

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.

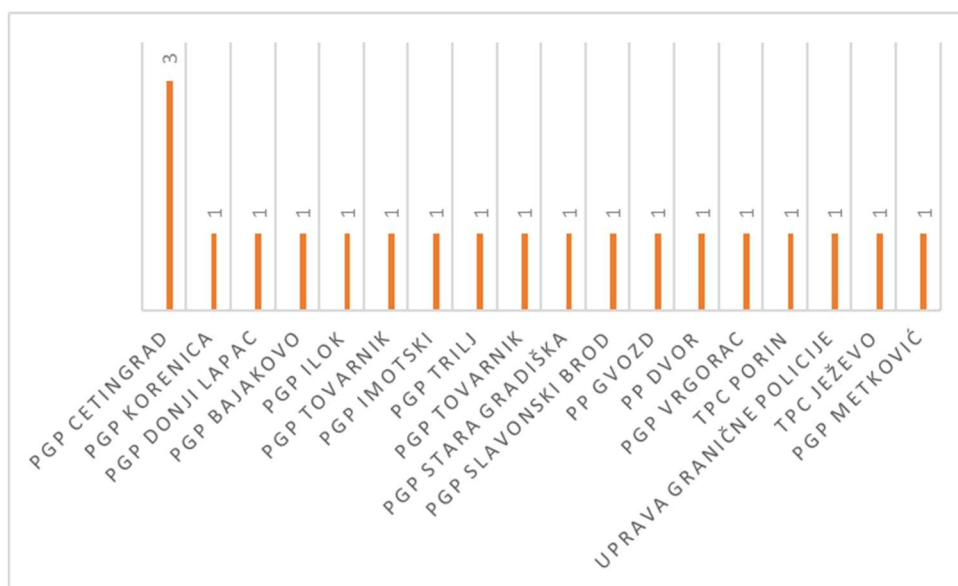
Sastavljanjem Akcijskog plana, u kojem se MUP očitovao na preporuke Mehanizma i obvezao na njihovu provedbu, MUP je pokazao da u potpunosti uvažava relevantnost postojanja Mehanizma.

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 dopunjavan 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



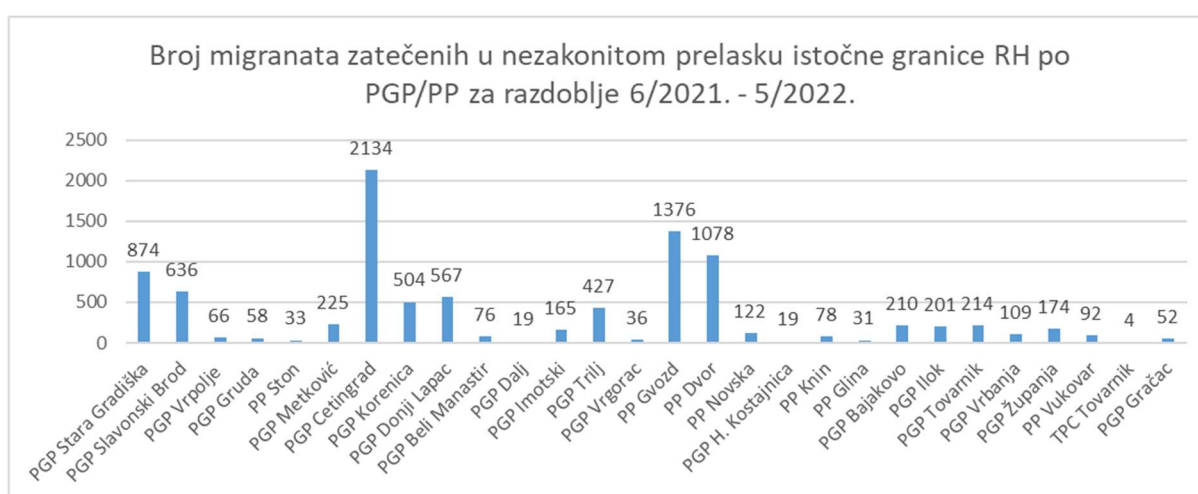
Slika 4 Neposredni provoditelji u najavljenom nadzoru granice zatekli su postupanje policije prema 9 državljana Afganistana od kojih je bilo troje malodobne djece i trudna žena

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

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.“



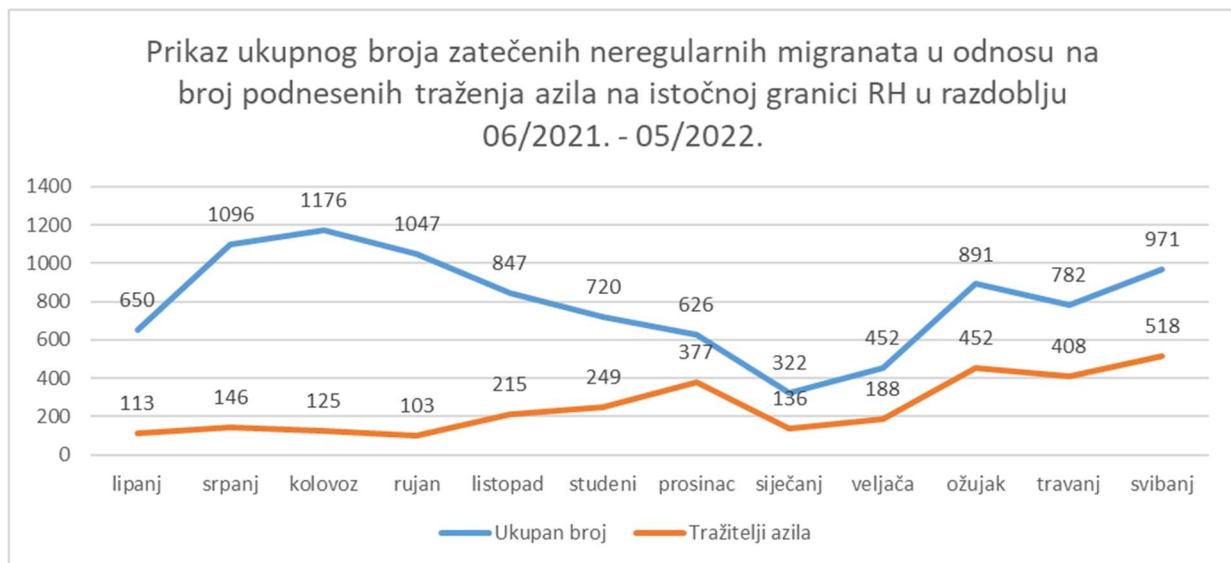
Grafikon 2 Broj migranata zatečenih u nezakonitom prelasku istočne granice RH po PGP/PP za razdoblje od lipnja 2021. do svibnja 2022. godine

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 prihvatanje 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.



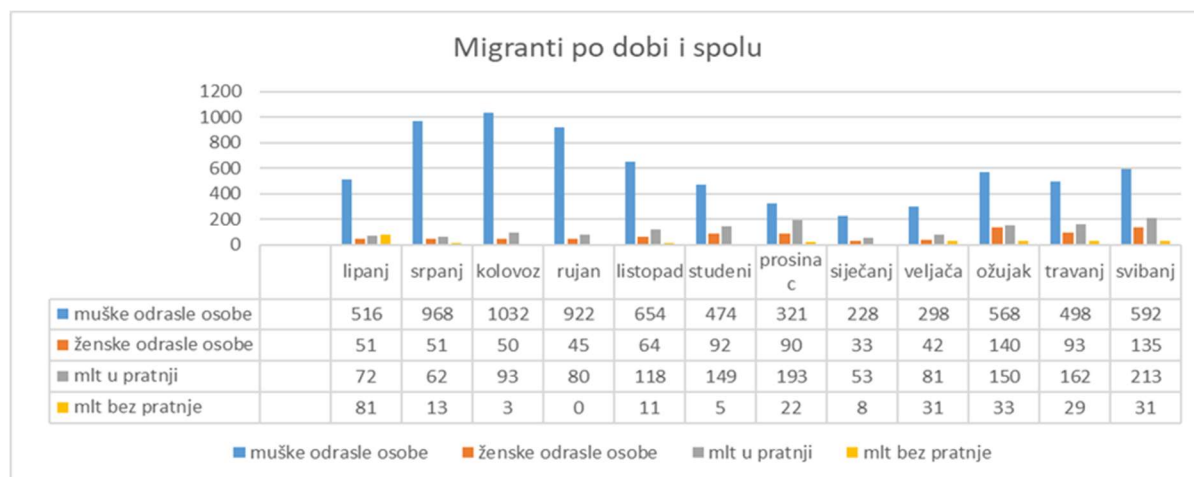
Grafikon 3 Evidentirani broj neregularnih migranata i podnesenih zahtjeva za azil po mjesecima

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

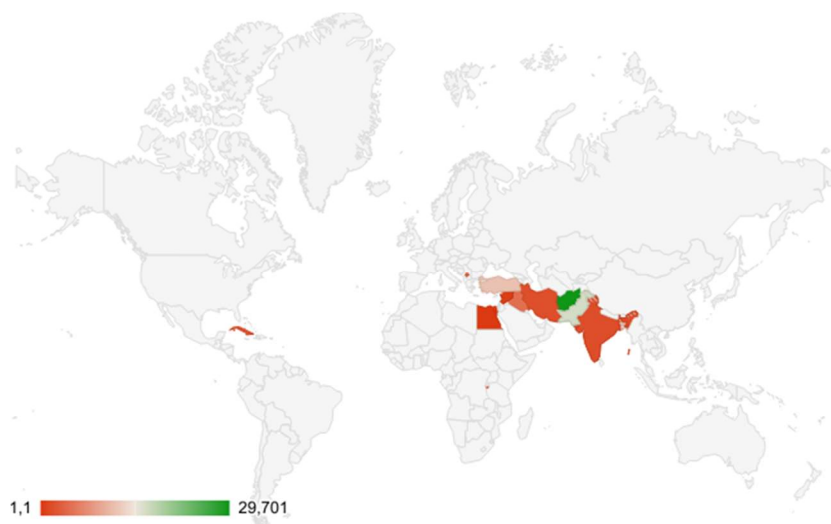
Tablica 3 prikazuje evidentirani broj neregularnih migranata po mjesecima u razdoblju od lipnja 2021. do svibnja 2022. godine te broj podnesenih zahtjeva za azil po mjesecima u istom razdoblju. Do studenog 2021. godine, primjetna je niska stopa podnesenih zahtjeva za azil u odnosu na broj migranata te 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 očitoj 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 finansijskih 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 predložiti 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 naputci (SOP-ovi, protokoli) već sadrže pravila postupanja policije prema migrantima, svrsishodno bi bilo primjere dobre prakse ugraditi u već postojeće propise i naputke.

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).

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).

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/?wpdmdl=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.].