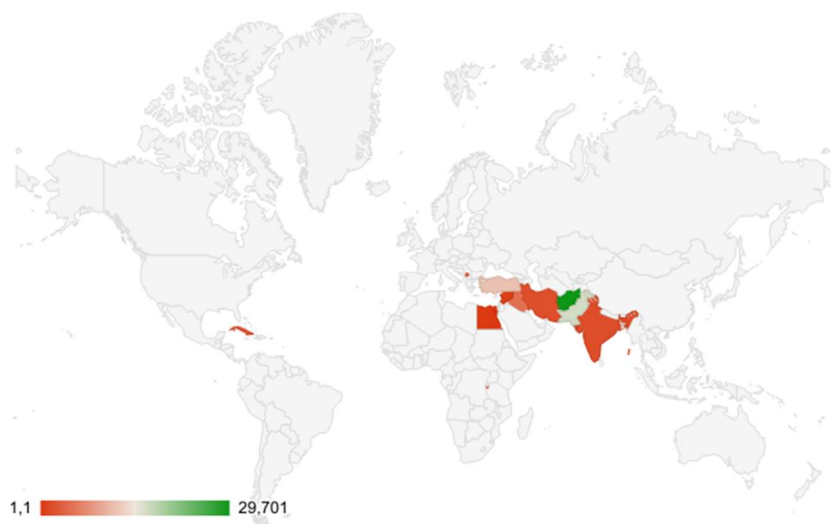
Tablica 3 prikazuje evidentirani broj neregularnih migranata po mjesecima u razdoblju od lipnja 2021. do svibnja 2022. godine te broj podnesenih zahtjeva za azil po mjesecima u istom razdoblju. Do studenog 2021. godine, primjetna je niska stopa podnesenih zahtjeva za azil u odnosu na broj migranata te se ona kreće u rasponu od 10% u kolovozu do nešto više od 17% u lipnju. Od

listopada 2021. godine zabilježen je povećani trend podnošenja zahtjeva za azil te je najveći u postotku bio u mjesecu prosincu 2021. godine. Nakon prosinca, broj zahtjeva nikad nije pao ispod 40% od ukupnog broja evidentiranih neregularnih migranata. Najveći broj zahtjeva za azil izražen je u mjesecu svibnju 2022. godine i iznosi 518 zahtjeva, odnosno 53%. U razmatranom razdoblju i području obuhvaćenom ovom analizom, zabilježeno je 3.030 zahtjeva za azil što predstavlja 31,62% od ukupnog broja evidentiranih neregularnih migranata u razmatranom razdoblju i području.



Grafikon 4 Migranti po dobi i spolu

Grafikon 4 ukazuje da su u nezakonitom prelasku granice zatečene uglavnom muške odrasle osobe.



Slika 6 Države iz kojih u RH dolazi najveći broj neregularnih migranata

Slika 6 prikazuje države iz kojih najveći broj neregularnih migranata pristiže u RH (Afganistan, Pakistan, Turska, Bangladeš).

Tablica 4 Neregularni migranti po državama

Afganistan	29,7
Bangladeš	11,88
Egipat	1,1
Indija	2,8
Irak	5,52
Iran	2,89
Pakistan	17,1
Sirija	1,58
Turska	12,44
Kosovo	4,4
Kuba	3,14
Burundi	1,05
Ostali	6,4
Ukupno	100

Tablica 4 pokazuje udio neregularnih migranata prema zemlji podrijetla. Pored u tablici navedenih zemalja, neregularni migranti su u protekloj godini dolazili i iz zemalja kao što su: Albanija, Etiopija, Sudan, Palestina, Rusija, Gvineja, Kamerun, Kuba, Libija, Nepal, Alžir, Srbija, Gruzija, Maroko, Mijanmar, Somalija, Mali, Tunis, Šri Lanka, Kongo, Gvineja Bisao, Zapadna Sahara, BiH, Sjeverna Makedonija, Španjolska, Italija, Libanon, Kirgistan, Burkina Faso, Eritreja, Izrael, Gambija, Uganda, Sijera Leone, Jordan, Bolivija i druge. Ukupno, udio neregularnih migranata iz navedenih zemalja je 6,4%.

3. OSTALE AKTIVNOSTI

Ubrzo nakon potpisivanja Sporazuma 8. lipnja 2021. godine, održan je konstituirajući sastanak Koordinacijskog odbora na kojem je izabran Voditelj Odbora (prof. dr. sc. Davor Derenčinović). Koordinacijski odbor održao je sedam službenih sastanaka i niz *ad hoc* neslužbenih sastanaka, korištenjem videokonferencijskih alata.

Voditelj Odbora se 16. rujna 2021. godine sastao u prostorijama Ravnateljstva policije s članovima Povjerenstva Ministarstva domovinske sigurnosti SAD-a za odlučivanje o ukidanju viza za građane RH. Tom je prigodom nazočne upoznao s funkcioniranjem Mehanizma i odgovorio na niz pitanja u vezi njegove neovisnosti, metodologije djelovanja, odnosa i suradnje s MUP-om itd.

Na poziv Savjetodavnog odbora koji je održao svoju konstituirajuću sjednicu 17. rujna 2021. godine, Voditelj Koordinacijskog odbora ukratko je predstavio aktivnosti Mehanizma i najavio donošenje prvog polugodišnjeg izvješća krajem studenog odnosno početkom prosinca 2021. godine. Na sastanku na kojem su sudjelovali predstavnici Glavne uprave Europske unije za migracije i unutarnje poslove (DG Home), Ureda Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR), Ureda pučke pravobraniteljice, Ureda pravobraniteljice za djecu, Agencije Europske unije za temeljna prava (FRA), Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu (FRONTEX), Agencije Europske unije za azil (EASO) pozitivno je ocijenjena operacionalizacija Mehanizma, važnost njegove nezavisnosti u teoriji i u praksi kao i stručnost članova. Istaknuta je i važnost odgovarajućeg financiranja aktivnosti Mehanizma kao i izbjegavanje dupliciranja odnosno preklapanja nadležnosti s postojećim institucijama za zaštitu ljudskih prava (npr. Uredom pučke pravobraniteljice).

Dana 1. listopada 2021. godine Voditelj Koordinacijskog odbora sudjelovao je s izlaganjem na webinaru "Migration and asylum: Council of Europe standards and channels for practical cooperation" kojeg su zajednički organizirali Vijeće Europe i MUP RH.

Članovi Mehanizma, prof. dr. sc. Davor Derenčinović, prof. dr. sc. Iris Goldner Lang, mr. sc. Nermin Botonjić, Robert Markt univ. spec. oec., sudjelovali su 29. listopada 2021. godine u Bruxellesu u radu Schengen Scrutiny Working Group Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove Europskog parlamenta (LIBE) na kojem su predstavili osnivanje i funkcioniranje Mehanizma i sudjelovali u raspravi sa zastupnicima u Europskom parlamentu, predstavnikom Europske komisije (DG HOME), Pučkom pravobraniteljicom i pozvanim članovima hrvatskih i međunarodnih nevladinih udruga (Centar za mirovne studije, Danish Refugee Council, Border Violence Monitoring Network).

Dana 21. prosinca 2021. godine 1. polugodišnje izvješće Mehanizma predstavljeno je i raspravljeno sa Savjetodavnim odborom. Nastavno na 1. polugodišnje izvješće, Savjetodavni odbor je 15. lipnja 2022. godine Mehanizmu dostavio pisani osvrt na sadržaj izvješća s brojnim konstruktivnim komentarima i vrijednim preporukama. Veći dio preporuka Mehanizam je kroz drugo polugodišnje mandatno razdoblje samostalno implementirao, oko pojedinih pitanja je vođena rasprava, dok određeni prijedlozi nisu mogli biti razmotreni obzirom je pisani osvrt Savjetodavnog odbora poslan tek po isteku mandata Mehanizma i već sastavljenom konačnom nacrtu završnog izvješća. No, obzirom na značaj uloge i ekspertizu Savjetodavnog odbora te sadržaj njegovih preporuka, Mehanizam je u svoje preporuke uvrstio analizu i implementaciju preporuka Savjetodavnog odbora u predstojećem mandatnom razdoblju uz prijedlog učestalije komunikacije između Savjetodavnog i Koordinacijskog odbora.

Na upite iz zahtjeva pučke pravobraniteljice, mr. sc. Tene Šimonović Einwalter od 27. prosinca 2021. godine, kao i pravobraniteljice za djecu, Helence Pirnat Dragičević od 3. veljače 2022. godine, Mehanizam je u pisanoj formi odgovorio na navedene zahtjeve i dostavio na uvid 1. polugodišnje izvješće.

U sklopu tzv. *fact finding mission*, zastupnica u Europskom parlamentu gđa Cornelia Ernst zatražila je sastanak s članovima Mehanizma te je isti održan 18. siječnja 2022. godine u Zagrebu.

Dana 15. veljače 2022. godine, u Zagrebu je održan radni sastanak s predstavnicom FRONTEX-a (Ada Paprocka, promatračica za granične prijelaze jugoistočne Europe). Na sastanku su članovi Mehanizma predstavili svoje aktivnosti i ciljeve te upoznali FRONTEX s preliminarnim nalazima navedenima u 1. polugodišnjem izvješću. FRONTEX je članovima Mehanizma predstavio detalje mandata, uloge i aktivnosti koje provodi te izrazio spremnost za pružanje podrške Mehanizmu u vidu dijeljenja iskustva i primjera dobre prakse.

Dana 7. travnja 2022. godine, u Zagrebu je održan radni sastanak članova Mehanizma s predstavnicima Međunarodnog odbora Crvenog križa (ICRC, Jessica Chillemi, zadužena za praćenje migracija u jugoistočnoj Europi, Alain Scolan, regionalni delegat za suradnju s oružanim snagama i sigurnosnim službama, Aurelie Gautier, regionalni koordinator za zaštitu, Neda Dojčinović, regionalni pravni savjetnik i Slobodan Ćitaković, pomoćnik regionalnog delegata za suradnju s oružanim snagama i sigurnosnim službama). Cilj je bio unaprjeđenje djelovanja Mehanizma koristeći najbolje svjetske prakse. Na navedenom radnom sastanku obrađene su sljedeće teme:

1. Izazovi kontrole granica u situaciji mješovitih migracijskih kretanja prema zemljama Europske unije
2. Suradnja s trećim zemljama i pristup međunarodnoj zaštiti
3. Zaštita djece u kontekstu migracija

Predstavnici ICRC-a istaknuli su kako je impresivan način na koji su se članovi Mehanizma, osobe različitih profesija i iskustava, u vrlo kratkom vremenu, organizirali i započeli s aktivnostima te su pohvalili sadržaj 1. polugodišnjeg izvješća.

Dana 5. svibnja 2022. godine, održana je radionica MUP-a s članovima Mehanizma na temu: „Rasprava o rezultatima nadzornog mehanizma kao i aktivnostima granične kontrole“ u okviru projekta EMAS - Hitna pomoć - projekt „Jačanje aktivnosti granične kontrole na hrvatskom dijelu vanjske granice zbog povećanog migracijskog pritiska“. Ispred MUP-a bili su nazočni načelnik Uprave za granicu g. Zoran Ničeno, službenik za kontakt MUP-a s Mehanizmom, g. Zvonimir Vrbljanin te rukovoditelji PGP-a koji su predmet promatranja Mehanizma. Razgovaralo se o preporukama iz 1. polugodišnjeg izvješća, potrebi ažuriranja Akcijskog plana te o prijedlozima unaprjeđenja rada Mehanizma.

Potpredsjednik Vlade RH i ministar unutarnjih poslova dr. sc. Davor Božinović uputio je 4. svibnja 2022. voditelju Koordinacijskog odbora Robertu Marktu preporuke koje je izradila udruga Centar za mirovne studije (CMS), sa zamolbom da Mehanizam razmotri dane preporuke i povratno dostavi mišljenje i komentare. Preporuke se odnose uglavnom na uređenje i unaprjeđenje statusa tražitelja azila i osoba kojima je odobrena međunarodna i privremena zaštita, što je uglavnom riješeno za raseljene osobe iz Ukrajine. Mehanizam je MUP-u dostavio mišljenje i komentare na navedene preporuke.

4. NALAZI MEHANIZMA

Nalazi Mehanizma podijeljeni su u nekoliko kategorija:

- a) učinkovitost pravnog okvira,
- b) pravila postupanja MUP-a, izazovi u praksi postupanja policijskih službenika, utvrđene nepravilnosti i primjeri dobre prakse,
- c) poteškoće s kojima se susreću neregularni migranti i
- d) medicinska skrb i dokumentacija.

U ocjeni i tumačenju nalaza Mehanizma treba imati u vidu da su oni rezultat činjenice da RH ima iznimno dugu kopnenu granicu s državama na koje se odnose nadzorne aktivnosti Mehanizma i da na toj granici nema umjetnih fizičkih prepreka za ulazak na državni teritorij (zid, žica i sl.).

Specifičnost je i konfiguracija terena na granici kao i niz minski sumnjivih područja. Nalazi Mehanizma rezultat su zadanog broja neposrednih provoditelja i promatranja te činjenice da ovlasti Mehanizma ne uključuju pravo na nenajavljene posjete zelenoj granici i pristup informacijskom sustavu MUP-a. To ukazuje na važnost preispitivanja postojećih ljudskih i profesionalnih kapaciteta unutar sustava. S tim u vezi, Mehanizam daje određene preporuke koje su izložene *infra* pod 5, a kojima je svrha poboljšanje zaštite i sigurnosti državne granice uz maksimalno poštivanje prava neregularnih migranata i tražitelja međunarodne zaštite.

4.1. UČINKOVITOST PRAVNOG OKVIRA

- **Identifikacija i identitet neregularnih migranata**
Identitet neregularnih migranata utvrđuje se temeljem njihove izjave. Osobama koje su podnijele zahtjev za međunarodnu zaštitu izdaje se Iskaznica tražitelja međunarodne zaštite, sukladno Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti. RH neregularnim migrantima ne izdaje „izbjegličku iskaznicu“ ili slično. Tako se za vrijeme boravka i kretanja tražitelja azila na području RH njihova identifikacija temelji na izjavi. Stoga je jedan od ključnih izazova učinkovitosti pravnog okvira identifikacija i pitanje identiteta neregularnih migranata i tražitelja azila, budući da u većini slučajeva zatečene osobe nemaju niti jedan osobni dokument temeljem kojeg je moguće izvršiti njihovu identifikaciju. Nerijetko osobe daju lažne podatke o sebi pa tako nastaju lažni identiteti, a što proizlazi iz detektiranih nekonzistentnosti u izjavama koje daju u svrhu utvrđivanja identiteta i ostalih relevantnih činjenica. To svakako otvara pitanje vjerodostojnosti izjava o identitetu.
- **EURODAC**
Uočena je nedostatna suradnja između policijskih graničnih postaja, kako u RH, te posebno sa susjednim zemljama, a u pogledu razmjene informacija (npr. u obliku baze otisaka prstiju i drugih podataka važnih za identifikaciju) vezano uz osobe koje ne izraze namjeru za pokretanjem postupka međunarodne zaštite u RH, a kojima se uručuje rješenje s uputom da samostalno napuste područje RH. Problem je u tome što se u EURODAC unose podaci samo onih osoba koje zatraže međunarodnu zaštitu, ali ne i drugih migranata zatečenih u neregularnom statusu.
- **Izvršenje rješenja o povratu, poteškoće u utvrđivanju identiteta migranata i sprječavanja ponovljenih nezakonitih migracija (recidiva)**
Ukoliko migrant ne podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu, sukladno članku 184. Zakona o strancima, donosi se rješenje o povratku u kojem se određuje rok za dragovoljan odlazak. Problem

nastaje kada migrant ne postupi po rješenju o povratku već ostane na području RH. U takvim situacijama provodi se prisilno udaljenje (članak 203. Zakona o strancima) pod pratnjom policije. Međutim, ukoliko bi migranti izgubili ili pak uništili rješenje o povratku, onda je zbog nemogućnosti utvrđivanja njihovog identiteta izuzetno teško provesti udaljenje iz RH. Također, utvrđene su i poteškoće u identifikaciji i razgraničenju ponovljenih nezakonitih migracija (recidiva) od primarnih nezakonitih migracija.

- **Kratko zadržavanje i odljev tražitelja međunarodne zaštite**

Prema prikupljenim primarnim podacima, najveći dio migranata „nastavlja put“ prema zemljama zapadne Europe, dok 80% osoba koje su podnijele zahtjev za međunarodnu zaštitu te su smještene u Prihvatilištu za tražitelje međunarodne zaštite u Zagrebu, napušta Prihvatilište te se njihovi postupci obustavljaju. S druge strane, sekundarni izvori podataka (vidi 2.2.) indiciraju nešto slabiji odlazak migranata, radi čega je teško realno procijeniti o kojem broju odlazaka se radi. Činjenica je kako ova napuštanja prihvatilišta predstavljaju problem, a u većini slučajeva navedene osobe nastavljaju nezakonito putovanje prema zemljama zapadne Europe. U pravilu te osobe u drugim državama članicama EU-a traže međunarodnu zaštitu koristeći različite identitete. U tim se slučajevima upravni postupak za odobravanje međunarodne zaštite u RH obustavlja.

Prema podacima prikupljenim tijekom promatranja, više od 90% migranata (prema njihovim iskazima MUP-u) u trenutku prihvata nema nikakve dokumente niti materijalna sredstva za nastavak putovanja. Također, prema prikupljenim informacijama, tražitelji međunarodne zaštite i osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita u RH zakonito borave te njihovo vraćanje u treće zemlje nije pravno moguće. Poznato je da je RH za migrante tranzitna zemlja te da oni u cilju nastavka tranzita prema državama svojeg odredišta izbjegavaju tražiti međunarodnu zaštitu u RH, odnosno zloupotrebljavaju sustav međunarodne zaštite te na taj način generiraju sekundarne migracije unutar EU-a. Na temelju izjava policijskih službenika dobivenih tijekom promatranja, RH nikada nije izvršila vraćanje tražitelja međunarodne zaštite ili osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u treće zemlje, te je utvrđeno kako su tijekom trajanja Sporazuma države članice EU-a provodile dublinske transfere prema RH.

- **Vođenje evidencija/spisa**

U smislu zakonodavstva, vođenje evidencija/spisa nije sporno po pitanju usklađenosti s europskim standardima, no ima nedostataka u provedbenom smislu. Naime, rezultati nadzora ukazuju na postojanje više spisa o istom predmetu zbog čega bi trebalo provesti objedinjavanje spisa predmeta radi učinkovitijeg praćenja. Tijekom nadzora je utvrđeno da Sektor za strance i granična policija imaju odvojene spise za istu osobu što je problematično iz niza razloga, a u konačnici može ugroziti prava dotične osobe i pravilnost i pravičnost postupanja. Trebalo bi stoga poduzeti objedinjavanje spisa Sektora za strance i granične policije. Pojedinačni predmeti bi trebali biti objedinjeni za svaku osobu, odnosno iz svih službi koje imaju bilo kakvu zabilježbu ili kojih su neregularni migrant(i) bili predmetom postupanja.

4.2. PRAVILA POSTUPANJA MUP-A, IZAZOVI U PRAKSI POSTUPANJA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA, UTVRĐENE NEPRAVILNOSTI I PRIMJERI DOBRE PRAKSE

- **Suzbijanje zloporaba sustava međunarodne zaštite i kriminala povezanog s migracijama i trgovanjem ljudima**

Obzirom na velike razlike između viznih režima RH i zemalja s kojima RH graniči na istoku i jugoistoku, u te je zemlje omogućen bezvizni ulazak državljana iz brojnih migracijski emitivnih zemalja. Dio osoba koje su legalno ušle na područje susjednih zemalja RH, svoj put prema zapadu nastavljaju bez identifikacijskih isprava, tj. kao neregularni migranti, koristeći mrežu krijumčara ljudima.

Nadalje, među izazove u praksi policijskih službenika treba ubrojiti česte slučajeve pokušaja zloporabe postojećih sustava međunarodne zaštite. Pokušaji zloporabe sustava međunarodne zaštite, koristeći dokumente kao što je „rješenje o povratku“ kojim se neregularnom migrantu daje nalog da u roku od 7 dana napusti RH, bez daljnje kontrole je li osoba napustila RH te na kojem graničnom prijelazu, vrlo često imaju veze s „instrukcijama“ koje krijumčari ljudi, u zamjenu za novčanu naknadu, pružaju neregularnim migrantima. S druge strane, neregularni migranti često su svjesni svojeg nezakonitog postupanja i, ukoliko imaju financijske mogućnosti, traže i lako prihvaćaju takvu vrstu „instrukcija“ tj. usluga krijumčara ljudi.

Krijumčari ljudi u RH vrlo često su strani državljani. Isti ne djeluju sami već su dio organiziranih struktura koje djeluju na području cijele EU.

- **Nedostatni kapaciteti i opterećenje policijskih službenika**

- Policijski službenici se s migrantskom krizom nose već godinama i pod velikim su pritiskom s obzirom na činjenicu da moraju čuvati granicu, a istovremeno prvi podnijeti pritisak nevolje s kojom se susreću neregularni migranti. Detektirana je *ad hoc* potkapacitiranost sustava granične policije, a uslijed čega se i javlja potreba za slanjem interventnih jedinica u ispomoć. Temeljem nalaza Mehanizma, tijekom 2021. i 2022. godine 6.876 pripadnika interventne policije bilo je angažirano na poslovima vezanim za zaštitu granice. Njihov raspored bio je „mobilan“ te su se izmjenjivali po PGP-ima svakih desetak dana. U navedenim slučajevima, pripadnike interventne policije se angažiralo u svrhu povremenog jačanja kapaciteta granične policije.

Adekvatnim kadrovskim, ali i pojačanim tehničkim opremanjem sustava granične policije s jedne bi se strane smanjilo preopterećenje postojećeg kadra granične policije, a vrlo vjerojatno prevenirale i moguće nezakonitosti postupanja 'vanjskih' jedinica koje dolaze na ispomoć.

- Mehanizam je utvrdio da MUP ne vodi posebnu evidenciju o negativnim iskustvima policajaca u radu s migrantima. U razgovoru s djelatnicima granične policije, Mehanizam je utvrdio da se, iako rijetko, događaju napadi na djelatnike granične policije od strane migranata, no češće od strane „krijumčara“ (napadi „toljagama“, napadi na policijska vozila i sl.). Počinitelji su uglavnom nepoznati i izvan jurisdikcije RH s obzirom da uglavnom djeluju s područja BiH, što bitno otežava dokazni postupak.

- Postoje različiti odnosi kulturološke naravi u migrantskoj populaciji s kojima se susreću policijski djelatnici. Npr. drugačija kultura odgoja i ophođenja s malom djecom ili pak drugačiji pristupi medicinskoj skrbi djece unutar migrantske populacije, koji su u očitom raskoraku s domaćom kulturom/pristupom, a što u svakodnevnoj praksi policijskih djelatnika stvara velike izazove te

od policijskih službenika zahtjeva dodatan radni angažman (paziti da se djeca ostavljena bez nadzora ne ozlijede i sl.).

▪ **Edukacija granične policije i interventne policije**

- Mehanizam je posebnu pažnju posvetio temi edukacije policijskih službenika u posljednjem promatranju, kojeg je kao najavljeno promatranje proveo u Upravi granične policije. U razdoblju djelovanja Mehanizma (od lipnja 2021. do lipnja 2022. godine), 411 polaznik granične policije, te 518 pripadnika interventne policije prošlo je edukaciju pod nazivom „Zaštita ljudskih prava prilikom postupanja prema migrantima“. Po završetku edukacije provodi se pisani ispit za obje kategorije polaznika.
- Edukacije „multiplikatora/trenera“ obuhvaćaju 30 sati nastave koja se organizira za najviše 20 kandidata u grupi. Jednako je i s polaznicima iz redova granične policije, s time da se njihova edukacija odvija u trajanju od dva radna dana.
- Edukacije su održali, između ostalih, FRA, UNHCR, Međunarodna organizacija za migracije (IOM), ICRC te Hrvatski pravni centar (HPC) i HCK.
- Preporuka Mehanizma je da se, s obzirom na trenutni postupak dorade kurikulumu, inače dobro osmišljenim tematskim cjelinama (npr. ljudska prava migranata i izbjeglica; pristup sustavu azila; zaštita ranjivih skupina migranata i tražitelja azila; odgovornost policijskih službenika; postupanje s tražiteljima međunarodne zaštite, uključujući tzv. fazu detekcije pri „zatjecanju u nezakonitom prelasku državne granice“, tzv. *screening* uključujući prihvata te registraciju migranata ili izbjeglica, sve do faze povratka onih koji ne žele zatražiti azil ili međunarodnu zaštitu u RH) poveća fond sati te uvede više interaktivnog sadržaja i radionica u obradi aktualnih tema (npr. *pushbacks* i odvratanje, profilacija ranjivih osoba, trijaža akutnih, kroničnih bolesti i ozljeda i sl.).

▪ **Utvrđene nepravilnosti u postupanju policijskih službenika**

- Na temelju članka 5. Sporazuma kojim je uspostavljen Mehanizam, ovlasti i zadaće Mehanizma bile su sljedeće:
 - promatranje postupanja policijskih službenika prema neregularnim migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite u provedbi propisa koji reguliraju nadzor državne granice i pružanje međunarodne zaštite. Pritom se, sukladno članku 4. Sporazuma, navedeno promatranje provodilo na granici (graničnim prijelazima/policijskim postajama/policijskim upravama) RH.
 - najavljene posjete zelenoj granici.
 - uvid u pravomoćno okončane spise po podnesenim pritužbama na navodno nezakonito postupanje prema neregularnim migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite i uvid u izvješća Ravnateljstva policije glede navodnog nezakonitog postupanja prema neregularnim migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite.
- Na temelju promatranja, nisu utvrđene nepravilnosti vezane uz pravo na traženje azila i pristup postupku azila u postajama granične policije. Mehanizam je, na temelju uvida u dokumentaciju i razgovora s policijskim službenicima, utvrdio da se u slučaju dolaska na službeni granični prijelaz, na osobu koja ne zadovoljava uvjete za ulazak u RH primjenjuju pravila o pravu na azil,

sukladno članku 14. Schengenskog zakonika.¹⁶ U postajama, također, nije utvrđena povreda načela *non-refoulementa*, zagarantiranog člankom 78. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU)¹⁷ i člankom 19. (2) Povelje Europske unije o temeljnim pravima¹⁸, te sukladno članku 4. Schengenskog zakonika koji nalaže postupanja na granicama država članica u skladu s Poveljom, Ženevskom konvencijom i načelom *non-refoulementa*. Promatranjem u graničnim postajama utvrđeno je da se, sukladno čl. 6 Direktive 2013/32 o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite i Uredbi o EURODAC-u, zahtjev za međunarodnu zaštitu zaprima i evidentira, odnosno da se obavještava podnositelja zahtjeva gdje i kako može podnijeti zahtjev.¹⁹ Tijekom razgovora u PP/PGP-ovima, policijski službenici izjavili su da se ista mogućnost traženja azila primjenjuje i na neregularne migrante zatečene drugdje na području RH.

- o Budući da ovlasti Mehanizma nisu uključivale nenajavljene posjete zelenoj granici niti uvid u informacijski sustav MUP-a (članak 7. Sporazuma), Mehanizam nije mogao promatrati postupanja na zelenim granicama RH, osim prilikom najavljenih posjeta zelene granice koji su se provodili u pratnji ovlaštenih djelatnika MUP-a i sukladno njihovim uputama (članak 6. Sporazuma). Na temelju uvida u dokumentaciju i razgovora u postajama granične policije i najavljenih promatranja zelene granice – osim u dolje iznesenim slučajevima vezanim uz minska područja i događaju prikazanom na RTL-u – nisu utvrđeni slučajevi prisilnog vraćanja iregularnih migranata, koji bi doveli do povrede članka 4. Protokola br. 4 Konvencije kojim je zabranjeno kolektivno protjerivanje, što podrazumijeva nepostojanje „razumnog i objektivnog ispitivanja određenog predmeta svakog pojedinog stranca iz grupe“ (stavak 195. presude u predmetu *N.D. i N.T. protiv Španjolske*).²⁰ Pritom, Mehanizam upozorava na važnost poštivanja načela *non-refoulementa* te postojanja stvarne i realne mogućnosti da osoba dođe do službenog graničnog prijelaza i tamo zatraži međunarodnu zaštitu, posebno u svjetlu presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu *M.H. i drugi protiv Hrvatske* (stavak 303. presude).²¹ U tom kontekstu, Mehanizam naglašava da su njegove ovlasti promatranja bile vezane isključivo uz granične prijelaze/postaje na prostoru RH, uz nemogućnost promatranja ponašanja policijskih službenika i događanja u susjednim državama.
- o Prema informacijama dobivenim od MUP-a, mjere koje primjenjuju policijski službenici u RH ne odvrćaju osobe od prilaska službenim graničnim prijelazima, već od prilaska zelenoj granici, a osobe koje se odvrćaju ne nalaze se na području RH. Pritom MUP naglašava da radi profilaciju ranjivih osoba te im pruža pomoć i zaštitu, ukoliko je potrebna. Mehanizam ističe da mjere koje provode policijski službenici ne smiju povrijediti načelo *non-refoulementa*.²² Također naglašava da je važno da osoba ima istinski i učinkovit pristup sredstvima zakonitog ulaska, posebno graničnih postupaka, sukladno presudi u predmetu *N.D. i N.T. protiv Španjolske* (stavak 201. presude).
- o Na temelju informacija dobivenih od MUP-a, Mehanizam je utvrdio da policijski službenici u minski sumnjivim područjima u izoliranim slučajevima provode nedopuštena odvrćanja. Mehanizam je kroz nadzor utvrdio da policija provodi dopuštena odvrćanja po članku 13. Zakonika o schengenskim granicama iako ih ne bilježi, a u minski sumnjivim područjima u izoliranim slučajevima i nedopuštena odvrćanja. Takva su postupanja sporna iz više razloga, a prije svega iz tri: (1) Prvo, nedopušteno odvrćanje koje se događa ulaskom na državni prostor RH u tim slučajevima onemogućuje pojedincima podnošenje zahtjeva za azil i može im ugroziti pravo na traženje međunarodne zaštite ako nemaju mogućnost na drugom mjestu podnijeti zahtjev za azil. Svrha dopuštenog odvrćanja po članku 13. Zakonika o schengenskim granicama (sprječavanje i obeshrabrivanje – engl. *prevention and discouragement*) trebala bi biti upućivanje izbjeglica na zakoniti postupak ulaska u državu prihvata što im, prema međunarodnom pravu, kasnije u postupku odobravanja azila olakšava položaj i daje veći opseg

prava kao tzv. "legalno prisutnim izbjeglicama" (tzv. "izbjeglicama *de iure*"). Ono nipošto ne smije dovesti do povrede prava na podnošenje zahtjeva za azil omogućavanjem stvarnog i učinkovitog pristupa sredstvima zakonitog ulaska, posebno graničnim postupcima te do povrede načela *non-refoulementa* koje se ni u kojoj situaciji ne smije povrijediti na temelju normi međunarodnog i europskog prava i presuda Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava. Poštivanje toga načela obvezuje državu, ne samo u situacijama koje se događaju na teritoriju države, već i u ekstrateritorijalnim situacijama koje potpadaju pod jurisdikciju i stvarnu kontrolu te države. (2) Drugo, provođenje odvratanja onemogućava registraciju neregularnih migranata koji ne mogu izraziti namjeru za azilom/međunarodnom zaštitom što, onemogućava utvrditi gdje su ušli u Europsku uniju i jesu li prethodno podnijeli zahtjev za azil, kako bi se omogućila primjena Dublinske uredbe i EUODAC uredbe. (3) Treće, s obzirom da je u slučaju eventualnog spora teret dokazivanja u odnosu na dopuštenost odvratanja na državi, propust u registriranju dopuštenih odvratanja otežava pa i onemogućava utvrđivanje je li se u konkretnoj situaciji radilo o dopuštenom ili nedopuštenom odvratanju.

- o Mehanizam je utvrdio da MUP pogrešno tumači relevantne propise u situacijama kada neregularni migranti znaju da policijski službenici ne provode fizički nadzor nad minski sumnjivim područjima te iskorištavajući upravo tu okolnost na tim opasnim/(potencijalno) miniranim lokacijama prelaze državnu granicu, a po prelasku i zatjecanju od strane policijskih službenika ističu kako su ušli na hrvatski teritorij i traže azil. No, tumačenje je granične policije kako zapravo nisu ušli u hrvatski teritorij, obzirom da navedena područja nisu "pod faktičnom vlašću RH", već ih se odvrća od prelaska/ulaska, i to na način da ih se vraća nazad na bezopasnim lokacijama, a bez utvrđivanja radi li se doista o izbjeglicama zaštićenima od *refoulementa* već od trenutka kada se izbjeglica nađe pod jurisdikcijom RH, a kamoli na njezinu teritoriju što je ovdje nedvojbeno slučaj.
- o Provođenjem nenajavljenog promatranja i analizom ostalih primarnih i sekundarnih izvora informacija povodom snimke objavljene na RTL televiziji 6. listopada 2021. godine Mehanizam je utvrdio da su pripadnici interventne policije postupili nezakonito vraćanjem neregularnih migranata iz RH u BiH izvan okvira dopuštenim nacionalnim i međunarodnim pravom, a što je i potvrđeno od strane MUP-a. Radi se o slučaju na temelju kojeg je pokrenut stegovni postupak protiv policijskih službenika, kao i kazneni postupak pred nadležnim državnim odvjetništvom.
- o Služba za unutarnju kontrolu MUP-a provodi nadzor nad postupanjem granične i interventne policije glede mogućih povreda prava izbjeglica i migranata u neregularnom ulasku u RH. Mehanizam naglašava da je sve povrede postupanja granične i interventne policije potrebno sankcionirati u skladu s pravilima disciplinskog i kaznenog postupka u RH. U periodu djelovanja Mehanizma (od lipnja 2021. do lipnja 2022. godine), a na temelju prijave iz različitih izvora (zahtjeva Pučke pravobraniteljice, zahtjeva Pravobraniteljice za djecu, zahtjeva Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta - USKOK, zahtjeva DORH-a, medija, pojedinačnih pritužbi, nevladinih organizacija i dr.), pokrenuto je u Službi za unutarnju kontrolu MUP-a 35 predmeta, od kojih je 15 okončano, među kojima sedam sa sankcionirajućim odlukama. Tri od navedenih sedam sankcionirajućih odluka odnose se na policijske službenike iz RTL-ovog priloga. Sankcionirani su zbog nedoličnog ponašanja i prekoračenja ovlasti.

▪ Vozni park i oprema policijskih službenika

- Izvješća provoditelja nadzora Nezavisnog mehanizma u razdoblju od 1. siječnja 2022. do 8. lipnja 2022. godine obuhvatila su i pitanja tehničkih uvjeta rada granične policije, kapaciteta i kvalitete prijevoza osoba zatečenih u pokušaju nezakonitog prelaska državne granice/osoba koje zatraže azil.
- Mehanizam pozdravlja odluku MUP-a da se prijevoz maloljetnih osoba obavlja vozilima bez oznaka MUP-a, dok se ostale osobe zatečene u nezakonitom prelasku granice prevoze vozilima MUP-a s oznakama. Nadalje, Mehanizam je tijekom promatranja ustanovio da postoji potreba za dodatnim vozilima kako bi se zadovoljile potrebe prijevoza neregularnih migranata i osoba koje su izrazile namjeru traženja azila. Naime, migranti koji su izrazili namjeru traženja azila i time stekli slobodu kretanja po području cijele države, upućuju se u prihvatne centre koristeći javni međugradski prijevoz. Mehanizam je u razgovoru s policijskim službenicima utvrdio da postoje brojni slučajevi u kojima migranti koji su izrazili namjeru traženja azila te potom javnim prijevozom krenuli prema prihvatnom centru, u prihvatni centar nikad nisu stigli. Pretpostavlja se da su samostalno ili uz pomoć krijumčara nastavili put prema državama zapadne Europe, što predstavlja zlorabu sustava azila. Ovakve situacije naglašavaju potrebu dodatnog ulaganja u prijevozna sredstva.
- Mehanizam je izvršio promatranje i u Nacionalnom koordinacijskom centru u Zagrebu (Služba Nacionalnog koordinacijskog centra i analize rizika, Uprava za granicu) te smatra da korištenje dodatnih uređaja za nadzor rada policijskih službenika jača transparentnost rada granične policije. Sukladno rezultatima promatranja, Mehanizam je utvrdio da sustav trenutno raspolaže s 28 stacionarnih kamera maksimalnog radijusa od 28-30 km, te 24 pokretne kamere radijusa do oko 5 km. Uz to, sustav raspolaže s 2.150 „kamera za detekciju pokreta“ sukladno procjeni rizika. Zamjetna je potreba daljnjeg ulaganja u tehnološko unaprjeđenje sustava.

▪ Primjeri dobre prakse

- Za vrijeme provođenja nadzora, utvrđeno je da policijski službenici u većini slučajeva postupaju prema migrantima sukladno propisima, uvažavajući najviše standarde (npr. vode računa i o prehrani migranata s obzirom na vjerske propise, pomažu ranjivim skupinama migranata, trudnicama, maloljetnicima bez pratnje itd.).
- Kao primjere dobre prakse treba posebno navesti suradnju granične policije sa zdravstvenim ustanovama: službama hitne medicinske pomoći, bolnicama, redovite kontrole na COVID-19, preglede medicinske dokumentacije prema potrebi, pa i suradnju s ustanovama za starije i nemoćne osobe (npr. slučaj smještaja migranta na inicijativu djelatnika PGP Cetingrad u Dom „Srećko Badurina“ u Ogulinu).
- Policijski službenici postupaju s ciljem zaštite nacionalne sigurnosti i javnog reda, kao i zaštite temeljnih prava migranata koja su zajamčena europskim i međunarodnim pravom. Policijski službenici prilikom postupanja prema migrantima moraju poštivati osnovna načela od kojih izdvajamo načelo zabrane diskriminacije, kažnjavanja i protjerivanja (*non-refoulement*). Ovdje je važno naglasiti članak 32. Konvencije i protokola o statusu izbjeglica prema kojem država ugovornica neće prisilno udaljiti izbjeglicu koja zakonito boravi na njenom teritoriju, osim ako je ugrožena nacionalna sigurnost ili javni red. Prisilno udaljenje takvog izbjeglice može se provesti samo nakon odluke koja je sukladna zakonu. Poradi pravilnog postupanja prema migrantima i zaštite njihovih zajamčenih prava, prilikom promatranja u policijskim postajama Mehanizam je dobio informaciju da se policajci na početku obuke upoznaju s temeljnim

Ljudskim pravima. Postoje i nove obuke multiplikatora granične policije koji se podučavaju iz područja zaštite ljudskih prava. Mehanizmu je ukazano i na obuku pripadnika specijalne policije koji pomažu u radu granične policije. Prilikom promatranja, i to kako najavljenog tako i nenavljenog, može se zaključiti da su policijski službenici upoznati s temeljnim pravima migranata. Tu se prije svega misli na pravo podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu na propisanim obrascima na jeziku kojeg podnositelji zahtjeva razumiju, pravo na prevoditelja, pravo na besplatnu pravnu pomoć, a posebno pravo na liječničku pomoć u što smo se mogli uvjeriti uvidom u dostupne spise koje vode policijske postaje. Policijske postaje koje su bile predmetom promatranja imale su obrasce na minimalno 10 jezika.

4.3. POTEŠKOĆE S KOJIMA SE SUSREĆU NEREGULARNI MIGRANTI

- **Kriminalna viktimizacija**

Migranti su izloženi postupanju „trgovaca ljudima“/krijumčara s obje strane granice, od kojih su neki i strani državljani (npr. britanski državljaniin zatečen i procesuiran od strane nadležnih državnih tijela). Migranti su podvrgnuti zloporabi od strane krijumčara i „agenata“ koji im jamče prelazak granice. Isto tako, zabilježena su nezakonita postupanja pripadnika hrvatske policije prema migrantima (npr. upotreba sile) s ciljem prisilnog povrata izvan granica dopuštenih pozitivnim propisima i međunarodnim pravom. Neposredni provoditelji su u razgovoru s osobama zatečenim u nezakonitom prelasku granice RH uočili da se u većini slučajeva radi o osobama bez ikakvih dokumenata, koje „agenti“ (krijumčari ljudima, među kojima su i državljani trećih zemalja) za velike iznose financijskih sredstava prebacuju iz BiH preko granice na određeno mjesto na području RH, gdje bi ih trebala čekati veza za prijevoz na krajnje odredište u zemljama zapadne Europe. Neregularni migranti budu ostavljeni na nenaseljenim, teško dostupnim, hladnim i vlažnim mjestima, bez hrane i vode, što se odražava na njihovo zdravlje. A „veza“ ne dolazi. U takvim slučajevima neregularni migranti se javljaju međunarodnim organizacijama ili hrvatskim udrugama, čijim kontaktima raspolažu, kako bi ostvarili zaštitu. U promatranim slučajevima neregularni migranti su navodili da su se na putu iz BiH prema RH suočavali s neispunjenim obećanjima „agenata“ za prolaz prema zemljama krajnjeg odredišta, (jer „veza“ nije došla), nezakonitom primjenom sile, oduzimanjem dokumenata, novca i mobitela. U opisivanju slučajeva nezakonite primjene sile, neregularni migranti su navodili da su silu primjenjivale osobe u tamnim odorama bez oznaka, s „fantomkama“ na glavi, opremljene palicama.

- **Migracijska traumatiziranost**

- Dugogodišnja putovanja i opća iscrpljenost koja nerijetko zahtijeva medicinsku pomoć.
- Različiti odnosi kulturološke naravi.
- Problem s kojim se migranti susreću tijekom njihovog putovanja od matične zemlje do željene destinacije je višeslojan. Radi se o migrantima koji kreću na put s različitim motivima, iz različitih sredina, od Afganistana do Magreba, različitih uzrasta, od tek novorođene djece do starijih i bolesnih osoba. Rijeka migranata postupno se sužava poput lijevka prema Sredozemnom moru, gdje se oni miješaju, gotovo redovito „gube“ sve osobne dokumente i nerijetko bivaju „organizirani“ od strane ilegalnih pomagača za put prema zapadnoj Europi u heterogenim skupinama. Nakon dugog i iscrpljujućeg puta mi ih susrećemo na našoj granici, bremenitih brojnim problemima: (1) iscrpljenost i relaps kroničnih bolesti posebice u starijoj populaciji, te

populaciji žena i djece; (2) dezorijentacija u vremenu i prostoru (bilo da su se izgubili na putu ili su krivo vođeni od strane „organizatora“ puta); (3) jezična barijera; (4) status migranta zatečenog u ilegalnom prijelazu granice, koji limitira daljnje opcije vezano za status migranta (azil, prolaz u treću zemlju, povratak u zemlju iz koje je došao...).

- **(Potencijalna) samoviktimizacija i dovođenje u opasnost ranjivih osoba**
 - Izloženost pogibelji zbog pokušaja prelaska granice čak i na minski sumnjivim područjima, problem dovođenja u opasnost ranjivih skupina (djece, trudnica, bolesnika, starijih osoba).

- **Prihvat/smještaj**
 - Jedan od većih problema migranata predstavlja što policijske postaje nemaju uvijek adekvatne prostorije za privremeni smještaj migranata. Naime, zbog velikog broja migranata u nekim je postajama trenutno nemoguće osigurati adekvatnu prostoriju u kojoj migranti provode određeno vrijeme dok se ne provede njihova identifikacija. Prostorija mora ispunjavati uvjete iz stavka 2. članka 13. Pravilnika o postupanju prema državljanima trećih zemalja. Ukoliko se zatraži međunarodna zaštita onda se takve osobe upućuju u Prihvatilište za tražitelje međunarodne zaštite koje su članovi Mehanizma posjetili i koje ima odgovarajuće uvjete za smještaj migranata.
 - U tranzitnim prihvatnim centrima (Tranzitni prihvatni centar za strance Trilj, Tranzitni prihvatni centar za strance Tovarnik), kao i u prihvatnim centrima (prihvatilišta za tražitelje međunarodne zaštite u Zagrebu i Kutini, Prihvatni centar za strance Ježevo), tražiteljima međunarodne zaštite osigurani su humani uvjeti boravka uz poštivanje njihovih specifičnih prehrambenih navika, kulturoloških i religijskih potreba, omogućeno im je bavljenje sportom te pristup raznim edukativnim sadržajima, tečajevima, korištenje radionica i slično.

4.4. MEDICINSKA SKRB I DOKUMENTACIJA

Ovaj dio izvješća obuhvaća medicinski nadzor korištenja prava na zdravstvenu zaštitu, funkcioniranje primjene zakonodavstva koje regulira to područje te uvid u zdravstveno stanje migranata tj. stranaca, koji nemaju hrvatsko državljanstvo i ulaze u RH (ponekad) na nezakonit način. U početnom dijelu izvješća dane su definicije i zakonski okvir te najvažnije odredbe zakonskih i podzakonskih akata koje reguliraju područje pružanja zdravstvene skrbi migrantima, zatim slijedi detaljniji prikaz opsega zdravstvene zaštite po kategorijama migranata, troškovi pružanja zdravstvene zaštite u razdoblju rada Mehanizma, kao i osvrt na mortalitet migranata na teritoriju RH.

- **Prava osoba koje nemaju hrvatsko državljanstvo i zakonodavni okvir za pružanje zdravstvene zaštite**

Pravo na zdravstvenu zaštitu stranaca kojima RH osigurava sredstva u državnom proračunu ostvaruje se sukladno odredbama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stranaca u Republici Hrvatskoj (NN 13/80,15/18, 26/21 i 46/22 – u daljnjem tekstu Zakon) i pripadajućim pravilnicima. Tim Zakonom uređuje se obvezno zdravstveno osiguranje i zdravstvena zaštita stranaca u RH, opseg prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja, prava i obveze nositelja obveznoga zdravstvenog osiguranja, opseg prava na zdravstvenu zaštitu te druga prava i obveze stranaca prema ovom Zakonu, uvjeti i način ostvarivanja i financiranja zdravstvene zaštite stranaca u RH te prava i

obveze provoditelja zdravstvene zaštite. Pravilnici koji detaljnije uređuju standarde i opseg pružanja zdravstvene zaštite strancima su Pravilnik o standardima zdravstvene zaštite tražitelja međunarodne zaštite i stranca pod privremenom zaštitom (NN 28/20) i Pravilnik o načinu pružanja zdravstvene zaštite strancu koji nezakonito boravi u Republici Hrvatskoj (NN 116/18).

Standardi zdravstvene zaštite tražitelja međunarodne zaštite utvrđeni su Pravilnikom o standardima zdravstvene zaštite tražitelja međunarodne zaštite i stranca pod privremenom zaštitom (NN 28/20).

Način pružanja zdravstvene zaštite strancu koji nezakonito boravi u RH i za kojeg je donesena odluka u vezi s povratkom (migrant) propisan je Pravilnikom o načinu pružanja zdravstvene zaštite strancu koji nezakonito boravi u RH (NN 116/18).

U RH područje i opseg pružanja zdravstvene skrbi migranata regulira nekoliko zakona i podzakonskih akata:

- Zakon o strancima (NN 133/20)
- Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (NN 70/15)
- Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stranaca u Republici Hrvatskoj (NN 13/80, 15/18, 26/21 i 46/22)
- Pravilnik o standardima zdravstvene zaštite tražitelja međunarodne zaštite i stranca pod privremenom zaštitom (NN 28/20)

○ **Prava i opseg zdravstvene zaštite po kategorijama stranaca**

Ključne odredbe Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stranaca u Republici Hrvatskoj (NN 13/80, 15/18, 26/21 i 46/22, dalje u tekstu: Zakon), Pravilnika o standardima zdravstvene zaštite tražitelja međunarodne zaštite i stranca pod privremenom zaštitom (NN 28/20) i Pravilnika o načinu pružanja zdravstvene zaštite strancu koji nezakonito boravi u Republici Hrvatskoj (NN 116/18, dalje u tekstu: Pravilnik) odnose se i primjenjuju na strance u RH na sljedeći način.

Člankom 19. Zakona propisano je da pravo na zdravstvenu zaštitu, a na teret državnog proračuna (Ministarstvo zdravstva) imaju sljedeće kategorije osoba:

- tražitelj međunarodne zaštite,
- azilant,
- stranac pod privremenom zaštitom,
- stranac pod supsidijarnom zaštitom, članovi obitelji azilanta i stranca pod supsidijarnom zaštitom, ako mu obvezno zdravstveno osiguranje ili zdravstvena zaštita nije osigurana po drugoj osnovi,
- maloljetni stranac – žrtva trgovanja ljudima, stranac maloljetnik koji je napušten ili je žrtva organiziranog kriminala ili je iz drugih razloga ostao bez roditeljske zaštite, skrbništva ili bez pratnje,
- stranac koji boravi u RH na poziv njezinih tijela državne vlasti,
- stranac koji je obolio od kolere, kuge, virusnih hemoragijskih groznica ili trbušnog tifusa te
- stranac koji nezakonito boravi u RH i za kojeg je donesena odluka u vezi s povratkom.

○ **Tražitelj međunarodne zaštite**

Tražitelj međunarodne zaštite ima pravo na hitnu medicinsku pomoć i prijeko potrebno liječenje bolesti i ozbiljnih mentalnih poremećaja (čl. 20. st. 1. Zakona).

Zdravstveni pregled tražitelja međunarodne zaštite (osnovni liječnički pregled radi otkrivanja akutnih i kroničnih zaraznih bolesti) obvezno se provodi u najkraćem roku u prvih pet dana od dana dolaska u Prihvatališne za tražitelje međunarodne zaštite/azila (čl. 3. Pravilnika).

Tražitelju međunarodne zaštite i strancu kojem su potrebna posebna prihvatna i/ili postupovna jamstva, osobito žrtvama mučenja, silovanja ili drugih teških oblika psihičkog, fizičkog ili spolnog nasilja pružit će se odgovarajuća zdravstvena zaštita (čl. 20. st. 3. Zakona).

○ **Opseg i standardi zdravstvene zaštite tražitelja međunarodne zaštite**

Opseg i standardi zdravstvene zaštite propisani su Pravilnikom o standardima zdravstvene zaštite tražitelja međunarodne zaštite i stranca pod privremenom zaštitom (člankom 6.):

1. pravo na hitnu medicinsku pomoć i prijeko potrebno liječenje bolesti i ozbiljnih mentalnih poremećaja sukladno medicinskoj indikaciji, koje obuhvaća:

- održavanje životno važnih funkcija, zaustavljanje krvarenja,
- sprječavanje iznenadnog pogoršanja zdravstvenog stanja koje bi moglo prouzročiti trajna oštećenja pojedinih organa ili životnih funkcija,
- liječenje šoka,
- liječenje stanja s povišenom tjelesnom temperaturom i sprječavanje širenja infekcije koja bi mogla dovesti do septičnog stanja,
- liječenje otrovanja,
- liječenje ozljeda te drugih oštećenja pri kojima je nužna liječnička pomoć,
- pravo na hitnu i prijeko potrebnu dentalnu zdravstvenu zaštitu,
- liječenje kroničnih bolesti i stanja, kojih bi odgoda liječenja neposredno ili naknadno prouzročilo invaliditet, druga trajna oštećenja ili smrt,
- liječenje ozbiljnih mentalnih poremećaja,
- liječenje zaraznih bolesti.

2. pravo na lijekove s osnovne liste lijekova za hitnu medicinsku pomoć i prijeko potrebno liječenje bolesti i ozbiljnih mentalnih poremećaja sukladno medicinskoj indikaciji iz stavka 1. točke 1. ovoga članka.

Sukladno čl. 7. Pravilnika neodgodiva i prijeko potrebna specijalističko-konzilijarna i bolnička zdravstvena zaštita prema medicinskoj indikaciji liječnika obavlja se u zdravstvenim ustanovama na temelju uputnice nadležnog liječnika ili hitne medicinske službe.

○ **Osoba koja nezakonito boravi u RH i azilant**

Stranac koji nezakonito boravi u RH tijekom prvih 5 dana boravka u prihvatnom centru mora obaviti obvezni zdravstveni pregled radi utvrđivanja zdravstvenog statusa (čl. 5. Pravilnika). Tijekom prvih pet dana boravka u prihvatnom centru, osoba iz članka 1. Pravilnika o standardima zdravstvene zaštite tražitelja međunarodne zaštite i stranca pod privremenom zaštitom mora obaviti obvezni zdravstveni pregled radi utvrđivanja zdravstvenog statusa.

○ **Opseg i standardi zdravstvene zaštite**

Osobi zatečenoj pri nezakonitom prelasku državne granice ili zatečenoj u nezakonitom boravku na teritoriju RH pruža se, po potrebi, hitna i prijeko potrebna zdravstvena zaštita u najbližoj zdravstvenoj ustanovi i kod zdravstvenih radnika privatne prakse u mreži javne zdravstvene službe.

Tražiteljima azila se osigurava svakodnevna zdravstvena zaštita u prihvatnom centru koju provodi liječnik odnosno medicinska sestra/tehničar.

Liječnički pregled obuhvaća pregled cijelog tijela i utvrđivanje fizikalnog statusa uz preporuke liječnika za daljnje neodgodive i prijeko potrebne specijalističko-konzilijarne preglede prema medicinskoj indikaciji.

Utvrđeni zdravstveni status upisuje se u obrazac (opisan u Pravilniku).

Preslika zdravstvenog statusa s podacima o zdravstvenom stanju dostavlja se Prihvatilištu za tražitelje međunarodne zaštite ako je osoba iz stavka 1. ovoga Pravilnika podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu.

Troškove zdravstvene zaštite, uključujući i troškove hitnog prijevoza u odgovarajuću zdravstvenu ustanovu te zdravstveno zbrinjavanje za vrijeme prijevoza, osobno snosi osoba iz stavka 1. ovoga članka odmah odnosno najkasnije prije otpusta s liječenja.

○ **Ranjive skupine**

Za potrebe pisanja ovog izvješća u osobe koje pripadaju ranjivim skupinama ubrajaju se osobe lišene poslovne sposobnosti, djeca, djeca bez pratnje, starije i nemoćne osobe, teško bolesne osobe, osobe s invaliditetom, trudnice, samohrani roditelji s maloljetnom djecom, osobe s duševnim smetnjama te žrtve trgovanja ljudima, žrtve mučenja, silovanja ili drugog psihičkog, fizičkog i spolnog nasilja, kao što su žrtve sakaćenja ženskih spolnih organa.

○ **Opseg zdravstvene zaštite ranjivih skupina**

Osobe koje pripadaju ranjivoj skupini stranaca, a zateknu se u RH ostvaruju pravo na odgovarajuću zdravstvenu zaštitu propisanu Pravilnikom o standardima zdravstvene zaštite tražitelja međunarodne zaštite i stranca pod privremenom zaštitom (članak 9. Pravilnika, NN 28/20).

Trudnica ili roditelja pravo na zdravstvenu zaštitu, u vezi s praćenjem trudnoće i poroda, ostvaruje u istom opsegu kao i osigurana osoba iz obveznoga zdravstvenog osiguranja.

Djeci do 18. godine života osigurava se pravo na cjelokupnu zdravstvenu zaštitu sukladno propisu koji uređuje pravo na zdravstvenu zaštitu iz obveznog zdravstvenog osiguranja.

○ **Pružatelji zdravstvene zaštite**

Ministarstvo zdravstva sklapa svake godine ugovor s Domom zdravlja Zagreb Centar i Domom zdravlja Kutina za pružanje usluga hitne medicinske pomoći u prihvatilištima za tražitelje međunarodne zaštite u Zagrebu i Kutini što podrazumijeva pružanje dijagnostičkih i terapijskih postupaka koji su nužni u otklanjanju neposredne opasnosti po život i zdravlje i neodgodive zdravstvene zaštite na razini primarne zdravstvene zaštite te prijeko potrebne specijalističko-konzilijarne zdravstvene zaštite na način da jedan tim opće/obiteljske medicine svakog radnog dana pruža zdravstvenu zaštitu.

U slučaju potrebe za uslugama dentalne zdravstvene zaštite u hitnim stanjima, uslugama zdravstvene zaštite žena vezane uz trudnoću i porod, uslugama zdravstvene zaštite predškolske djece te uslugama medicinsko-biokemijskog laboratorija ili uslugama radiološke dijagnostike iste će se

izvršiti u Domu zdravlja. U slučaju prijeko potrebne specijalističko-konzilijarne zdravstvene zaštite izdat će se odgovarajuća uputnica.

Potrebni nužni lijekovi propisuju se na posebnim receptima sukladno navedenom Pravilniku.

Strancu koji se nezakonito zatekne u RH osigurava se svakodnevna zdravstvena zaštita u prihvatnom centru za strance, koju provodi liječnički tim temeljem ugovora između:

- Ministarstva zdravstva i Doma zdravlja Zagrebačke županije – za Prihvatni centar u Ježevu,
- Ministarstva zdravstva i Doma zdravlja Vukovar – za Tranzitni prihvatni centar u Tovarniku,
- Ministarstva zdravstva i Doma zdravlja Splitsko-dalmatinske županije za Tranzitni prihvatni centar u Trilju (od siječnja 2022. godine).

Specijalističko-konzilijarna zdravstvena zaštita prema medicinskoj indikaciji obavlja se u zdravstvenim ustanovama na osnovi uputnice liječnika u prihvatnom centru ili hitne medicinske službe.

Opskrbu lijekovima i medicinskim potrošnim materijalom strancima u prihvatnom centru osigurava Ministarstvo unutarnjih poslova.

- o **Troškovi zdravstvene zaštite za migrante koji se pokrivaju iz proračuna RH**

Tablica 5 Ukupni troškovi zdravstvene zaštite u razdoblju 2021. te prva četiri mjeseca 2022. godine

Vrsta zdravstvene zaštite	Razdoblje	
	2021. godina	2022. godina siječanj-travanj
Primarna zdravstvena zaštita	1.385.946,61	822.686,57
Specijalističko-konzilijarna zdravstvena zaštita	1.042.559,84	335.945,52
Stacionarno liječenje	1.060.953,47	274.974,76
Ljekarne	79.922,94	51.11,63
Ukupno	3.569.382,86	1.484.718,48

- o **Mortalitet migranata**

U podacima o umrlim osobama ne postoji obilježje koje označava osobu koju bismo u kontekstu ovog izvješća mogli sa sigurnošću nazvati migrantom. Migranti su većinom osobe bez dokumenata te često i u trenutku smrti nije poznato njihovo državljanstvo. Stoga dostavljamo uzroke smrti osoba koje su umrle u RH, a čije je državljanstvo u trenutku smrti pa sve do ulaska u službenu statistiku bilo nepoznato. Obzirom da ne postoji poseban sustav praćenja i prikupljanja statističkih podataka o smrtnosti azilanta ili ostalih kategorija stranaca, smatramo da prikazani brojevi zasigurno obuhvaćaju u nekom dijelu i osobe tog statusa. Točnijih podataka zasad nema, stoga Mehanizam daje preporuku uvođenja praćenja smrtnosti osoba iz skupine stranaca sa statusom azilanta odnosno osoba koje su stranci i koji su nezakonito boravili u RH. Usprkos tome što trenutno nema točnijeg praćenja mortaliteta, ovdje prikazani podaci ipak mogu poslužiti za okvirnu procjenu smrtnosti migranata te praćenje uzroka smrti, što s jedne strane daje određeni uvid u potrebe za pružanjem zdravstvene zaštite, kao i o razinama na kojima je bilo potrebno pružiti zdravstvenu zaštitu, a koje nadilaze okvir pružanja hitne medicinske pomoći.

Tablica 6 Mortalitetna statistika (Izvor: HZJZ)

Naziv	Šifra MKB-10	Godina				
		2017.	2018.	2019.	2020.	Ukupno
Novotvorine	C00-D48				1	1
Endokrine bolesti, bolesti prehrane i bolesti metabolizma	E00-E90				1	1
Duševni poremećaji i poremećaji ponašanja	F00-F99				2	2
Bolesti živčanog sustava	G00-G99	1			1	2
Bolesti cirkulacijskog sustava	I00-I99		2	3	2	7
Bolesti dišnog sustava	J00-J99				1	1
Simptomi, znakovi i abnormalni klinički i laboratorijski nalazi nesvrstani drugamo	R00-R99	26	18	11	9	64
Ozljede, trovanja i neke druge posljedice vanjskih uzroka	S00-T98	10		3	7	20
Šifre za posebnu namjenu (COVID19)*	U00-U85				1	1
Ukupno		37	20	17	25	99

* Podaci o nezakonitim migrantima za koje je utvrđeno da su pri samom nezakonitom ulasku u RH bili COVID pozitivni: od lipnja 2021. godine do svibnja 2022. godine policija je postupala prema 66 migranata koji su bili COVID pozitivni

5. PREPORUKE

U nastavku su navedene preporuke Mehanizma za koje se temeljem nalaza Mehanizma unutar 12 mjeseci (6+6 mjeseci) djelovanja može osnovano pretpostaviti da bi se njihovim prihvaćanjem te implementacijom znatno smanjio rizik od nezakonitih postupanja djelatnika policije u području neregularnih migracija i međunarodne zaštite. Pored toga bi se prihvaćanjem i implementacijom preporuka nedvojbeno podigla kvaliteta rada MUP-a u ovom izazovnom sektoru. Konačno, žurnom implementacijom navedenih preporuka, Mehanizmu bi se omogućilo da u narednih godinu dana izvrši procjenu učinkovitosti implementiranih mjera s ciljem korekcija postojećih, ali i utvrđivanja novih mjera. Neovisno o trenutku i opsegu implementiranja konkretnih mjera temeljem nastavno navedenih preporuka, nužno je već pri osmišljavanju i prije same implementacije pojedinih mjera dizajnirati odgovarajuće evaluacijske instrumente i postupke.

U nastavku se nalaze preporuke podijeljene u dvije zasebne cjeline.

U prvoj cjelini nalazi se 14 preporuka (1.-14.) navedenih u 1. polugodišnjem izvješću (1. Cjelina). Navedene preporuke rezultat su rada Mehanizma od 8. lipnja do 31. prosinca 2021. godine te provedenih 8 promatranja. Na navedene preporuke MUP je, temeljem Akcijskog plana (Prilog 6.), dao svoje očitovanje. MUP se u stupcu Akcijskog plana pod nazivom „Aktivnosti za provedbu preporuka“ i „Ispunjenost preporuke“ očitovao na svih 14 preporuka.

Nakon provedenih daljnjih 12 promatranja u razdoblju od 1. siječnja do 8. lipnja 2022. godine, Mehanizam je dopunio preporuke iz 1. polugodišnjeg izvješća te izradio novih 15 preporuka (2. Cjelina). Na te se preporuke očekuje očitovanje u novom/dopunjenom Akcijskom planu.

1. CJELINA

- 1) Unaprijediti način utvrđivanja identiteta neregularnih migranata**, kako tražitelja azila/međunarodne zaštite, tako i onih koji ne traže azil/međunarodnu zaštitu, npr. korištenjem modernih softverskih alata za prepoznavanje lica (engl. *face recognition*) koji se mogu aplicirati pametnim telefonima. U perspektivi pokrenuti inicijativu za formiranje EU baze biometrijskih podataka u području neregularnih migracija. Iako navedeno ne rješava izazove utvrđivanja pravog identiteta neregularnih migranata bez valjanih dokumenata, navedeno bi omogućilo da se jednom tako registrirana osoba "veže" uz isti identitet tijekom čitavog migracijskog puta.

Aktivnosti za provedbu preporuka:

Standardizirani način utvrđivanja identiteta migranata identičan je u svim državama članicama EU (uvid u isprave, fotografiranje, uzimanje otisaka prstiju i provjera putem veleposlanstva). Osnovna EU biometrijska baza podataka o migrantima je EURODAC. Međutim, EURODAC ne služi za utvrđivanje identiteta s državljanstvom, nego za utvrđivanje koja je država članica nadležna za rješavanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

MUP posjeduje nacionalni informacijski sustav za utvrđivanje identiteta na temelju biometrijskih podataka, ali taj se sustav ne može iz tehničkih razloga koristiti za poslove s migrantima. Razmjena podataka iz navedenog sustava s drugim državama može se koristiti pod pretpostavkom da je takav sustav uspostavljen u drugoj državi s kojom se podaci razmjenjuju

te da postoji zaključen sporazum ili neka druga vrsta akta kojim se uređuje ova vrsta razmjene podataka. U slučaju državljana trećih zemalja, npr. Afganistana, Sirije, Iraka, Irana, Pakistana i dr., nije poznato imaju li uspostavljene takve baze podataka da bi se podaci iz istih mogli razmjenjivati s RH. Također, pitanje je tehničkog rješenja uspostave takvog sustava na mobilnim telefonima policijskih službenika, ali i zaštite osobnih podataka osoba. U MUP-u je formirana Radna skupina za elektroničke baze s biometrijskim podacima. Cilj radne skupine je povezivanje svih baza biometrijskih podataka u RH, a radi provedbe Zakona o obradi biometrijskih podataka (NN 127/2019) i Pravilnika o obradi biometrijskih podataka (NN 122/2020). Stvaranjem tehničkih pretpostavki za provedbu ovih propisa, a to je kreiranje jedinstvene nacionalne baze s biometrijskim podacima, omogućilo bi se utvrđivanje identiteta i zaštita fizičkih osoba od zlorabe njihovih osobnih podataka.

Detaljno ćemo predočiti predstavnicima Mehanizma kako je postavljen sustav i poduzeti moguće poboljšanja sukladno zaključcima.

Ispunjenost preporuke:

U suradnji s EU-om pokrenut je postupak za priključenje RH na aplikaciju Readmission Case Management System (RCMS) Pakistan. Pomoću ove aplikacije, koja će biti instalirana u Prihvatnom centru za strance Ježevu, postupak utvrđivanja identiteta državljana Pakistana moći će se provoditi elektronski. RCMS trenutno koristi 8 država članica. RCMS sustav će u Ježevu instalirati delegacija Pakistana u srpnju 2022. godine.

Pored toga, RH je na raspolaganju mreža časnika za vezu (European Liaison Officers Network – EURLO) koji su smješteni u velikom broju država podrijetla migranata (Afganistan, Bangladeš, Indija, Kongo, Egipat, Etiopija, Gambija, Gana, Obala Bjelokosti, Gvineja, Kenija, Somalija, Nigerija, Uzbekistan, Tadžikistan, Kirgistan, Vijetnam).

Aktivnosti za uspostavu elektroničke baze s biometrijskim podacima (nacionalni NABIS) su u tijeku.

Planirano je da će se dana 27. 4. 2022. godine u Zagrebu u okviru projekta EMAS održati radionica o rezultatima Nezavisnog mehanizma nadzora, na kojoj će sudjelovati predstavnici Mehanizma, predstavnici policijskih uprava na vanjskoj granici te predstavnici Uprave za granicu. Na radionici će se predstavnike Mehanizma upoznati sa sustavom utvrđivanja identiteta migranata. Navedena radionica je održana 5. 5. 2022. godine u hotelu Diplomat u Zagrebu.

Neutvrđeni broj stranaca koji izraze namjeru za međunarodnu zaštitu u policijskim postajama ne javi se u Prihvatilište za tražitelje međunarodne zaštite u roku koji je naveden u potvrdi o izraženoj namjeri koju im izdaje policijska postaja. U cilju uspostave nadzora javljanja u Prihvatilište izvršit će se nadogradnja aplikacije u Informacijskom sustavu MUP-a, koja će omogućiti da policijske postaje pošalju najavu Prihvatilištu te Prihvatilište pošalje povratnu obavijest policijskoj postaji o javljanju u policijsku postaju. Također, izvršit će se ažuriranje dokumenta standardnih operativnih procedura o postupanju u vezi tražitelja međunarodne zaštite, u kojem će se dodatno urediti dostavljanje obavijesti o javljanju u Prihvatilište.

- 2) **Poboljšati suradnju policijskih graničnih postaja vezano za migrante u neregularnom prelasku.** Naime, ne izraze li namjeru za pokretanjem postupka traženja azila/međunarodne zaštite u RH, te osobe dobivaju „u ruke“ rješenje po okončanju upravnog postupka o samostalnom napuštanju područja RH u roku 7 dana, umjesto da budu, u dogovoru s policijom BiH odmah službeno predani (kao što je slučaj zatekne li ih policija nakon isteka roka u RH). Pritom se njihovi otisci prstiju uzimaju, no navodno se ne unose u sustav EURODAC, pa već sljedeći put

mogu pokušati istu radnju na području druge PGP, budući da je i razmjena informacija između različitih PGP-ova u tom smislu nedovoljna.

Aktivnosti za provedbu preporuka:

Sve postaje granične policije međusobno razmjenjuju podatke o migrantima koji su zatečeni na njihovom području. Migrantima kojima se donosi rješenje o povratku s rokom za dragovoljni odlazak uzimaju se otisci prstiju koji se unose u EURODAC. Svi otisci prstiju koji su uzeti live skenerom automatski se prenose u EURODAC bazu.

Sukladno Direktivi o povratku 2008/115 nezakonitim migrantima prvo treba odrediti rok za dragovoljni odlazak iz Europskog gospodarskog prostora (dalje u tekstu: EGP) od 7 do 30 dana, a tek nakon toga ih se može prisilno udaljiti ako u roku ne napuste EGP. Rješenje o povratku je centralni institut Direktive o povratku. Sve države članice morale su ga ugraditi u svoje nacionalno zakonodavstvo i moraju ga izdavati migrantima kao najblažu mjeru zbog nezakonitog boravka. Zbog toga, izdavanje rješenja o povratku je potpuno zakonito.

Nadležna tijela BiH u pravilu ne žele prihvatiti migrante koji su iz BiH nezakonito ušli u RH, osim ako se kao dokaz priloži potvrda o izraženoj namjeri za međunarodnu zaštitu u BiH, koju migranti u pravilu odbacuju i uništavaju.

Ravnateljstvo policije će dostaviti obavijest policijske uprave i policijske uprave na migracijskoj ruti kroz RH, kojim će ih podsjetiti na potrebu bolje suradnje u vezi utvrđivanja identiteta migranata prema kojima je prethodno postupala druga policijska postaja i policijska uprava, odnosno migranata koji su tražitelji međunarodne zaštite i stranci s radnom dozvolom ili drugim odobrenjem za boravak.

Ispunjenost preporuke:

Strance nije moguće odmah vratiti, jer postoje ozbiljni problemi u vezi readmisijskog vraćanja u BiH i Srbiju stranaca koji nisu njihovi državljani.

Budući da RH ima zajedničku granicu s BiH, koja je vanjska granica EU-a i preko koje u RH ulazi najveći broj nezakonitih migranata, provedba readmisije navedenih stranaca je od velike važnosti. U 2020. godini u RH je evidentirano oko 29.000 postupanja zbog nezakonitog ulaska, a u BiH je readmisijski vraćeno samo 290 osoba. U 2021. godini je evidentirano 17.000 postupanja zbog nezakonitog ulaska, a u BiH je readmisijski vraćeno samo 380 osoba.

S obzirom na navedeno, broj realiziranih vraćanja u BiH nije zadovoljavajući. Razlog tome je da BiH kao dokaze nezakonitog prelaska granice ne priznaje zapisnike i bilješke koji sadrže izjave stranaca i službenih osoba, već kao dokaz zahtijeva isključivo dokumente izdane od tijela BiH (npr. potvrde o izraženoj namjeri za azil u BiH, ulazni štambilj, iskaznice tražitelja azila, evidencije prelaska državne granice) što je vrlo teško prikupiti, jer migranti uništavaju i odbacuju takve dokaze kako bi otežali i onemogućili vraćanje u BiH.

Porastao je broj odbijanja zahtjeva za readmisiju u skraćenom postupku iako su postojali nesporni dokazi da su migranti prije nezakonitog prelaska granice i zatjecanja u RH boravili u BiH (potvrde o izraženoj namjeri za azil, granični numerator ulaska u BiH, snimke nadzornih kamera, snimke termovizijskih kamera i dr.) ili su bili zatečeni neposredno nakon nezakonitog prelaska granice od strane mješovitih hrvatskih i bosanskohercegovačkih policijskih ophodnji.

BiH u skraćenom postupku readmisije ne poštuje rokove za prihvata (24 sata od zaprimanja zahtjeva za vraćanje), nego obavještavaju RH da će osobe prihvatiti za nekoliko dana, pa se migrante mora smjestiti u prihvatne centre za strance, što predstavlja rizik za mogućnost vraćanja.

O ovim problemima RH je obavijestila Europsku komisiju te je problem iznijela i na posljednjem sastanku Odbora za zajedničku readmisiju između EU i BiH (JRC - Joint readmission committee)

koji je održan 6. 12. 2021. godine, te se očekuje da će Europska komisija poduzeti aktivnosti za rješavanje problema.

Srbija već dulje vrijeme ne poštuje bilateralni readmisijski sporazum jer u skraćenom postupku ne prihvaća strance iz migracijskog vala, o čemu je RH obavijestila Europsku komisiju.

U odgovoru Srbije prema EK je navedeno da Srbija nije prihvaćala migrante u skraćenom postupku jer isti u RH nisu ušli iz Srbije nego iz druge zemlje, pri čemu se očito misli na BiH. Nakon toga, RH je poslala odgovor EK u kojem je navedeno da je provjerom dokumentacije koja se dostavlja Srbiji uz zahtjev za vraćanje u skraćenom postupku, utvrđeno da ni u jednom slučaju u dokumentaciji nije bilo navedeno ili bi iz nje moglo proizlaziti da su osobe koje se vraća u Srbiju ušle s teritorija BiH.

Zbog navedenih problema u provedbi bilateralnog readmisijskog sporazuma, RH je od Srbije zatražila da se započne primjenjivati EU readmisijski sporazum sa Srbijom, bez sklapanja provedbenog protokola, a što je predloženo od strane EK. Naime, na 8. sastanku JRC EK je sugerirala da se ubuduće primjenjuje ubrzani postupak sukladno sporazumu između EU i Srbije, koji detaljno uređuje postupak i dokazna sredstva, pa sklapanje provedbenog protokola nije preduvjet za primjenu sporazuma. Predložila je da RH i Srbija jedna drugu obavijeste o tijelima koja će biti nadležna za provedbu sporazuma, što je RH učinila i očekuje odgovor Srbije.

MUP će nastaviti aktivnosti u vezi poboljšanja readmisije s BiH i Srbijom.

Dana 1. 4. 2022. godine Ravnateljstvo policije je poslalo dopis svim PU u kojem se ukazuje na potrebu bolje suradnje PGP u vezi identifikacije nezakonitih migranata koji su već prethodno procesuirani od strane druge PU odnosno PP, kao i identifikacije migranata prema kojima je prethodno postupala druga policijska postaja i policijska uprava, odnosno migranata koji su tražitelji međunarodne zaštite te stranaca s radnom dozvolom ili drugim odobrenjem boravka. U dopisu se navodi da je u cilju podizanja operativnosti potrebno na dnevnoj razini intenzivirati suradnju u cilju prijenosa informacija, posebice ustrojstvenih jedinica koje teritorijalno međusobno graniče, s policijskim službenicima OA Koridora te sa stožerima.

- 3) Provoditi registraciju svih osoba koje neregularno uđu na državni prostor RH.** Problem nastaje i pri provedbi rješenja o napuštanju EGP-a osoba koje nisu zatražile međunarodnu zaštitu/azil. Tim osobama se prethodno ne uzimaju otisci prstiju za unos u EURODAC, već se samo fotografiraju. Kako u načelu nemaju nikakve dokumente, takve osobe je nemoguće identificirati pri ponovnom pokušaju nezakonitog ulaska u RH, a među njima se mogu nalaziti i „agenti“ (krijumčari i/ili trgovci ljudima) koji na taj način izviđaju teren. Preporuka je ispitati mogućnost uzimanja otisaka prstiju u PGP-ovima (a ne u prihvatnim centrima) svih osoba koje pokušavaju nezakonito ući u RH, bez obzira jesu li zatražile međunarodnu zaštitu/azil ili ne.

Aktivnosti za provedbu preporuka:

Sukladno Uredbi o EURODAC-u, otisci prstiju obvezno se uzimaju od migranata koji su izrazili namjeru za međunarodnu zaštitu (kategorija 1) i od migranata koji su zatečeni na vanjskoj granici EU prilikom ili neposredno nakon nezakonitog ulaska te ih se nakon donošenja rješenja o povratku upućuje da dragovoljno napuste EGP (kategorija 2).

Od migranata zatečenih u dubini državnog teritorija ne smiju se uzimati otisci prstiju za EURODAC, osim u sljedećim slučajevima (kategorija 3): migrant nezakonito boravi, ne želi međunarodnu zaštitu u RH i izjavio je da je tražitelj međunarodne zaštite u drugoj državi članici, ali ne želi reći u kojoj, ili se protivi prisilnom udaljenju tvrdeći da je u opasnosti, ili se protivi prisilnom udaljenju jer ne surađuje prilikom utvrđivanja identiteta.

U lipnju 2017. godine EK je pokrenula postupak protiv RH zbog povrede prava EU, jer RH nije sukladno članku 14. Uredbe o EUODAC-u sustavno uzimala i slala u EUODAC podatke o otiscima prstiju kategorije 2. U postupku koji se provodio, RH je dokazala da je pravilno protumačila da se članak 14. Uredbe o EUODAC-u odnosi samo na migrante koji su zatečeni na vanjskoj granici EU, a ne i na migrante zatečene u dubini državnog teritorija. U srpnju 2021. godine EK je zatvorila ovaj predmet.

Nova Uredba o EUODAC-u koja se nalazi u prilogu Pakta o migracijama i azilu, predviđa uzimanje otisaka od svih državljana trećih zemalja koji su zatečeni u vezi s nezakonitim ulaskom preko vanjske granice EU. Kada navedena uredba bude usvojena u EU, RH će moći uzimati otiske prstiju za EUODAC od svih migranata.

Ispunjenost preporuke:

Postoji problem zloporabe bezviznog sustava u BiH i Srbiji, zbog čega migranti masovno nezakonito ulaze u RH. Navedeno se prvenstveno odnosi na državljane Kube i Indije, ali i Iraka i nekih drugih država. Takvi stranci ulaze u susjedne države kao turisti te odmah pokušavaju nezakonito ući u RH preko vanjske granice EU. Zbog nesuradnje tijela susjednih država nije moguće preko avio-kompanija prikupiti informacije i dokaze o zakonitom ulasku u susjedne države koji dokazi su potrebni za učinkovito vraćanje u te države. U vezi navedenog, uspostaviti će se sustav temeljitog praćenja navedenih stranaca radi obavješćivanja Europske komisije kako bi se izvršio pritisak na tijela susjednih država radi suradnje u postupku prikupljanja informacija o dolascima.

MUP preporuku smatra izvršenom.

- 4) **Poboljšati međunarodnu pravnu pomoć kao i policijsku suradnju** s državama s kojima je to moguće i koje se nalaze na ruti neregularnih migracija, a posebno sa susjednim državama iz kojih migranti prelaze u RH (iz BiH) te koristiti diplomatsko-konzularnu mrežu i druge dostupne izvore informacija u pribavljanju podataka o identitetu osoba zatečenih u neregularnom prelasku bez da se dovode u pitanje zaštićena ljudska prava i privatnost tih osoba.

Aktivnosti za provedbu preporuka:

U cilju zaštite osobnih podataka u članku 227. Zakona o strancima propisano je da se osobne podatke nezakonitog migranta može dostaviti državi u koju ga treba prisilno udaljiti ili na drugi način vratiti te državi kroz koju treba tranzitirati tijekom prisilnog udaljenja i vraćanja. Prema tome, MUP smije dostaviti osobne podatke susjednoj državi samo ako se migranta vraća u tu državu. MUP razmjenjuje podatke o migrantima sa susjednim zemljama putem kontaktnih točki. Navedene kontaktne točke uspostavljene su razmjenu podataka s BiH (Nova Sela-Bljača), Srbijom i Mađarskom (Bajakovo-Batrovci), Mađarskom (Mohač) i Slovenijom, Mađarskom i Austrijom (Dolga Vas).

Ispunjenost preporuke:

Planirano je da će se dana 27. 4. 2022. godine u Zagrebu u okviru projekta EMAS održati radionica o rezultatima Nezavisnog mehanizma nadzora, na kojoj će sudjelovati predstavnici Mehanizma, predstavnici policijskih uprava na vanjskoj granici te predstavnici Uprave za granicu. Na radionici će se predstavnike Mehanizma upoznati sa sustavom međunarodne suradnje u vezi nezakonitih migracija.

Navedena radionica održana je 5. 5. 2022. godine u hotelu Diplomat u Zagrebu.

- 5) **Posvetiti osobitu pozornost u postupku različitim međunarodnopravnim obvezama vezanima za status osoba kao izbjeglica ili migranata.** U pogledu prve kategorije, obveza na *non-refoulement* je (uz rijetke iznimke predviđene međunarodnim pravom), neupitna i dijelom je općeg običajnog međunarodnog prava, dok međunarodno migracijsko pravo takvu obvezu ne sadrži. Obveza je države ne primjenjivati nedopuštena odvracanja bez obzira radi li se o izbjeglicama ili migrantima.

Aktivnosti za provedbu preporuka:

Sukladno članku 13. Zakonika o schengenskim granicama, odvracanje se odnosi na migrante koji pokušavaju nezakonito ući preko vanjske granice EU, ali još nisu ušli u RH. S druge strane, prema nezakonitim migrantima koji nezakonito borave u RH primjenjuju se mjere povratka.

Iako se prilikom odvracanja na granici ne utvrđuje identitet migranata koji pokušavaju nezakonito ući, jer to nije moguće, policijski službenici uvijek metodom profilacije pokušavaju prepoznati migrante koji su izbjeglice i ranjive osobe te im pružiti pomoć i zaštitu.

FRA je izradila smjernice za graničnu policiju, koje su prevedene na sve jezike EU i tiskane u džepnom formatu, a dostupne su i u elektroničkom obliku. Navedene smjernice sadrže na sažet i jasan način preporuke za postupanje granične policije prema migrantima, između ostalog i razlikovanje dopuštenih od nedopuštenih postupanja. Ove smjernice će se distribuirati svim policijskim upravama i policijskim postajama s uputom da se njihov sadržaj uključi u redovitu obuku granične policije.

Ispunjenost preporuke:

Dana 1. 4. 2022. godine Ravnateljstvo policije je poslalo dopis svim PU u kojem se dostavlja priručnik FRA pod nazivom „Granične kontrole i temeljna prava na vanjskim kopnenim granicama“.

Priručnik je namijenjen policijskim službenicima granične policije za zaštitu vanjske kopnene granice EU na operativnoj razini, a svrha priručnika je da se policijskim službenicima pomogne u svakodnevnom radu prilikom primjene mjera za zaštitu temeljnih prava iz Zakonika o schengenskim granicama.

Priručnik je svim policijskim službenicima dostupan i putem aplikacije Nacionalnog informacijskog sustava za upravljanje državnom granicom.

U dopisu je navedeno da se priručnik podijeli svim policijskim službenicima koji obavljaju poslove zaštite vanjske kopnene granice, a njegov sadržaj je potrebno uključiti u redovite obuke granične policije. MUP je od FRA naručio 6.000 komada džepnog izdanja navedenog priručnika, kako bi ga policijski službenici koji obavljaju poslove zaštite državne granice mogli imati stalno kod sebe.

U studenom 2021. godine se započelo s provođenjem obuke za sve policijske službenike interventne policije na temu zaštite temeljnih prava prilikom obavljanja poslova zaštite državne granice. Obuke se provode u svim policijskim upravama, a do sada je obučena polovica interventne policije. Također, izradit će se poseban kurikulum za obuku interventne policije u obavljanju poslova zaštite državne granice. Na ovaj način potpuno bi se otklonio nedostatak nedovoljne obuke interventne policije na zaštiti državne granice, a istovremeno bi se iskoristile njihove prednosti u odnosu na graničnu policiju zbog bolje fizičke pripremljenosti, organizacije i opremljenosti u obavljanju poslova zaštite granice u posebnim uvjetima. Također, korištenje interventne policije kao ispomoć u obavljanju poslova zaštite državne granice omogućuje veću fleksibilnost u pokrivanju državne granice.

- 6) **Evidentirati GPS koordinate kretanja policijskih ophodnji zelene granice.** Predlaže se da GPS koordinate postanu sastavni dio izvještaja kojeg ophodnje granične policije podnose nakon obavljenog nadzora granice. Evidentiranje GPS podataka treba urediti na način da se automatski generira *tracking*, a ne da se stvara dodatno administrativno opterećenje za policijske djelatnike. Navedeno s jedne strane omogućuje naknadnu osobnu identifikaciju svih policijskih djelatnika ukoliko bi neregularni migranti prijavili nepravilno/nezakonito postupanje, dok bi mjera istovremeno imala i preventivni učinak imajući u vidu svijest policijskih djelatnika da ih se može naknadno osobno identificirati – kako u smislu ekskulpirajuće neprisutnosti, tako i u smislu potencijalno inkriminirajuće prisutnosti na mjestu događaja.

Aktivnosti za provedbu preporuka:

Policajska vozila te komunikacijske radio stanice opremljene su GPS uređajima. Podaci o položaju ophodnji vidljivi su u okviru Lokalnog koordinacijskog centra (LCC), Regionalnog koordinacijskog centra (RCC) te Nacionalnog koordinacijskog centra (NCC). Isto tako, policijski službenici prilikom preuzimanja službe dobivaju radne naloge u kojima se navode zaduženja i područje na kojem se zaduženja obavljaju. Uspostava LCC-a, RCC-a te NCC-a bila je jedna od preporuka u procesu schengenskih evaluacija te je ispunjenost iste potvrđena od strane Europske komisije.

Ispunjenost preporuke:

MUP preporuku smatra izvršenom.

- 7) **Izraditi i distribuirati interni pisani naputak** kojim se policijskim djelatnicima nalaže da u poslovima zaštite državne granice i području neregularnih migracija moraju postupati po pisanim nputcima, dok usmene nputke koji od istih odstupaju ili im proturječe nisu dužni provoditi, već su dužni o istima bez odgode pisanim putem obavijestiti Ravnateljstvo policije i Mehanizam. Time se s jedne strane sprječava nepravilno/nezakonito postupanje djelatnika policije po nepravilnim/nezakonitim usmenim nputcima/nalozima dok se s druge strane sprječava rukovodeće policijske službenike da takve nputke/naloge izdaju. Time se ujedno jasno definira procedura i kontakt za prijavljivanje kršenja takvog internog pisanog nputka MUP-a, što jamči pravovremeni interni i eksterni (Mehanizam) nadzor.

Aktivnosti za provedbu preporuka:

Člankom 4. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima propisano je da policijski službenici moraju odbiti izvršiti nalog ili zapovijed za koje je očito da se njihovim izvršenjem čini kazneno djelo te da o odbijanju naloga ili zapovijedi moraju odmah izvijestiti višeg nadređenog, višeg državnog odvjetnika, predsjednika suda ili čelnika drugog nadležnog tijela i svi policijski službenici su upoznati s ovom obvezom.

Ravnateljstvo policije je od 2018. godine poslalo više uputa svim policijskim upravama i policijskim postajama, u kojima su upozoreni da se nezakonita i prekomjerna uporaba sile policijskih službenika i nezakonito oduzimanje imovine od migranata neće tolerirati, da se u svakom eventualnom slučaju uporabe sredstava prisile provodi potpuna propisana procedura utvrđivanja opravdanosti uporabe, a u svim slučajevima pritužbi na nezakonito oduzimanje imovine treba provoditi odgovarajući postupak utvrđivanja i procesuiranja eventualnih počinitelja.

Tijekom 2020. i 2021. godine u svakom dopisu koji se dostavlja policijskim upravama svakih deset dana u kojima se nalaže razrez ispomoći, izričito se nalaže striktna kontrola nad

postupanjem koje mora biti u skladu s najvišim standardima poštivanja ljudskih prava. Policijski službenici koji postupaju po ovoj problematici educiraju se o postupanju u skladu s najvišim standardima zaštite ljudskih prava, a kurikulum je usklađen i odobren od strane FRONTEX-a. Održano je i na desetke sastanaka s rukovoditeljima u policijskim upravama i policijskim postajama tijekom kojih su istaknute zapovijedi i upute prema kojima se prema migrantima treba postupati krajnje obzirivo i uz poštovanje ljudskog dostojanstva, a osobito prema djeci, ženama, starijim osobama i drugim ranjivim skupinama te da je zabranjena nerazmjerna, neprimjerena i nezakonita uporaba sile.

Dana 2. 12. 2021. godine Ravnateljstvo policije je policijskim upravama i policijskim postajama poslalo uputu o provedbi preporuka CPT odbora (Europskog odbora za sprječavanje mučenja i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja), koje se odnose na mandat CPT odbora u dijelu koji se odnosi na postupanje prema strancima.

U tijeku je dodatna obuka iz područja temeljnih prava, za policijske službenike interventne i granične policije u vezi obavljanja poslova zaštite državne granice. U navedenu obuku su uključena pitanja razlikovanja dopuštenih (odvratanje) od nedopuštenih postupanja na granici (kolektivno protjerivanje, pushback).

Ispunjenost preporuke:

Dana 14. 4. 2022. godine u Zagrebu će se u okviru projekta EMAS, a u organizaciji Hrvatskog pravnog centra održati radionica za 20 policijskih službenika granične policije - multiplikatora u području prava na pristup sustavu međunarodne zaštite. Jedna od tema radionice je i kaznena, prekršajna i disciplinska odgovornost policijskih službenika. Radionica je održana sukladno planu.

Dana 21. 4. 2022. godine u Zagrebu će se u okviru projekta EMAS održati radionica o podizanju svijesti višeg rukovodstva policije, na kojoj će sudjelovati i predstavnici nevladinih organizacija. Na radionici će se sudionike upoznati s pravom na pristup sustavu međunarodne zaštite i odgovornostima policijskih službenika. Radionica je održana sukladno planu.

Dana 11. i 12. 5. 2022. godine u Karlovcu u okviru projekta EMAS održana je obuka za multiplikatore u području identifikacije i zadovoljavanja potreba ranjivih skupina migranata u RH. Obuku je proveo IOM.

Dana 31. 3. i 1. 4. 2022. godine u Crikvenici u okviru projekta EMAS održana je obuka za multiplikatore na temu razumijevanja kulturoloških razlika, ranjivih skupina migranata, prevencije profesionalnog stresa i sagorijevanja i pružanja prve pomoći. Obuku je proveo Hrvatski Crveni križ.

Dana 6. 4. 2022. godine u Smještajno-obučnom centru granične policije u Spačvi, održana je obuka za policijske službenike granične policije na temu temeljnih ljudskih prava i primjene policijskih ovlasti u kontekstu migracija. Obuku je proveo Međunarodni odbor Crvenog križa (ICRC).

MUP preporuku smatra izvršenom.

- 8) **Unaprijediti sustav praćenja predmeta/spisa** s ciljem objedinjavanja svih informacija na jednom mjestu i objediniti spise o tražiteljima azila/međunarodne zaštite Sektora za strance i granične policije.

Aktivnosti za provedbu preporuka:

Preporuka je implementirana, jer je SOP-ovima u vezi s tražiteljima azila već predviđeno da se spisi o zaprimanju namjere za azil dostave Službi za međunarodnu zaštitu MUP-a, tako da se objedinjeni spisi nalaze kod Službe za međunarodnu zaštitu. S druge strane, Služba za međunarodnu zaštitu ne smije svoje spise dostaviti nikome, jer je člankom 19. stavkom 5.

Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti propisano da podaci prikupljeni tijekom postupka odobrenja međunarodne zaštite, a osobito činjenica da je zahtjev podnesen, predstavljaju službeno neobjavljene podatke te se ne smiju dostaviti tijelima koja ne sudjeluju u postupku. Podaci o migrantima pohranjeni su u predmetima policijskih postaja, policijskih uprava i službi Ministarstva, kao i u evidencijama Informacijskog sustava MUP-a. Također, podaci o postupanju prema migrantima granične policije i službi za postupanje prema tražiteljima međunarodne zaštite (Služba za međunarodnu zaštitu i Služba za prihvata i smještaj tražitelja međunarodne zaštite) pohranjeni su u istoj evidenciji IS MUP-a i dostupni su ovlaštenim službenicima navedenih ustrojstvenih jedinica. Imajući u vidu navedeno, Ministarstvo će poduzeti aktivnosti u cilju potpunog i točnog unosa podataka o postupanjima iz nadležnosti granične policije i službi za postupanje prema tražiteljima međunarodne zaštite. Detaljno ćemo predočiti predstavnicima Mehanizma kako je postavljen sustav i poduzeti moguća poboljšanja sukladno zaključcima.

Ispunjenost preporuke:

Preporuka je implementirana.

Planirano je da će se dana 27. 4. 2022. godine u Zagrebu u okviru projekta EMAS održati radionica o rezultatima Nezavisnog mehanizma nadzora, na kojoj će sudjelovati predstavnici Mehanizma, predstavnici policijskih uprava na vanjskoj granici te predstavnici Uprave za granicu. Na radionici će se predstavnike Mehanizma upoznati s načinom vođenja predmeta o postupanju prema migrantima.

Navedena radionica je održana 5. 5. 2022. godine u hotelu Diplomat u Zagrebu.

- 9) **Izraditi zbirku dobre prakse postupanja policijskih službenika** u sektoru neregularnih migracija. Mehanizam je obaviješten ili se prilikom terenskog obilaska upoznao sa slučajevima u kojima su pripadnici granične policije spašavali ili organizirali transport i medicinsku pomoć migrantima. Također, pozitivan je i primjer prijevoza migranata do prihvatnog centra neoznačenim policijskim „kombi-vozilima“, a dobra je praksa i stalna raspoloživost prevoditelja na gotovo sve jezike kojima se migranti služe. Kao primjer dobre prakse navodimo i odnos policijskih službenika u PGP Slavonski Brod prema ranjivim skupinama: ženama i djeci, te njihov prijevoz neoznačenim vozilima u Prihvatilište za tražitelje međunarodne zaštite u Zagrebu.

Aktivnosti za provedbu preporuka:

Budući da propisi (pravilnici) i nautci (SOP-ovi, protokoli) već sadrže pravila postupanja policije prema migrantima, svrsishodno bi bilo primjere dobre prakse ugraditi u već postojeće propise i nautke.

Propisi (pravilnici) i nautci (SOP-ovi, protokoli) koje primjenjuju policijski službenici u radu s migrantima sadrže brojna pravila na temelju kojih su se u praksi policijskih službenika ustalila postupanja koja bi se mogla smatrati dobrom praksom (npr. korištenje prevoditelja uživo i putem telefona, spašavanje i drugo pružanje pomoći migrantima, presumpcija maloljetnosti za osobu koja izjavljuje da je maloljetna).

Također, u postupanju prema migrantima ustalila se i dobra praksa koja ne bi bila utemeljena na važećim propisima i nautcima, ali se u okolnostima na vanjskoj granici pokazala kao najprimjerenija (npr. informiranje migranata i uzimanja izjava od migranata putem standardiziranih obrazaca tiskanih na stranim jezicima).

Dana 5. 1. 2022. godine Ravnateljstvo policije je policijskim upravama i policijskim postajama poslalo uputu o provedbi preporuka CPT odbora, u dijelu koji se odnosi na prijevoz migranata

policijskim vozilima (korištenje sigurnosne opreme, dozvoljeni broj osoba, osiguranje vode za piće, nevezivanje ruku). Ministarstvo će poduzeti aktivnosti u vezi tehničke realizacije preporuke.

Ispunjenost preporuke:

Dana 9. 3. 2022. godine RH je Europskoj komisiji poslala prijedlog projekta u okviru tematskog programa za azil, migracije i integraciju (AMIF). U okviru projekta bi se u roku od dvije godine nabavilo 58 vozila za prijevoz 16 migranata i 3 standardna autobusa za prijevoz 50 migranata. Također, obučilo bi se 9 policijskih službenika za vozače kategorije D i 234 policijska službenika za vozače kategorije D1.

Vrijednost projekta je 6.800.000,00 eura.

MUP preporuku smatra izvršenom.

- 10) Zatražiti/koristiti proračunska i/ili EU sredstva za ujednačavanje kvalitete smještajnih uvjeta u svim postajama granične policije** jer je tijekom promatranja utvrđeno da smještajni kapaciteti pojedinih postaja granične policije ne zadovoljavaju minimalne standarde.

Aktivnosti za provedbu preporuka:

U tijeku je izrada plana razvoja sposobnosti granične policije do 2027. godine, na temelju odluke FRONTEX-a, kojim se predviđa izgradnja odnosno povećanje te opremanje prostorija za zadržavanje migranata u svih 26 policijskih postaja na vanjskoj granici, i to PGP Beli Manastir, PGP Dalj, PGP Bajakovo, PGP Tovarnik, PGP Ilok, PP Vukovar, PGP Vrbanja, PGP Županja, PGP Vrpolje, PGP Slavonski Brod, PGP Stara Gradiška, PP Novska, PGP Hrvatska Kostajnica, PP Dvor, PP Gvozd, PGP Cetingrad, PGP Korenica, PGP Donji Lapac, PGP Gračac, PP Knin, PGP Trilj, PGP Imotski, PGP Vrgorac, PGP Metković, PP Ston, PGP Gruda.

Preporuka će se izvršavati putem projektnih prijedloga u narednom razdoblju kroz Višegodišnji financijski okvir (VFO).

Ispunjenost preporuke:

Dana 9. 3. 2022. godine RH je Europskoj komisiji poslala prijedlog projekta u okviru tematskog programa za azil, migracije i integraciju (AMIF). U okviru projekta bi se u roku od dvije godine nabavilo 300 stambenih kontejnera za smještaj 1.200 migranata. Kontejneri bi se postavili na području Bjeliša u blizini Slavanskog Broda, koje je MUP iznajmio od INA d.o.o.

Također, projektom bi se osigurali troškovi smještaja i skrbi za migrante te troškovi najma zemljišta.

Vrijednost projekta je 60.049.912,00 eura.

U tijeku je izrada projekta kojim bi se u PGP Cetingrad, između ostalog, izradile i opremile prostorije za kratkotrajno zadržavanje 49 migranata.

U okviru Višegodišnjeg financijskog okvira 2021-2027, odnosno Fonda za integrirano upravljanje granicama, Instrumenta za financijsku potporu u području upravljanja granicama i viza (BMVI) i Fonda za azil i migracije (AMIF), razmotrit će se potrebna nadogradnja u više policijskih postaja na granici u kojima već postoje prostorije za kratkotrajno zadržavanje migranata (Bajakovo, Slavonski Brod, Metković, Donji Srb, Dalj, Stara Gradiška i Vrgorac). Pored toga, razmotrit će se izgradnja odnosno nadogradnja prostorija za kratkotrajno zadržavanje migranata u svih 26 policijskih postaja na vanjskoj granici (PGP Beli Manastir, PGP Dalj, PGP Bajakovo, PGP Tovarnik, PGP Ilok, PP Vukovar, PGP Vrbanja, PGP Županja, PGP Vrpolje, PGP Slavonski Brod, PGP Stara Gradiška, PP Novska, PGP Hrvatska Kostajnica, PP Dvor, PP Gvozd, PGP Cetingrad, PGP Korenica, PGP Donji Lapac, PGP Gračac, PP Knin, PGP Trilj, PGP Imotski, PGP Vrgorac, PGP Metković, PP Ston, PGP Gruda), te objekata za alternativu detencije.

- 11) Izraditi priručnik s preciznim opisom standardnih operativnih procedura i jasnim razgraničenjem postupanja u zaštiti državne granice koja su dopuštena prema nacionalnom zakonodavstvu i međunarodnom te europskom pravu od nedopuštenih postupanja kojima se krše ljudska prava migranata i tražitelja međunarodne zaštite i osigurati da su sa sadržajem priručnika upoznati svi relevantni djelatnici MUP-a (temeljna policija, granična policija, interventna policija).²³

Aktivnosti za provedbu preporuka:

MUP je u proteklim godinama izradio veći broj dokumenata koji su distribuirani policijskim službenicima na nadležno postupanje. Konkretno, izrađeni su Standardni operativni postupci graničnih kontrola na graničnim prijelazima, Standardni operativni postupci u vezi s tražiteljima međunarodne zaštite, Protokol o postupanju prema djeci bez pratnje, Koncept zaštite kopnene granice RH, Standardni operativni postupci za zaštitu državne granice, Jedinstveni plan pojačanog nadzora vanjske kopnene granice RH u cilju suzbijanja nezakonitih migracija i dr. Svi relevantni dokumenti redovito se ažuriraju te dostavljaju svim policijskim službenicima ovisno o njihovoj liniji rada.

Pored toga, FRA je izradila smjernice za graničnu policiju, koje su prevedene na sve jezike EU i tiskane u džepnom formatu, a dostupne su i u elektroničkom obliku. Navedene smjernice sadrže na sažet i jasan način preporuke za postupanje granične policije prema migrantima, između ostalog i razjašnjenja dopuštenih od nedopuštenih postupanja. Ove smjernice će se distribuirati svim policijskim upravama i policijskim postajama s uputom da se njihov sadržaj uključi u redovitu obuku granične policije.

U tijeku je dodatna obuka iz područja temeljnih prava, za policijske službenike interventne i granične policije u vezi obavljanja poslova zaštite državne granice. U navedenu obuku su uključena pitanja razlikovanja dopuštenih (odvratanje) od nedopuštenih postupanja na granici (kolektivno protjerivanje odnosno pushback).

Ispunjenost preporuke:

Dana 1. 4. 2022. godine Ravnateljstvo policije je poslalo dopis svim PU u kojem se dostavlja priručnik FRA pod nazivom „Granične kontrole i temeljna prava na vanjskim kopnenim granicama“.

Priručnik je namijenjen policijskim službenicima granične policije za zaštitu vanjske kopnene granice EU na operativnoj razini, a svrha priručnika je da se policijskim službenicima pomogne u svakodnevnom radu prilikom primjene mjera za zaštitu temeljnih prava iz Zakonika o schengenskim granicama.

Priručnik je svim policijskim službenicima dostupan i putem aplikacije Nacionalnog informacijskog sustava za upravljanje državnom granicom.

U dopisu je navedeno da se priručnik podijeli svim policijskim službenicima koji obavljaju poslove zaštite vanjske kopnene granice, a njegov sadržaj je potrebno uključiti u redovite obuke granične policije. MUP je od FRA naručio 6.000 komada džepnog izdanja navedenog priručnika, kako bi ga policijski službenici koji obavljaju poslove zaštite državne granice mogli imati stalno kod sebe.

Dana 14. 4. 2022. godine u Zagrebu će se u okviru projekta EMAS, a u organizaciji Hrvatskog pravnog centra održati radionica za 20 policijskih službenika granične policije - multiplikatora u području prava na pristup sustavu međunarodne zaštite. Jedna od tema radionice je i kaznena, prekršajna i disciplinska odgovornost policijskih službenika. Radionica je održana sukladno planu.

- 12) **Unaprijediti izvor informacija za neregularne migrante** o npr. popisu graničnih prijelaza na kojima migranti mogu zatražiti azil u RH, napraviti web stranicu na svim jezicima s uputom kako u RH zatražiti azil, navesti kontakte, transparentno predstaviti uniforme granične policije i drugih jedinica koje obavljaju poslove zaštite granice (kako izgledaju, koje oznake imaju) te navesti kontakt za dojavu/prijavu u slučaju uočavanja osoba koje se kreću u (po)graničnom području u drugačijim uniformama.

Aktivnosti za provedbu preporuka:

Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (članak 33.) je propisano da se namjera za međunarodnu zaštitu može izjaviti na svim graničnim prijelazima, kao i u policijskoj postaji, policijskoj upravi, prihvatnom centru za strance te u prihvatilištu za tražitelje međunarodne zaštite.

Na portalu MUP-a objavljena je stranica s informacijama za tražitelje međunarodne zaštite <https://mup.gov.hr/pristup-informacijama-16/najcesca-pitanja-219/medjunarodna-zastita-287155/287155> Navedena stranica bi se mogla proširiti s dodatnim pitanjima i odgovorima u vezi traženja međunarodne zaštite, uključujući informacije o mjestima gdje se može izraziti namjera, kao i s izgledom odore policijskih službenika.

Sve policijske postaje i policijske uprave imaju dežurne službe za prijavu svih događaja, incidenata i nezakonitosti. Podaci za kontakt navedenih službi objavljeni su na portalu svih policijskih postaja i policijskih uprava, i to naziv, adresa, telefon, telefaks i e-mail.

Ispunjenost preporuke:

Preporuka je izvršena.

U okviru programa tematski AMIF (Fond za azil, migracije i integraciju) pripremit će se prijedlog projekta o provedbi kampanja informiranja i podizanja svijesti o rizicima nezakonite migracije u trećim državama tranzita na području jugoistoka Europe (BiH, Srbija, Makedonija, Crna Gora, Kosovo i Albanija). Projekt će se nominirati u srpnju 2022. godine.

Naime, na migracijskoj ruti kroz RH zabilježen je veliki broj slučajeva stradavanja migranata nesretnim slučajem i u međusobnim obračunima migranata, zbog čega je potrebno provesti kampanje u državama iz kojih dolaze u RH u kojima bi ih se upoznalo s rizicima na migracijskoj ruti kroz RH.

Tablica 7 Broj ozlijeđenih migranata uslijed nesretnog slučaja

Godina	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Broj ozlijeđenih migranata	0	0	4	11	21	12	78

Tablica 8 Broj smrtno stradalih migranata uslijed nesretnog slučaja

Godina	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Broj smrtno stradalih migranata	0	0	4	9	12	16	15

U sedam slučajeva uzrok smrti je utapanje, u četiri slučaja stradanje u prometnoj nezgodi, u jednom slučaju stradanje od mine, u jednom slučaju plućni edem, u jednom slučaju pothlađenost i nehranjenost te u jednom slučaju upala oba plućna krila. Tijekom 2022. godine (do 12.4.) evidentirali smo sedam smrtnih stradavanja migranata. U četiri slučaja uzrok smrti je utapanje, u jednom slučaju prometna nesreća, u jednom slučaju pothlađenost dok u jednom slučaju još nije provedena obdukcija te nije poznat uzrok smrti.

- 13) Usvojiti praksu da MUP u slučaju saznanja za nezakonitosti/incidente u postupanju policijskih djelatnika s neregularnim migrantima mora žurno izvijestiti Mehanizam o događaju i poduzetim te planiranim radnjama. Radi se o mjeri kojom bi MUP prema Mehanizmu pojačao i ubrzao dijalog te imao mogućnost u takvim situacijama maksimalno iskoristiti ekspertizu Mehanizma.

Aktivnosti za provedbu preporuka:

Preporuka prelazi okvire mandata Mehanizma predviđenog sporazumom, ali se u praksi postupa upravo na opisani način.

Od 22. 8. 2021. godine MUP redovito dostavlja Mehanizmu dojave o slučajevima postupanja prema migrantima na vanjskoj granici koja su u tijeku, kao prijedlog za promatranje postupanja od strane provoditelja. Ovim dojavama obuhvaćeni su i slučajevi s elementima incidenata (spašavanje života, pružanje pomoći, ranjive osobe, obitelji), ali i slučajevi kada postoje informacije o navodnim nezakonitim postupanjima (slučaj snimke objavljene na RTL televiziji o postupanju na području PGP Cetingrad).

MUP će i nadalje nastaviti dojavljivati Mehanizmu sve slučajeve kada postoje informacije o navodnom nezakonitom postupanju.

Ispunjenost preporuke:

Od 8. 6. 2021. do 2. 6. 2022. godine predstavnicima Mehanizma su dojavljena 94 slučaja postupanja policije prema grupama migranata na vanjskoj granici.

MUP preporuku smatra izvršenom.

- 14) U konzultacijama sa Savjetodavnim odborom i MUP-om analizirati očekivanja i potrebe relevantnih dionika u odnosu na zadaće Mehanizma koje jasno nadilaze njegove postojeće zadane zadaće (a time i ovlasti te ustroj i rad). Temeljem takve analize koja bi se provela u drugom stadiju rada kroz sljedećih 6 mjeseci, Mehanizam u suradnji s MUP-om može pripremiti prijedlog za proširenje Mehanizma, kako u pogledu zadaće i trajanja, tako i u pogledu normativnog okvira koji je za to nužan.

Aktivnosti za provedbu preporuka:

Preporuka se odnosi na aktivnosti koje bi trebali provoditi provoditelji Mehanizma, zajednički odnosno u okviru Koordinacijskog odbora.

Prilikom provedbe preporuke, provoditelji bi trebali imati u vidu da Mehanizam mora biti u skladu s Paktom o migracijama i azilu odnosno prijedlogom Uredbe o screeningu (Uredba o uvođenju provjera državljanina trećih zemalja na vanjskoj granici).

Ispunjenost preporuke:

Dana 9. 3. 2022. godine u prostorijama Uprave za granice (UZG) održan je sastanak s predstavnicima Mehanizma, na kojem se raspravljalo o dosadašnjim aktivnostima Mehanizma.

14.a. Nadopuna preporuke nakon provedenog cijelog razdoblja rada Mehanizma definiranog Sporazumom

Analiza i implementacija preporuka Savjetodavnog odbora dostavljenih Koordinacijskom odboru 15. lipnja 2022. godine u pisanom osvrtu na sadržaj 1. polugodišnjeg izvješća.

2. CJELINA

1. **Temeljem Članka 10. Sporazuma predviđena je mogućnost produljenja rada Mehanizma.** Isto smatramo potrebnim zbog praćenja i evaluacije implementacije Akcijskog plana i primjene preporuka iz Godišnjeg izvješća 2021/22. te zbog nastavka nadzora nad postupanjem policijskih službenika u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite.
2. **Predlaže se izmjena Članka 5. Sporazuma** u cilju što relevantnijeg promatranja postupanja policije na zelenoj granici. Neposrednim provoditeljima Mehanizma trebalo bi omogućiti nenajavljene posjete na granici RH s BiH, Republikom Crnom Gorom i Republikom Srbijom.
3. **Predlaže se izmjena Članka 7. Sporazuma** na način da se pod jasno definiranim protokolima članovima Mehanizma omogući određeni broj uvida u Informacijski sustav MUP-a vezano uz teme i aktivnosti definirane Sporazumom.
4. **Radionice Mehanizma i MUP-a**, na temu „Rasprava o rezultatima nadzornog mehanizma kao i aktivnostima granične kontrole“ potrebno je dodati u članak 5. Sporazuma kao redovne aktivnosti Mehanizma te za iste osigurati financijska sredstva za provedbu. Pokazalo se da je navedene radionice potrebno održati nakon objave polugodišnjeg i godišnjeg izvješća.
5. **Formirati bazu podataka svih otvorenih upravnih postupaka traženja azila** s biometrijskim podacima tražitelja azila, a u skladu s pravilima o zaštiti osobnih podataka. Navedene podatke razmjenjivati s policijama ostalih država članica EU-a u cilju onemogućavanja zlorabe sustava međunarodne zaštite u pojedinim državama članicama.
6. **Izvršiti analizu viznih režima BiH i Srbije** te navedene podatke usporediti sa statistikama nezakonitih migracija MUP-a. Na temelju rezultata analize inicirati diplomatsku aktivnost prema nadležnim tijelima BiH i Srbije kako bi se ukazalo na zlorabe viznog sustava tih zemalja od strane neregularnih migranata, ali i krijumčara te inicirale promjene istih.
7. **Razmotriti mogućnost formiranja baze podataka na razini EU-a o pravomoćno osuđenim osobama za krijumčarenje ljudi** (usp. hrvatsko kazneno zakonodavstvo, čl. 326. Kaznenog zakona) i trgovanje ljudima, (usp. hrvatsko kazneno zakonodavstvo, čl. 106. Kaznenog zakona) radi ujednačavanja i pooštavanja kaznene politike u državama članicama za posebno teške pojave oblike i za recidiviste.
8. **U cilju ranog prepoznavanja profesionalnog sagorijevanja (tzv. burn out) voditi evidenciju o negativnim iskustvima policajaca u radu s migrantima** u cilju prevencije neispravnog i/ili agresivnog postupanja policijskih službenika u radu s migrantima.
9. **Praksa nošenja kamera na službenim odijelima koje bilježe postupanje policijskih službenika**, koja već postoji u mnogim državama, doprinijela bi većoj transparentnosti u postupanju policijskih službenika, zaštitila bi sustav MUP-a od eventualnog samovoljnog nezakonitog postupanja bilo kojeg pojedinca te bi, u konačnici, lakše dovela do rasvjetljavanja svake pojedine pritužbe.
10. **Potrebna su daljnja, pojačana ulaganja u tehnološko unaprjeđenje sustava nadzora granice**, posebno u Nacionalni koordinacijski centar.
11. Mehanizam je promatranjima ustanovio da postoji **potreba za dodatnim vozilima** kako bi se zadovoljile potrebe prijevoza neregularnih migranata sa zelene granice u PGP/PP, ali i osoba koje su izrazile namjeru traženja međunarodne zaštite iz PGP/PP do prihvatnih centara za tražitelje međunarodne zaštite.
12. **Dopuna preporuke br 2. „Poboljšati suradnju policijskih graničnih postaja vezano uz migrante u neregularnom prelasku“** - problem kod izdavanja rješenja o povratu. Rješenje o povratu izdaje se migrantu zatečenom u nezakonitom boravku u RH koji nije zatražio azil u RH.

Navedeno rješenje se ne uvodi u evidenciju MUP-a. Isto nalaže migrantu da u narednih 7 dana napusti RH. Isto ne definira državu u koju se mora vratiti, niti se provodi nadzor nad izvršenjem te mjere. Nadogradnjom Informacijskog sustava MUP-a te doradama standardnih operativnih postupaka postići jači nadzor nad izvršenjem izrečene mjere rješenja o povratu.

13. Vezano uz, u javnosti, vrlo često korišten termin **pushback**, koji označava kolektivno nasilno i protuzakonito protjerivanje, u sklopu edukacija koje MUP provodi za pripadnike granične i interventne policije koji u obavljanju svojih zadaća dolaze u kontakt s migrantima, organizirati interaktivne radionice s temom *pushback-a*, uz stručno vođenje i dvosmjernu komunikaciju s isticanjem primjera iz prakse kako bi se jasno utvrdile razlike između nedopuštenih i dopuštenih postupanja.
14. **Medicinske preporuke za postupanja policije** u smislu učinkovite trijaže i unaprjeđenja zdravstvenog stanja migranata:
 - a) Izrada procedure postupanja i primjene Inicijalnog upitnika o zdravstvenom stanju zatečenih migranata i upute o primjeni tog Inicijalnog upitnika kojeg primjenjuje nemedicinsko osoblje tijekom prvog informativnog razgovora s migrantom;
 - b) Izrada preporuka o trijaži migranata u smislu identifikacije ugroženih skupina (djeca, starci, trudnice, bolesni i sl.);
 - c) Izrada preporuka o postupanju s migrantima koji su svrstani u ugroženu skupinu:
 - I. Zdravstveni problemi – pregled i obrada u najbližoj jedinici hitne medicinske pomoći (HMS)
 - II. Obzirom da MUP vodi precizne evidencije o neregularnim migracijama (mjesto ulaska neregularnih migranata, nacionalnost, dob i spol), preporučamo da se uvedu i zasebne evidencije ranjivih skupina (djece bez pratnje, trudnica, kronično bolesnih osoba, invalida, osoba treće životne dobi i sl.), kako bi se već u ranoj fazi policijske obrade istima mogla pružiti potrebna skrb i pažnja te poslati rana obavijest nadležnim institucijama socijalne i zdravstvene skrbi i humanitarnim organizacijama.
 - d) Izrada preporuka za postupanje (policije i ostalih nemedicinskih službi) s migrantima u uvjetima epidemije:
 - I. Upute o provođenju osnovnih protuepidemijskih mjera;
 - II. Trijaža;
 - III. Ukoliko je potrebno, uključivanje lokalne primarne zdravstvene zaštite (PZZ) u testiranje migranata nakon trijaža.
 - e) Prijedlog o postupanju sa smrtno stradalim migrantima:
 - I. Posebno označavanje, prijavljivanje i praćenje smrtno stradalih migranata u maticu umrlih od strane mrtvozornika s posebnim oznakama u svrhu statističkog praćenja;
 - II. Osiguranje pokopa u skladu s običajima i kulturom preminulog migranta.

15. Medicinske preporuke za bolje korištenje postojećeg zdravstvenog sustava:

- a) Izrada procedure postupanja sa životno ugroženim osobama za graničnu policiju;
- b) Izrada postupnika za medicinsko osoblje o obvezi prijavljivanja zdravstvenih intervencija u Centralni registar zdravstvenih usluga pruženih tražiteljima azila i neregularnim migrantima u RH;
- c) Izrada postupnika za medicinsko i administrativno osoblje o obvezi prijavljivanja troškova zdravstvene skrbi HZZO-u te u Centralni registar financijskih troškova zdravstvene skrbi pružene tražiteljima azila i neregularnim migrantima u RH radi planiranja financijskih sredstava iz proračuna RH;
- d) Izrada šestomjesečnog izvješća o pruženoj zdravstvenoj zaštiti svim tražiteljima azila i neregularnim migrantima u RH koji se dostavlja iz Centralnog registra zdravstvenih usluga pruženih migrantima i Centralnog registra financijskih troškova zdravstvene skrbi pružene migrantima.

PRILOZI

1. Sporazum o suradnji radi provedbe Nezavisnog mehanizma nadzora postupanja policijskih službenika Ministarstva unutarnjih poslova u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite od 8. lipnja 2021. godine
2. Protokol rada Nezavisnog mehanizma nadzora postupanja policijskih službenika Ministarstva unutarnjih poslova u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite
3. 1. polugodišnje izvješće Nezavisnog mehanizma nadzora postupanja policijskih službenika Ministarstva unutarnjih poslova u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite
4. Zapisnik sa sastanka u MUP-u održanog 9. ožujka 2022. godine
5. Nalog glavnog ravnatelja policije Nikole Miline svim PP/PGO od 14. listopada 2021. godine
6. Akcijski plan (MUP)
7. Advisory Board Semi-Annual Recommendations

POPIS GRAFIKONA

Grafikon 1 Pregled promatranja u PP/PGP-ovima, prihvatnim centrima i Upravi granične policije od lipnja 2021. do lipnja 2022. godine.....	6
Grafikon 2 Broj migranata zatečenih u nezakonitom prelasku istočne granice RH po PGP/PP za razdoblje od lipnja 2021. do svibnja 2022. godine	12
Grafikon 3 Evidentirani broj neregularnih migranata i podnesenih zahtjeva za azil po mjesecima	13
Grafikon 4 Migranti po dobi i spolu.....	14

POPIS SLIKA

Slika 1 Prsluci neposrednih provoditelja Mehanizma.....	8
Slika 2 Neposredni provoditelji u nenajavljenom promatranju u PGP Imotski	9
Slika 3 Neposredni provoditelji su, sukladno Sporazumu, uz najavu MUP-u, odlazili i na promatranja na zelenu granicu.....	9
Slika 4 Neposredni provoditelji u najavljenom nadzoru granice zatekli su postupanje policije prema 9 državljana Afganistana od kojih je bilo troje malodobne djece i trudna žena.....	10
Slika 5 Lokacije promatranja u RH.....	11
Slika 6 Države iz kojih u RH dolazi najveći broj neregularnih migranata.....	14

POPIS TABLICA

Tablica 1 Temeljna načela rada tijela za nadzor policijskog postupanja.....	2
Tablica 2 Broj promatranja Mehanizma.....	10
Tablica 3 Udjeli tražitelja azila u ukupnom broju neregularnih migracija.....	13
Tablica 4 Neregularni migranti po državama.....	15
Tablica 5 Ukupni troškovi zdravstvene zaštite u razdoblju 2021. te prva četiri mjeseca 2022. god.....	30

Tablica 6 Mortalitetna statistika (Izvor: HZJZ).....	31
Tablica 7 Broj ozlijeđenih migranata uslijed nesretnog slučaja	43
Tablica 8 Broj smrtno stradalih migranata uslijed nesretnog slučaja	43

POPIS KORIŠTENIH IZVORA

- ¹ EU 'covered up' Croatia's failure to protect migrants from border brutality, The Guardian (15.06.2020.), dostupno na <https://www.theguardian.com/global-development/2020/jun/15/eu-covered-up-croatias-failure-to-protect-migrants-from-border-brutality> [15.6.2022.]; EU: Inquiry into European complicity in Croatian border violence against migrants and refugees 'significant', Amnesty International press release (10.11.2020.), dostupno na <https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2020/11/eu-inquiry-into-european-complicity-in-croatian-border-violence-against-migrants-and-refugees-significant/> [15.6.2022.]; Commissioner Johansson's speech at the European Parliament Plenary on the humanitarian situation of refugees and migrants at the EU's external borders (19.01.2021.), dostupno na https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/johansson/announcements/commissioner-johanssons-speech-european-parliament-plenary-humanitarian-situation-refugees-and_en [15.6.2022.].
- ² Croatia/EU: Strengthen Border Monitoring System - Effective Mechanism Needed: Independent, Broad Mandate, Adequate Resources, Human Rights Watch (02.08.2021.), dostupno na <https://www.hrw.org/news/2021/08/02/croatia/eu-strengthen-border-monitoring-system> [15.6.2022.].
- ³ New Pact on Migration and Asylum, European Commission, dostupno na https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en [15.6.2022.].
- ⁴ Byrne, J. & Priestley, W. (September 2015, updated February 2017), Report On Police Oversight in the Council of Europe Countries, Council of Europe Publishing, dostupno na <https://rm.coe.int/police-oversight-mechanisms-in-the-coe-member-states/16807175dd> [15.6.2022.].
- ⁵ European Partners Against Corruption/European contact-point network against corruption (November 2011), Police Oversight Principles, dostupno na https://www.epac-eacn.org/fileadmin/Documents/Recommendations/Police_Oversight_Principles.pdf [15.6.2022.].
- ⁶ Među drugim ključnim međunarodnim preporukama/standardima kojima se pri svom formiranju vodio Mehanizam valja posebno istaknuti sljedeće: Recommendation CM/Rec(2021)1 of the Committee of Ministers to member States on the development and strengthening of effective, pluralist and independent national human rights institutions (Adopted by the Committee of Ministers on 31 March 2021 at the 1400th meeting of the Ministers' Deputies), dostupno na <https://rm.coe.int/0900001680a1f4da> [15.6.2022.]; Guidelines on National Preventive Mechanisms: UN. Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (12th sess., 2010, Geneva), dostupno na https://digitallibrary.un.org/record/695890/files/CAT_OP_12_5-EN.pdf [15.6.2022.]; Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), dostupno na <https://www.un.org/ruleoflaw/files/PRINCI~5.PDF> [15.6.2022.].
- ⁷ European Partners Against Corruption/European contact-point network against corruption (November 2011), Police Oversight Principles, str. 10, dostupno na https://www.epac-eacn.org/fileadmin/Documents/Recommendations/Police_Oversight_Principles.pdf [15.6.2022.].
- ⁸ European Partners Against Corruption/European contact-point network against corruption (November 2011), Police Oversight Principles, str. 11 i 12, dostupno na https://www.epac-eacn.org/fileadmin/Documents/Recommendations/Police_Oversight_Principles.pdf [15.6.2022.].
- ⁹ European Partners Against Corruption/European contact-point network against corruption (November 2011), Police Oversight Principles, str. 11 i 12, dostupno na https://www.epac-eacn.org/fileadmin/Documents/Recommendations/Police_Oversight_Principles.pdf [15.6.2022.].
- ¹⁰ Na primjer, vidjeti Izvješće pučke pravobraniteljice za 2021.: Analiza stanja ljudskih prava i jednakosti u Hrvatskoj, ožujak 2022., posebno poglavlje 4.2 pod naslovom „Tražitelji međunarodne zaštite i iregularni migranti“ (str. 173-182.) i dio pod naslovom „Mehanizmi nadzora“(181-182.) u okviru tog poglavlja, dostupno na <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2021-godinu/?wpdm=13454&refresh=62a6fac1e401b1655110337> [15.6.2022.].
- ¹¹ Nasilje nad migrantima: Povjerenica Johansson zadovoljna reakcijom Hrvatske: 'Uzeli su to iznimno ozbiljno, ministar je šokiran!' Johansson je održala sastanke u četvrtak navečer s ministrom Božinovićem i grčkim ministrom za migracije i azil Notisom Mitarachijem, HINA (15.6.2022.), dostupno na <https://www.jutarnji.hr/vijesti/svijet/povjerenica-johansson-zadovoljna-reakcijom-hrvatske-uzeli-su-to-iznimno-ozbiljno-ministar-je-sokiran-15108412> [15.6.2022.].
- ¹² Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Rim, 4. studenog 1950. godine
- ¹³ Konvencija o statusu izbjeglica, od 28. srpnja 1951. i Protokol o statusu izbjeglica od 31. siječnja 1967. godine

-
- ¹⁴ Mehanizam ima uvid u spise po podnesenim pritužbama na navodno nezakonito postupanje prema neregularnim migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite kao i Izvešća Ravnateljstva policije. Također, omogućen je razgovor s policijskim službenicima koji su sudjelovali u odabranom spisu, kao i sa podnositeljem pritužbe ako se isti nalazi na području Republike Hrvatske i ako na to pristane. Prilikom posjeta Prihvatilištu „Porin“ je tako primjerice obavljen je razgovor sa tražiteljicom azila koja je u svojem iskazu imala pritužbu na rad policijskih službenika. Provođitelji aktivnosti Mehanizma gotovo svakodnevno dobivaju podatke o zatečenim migrantima na području Republike Hrvatske čime im se omogućava praćenje situacije o njihovim kretanjima.
- ¹⁵ Pristup podacima ovisan je o pravomoćnosti predmeta/spisa te povjerljivosti/klasifikaciji podataka.
- ¹⁶ Uredba 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama), SL L 77, 23.3.2016., str. 1–52.
- ¹⁷ Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćeni tekst) (2016) SL C 202/1.
- ¹⁸ Povelja Europske unije o temeljnim pravima (2016) SL C 202/1.
- ¹⁹ Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (preinačena), SL L 180, 29.6.2013., str. 60–95; Uredba 603/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o uspostavi sustava „Eurodac“ za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Uredbe (EU) br. 604/2013 o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva i o zahtjevima za usporedbu s podacima iz Eurodaca od strane tijela kaznenog progona država članica i Eurola u svrhu kaznenog progona te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1077/2011 o osnivanju Europske agencije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (preinaka), SL L 180, 29.6.2013., str. 1–30
- ²⁰ *N.D. i N.T. protiv Španjolske*, zahtjevi br. 8675/15 i 8697/15, 13. veljače 2020. godine
- ²¹ *M.H. i drugi protiv Hrvatske*, zahtjevi br. 15670/18 i 43115/18, 18. studeni 2021. godine
- ²² U kontekstu obveze poštivanja načela *non-refoulementa* na granicama, vidjeti dokument Fundamental Rights Agency (FRA) "Fundamental rights of refugees, asylum applicants and migrants at the European borders", 27. ožujka 2020, dostupan na https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-coe-2020-european-law-land-borders_en.pdf [15.6.2022].
- ²³ Usp. FRA (2020), Praktični priručnik: Granične kontrole i temeljna prava na vanjskim kopnenim granicama, dostupno na https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-guidance-border-controls-and-fundamental-rights-pocket-edition_hr.pdf [15.6.2022.].

PRILOG 1.



MINISTARSTVO UNUTARNJIH POSLOVA REPUBLIKE HRVATSKE, Ulica grada Vukovara 33, Zagreb, OIB: 36162371878 (dalje: MUP);

i

Udruga AKADEMIJA MEDICINSKIH ZNANOSTI HRVATSKE, Praška 2/III, 10000 Zagreb, OIB: 22710084385, (dalje: AMZH);

Udruga AKADEMIJA PRAVNIH ZNANOSTI HRVATSKE, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb, OIB: 08712093968 (dalje: APZH);

Udruga CENTAR ZA KULTURU DIJALOGA, Prilaz Safvet-bega Bašagića 1, 10000 Zagreb, OIB: 97119804777 (dalje: CKD);

Udruga HRVATSKI CRVENI KRIŽ, Ulica Crvenog križa 14, 10001 Zagreb, OIB:72527253659 (dalje: HCK);

Prof. dr. sc. Iris Goldner Lang, Vončinina ulica 11, 10000 Zagreb, OIB:07005111410;

zaključili su dana 8. lipnja 2021. godine

**SPORAZUM O SURADNJI RADI PROVEDBE NEZAVISNOG MEHANIZMA NADZORA
POSTUPANJA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA MINISTARSTVA UNUTARNJIH POSLOVA U
PODRUČJU NEZAKONITIH MIGRACIJA I MEĐUNARODNE ZAŠTITE**

Članak 1.

SVRHA

Sporazumom se uspostavlja Nezavisni mehanizam nadzora postupanja policijskih službenika Ministarstva unutarnjih poslova u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite (dalje: Nezavisni mehanizam nadzora).

Članak 2.

POJMOVI

U smislu ovoga Sporazuma, pojam „neregularni migrant“ odnosi se na državljanina treće zemlje ili osobu bez državljanstva koja je prešla ili je pokušala prijeći državnu granicu Republike Hrvatske izvan graničnog prijelaza ili preko graničnog prijelaza izvan radnog vremena graničnog prijelaza, odnosno koja izbjegne graničnu kontrolu ili napusti područje graničnog prijelaza dok granična kontrola još nije obavljena.

Članak 3.

PROVODITELJI AKTIVNOSTI NEZAVISNOG MEHANIZMA NADZORA

Provoditelji aktivnosti Nezavisnog mehanizma nadzora (dalje: Provoditelji aktivnosti) imenovat će u roku od petnaest dana od potpisivanja ovog Sporazuma po dva predstavnika koji će neposredno provoditi aktivnosti Nezavisnog mehanizma nadzora (dalje: Neposredni provoditelji aktivnosti) te po jednog predstavnika za sudjelovanje u Koordinacijskom odboru.

Provoditelji aktivnosti dužni su u provedbi aktivnosti pridržavati se pozitivnih propisa Republike Hrvatske i europske pravne stečevine.

Logističku i administrativnu potporu Nezavisnom mehanizmu nadzora osigurava MUP, koji će u roku od petnaest dana od potpisivanja ovog Sporazuma imenovati službenika za kontakt radi osiguravanja nesmetane i pravovremene razmjene informacija i obavljanja drugih poslova kojima se omogućava izvršavanje aktivnosti Nezavisnog mehanizma nadzora.

Članak 4.

MJESTA PROVEDBE AKTIVNOSTI NEZAVISNOG MEHANIZMA NADZORA

Aktivnosti Nezavisnog mehanizma nadzora provodit će se na granici (graničnim prijelazima/polijskim postajama/polijskim upravama) Republike Hrvatske s Bosnom i Hercegovinom, Republikom Crnom Gorom i Republikom Srbijom te u prihvatnim centrima za strance.

Članak 5.

AKTIVNOSTI NEZAVISNOG MEHANIZMA NADZORA

Neposredni provoditelji provodit će sljedeće aktivnosti:

- promatranje postupanja policijskih službenika u mjestima iz članka 4. ovoga Sporazuma prema neregularnim migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite u provedbi propisa koji reguliraju nadzor državne granice i pružanje međunarodne zaštite (dalje: Promatranje policijskog postupanja);
- najavljene posjete zelenoj granici;
- uvid u pravomoćno okončane spise po podnesenim pritužbama na navodno nezakonito postupanje prema neregularnim migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite i uvid u aktivnosti i izvješća Ravnateljstva policije glede navodnog nezakonitog postupanja prema neregularnim migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite (dalje: Uvid u spise).

Provoditeljima aktivnosti u ostvarivanju aktivnosti Nezavisnog mehanizma nadzora iz stavka 1. ovoga članka bit će po potrebi osigurana stručna pomoć prevoditelja i/ili tumača.

U provedbi aktivnosti iz stavka 1. ovoga članka, Provoditelji aktivnosti dužni su pridržavati se propisa o zaštiti osobnih podataka i tajnosti podataka.

Članak 6.

PROMATRANJE POLICIJSKOG POSTUPANJA

Neposredni provoditelji aktivnosti izvršit će ukupno 20 promatranja za vrijeme trajanja ovoga Sporazuma.

Promatranja iz stavka 1. ovoga članka mogu uključivati i najavljene posjete zelenoj granici.

Predstavnik MUP-a do 10. dana u mjesecu dostavlja Provoditeljima aktivnosti statističke izvještaje za prethodni mjesec koji sadrže informacije o svim neregularnim migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite.

Na osnovi zaprimljenih statističkih izvještaja Provoditelji aktivnosti, temeljem prethodno utvrđenih kriterija, odabiru pojedinačne slučajeve za promatranje.

Provedba promatranja može biti najavljena ili nenajavljena.

Neposrednim provoditeljima aktivnosti omogućit će se uvid u spis predmeta odabranog za promatranje, nazočnost saslušanju neregularnog migranta i tražitelja međunarodne zaštite te pregled prostorija za zadržavanje i razgovor s neregularnim migrantom i tražiteljem međunarodne zaštite pod uvjetom da ta osoba na to pristane.

Najavljene posjete zelenoj granici Neposredni provoditelji aktivnosti provodit će u pratnji ovlaštenih djelatnika MUP-a čijih su se uputa dužni pridržavati.

Neposredni provoditelji aktivnosti obvezni su pridržavati se uputa ovlaštenih djelatnika MUP-a o ograničenju kretanja u zaštićenim područjima (npr. granični prijelazi, prihvatni centar za strance i dr.).

Neposredni provoditelji aktivnosti u roku od sedam dana od provedenog promatranja zajednički sastavljaju pojedinačno izvješće i dostavljaju ga Koordinacijskom odboru. Izvješće sadrži podatke i o izvršenoj najavljenoj posjeti zelenoj granici.

Članak 7.

UVID U SPISE

Neposrednim provoditeljima aktivnosti bit će omogućen uvid u spise po podnesenim pritužbama na navodno nezakonito postupanje prema neregularnim migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite koji su postali pravomoćni unutar godine dana prije potpisivanja ovog Sporazuma odnosno u aktivnosti i izvješća Ravnateljstva policije glede navodnog nezakonitog postupanja prema neregularnim migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite.

Ovlasti Neposrednih provoditelja aktivnosti iz stavka 1. ovoga članka ne obuhvaćaju uvid u Informacijski sustav MUP-a.

Službenik za kontakt MUP-a dostavit će Neposrednim provoditeljima aktivnosti u roku od petnaest dana od potpisivanja ovog Sporazuma popis pravomoćno okončanih spisa iz stavka 1. ovoga članka.

Neposrednim provoditeljima aktivnosti bit će omogućen razgovor s policijskim službenicima koji su postupali u odabranom spisu, te uz prethodnu suglasnost, i s podnositeljem pritužbe ako se isti nalazi na području Republike Hrvatske i ako na to pristane.

Neposredni provoditelji aktivnosti u roku od sedam dana od ostvarenog uvida u spis zajednički sastavljaju pojedinačno izvješće i dostavljaju ga Koordinacijskom odboru.

Članak 8.

KOORDINACIJSKI ODBOR

Koordinacijski odbor (dalje: Odbor) stručno usmjerava i upravlja aktivnostima Nezavisnog mehanizma nadzora, na osnovi pojedinačnih izvješća Neposrednih provoditelja aktivnosti izrađuje završno izvješće o postupanju policijskih službenika MUP-a u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite te obavlja druge poslove u vezi upravljanja Nezavisnim mehanizmom nadzora.

Odbor čini po jedan predstavnik Provoditelja aktivnosti.

Odbor održava sastanke najmanje jednom u tri mjeseca.

Voditelja Odbora, njegovog zamjenika i tajnika biraju između sebe članovi Odbora većinom glasova.

Voditelj Odbora predstavlja i zastupa Odbor, usklađuje aktivnosti Nezavisnog mehanizma nadzora,

organizira i saziva sastanke Odbora i jednom u šest mjeseci predstavlja aktivnosti Nezavisnog mehanizma nadzora Savjetodavnom odboru kao neformalnom tijelu.

U slučaju spriječenosti, voditelja zamjenjuje zamjenik.

Tajnik Odbora obavlja administrativne poslove u vezi provedbe aktivnosti Nezavisnog mehanizma nadzora.

Na osnovi pojedinačnih izvješća Neposrednih provoditelja aktivnosti, Odbor izrađuje polugodišnje i završno izvješće. Završno izvješće izrađuje se u roku od trideset dana od posljednje aktivnosti Nezavisnog mehanizma nadzora. Sažetak završnog izvješća bit će javno objavljen na mrežnim stranicama MUP-a.

Članak 9.

FINANCIRANJE

Provedba aktivnosti Nezavisnog mehanizma nadzora financirana je sredstvima Europske komisije koja se uplaćuju u Državni proračun Republike Hrvatske.

Okvirni financijski plan troškova provedbe Nezavisnog mehanizma nadzora sastavni je dio ovoga Sporazuma.

Polovina iznosa troškova predviđena Okvirnim financijskim planom iz stavka 2. ovoga članka, bit će uplaćena na račun Provoditelja aktivnosti u roku od petnaest dana od dana uplate sredstava Europske komisije u Državni proračun Republike Hrvatske, a druga polovina u roku od šest mjeseci od potpisivanja ovoga Sporazuma.

Članak 10.

ZAVRŠNA ODREDBA

Nezavisni mehanizam nadzora uspostavlja se na vrijeme od jedne godine s mogućnošću produljenja.

Aktivnosti Nezavisnog mehanizma nadzora započinju danom zadnjeg potpisa ovog Sporazuma.

Potpisnici Sporazuma mogu istupiti iz istoga uz pisanu obavijest ostalim potpisnicima.

Odluka o istupanju stupa na snagu u roku od petnaest dana od dana upućivanja obavijesti iz stavka 3. ovoga članka.

Sporazum se zaključuje u šest (6) istovjetnih primjeraka od kojih svaka strana zadržava po jedan.

ZA MINISTARSTVO UNUTARNJIH POSLOVA

Potpredsjednik Vlade i ministar

Dr. sc. Davor Božinović

Mjesto i datum: Zagreb, 8. 6. 2021.

KLASA: 018-01/19-01/607

URBROJ: 511-01-131-21-602

Za Udrugu AKADEMIJA MEDICINSKIH ZNANOSTI HRVATSKE

Predsjednica

Prof. dr. sc. Alemka Markotić

Mjesto i datum: Zagreb, 08.06.2021.

Broj: 01-15-1/2021



Za Udrugu AKADEMIJA PRAVNIH ZNANOSTI HRVATSKE

Predsjednik

Prof. dr. sc. Davor Derenčinović,

Mjesto i datum: Zagreb, 08.06.2021.

Broj: _____



Za Udrugu CENTAR ZA KULTURU DIJALOGA

Predsjednik

Aziz Hasanović,

Mjesto i datum: Zagreb, 8.6.2021.

Broj: 21.00D1/21-83



Za Udrugu HRVATSKI CRVENI KRIŽ

Izvršni predsjednik

Robert Markt

Mjesto i datum: Zagreb 08.06.2021.

Broj: 100464-02-1-59-21/06-01

Prof. dr. sc. Iris Goldner Lang

Mjesto i datum: ZAGREB, 8/6/2021.

Broj: _____

PRILOG 2.

PROTOKOL RADA NEZAVISNOG MEHANIZMA NADZORA POSTUPANJA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA MINISTARSTVA UNUTARNJIH POSLOVA U PODRUČJU NEZAKONITIH MIGRACIJA I MEĐUNARODNE ZAŠTITE

Članak 1.

Protokolom rada Nezavisnog mehanizma nadzora postupanja policijskih službenika Ministarstva unutarnjih poslova u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite (dalje u tekstu: Protokol) uređuje se način rada Provoditelja aktivnosti Nezavisnog mehanizma nadzora postupanja policijskih službenika Ministarstva unutarnjih poslova u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite (dalje u tekstu: Nezavisni mehanizam nadzora).

Članak 2.

Temeljem Sporazuma o suradnji radi provedbe Nezavisnog mehanizma nadzora (dalje u tekstu: Sporazum), Koordinacijski odbor provodi radnje stručnog usmjeravanja i upravljanja aktivnostima Nezavisnog mehanizma nadzora.

Sastanke Koordinacijskog odbora s prijedlogom dnevnog reda saziva Voditelj.

Sastanci se održavaju u kontaktnom obliku odnosno, ako je to nužno, putem sustava za elektronsku komunikaciju.

Po potrebi i na osnovi odluke Koordinacijskog odbora, a temeljem posebnog poziva, sastancima mogu nazočiti i Neposredni provoditelji aktivnosti, predstavnici Ministarstva unutarnjih poslova i druge osobe.

Sastanci Koordinacijskog odbora su zatvoreni za javnost.

Koordinacijski odbor može donositi odluke ako je sastanku nazočna većina članova.

Odluke Koordinacijskog odbora donose se javnim izjašnjavanjem većinom glasova nazočnih članova. U slučaju jednakog broja glasova odlučujući je glas Voditelja Odbora.

O sastanku Koordinacijskog odbora sastavlja se zapisnik.

Članak 3.

Pri odabiru pojedinačnih slučajeva za promatranje Provoditelji aktivnosti vodit će računa o potrebi žurnog postupanja u situacijama u kojima postoji sumnja da je u tijeku ili da prijete neposredna povreda prava migranta ili tražitelja međunarodne zaštite i potrebi učinkovite zaštite posebno ranjivih kategorija migranata ili tražitelja međunarodne zaštite (djeca, osobe s duševnim smetnjama i sl.).

Članak 4.

Provoditelji aktivnosti dužni su čuvati kao tajnu sve podatke o identitetu osoba u odnosu na koje se provode radnje neposrednog promatranja podatke iz spisa i druge podatke za koje su doznali u provođenju aktivnosti, a koji su propisom proglašeni tajnima.

U kontaktima sa migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite, članovi Nezavisnog mehanizma nadzora moraju se odnositi s dužnom pažnjom, vodeći računa o njihovoj posebnoj ranjivosti, ljudskom dostojanstvu i pravu na privatnost.

Članak 5.

Pojedinačna izvješća Neposrednih provoditelja aktivnosti nisu dostupna javnosti, a članovi Nezavisnog mehanizma nadzora nisu ovlašteni izvješćivati javnost o provedenim radnjama u ostvarivanju Sporazuma.

Koordinacijski odbor će o sadržaju polugodišnjeg i završnog izvješća na odgovarajući način i pravovremeno izvijestiti javnost.

Članak 6.

Aktivnosti Nezavisnog mehanizma nadzora u odnosu na odabrane pojedinačne slučajeve za promatranje provode Neposredni provoditelji aktivnosti.

Na svakom promatranju moraju biti nazočna najmanje četiri Neposredna provoditelja aktivnosti od kojih po jedan od svakog Provoditelja aktivnosti.

Pri utvrđivanju Neposrednih provoditelja aktivnosti vodit će se računa o tome da se na mjesto provođenja aktivnosti upute oni s bližim mjestom prebivališta.

Iznimno, kad to nalažu zahtjevi žurnosti i po obavijesti predstavnika Ministarstva unutarnjih poslova, na mjesto promatranja će se bez odlaganja i na temelju prethodnih konzultacija s Voditeljem Odbora uputiti najmanje dva neposredna provoditelja aktivnosti određena mjesečnim rasporedom poslova.

Članak 7.

U slučaju najavljenih promatranja Neposrednim provoditeljima aktivnosti bit će osiguran prijevoz do mjesta provedbe aktivnosti i logistička podrška predstavnika Ministarstva unutarnjih poslova.

U slučaju nenajavljenih promatranja Neposredni provoditelji aktivnosti sami organiziraju prijevoz do mjesta promatranja.

Članak 8.

Pojedinačno izvješće Neposrednih provoditelja aktivnosti sastoji se od uvodnog dijela, opisnog dijela i zaključka.

Neposredni provoditelji aktivnosti tijekom neposrednog promatranja ispunjavaju izvješće o provedenom promatranju odnosno drugim poduzetim aktivnostima koje sadrži podatke o migrantu/tražitelju azila, vremenu i mjestu obavljenog promatranja odnosno druge aktivnosti,

razgovorima s nazočnim službenim osobama i drugim zaposlenicima, izjavama svjedoka, stanju predmeta, mogućnostima za podnošenje zahtjeva za azil, te mogućnostima žalbe i drugih odgovarajućih procesnih jamstava.

U zaključku izvješća biti će navedene preporuke i prijedlozi za otklanjanje utvrđenih problema odnosno za ostvarivanje učinkovite zaštite migranata i tražitelja međunarodne zaštite.

Članak 9.

Ovaj Protokol stupa na snagu i primjenjuje se danom donošenja.

U Zagrebu, 13. srpnja 2021.

PRILOG 3.

1. POLUGODIŠNJE IZVJEŠĆE

NEZAVISNOG MEHANIZMA NADZORA
POSTUPANJA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA MINISTARSTVA UNUTARNJIH POSLOVA
U PODRUČJU NEZAKONITIH MIGRACIJA I MEĐUNARODNE ZAŠTITE
Lipanj-Prosinac 2021.

Zagreb, prosinac 2021.

SADRŽAJ

1. Uvod	3
2. Aktivnosti nadzora Mehanizma	6
2.1. Analiza primarnih izvora podataka	
2.2. Analiza sekundarnih izvora podataka	
3. Ostale aktivnosti	11
4. Preliminarni nalazi	12
a. Učinkovitost pravnog okvira	
b. Pravila postupanja MUP-a, izazovi u praksi postupanja policijskih službenika, utvrđene nepravilnosti i primjeri dobre prakse	
c. Poteškoće s kojima se susreću iregularni migranti	
5. Preporuke	17
Popis korištenih izvora	20
Prilog: Sporazum o suradnji radi provedbe Nezavisnog mehanizma nadzora postupanja policijskih službenika Ministarstva unutarnjih poslova u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite od 8. lipnja 2021. godine	

1. UVOD

Nezavisni mehanizam nadzora postupanja policijskih službenika Ministarstva unutarnjih poslova u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite (dalje u tekstu: Mehanizam) osnovan je Sporazumom od 8. lipnja 2021. godine (dalje u tekstu: Sporazum) kojeg su potpisnici Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske (dalje u tekstu: MUP) s jedne strane i Akademija medicinskih znanosti Hrvatske (dalje u tekstu: AMZH), Akademija pravnih znanosti Hrvatske (dalje u tekstu: APZH), Centar za kulturu dijaloga (dalje u tekstu: CKD), Hrvatski Crveni križ (dalje u tekstu: HCK) i prof. dr. sc. Iris Goldner Lang s druge strane. Sporazum definira svrhu i temeljne pojmove, provoditelje aktivnosti, vrste odnosno tipove aktivnosti (vidi poglavlje 2.), mjesta njihove provedbe, strukturu i financiranje Mehanizma. Vrijeme primjene Sporazuma je godina dana (uz mogućnost produljenja). Unutar tog vremena Mehanizam provodi 20 promatranja (najavljenih i nenajavljenih) nad postupanjem policijskih službenika. Mehanizam se sastoji od Koordinacijskog odbora (5 članova, po jedan ispred AMZH, APZH, CKD i HCK te prof. dr. sc. Iris Goldner Lang), koji neovisno od MUP-a (čiji službenici nisu nazočni sastancima Odbora) odlučuje o provođenju aktivnosti i Neposrednih provoditelja (8 članova, po 2 člana ispred AMZH, APZH, CKD i HCK) koji temeljem odluke Koordinacijskog odbora provode promatranja na terenu (policijske postaje, granični prijelazi, zelena granica, prihvatilišta za strance itd.).

Voditelj Koordinacijskog odbora je prof. dr. sc. Davor Derenčinović (APZH), a članovi su doc. dr. sc. Krunoslav Capak, dr. med. (AMZH), mr. sc. Nermin Botonjić (CKD), prim. Josip Jelić, dr. med. (HCK) i prof.dr.sc. Iris Goldner Lang. Neposredni provoditelji su prof. dr. sc. Nadan Rustemović, dr. med. i prof. dr. sc. Mario Starešinić, dr. med. (AMZH), prof. dr. sc. Davorin Lapaš, izv. prof. dr. sc. Damir Primorac (APZH), Samir Ilijazi, mag. iur., g. Admir Muhić (CKD), g. Robert Markt i g. Branislav Tomić (HCK). Logističku i administrativnu potporu u radu Mehanizma osigurava MUP koji je, u skladu sa Sporazumom, imenovao službenika za kontakt radi osiguravanja nesmetane i pravovremene razmjene informacija i obavljanja drugih poslova kojima se omogućava izvršavanje nadzornih i ostalih aktivnosti Mehanizma.

Širi domaći i europski društveno-politički, geopolitički, geostrateški, sigurnosni, ljudskopravni, ali i medijski kontekst¹ u koji je smješten postupak osmišljavanja i osnivanja Mehanizma iznimno je važan, posebice u kontekstu ishitrenih/preuranjenih i neosnovanih kritika pojedinih organizacija civilnog društva na račun njegova osnivanja, stručnosti članova i neovisnosti djelovanja.² No, još je važnija upravo u tom kontekstu činjenica kako trenutno nigdje u Europi ne djeluje usporediv *specijalizirani* mehanizam (civilnog) nadzora postupanja policije u području iregularnih migracija, iako je Novim paktom o migracijama i azilu predviđena uspostava takvih mehanizama u svim državama članicama Europske unije (dalje u tekstu: EU).³ U tom smislu ne postoje europski uzori po kojima je Mehanizam mogao biti ustrojen, pa slijedom toga niti razrađene smjernice i/ili preporuke najbolje prakse (engl. *best practice*) kojima se Mehanizam mogao voditi pri svom djelovanju. Međutim, postoje europski uzori kao i ekspertne studije najbolje prakse *općih* mehanizama (civilnog) nadzora postupanja policije te je temeljem istih Mehanizam i osmišljen i ubrzo nakon osnivanja započeo s operativnim djelovanjem.⁴

Upravo zbog netom spomenutih kritika i mogućih dvojbi o neovisnosti i funkcionalnosti Mehanizma u nastavku su sažeto pojašnjeni osnovni pojmovi relevantni za razumijevanje njegova funkcioniranja te navedena temeljna načela njegova rada (engl. *key principles of operation*), a koja u potpunosti udovoljavaju svim temeljnim načelima rada tijela za nadzor policijskog postupanja

(engl. *key principles of operation of a police oversight body*) navedenim u tzv. *Police Oversight Principles*⁵ u onom dijelu u kojem su mjerodavna za zadaću i nadležnosti te ovlasti Mehanizma (vidi opširnije napomenu uz tablicu 1).⁶

Police Oversight Body: An organisation with a defined statutory responsibility for oversight of aspects of policing. There is no standard form for any such organisation but it should have the necessary independence to carry out its duties and should aspire to have the characteristics described in the principles.⁷

Netom navedena definicija tijela nadzora policije sadrži 3 ključna elementa. (1) Prvo, radi se o organizaciji koja ima statutarno određenu **odgovornost nadzora određenih aspekata policijskog postupanja** (npr. postupanja policijskih službenika MUP-a u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite). (2) Drugo, ne postoji standardiziran organizacijski oblik takvog tijela nadzora - **presudna je neovisnost** u postupanju. (3) Treće, takva organizacija **treba težiti ostvarivanju u nastavku navedenih principa**, iako ih ne mora nužno sve i u punoj mjeri ostvariti.

Tablica 1: Temeljna načela rada tijela za nadzor policijskog postupanja

Key principles: Operation of a police oversight body ⁸		NMN	Sporazum
1.	The body should be sufficiently separated from the hierarchy of the police that are subject to its remit.	☑	čl. 8.
2.	It should be governed and controlled by persons who are not current serving police officers.	☑	čl. 8.
3.	It should in general have the power and competence to, at its own discretion, address the general public and the media about aspects of its work.	☑	čl. 8. praksa NMN
4.	To perform its functions effectively it should be provided with adequate finance and resources, and should be funded by the state.	☑*	čl. 9.
5.	Its mandate shall be clearly set out in a constitutional, legislative or other formal text, specifying its composition, its powers and its sphere of competence.	☑	Sporazum
6.	Its investigators must be provided with the full range of police powers to enable them to conduct fair, independent and effective investigations, in particular the power to obtain all the information necessary to conduct an effective investigation.	☑**	čl. 3. st. 3., čl. 4., čl. 5., čl. 6. i čl. 7.
7.	Police oversight bodies and the police should proactively ensure that members of the general public are made aware of the role and functioning of the oversight body, and their right to make a complaint.	☑***	praksa NMN
8.	The police oversight body shall have adequate powers to carry out its functions and where necessary should have the powers to investigate, to require an investigation or to supervise or monitor the investigation of:	☑	
i.	serious incidents resulting from the actions of police officers;	☑	čl. 3. st. 3., čl. 4., čl. 5., čl. 6. i čl. 7.
ii.	the use of lethal force by police officers or law enforcement officials and deaths in custody;	☑	
iii.	allegations that police officers or law enforcement officials have used torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; or	☑	
iv.	allegations or complaints about the misconduct of police officers or law enforcement officials.	☑	

Napomena: *Mehanizam je adekvatno financiran te posjeduje odgovarajuće resurse, pri čemu se uvjetu državnog financiranja utoliko udovoljava što, iako se radi o sredstvima EU iz kojih se Mehanizam financira, istima posredno upravlja MUP, a što bi stoga predstavljalo posredno državno financiranje; **Mehanizam je u okvirima svoje statutarno određene zadaće i nadležnosti opremljen upravo onim ovlastima koje mu omogućavaju provedbu nepristranog, neovisnog i učinkovitog nadzora, pri čemu je važno imati na umu kako Mehanizam nije niti 'complaint' niti 'internal affairs' nadzorno tijelo obzirom u RH takva tijela već postoje (DORH, Pučki bravobranitelj, Unutarnja kontrola MUP-a); ***Mehanizam ispunjava navedeni uvjet pri čemu valja ponovno istaknuti kako Mehanizam nije niti 'complaint' niti 'internal affairs' nadzorno tijelo.

Imajući na umu kako se netom navedena temeljna načela rada (engl. *key principles of operation*) odnose na *opće* mehanizme nadzora policije (prvenstveno 'complaint' i 'internal affairs' nadzorna tijela), nužno je ista, ali i druga temeljna načela kojima se Mehanizam rukovodi,⁹ vrednovati u svjetlu:

- a) nepostojanja usporedivih mehanizama,
- b) *specifičnosti* svrhe i cilja upravo *civilnog* mehanizma nadzora u području *iregularnih migracija* (koje nisu niti 'complaint' niti 'internal affairs' svrhe/ciljevi) te
- c) zakonskih nadležnosti i ovlasti *postojećih državnih i civilnih mehanizama nadzora policije u Hrvatskoj*.

U tom smislu zahtjev za „*full range of police powers*“ valja dovesti u vezu s „*adequate powers to carry out its functions*“ te vrednovati ostvarenje oba temeljna načela rada Mehanizma kao *civilnog* mehanizma nadzora u *specifičnom području* iregularnih migracija i kao jednim od aktera u čitavom *općem* sustavu nadzora policije u Hrvatskoj čije nadležnosti i ovlasti nisu konkurirajuće već komplementarne nadležnostima i ovlastima drugih tijela (MUP-a, Državnog odvjetništva, Ureda Pučke pravobraniteljice itd.). Mehanizam je stoga tijelo ograničene nadležnosti, pri čemu upravo nadležnosti ostalih aktera u općem sustavu nadzora policije uvjetuju samu nadležnost Mehanizma. Težište u radu Mehanizma je u terensko-administrativnom postupanju u kojem se kombinira analiza primarnih i sekundarnih izvora podataka (v. infra 2.).

Mehanizam nije statičan i jednokratni ili pak konačan odgovor na sve izazove civilnog nadzora policije u području iregularnih migracija u Hrvatskoj. Njegovo je osnivanje početak nepristranog, neovisnog i ekspertnog dijaloga s MUP-om koji se ne vodi s isključivim ciljem detektiranja i procesuiranja pojedinačnih nezakonitosti postupanja policijskih službenika, nego sa svrhom utvrđivanja normativnih, institucionalnih, sistemskih, operativnih te tehničkih, a naposljetku i ljudskih faktora koji doprinose ili čak uzrokuju takva nezakonita postupanja. Jasno je kako vođenje takvog dijaloga mora udovoljiti zahtjevima dinamičnosti i adaptabilnosti te imati potencijal dugoročnosti kojim se ujedno otvara mogućnost za evaluaciju predloženih i implementiranih mjera kao i pravovremene korekcije istih (engl. *evidence-based policy*). U tom smislu, Mehanizam ostvaruje svoj mandat u skladu sa Sporazumom i pozitivnim propisima RH te se u svom radu vodi vizijom neposrednog, nepristranog, neovisnog i ekspertnog dijaloga s MUP-om, a u koji je dijalog posredno uključen širok krug dionika putem Savjetodavnog odbora, ali i javnost iz koje Mehanizam crpi određene spoznaje te u koju transparentno komunicira nalaze svoga rada.

2. AKTIVNOSTI NADZORA MEHANIZMA

Nadzorne aktivnosti mehanizma kao i način i mjesto njihova provođenja definirani su Sporazumom. Aktivnosti Mehanizma provode se na granici s Bosnom i Hercegovinom, Crnom Gorom i Srbijom (postaje granične policije) te u prihvatnim centrima za strance, a obuhvaćaju promatranje postupanja policijskih službenika prema migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite u provedbi propisa koji reguliraju nadzor državne granice i pružanje međunarodne zaštite i uvid u pravomoćno okončane spise po podnesenim pritužbama na navodno nezakonito postupanje prema iregularnim migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite i uvid u aktivnosti i izvješća Ravnateljstva policije glede navodnog nezakonitog postupanja prema navedenim kategorijama osoba. Nadzorne aktivnosti mehanizma provode se i na zelenoj granici. Premda Sporazum te posjete definira kao „najavljene“, u praksi je Mehanizam, uz suglasnost MUP-a, provodio i nenajavljena promatranja na zelenoj granici (v. infra 2.1.).

Metodologija rada Mehanizma temelji se na dva različita skupa djelovanja (analiza primarnih te analiza sekundarnih izvora podataka) te ovisno o vrsti i izvorima podataka, vrsti postupanja i specifičnostima pojedinih aktivnosti, ali i promatranih fenomena koristi sljedeće metode: opservacija *in vivo*, polustrukturirani intervjui, normativna analiza, statistička analiza i studija slučaja. U odnosu na skupove djelovanja Mehanizma razlikuju se:

2.1. analiza primarnih izvora podataka koja se temelji na provedbi:

2.1.a. promatranja (najavljena i nenajavljena) i

2.1.b. razgovora s osobama (iregularnim migrantima, policijskim službenicima, drugim osobama koje imaju neposrednih saznanja o mogućim nezakonitostima postupanja policijskih službenika)

2.2. analiza sekundarnih izvora podataka (spisa i pritužbi, statističkih podataka, normativnog okvira, pravila i prakse postupanja policijskih službenika i sl.)

Pri uzorkovanju slučajeva/promatranja/spisa/pritužbi ključni selekcijski kriteriji Mehanizma su ranjivost osobe/skupine, žurnost postupanja, razmjeri/težina potencijalnih nezakonitosti te geografski ujednačena distribucija u korelaciji s incidencijom i prevalencijom iregularnih migracija.

2.1. Analiza primarnih izvora podataka

Temeljna aktivnost Mehanizma u odnosu na analizu primarnih izvora podataka realizira se kroz promatranja policijskog postupanja (dalje u tekstu: promatranja). Sukladno Sporazumu, Neposredni provoditelji aktivnosti izvršavaju ukupno 20 promatranja unutar godine dana. Promatranja se provode temeljem odredaba Sporazuma, Protokola postupanja (interni dokument) i *ad hoc* dogovorenih smjernica. Za potrebe promatranja sastavljen je obrazac pojedinačnog izvješća kojeg u najkraćem roku po obavljenom promatranju Neposredni provoditelji dostavljaju Voditelju i članovima Koordinacijskog odbora.

Odluku o provođenju promatranja donosi Koordinacijski odbor na temelju dostavljenih statističkih izvješća koja svakog mjeseca predstavnik MUP-a dostavlja Mehanizmu. Ta izvješća sadrže informacije o svim iregularnim migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite prema policijskim upravama odnosno postajama granične policije (dalje u tekstu: PGP). Osim na temelju statističkih izvještaja, Koordinacijski odbor donosi odluke i na temelju drugih dostupnih izvora

informacija. Tako su, primjerice, dva promatranja provedena na temelju medijskih izvješća o postupanju policije prema iregularnim migrantima. Oba promatranja su provedena u PGP Cetingrad. Prvo je uz to provedeno i u prihvatilištu „Porin“, s tim da je drugo (nenajavljeno) promatranje provedeno u najkraćem vremenu obilaskom terena i lokacija na kojima su utvrđena nezakonita postupanja policijskih službenika prema iregularnim migrantima koja su dokumentirana u prilogu RTL televizije emitiranom 6. listopada 2021. godine. U tom je predmetu, uz terenski obilazak, održan i žurni sastanak u Ravnateljstvu policije s načelnikom Uprave za granicu g. Zoranom Ničenom. Brzinu i prikladnost reakcije Mehanizma potvrđuje i okolnost da su ove aktivnosti provedene i prije no što je MUP potvrdio da su osobe na snimci djelatnici interventne policije protiv kojih je pokrenut stegovni postupak i koji su suspendirani s dužnosti. Važnost pravovremene reakcije Mehanizma potvrdili su za medije kako najviši dužnosnici MUP-a tako i Povjerenica Europske komisije za unutarnje poslove gđa. Ylva Johansson.¹⁰

Uz navedene izvore informacija na temelju kojih Mehanizam postupaju, predstavnik MUP-a u realnom vremenu obavještava Voditelja Koordinacijskog odbora o zatečenim iregularnim migrantima, njihovu dovođenju u nadležnu PGP i provedenom postupku. Voditelj tu informaciju bez odgode prosljeđuje članovima Koordinacije i na temelju provedenih konzultacija donosi se odluka o provođenju promatranja. Jedno od provedenih promatranja realizirano je žurno (**unutar** nekoliko sati nakon primitka informacije **prispjelo je izvješće nadzora s terena**) u PGP Slavonski Brod i dan kasnije u prihvatilištu za strance „Porin“.

Neposredni provoditelji aktivnosti prilikom promatranja utvrđuju jesu li u odnosu na iregularne migrante i tražitelje međunarodne zaštite poštivana temeljna ljudska prava koja su zajamčena Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kao i Konvencijom i protokolom o statusu izbjeglica koja ima središnje mjesto u međunarodnoj zaštiti izbjeglica te se temelji na članku 14. Opće deklaracije o ljudskim pravima. Prilikom nadzora policijskih službenika utvrđuje se jesu li oni postupali sukladno Zakonu o policijskim poslovima i ovlastima i Zakonu o strancima. Uvažavajući svrhu članka 4. Konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda Protokola br. 4, a to je spriječiti države da protjeraju strance prije nego su pojedinačno ispitali njihove osobne prilike i da li su stranci imali mogućnost traženja azila, te im omogućile da iznesu svoje argumente protiv protjerivanja, postavljena su pitanja nadležnim policijskim službenicima na koji način se postupaju prema iregularnim migrantima u trenutku njihovog zaticanja na teritoriju Republike Hrvatske. Dakle, prilikom promatranja utvrđuje se da li je migrantima omogućeno podnošenje zahtjeva za azil odnosno međunarodnu zaštitu, zajamčeno pravo na prevoditelja, mogućnost korištenja obrazaca na njihovom jeziku kojim se izražava namjera traženja međunarodne zaštite, pravo na besplatnu pravnu pomoć te pravo na liječničku pomoć (posebice kod ranjivih skupina osoba). Promatranja, osim toga, obuhvaćaju i pregled prostorija u kojima se zadržavaju migranti, preglede vozila kojima se isti prevoze, kao i obilaske na zelenoj granici, dok se u policijskim postajama provodi uvid u spise kao i obrasce na kojima se traži međunarodna zaštita te liste osoba koje pružaju besplatnu pravnu pomoć.

Neposredni provoditelji opremljeni službenim akreditacijama i uočljivim prslucima, se pri dolasku na mjesto promatranja predstavljaju i identificiraju na prijavnici pojedine postaje granične policije MUP-a. Potom neposredni provoditelji obavljaju razgovor s ovlaštenim osobama PGP, ostvaruju uvid u spise pojedinih predmeta, provjeravaju smještajne kapacitete te obavljaju terenski obilazak graničnog područja. U slučaju da se u PGP nalaze osobe zatečene u pokušaju nezakonitog ulaska u RH, neposredni provoditelji obavljaju razgovor s njima uz pomoć

prevoditelja. Policijske službenike se detaljno ispituje o pravilima postupanja u situacijama kada zateknu iregularne migrante, pri čemu se posebna pažnja posvećuje ranjivim skupinama. Neposredni provoditelji razgovore s osobama obavljaju isključivo uz njihov pristanak vodeći računa o zaštiti i povjerljivosti osobnih podataka, posebice kada su u pitanju ranjive skupine i/ili osjetljive teme razgovora i/ili traumatični događaji.

Promatranja mogu biti najavljena i nenajavljena. Kod nenajavljenih promatranja na čitavom području Republike Hrvatske (uključujući i tzv. zelenu granicu) Mehanizam primjenjuje dva modela postupanja. Prema prvom, promatranje se provodi na temelju odluke Koordinacijskog odbora bez obavještanja predstavnika MUP-a o tome da će promatranje biti provedeno te gdje i kada će ono biti provedeno. Na temelju odluke Koordinacijskog odbora, odabrani Neposredni provoditelji nakon provedenih pripremnih konzultacija izlaze na teren. Vlastitim osobnim vozilom bez prethodne najave dolaze u odabranu postaju granične policije gdje započinje postupak promatranja koji uključuje sve gore navedene radnje. Prema drugom modelu, Voditelj Koordinacijskog odbora obavještava predstavnika MUP-a o tome da će Mehanizam provesti promatranje, ali ne precizira kada i gdje. U tom su smislu i na ovaj način provedena promatranja *de facto* nenajavljena jer MUP ne zna kada će se i gdje promatranje provesti. Prva nenajavljena promatranja provedena su prema drugom modelu, a razlog za to je tekst Sporazuma prema kojem promatranja na tzv. zelenoj granici mogu biti provedena samo u pratnji djelatnika MUP-a, a koja pratnja služi isključivo zaštiti Neposrednih provoditelja aktivnosti u rizičnim područjima (npr. minirana ili minsko sumnjiva područja, opasnost od mogućeg susretanja krijumčara, trgovaca ljudima, krivolovaca i sl.). Posljednja dva promatranja koje je Mehanizam proveo bila su promatranja prema prvom modelu koji je vrlo uspješno testiran s obzirom da je nakon nenajavljenog dolaska u PGP Neposrednim provoditeljima osiguran pristup tzv. zelenoj granici u pratnji policijskih službenika.

Mehanizam je u prvih šest mjeseci rada proveo 8 promatranja od čega 2 najavljena promatranja, 4 nenajavljena promatranja prema drugom modelu i 2 nenajavljena promatranja prema prvom modelu. Pri uzorkovanju slučajeva/lokacija promatranja Mehanizam se kao ključnim selekcijskim kriterijima vodio veličinom skupine te stupnjem ranjivosti skupina/osoba migranata, procijenjenom žurnošću nadzora, procjenom razmjera/težine potencijalnih nezakonitosti te geografski ujednačenom distribucijom promatranja u korelaciji s incidencijom i prevalencijom iregularnih migracija na pojedinim lokacijama (promatranjima su obuhvaćene PGP Cetingrad, Slavonski Brod, Donji Lapac, Dvor, Stara Gradiška i Trilj). Pored agregiranih statističkih podataka i izvješća MUP-a, Mehanizam je uzorkovanje slučajeva/lokacija promatranja temeljio i na dnevnim obavijestima MUP-a o osobama zatečenim u iregularnim migracijama (lokacija, broj osoba u skupini, prisutnost ranjivih osoba u skupini, porijeklo pripadnika skupine i sl.).

Nakon provedenog promatranja, Neposredni provoditelji u najkraćem roku sastavljaju izvješće o provedenom pojedinačnom promatranju koje se raspravlja na prvoj sljedećoj sjednici Koordinacijskog odbora koje to izvješće usvaja. Pojedinačna izvješća Neposrednih provoditelja aktivnosti nisu dostupna javnosti, no Koordinacijski odbor o sadržaju polugodišnjeg i godišnjeg izvješća na odgovarajući način pravovremeno obavještava javnost. Iznimno, kad za to postoji poseban interes javnosti, Mehanizam donosi priopćenje za medije odmah po provedenom promatranju kao što je to bio slučaj s priopćenjem od 8. listopada 2021. godine povodom priloga emitiranog na RTL televiziji u emisiji „Potraga“ 6. listopada 2021. godine. Tim je priopćenjem javnost obaviještena o žurnoj provedbi nenajavljenog promatranja vezano uz incidente

dokumentirane u navedenom prilogu. Uz ovu obavijest, Mehanizam je u priopćenju izrazio „žaljenje što navedena snimka nije već i znatno prije objavljena i dostavljena mjerodavnim državnim tijelima, prvenstveno Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske, jer bi to svakako pridonijelo daleko ranijem rasvjetljavanju samog događaja te prikupljanju dokaza, zaštiti migranata i pokretanju odgovarajućih postupaka protiv odgovornih kao i sprječavanju mogućih usporedivih incidenata na koje se upozorava u prilogu.“

Promatranja su vrlo važna no ne i jedina nadzorna ovlast i aktivnost Mehanizma. Spoznaje proizašle iz promatranja na terenu primarno služe provjeri i utvrđivanju mogućeg raskoraka između normativno predviđenih i institucionalno zamišljenih pravila postupanja policijskih službenika sa svakodnevnom praksom na terenu. Sukladno tome promatranja dopunjuju ukupnost metodologije rada Mehanizma i vrijedan su izvor spoznaja, no bilo bi pogrešno zaključiti kako su ona jedini izvor spoznaja u radu Mehanizma. Kao ilustrativan primjer može poslužiti nalaz Mehanizma o pogrešnom shvaćanju MUP-a o trenutku i lokaciji zaticanja iregularnih migranata na teritoriju RH koje istima, ovisno o okolnostima, (ne) jamči pravo na podnošenje zahtjeva za azil odnosno međunarodnu zaštitu (vidi opširnije *infra*). Radi se o jednom od ključnih nalaza Mehanizma, a koji nije rezultat promatranja, već upravo nepristranog i ekspertnog dijaloga s MUP-om. Konačno, navedeni nalaz Mehanizma ujedno pojašnjava uzroke, a samim time indicira i rješenja po pitanju nezakonitih postupanja koja proizlaze iz takvog pogrešnog shvaćanja.

2.2. Analiza sekundarnih izvora podataka

Metodologija rada Mehanizma, uz primarne (promatranje), podrazumijeva i analizu sekundarnih izvora podataka. Mehanizam svoje nalaze temelji na spoznajama dobivenim kroz analizu spisa i pritužbi¹¹, statističkih podataka, relevantnog normativnog okvira, pravila i prakse postupanja policijskih službenika i drugih osoba koje su uključene u prihvata i/ili pružanje pomoći iregularnim migrantima, medijske izvještaje te izvještaje relevantnih dionika i sl.¹² Važno je naglasiti da Mehanizam ne postupa na temelju pritužbi jer ono nema svojstva tzv. *complaint based mechanism*. Time se izbjegava mogući sukob nadležnosti s drugim mjerodavnim tijelima koja su ustrojena i postupaju, između ostalog, na temelju zaprimljenih pritužbi (npr. Ured Pučke pravobraniteljice). Međutim, Mehanizam može eventualno zaprimljene pritužbe proslijediti nadležnim državnim tijelima.

Analiza sekundarnih izvora podataka obuhvaća i korištenje mjesečnih statističkih izvješća koje predstavnik MUP-a dostavlja Mehanizmu. Ta izvješća sadrže informacije o svim iregularnim migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite prema policijskim upravama odnosno postajama granične policije, državi porijekla, spolu itd. Osim toga, MUP u realnom vremenu dostavlja Mehanizmu obavijesti o postupanjima prema iregularnim migrantima koja su u tijeku. Prema podacima Ministarstva unutarnjih poslova koji su dostavljeni Mehanizmu redovito kako su se provodila postupanja, u razdoblju od 29.7. do 16.11.2021. godine policija je provela ukupno 41 postupanje prema osobama zatečenim u nezakonitom prelasku državne granice. Tim su postupanjima obuhvaćene ukupno 329 osobe iz 9 država - Afganistan, Irak, Iran, Sirija, Turska, Kuba, Pakistan, Indija, Nepal. Najveći broj iregularnih migranata obuhvaćenih postupanjima policije je iz Afganistana (više od 70%). Postupanja su provedena na području 10 PGP - Novska, Stara Gradiška, Trilj, Dvor, Gvozd, Glina, Slunj, Korenica, Cetingrad i Slavonski Brod. Postupanja

prema najvećem broju osoba provedena su na području PGP Slavonski Brod (119 osoba ili 36%) i PGP Cetingrad (84 osobe ili 25%).

U velikoj većini slučajeva (preko 90%) iregularni migranti izrazili su namjeru traženja azila/međunarodne zaštite. Dvoje iregularnih migranata, unatoč izraženoj namjeri, nisu podnijeli zahtjev. U odnosu na 14 osoba koje nisu izrazile namjeru traženja azila/međunarodne zaštite doneseno je rješenje o protjerivanju. Na dan 20.11.2021. godine 245 tražitelja azila/međunarodne zaštite koji su u postupku od 29.7.2021. godine i dalje se nalazi u prihvatilištu za strance (oko 75%), dok je prema većini ostalih iregularnih migranata postupak obustavljen temeljem članka 39. stavak 2. točka 3. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (Narodne novine 70/15, 127/17) jer su napustili prihvatilište.

3. OSTALE AKTIVNOSTI

Ubrzo nakon potpisivanja Sporazuma 8. lipnja 2021. godine, održan je konstituirajući sastanak Koordinacijskog odbora na kojem je izabran Voditelj Odbora (prof.dr.sc. Davor Derenčinović). Dosad je Koordinacijski odbor održao tri službena sastanka i niz *ad hoc* neslužbenih sastanaka korištenjem videokonferencijskih alata. Na sastancima Odbora usvojeni su propisi koji reguliraju djelovanje Mehanizma (Protokol postupanja), a nakon rasprave i doprinosa svih članova Mehanizma usvojen je i tekst obrasca za provođenje neposrednog promatranja.

Voditelj Odbora se 16. rujna 2021. godine sastao u prostorijama Ravnateljstva policije sa članovima Povjerenstva Ministarstva domovinske sigurnosti SAD-a vezano uz odlučivanje o ukidanju viza za građane Republike Hrvatske. Tom je prigodom nazočne upoznao s funkcioniranjem Mehanizma i odgovorio na niz njihovih pitanja u vezi njegove neovisnosti, metodologiji djelovanja, odnosu i suradnji s Ministarstvom unutarnjih poslova itd.

Na poziv Savjetodavnog odbora koji je održao svoju konstituirajuću sjednicu 17. rujna 2021. godine, Voditelj Odbora ukratko je predstavio aktivnosti mehanizma i najavio donošenje prvog polugodišnjeg izvješća krajem studenog odnosno početkom prosinca 2021. godine. Na sastanku na kojem su sudjelovali predstavnici DG Home, UNHCR-a, Ureda pučke pravobraniteljice, Ureda Pravobraniteljice za djecu, FRA, FRONTEXA, EASO dana je pozitivna ocjena operacionalizacije Mehanizma, važnost njegove nezavisnosti u teoriji i u praksi kao i stručnost članova. Istaknuta je i važnost odgovarajućeg financiranja aktivnosti Mehanizma kao i izbjegavanje dupliciranja odnosno preklapanja nadležnosti s postojećim institucijama za zaštitu ljudskih prava (npr. Uredom pučke pravobraniteljice).

Dana 1. listopada 2021. godine Voditelj Odbora sudjelovao je s izlaganjem na webinaru „*Migration and asylum: Council of Europe standards and channels for practical cooperation*“ kojeg su zajednički organizirali Vijeće Europe i Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske.

Članovi Mehanizma prof.dr.sc. Davor Derenčinović, prof.dr.sc. Iris Goldner Lang, mr.sc. Nermin Botonjić, g. Robert Markt sudjelovali su 29. listopada 2021. godine u Bruxellesu u radu Schengen Scrutiny Working Group Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove Europskog parlamenta (LIBE) na kojem su predstavili osnivanje i funkcioniranje Mehanizma i sudjelovali u raspravi sa zastupnicima u Europskom parlamentu, predstavnikom Europske komisije (DG HOME), Pučkom pravobraniteljicom i pozvanim članovima hrvatskih i međunarodnih nevladinih udruga (Centar za mirovne studije, Danish Refugee Council, Border Violence Monitoring Network).

4. PRELIMINARNI NALAZI

Preliminarni nalazi Mehanizma podijeljeni su u nekoliko kategorija: učinkovitost pravnog okvira, pravila postupanja MUP-a, izazovi u praksi postupanja policijskih službenika, utvrđene nezakonitosti i dobre prakse te poteškoće s kojima se susreću iregularni migranti. U ocjeni i tumačenju preliminarnih nalaza treba imati u vidu da su oni rezultat činjenice da Republika Hrvatska ima iznimno dugu kopnenu granicu s državama na koje se odnose nadzorne aktivnosti Mehanizma i da na toj granici nema umjetnih fizičkih prepreka za ulazak na državni teritorij (zid, žica i sl.). Specifičnost je i konfiguracija terena na granici kao i niz minske sumnjivih područja. Većina preliminarnih nalaza Mehanizma temelji se na okolnosti da je nadzor nad državnom granicom pretežito personalnog karaktera. To ukazuje na važnost preispitivanja postojećih ljudskih i profesionalnih kapaciteta unutar sustava. S tim u vezi Mehanizam daje određene preporuke koji su izložene *infra* pod 5, a kojima je svrha poboljšanje zaštite i sigurnosti državne granice uz maksimalno poštivanje prava iregularnih migranata i tražitelja međunarodne zaštite.

a. UČINKOVITOST PRAVNOG OKVIRA

- **Identifikacija i identitet iregularnih migranata**
Identitet iregularnih migranata se utvrđuje temeljem njihove izjave. I nakon što im je RH izdala „izbjegličku iskaznicu“, znači za vrijeme njihova boravka, pa i slobodnog kretanja na području RH, identifikacija se temelji na izjavi, posebno stoga što izbjeglička iskaznica nije identifikacijski dokument. Stoga je jedan od ključnih izazova učinkovitosti pravnog okvira identifikacija i pitanje identiteta iregularnih migranata, budući da zatečene osobe u većini slučajeva nemaju niti jedan osobni dokument temeljem kojeg je moguće izvršiti njihovu identifikaciju. Nerijetko osobe daju lažne podatke o sebi pa tako nastaju lažni identiteti, a što proizlazi iz detektiranih nekonzistentnosti u izjavama koje daju iregularni migranti, a temelj su za utvrđivanje identiteta i ostalih relevantnih činjenica. To svakako otvara pitanje vjerodostojnosti izjava o identitetu.
- **EURODAC i policijska razmjena podataka važnih za identifikaciju**
Uočena je nedostatna suradnja između policijskih graničnih postaja, kako u RH tako posebno i sa susjednim zemljama u pogledu razmjene informacija (npr. u obliku baze otisaka prstiju i drugih podataka važnih za identifikaciju) vezano uz osobe koje ne izraze namjeru za pokretanjem postupka azila/međunarodne zaštite u Republici Hrvatskoj, a kojima se uručuje rješenje s uputom da samostalno napuste područje RH. Problem je u tome što se u EURODAC unose podaci samo onih osoba koje zatraže azil/međunarodnu zaštitu kao i onih koji su zatečeni u nezakonitom prijelazu (osobe za koje se ne može izvršiti udaljenje), ali ne i onih koji su vraćeni.
- **Izvršenje rješenja o povratu, poteškoće utvrđivanja identiteta migranata i sprječavanja ponovljenih nezakonitih migracija (recidiva)**
Ukoliko migrant ne podnese zahtjev za azil/međunarodnu zaštitu donosi se sukladno članku 184. Zakona o strancima Rješenje o povratku u kojem se određuje rok za dragovoljan odlazak. Problem nastaje kada migrant ne postupi po rješenju o povratku već ostane na teritoriju Republike Hrvatske. U takvim situacijama provodi se prisilno udaljenje (članak 203. Zakona o strancima) uz pratnju policije. Međutim, ukoliko bi migranti izgubili ili pak uništili Rješenje o povratku, onda je zbog nemogućnosti utvrđivanja njihovog identiteta izuzetno teško provesti udaljenje iz Republike Hrvatske. Također, utvrđene su i poteškoće u identifikaciji i razgraničenju ponovljenih nezakonitih migracija (recidiva) od primarnih nezakonitih migracija.

- **Kratko zadržavanje i odljev tražitelja azila/međunarodne zaštite**

Prema prikupljenim primarnim podacima, najveći dio migranata „nastavlja put“ prema zemljama Zapadne Europe, dok se od osoba koje su pokrenule postupak za odobrenjem azila/međunarodne zaštite u RH te su stoga smještene u „Porinu“, oko 80% ne vraća u Prihvatni centar te se postupci obustavljaju. No, s druge strane sekundarni izvori podataka (vidi 2.2.) indiciraju nešto slabiji 'odljev', tako da je teško procijeniti realni 'odljev'. Činjenica je kako 'odljev' postoji te da navedeno predstavlja problem. U većini slučajeva navedene osobe nastavljaju nezakonito putovanje prema zapadnim zemljama Europske unije. U pravilu te osobe u drugim zemljama Europske unije traže međunarodnu zaštitu pod drugim identitetom. U tim se slučajevima upravni postupak traženja azila u RH obustavlja. Prema podacima prikupljenim tijekom promatranja, više od 90% migranata u trenutku prihvata nema nikakve dokumente niti materijalna sredstva za nastavak putovanja.

- **Vođenje evidencija/spisa**

U smislu zakonodavstva, vođenje evidencija/spisa nije sporno po pitanju usklađenosti s europskim standardima, no ima nedostataka u provedbenom smislu. Naime, rezultati nadzora ukazuju na postojanje više spisa o istom predmetu zbog čega bi trebalo provesti objedinjavanje spisa predmeta radi učinkovitijeg praćenja. Tijekom nadzora je utvrđeno da Sektor za strance i granična policija imaju odvojene spise za istu osobu što je problematično iz niza razloga, a u konačnici može ugroziti prava dotične osobe te pravilnost i pravičnost postupanja. Trebalo bi stoga poduzeti objedinjavanje spisa Sektora za strance i granične policije. Pojedinačni predmeti bi trebali biti objedinjeni za svaku osobu, odnosno iz svih službi koji imaju bilo koju zabilježbu ili kojih su iregularni migrant(i) bili predmetom postupanja.

b. PRAVILA POSTUPANJA MUP-A, IZAZOVI U PRAKSI POSTUPANJA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA, UTVRĐENE NEPRAVILNOSTI I PRIMJERI DOBRE PRAKSE

- **Suzbijanje kriminala povezanog s migracijama i trgovanjem ljudima**

Među izazove u praksi policijskih službenika treba ubrojiti postupanje policijskih službenika ponekad i prema naoružanim migrantima kao i krijumčarima te trgovcima ljudima. Valjalo bi razmotriti formiranje EU baze podataka o pravomoćno osuđenim osobama za krijumčarenje ljudi (usp. hrvatsko kazneno zakonodavstvo, čl. 326. KZ-a) i trgovanje ljudima, (usp. hrvatsko kazneno zakonodavstvo, čl. 106. KZ-a) radi ujednačavanja i pooštavanja kaznene politike u EU za posebno teške pojavne oblike i za povratnike.

- **Kapaciteti i opterećenje policijskih službenika**

- Policijski službenici se s migrantskom krizom nose već godinama i pod velikim su pritiskom s obzirom na činjenicu da moraju čuvati granicu, a istovremeno prvi podnijeti pritisak nevolje s kojom se susreću iregularni migranti. Unatoč znatnom jačanju kapaciteta granične policije, zbog kontinuiranog migracijskog pritiska u pojedinim postajama granične policije uočena je ispomoc interventnih jedinica na područjima ugroženim migracijskim pritiskom. Adekvatnim personalnim, ali i nastavkom tehničkog opremanja sustava granične policije s jedne bi se strane smanjilo preopterećenje postojećeg kadra, a vrlo vjerojatno prevenirale i moguće nepravilnosti postupanja 'vanjskih' jedinica koje dolaze na ispomoc.
- Postoje različiti odnosi kulturološke naravi u migrantskoj populaciji s kojima se susreću policijski djelatnici. Npr. drugačija kultura odgoja i ophođenja s malom djecom ili pak drugačiji pristupi medicinskoj skrbi djece unutar migrantske populacije koji su u očitom

raskoraku s domaćom kulturom/pristupom, a što u svakodnevnoj praksi policijskih djelatnika stvara velike izazove te od policijskih službenika zahtjeva dodatan radni angažman (paziti da se djeca ostavljena bez nadzora ne ozlijede i sl.).

▪ **Utvrđene nepravilnosti u postupanju policijskih službenika**

- Mehanizam je kroz nadzor utvrdio da policija provodi dopuštena odvracanja po članku 13. Zakonika o schengenskim granicama iako ih ne bilježi, a u minski sumnjivim područjima u izoliranim slučajevima i nedopuštena odvracanja. Takva su postupanja sporna iz više razloga, a prije svega iz tri: (1) Prvo, nedopušteno odvracanje koje se događa ulaskom na državni prostor RH u tim slučajevima onemogućuje pojedincima podnošenje zahtjeva za azil i može im ugroziti pravo na traženje međunarodne zaštite ako nemaju mogućnost na drugom mjestu podnijeti zahtjev za azil. Svrha dopuštenog odvracanja po članku 13. Zakonika o schengenskim granicama (sprječavanje i obeshrabrivanje – engl. *prevention and discouragement*) trebala bi biti upućivanje izbjeglica na zakoniti postupak ulaska u državu prihvata što im, prema međunarodnom pravu, kasnije u postupku odobravanja azila olakšava položaj i daje veći opseg prava kao tzv. "legalno prisutnim izbjeglicama" (tzv. "izbjeglicama *de iure*"). Ono nipošto ne smije dovesti do povrede prava na podnošenje zahtjeva za azil omogućavanjem stvarnog i učinkovitog pristupa sredstvima zakonitog ulaska, posebno graničnim postupcima te do povrede načela *non-refoulementa* koje se ni u kojoj situaciji ne smije povrijediti na temelju normi međunarodnog i europskog prava i presuda Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava. Poštivanje toga načela obvezuje državu ne samo u situacijama koje se događaju na teritoriju države, već i u ekstrateritorijalnim situacijama koje potpadaju pod jurisdikciju i stvarnu kontrolu te države. (2) Drugo, provođenje odvracanja onemogućava registraciju iregularnih migranata koji ne mogu izraziti namjeru za azilom/međunarodnom zaštitom što, onemogućava utvrditi gdje su ušli u Europsku uniju i jesu li prethodno podnijeli zahtjev za azil, kako bi se omogućila primjena Dublinske uredbe i EUODAC uredbe. (3) Treće, s obzirom da je u slučaju eventualnog spora teret dokazivanja u odnosu na dopuštenost odvracanja na državi, propust u registriranju dopuštenih odvracanja otežava pa i onemogućava utvrđivanje da li se u konkretnoj situaciji radilo o dopuštenom ili nedopuštenom odvracanju.
- Mehanizam je utvrdio da MUP pogrešno tumači relevantne propise u situacijama kada iregularni migranti znaju da policijski službenici ne provode fizički nadzor nad minski sumnjivim područjima te iskorištavajući upravo tu okolnost na tim opasnim/(potencijalno) miniranim lokacijama prelaze državnu granicu, a po prelasku i zaticanju od strane policijskih službenika ističu kako su ušli na hrvatski teritorij i traže azil. No, tumačenje je granične policije kako zapravo nisu ušli u hrvatski teritorij, obzirom da navedena područja nisu "pod faktičnom vlašću RH", već ih se odvrća od prelaska/ulaska, a na način da ih se vraća nazad na bezopasnim lokacijama, a bez utvrđivanja radi li se doista o izbjeglicama zaštićenima od *refoulementa* već od trenutka kada se izbjeglica nađe pod jurisdikcijom RH, a kamoli na njezinu teritoriju što je ovdje nedvojbeno slučaj.
- Provođenjem nenajavljenog promatranja i analizom ostalih primarnih i sekundarnih izvora informacija povodom snimke objavljene na RTL televiziji 6.10.2021. godine Mehanizam je utvrdio da su pripadnici interventne policije postupili nezakonito vraćanjem iregularnih migranata iz RH u Bosnu i Hercegovinu izvan okvira dopuštenim nacionalnim i međunarodnim pravom, a što je i potvrđeno od strane MUP-a. Radi se o slučaju na temelju kojeg je pokrenut stegovni postupak protiv policijskih službenika kao i kazneni postupak pred nadležnim državnim odvjetništvom.

▪ Primjeri dobre prakse

- Za vrijeme provođenja nadzora utvrđeno je da policijski službenici u većini slučajeva postupaju prema migrantima sukladno propisima uvažavajući najviše standarde (npr. vode računa i o prehrani migranata s obzirom na vjerske propise, pomažu ranjivim skupinama migranata, trudnicama, maloljetnicima bez pratnje itd.).
- Kao primjere dobre prakse treba posebno navesti suradnju granične policije sa zdravstvenim ustanovama: službama hitne medicinske pomoći, bolnicama, redovite kontrole na COVID, te pregleda medicinske dokumentacije prema potrebi, pa i suradnju s ustanovama za starije i nemoćne osobe (npr. slučaj smještaja migranta na inicijativu djelatnika PGP Cetingrad, u Dom „Srećko Badurina“ u Ogulinu).
- Policijski službenici postupaju s ciljem zaštite nacionalne sigurnosti i javnog reda kao i zaštite temeljnih prava migranata koja su zajamčena konvencijama. Policijski službenici prilikom postupanja prema migrantima moraju poštivati osnovna načela od kojih izdvajamo načelo zabrane diskriminacije, kažnjavanja i protjerivanja. Ovdje je važno naglasiti članak 32. Konvencije i protokola o statusu izbjeglica prema kojem država ugovornica neće prisilno udaljiti izbjeglicu koja zakonito boravi na njenom teritoriju, osim ako je ugrožena nacionalna sigurnost ili javni red. Prisilno udaljenje takve izbjeglice može se provesti samo nakon odluke koja je sukladna zakonu. Poradi pravilnog postupanja prema migrantima i zaštite njihovih zajamčenih prava prilikom promatranja u policijskim postajama Mehanizam je dobio informaciju da se policajci na početku obuke upoznavaju s temeljnim ljudskim pravima. Postoje i nove obuke multiplikatora granične policije koji se podučavaju iz područja zaštite ljudskih prava. Mehanizmu je ukazano i na obuku pripadnika specijalne policije koji pomažu u radu granične policije. Prilikom promatranja, i to kako najavljenog tako i nenajavljenog, može se zaključiti da su policijski službenici upoznati sa temeljnim pravima migranata. Tu se prije svega misli na pravo podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu na propisanim obrascima na jeziku kojeg podnositelji zahtjeva razumiju, pravo na prevoditelja, pravo na besplatnu pravnu pomoć, a posebno prava na liječničku pomoć u što smo se mogli uvjeriti uvidom u dostupne spise koje vode policijske postaje. Policijske postaje koje su bile predmetom promatranja imale su obrasce na minimalno 10 jezika.

c. POTEŠKOĆE S KOJIMA SE SUSREĆU IREGULARNI MIGRANTI

▪ Kriminalna viktimizacija

Migranti su izloženi postupanju „trgovaca ljudima“/krijumčara s obje strane granice, od kojih su neki i strani državljani (npr. britanski državljanin zatečen i procesuiran od strane nadležnih državnih tijela). Migranti su podvrgnuti zlouporabama od strane krijumčara i „agenata“ koji im jamče prelazak granice. Isto tako, zabilježena su nezakonita postupanja pripadnika hrvatske policije prema migrantima (npr. upotreba sile) s ciljem prisilnog povrata izvan granica dopuštenih pozitivnim propisima i međunarodnim pravom. Neposredni provoditelji su u razgovoru s osobama zatečenim u nezakonitom prelasku granice RH uočili da se u većini slučajeva radi o osobama bez ikakvih dokumenata, koje „agenti“ (krijumčari ljudima, među kojima su i državljani trećih zemalja) za velike iznose financijskih sredstava prebacuju iz Bosne i Hercegovine preko granice na određeno mjesto na području Republike Hrvatske, gdje bi ih trebala čekati veza za prijevoz na krajnje odredište u zemljama zapadne Europe. Iregularni migranti budu ostavljeni na nenaseljenim, teško dostupnim, hladnim i vlažnim mjestima, bez hrane i vode što se odražava na njihovo zdravlje, a „veza“ ne dolazi. U takvim slučajevima

iregularni migranti se javljaju međunarodnim organizacijama ili hrvatskim udrugama čijim kontaktima raspolažu kako bi ostvarili zaštitu. U promatranim slučajevima iregularni migranti su navodili da su se na putu iz BiH prema RH suočavali s neispunjenim obećanjima „agenata“ za prolaz prema zemljama krajnjeg odredišta, (jer „veza“ nije došla), nezakonitom primjenom sile, oduzimanjem dokumenata, novca i mobitela. U opisivanju slučajeva nezakonite primjene sile, iregularni migranti su navodili da su silu primjenjivale osobe u tamnim odorama bez oznaka, s fantomkama na glavi, opremljene palicama.

- **Migracijska traumatiziranost**

- Dugogodišnja putovanja, opća iscrpljenost te bolest koje nerijetko zahtijevaju medicinsku obradu i skrb.
- Različiti odnosi kulturološke naravi te jezična barijera.
- Dezorijentacija u vremenu i prostoru.
- Problem razdvojenosti obitelji i s time povezane neizvjesnosti.
- Izloženost zajedničkim kriminalnim djelovanjima organiziranih skupina krijumčara i trgovaca ljudima iz više država.

- **(Potencijalna) samoviktimizacija i dovođenje u opasnost ranjivih osoba**

Izloženost pogibelji zbog pokušaja prelaska granice čak i na minski sumnjivim područjima, problem dovođenja u opasnost ranjivih skupina (djece, trudnica, bolesnika, starijih osoba).

- **Prihvat/smještaj**

Jedan od većih problema migranata predstavlja okolnost da policijske postaje nemaju uvijek adekvatne prostorije za njihov privremeni smještaj. Naime, zbog velikog broja migranata u nekim je postajama trenutno nemoguće osigurati adekvatnu prostoriju u kojoj migranti provode određeno vrijeme dok se ne provede njihova identifikacija. Prostorija mora ispunjavati uvjete iz stavka 2. članka 13. Pravilnika o postupanju prema državljanima trećih zemalja. Ukoliko se zatraži međunarodna zaštita onda se takve osobe upućuju u Prihvatilište za tražitelje azila koje su članovi Mehanizma posjetili i koje ima odgovarajuće uvjete za smještaj migranata.

5. PREPORUKE

U nastavku su navedene preporuke Mehanizma za koje se temeljem preliminarnog nalaza prvih šest mjeseci nadzornog djelovanja može osnovano pretpostaviti da bi njihovim prihvaćanjem te implementacijom bio znatno smanjen rizik od nezakonitih postupanja djelatnika policije u području iregularnih migracija. Pored toga bi se prihvaćanjem i implementacijom preporuka nedvojbeno podigla kvaliteta rada MUP-a u ovom izazovnom sektoru. Konačno, žurnom implementacijom navedenih preporuka, Mehanizmu bi se omogućilo da u sljedećih 6 mjeseci izvrši preliminarnu evaluacijsku procjenu implementiranih mjera s ciljem utvrđivanja moguće potrebnih korekcija i utvrđivanja učinkovitosti pojedinih mjera. Neovisno o trenutku i opsegu implementiranja konkretnih mjera temeljem nastavno navedenih preporuka, nužno je već pri osmišljavanju i prije same implementacije pojedinih mjera dizajnirati odgovarajuće evaluacijske instrumente i postupke.

- 1) Unaprijediti način utvrđivanja identiteta iregularnih migranata**, kako tražitelja azila/međunarodne zaštite, tako i onih koji ne traže azil/međunarodnu zaštitu, npr. korištenjem modernih softverskih alata za prepoznavanje lica (engl. *face recognition*) koji se mogu aplicirati pametnim telefonima. U perspektivi pokrenuti inicijativu za formiranje EU baze biometrijskih podataka u području iregularnih migracija. Iako navedeno ne rješava izazove utvrđivanja pravog identiteta iregularnih migranata bez valjanih dokumenata, navedeno bi omogućilo da se jednom tako registrirana osoba 'veže' uz isti identitet tijekom čitavog migracijskog puta.
- 2) Poboljšati suradnju policijskih graničnih postaja vezano uz migrante u iregularnom prelasku.** Naime, ne izraze li namjeru za pokretanjem postupka traženja azila/međunarodne zaštite u Republici Hrvatskoj, te osobe dobivaju „u ruke“ rješenje po okončanju upravnog postupka o samostalnom napuštanju područja Republike Hrvatske u roku 7 dana, umjesto da budu, u dogovoru s policijom BiH odmah službeno predani (kao što je slučaj zatekne li ih policija nakon isteka roka u RH). Pritom se njihovi otisci prstiju uzimaju, no navodno se ne unose u sustav EURODAC, pa već sljedeći put mogu pokušati istu radnju na području druge PGP, budući da je i razmjena informacija između različitih PGP-ova u tom smislu nedovoljna.
- 3) Provoditi registraciju svih osoba koje iregularno uđu na državni prostor Republike Hrvatske.** Problem nastaje i pri provedbi rješenja o napuštanju Europskog gospodarskog prostora osoba koje nisu zatražile međunarodnu zaštitu/azil. Tim osobama se prethodno ne uzimaju otisci prstiju za unos u EURODAC, već se samo fotografiraju. Kako u načelu nemaju nikakve dokumente, takve osobe je nemoguće identificirati pri ponovnom pokušaju nezakonitog ulaska u RH, a među njima se mogu nalaziti i „agenti“ (krijumčari i/ili trgovci ljudima) koji na taj način izviđaju teren. Preporuka je ispitati mogućnost uzimanja otisaka prstiju u PGP-ovima (a ne u prihvatnim centrima) svih osoba koje pokušavaju nezakonito ući u Republiku Hrvatsku, bez obzira jesu li zatražile međunarodnu zaštitu/azil ili ne.
- 4) Poboljšati međunarodnu pravnu pomoć kao i policijsku suradnju** s državama s kojima je to moguće i koje se nalaze na ruti iregularnih migracija, a posebno sa susjednim državama iz kojih migranti prelaze u Republiku Hrvatsku (Bosna i Hercegovina) te koristiti diplomatsko-konzularnu mrežu i druge dostupne izvore informacije u pribavljanju podataka o identitetu osoba zatečenih u iregularnom prelasku bez da se dovode u pitanja zaštićena ljudska prava i privatnost tih osoba.

- 5) **Posvetiti osobitu pozornost u postupku različitim međunarodnopravnim obvezama vezanima uz status osoba kao *izbjeglica* ili *migranata*.** U pogledu prve kategorije, obveza na *non-refoulement* je (uz rijetke iznimke predviđene međunarodnim pravom), neupitna i dijelom je općeg običajnog međunarodnog prava, dok međunarodno migracijsko pravo takvu obvezu ne sadrži. Obveza je države ne primjenjivati nedopuštena odvratanja bez obzira radi li se o izbjeglicama ili migrantima.
- 6) **Evidentirati GPS koordinate kretanja policijskih ophodnji zelene granice.** Predlaže se da GPS koordinate postanu sastavni dio izvještaja kojeg ophodnje granične policije podnose nakon obavljenog nadzora granice. Evidentiranje GPS podataka treba urediti na način da se automatski generira „tracking“, a ne da se stvara dodatno administrativno opterećenje za policijske djelatnike. Navedeno s jedne strane omogućuje naknadnu osobnu identifikaciju svih policijskih djelatnika ukoliko bi iregularni migranti prijavili nepravilno/nezakonito postupanje, dok bi mjera istovremeno imala i preventivni učinak imajući u vidu svijest policijskih djelatnika da ih se može naknadno osobno identificirati – kako u smislu ekskulpirajuće neprisutnosti, tako i u smislu potencijalno inkriminirajuće prisutnosti na mjestu događaja.
- 7) **Izraditi i distribuirati interni pisani napatuk kojim se policijskim djelatnicima nalaže da u poslovima zaštite državne granice i području iregularnih migracija moraju postupati po pisanim napatcima, dok usmene napatke koji od istih odstupaju ili im proturječe nisu dužni provoditi, već su dužni o istima bez odgode pisanim putem obavijestiti Ravnateljstvo policije i Mehanizam.** Time se s jedne strane sprječava nepravilno/nezakonito postupanje djelatnika policije po nepravilnim/nezakonitim usmenim napatcima/nalozima dok se s druge strane sprječava rukovodeće policijske službenike da takve napatke/naloge izdaju. Time se ujedno jasno definira procedura i kontakt za prijavljivanje kršenja takvog internog pisanog napatka MUP-a, što jamči pravovremeni interni i eksterni (Mehanizam) nadzor.
- 8) **Unaprijediti sustav praćenja predmeta/spisa s ciljem objedinjavanja svih informacija** na jednom mjestu i objediniti spise o tražiteljima azila/međunarodne zaštite Sektora za strance i granične policije.
- 9) **Izraditi zbirku dobre prakse postupanja policijskih službenika u sektoru iregularnih migracija.** Mehanizam je obaviješten ili se prilikom terenskog obilaska upoznao sa slučajevima u kojima su pripadnici granične policije spašavali ili organizirali transport i medicinsku pomoć migrantima. Također, pozitivan je i primjer prijevoza migranata do prihvatnog centra neoznačenim policijskim „kombi-vozilima“, a dobra je praksa i stalna raspoloživost prevoditelja na gotovo sve jezike kojima se migranti služe. Kao primjer dobre prakse navodimo i odnos policijskih službenika u PGP Slavonski Brod prema ranjivim skupinama: ženama i djeci, te njihov prijevoz neoznačenim vozilima u Prihvatište „Porin“ u Zagrebu.
- 10) **Zatražiti/koristiti proračunska i/ili EU sredstva za ujednačavanje kvalitete smještajnih uvjeta u svim postajama granične policije** jer je tijekom promatranja utvrđeno da smještajni kapaciteti pojedinih postaja granične policije ne zadovoljavaju minimalne standarde.

- 11) **Izraditi priručnik s preciznim opisom standardnih operativnih procedura** i jasnim razgraničenjem postupanja u zaštiti državne granice koja su dopuštena prema nacionalnom zakonodavstvu i međunarodnom te europskom pravu od nedopuštenih postupanja kojima se krše ljudska prava migranata i tražitelja međunarodne zaštite i osigurati da su sa sadržajem priručnika upoznati svi relevantni djelatnici MUP-a (temeljna policija, granična policija, interventna policija).¹³
- 12) **Unaprijediti izvor informacija za iregularne migrante** o npr. popisu graničnih prijelaza na kojima migranti mogu zatražiti azil u RH, napraviti web stranicu na svim jezicima s uputom kako u RH zatražiti azil, navesti kontakte, transparentno predstaviti uniforme granične policije i drugih jedinica koje obavljaju poslove zaštite granice (kako izgledaju, koje oznake imaju) te navesti kontakt za dojavu/prijavu u slučaju uočavanja osoba koje se kreću u (po)graničnom području u drugačijim uniformama.
- 13) **Usvojiti praksu da MUP u slučaju saznanja za nezakonitosti/incidente u postupanju policijskih djelatnika s iregularnim migrantima mora žurno izvijestiti Mehanizam** o događaju i poduzetim te planiranim radnjama. Radi se o mjeri kojom bi MUP prema Mehanizmu pojačao i ubrzao dijalog te imao mogućnost u takvim situacijama maksimalno iskoristiti ekspertizu Mehanizma.
- 14) **U konzultacijama sa Savjetodavnim odborom i MUP-om analizirati očekivanja i potrebe relevantnih dionika u odnosu na zadaće Mehanizma koje jasno nadilaze njegove postojeće zadane zadaće (a time i ovlasti te ustroj i rad).** Temeljem takve analize koja bi se provela u drugom stadiju rada kroz sljedećih 6 mjeseci, Mehanizam u suradnji s MUP-om može pripremiti prijedlog za proširenje Mehanizma, kako u pogledu zadaće i trajanja, tako i u pogledu normativnog okvira koji je za to nužan.

Popis korištenih izvora

- ¹ EU 'covered up' Croatia's failure to protect migrants from border brutality, The Guardian (15.06.2020.), dostupno na <https://www.theguardian.com/global-development/2020/jun/15/eu-covered-up-croatias-failure-to-protect-migrants-from-border-brutality> [22.11.2021.]; EU: Inquiry into European complicity in Croatian border violence against migrants and refugees 'significant', Amnesty International press release (10.11.2020.), dostupno na <https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2020/11/eu-inquiry-into-european-complicity-in-croatian-border-violence-against-migrants-and-refugees-significant/> [22.11.2021.]; Commissioner Johansson's speech at the European Parliament Plenary on the humanitarian situation of refugees and migrants at the EU's external borders (19.01.2021.), dostupno na https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/johansson/announcements/commissioner-johanssons-speech-european-parliament-plenary-humanitarian-situation-refugees-and_en [22.11.2021.].
- ² Croatia/EU: Strengthen Border Monitoring System - Effective Mechanism Needed: Independent, Broad Mandate, Adequate Resources, Human Rights Watch (02.08.2021.), dostupno na <https://www.hrw.org/news/2021/08/02/croatia/eu-strengthen-border-monitoring-system> [22.11.2021.].
- ³ New Pact on Migration and Asylum, European Commission, dostupno na https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en [22.11.2021.].
- ⁴ Byrne, J. & Priestley, W. (September 2015, updated February 2017), Report On Police Oversight in the Council of Europe Countries, Council of Europe Publishing, dostupno na <https://rm.coe.int/police-oversight-mechanisms-in-the-coe-member-states/16807175dd> [22.11.2021.].
- ⁵ European Partners Against Corruption/European contact-point network against corruption (November 2011), Police Oversight Principles, dostupno na https://www.epac-eacn.org/fileadmin/Documents/Recommendations/Police_Oversight_Principles.pdf [22.11.2021.].
- ⁶ Među drugim ključnim međunarodnim preporukama/standardima kojima se pri svom formiranju vodio Mehanizam valja posebno istaknuti sljedeće: Recommendation CM/Rec(2021)1 of the Committee of Ministers to member States on the development and strengthening of effective, pluralist and independent national human rights institutions (Adopted by the Committee of Ministers on 31 March 2021 at the 1400th meeting of the Ministers' Deputies), dostupno na <https://rm.coe.int/0900001680a1f4da> [22.11.2021.]; Guidelines on National Preventive Mechanisms: UN. Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (12th sess., 2010, Geneva), dostupno na https://digitallibrary.un.org/record/695890/files/CAT_OP_12_5-EN.pdf [22.11.2021.]; Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), dostupno na <https://www.un.org/ruleoflaw/files/PRINCI~5.PDF> [22.11.2021.].
- ⁷ European Partners Against Corruption/European contact-point network against corruption (November 2011), Police Oversight Principles, str. 5, dostupno na https://www.epac-eacn.org/fileadmin/Documents/Recommendations/Police_Oversight_Principles.pdf [22.11.2021.].
- ⁸ European Partners Against Corruption/European contact-point network against corruption (November 2011), Police Oversight Principles, str. 10, dostupno na https://www.epac-eacn.org/fileadmin/Documents/Recommendations/Police_Oversight_Principles.pdf [22.11.2021.].
- ⁹ European Partners Against Corruption/European contact-point network against corruption (November 2011), Police Oversight Principles, str. 11 i 12, dostupno na https://www.epac-eacn.org/fileadmin/Documents/Recommendations/Police_Oversight_Principles.pdf [22.11.2021.].
- ¹⁰ Nasilje nad migrantima: Povjerenica Johansson zadovoljna reakcijom Hrvatske: 'Uzeli su to iznimno ozbiljno, ministar je šokiran!' Johansson je održala sastanke u četvrtak navečer s ministrom Božinovićem i grčkim ministrom za migracije i azil Notisom Mitarachijem, HINA (08.10.2021.), dostupno na <https://www.jutarnji.hr/vijesti/svijet/povjerenica-johansson-zadovoljna-reakcijom-hrvatske-uzeli-su-to-iznimno-ozbiljno-ministar-je-sokiran-15108412> [22.11.2021.].
- ¹¹ Mehanizam ima uvid u spise po podnesenim pritužbama na navodno nezakonito postupanje prema iregularnim migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite kao i Izvješća Ravnateljstva policije. Također, omogućen je razgovor s policijskim službenicima koji su sudjelovali u odabranom spisu, kao i sa podnositeljem pritužbe ako se isti nalazi na području Republike Hrvatske i ako na to pristane. Prilikom posjeta Prihvatilištu „Porin“ je tako primjerice obavljen je razgovor sa tražiteljicom azila koja je u svojem iskazu imala pritužbu na rad policijskih službenika. Provoditelji aktivnosti Mehanizma gotovo svakodnevno dobivaju podatke o zatečenim migrantima na području Republike Hrvatske čime im se omogućava praćenje situacije o njihovim kretanjima.
- ¹² Pristup podacima ovisan je o pravomoćnosti predmeta/spisa te povjerljivosti/klasifikaciji podataka.
- ¹³ Usp. FRA (2020), Praktični priručnik: Granične kontrole i temeljna prava na vanjskim kopnenim granicama, dostupno na https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-guidance-border-controls-and-fundamental-rights-pocket-edition_hr.pdf [29.11.2021.].



MINISTARSTVO UNUTARNJIH POSLOVA REPUBLIKE HRVATSKE, Ulica grada Vukovara 33, Zagreb, OIB: 36162371878 (dalje: MUP);

i

Udruga AKADEMIJA MEDICINSKIH ZNANOSTI HRVATSKE, Praška 2/III, 10000 Zagreb, OIB: 22710084385, (dalje: AMZH);

Udruga AKADEMIJA PRAVNIH ZNANOSTI HRVATSKE, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb, OIB: 08712093968 (dalje: APZH);

Udruga CENTAR ZA KULTURU DIJALOGA, Prilaz Safvet-bega Bašagića 1, 10000 Zagreb, OIB: 97119804777 (dalje: CKD);

Udruga HRVATSKI CRVENI KRIŽ, Ulica Crvenog križa 14, 10001 Zagreb, OIB:72527253659 (dalje: HCK);

Prof. dr. sc. Iris Goldner Lang, [REDACTED], [REDACTED], OIB: [REDACTED];

zaključili su dana 8. lipnja 2021. godine

SPORAZUM O SURADNJI RADI PROVEDBE NEZAVISNOG MEHANIZMA NADZORA POSTUPANJA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA MINISTARSTVA UNUTARNJIH POSLOVA U PODRUČJU NEZAKONITIH MIGRACIJA I MEĐUNARODNE ZAŠTITE

Članak 1.

SVRHA

Sporazumom se uspostavlja Nezavisni mehanizam nadzora postupanja policijskih službenika Ministarstva unutarnjih poslova u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite (dalje: Nezavisni mehanizam nadzora).

Članak 2.

POJMOVI

U smislu ovoga Sporazuma, pojam „neregularni migrant“ odnosi se na državljanina treće zemlje ili osobu bez državljanstva koja je prešla ili je pokušala prijeći državnu granicu Republike Hrvatske izvan graničnog prijelaza ili preko graničnog prijelaza izvan radnog vremena graničnog prijelaza, odnosno koja izbjegne graničnu kontrolu ili napusti područje graničnog prijelaza dok granična kontrola još nije obavljena.

Članak 3.

PROVODITELJI AKTIVNOSTI NEZAVISNOG MEHANIZMA NADZORA

Provoditelji aktivnosti Nezavisnog mehanizma nadzora (dalje: Provoditelji aktivnosti) imenovat će u roku od petnaest dana od potpisivanja ovog Sporazuma po dva predstavnika koji će neposredno provoditi aktivnosti Nezavisnog mehanizma nadzora (dalje: Neposredni provoditelji aktivnosti) te po jednog predstavnika za sudjelovanje u Koordinacijskom odboru.

Provoditelji aktivnosti dužni su u provedbi aktivnosti pridržavati se pozitivnih propisa Republike Hrvatske i europske pravne stečevine.

Logističku i administrativnu potporu Nezavisnom mehanizmu nadzora osigurava MUP, koji će u roku od petnaest dana od potpisivanja ovog Sporazuma imenovati službenika za kontakt radi osiguravanja nesmetane i pravovremene razmjene informacija i obavljanja drugih poslova kojima se omogućava izvršavanje aktivnosti Nezavisnog mehanizma nadzora.

Članak 4.

MJESTA PROVEDBE AKTIVNOSTI NEZAVISNOG MEHANIZMA NADZORA

Aktivnosti Nezavisnog mehanizma nadzora provodit će se na granici (graničnim prijelazima/policijskim postajama/policijskim upravama) Republike Hrvatske s Bosnom i Hercegovinom, Republikom Crnom Gorom i Republikom Srbijom te u prihvatnim centrima za strance.

Članak 5.

AKTIVNOSTI NEZAVISNOG MEHANIZMA NADZORA

Neposredni provoditelji provodit će sljedeće aktivnosti:

- promatranje postupanja policijskih službenika u mjestima iz članka 4. ovoga Sporazuma prema neregularnim migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite u provedbi propisa koji reguliraju nadzor državne granice i pružanje međunarodne zaštite (dalje: Promatranje policijskog postupanja);
- najavljene posjete zelenoj granici;
- uvid u pravomoćno okončane spise po podnesenim pritužbama na navodno nezakonito postupanje prema neregularnim migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite i uvid u aktivnosti i izvješća Ravnateljstva policije glede navodnog nezakonitog postupanja prema neregularnim migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite (dalje: Uvid u spise).

Provoditeljima aktivnosti u ostvarivanju aktivnosti Nezavisnog mehanizma nadzora iz stavka 1. ovoga članka bit će po potrebi osigurana stručna pomoć prevoditelja i/ili tumača.

U provedbi aktivnosti iz stavka 1. ovoga članka, Provoditelji aktivnosti dužni su pridržavati se propisa o zaštiti osobnih podataka i tajnosti podataka.

Članak 6.

PROMATRANJE POLICIJSKOG POSTUPANJA

Neposredni provoditelji aktivnosti izvršit će ukupno 20 promatranja za vrijeme trajanja ovoga Sporazuma.

Promatranja iz stavka 1. ovoga članka mogu uključivati i najavljene posjete zelenoj granici.

Predstavnik MUP-a do 10. dana u mjesecu dostavlja Provoditeljima aktivnosti statističke izvještaje za prethodni mjesec koji sadrže informacije o svim neregularnim migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite.

Na osnovi zaprimljenih statističkih izvještaja Provoditelji aktivnosti, temeljem prethodno utvrđenih kriterija, odabiru pojedinačne slučajeve za promatranje.

Provedba promatranja može biti najavljena ili nenajavljena.

Neposrednim provoditeljima aktivnosti omogućit će se uvid u spis predmeta odabranog za promatranje, nazočnost saslušanju neregularnog migranta i tražitelja međunarodne zaštite te pregled prostorija za zadržavanje i razgovor s neregularnim migrantom i tražiteljem međunarodne zaštite pod uvjetom da ta osoba na to pristane.

Najavljene posjete zelenoj granici Neposredni provoditelji aktivnosti provodit će u pratnji ovlaštenih djelatnika MUP-a čijih su se uputa dužni pridržavati.

Neposredni provoditelji aktivnosti obvezni su pridržavati se uputa ovlaštenih djelatnika MUP-a o ograničenju kretanja u zaštićenim područjima (npr. granični prijelazi, prihvatni centar za strance i dr.).

Neposredni provoditelji aktivnosti u roku od sedam dana od provedenog promatranja zajednički sastavljaju pojedinačno izvješće i dostavljaju ga Koordinacijskom odboru. Izvješće sadrži podatke i o izvršenoj najavljenoj posjeti zelenoj granici.

Članak 7.

UVID U SPISE

Neposrednim provoditeljima aktivnosti bit će omogućen uvid u spise po podnesenim pritužbama na navodno nezakonito postupanje prema neregularnim migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite koji su postali pravomoćni unutar godine dana prije potpisivanja ovog Sporazuma odnosno u aktivnosti i izvješća Ravnateljstva policije glede navodnog nezakonitog postupanja prema neregularnim migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite.

Ovlasti Neposrednih provoditelja aktivnosti iz stavka 1. ovoga članka ne obuhvaćaju uvid u Informacijski sustav MUP-a.

Službenik za kontakt MUP-a dostavit će Neposrednim provoditeljima aktivnosti u roku od petnaest dana od potpisivanja ovog Sporazuma popis pravomoćno okončanih spisa iz stavka 1. ovoga članka.

Neposrednim provoditeljima aktivnosti bit će omogućen razgovor s policijskim službenicima koji su postupali u odabranom spisu, te uz prethodnu suglasnost, i s podnositeljem pritužbe ako se isti nalazi na području Republike Hrvatske i ako na to pristane.

Neposredni provoditelji aktivnosti u roku od sedam dana od ostvarenog uvida u spis zajednički sastavljaju pojedinačno izvješće i dostavljaju ga Koordinacijskom odboru.

Članak 8.

KOORDINACIJSKI ODBOR

Koordinacijski odbor (dalje: Odbor) stručno usmjerava i upravlja aktivnostima Nezavisnog mehanizma nadzora, na osnovi pojedinačnih izvješća Neposrednih provoditelja aktivnosti izrađuje završno izvješće o postupanju policijskih službenika MUP-a u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite te obavlja druge poslove u vezi upravljanja Nezavisnim mehanizmom nadzora.

Odbor čini po jedan predstavnik Provoditelja aktivnosti.

Odbor održava sastanke najmanje jednom u tri mjeseca.

Voditelj Odbora, njegovog zamjenika i tajnika biraju između sebe članovi Odbora većinom glasova.

Voditelj Odbora predstavlja i zastupa Odbor, usklađuje aktivnosti Nezavisnog mehanizma nadzora,

organizira i saziva sastanke Odbora i jednom u šest mjeseci predstavlja aktivnosti Nezavisnog mehanizma nadzora Savjetodavnom odboru kao neformalnom tijelu.

U slučaju spriječenosti, voditelja zamjenjuje zamjenik.

Tajnik Odbora obavlja administrativne poslove u vezi provedbe aktivnosti Nezavisnog mehanizma nadzora.

Na osnovi pojedinačnih izvješća Neposrednih provoditelja aktivnosti, Odbor izrađuje polugodišnje i završno izvješće. Završno izvješće izrađuje se u roku od trideset dana od posljednje aktivnosti Nezavisnog mehanizma nadzora. Sažetak završnog izvješća bit će javno objavljen na mrežnim stranicama MUP-a.

Članak 9.

FINANCIRANJE

Provedba aktivnosti Nezavisnog mehanizma nadzora financirana je sredstvima Europske komisije koja se uplaćuju u Državni proračun Republike Hrvatske.

Okvirni financijski plan troškova provedbe Nezavisnog mehanizma nadzora sastavni je dio ovoga Sporazuma.

Polovina iznosa troškova predviđena Okvirnim financijskim planom iz stavka 2. ovoga članka, bit će uplaćena na račun Provoditelja aktivnosti u roku od petnaest dana od dana uplate sredstava Europske komisije u Državni proračun Republike Hrvatske, a druga polovina u roku od šest mjeseci od potpisivanja ovoga Sporazuma.

Članak 10.

ZAVRŠNA ODREDBA

Nezavisni mehanizam nadzora uspostavlja se na vrijeme od jedne godine s mogućnošću produljenja.

Aktivnosti Nezavisnog mehanizma nadzora započinju danom zadnjeg potpisa ovog Sporazuma.

Potpisnici Sporazuma mogu istupiti iz istoga uz pisanu obavijest ostalim potpisnicima.

Odluka o istupanju stupa na snagu u roku od petnaest dana od dana upućivanja obavijesti iz stavka 3. ovoga članka.

Sporazum se zaključuje u šest (6) istovjetnih primjeraka od kojih svaka strana zadržava po jedan.

ZA MINISTARSTVO UNUTARNJIH POSLOVA

Potpredsjednik Vlade i ministar

Dr. sc. Davor Božinović

Mjesto i datum: Zagreb, 2021.

KLASA: 018-01/19-01/607

URBROJ: 511-01-131-21-602

Za Udrugu AKADEMIJA MEDICINSKIH ZNANOSTI HRVATSKE

Predsjednica

Prof. dr. sc. Alemlka Markotić

Mjesto i datum: Zagreb, 08.06.2021.

Broj: 01-15-1/2021



Za Udrugu AKADEMIJA PRAVNIH ZNANOSTI HRVATSKE

Predsjednik

Prof. dr. sc. Davor Derenčinović, D. Derenčinović

Mjesto i datum: Zagreb, 08.06.2021.

Broj: _____



Za Udrugu CENTAR ZA KULTURU DIJALOGA

Predsjednik

Aziz Hasanović, Aziz Hasanović

Mjesto i datum: Zagreb, 8.6.2021.

Broj: 21.00D1/21-83



Za Udrugu HRVATSKI CRVENI KRIŽ

Izvršni predsjednik

Robert Markotić

Mjesto i datum: Zagreb, 08.06.2021.

Broj: 1004934-02-1-59-21/06-1



Prof. dr. sc. Iris Goldner Lang

Iris Goldner Lang

Mjesto i datum: ZAGREB, 8/6/2021.

Broj: _____

Acknowledgements

The following English translation of the Report at hand has been kindly prepared and provided by the Ministry of the Interior of the Republic of Croatia. The official text as adopted by the Independent monitoring mechanism is however the Croatian text.

FIRST SEMIANNUAL REPORT

**OF THE INDEPENDENT MECHANISM OF MONITORING THE ACTIONS
OF POLICE OFFICERS OF THE MINISTRY OF THE INTERIOR IN THE AREA
OF ILLEGAL MIGRATION AND INTERNATIONAL PROTECTION**

June-December 2021

Zagreb, December 2021

CONTENTS

1. Introduction	3
2. Control activities of the Mechanism	6
2.1. Analysis of primary data sources	
2.2. Analysis of secondary data sources	
3. Other activities	11
4. Preliminary findings	12
a. Effectiveness of the legal framework	
b. Rules of procedure of the Ministry of the Interior, challenges in procedural practices of police officer, established irregularities and good practice examples	
c. Difficulties faced by irregular migrants	
5. Recommendations	17
List of used sources	20
Annex: Cooperation Agreement to implement an Independent mechanism of monitoring the actions of police officers of the Ministry of the Interior in the area of illegal migration and international protection of 8 June 2021	

1. INTRODUCTION

The Independent mechanism of monitoring the actions of police officers of the Ministry of the Interior in the area of illegal migration and international protection (hereinafter: Mechanism) was established by the Agreement of 8 June 2021 (hereinafter: Agreement) which was signed by the Ministry of the Interior of the Republic of Croatia (hereinafter: Mol) on one side and the Croatian Academy of Medical Sciences (hereinafter: CAMS), Croatian Academy of Legal Sciences (hereinafter: CALS), Centre for Cultural Dialogue (hereinafter: CCD), Croatian Red Cross (hereinafter: CRC) and prof. dr. sc. Iris Goldner Lang on the other side. The Agreement determines the purpose and basic terms, activity providers, types of activities (see Chapter 2), their implementation locations, structure and funding of the Mechanism. The implementation period of the Agreement is one year (with the possibility of extension). Within that period, the Mechanism will implement 20 observations (announced and unannounced) of actions taken by police officers. The Mechanism consists of the Coordination Board (5 members, one each from CAMS, CALS, CCD and CRC and prof. dr. sc. Iris Goldner Lang), which independently from the Mol (whose officers are not present in the Board meetings) decides on the implementation of activities and it also consists of direct activity providers (8 members, two each from CAMS, CALS, CCD and CRC) who, based on the decision of the Coordination Board implement observations in the field (police stations, border crossing points, green border, reception centres for aliens, etc.).

The Head of the Coordination Board is prof. dr. sc. Davor Derenčinović (CALS) and the members are doc. dr. sc. Krunoslav Capak, dr. med. (CAMS), mr. sc. Nermin Botonjić (CCD), prim. Josip Jelić, dr. med. (CRC) and prof. dr. sc. Iris Goldner Lang. Direct activity providers are prof. dr. sc. Nadan Rustemović, dr. med. and prof. dr. sc. Mario Starešinić, dr. med. (CAMS), prof. dr. sc. Davorin Lapaš and assist. prof. dr. sc. Damir Primorac (CALS), Samir Ilijazi, mag. iur., Mr Admir Muhić (CCD), Mr Robert Markt and Mr Branislav Tomić (CRC). The logistical and administrative support for the work of the Mechanism is provided by the Mol which, in accordance with the Agreement, appointed a contact officer in order to ensure the uninterrupted and timely exchange of information as well as the facilitation of other activities which enable the implementation of monitoring and other Mechanism activities.

The broader national and European socio-political, geopolitical, geostrategic, security, human rights, but also media context¹, in which the Mechanism was created and established is very important, especially in the context of rushed/premature and unfounded criticism of individual civil society organisations at the expense of its establishment, the expertise of its members and the independence of its actions.² However, even more important in that context is the fact that nowhere else in Europe has a comparable *specialised* mechanism of (civil) monitoring of actions of the police in the area of irregular migration been established, although the new Pact on Migration and Asylum foresees the establishment of such mechanisms in all Member States of the European Union (hereinafter: EU).³ In that sense, there are no European examples according to which the Mechanism could have been established, nor could the guidelines and/or recommendations of best practice have been elaborated which the Mechanism could have used when implementing its activities. Nevertheless, there are European examples as well as expert studies of best practice of *general* (civil) mechanisms for monitoring police actions on the basis of which the Mechanism was established and it initiated operational activities quickly after its establishment.⁴

Precisely because of the previously mentioned criticism and possible doubts concerning

the independence and functionality of the Mechanism, basic terms relevant for its functioning are summarised and clarified below as well as the key principles of operation, which are fully in accordance with all key principles of operation of a police oversight body stated in the so-called *Police Oversight Principles*⁵ in the area in which they are responsible for their tasks and competences, as well as the powers of the Mechanism (see note next to table 1).⁶

Police Oversight Body: An organisation with a defined statutory responsibility for oversight of aspects of policing. There is no standard form for any such organisation but it should have the necessary independence to carry out its duties and should aspire to have the characteristics described in the principles.⁷

The above-mentioned definition of police oversight body contains 3 key elements. (1) Firstly, it is an organisation, which is legally responsible for the monitoring of certain aspects of police work (e.g. actions taken by police officers of the MoI in the area of illegal migration and international protection). (2) Secondly, there is no standardised organisational form of such a supervisory body - the independence of its actions is crucial. (3) Thirdly, such an organisation should aspire to achieve the principles stated below, although it does not necessarily have to fully achieve all of them.

Table 1: Key principles of operation of a police oversight body

Key principles: Operation of a police oversight body ⁸		IMM	Agreement
1.	The body should be sufficiently separated from the hierarchy of the police that are subject to its remit.	✓	Art. 8
2.	It should be governed and controlled by persons who are not current serving police officers.	✓	Art. 8
3.	It should in general have the power and competence to, at its own discretion, address the general public and the media about aspects of its work.	✓	Art. 8. IMM practice
4.	To perform its functions effectively it should be provided with adequate finance and resources, and should be funded by the state.	✓*	Art. 9
5.	Its mandate shall be clearly set out in a constitutional, legislative or other formal text, specifying its composition, its powers and its sphere of competence.	✓	Agreement
6.	Its investigators must be provided with the full range of police powers to enable them to conduct fair, independent and effective investigations, in particular the power to obtain all the information necessary to conduct an effective investigation.	✓**	Art. 3(3), Art. 4, Art. 5, Art. 6 and Art. 7
7.	Police oversight bodies and the police should proactively ensure that members of the general public are made aware of the role and functioning of the oversight body, and their right to make a complaint.	✓***	IMM practice
8.	The police oversight body shall have adequate powers to carry out its functions and where necessary should have the powers to investigate, to require an investigation or to supervise or monitor the investigation of:	✓	Art. 3(3), Art. 4, Art. 5, Art. 6 and Art. 7
(i)	serious incidents resulting from the actions of police officers;	✓	
(ii)	the use of lethal force by police officers or law enforcement officials and deaths in custody;	✓	
(iii)	allegations that police officers or law enforcement officials have used torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; or	✓	
(iv)	allegations or complaints about the misconduct of police officers or law enforcement officials.	✓	

Note: *The Mechanism is adequately financed and it has the appropriate resources, whereby the condition of state financing is met because, although EU funds are used to finance the Mechanism, they are also indirectly controlled by the MoI, which would therefore represent indirect state financing; **The Mechanism functions within the framework of its legally determined task and competence. It is equipped precisely with the powers which allow it the implementation of unbiased, independent and effective monitoring, whereby it is important to keep in mind that the Mechanism is neither a 'complaint' nor 'internal affairs' supervisory body, since such bodies already exist in the Republic of Croatia

(State Attorney's Office, Ombudsman, Internal Control of MoI); ***The Mechanism meets the stated condition, whereby it is necessary to point out again that the Mechanism is neither a 'complaint', nor 'internal affairs' supervisory body.

Having in mind that the above-mentioned key principles of operation refer to *general* police supervisory mechanisms (primarily 'complaint' and 'internal affairs' supervisory bodies), it is necessary to understand them, as well as other key principles which govern⁹ the Mechanism within the context of the following:

- a) lack of comparable mechanisms,
- b) *specificity* of the purpose and objective of precisely a *civil* monitoring mechanism in the *area of irregular migration* (which are neither 'complaint' nor 'internal affairs' purposes/objectives) as well as
- c) legal competence and powers of *existing state and civil mechanisms for monitoring the police in Croatia*.

In that sense, the request for full range of police powers should be connected with adequate powers to carry out its functions and it is necessary to value the accomplishment of both key principles of the Mechanism as a *civil* monitoring mechanism in a *specific area* of irregular migration, as well as one stakeholder in the entire *general* system of police monitoring in Croatia whose competences and powers do not overlap, but are rather complementary to the competences and powers of other bodies (MoI, State Attorney's Office, Office of the Ombudswoman, etc.). The Mechanism is therefore a body of limited competence, whereby precisely the competences of other stakeholders in the general system of police monitoring condition the competence of the Mechanism. The focus of the work of the Mechanism lies in its field-administrative actions in which the analysis of primary and secondary data sources is combined (see below under 2).

The Mechanism is not a static and one-time or even final answer to all challenges of civil monitoring of the police in the area of irregular migration in Croatia. Its establishment is the start of an unbiased, independent and expert dialogue with the MoI, which is not led with the exclusive objective of detecting and processing individual illegal actions of police officers, but rather with the purpose of determining normative, institutional, systematic, operational, technical as well as human factors, which contribute or even cause such illegal actions. It is clear that leading such a dialogue must conform to the requirements of dynamics and adaptability and it should have the potential of longevity, which also opens the possibility for the evaluation of proposed and implemented measures as well as their timely corrections (*evidence-based policy*). In that sense, the Mechanism implements its mandate in accordance with the Agreement and positive regulations of the Republic of Croatia and it is guided in its work by the vision of a direct, unbiased, independent and expert dialogue with the MoI. A broad circle of stakeholders is indirectly involved in the dialogue through the Advisory Board, as well as the public from which the Mechanism receives certain information and to which it transparently communicates the findings of its work.

2. CONTROL ACTIVITIES OF THE MECHANISM

The monitoring activities of the mechanism, as well as the manner and location of their implementation are defined by the Agreement. The activities of the Mechanism which are implemented at the border with Bosnia and Herzegovina, Montenegro and Serbia (border police stations) and in reception centres for aliens, include the observing of actions taken by police officers towards migrants and applicants for international protection in enforcing the regulations governing state border control and the provision of international protection as well as gaining insight into the files of finally disposed cases on the received petitions on the alleged illegal treatment of irregular migrants and applicants for international protection as well as insight into the activities of the General Police Directorate regarding the alleged illegal treatment of the stated categories of persons. Monitoring activities of the Mechanism are also implemented at the green border. Although the Agreement defines those visits as “announced”, in practice the Mechanism also implemented unannounced observations at the green border with the consent of the Mol (see below under 2.1).

The work methodology of the Mechanism is based on two different groups of actions (analysis of primary and analysis of secondary data sources) and depending on the type and source of data, type of procedure and the specificity of individual actions, but also on the observed phenomena, it uses the following methods: *in vivo* observation, semi-structured interview, normative analysis, statistical analysis and case studies. The groups of Mechanism activities are the following:

- 2.1. analysis of primary data sources based on the implementation of:
 - 2.1.a. observations (announced and unannounced) and
 - 2.1.b. interviews with persons (irregular migrants, police officers, other persons who have direct knowledge of possible illegal actions of police officers),
- 2.2. analysis of secondary data sources (files and complaints, statistical data, normative framework, rules and practices of actions taken by police officers etc.).

When sampling cases/observations/files/complaints, the key selection criteria of the Mechanism are vulnerability of a person/group, urgency of action, scale/level of potential illegality and geographically unified distribution in correlation with the incidence and prevalence of irregular migration.

2.1. Analysis of primary data sources

The fundamental activity of the Mechanism in relation to the analysis of primary data sources is realised through observations of police actions (hereinafter: observations). In accordance with the Agreement, direct activity providers will conduct a total of 20 observations within one year. The observations are implemented on the basis of the provisions of the Agreement, the Procedure Protocol (internal document) and *ad hoc* agreed guidelines. An individual report form was made for the needs of the observations. Direct activity providers submit it to the Head and members of the Coordination Board as soon as possible after completing an observation.

The decision on implementing observations is adopted by the Coordination Board on the basis of submitted statistical reports which are submitted each month by a representative of the Mol to the Mechanism. These reports contain information on all irregular migrants and applicants

for international protection per police administration, i.e. border police stations (hereinafter: BPS). Besides on the basis of statistical reports, the Coordination Board adopts decisions also on the basis of other available information sources. For example, two observations have been implemented on the basis of media reports on actions taken by police officers towards irregular migrants. Both observations were conducted in BPS Cetingrad. The first observation was also conducted in Porin Reception Centre, whereas the second (unannounced) observation was quickly implemented by visiting the field and locations where illegal actions of police officers towards irregular migrants have been determined which were documented in a report by RTL Television which was broadcast on 6 October 2021. Besides an on-site visit, in that particular case an emergency meeting was held in the General Police Directorate with the Head of the Border Police Directorate, Mr Zoran Ničeno. The speed and appropriateness of the response of the Mechanism is confirmed by the fact that these activities were carried out even before the Mol confirmed that the persons in the recording were riot police officers against whom disciplinary procedures were initiated and who were suspended from duty. The importance of the timely reaction of the Mechanism was confirmed for the media by both the highest-ranking officials of the Mol, as well as the Commissioner of the European Commission for Home Affairs, Ms Ylva Johansson.¹⁰

In addition to the stated sources of information on the basis of which the Mechanism acts, the representative of the Mol informs the Head of the Coordination Board in real time about the encountered irregular migrants, their transport to the competent BPS and the conducted procedure. The Head forwards this information without delay to the members of the Coordination Board and a decision on conducting observations is made on the basis of carried out consultations. One of the observations was carried out urgently (within several hours after receiving the information, a field observation report was received) at BPS Slavonski Brod and a day later at Porin Reception Centre.

While conducting observations, direct activity providers determine whether fundamental human rights guaranteed by the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees, which has a central role for the international protection of refugees and is based on Article 14 of the Universal Declaration of Human Rights, have been respected in relation to irregular migrants and applicants for international protection. During the observations of police officers, it is determined whether they acted in accordance with the Police Duties and Powers Act and the Aliens Act. Recognizing the purpose of Article 4 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of Protocol No. 4, which is to prevent states from expelling aliens before individually examining their personal circumstances and whether the aliens had the opportunity to apply for asylum, and to allow them to present their arguments against expulsion, competent police officers were asked how they interact with irregular migrants when encountering them in the territory of the Republic of Croatia. Thus, the observation determines whether migrants are allowed to apply for asylum or international protection, whether they have the right to an interpreter, the possibility of using forms in their language to express the intention of applying for international protection, the right to free legal aid and the right to medical assistance (especially concerning vulnerable groups of persons). Observations also include an inspection of the premises where migrants are detained, inspections of vehicles in which they are transported, as well as visits to the green border, while files and applications for international protection and lists of persons which provide free legal aid are inspected in police stations.

Upon arrival to the location of an observation, direct activity providers equipped with

official accreditations and noticeable vests introduce and identify themselves using the application form of individual border police stations of the MoI. Direct activity providers then conduct an interview with the authorised persons of the BPS, gain insight into the files of individual cases, check the accommodation capacities and perform an on-site visit of the border area. In the event that there are persons in the BPS who were encountered while attempting to enter the Republic of Croatia illegally, direct activity providers interview them with the help of an interpreter. Police officers are questioned in detail about procedure rules in situations when they encounter irregular migrants, whereby special attention is given to vulnerable groups. Direct activity providers interview persons only with their consent, taking into account the protection and confidentiality of personal data, especially when it comes to vulnerable groups and/or sensitive topics of conversation and/or traumatic events.

The observations can be announced and unannounced. Concerning unannounced observations in the entire territory of the Republic of Croatia (including the so-called green border), the Mechanism applies two models of action. According to the first model, the observation is carried out on the basis of the decision of the Coordination Board without informing the representatives of the MoI that the observation will be carried out as well as where and when it will be carried out. Based on the decision of the Coordination Board, the selected direct activity providers conduct an on-site visit after preparatory consultations. They arrive at the selected border police station in their own personal vehicle without prior notice, where they begin the observation procedure, which includes all of the above-mentioned actions. According to the second model, the Head of the Coordination Board informs the representative of the MoI that the Mechanism will conduct an observation, but does not specify when and where. In this sense, the observations conducted in this way are *de facto* also unannounced because the MoI does not know when and where the observations will be conducted. The first unannounced observations were conducted according to the second model. The reason for that is the text of the Agreement according to which the observations on the so-called green border can be carried out only when accompanied by employees of the MoI, whose escort serves only to protect direct activity providers in high-risk areas (e.g. mined or mine-suspected areas, danger of possible encounters of smugglers, human traffickers, poachers, etc.). The last two observations conducted by the Mechanism were observations according to the first model, which was quite successfully tested, given that after the unannounced arrival to the BPS, direct activity providers were allowed access to the so-called green border accompanied by police officers.

In the first six months of operation, the Mechanism conducted 8 observations, out of which 2 announced observations, 4 unannounced observations according to the second model and 2 unannounced observations according to the first model. When sampling cases/locations of observations, the Mechanism was guided by the key selection criteria of the size of the group and the degree of vulnerability of groups/persons of migrants, estimated urgency of the observation, assessment of the scale/severity of potential illegalities and geographically unified distribution of observations in correlation with incidence and prevalence of irregular migrations in individual locations (the observations included BPSs Cetingrad, Slavonski Brod, Donji Lapac, Dvor, Stara Gradiška and Trilj). In addition to aggregate statistical data and reports of the MoI, the Mechanism also based the sampling of cases/locations of observations on daily notifications of the MoI on persons encountered as irregular migrants (location, number of people in the group, presence of vulnerable persons in the group, origin of group members, etc.).

After the observation, direct activity providers compile a report on the individual observation as soon as possible, which is discussed at the earliest forthcoming meeting of the Coordination Board, which shall adopt the report. Individual reports of direct activity providers

are not available to the public; however, the Coordination Board informs the public in a timely and appropriate manner about the content of the semi-annual and annual reports. Exceptionally, when there is special interest of the public, the Mechanism issues a press release immediately after the implemented observation, as was the case with the announcement of 8 October 2021 concerning the report broadcast on RTL Television in the programme "Potraga" on 6 October 2021. This announcement informed the public about the urgent implementation of an unannounced observation in connection with the incidents documented in the above-mentioned broadcast. In addition to this information, the Mechanism expressed in a statement its *"regret that the recording was not published much earlier and submitted to the relevant state bodies, primarily the State Attorney's Office of the Republic of Croatia, as it would have certainly contributed to a much earlier clarification of the event and the collection of evidence, protection of migrants and the initiation of appropriate proceedings against those who are responsible, as well as the prevention of possible comparable incidents, which are warned against in the broadcast."*

Observations are very important but not the only monitoring power and activity of the Mechanism. The findings of field observations primarily serve to verify and determine the possible gap between the normatively envisaged and institutionally conceived rules of conduct of police officers with everyday practice in the field. Accordingly, the observations complement the overall methodology of the Mechanism and are a valuable source of knowledge, but it would be wrong to conclude that they are the only source of knowledge in the work of the Mechanism. The finding of the Mechanism on the wrong interpretation of the Mol concerning the moment and location of encountering irregular migrants in the territory of the Republic of Croatia can serve as an illustrative example, which according to circumstances does (not) guarantee the right to apply for asylum, i.e. international protection (see more below). This is one of the key findings of the Mechanism, which is not the result of observation, but of an impartial and expert dialogue with the Mol. Finally, the above-mentioned finding of the Mechanism also clarifies the causes, and thus indicates solutions to the issue of illegal actions arising from such a wrong interpretation.

2.2. Analysis of secondary data sources

The work methodology of the Mechanism, in addition to primary data sources (observations), also includes the analysis of secondary data sources. The findings of the Mechanism are based on knowledge gained through the analysis of files and complaints¹¹, statistical data, relevant normative framework, rules and practices of the conduct of police officers and other persons involved in receiving and/or providing assistance to irregular migrants, media reports, reports of relevant stakeholders, etc.¹² It is important to emphasize that the Mechanism does not act on the basis of complaints because it does not have the properties of the so-called *complaint based mechanism*. In this way, possible conflicts of competence with other responsible bodies that are established and which act, *inter alia*, on the basis of received complaints (e.g. Office of the Ombudswoman) are avoided. However, the Mechanism can also forward the received complaints to the competent state bodies.

The analysis of secondary data sources also includes the use of monthly statistical reports submitted by a representative of the Mol to the Mechanism. These reports contain information on all irregular migrants and applicants for international protection per police administration, i.e. border police stations, country of origin, sex, etc. In addition, the Mol provides real-time notifications to the Mechanism about ongoing actions taken towards irregular migrants. According to the Mol data submitted to the Mechanism on a regular basis concerning the manner in which the actions were carried out, in the period from 29 July to 16 November 2021, the police

conducted a total of 41 actions towards persons encountered while illegally crossing the state border. These actions refer to a total of 329 persons from 9 countries - Afghanistan, Iraq, Iran, Syria, Turkey, Cuba, Pakistan, India, Nepal. The largest number of irregular migrants affected by police actions are from Afghanistan (more than 70%). The actions were implemented in the area of 10 BPSs - Novska, Stara Gradiška, Trilj, Dvor, Gvozd, Glina, Slunj, Korenica, Cetingrad and Slavonski Brod. Actions towards the largest number of persons were implemented in the area of BPS Slavonski Brod (119 persons or 36%) and BPS Cetingrad (84 persons or 25%).

In most cases (over 90%), irregular migrants expressed their intention to apply for asylum/international protection. Two irregular migrants, despite expressing their intention, did not submit an application. In relation to 14 persons who did not express their intention to apply for asylum/international protection, a decision on expulsion was issued. On 20 November 2021, 245 applicants for asylum/international protection whose applications were being processed since 29 July 2021 are still in a reception centre for aliens (around 75%), while the procedure for most other irregular migrants was suspended pursuant to Article 39(2)(3) of the Act on International and Temporary Protection (Official Gazette 70/15, 127/17) because they left the reception centre.

3. OTHER ACTIVITIES

A constitutive meeting of the Coordination Board was held soon after the Agreement was signed on 8 June 2021, in which the Head of the Board was elected (prof. dr. sc. Davor Derenčinović). So far, the Coordination Board has held three official meetings and a series of ad hoc unofficial meetings by using videoconference tools. Regulations governing the operation of the Mechanism (Protocol on procedure) were adopted in the meetings of the Board and after the discussion and contribution of all members of the Mechanism, the text of the form for conducting direct observations was also adopted.

On 16 September 2021, on the premises of the General Police Directorate, the Head of the Board met with the members of the Committee of the US Department of Homeland Security in relation to the decision on the abolition of visas for Croatian nationals. On that occasion, he presented the functioning of the Mechanism and answered a series of their questions regarding the independence of the Mechanism, its methodology, relation and cooperation with the MoI etc.

At the invitation of the Advisory Board which held its constitutive meeting on 17 September 2021, the Head of the Board briefly presented the activities of the Mechanism and announced the adoption of the first semiannual report at the end of November, i.e. at the beginning of December 2021. Operationalisation of the Mechanism, importance of its independence in theory and in practice as well as the expertise of its members were assessed positively in the meeting in which participated the representatives of DG HOME, UNHCR, Office of the Ombudswoman, Office of the Ombudswoman for Children, FRA, FRONTEX and EASO. The importance of the corresponding funding of the Mechanism's activities was also emphasised as well as the avoidance of duplication, i.e. overlapping of competence with the existing institutions for human rights protection (e.g. Office of the Ombudswoman).

On 1 October 2021, the Head of the Board participated in the webinar "*Migration and asylum: Council of Europe standards and channels for practical cooperation*" which was jointly organised by the Council of Europe and the Ministry of the Interior of the Republic of Croatia.

On 29 October 2021, the members of the Mechanism, prof. dr. sc. Davor Derenčinović, prof. dr. sc. Iris Goldner Lang, mr. sc. Nermin Botonjić and Mr Robert Markt participated in the work of the Schengen Scrutiny Working Group of the European Parliament's Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE) Committee in Brussels in which they presented the establishment and functioning of the Mechanism and participated in the discussion with the members of the European Parliament, the representative of the European Commission (DG HOME), the Ombudswoman and the invited members of Croatian and international non-governmental organisations (Centre for Peace Studies, Danish Refugee Council, Border Violence Monitoring Network).

4. PRELIMINARY FINDINGS

Preliminary findings of the Mechanism are divided into several categories: effectiveness of the legal framework, rules of procedure of the MoI, challenges in procedural practices of police officers, established irregularities and good practice as well as difficulties faced by irregular migrants. When assessing and interpreting preliminary findings, it should be taken into account that they are the result of the fact that the Republic of Croatia has an extremely long land border with countries to which monitoring activities of the Mechanism refer and that there are no artificial physical obstacles for entering the state territory (a wall, wire etc.). The specificity of it is also the configuration of the border terrain as well as a lot of mine-suspected areas. Most preliminary findings of the Mechanism are based on the fact that state border control is largely personal in character. This indicates the importance of revising the existing human and professional resources within the system. Related to this, the Mechanism gives certain recommendations listed below under 5 which are aimed at improving the protection and security of the state border while ensuring the maximum respect of the rights of irregular migrants and applicants for international protection.

a. EFFECTIVENESS OF THE LEGAL FRAMEWORK

- **Identification and identity of irregular migrants**

The identity of irregular migrants is determined based on their statement. Even after the Republic of Croatia issues a "refugee card" to them for the duration of their stay and free movement in the state territory, identification is based on their statement, especially because the refugee card is not an identification document. Therefore, one of the key challenges regarding the effectiveness of the legal framework is identification and issue of irregular migrants' identities, as the persons encountered in most cases do not have any personal documents which allow for their identification. Persons often give false information about themselves thus creating fake identities which is demonstrated by the detected inconsistencies in the statements of irregular migrants which are the basis for determining identities and other relevant facts. This certainly raises the question of the credibility of identity statements.

- **EURODAC and police exchange of data important for identification**

Insufficient cooperation between border police stations has been noticed both in the Republic of Croatia and with the neighbouring countries as regards the exchange of information (e.g. in the form of fingerprint databases and other data relevant for identification) regarding persons who do not express the intention to initiate the procedure of applying for asylum/international protection in the Republic of Croatia who are served the decision with the instruction to leave the territory of the Republic of Croatia on their own. The problem is that only data of persons applying for asylum/international protection and of persons encountered in illegal crossing (persons who cannot be removed) are entered into EURODAC, but not of persons who have been returned.

- **Execution of decisions on return, difficulties in identifying migrants and prevention of repeated illegal migration (recidivism)**

If a migrant does not apply for asylum/international protection, a decision on return is issued in line with Article 184 of the Aliens Act determining the time limit for voluntary departure.

The issue arises when a migrant does not comply with the decision on return but stays in the territory of the Republic of Croatia. In such situations, forcible removals are conducted (Article 203 of the Aliens Act) with police escort. However, if a migrant lost or destroyed the decision on return, then it is extremely difficult to remove them from the Republic of Croatia due to

the impossibility to establish their identity. Furthermore, difficulties in identifying and separating repeated illegal migration (recidivism) from primary illegal migration have been established.

- **Short stay and outflow of applicants for asylum/international protection**

According to the collected primary data, the majority of migrants “continue their journey” towards the countries of Western Europe, while approximately 80% of persons who applied for asylum/international protection in the Republic of Croatia and are therefore accommodated in Porin do not return to the Reception Centre and the proceedings are suspended. On the other hand, the secondary sources of data (see 2.2.) indicate that the ‘outflow’ is somewhat lower, so it is difficult to estimate the real ‘outflow’. It is a fact that the ‘outflow’ exists and that it presents a problem. In most cases, the stated persons continue their illegal journey towards Western countries of the European Union. In principle, these persons apply for international protection in other countries of the European Union under other identities. In those cases, the administrative procedure of applying for asylum in the Republic of Croatia is suspended. According to the observation data, at the time of reception, more than 90% of migrants did not have any documents nor material resources to continue their journey.

- **Record-keeping and managing cases**

Record-keeping and managing cases are undisputed in terms of legislation and compliance with European standards; however, there are deficiencies in terms of implementation. The results of the monitoring indicate that there are multiple files in the same case which is why case files should be consolidated for more effective monitoring. During the monitoring, it was established that the Aliens Sector and the border police keep separate files relating to the same person which is problematic for a number of reasons and can ultimately endanger the rights of the person in question as well as the fairness and accuracy of the procedure. Therefore, case files of the Aliens Sector and the border police should be consolidated. Individual case files should be consolidated for every person, i.e. records from all services in which irregular migrant(s) were the subject of proceedings.

b. RULES OF PROCEDURE OF THE MINISTRY OF THE INTERIOR, CHALLENGES IN PROCEDURAL PRACTICES OF POLICE OFFICERS, ESTABLISHED IRREGULARITIES AND GOOD PRACTICE EXAMPLES

- **Combating crime related to migration and trafficking in human beings**

Actions taken towards migrants who are sometimes armed, smugglers and human traffickers should also be included in the challenges that police officers are faced with in practice. It would be worth considering the forming of an EU database on persons who have been finally convicted for human smuggling (cf. Croatian criminal legislation, Art. 326 of the Criminal Code) and trafficking in human beings (cf. Croatian criminal legislation, Art. 106 of the Criminal Code) in order to harmonise and tighten the criminal policy in the EU for particularly serious manifestations and repeat offenders.

- **Capacities and workload of police officers**

- Police officers have been handling migration crisis for years and they are under great pressure considering the fact that they need to protect the border while being the first to endure the pressure of troubles faced by irregular migrants. In spite of significant strengthening of border police capacities, due to continuous migratory pressure in certain border police stations, it was observed that riot police units were deployed as relief forces in the areas affected by migratory pressure. On the one hand, the overburdening of the

existing personnel would be reduced by adequate staffing as well as the continuation of technical equipping of the border police system which would most likely prevent possible irregularities of actions taken by 'external' units deployed as relief forces.

- Police officers face different cultural relations in the migrant population. For example, a different culture of raising and treating children or a different approach to child healthcare within the migrant population shows an obvious discrepancy with domestic culture/approach and creates great challenges in the everyday practice of police officers requiring their additional work engagement (making sure that children left unattended do not hurt themselves etc.).
- **Irregularities established in the actions of police officers**
 - By monitoring, the Mechanism established that the police conducts permissible deterrence in line with Article 13 of the Schengen Borders Code, although they are not registered, as well as illicit deterrence in mine-suspected areas in isolated cases. Such conduct is at issue for multiple reasons and particularly for the following three: (1) Firstly, illicit deterrence occurring upon entering the state territory of the Republic of Croatia prevents individuals from lodging applications for asylum in these cases and can jeopardize their right to apply for international protection if they are unable to lodge the application for asylum somewhere else. The purpose of permissible deterrence under Article 13 of the Schengen Borders Code (prevention and discouragement) should be to refer refugees to legal procedure for entering the receiving state which, according to international law, facilitates their position later in the procedure of granting asylum and provides them with a larger scope of rights as the so-called "legally present refugees" (the so-called "*de iure* refugees"). This must in no way lead to the violation of rights to apply for asylum by enabling real and effective access to means of legal entry, particularly to border procedures and the violation of the non-refoulement principle which must in no way be violated on the basis of the standards of European and international law as well as the judgements of the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights. Respecting this principle obliges the state not only in situations which occur in the state territory, but also in extraterritorial situations falling under the jurisdiction and effective control of that state. (2) Secondly, the implementation of deterrence disables the registration of irregular migrants who cannot express their intention for asylum/international protection which makes it impossible to determine where they had entered the European Union and whether they previously lodged an application for asylum in order to enable the application of the Dublin Regulation and EUODAC Regulation. (3) Thirdly, considering that, in the case of any dispute, the burden of proof regarding the permissibility of deterrence is on the state, an omission in registering permissible deterrence makes it difficult and even impossible to determine whether the deterrence in that concrete situation was permissible or not.
 - The mechanism established that the Mol misinterprets relevant regulations in situations when irregular migrants know that police officers do not conduct physical control of mine-suspected areas, take full advantage of that circumstance by crossing the state border in these dangerous/(potentially) mined locations and upon crossing and being encountered by police officers claim that they entered the Croatian territory and apply for asylum. However, the interpretation of the border police is that these persons did not in fact enter the Croatian territory as the stated areas are not "under the actual control of the Republic of Croatia", but that they are deterred from crossing/entering in a way that they are returned in harmless locations without determining whether they are indeed refugees protected from refoulement from the moment they come under the jurisdiction of the Republic of Croatia, let alone on its territory, which is definitely the case here.

- By conducting unannounced monitoring and analysing other primary and secondary data sources relating to the video recording broadcast on RTL television on 6 October 2021, the Mechanism established that the members of the riot police acted illicitly by returning irregular migrants from the Republic of Croatia to Bosnia and Herzegovina outside the scope of permitted national and international law, which was also confirmed by the MoI. On the basis of this case, disciplinary proceedings as well as criminal proceedings have been initiated against police officers before the competent state's attorney office.
- **Examples of good practice**
 - During the monitoring, it was established that police officers mostly treat migrants in accordance with regulations by respecting the highest standards (e.g. taking into account the diet of migrants with regard to religious regulations, assisting vulnerable groups of migrants, pregnant women, unaccompanied minors etc.).
 - As examples of good practice, the cooperation of the border police and the following healthcare institutions should be particularly cited: emergency medical services, hospitals, regular COVID testing and reviews of medical records when necessary, as well as the cooperation with nursing homes (e.g. in the case of accommodating a migrant in "Srećko Badurina" Nursing Home in Ogulin at the initiative of employees of BPS Cetinograd).
 - Police officers act in order to protect the national security and public order as well as fundamental rights of migrants guaranteed by conventions. When treating migrants, police officers must respect fundamental principles from which we single out the principles of non-discrimination, prohibition of punishment and non-refoulement. It is important to emphasise Article 32 of the Convention and the Protocol relating to the Status of Refugees according to which the Contracting State will not forcibly remove a refugee lawfully staying in its territory, unless national security or public order is compromised. Such refugees can be forcibly removed only after a decision that is in accordance with the law is issued. In order to properly treat migrants and protect their guaranteed rights, upon conducting observations at police stations, the Mechanism was informed that police officers are familiarised with fundamental human rights at the beginning of their training. There are also new trainings of border police multipliers who are taught on the protection of human rights. The Mechanism was also informed of the training of the members of the special police assisting the border police. Upon observations, both announced and unannounced, it can be concluded that police officers are familiarised with fundamental rights of migrants. Above all, this refers to the right to lodge the application for international protection using prescribed forms in languages that applicants understand, the right to an interpreter, the right to free legal assistance and especially the right to medical assistance which we were convinced of by inspecting the available files kept in police stations. Police stations subject to observations had forms available in at least 10 languages.

c. DIFFICULTIES FACED BY IRREGULAR MIGRANTS

- **Criminal victimisation**

Migrants are exposed to human traffickers/smugglers from both sides of the border, some of whom are foreigner nationals (e.g. a British national encountered and prosecuted by competent national authorities). Migrants are subjected to abuse by smugglers and "agents" who guarantee their border crossing. Likewise, illegal conduct of Croatian police officers towards migrants were registered (e.g. use of force) aimed at their forcible return beyond the limits allowed by positive regulations and international law. Interviewing the persons encountered in illegal crossing of the border of the Republic of Croatia, direct activity providers

noticed that in most cases these are persons without any documents transferred by “agents” (smugglers, including third-country nationals) for a large sums of money across the border from Bosnia and Herzegovina to a certain location in the Republic of Croatia where their connection for transport to their final destination in the countries of Western Europe should wait for them. Irregular migrants are left in uninhabited, hard-to-reach, cold and damp places, without food and water which reflects on their health and the “connection” does not arrive. In such cases, irregular migrants contact international or Croatian organisations whose contact information they have in order to receive protection. In observed cases, irregular migrants stated that they had been faced with unfulfilled promises of “agents”, illegal use of force, seizure of documents, money and mobile phones while on their way from Bosnia and Herzegovina to the Republic of Croatia in order to pass towards the countries of their final destination (because “the connection” had not arrived). When describing the cases of illegal use of force, irregular migrants stated that force had been used by persons in dark uniforms without insignia, wearing balaclavas and equipped with batons.

- **Migration-related trauma**

- Years of travel, general exhaustion and illness that often require medical treatment and care.
- Different relations of cultural nature and language barrier.
- Disorientation in time and space.
- Issue of separation of family members and related uncertainty.
- Exposure to joint criminal activities of organised groups of smugglers and human traffickers from several countries.

- **(Potential) self-victimisation and endangering vulnerable persons**

Exposure to danger due to attempts to cross the border even in mine-suspected areas, issue of endangering vulnerable groups (children, pregnant women, ill persons, the elderly).

- **Reception/accommodation**

One of the greater issues migrants face is the fact that police stations still do not have adequate rooms for their temporary accommodation. Due to a large number of migrants, it is currently not possible to ensure an adequate room in some stations for migrants to spend a certain amount of time until their identification is completed. The room needs to meet the conditions stipulated in Article 13(2) of the Ordinance on the treatment of third-country nationals. If an application for international protection is lodged, such persons are referred to the Reception Centre for Asylum Seekers which the members of the Mechanism visited and which has adequate conditions for the accommodation of migrants.

5. RECOMMENDATIONS

Listed below are the recommendations of the Mechanism for which there are reasonable grounds to assume that their accepting and implementing would significantly reduce the risk of illegal actions of police officers in the field of irregular migration based on the preliminary finding of the first six months of monitoring. In addition, accepting and implementing the recommendations would undoubtedly raise the work quality of the MoI in this challenging sector. In conclusion, by urgently implementing the said recommendations, the Mechanism could, in the following 6 months, perform a preliminary evaluation assessment of the implemented measures aimed at determining possible necessary corrections and effectiveness of certain measures. Regardless of the moment and scope of the implementation of concrete measures based on the stated recommendations, it is necessary to design the corresponding evaluation instruments and procedures already during the development and before the implementation of individual measures.

- 1) **Improve the manner of identifying irregular migrants**, both applicants for asylum/international protection and those who do not apply for asylum/international protection, e.g. by using modern software tools for face recognition, which can be applied using smartphones. Launch an initiative in the future to form an EU base of biometric data in the field of irregular migration. Although this does not solve the challenges of establishing a real identity of irregular migrants without valid documents, it would allow a person thus registered to be 'linked' to the same identity throughout the entire migration journey.
- 2) **Improve the cooperation of border police stations related to migrants in irregular crossing**. Namely, if they do not express the intention to initiate the procedure of applying for asylum/international protection in the Republic of Croatia, these persons are handed a decision upon completion of the administrative procedure on leaving the territory of the Republic of Croatia independently within 7 days, instead of being immediately handed over in agreement with the police of Bosnia and Herzegovina (as is the case if the police encounters them in the Republic of Croatia after the deadline expires). Their fingerprints are taken on that occasion, but they are allegedly not entered into the EURODAC system, so next time they can attempt to do the same in the area of another border police station since the exchange of information between various border police stations is insufficient in that sense.
- 3) **Register all persons who enter the state territory of the Republic of Croatia irregularly**. The problem also occurs in the implementation of decisions to leave the European Economic Area for persons who have not applied for asylum/international protection. The fingerprints of these persons are not taken beforehand to be entered into EURODAC, but rather, they are only photographed. Since they do not have any documents in principle, such persons are impossible to identify when they try to illegally enter the Republic of Croatia again and "agents" (smugglers and/or human traffickers) could be among them scouting the terrain in this way. It is recommended to examine the possibility of taking fingerprints in border police stations (and not in reception centres) of all persons who attempt to illegally enter the Republic of Croatia irrespective of whether they applied for international protection/asylum or not.
- 4) **Improve international legal assistance as well as police cooperation** with countries with which such a cooperation is possible and which are located on irregular migration routes and particularly with the neighbouring countries from which migrants cross to the Republic

of Croatia (Bosnia and Herzegovina) and use the diplomatic and consular network and other available sources of information in obtaining data on the identity of persons encountered irregularly crossing without challenging protected human rights and privacy of these persons.

- 5) **Pay particular attention in the procedure to various obligations under international law related to persons' status as *refugees* or *migrants*.** As regards the first category, the obligation of non-refoulement is beyond doubt (apart from rare exceptions provided under international law) and is a part of general international customary law, while international migration law does not contain such an obligation. It is the country's obligation not to apply illicit deterrence irrespective of whether it concerns refugees or migrants.
- 6) **Record the GPS coordinates of movement of police patrols at the green border.** It is proposed for GPS coordinates to become an integral part of the report submitted after border control by border police patrols. Recording GPS data should be regulated so that tracking is automatically generated without creating further administrative burden for police officers. On the one hand, this will enable subsequent personal identification of all police officers if irregular migrants report improper/illegal conduct, while the measure would also have a preventive effect having in mind the awareness of police officers that they can be subsequently personally identified – both in terms of exculpatory absence and in terms of potentially incriminating presence at the scene.
- 7) **Draft and distribute internal written instructions ordering police officers to act on written instructions when performing state border surveillance in the field of irregular migration, while they are not obliged to follow verbal instructions deviating from or contradicting written instructions, but they need to immediately report this to the General Police Directorate and the Mechanism in writing.** On the one hand, this prevents improper/illegal conduct of police officers following irregular/illegal verbal instructions/orders, while preventing managing police officers from issuing such instructions/orders. This also clearly defines the procedure and contact for reporting violations of such internal written instruction of the MoI, which guarantees timely internal and external (Mechanism) monitoring.
- 8) **Improve the system of tracking cases/files aimed at consolidating all information** in one place and consolidating the files on applicants for asylum/international protection of the Aliens Sector and the border police.
- 9) **Build a collection of good practice of the conduct of police officers in the sector of irregular migration.** The Mechanism was notified or was familiarised with the cases during the on-site visit in which the members of the border police saved migrants or organised transportation and medical assistance for them. Furthermore, positive examples include transporting migrants to the reception centre in unmarked police vans as well as continuous availability of interpreters into almost all languages used by migrants. Another example of good practice is the conduct of female police officers in BPS Slavonski Brod towards vulnerable groups – women and children and their transportation in unmarked vehicles to Porin Reception Centre in Zagreb.
- 10) **Request/use budgetary and/or EU funds to harmonise the quality of accommodation conditions in all border police stations** because it was determined during the observation that accommodation capacities of certain border police stations do not meet the minimum standards.

- 11) **Create a handbook containing precise description of standard operating procedures** and clear distinction of actions in state border surveillance which are allowed under national, European and international legislation and those that are not allowed and which violate human rights of migrants and applicants for international protection as well as ensure that all relevant employees of the MoI are familiar with the content of the handbook (uniformed police, border police, riot police).¹³
- 12) **Improve the source of information for irregular migrants** on e.g. the list of border crossing points in which migrants can apply for asylum in the Republic of Croatia, design a website in all languages with the instruction on how to apply for asylum in the Republic of Croatia and contact information, present the uniforms of the border police and other units performing border surveillance in a transparent manner (their appearance and insignia) and specify a contact for notifying/reporting in case of detecting persons moving in the border area in different uniforms.
- 13) **Adopt the practice according to which the MoI should urgently report to the Mechanism** on the event and actions undertaken and planned **in case of finding out about irregularities/incidents in the treatment of irregular migrants by police officers**. This is a measure that would encourage the MoI to strengthen and accelerate the dialogue and enable it to make the most of the expertise of the Mechanism in such situations.
- 14) **Analyse the expectations and needs of relevant stakeholders in consultation with the Advisory Board and the MoI in relation to the tasks of the Mechanism which clearly exceed its existing assigned tasks (including its powers as well as the organisation and functioning)**. Based on such an analysis that would be conducted in the second stage of work over the next six months, the Mechanism may prepare a proposal for the extension of the Mechanism in cooperation with the MoI as regards both its tasks and duration and the normative framework necessary for this.

List of used sources

- ¹ EU 'covered up' Croatia's failure to protect migrants from border brutality, The Guardian (15.06.2020), available at <https://www.theguardian.com/global-development/2020/jun/15/eu-covered-up-croatias-failure-to-protect-migrants-from-border-brutality> [22.11.2021]; EU: Inquiry into European complicity in Croatian border violence against migrants and refugees 'significant', Amnesty International press release (10.11.2020), available at <https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2020/11/eu-inquiry-into-european-complicity-in-croatian-border-violence-against-migrants-and-refugees-significant/> [22.11.2021]; Commissioner Johansson's speech at the European Parliament Plenary on the humanitarian situation of refugees and migrants at the EU's external borders (19.1.2021), available at https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/johansson/announcements/commissioner-johanssons-speech-european-parliament-plenary-humanitarian-situation-refugees-and_en [22.11.2021].
- ² Croatia/EU: Strengthen Border Monitoring System - Effective Mechanism Needed: Independent, Broad Mandate, Adequate Resources, Human Rights Watch (02.08.2021), available at <https://www.hrw.org/news/2021/08/02/croatia-eu-strengthen-border-monitoring-system> [22.11.2021].
- ³ New Pact on Migration and Asylum, European Commission, available at https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en [22.11.2021].
- ⁴ Byrne, J. & Priestley, W. (September 2015, updated February 2017), Report On Police Oversight in the Council of Europe Countries, Council of Europe Publishing, available at <https://rm.coe.int/police-oversight-mechanisms-in-the-coe-member-states/16807175dd> [22.11.2021].
- ⁵ European Partners Against Corruption/European contact-point network against corruption (November 2011), Police Oversight Principles, available at https://www.epac-eacn.org/fileadmin/Documents/Recommendations/Police_Oversight_Principles.pdf [22.11.2021].
- ⁶ Among other key international recommendations/standards that the Mechanism was governed by in its establishment, the following should be particularly emphasised: Recommendation CM/Rec(2021)1 of the Committee of Ministers to member States on the development and strengthening of effective, pluralist and independent national human rights institutions (Adopted by the Committee of Ministers on 31 March 2021 at the 1400th meeting of the Ministers' Deputies), available at <https://rm.coe.int/0900001680a1f4da> [22.11.2021]; Guidelines on National Preventive Mechanisms: UN. Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (12th sess., 2010, Geneva), available at https://digitallibrary.un.org/record/695890/files/CAT_OP_12_5-EN.pdf [22.11.2021]; Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), available at <https://www.un.org/ruleoflaw/files/PRINCI~5.PDF> [22.11.2021].
- ⁷ European Partners Against Corruption/European contact-point network against corruption (November 2011), Police Oversight Principles, p. 5, available at https://www.epac-eacn.org/fileadmin/Documents/Recommendations/Police_Oversight_Principles.pdf [22.11.2021].
- ⁸ European Partners Against Corruption/European contact-point network against corruption (November 2011), Police Oversight Principles, p. 10, available at https://www.epac-eacn.org/fileadmin/Documents/Recommendations/Police_Oversight_Principles.pdf [22.11.2021].
- ⁹ European Partners Against Corruption/European contact-point network against corruption (November 2011), Police Oversight Principles, p. 11 and 12, available at https://www.epac-eacn.org/fileadmin/Documents/Recommendations/Police_Oversight_Principles.pdf [22.11.2021].
- ¹⁰ Violence against migrants: Commissioner Johansson satisfied by Croatian reaction: 'They took it seriously, the minister is shocked!' Johansson held meetings on Thursday evening with Minister Božinović and Greek Minister of Migration and Asylum Notis Mitarachi, HINA (8.10.2021), available at <https://www.jutarnji.hr/vijesti/svijet/povjerenica-johansson-zadovoljna-reakcijom-hrvatske-uzeli-su-to-iznimno-ozbiljno-ministar-je-sokiran-15108412> [22.11.2021].
- ¹¹ The Mechanism has been given insight into the files regarding the received petitions on the alleged illegal treatment of irregular migrants and applicants for international protection as well as the reports of the General Police Directorate. Moreover, it was made possible to interview police officers who participated in the selected file as well as petitioners if they are located in the area of the Republic of Croatia and if they agree to it. For example, when visiting Porin Reception Centre, an applicant for asylum was interviewed and in her statements, she complained about the work of police officers. Almost on a daily basis, activity providers of the Mechanism receive information on migrants encountered in the area of the Republic of Croatia which enables them to monitor their movement.
- ¹² Accessing data depends on the finality of the case/file and confidentiality/classification of data.
- ¹³ Cf. FRA (2020), Practical guidance: Border controls and fundamental rights at external land borders, available at https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-guidance-border-controls-and-fundamental-rights-pocket-edition_en.pdf [29.11.2021]



P/2574503

**MINISTRY OF THE INTERIOR OF THE
REPUBLIC OF CROATIA, Ulica grada Vukovara 33, Zagreb, Personal Identification Number:
36162371878 (hereinafter: Ministry of the Interior);**

and

**Association of CROATIAN ACADEMY OF MEDICAL SCIENCES, Praška 2/III, 10000 Zagreb,
Personal Identification Number: 22710084385 (hereinafter: CAMS);**

**Association of CROATIAN ACADEMY OF LEGAL SCIENCES, Trg Republike Hrvatske 14, 10000
Zagreb, Personal Identification Number: 08712093968 (hereinafter: CALS);**

**Association of CENTRE FOR CULTURAL DIALOGUE, Prilaz Safvet-bega Bašagića 1, 10000 Zagreb,
Personal Identification Number: 97119804777 (hereinafter: CCD);**

**Association of CROATIAN RED CROSS, Ulica Crvenog križa 14, 10001 Zagreb, Personal Identification
Number: 72527253659 (hereinafter: CRC);**

Prof. dr. sc. Iris Goldner Lang, [REDACTED], [REDACTED], Personal Identification Number: [REDACTED]

concluded on 8 June 2021, the following

**COOPERATION AGREEMENT TO IMPLEMENT AN INDEPENDENT MECHANISM OF
MONITORING THE ACTIONS OF POLICE OFFICERS OF THE MINISTRY OF THE INTERIOR
IN THE AREA OF ILLEGAL MIGRATION AND INTERNATIONAL PROTECTION**

**Article 1
PURPOSE**

The Agreement establishes an independent mechanism of monitoring the actions of police officers of the Ministry of the Interior in the area of illegal migration and international protection (hereinafter: Independent Monitoring Mechanism).

**Article 2
TERMS**

For the purposes of this Agreement, the term “irregular migrant” refers to a third-country national or stateless person who crosses or attempts to cross the state border of the Republic of Croatia outside a border crossing point or across a border crossing point outside operating hours, i.e. who circumvents border checks or leaves the area of a border crossing point while border checks have not yet been carried out.

**Article 3
PROVIDERS OF INDEPENDENT MONITORING MECHANISM ACTIVITIES**

Within 15 days after signature of the Agreement, providers of independent monitoring mechanism activities (hereinafter: providers) shall appoint two representatives each who will directly conduct the Independent

Monitoring Mechanism activities (hereinafter: direct activity providers) and one representative each for participation in the Coordination Board.

In the implementation of activities, providers are obliged to comply with positive regulations of the Republic of Croatia and the European *acquis*.

The logistic and administrative support to the Independent Monitoring Mechanism shall be ensured by the Ministry of the Interior, which shall appoint a contact officer in order to ensure smooth and timely exchange of information and performance of other tasks enabling the implementation of Independent Monitoring Mechanism activities.

Article 4

LOCATION OF INDEPENDENT MONITORING MECHANISM ACTIVITIES

Independent Monitoring Mechanism activities shall be conducted at the border (border crossing points / police stations / police administrations) of the Republic of Croatia with Bosnia and Herzegovina, Montenegro and the Republic of Serbia as well as in reception centres for aliens.

Article 5

INDEPENDENT MONITORING MECHANISM ACTIVITIES

Direct activity providers shall implement the following activities:

- Observing the actions of police officers in locations referred to in Article 4 of this Agreement towards irregular migrants and applicants for international protection in enforcing the regulations governing state border control and the provision of international protection (hereinafter: observing police actions);
- Conducting announced visits to the green border;
- Gaining insight into the files of finally disposed cases on the received petitions on the alleged illegal treatment of irregular migrants and applicants for international protection and into the activities and reports of the General Police Directorate regarding the alleged illegal treatment of irregular migrants and applicants for international protection (hereinafter: insight into files).

In the implementation of the Independent Monitoring Mechanism activities referred to in paragraph 1 of this Article, the professional assistance of a translator / an interpreter shall be made available for the providers if necessary.

In the implementation of the activities referred to in paragraph 1 of this Article, the providers are obliged to comply with the regulations on personal data protection and data confidentiality.

Article 6

OBSERVING POLICE ACTIONS

Direct activity providers shall conduct a total of 20 observations for the duration of this Agreement.

Observations referred to in paragraph 1 of this Article may include announced visits to the green border.

The representative of the Ministry of the Interior shall deliver statistical reports for the previous month to the providers by the 10th day of the month containing information on all irregular migrants and applicants for international protection.

Based on the received statistical reports and previously established criteria, the providers select individual cases to observe.

Observations can be announced or unannounced.

Direct activity providers shall be enabled access to the case file selected for observation, attendance at the hearing of irregular migrants and applicants for international protection as well as the inspection of premises for detention, interview with irregular migrants and applicants for international protection provided that they agree to it.

Direct activity providers shall conduct announced visits to the green border accompanied by authorised employees of the Ministry of the Interior whose instructions they are obliged to follow.

Direct activity providers are obliged to comply with the instructions of authorised employees of the Ministry of the Interior on restricted movement in secured areas (e.g. border crossing points, reception centres for aliens etc.).

Within seven days of conducted observations, direct activity providers shall jointly draft an individual report and deliver it to the Coordination Board. The report shall also contain information on the conducted announced visit to the green border.

Article 7 INSIGHT INTO FILES

Direct activity providers shall be enabled insight into files on received petitions on the alleged illegal treatment of irregular migrants and applicants for international protection who became final within one year before signing the Agreement, i.e. in activities and reports of the General Police Directorate regarding the alleged illegal treatment of irregular migrants and applicants for international protection.

The authorisations of direct activity providers referred to in paragraph 1 of this Article do not include the insight into the Information System of the MoI.

The contact officer of the MoI shall submit to direct activity providers the list of files of finally disposed cases referred to in paragraph 1 of this Article within 15 days from signing the Agreement.

Direct activity providers shall be enabled to interview police officers in charge of specific cases and, with the prior consent, complainants if they are available in the territory of the Republic of Croatia and if they agree to it.

Within seven days from gaining insight into the case file, direct activity providers shall jointly draft an individual report and submit it to the Coordination Board.

Article 8 COORDINATION BOARD

The Coordination Board (hereinafter: the Board) shall give expert advice, manage the Independent Monitoring Mechanism activities, draft the final report on the actions of police officers of the MoI in the area of irregular migration and international protection based on individual reports of direct activity providers and perform other tasks regarding the management of the Independent Monitoring Mechanism.

The Board is comprised of one representative of the activity providers.

The Board shall meet at least once in three months.

The head of the Board, their Deputy and Secretary are chosen by the members of the Board between themselves by a majority of votes.

The head of the Board shall represent the Board, coordinate the Independent Monitoring Mechanism activities, organise and convene the meetings of the Board and once in six months present the Independent Monitoring Mechanism activities to the Advisory Board as an informal body.

If the head is prevented from attending, they are replaced by the deputy.

The secretary of the Board shall perform administrative tasks regarding the implementation of the Independent Monitoring Mechanism activities.

Based on individual reports of the direct activity providers, the Board shall draft the biannual and final report. The final report shall be drafted within 30 days from the last Independent Monitoring Mechanism activity. The summary of the final report shall be publicly disclosed on the website of the MoI.

Article 9 FUNDING

The implementation of Independent Monitoring Mechanism activities shall be funded by the European Commission and shall be paid into the State Budget of the Republic of Croatia.

The indicative financial plan of the implementation costs of the Independent Monitoring Mechanism shall form an integral part of this Agreement.

One half of the costs foreseen by the indicative financial plan referred to in paragraph 2 of this Article shall be paid into the accounts of providers within 15 days from the day of payment of the funds by the European Commission to the State Budget of the Republic of Croatia and the other half within six months from the signing of this Agreement.

Article 10 FINAL PROVISIONS

The Independent Monitoring Mechanism shall be established for the period of one year with a possible extension.

The Independent Monitoring Mechanism activities shall start on the date of the last signature of this Agreement.

The signatories of the Agreement may withdraw from it with written notice to the other signatories.

The decision to withdraw shall take effect within 15 days from the date of submitting the notice referred to in paragraph 3 of this Article.

The Agreement is concluded in six (6) identical copies out of which each party shall retain one.

FOR THE MINISTRY OF THE INTERIOR

Deputy Prime Minister and Minister

Dr. sc. Davor Božinović, _____

Place and date: Zagreb, 8 June 2021

CLASS: 018-01/19-01/607

REG. No.: 511-01-131-21-602

For the Association of CROATIAN ACADEMY OF MEDICAL SCIENCES

President

Prof. dr. sc. Alemka Markotić, _____

Place and date: Zagreb, 8 June 2021

No.: 01-15-1/2021

For the Association of CROATIAN ACADEMY OF LEGAL SCIENCES

President

Prof. dr. sc. Davor Derenčinović, _____

Place and date: Zagreb, 8 June 2021

No.: _____

For the Association of CENTRE FOR CULTURAL DIALOGUE

President

Aziz Hasanović, _____

Place and date: Zagreb, 8 June 2021

No.: 21.00-D1/21-83

For the Association of CROATIAN RED CROSS

Executive President

Robert Markt, _____

Place and date: Zagreb, 8 June 2021

No.: 1004634-02-1-59-21/06-1

Prof. dr. sc. Iris Goldner Lang

Place and date: Zagreb, 8 June 2021

No.: _____

PRILOG 4.

Nezavisni mehanizam nadzora postupanja policijskih službenika
Ministarstva unutarnjih poslova u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite

Žurni sastanak u Upravi za granicu, MUP

9. ožujka, 2022. god.

ZAPISNIK

Zapisnik

s žurnog sastanka Nezavisnog mehanizma nadzora postupanja policijskih službenika Ministarstva unutarnjih poslova u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite (dalje: Nezavisni mehanizam nadzora) koji se održao u srijedu 9. ožujka 2022 god. s početkom u 10,00 sati u prostorijama Uprave za granicu, Ministarstva unutarnjih poslova.

Sastanku su prisustvovali:

- **članovi Mehanizma:**

- Robert Markt (HCK) –voditelj Koordinacijskog odbora
- izv. prof. dr. sc. Anna-Maria Getoš Kalac (APZH) – član Koordinacijskog odbora
- mr. sc. Nermin Botonjić, (CKD) - član Koordinacijskog odbora
- prim. Josip Jelić, dr. med. (HCK) – neposredni provoditelj
- prof. dr. sc. Davorin Lapaš (APZH) – neposredni provoditelj
- prof. dr. sc. Nadan Rustemović, dr. med. (AMZH) – neposredni provoditelj
- Branislav Tomić (HCK) – neposredni provoditelj
- Admir Muhić, predstavnik (CKD) – neposredni provoditelj
- Samir Ilijazi, mag. iur. (CKD) – neposredni provoditelj

- **Uprava za Granicu, MUP:**

- g. Gilio Toić Sintić voditelj Službe za nezakonite migracije
- g. Zvonimir Vrbljanin, predstavnik MUP-a

- Zapisničar: mr. sc. Nermin Botonjić, (CKD)

Sastanak je održan s jednom točkom dnevnog reda koja se odnosila na postupanje policijskih službenika zaduženih za kontrolu i zaštitu državne granice te smjernica koje su izdane na području Policijske uprave Vukovarsko-srijemske, Postaje granične policije Bajakovo od strane zamjenika načelnika Postaje granične policije.

Riječi dobrodošlice je uputio g. Toić Sintić koji je ispričao g. Ničena zbog hitnog sastanka. Sastanku je prisutan i g. Zvonimir Vrbljanin - voditelj Službe za nezakonite migracije. Istaknuo je značaj NMN-a i da je RH jedina koja ima uspostavljen Mehanizam. Pohvalio je preporuke i nalaze u šestomjesečnom izvješću koje je ocijenio korisnima.

Robert Markt se zahvalio na brznoj reakciji g. Ničena u organizaciji sastanka te g. Toić Sintiću i g. Vrbljaninu na prisustvu i spremnosti pružiti pojašnjenja o postupanjima policijskih službenika. Predstavio je članove Mehanizma i ustanove koje su zastupljene. Zahvalio se na akcijskom planu i prihvaćanju prijedloga iz šestomjesečnog izvješća NMN-a. Istaknuta je namjera, putem obavljenih nadzora i izvješća, doprinijeti poboljšanju efikasnosti sustava pružanja azila, smanjenju mogućnosti bilo kakvih zloupotreba kao i poboljšanja uvjeta na terenu koristeći nalaze NMN-a i uz financijsku potporu EU-a. Intencija NMN-a nije baviti se pojedinim segmentima već sustavom u cjelini. Istaknut je značaj spremnosti MUP-a reagirati na nalaze koji ukazuju na nedozvoljena postupanja policijskih službenika. G. Toić Sintić i g. Vrbljanin su upoznati s temom razgovora i namjerom članova NMN-a doći do novih saznanja povezanim sa Smjernicama koje je izdao zamjenik načelnika Postaje granične policije Bajakovo službenicima. G. Markt je zamolio dostavu teksta Smjernica te je zamolio odgovor na pitanje što je po tom pitanju napravljeno? G. Jelić je dodao zahvalu na dostavljenom dokumentu s akcijskim planom, ali se osvrnuo i na dio koji se odnosi na prvi dopis nakon objavljenog izvješća. G. Toić Sintić je istaknuo zahtjevnost i složenost upravljanja nadzorom granice jer su stalno prisutni brojni zahtjevi često i suprotstavljeni. Međutim, istaknuo je da poštivanje ljudskih prava i načela humanosti mora biti na prvom mjestu i da se i sredstva prisile moraju, ukoliko je krajnja nužda u pitanju, koristiti isključivo u skladu sa zakonom. Dodao je i da se svaki izgred ispituje i po utvrđenim činjenicama po potrebi sankcionira. U odgovoru g. Marktu, g. Toić Sintić je pojasnio da je uputa upućena svim policijskim postajama i službenicima donesena 14.10.2021. nakon objave snimaka o postupanju policijskih službenika suprotno pravilima službe. Izvijestio je prisutne o poboljšanom standardiziranju operativnog postupanja službenika kojim je regulirano postupanje svih - od pomoćnika načelnika do policijskog službenika na terenu te su propisane sankcije za prekršitelje. G. Jelić je rekao da donošenje upute ukazuje na želju za stalnim poboljšanjima sustava. Istaknuta je činjenica da

nikad nisu dostavljene originalne (nemontirane/autentične) snimke navedenog incidenta ni MUP-u ni NMN-u unatoč traženjima. **G. Markt je tražio da se po saznanjima o nekim propustima ili postupanjima odmah izvršiti NMNs ciljem prikupljanja točnih informacija i donošenja zaključaka temeljenih na činjenicama. Usvojen je prijedlog temeljem kojeg će se održati sastanak s ciljem analize usklađenosti odredbi iz akcijskog plana sa stanjem na terenu.** G. Toić Sintić je istaknuo da kolege iz Uprave za granicu nadziru postupanja, što je interna praksa koja se redovno odvija s ciljem suzbijanja mogućnosti pojave incidenata ili izlaska izvan okvira zakona. Pored nadzora, održane su radionice te su provedeni projekti edukacije i obuke na svim razinama. U 5. mjesecu se organizira radionica za rukovoditelje MUP-a i NVO-a s ciljem osvješćivanja stanja na terenu i propusta koji su nastali. Najnoviji pristup obuhvaća i šefove smjena koji su neposredno uključeni u sve procese na granici s posebnim naglaskom na službenike s rubnih područja. Novina je što navedena ciljana skupina nije nikada bila obuhvaćena. **G. Markt je rekao da će pisanim putem zatražiti presjek nalaza interne kontrole od lipnja 2021. do svibnja 2022.** U pojašnjenju situacije na terenu i samih Smjernica iz prosinca 2021. godine koje su dospjele u javnost g. Toić Sintić je rekao da pomoćnik načelnika PGP Bajakovo pokušao Smjernicama približiti kolegama na terenu pravila postupanja te podići svijest o cjelokupnom procesu s posebnim pozivom na poštivanje etičkog kodeksa ponašanja, a izvučena je rečenica o odvratanju. Pojasnio je da postoje dvije lokacije na pretpostavljenoj granici s Republikom Srbijom koja ima oblik amplitude te se uzima u obzir zamišljena crta iza koje se događa odvratanje. Prof dr. Davorin Lapaš je potvrdio da ugovori o razgraničenju sa susjednim zemljama, osim s Mađarskom i Italijom na moru, ne postoje, međutim uzimaju se u obzir granice bivših republika (uz izuzeće nekih spornih dijelova) i smatra da je to manji problem. Ukazao je na uvjete pod kojima se pojedinac ili grupa smatraju pod jurisdikcijom države i da je to relevantno za samo određivanje odgovornosti. Pohvalio je proces edukacije policijskih službenika. Ukazao je na dva bitna pitanja koja se tiču primjene akcijskog plana, a odnose se na provedbu i samu situaciju na terenu. S tim u vezi, istaknuo je i značaj pojašnjenja akcijskog plana radi što bolje provedbe na terenu te je predložio održavanje sastanka na ovu temu. G. Vrbljanin je potvrdio provedbu detalja iz akcijskog plana. U zaključcima je g. Markt zatražio dopis Uprave za granicu s pojašnjenjem o čemu se radi u navedenoj smjernici pomoćnika načelnika PGP Bajakovo. G. Vrbljanin i g. Toić Sintić su pojasnili da se u konkretnom slučaju radi o nedefiniranoj granici s Republikom Srbijom te da će u dopisu pojasniti smisao Smjernica. S ciljem pojašnjenja, prof. dr. Lapaš je uputio pitanja koja se odnose na pravnu snagu Smjernice i da li je ista lokalnog karaktera? G. Vrbljanin i g. Toić Sintić su odgovorili da se svakako radilo o preporuci koja

nema snagu obveze i da ista nema implikacija ni na koju drugu PGP, kao uostalom ni na samu PGP Bajakovo.

Zaključci sa sastanka:

1. Zatraženo je očitovanje po pitanju Smjernica izdanih od strane pomoćnika načelnika PGP Bajakovo.
2. G. Toić Sintić i g. Vrbljanin dostavili su naputak od 14.10.2021. koji se odnosi na postupanje policijskih službenika nakon objave snimaka postupanja u lipnju 2021.
3. Organizirati sastanak na temu pojašnjenja Akcijskog plana po točkama prijedloga.
4. Uputiti zahtjev za dostavu izvješća o internim nadzorima MUP-a u razdoblju lipanj 2021. – svibanj 2022.
5. Dostaviti informaciju o obavljenim edukacijama djelatnika u razdoblju lipanj 2021- svibanj 2022.
6. U okviru godišnjeg izvješća tretirati pitanje postupanja policijskih službenika.

PRILOG 5.



REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO UNUTARNJIH POSLOVA
RAVNATELJSTVO POLICIJE



NEKLASIFICIRANO

KLASA: 212-04/21-01/151
URBROJ: 511-01-63-21-2
Zagreb, 14. listopada 2021.

POLICIJSKIM UPRAVAMA - svima
n/p načelnika

PREDMET: Medijski navodi o postupanju policije prema migrantima,
postupanje, nalaže se.-

VEZA: naš dopis KLASA: 212-04/19-01/14, URBROJ: 511-01-61-19-1 od 17. siječnja
2019. godine

Poštovani,

našim dopisom iz veze naloženo Vam je da se prilikom svakog postupanja prema migrantima policijski službenici dosljedno pridržavaju nacionalnih i EU pozitivnih propisa, Etičkog kodeksa policije te međunarodnih standarda u području zaštite ljudskih prava.

Usprkos tome, najnovije snimke objavljene u medijima prikazuju policijske službenike kako neprimjereno postupaju prema migrantima.


Slijedom navedenog, ponovno Vam nalažem da poduzmete sve mjere iz našeg dopisa u vezi, kako bi se ubuduće spriječilo svako nezakonito i neprofesionalno postupanje policijskih službenika prema migrantima, kako slijedi:

- dosljedno provođenje zakonom propisanih mjera uz pridržavanje Etičkog kodeksa policije i obveznu primjenu nacionalnih i EU pozitivnih propisa te poštivanje međunarodnih standarda u području zaštite ljudskih prava;
- prilikom svih postupanja posebnu pažnju potrebno je posvetiti ranjivim skupinama, a o svakom saznanju o neprimjerenom ili nezakonitom ponašanju policijskih službenika, kao i do sada poduzeti propisane mjere uz nultu točku tolerancije na bilo koji oblik kršenja ljudskih prava;

- kontinuirano vršiti nadzor svih službenika koji postupaju prema migrantima kroz redovnu i izvanrednu nadzorno-usmjerivačku djelatnost;
- ukoliko dođete do saznanja o ozljeđivanju policijskih službenika ili migranata ili uporabe sredstava prisile odmah provesti propisanu proceduru poradi utvrđivanja svih relevantnih okolnosti nastanka ozljeda ili uporabe sredstava prisile;
- kontinuirano provoditi edukaciju svih policijskih službenika u programu multiplikatora na teme „Temeljna prava 1“ i „Temeljna prava 2“ što je potrebno evidentirati i u dnevnik stručne izobrazbe;
- na radnim sastancima i kolegijima rukovoditelji su dužni analizirati rezultate provedenih edukacija te prema potrebi naložiti i provođenje dodatnih edukacija usmjerenih na područje zaštite temeljnih ljudskih prava;
- rukovoditelji ustrojstvenih jedinica dužni su kod otprema službe kontinuirano naglašavati obvezu dosljednog poštivanja temeljnih ljudskih prava, posebnu pozornost posvetiti organizaciji rada tijekom upućivanja policijskih službenika na radne zadatke uz kontinuirano naglašavanje obveze dosljednog poštivanja temeljnih ljudskih prava prilikom svakog postupanja u skladu s važećim nacionalnim i EU zakonodavstvom te obvezama koje je Republika Hrvatska preuzela.

S navedenim ste dužni upoznati cjelokupni operativni sastav, a za provođenje naloženog držim Vas osobno odgovornim.

S poštovanjem,



GLAVNI RAVNATELJ POLICIJE
 Nikola Milina

O tome obavijest:

- Ured glavnog ravnatelja policije,
- Upravama u Ravnateljstvu – svima,
- OKC policije,
- Zapovjedništvo SJP-e,
- Zapovjedništvo IJP-e.-

PRILOG 6.

**1. POLUGODIŠNJE IZVJEŠĆE NEZAVISNOG MEHANIZMA NADZORA POSTUPANJA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA
MINISTARSTVA UNUTARNJIH POSLOVA U PODRUČJU NEZAKONITIH MIGRACIJA I MEĐUNARODNE ZAŠTITE
lipanj - prosinac 2021.**

Redni Broj:	PREPORUKE	AKTIVNOSTI ZA PROVEDBU PREPORUKA	ISPUNJENOST PREPORUKE
1.	<p>Unaprijediti način utvrđivanja identiteta iregularnih migranata, kako tražitelja azila/međunarodne zaštite, tako i onih koji ne traže azil/međunarodnu zaštitu, npr. korištenjem modernih softverskih alata za prepoznavanje lica (engl. <i>face recognition</i>) koji se mogu aplicirati pametnim telefonima. U perspektivi pokrenuti inicijativu za formiranje EU baze biometrijskih podataka u području iregularnih migracija. Iako navedeno ne rješava izazove utvrđivanja pravog identiteta iregularnih migranata bez valjanih dokumenata, navedeno bi omogućilo da se jednom tako registrirana osoba 'veže' uz isti identitet tijekom čitavog migracijskog puta.</p>	<p>Standardizirani način utvrđivanja identiteta migranata identičan je u svim državama članicama EU (uvid u isprave, fotografiranje, uzimanje otisaka prstiju i provjera putem veleposlanstva).</p> <p>Osnovna EU biometrijska baza podataka o migrantima je EURODAC. Međutim, EURODAC ne služi za utvrđivanje identiteta sa državljanstvom, nego za utvrđivanje koja država članica nadležna za rješavanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.</p> <p>MUP posjeduje nacionalni informacijski sustav za utvrđivanje identiteta na temelju biometrijskih podataka, ali taj se sustav ne može iz tehničkih razloga koristiti za poslove s migrantima.</p> <p>Razmjena podataka iz navedenog sustava s drugim državama može se koristiti pod pretpostavkom da je takav sustav uspostavljen u drugoj državi s kojom se podaci</p>	<p>U suradnji s EU je pokrenut postupak za priključenje RH na aplikaciju Readmission Case Management System (RCMS) Pakistan. Pomoću ove</p>

		<p>razmjenjuju te da postoji zaključen sporazum ili neka druga vrsta akta kojim se uređuje ova vrsta razmjene podataka. U slučaju, državljana trećih zemalja, npr. Afganistana, Sirije, Iraka, Irana, Pakistana i dr., nije poznato imaju li uspostavljene takve baze podataka da bi se podaci iz istih mogli razmjenjivati s Republikom Hrvatskom. Također, pitanje je tehničkog rješenja uspostave takvog sustava na mobilnim telefonima policijskih službenika ali i zaštite osobnih podataka osoba.</p> <p>U MUP-u je formirana Radna skupina za elektroničke baze s biometrijskim podacima. Cilj radne skupine je povezivanje svih baza biometrijskih podataka u RH, a radi provedbe Zakona o obradi biometrijskih podataka (NN 127/2019) i Pravilnika o obradi biometrijskih podataka (NN 122/2020). Stvaranjem tehničkih pretpostavki za provedbu ovih propisa, a to je kreiranje jedinstvene nacionalne baze s biometrijskim podacima, omogućilo bi se utvrđivanja identiteta i zaštita fizičkih osoba od zlouporabe njihovih osobnih podataka.</p> <p>Detaljno ćemo predočiti predstavnicima Mehanizma kako je postavljen sustav i poduzeti moguće poboljšanja sukladno zaključcima.</p>	<p>aplikacije koji će biti instalirana u Prihvatnom centru za strance Ježevo, postupak utvrđivanja identiteta državljana Pakistana moći će se provoditi elektronski. RCMS trenutno koristi 8 država članica. RCMS sustav će u Ježevu instalirati delegacija Pakistana u srpnju 2022. godine.</p> <p>Pored toga, RH je na raspolaganju mreža časnika za vezu (European Liaison Officers Network – EURLO) koji su smješteni u velikom broju država podrijetla migranata (Afganistan, Bangladeš, Indija, Kongo, Egipat, Etiopija, Gambija, Gana, Obala bjelokosti, Gvineja, Kenija, Somalija, Nigerija, Uzbekistan, Tadžikistan, Kirgistan, Vijetnam)</p> <p>Aktivnosti za uspostavu elektroničke baze s biometrijskim podacima (nacionalni NABIS) su u tijeku.</p> <p>Planirano je da će se dana 27.4.2022. godine u Zagrebu u okviru projekta EMAS održati radionica o rezultatima Nezavisnog mehanizma nadzora, na kojoj će sudjelovati predstavnici Mehanizma, predstavnici policijskih</p>
--	--	---	--

			<p>uprava na vanjskoj granici te predstavnici Uprave za granicu. Na radionici će se predstavnike Mehanizma upoznati sa sustavom utvrđivanja identiteta migranata.</p> <p>Navedena radionica je održana 5.5.2022. godine u hotelu Diplomat u Zagrebu.</p> <p>Neutvrđeni broj stranaca koji izraze namjeru za međunarodnu zaštitu u policijskim postajama ne javi se u Prihvatište za tražitelje međunarodne zaštite u roku koji je naveden u potvrdi o izraženoj namjeri koju im izdaje policijska postaja. U cilju uspostave nadzora javljanja u Prihvatište izvršit će se nadogradnja aplikacije u Informacijskom sustavu MUP-a, koja će omogućiti da policijske postaje pošalju najavu Prihvatištu te Prihvatište pošalje povratnu obavijest policijskoj postaji o javljanju u policijsku postaju. Također, izvršit će se ažuriranje dokumenta standardnih operativnih procedura o postupanju u vezi tražitelja međunarodne zaštite, u kojem će se dodatno urediti dostavljanje obavijesti o javljanju u Prihvatište.</p>
2.	Poboljšati suradnju policijskih graničnih postaja vezano uz migrante u iregularnom prelasku. Naime, ne izraze li namjeru za pokretanjem postupka traženja	Sve postaje granične policije međusobno razmjenjuju podatke o migrantima koji su zatečeni na njihovom području.	Strance nije moguće odmah vratiti, jer postoje ozbiljni problemi u vezi

	<p>azila/međunarodne zaštite u Republici Hrvatskoj, te osobe dobivaju „u ruke“ rješenje po okončanju upravnog postupka o samostalnom napuštanju područja Republike Hrvatske u roku 7 dana, umjesto da budu, u dogovoru s policijom BiH odmah službeno predani (kao što je slučaj zatekne li ih policija nakon isteka roka u RH). Pritom se njihovi otisci prstiju uzimaju, no navodno se ne unose u sustav EURODAC, pa već sljedeći put mogu pokušati istu radnju na području druge PGP, budući da je i razmjena informacija između različitih PGP-ova u tom smislu nedovoljna.</p>	<p>Migrantima kojima se donosi rješenje o povratku s rokom za dragovoljni odlazak uzimaju se otisci prstiju koje se unosi u EURODAC. Svi otisci prstiju koji su uzeti live skenerom automatski se prenose u EURODAC bazu.</p> <p>Sukladno Direktivi o povratku 2008/115 nezakonitim migrantima prvo treba odrediti rok za dragovoljni odlazak iz EGP-a od 7 do 30 dana, a tek nakon toga ih se može prisilno udaljiti ako u roku ne napusti EGP. Rješenje o povratku je centralni institut Direktive o povratku. Sve države članice morale su ga ugraditi u svoje nacionalno zakonodavstvo i moraju ga izdavati migrantima kao najblažu mjeru zbog nezakonitog boravka. Zbog toga, izdavanje rješenja o povratku je potpuno zakonito.</p> <p>Nadležna tijela BiH u pravilu ne žele prihvatiti migrante koji su iz BiH nezakonito ušli u RH, osim ako se kao dokaz priloži potvrda o izraženoj namjeri za međunarodnu zaštitu u BiH, koju migranti u pravilu odbacuju i uništavaju.</p> <p>Ravnateljstvo policije će dostaviti obavijest policijske uprave i policijske uprave na migracijskoj ruti kroz RH, kojim će ih podsjetiti na potrebu bolje suradnje u vezi utvrđivanja identiteta migranata prema kojima je</p>	<p>readmisijskog vraćanja u BiH i Srbiju stranaca koji nisu njihovi državljani.</p> <p>Budući da RH ima zajedničku granicu s BiH, koja je vanjska granica EU i preko koje u RH ulazi najveći broj nezakonitih migranata, provedba readmisije navedenih stranaca je od velike važnosti.</p> <p>U 2020. godini u RH je evidentirano oko 29 000 postupanja zbog nezakonitog ulaska, a u BiH je readmisijski vraćeno samo 290 osoba.</p> <p>U 2021. godini je evidentirano 17 000 postupanja zbog nezakonitog ulaska, a u BiH je readmisijski vraćeno samo 380 osoba.</p> <p>S obzirom na navedeno, broj realiziranih vraćanja u BiH nije zadovoljavajući.</p> <p>Razlog tome je da BiH kao dokaze nezakonitog prelaska granice ne priznaje zapisnike i bilješke koji sadrže izjave stranaca i službenih osoba, već kao dokaz zahtijeva isključivo dokumente izdane od tijela BiH (npr. potvrde o izraženoj namjeri za azil u BiH, ulazni štambilj, iskaznice tražitelja</p>
--	---	--	--

		<p>prethodno postupala druga policijska postaja i policijska uprava, odnosno migranata koji su tražitelji međunarodne zaštite i stranci s radnom dozvolom ili drugim odobrenjem za boravak.</p>	<p>azila, evidencije prelaska državne granice) što je vrlo teško prikupiti, jer migranti uništavaju i odbacuju takve dokaze kako bi otežali i onemogućili vraćanje u BiH.</p> <p>Porastao je broj odbijanja zahtjeva za readmisiju u skraćenom postupku iako su postojali nesporni dokazi da su migranti prije nezakonitog prelaska granice i zatjecanja u RH boravili u BiH (potvrde o izraženoj namjeri za azil, granični numerar ulaska u BiH, snimke nadzornih kamera, snimke termovizijskih kamera i dr.) ili su bili zatečeni neposredno nakon nezakonitog prelasku granice od strane mješovitih hrvatskih i bosanskohercegovačkih policijskih ophodnji.</p> <p>BiH u skraćenom postupku readmisije ne poštuje rokove za prihvat (24 sata od zaprimanja zahtjeva za vraćanje), nego obavještavaju RH da će osobe prihvatiti za nekoliko dana, pa se migrante mora smjestiti u prihvatne centre za strance, što predstavlja rizik za mogućnost vraćanja.</p> <p>O ovim problemima RH obavijestila je Europsku komisiju te je problem iznijela i na posljednjem sastanku</p>
--	--	---	--

			<p>Odbora za zajedničku readmisiju između EU i BiH (JRC - Joint readmission committee) koji je održan 06.12.2021. godine, te se očekuje da će Europska komisija poduzeti aktivnosti za rješavanje problema.</p> <p><u>Srbija</u> već dulje vrijeme ne poštuje bilateralni readmisijski sporazum jer u skraćenom postupku ne prihvaća strance iz migracijskog vala, o čemu je RH obavijestila Europsku komisiju.</p> <p>U odgovoru Srbije prema EK je navedeno da Srbija nije prihvaćala migrante u skraćenom postupku jer isti u RH nisu ušli iz Srbije nego iz druge zemlje, pri čemu se očito misli na BiH.</p> <p>Nakon toga, RH je poslala odgovor EK u kojem je navedeno da je provjerom dokumentacije koja se dostavlja Srbiji uz zahtjev za vraćanje u skraćenom postupku, utvrđeno da niti u jednom slučaju u dokumentaciji nije bilo navedeno ili bi iz nje moglo proizlaziti da su osobe koje se vraća u Srbiju ušle s teritorija BiH.</p> <p>Zbog navedenih problema u provedbi bilateralnog readmisijskog sporazuma, RH je od Srbije zatražila da se započne primjenjivati EU</p>
--	--	--	---

			<p>readmisijski sporazuma sa Srbijom, bez sklapanja provedbenog protokola, a što je predloženo od strane EK. Naime, na 8. sastanku JRC EK je sugerirala da se ubuduće primjenjuje ubrzani postupak sukladno sporazumu između EU i Srbije, koji detaljno uređuje postupak i dokazna sredstva, pa sklapanje provedbenog protokola nije preduvjet za primjenu sporazuma. Predložila je da RH i Srbija jedna drugu obavijeste o tijelima koja će biti nadležna za provedbu sporazuma, što je RH učinila i očekuje odgovor Srbije.</p> <p>MUP će nastaviti aktivnosti u vezi poboljšanja readmisije sa BiH i Srbijom.</p> <p>Dana 01.04.2022. godine Ravnateljstvo policije je poslalo dopis svim PU u kojem se ukazuje na potrebu bolje suradnju PGP u vezi identifikacije nezakonitih migranata koji su već prethodno procesuirani od strane druge PU odnosno PP, kao i identifikacije migranata prema kojima je prethodno postupala druga policijska postaja i policijska uprava, odnosno migranata koji su tražitelji međunarodne zaštite te stranaca s radnom dozvolom ili drugim odobrenjem boravka.</p>
--	--	--	---

			U dopisu se navodi da je u cilju podizanja operativnosti potrebno na dnevnoj razini intenzivirati suradnju u cilju prijenosa informacija, posebice ustrojstvenih jedinica koje teritorijalno međusobno graniče, s policijskim službenicima OA Koridor te sa stožerima.
3.	<p>Provoditi registraciju svih osoba koje iregularno uđu na državni prostor Republike Hrvatske. Problem nastaje i pri provedbi rješenja o napuštanju Europskog gospodarskog prostora osoba koje nisu zatražile međunarodnu zaštitu/azil. Tim osobama se prethodno ne uzimaju otisci prstiju za unos u EUODAC, već se samo fotografiraju. Kako u načelu nemaju nikakve dokumente, takve osobe je nemoguće identificirati pri ponovnom pokušaju nezakonitog ulaska u RH, a među njima se mogu nalaziti i „agenti“ (krijumčari i/ili trgovci ljudima) koji na taj način izviđaju teren. Preporuka je ispitati mogućnost uzimanja otisaka prstiju u PGP-ovima (a ne u prihvatnim centrima) svih osoba koje pokušavaju nezakonito ući u Republiku Hrvatsku, bez obzira jesu li zatražile međunarodnu zaštitu/azil ili ne.</p>	<p>Sukladno Uredbi o EUODAC-u, otisci prstiju obvezno se uzimaju od migranata koji su izrazili namjeru za međunarodnu zaštitu (kategorija 1) i od migranata koji su zatečeni na vanjskoj granici EU prilikom ili neposredno nakon nezakonitog ulaska te ih se nakon donošenja rješenja o povratku upućuje da dragovoljno napuste EGP (kategorija 2).</p> <p>Od migranata zatečenih u dubini državnog teritorija ne smiju uzimati otisci prstiju za EUODAC, osim u sljedećim slučajevima (kategorija 3): migrant nezakonito boravi, ne želi međunarodnu zaštitu u RH i izjavio je da je tražitelj međunarodne zaštite u drugoj državi članici ali ne želi reći u kojoj, ili se protivi prisilnom udaljenju tvrdeći da je u opasnosti, ili se protivi prisilnom udaljenju jer ne surađuje prilikom utvrđivanja identiteta.</p> <p>U lipnju 2017. godine Europska komisija je pokrenula postupak protiv RH zbog povrede prava EU, jer da RH nije sukladno članku 14.</p>	<p>Postoji problem zlorabe bezviznog sustava u BiH i Srbiji, zbog čega migranti masovno nezakonito ulaze u RH. Navedeno se prvenstveno odnosi na državljane Kube i Indije, ali i Iraka i nekih drugih država. Takvi stranci ulaze u susjedne države kao turisti te odmah pokušavaju nezakonito ući u RH preko vanjske granice EU. Zbog nesuradnje tijela susjednih država nije moguće preko avio kompanije prikupiti informacije i dokaze o zakonitom ulasku u susjedne države koji dokazi su potrebni za učinkovito vraćanje u te države. U vezi navedenog, uspostaviti će se sustav temeljitog praćenja navedenih stranaca radi obavješćivanja Europske komisije kako bi se izvršio pritisak na tijela susjednih država radi suradnje u postupku prikupljanja informacija o dolascima.</p>

		<p>Uredbe o EURODAC-u sustavno uzimala i slala u EURODAC podatke o otiscima prstiju kategorije 2. U postupku koji se provodio, RH je dokazala da je pravilno protumačila da se članak 14. Uredbe o EURODAC-u odnosi samo na migrante koji su zatečeni na vanjskoj granici EU, a ne i na migrante zatečene u dubini državnog teritorija. U srpnja 2021. godine Europska komisija je zatvorila ovaj predmet.</p> <p>Nova Uredba o EURODAC-u koja se nalazi u prilogu Pakta o migracijama i azilom, predviđa uzimanje otisaka od svih državljana trećih zemalja koji su zatečeni u vezi s nezakonitim ulaskom preko vanjske granice EU. Kada navedena uredba bude usvojena u EU, RH će moći uzimati otiske prstiju za EURODAC od svih migranata.</p> <p>Preporuku smatramo izvršenom.</p>	
4.	<p>Poboljšati međunarodnu pravnu pomoć kao i policijsku suradnju s državama s kojima je to moguće i koje se nalaze na ruti iregularnih migracija, a posebno sa susjednim državama iz kojih migranti prelaze u Republiku Hrvatsku (Bosna i Hercegovina) te koristiti diplomatsko- konzularnu mrežu i druge dostupne izvore informacije u pribavljanju podataka o identitetu osoba zatečenih u iregularnom prelasku bez da se dovode u pitanja zaštićena ljudska prava i privatnost tih osoba.</p>	<p>U cilju zaštite osobnih podataka je propisano u članku 227. Zakona o strancima da se osobne podatke nezakonitog migranta može dostaviti državi u koju ga treba prisilno udaljiti ili na drugi način vratiti te državi kroz koju treba tranzitirati tijekom prisilnog udaljenja i vraćanja. Prema tome, MUP smije dostaviti osobne podatke susjednoj državi samo ako se migranta vraća u tu državu.</p>	<p>Planirano je da će se dana 27.4.2022. godine u Zagrebu u okviru projekta EMAS održati radionica o rezultatima Nezavisnog mehanizma nadzora, na kojoj će sudjelovati predstavnici Mehanizma, predstavnici policijskih uprava na vanjskoj granici te predstavnici Uprave za granicu. Na radionici će se predstavnike Mehanizma upoznati sa sustavom</p>

		<p>MUP razmjenjuje podatke o migrantima sa susjednim zemljama putem kontaktnih točki. Navedene kontaktne točke uspostavljene su razmjenu podataka s BiH (Nova Sela-Bljača), Srbijom i Mađarskom (Bajakovo-Batrovci), Mađarskom (Mohač) i Slovenijom, Mađarskom i Austrijom (Dolga Vas).</p> <p>Detaljno ćemo predočiti predstavnicima Mehanizma kako je postavljen sustav i poduzeti moguće poboljšanja sukladno zaključcima.</p>	<p>međunarodne suradnje u vezi nezakonitih migracija.</p> <p>Navedena radionica je održana 5.5.2022. godine u hotelu Diplomat u Zagrebu.</p>
5.	<p>Posvetiti osobitu pozornost u postupku različitim međunarodnopravnim obvezama vezanima uz status osoba kao <i>izbjeglica</i> ili <i>migranata</i>. U pogledu prve kategorije, obveza na <i>non-refoulement</i> je (uz rijetke iznimke predviđene međunarodnim pravom), neupitna i dijelom je općeg običajnog međunarodnog prava, dok međunarodno migracijsko pravo takvu obvezu ne sadrži. Obveza je države ne primjenjivati nedopuštena odvrćanja bez obzira radi li se o izbjeglicama ili migrantima.</p>	<p>Sukladno članku 13. Zakonika o schengenskim granicama, odvrćanje se odnosi na migrante koji pokušavaju nezakonito ući preko vanjske granice EU, ali još nisu ušli u RH. S druge strane, prema nezakonitim migrantima koji nezakonito borave u RH primjenjuju se mjere povratka.</p> <p>Iako se prilikom odvrćanja na granici ne utvrđuje identitet migranata koji pokušavaju nezakonito ući, jer to nije moguće, policijski službenici uvijek metodom profilacije pokušavaju prepoznati migrante koji su izbjeglice i ranjive osobe te im pružiti pomoć i zaštitu.</p> <p>Agencija za temeljna prava (FRA) izradila je smjernice za graničnu policiju, koje su prevedene na sve jezike EU i tiskane u džepnom formatu, a dostupne su i u elektroničkom obliku. Navedene smjernice</p>	<p>Dana 01.04.2022. godine Ravnateljstvo policije je poslalo dopis svim PU u kojem se dostavlja priručnik FRA pod nazivom „Granične kontrole i temeljna prava na vanjskim kopnenim granicama“.</p>

		<p>sadrže na sažet i jasan način preporuke za postupanje granične policije prema migrantima, između ostalog i razlikovanje dopuštenih od nedopuštenih postupanja. Ove smjernice će se distribuirati svim policijskim upravama i policijskim postajama s uputom da se njihov sadržaj uključi u redovitu obuku granične policije.</p>	<p>Priručnik je namijenjen policijskim službenicima granične policije za zaštitu vanjske kopnene granice EU na operativnoj razini, a svrha priručnika je da se policijskim službenicima pomogne u svakodnevnom radu prilikom primjene mjera za zaštitu temeljnih prava iz Zakonika o schengenskim granicama.</p> <p>Priručnik je svim policijskim službenicima dostupan i putem aplikacije Nacionalnog informacijskog sustava za upravljanje državnom granicom.</p> <p>U dopisu je navedeno da se priručnik podijeli svim policijskim službenicima koji obavljaju poslove zaštite vanjske kopnene granice, a njegov sadržaj je potrebno uključiti u redovite obuke granične policije. MUP je od FRA naručio 6000 komada džepnog izdanja navedenog priručnika, kako bi ga policijski službenici koji obavljaju poslove zaštite državne granice mogli imati stalno kod sebe.</p> <p>U studenom 2021. godine je započelo s provođenjem obuke za sve policijske službenike interventne policije na temu zaštite temeljnih prava prilikom obavljanja poslova zaštite državne</p>
--	--	---	---

			<p>granice. Obuke se provode u svim policijskim upravama, a do sada je obučena polovica interventne policije. Također, izradit će se poseban kurikulum za obuku interventne policije u obavljanju poslova zaštite državne granice. Na ovaj način potpuno bi se otklonio nedostatak nedovoljne obuke interventne policije na zaštiti državne granice, a istovremeno bi se iskoristile njihove prednosti u odnosu na graničnu policiju zbog bolje fizičke pripremljenosti, organizacije i opremljenosti u obavljanju poslova zaštite granice u posebnim uvjetima. Također, korištenje interventne policije kao ispomoć u obavljanju poslova zaštite državne granice omogućuje veću fleksibilnost u pokrivanju državne granice.</p>
6.	<p>Evidentirati GPS koordinate kretanja policijskih ophodnji zelene granice. Predlaže se da GPS koordinate postanu sastavni dio izvještaja kojeg ophodnje granične policije podnose nakon obavljenog nadzora granice. Evidentiranje GPS podataka treba urediti na način da se automatski generira „tracking“, a ne da se stvara dodatno administrativno opterećenje za policijske djelatnike. Navedeno s jedne strane omogućuje naknadnu osobnu identifikaciju svih policijskih djelatnika ukoliko bi iregularni migranti</p>	<p>Policijska vozila te komunikacijske radio stanice opremljene su GPS uređajima. Podaci o položaju ophodnji vidljivi su u okviru Lokalnog koordinacijskog centra (LCC), Regionalnog koordinacijskog centra (RCC) te Nacionalnog koordinacijskog centra (NCC). Isto tako, policijski službenici prilikom preuzimanja službe dobivaju radne naloge u kojima se navode zaduženja i područje na kojem se zaduženja obavljaju. Uspostava LCC,</p>	

	<p>prijavili nepravilno/nezakonito postupanje, dok bi mjera istovremeno imala i preventivni učinak imajući u vidu svijest policijskih djelatnika da ih se može naknadno osobno identificirati - kako u smislu ekskulpirajuće neprisutnosti, tako i u smislu potencijalno inkriminirajuće prisutnosti na mjestu događaja.</p>	<p>RCC te NCC bila je jedna od preporuka u procesu schengenskih evaluacija te je ispunjenosti iste potvrđena od strane Europske komisije.</p> <p>Preporuku smatramo izvršenom.</p>	
7.	<p>Izraditi i distribuirati interni pisani naputak kojim se policijskim djelatnicima nalaže da u poslovima zaštite državne granice i području iregularnih migracija moraju postupati po pisanim nuputcima, dok usmene naputke koji od istih odstupaju ili im proturječe nisu dužni provoditi, već su dužni o istima bez odgode pisanim putem obavijestiti Ravnateljstvo policije i Mehanizam. Time se s jedne strane sprječava nepravilno/nezakonito postupanje djelatnika policije po nepravilnim/nezakonitim usmenim nuputcima/nalozima dok se s druge strane sprječava rukovodeće policijske službenike da takve naputke/naloge izdaju. Time se ujedno jasno definira procedura i kontakt za prijavljivanje kršenja takvog internog pisanog naputka MUP-a, što jamči pravovremeni interni i eksterni (Mehanizam) nadzor.</p>	<p>Člankom 4. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima je propisano da policijski službenici moraju odbiti izvršiti nalog ili zapovijed za koje je očito da se njihovim izvršenjem čini kazneno djelo te da o odbijanju naloga ili zapovijedi moraju odmah izvijestiti višeg nadređenog, višeg državnog odvjetnika, predsjednika suda ili čelnika drugog nadležnog tijela i svi policijski službenici su upoznati s ovom obvezom.</p> <p>Ravnateljstvo policije je od 2018. godine poslalo više uputa svim policijskim upravama i policijskim postajama, u kojima su upozoreni da se nezakonita i prekomjerna uporaba sile policijskih službenika i nezakonito oduzimanje imovine od migranata neće tolerirati, da se u svakom eventualnom slučaju uporabe sredstava prisile provodi potpuna propisana procedura utvrđivanja opravdanosti uporabe, a u svim slučajevima pritužbi na nezakonito oduzimanje imovine treba provoditi odgovarajući postupak utvrđivanja i procesuiranja eventualnih počinitelja.</p>	

		<p>Tijekom 2020. i 2021. u svakom dopisu koji se dostavlja policijskim upravama svakih deset dana u kojima se nalaže razrez ispomoći, izričito se nalaže striktna kontrola nad postupanjem koje mora biti u skladu sa najvišim standardima poštivanja ljudskih prava. Policijski službenici koji postupaju po ovoj problematici educiraju se o postupanju u skladu sa najvišim standardima zaštite ljudskih prava, a kurikulum je usklađen i odobren od strane Frontexa.</p> <p>Održano je i na desetke sastanaka s rukovoditeljima u policijskim upravama i policijskim postajama tijekom kojih su istaknute zapovijedi i upute prema kojima se prema migrantima treba postupati krajnje obazrivo i uz poštivanje ljudskog dostojanstva, a osobito prema djeci, ženama, starijim osobama i drugim ranjivim skupinama te da je zabranjena nerazmjerna, neprimjerena i nezakonita uporaba sile.</p> <p>Dana 02.12.2021. godine Ravnateljstvo policije je policijskim upravama i policijskim postajama poslalo uputu o provedbi preporuka CPT odbora (Europskog odbora za sprječavanje mučenja i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja), koje se odnose na mandat CPT odbora u dijelu koji se odnosi na postupanje prema strancima.</p> <p>U tijeku je dodatna obuka iz područja temeljnih prava, za policijske službenike</p>	<p>Dana 14.04.2022. godine u Zagrebu će se u okviru projekta EMAS, a u organizaciji Hrvatskog pravnog centra održati radionica za 20 policijskih službenika granične policije - multiplikatora u području prava na pristup sustavu međunarodne zaštite. Jedna od tema radionice je i kaznena, prekršajna i disciplinska odgovornost</p>
--	--	---	---

		<p>interventne i granične policije u vezi obavljanja poslova zaštite državne granice. U navedenu obuku su uključena pitanja razlikovanja dopuštenih (odvrćanje) od nedopuštenih postupanja na granici (kolektivno protjerivanje, pushback).</p> <p>Preporuku smatramo izvršenom.</p>	<p>policijskih službenika. Radionica je održana sukladno planu.</p> <p>Dana 21.4.2022. godine u Zagrebu će se u okviru projekta EMAS održati radionica o podizanju svijesti višeg rukovodstva policije, na kojoj će sudjelovati i predstavnici nevladinih organizacija. Na radionici će se sudionike upoznati s pravom na pristup sustavu međunarodne zaštite i odgovornostima policijskih službenika. Radionica je održana sukladno planu.</p> <p>Dana 11. i 12.5.2022. godine u Karlovcu u okviru projekta EMAS održana je obuka za multiplikatore u području identifikacije i zadovoljavanja potreba ranjivih skupina migranata u Republici Hrvatskoj. Obuku je proveo IOM.</p> <p>Dana 31.3. i 1.4.2022. godine u Crikvenici u okviru projekta EMAS održana je obuka za multiplikatore na temu razumijevanje kulturoloških razlika, ranjive skupine migranata, prevencija profesionalnog stresa i sagorijevanja i pružanje prve pomoći. Obuku je proveo Hrvatski Crveni križ.</p>
--	--	--	---

			Dana 6.4.2022. godine u Smještajno-obučnom centru granične policije u Spačvi, održana je obuka za policijske službenike granične policije na temu temeljnih ljudskih prava i primjene policijskih ovlasti u kontekstu migracija. Obuku je proveo Međunarodni odbor Crvenog križa (ICRC).
8.	Unaprijediti sustav praćenja predmeta/spisa s ciljem objedinjavanja svih informacija na jednom mjestu i objediniti spise o tražiteljima azila/međunarodne zaštite Sektora za strance i granične policije.	<p>Preporuka je implementirana, jer je SOP-ovima u vezi s tražiteljima azila već predviđeno da se spisi o zaprimanju namjere za azil dostave Službi za međunarodnu zaštitu MUP-a, tako da se objedinjeni spisi nalaze kod Službe za međunarodnu zaštitu. S druge strane, Služba za međunarodnu zaštitu ne smije svoje spise dostaviti nikome, jer je člankom 19. stavkom 5. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti propisano da se podaci prikupljeni tijekom postupka odobrenja međunarodne zaštite, a osobito činjenica da je zahtjev podnesen, predstavljaju službeno neobjavljive podatke te se ne smiju dostaviti tijelima koja ne sudjeluju u postupku.</p> <p>Podaci o migrantima pohranjeni su u predmetima policijskih postaja, policijskih uprava i službi ovog Ministarstva, kao i u evidencijama Informacijskog sustava MUP-a. Također, podaci o postupanju prema</p>	

		<p>migrantima granične policije i službi za postupanje prema tražiteljima međunarodne zaštite (Služba za međunarodnu zaštitu i Služba za prihvat i smještaj tražitelja međunarodne zaštite) pohranjeni su u istoj evidenciji IS MUP-a i dostupni su ovlaštenim službenicima navedenih ustrojstvenih jedinica. Imajući u vidu navedeno, ovo Ministarstvo će poduzeti aktivnosti u cilju potpunog i točnog unosa podataka o postupanjima iz nadležnosti granične policije i službi za postupanje prema tražiteljima međunarodne zaštite.</p> <p>Detaljno ćemo predočiti predstavnicima Mehanizma kako je postavljen sustav i poduzeti moguće poboljšanja sukladno zaključcima.</p>	<p>Planirano je da će se dana 27.4.2022. godine u Zagrebu u okviru projekta EMAS održati radionica o rezultatima Nezavisnog mehanizma nadzora, na kojoj će sudjelovati predstavnici Mehanizma, predstavnici policijskih uprava na vanjskoj granici te predstavnici Uprave za granicu. Na radionici će se predstavnike Mehanizma upoznati s načinom vođenja predmeta o postupanju prema migrantima.</p> <p>Navedena radionica je održana 5.5.2022. godine u hotelu Diplomat u Zagrebu.</p>
9.	<p>Izraditi zbirku dobre prakse postupanja policijskih službenika u sektoru iregularnih migracija. Mehanizam je obaviješten ili se prilikom terenskog</p>	<p>Budući da propisi (pravilnici) i naputci (SOP-ovi, protokoli) već sadrže pravila postupanja policije prema migrantima, svrsishodno bi bilo</p>	

	<p>obilaska upoznao sa slučajevima u kojima su pripadnici granične policije spašavali ili organizirali transport i medicinsku pomoć migrantima. Također, pozitivan je i primjer prijevoza migranata do prihvatnog centra neoznačenim policijskim „kombi-vozilima“, a dobra je praksa i stalna raspoloživost prevoditelja na gotovo sve jezike kojima se migranti služe. Kao primjer dobre prakse navodimo i odnos policijskih službenica u PGP Slavonski Brod prema ranjivim skupinama: ženama i djeci, te njihov prijevoz neoznačenim vozilima u Prihvatilište „Porin“ u Zagrebu.</p>	<p>primjere dobre prakse ugraditi u već postojeće propise i naputke.</p> <p>Propisi (pravilnici) i naputci (SOP-ovi, protokoli) koje primjenjuju policijski službenici u radu s migrantima sadrže brojna pravila na temelju kojih su se u praksi policijskih službenika ustalila postupanja koja bi se mogla smatrati dobrom praksom (npr. korištenje prevoditelja uživo i putem telefona, spašavanje i drugo pružanje pomoći migrantima, presumpcija maloljetnosti za osobu koja izjavljuje da je maloljetna).</p> <p>Također, u postupanju prema migrantima ustalila se i dobra praksa koja ne bi bila utemeljena na važećim propisima i naputcima, ali se u okolnostima na vanjskoj granici pokazala kao najprimjerenija (npr. informiranje migranata i uzimanja izjava od migranata putem standardiziranih obrazaca tiskanih na stranim jezicima).</p> <p>05.01.2022. godine Ravnateljstvo policije je policijskim upravama i policijskim postajama poslalo uputu o provedbi preporuka CPT odbora, u dijelu koji se odnosi na prijevoz migranata policijskim vozilima (korištenje sigurnosne opreme, dozvoljeni broj osoba, osiguranje vode za piće, nevezivanje ruku). Ministarstvo će poduzeti aktivnosti u vezi tehničke realizacije preporuke.</p>	<p>Dana 09.03.2022. godine RH je Europskoj komisiji poslao prijedlog projekta u okviru tematskog programa za azil, migracije i integraciju (AMIF). U okviru projekta bi se u roku od dvije godine nabavilo 58 vozila za prijevoz 16 migranata i 3 standardna autobusa za prijevoz 50 migranata.</p> <p>Također, obučilo bi se 9 policijskih službenika za vozače kategorije D i 234</p>
--	--	--	---

		Preporuku smatramo izvršenom.	policijska sužbenika za ozače kategorije D1. Vrijednost projekta je 6.800.000 eura.
10.	Zatražiti/koristiti proračunska i/ili EU sredstva za ujednačavanje kvalitete smještajnih uvjeta u svim postajama granične policije jer je tijekom promatranja utvrđeno da smještajni kapaciteti pojedinih postaja granične policije ne zadovoljavaju minimalne standarde.	<p>U tijeku je izrada plana razvoja sposobnosti granične policije do 2027. godine, na temelju odluke FRONTEX-a, kojim se predviđa izgradnja odnosno povećanja te opremanje prostorija za zadržavanje migranata u svih 26 policijskih postaja na vanjskoj granici, i to PGP Beli Manastir, PGP Dalj, PGP Bajakovo, PGP Tovarnik, PGP Ilok, PP Vukovar, PGP Vrbanja, PGP Županja, PGP Vrpolje, PGP Slavonski Brod, PGP Stara Gradiška, PP Novska, PGP Hrvatska Kostajnica, PP Dvor, PP Gvozd, PGP Cetingrad, PGP Korenica, PGP Donji Lapac, PGP Gračac, PP Knin, PGP Trilj, PGP Imotski, PGP Vrgorac, PGP Metković, PP Ston, PGP Gruda.</p> <p>Preporuka će se izvršavati putem projektnih prijedloga u narednom razdoblju kroz VFO.</p>	<p>Dana 09.03.2022. godine RH je Europskoj komisiji poslao prijedlog projekta u okviru tematskog programa za azil, migracije i integraciju (AMIF). U okviru projekta bi se u roku od dvije godine nabavilo 300 stambenih kontejnera za smještaj 1.200 migranata. Kontejneri bi se postavili na području Bjeliša u blizini Slavenskog Broda, koje je MUP iznajmio od INA d.o.o.</p> <p>Također, projektom bi se osiguralo troškove smještaja i skrbi za migrante te troškove najma zemljišta.</p> <p>Vrijednost projekta je 60.049.912 eura.</p> <p>U tijeku je izrada projekta kojim bi se u PGP Cetingrad, između ostalog, izradile i opremile prostorije za kratkotrajno zadržavanja 49 migranata.</p> <p>U okviru Višegodišnjeg financijskog okvira 2021-2027, odnosno Fonda za integrirano upravljanje granicama, Instrumenta za financijsku potporu u području upravljanja granicama i viza (BMVI) i Fonda za azil i migracije (AMIF), razmotrit će se potrebna nadogradnja u više policijskih postaja na granici u kojima već postoje</p>

			<p>prostorije za kratkotrajno zadržavanje migranata (Bajakovo, Slavonski Brod, Metković, Donji Srb, Dalj, Stara Gradiška i Vrgorac). Pored toga, razmotrit će se izgradnja odnosno nadogradnja prostorija za kratkotrajno zadržavanje migranata u svih 26 policijskih postaja na vanjskoj granici (PGP Beli Manastir, PGP Dalj, PGP Bajakovo, PGP Tovarnik, PGP Ilok, PP Vukovar, PGP Vrbanja, PGP Županja, PGP Vrpolje, PGP Slavonski Brod, PGP Stara Gradiška, PP Novska, PGP Hrvatska Kostajnica, PP Dvor, PP Gvozd, PGP Cetingrad, PGP Korenica, PGP Donji Lapac, PGP Gračac, PP Knin, PGP Trilj, PGP Imotski, PGP Vrgorac, PGP Metković, PP Ston, PGP Gruda), te objekata za alternativu detencije.</p>
11.	<p>Izraditi priručnik s preciznim opisom standardnih operativnih procedura i jasnim razgraničenjem postupanja u zaštiti državne granice koja su dopuštena prema nacionalnom zakonodavstvu i međunarodnom te europskom pravu od nedopuštenih postupanja kojima se krše ljudska prava migranata i tražitelja međunarodne zaštite i osigurati da su sa sadržajem priručnika upoznati svi relevantni djelatnici MUP-a (temeljna policija, granična policija, interventna policija).¹³</p>	<p>Ministarstvo unutarnjih poslova izradilo je u proteklim godinama veći broj dokumenata koji su distribuirani policijskim službenicima na nadležno postupanje. Konkretno, izrađeni su Standardni operativni postupci graničnih kontrola na graničnim prijelazima, Standardni operativni postupci u vezi s tražiteljima međunarodne zaštite, Protokol o postupanju prema djeci bez pratnje, Koncept zaštite kopnene granice Republike Hrvatske, Standardni operativni postupci za zaštitu državne granice, Jedinstveni plan pojačanog</p>	<p>Dana 01.04.2022. godine Ravnateljstvo policije je poslalo dopis svim PU u kojem se dostavlja priručnik FRA pod nazivom „Granične kontrole i temeljna prava na vanjskim kopnenim granicama“. Priručnik je namijenjen policijskim službenicima granične policije za zaštitu vanjske kopnene granice EU na operativnoj razini, a svrha priručnika je da se policijskim službenicima pomogne u svakodnevnom radu prilikom primjene mjera za zaštitu temeljnih</p>

		<p>nadzora vanjske kopnene granice Republike Hrvatske u cilju suzbijanja nezakonitih migracija i dr. Svi relevantni dokumenti redovito se ažuriraju te dostavljaju svim policijskim službenicima ovisno o njihovoj liniji rada.</p> <p>Pored toga, Agencija za temeljna prava (FRA) izradila je smjernice za graničnu policiju, koje su prevedene na sve jezike EU i tiskane u džepnom formatu, a dostupne su i u elektroničkom obliku. Navedene smjernice sadrže na sažet i jasan način preporuke za postupanje granice policije prema migrantima, između ostalog i razjašnjenja dopuštenih od nedopuštenih postupanja. Ove smjernice će se distribuirati svim policijskim upravama i policijskim postajama s uputom da se njihov sadržaj uključi u redovitu obuku granične policije.</p> <p>U tijeku je dodatna obuka iz područja temeljnih prava, za policijske službenike interventne i granične policije u vezi obavljanja poslova zaštite državne granice. U navedenu obuku su uključena pitanja razlikovanja dopuštenih (odvratanje) od nedopuštenih postupanja na granici (kolektivno protjerivanje odnosno pushback).</p>	<p>prava iz Zakonika o schengenskim granicama. Priručnik je svim policijskim službenicima dostupan i putem aplikacije Nacionalnog informacijskog sustava za upravljanje državnom granicom.</p> <p>U dopisu je navedeno da se priručnik podijeli svim policijskim službenicima koji obavljaju poslove zaštite vanjske kopnene granice, a njegov sadržaj je potrebno uključiti u redovite obuke granične policije. MUP je od FRA naručio 6000 komada džepnog izdanja navedenog priručnika, kako bi ga policijski službenici koji obavljaju poslove zaštite državne granice mogli imati stalno kod sebe.</p> <p>Dana 14.04.2022. godine u Zagrebu će se u okviru projekta EMAS, a u organizaciji Hrvatskog pravnog centra održati radionica za 20 policijskih službenika granične policije - multiplikatora u području prava na pristup sustavu međunarodne zaštite. Jedna od tema radionice je i kaznena, prekršajna i disciplinska odgovornost policijskih službenika. Radionica je održana sukladno planu.</p>
--	--	--	--

			<p>Dana 11. i 12.5.2022. godine u Karlovcu u okviru projekta EMAS održana je obuka za multiplikatore u području identifikacije i zadovoljavanja potreba ranjivih skupina migranata u Republici Hrvatskoj. Obuku je proveo IOM.</p> <p>Dana 31.3. i 1.4.2022. godine u Crikvenici u okviru projekta EMAS održana je obuka za multiplikatore na temu razumijevanje kulturoloških razlika, ranjive skupine migranata, prevencija profesionalnog stresa i sagorijevanja i pružanje prve pomoći. Obuku je proveo Hrvatski Crveni križ.</p> <p>Dana 6.4.2022. godine u Smještajno-obučnom centru granične policije u Spačvi, održana je obuka za policijske službenike granične policije na temu temeljnih ljudskih prava i primjene policijskih ovlasti u kontekstu migracija. Obuku je proveo Međunarodni odbor Crvenog križa (ICRC).</p>
12.	<p>Unaprijediti izvor informacija za iregularne migrante o npr. popisu graničnih prijelaza na kojima migranti mogu zatražiti azil u RH, napraviti web stranicu na svim jezicima s uputom kako u RH zatražiti azil, navesti kontakte, transparentno predstaviti uniforme granične policije i drugih jedinica koje obavljaju</p>	<p>Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (članak 33.) je propisano da se namjera za međunarodnu zaštitu može izjaviti na svim graničnim prijelazima, kao i u policijskoj postaji, policijskoj upravi, prihvatnom centru</p>	<p>Preporuka je izvršena.</p> <p>U okviru programa tematski AMIF (Fond za azil, migracije i integraciju) pripremit će se prijedlog projekta o provedbi kampanja informiranja i</p>

	<p>poslove zaštite granice (kako izgledaju, koje oznake imaju) te navesti kontakt za dojavu/prijavu u slučaju uočavanja osoba koje se kreću u (po)graničnom području u drugačijim uniformama.</p>	<p>za strance te u prihvatilištu za tražitelje međunarodne zaštite.</p> <p>Na portalu MUP-a je objavljena stranica s informacijama za tražitelje međunarodne zaštite https://mup.gov.hr/pristup-informacijama-16/najcesca-pitanja-219/medjunarodna-zastita-287155/287155</p> <p>Navedena stranica bi se mogla proširiti s dodatnim pitanjima i odgovorima u vezi traženja međunarodne zaštite, uključujući informacije o mjestima gdje se može izraziti namjera, kao i s izgledom odore policijskih službenika.</p> <p>Sve policijske postaje i policijske uprave imaju dežurne službe za prijavu svih događaja, incidenata i nezakonitosti. Podaci za kontakt navedenih službi objavljeni su na portalu svih policijskih postaja i policijskih uprava, i to naziv, adresa, telefon, telefaks i e-mail.</p>	<p>podizanja svijesti o rizicima nezakonite migracije u trećim državama tranzita na području jugoistoka Europe (BiH, Srbija, Makedonija, Crna Gora, Kosovo i Albanija). Projekt će se nominirati u srpnju 2022. godine.</p> <p>Naime, na migracijskoj ruti kroz RH zabilježen je veliki broj slučajeva stradavanja migranata nesretnim slučajem i u međusobnim obračunima migranata, zbog čega je potrebno provesti kampanje u državama iz kojih dolaze u RH u kojima bi ih se upoznalo s rizicima na migracijskoj ruti kroz RH.</p> <p>Broj ozlijeđenih migranata uslijed nesretnog slučaja 2015. – 0 2016. – 0 2017. – 4 2018. – 11 2019. – 21 2020. – 12 2021. – 78</p> <p>Broj smrtno stradalih migranata uslijed nesretnog slučaja 2015. – 0 2016. – 0 2017. – 4 2018. – 9</p>
--	---	---	---

			<p>2019. – 12 2020. – 16 2021. – 15</p> <p>U sedam slučajeva uzrok smrti je utapanje, u četiri slučaja stradanje u prometnoj nezgodi, u jednom slučaju stradavanje od mine, u jednom slučaju plućni edem, u jednom slučaju pothlađenost i neuhranjenost te u jednom slučaju upala oba plućna krila. Tijekom 2022. godine (do 12.4.) evidentirali smo sedam smrtnih stradavanja migranata. U četiri slučaja uzrok smrti je utapanje, u jednom slučaju prometna nesreća, u jednom slučaju pothlađenost dok u jednom slučaju još nije provedena obdukcija te nije poznat uzrok smrti.</p>
13.	<p>Usvojiti praksu da MUP u slučaju saznanja za nezakonitosti/incidente u postupanju policijskih djelatnika s iregularnim migrantima mora žurno izvijestiti Mehanizam o događaju i poduzetim te planiranim radnjama. Radi se o mjeri kojom bi MUP prema Mehanizmu pojačao i ubrzao dijalog te imao mogućnost u takvim situacijama maksimalno iskoristiti ekspertizu Mehanizma.</p>	<p>Preporuka prelazi okvire mandata mehanizma predviđenog sporazumom, ali se u praksi postupa upravo na opisani način.</p> <p>Od 22.08.2021. godine MUP redovito dostavlja mehanizmu dojave o slučajevima postupanja prema migrantima na vanjskoj granici koja su u tijeku, kao prijedlog za promatranje postupanja od strane provoditelja. Ovim dojavama obuhvaćeni su i slučajevi s elementima incidenata (spašavanje života, pružanje pomoći, ranjive osobe, obitelji), ali i slučajevi kada postoje informacije</p>	<p>Do 2.6.2022. godine predstavnicima Mehanizma su dojavljena 94 slučaja postupanja policije prema grupama migranata na vanjskoj granici.</p>

		<p>o navodnim nezakonitim postupanjima (slučaj snimke objavljene na RTL televiziji o postupanju na području PGP Cetingrad). MUP će i nadalje nastaviti dojavljivati mehanizmu sve slučajeve kada postoje informacija o navodnom nezakonitom postupanju.</p> <p>Preporuku smatramo izvršenom.</p>	
14.	<p>U konzultacijama sa Savjetodavnim odborom i MUP-om analizirati očekivanja i potrebe relevantnih dionika u odnosu na zadaće Mehanizma koje jasno nadilaze njegove postojeće zadane zadaće (a time i ovlasti te ustroj i rad). Temeljem takve analize koja bi se provela u drugom stadiju rada kroz sljedećih 6 mjeseci, Mehanizam u suradnji s MUP-om može pripremiti prijedlog za proširenje Mehanizma, kako u pogledu zadaće i trajanja, tako i u pogledu normativnog okvira koji je za to nužan.</p>	<p>Preporuka se odnosi na aktivnosti koje bi trebali provoditi provoditelji mehanizma, zajednički odnosno u okviru Koordinacijskog odbora.</p> <p>Prilikom provedbe preporuke, provoditelji bi trebali imati u vidu da mehanizam mora biti u skladu s Paktom o migracijama i azilu odnosno prijedlogom Uredbe o screeningu (Uredba o uvođenju provjera državljana trećih zemalja na vanjskoj granici).</p>	<p>Dana 09.03.2022. godine u prostorijama UZG održan je sastanak s predstavnicima Mehanizma, na kojem se raspravljalo o dosadašnjim aktivnostima Mehanizma</p>

PRILOG 7.



Brussels
HOME.C.3/AK

Dear Chair,

On behalf of the Advisory Board of the Independent Monitoring Mechanism established in the Republic of Croatia, I would like to share with you the Advisory Board's views on the semi-annual report of the Mechanism as presented by Professor Davor Derenčinović, on 21 December 2021.

Let me first convey our appreciation for the well-structured, comprehensive and thorough report, which was well received by the Advisory Board. As it was not an obligation for the Coordination Board to issue a semi-annual report, we are all the more appreciative of the efforts you made that contribute to enhancing the transparency around this process. The Board particularly welcomed the fact that the report was made publicly available.

I. Content of the report

On the content of the report, which we have discussed in-depth at our last meeting on 21 December 2021, we have the following observations.

First, the Advisor Board believes that it would be necessary to bring some modifications to the legal cooperation agreement itself that set up the Independent Monitoring Mechanism. In particular we see it necessary to amend the following aspects:

1. **Clarifying the scope** of the agreement in detail in order to specify that the Independent Monitoring Mechanism is entitled 'entitled to conduct monitoring at the external border and its proximity' and to observe any border operations taking place at the external border and its proximity, including any apprehensions and to enter any places where there is deprivation of liberty during their monitoring visits, without any obstacles to the border guards in carrying out their tasks in full respect with fundamental rights in line with EU law and international standards..
2. **Collecting evidence** – the competences of the Monitoring Mechanism should be clearly stated as regards looking into potential fundamental rights' violations, and other sources of information including border surveillance videos, specifying the access' rights to documents that could be scrutinised. The competences regarding evidence collection and access rights should be laid down accordingly in the legal agreement.
3. **Sources** that the Independent Monitoring Mechanism can consult should be clarified (e.g. medical files, NGO reports).
4. The legal agreement should lay down rules to regulate **relations with the general public and media.**

5. The legal agreement should be amended to accommodate the modalities for **unannounced visits** to ensure they are in keeping with the requirements for an Independent National Monitoring Mechanism¹.
6. As regards following up to allegations, the Advisory Board believes that key principles include **powers to require the launching of investigations** from the relevant state bodies. The Independent Monitoring Mechanism should be able to refer incidents to the competent body, or to launch one investigation itself.

The Board's **further observations** are as follows:

1. The monitors should be provided access to the simplified "**return**" **instructions** (and define in this context the meaning of 'return instructions' used in the semi-annual report) that are in place in the Republic of Croatia; any refusal of entry should be in accordance with Article 13 Schengen Borders Code.
2. Clarify that the **fingerprints of irregular migrants**, not only those of asylum seekers, should be taken and uploaded into Eurodac without resorting to excessive use of force².
3. In order to operationalise and make an impact:
 - i. The recommendations should be **presented to the police**. The police should set up a **Task Force** to implement the recommendations. Such implementation should involve the Coordination Board of the Independent Monitoring Mechanism, possibly directly including members from it.
 - ii. Call for an **enhanced dialogue within the police** in order to implement the recommendations with clarity. It should be possible for police officers to give their feedback through a dedicated complaints mechanism and without retaliation.
 - iii. A realistic **timeline** should be established for the implementation of the recommendations.
 - iv. Regular reporting on the state-of-play of the implementation of the measures from the Ministry of Interior to the Monitoring Mechanism.
 - v. The recommendations should be **addressed to the Ministry of the Interior** of the Republic of Croatia who should commit to deliver on them.

The final report should make it clear that the task of the Independent Monitoring Mechanism is monitoring of (border) police actions in the field of border surveillance and irregular migration at the external border and its proximity and its competences are limited in time, space and scope. It is **not a complaints-handling body**. Nevertheless, it should clarify what actions should follow a received complaint and in particular how the Mechanism deals with a complaint if it receives one, while not encroaching on the competences of other bodies³. The Advisory Board recommends to the IMM to organise further discussions on the scope and form of its ability to refer incidents to existing state bodies and ensure a subsequent follow up or undertake any investigation itself, as may be appropriate, bearing in mind the responsibilities and investigative powers of existing state

¹ you may consult: [Council of Europe Guidelines](#) and the [Joint Consultation on Independent National Monitoring Mechanisms proposed in the EU Pact on Migration and Asylum 23 February 2021](#).

² FRA paper "[Fundamental rights implications of the obligation to provide fingerprints for Eurodac](#)".

³ This is without prejudice to Ombudsperson's role to examine allegations of illegal activities and maladministration with respect to the work of the government bodies, bodies of the local and regional self-government units, legal persons vested with public authority and legal and natural persons in accordance with special laws (Croatian bodies) and to carry out regular visits to places of detention in order to prevent torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

bodies. It should also clarify the **evidence collecting component** of the Mechanism in more general terms as well.

4. The report should make a clearer link **between the on-site visits and the recommendations** in relation to providing an explanation of the observations.
5. The number of recommendations in the final report could be **more focused on fundamental rights**; recommendations pertaining to similar issues could be grouped together for maximum impact. In addition, the recommendations should be prioritised based on urgency categorised by actions that need an immediate or subsequent follow-up.
6. The final report should also include the **main challenges** faced by the Independent Monitoring Mechanism during the monitoring period and suggestions how to overcome these.

II. Unannounced visits

In addition, you will find in the Annex a summary of our recommendations regarding unannounced visits, based on our experience of the Schengen Evaluation and Monitoring Mechanism.

III. Way forward

Regarding the cooperation between our two respective bodies, we are keen to take on board the suggestion of Professor Davor Derenčinović to invite several members of the Coordination Board to our next meeting. In that respect, we will be reaching out to you with a concrete date in order to have an open debate on the relevant issues in the field of migration and refugee law and the contours of authority that the Mechanism should have.

We would also welcome a discussion after your final report is published where the Advisory Board's contribution would be most helpful to you and where we could target our recommendations.

Yours sincerely,

Electronically signed

Olivier ONIDI

ANNEX

Modalities for unannounced visits / essential features

In developing an approach to unannounced visits, the Commission can share with the Coordination Board the core elements of the functioning of the Commission-led Schengen Evaluation and Monitoring Mechanism (SEMM). The Commission is not in a position to indicate how to carry out unannounced visits within the mechanism but you may consider applying a similar approach.

- The **Schengen evaluation mechanism** is a supervisory quality control mechanism, with the full involvement of Member State experts, and including unannounced visits. A few characteristic features of the unannounced on-site visits, based on the legal base currently in force⁴:
 - o Unannounced visits are supplementing announced on-site visits;
 - o These are based on restricted risk analysis (risk analyses provided by Frontex and FRA relating to external borders and return and which provide recommendations for places to be evaluated);
 - o The preparations for these visits start not too early, just in time: in case of unannounced on-site visits the organisation starts with the Commission inviting no later than 2 weeks before the mission MSs to designate experts, MSs have 72h to reply.
 - o Reduced number of participants, compared to announced visits: maximum number of participants are two from the side of the Commission and six from all Member States (contrary to the maximum eight experts from MS in case announced visits).
 - o The detailed programme for unannounced on-site visits shall be established by the Commission. The ‘host’ MS shall be consulted and notified of the timetable and detailed programme at least 24 hrs before an unannounced on-site visit takes place⁵.

Note however, that due to the shortcomings identified in the current Mechanism, the new Mechanism adopted on 9 June 2022 includes some significant changes to the unannounced visits, particularly to the 24h notification rule. More precisely, unannounced visits to the internal borders or to the Member State concerned when the Commission has substantiated grounds to consider that there are serious violations of the fundamental rights in the application of the Schengen *acquis* may not be notified in advance to the Member State concerned. Verification visits may also take place without prior notification to the Member State concerned.

- To sum-up the SCH-EVAL approach regarding the points the Coordination Board previously expressed concerns about:
 - o Prior notification: As mentioned, the ‘host’ MS may be consulted and notified of the timetable and detailed programme at least 24 hrs before an unannounced on-site visit takes place;
 - o Involvement of the authorities the host MS: there is no legal base for this, but in practice the ‘host’ MS’ national authorities are always present in the course

⁴ Council Regulation (EU) No 1053/2013 of 7 October 2013 establishing an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen *acquis* (OJ L 295, 6.11.2013, p. 27).

⁵ Article 13(2)(b) of Council Regulation (EU) No 1053/2013 establishing an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen *acquis*.

of the mission, including visits to the green border (also for logistical reasons). At the end of the visit, the team can debrief the authorities about what has been observed and the conclusions of the on-site team.

- Security aspect of the unannounced visit to the green border (namely, land mines): security aspects are one of the reasons why the previously mentioned practice is always followed, that national authorities are present in the whole evaluation.