

Stečena iskustva za buduću savjetodavnu potporu NMN-u u okviru Pakta

1. Svrha i kontekst objave

Ovaj dokument iznosi stečena iskustva hrvatskog Nezavisnog mehanizma nadzora, odnosno NMN-a, proizašle iz pet godina iskustva u vezi s budućom savjetodavnom, evaluacijskom i nadzornom potporom nezavisnom mehanizmu nadzora koji će biti uspostavljen u okviru Pakta EU-a o migracijama i azilu (dalje u tekstu: NMN u okviru Pakta). Dokument se objavljuje zajedno s [Preporukama Savjetodavnog odbora NMN-a NMN-u iz 2026.](#), u verziji redigiranoj od strane NMN-a, te s [uputom Ravnateljstva policije Ministarstva unutarnjih poslova](#) (dalje u tekstu: Ravnateljstvo MUP-a) od 25. veljače 2026. o izražavanju namjere za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na graničnim prijelazima, pri čemu potonji dokument služi kao praktičan primjer koji potkrepljuje ključne argumente NMN-a.

Hrvatski NMN koristi Preporuke Savjetodavnog odbora NMN-a iz 2026. kao ilustrativan primjer jednog šireg pitanja, i to na način usmjeren prema budućnosti: kako bi savjetodavne funkcije prema budućem NMN-u u okviru Pakta trebale biti oblikovane, normativno određene, vremenski postavljene, dokumentirane, evaluirane i podvrgnute istim standardima metodološke discipline i dokazne cjelovitosti koje savjetodavna tijela očekuju od mehanizama nadzora, a koje mehanizmi nadzora zauzvrat očekuju od nadziranih subjekata. Stečena iskustva NMN-a stoga su ponajprije upućene hrvatskom kontekstu, osobito Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske i MUP-u, ne dovodeći u pitanje njihovu moguću korisnost za buduće NMN-ove, tijela država članica, institucije i agencije EU-a, međunarodne organizacije, nacionalne institucije za ljudska prava, organizacije civilnog društva i stručnjake uključene u oblikovanje i potporu NMN-ovima u okviru Pakta.

2. Hrvatsko iskustvo NMN-a

Hrvatski NMN od 2021. djeluje kao potpuno od organizacija civilnog društva vođen vanjski stručni mehanizam nadzora nad postupanjem policijskih službenika prema migrantima u području zaštite državne granice, nezakonitih migracija i međunarodne zaštite. Njegov je mandat usmjeren na poštovanje temeljnih prava migranata, s posebnim naglaskom na načelo zabrane vraćanja, zabranu kolektivnog protjerivanja te zabranu mučenja i drugih oblika zlostavljanja. Nadzorni ciklus za 2025. označio je dosad najznačajniju konsolidaciju rada NMN-a. [Godišnje izvješće NMN-a za 2025.](#) dokumentira ojačanu metodologiju nadzora, povećanu prisutnost na terenu, uzorkovanje utemeljeno na riziku, nadzor zelene granice, razgovore s migrantima, poboljšano postupanje s dokaznom građom, mjesečne preporuke MUP-u, upućivanja uočenih nepravilnosti, kanale za obavještanje i komunikaciju putem mrežne stranice i elektroničkog poštanskog pretinca, praksu praćenja postupanja po preporukama i upućivanjima te uspješno pilotiranje Pouke o pravima i podnošenje pritužbi NMN-a, da se navedu samo neka od ključnih obilježja.



3. Preporuke Savjetodavnog odbora iz 2025. kao mjerila

[Preporuke Savjetodavnog odbora NMN-a iz 2025.](#) identificirale su niz mjerila relevantnih za poboljšanje neovisnosti i funkcioniranja NMN-a tijekom 2025. godine. One su uključivale pravodobnije izvješćivanje, redovitija promatranja, nastavak nenajavljenih promatranja i promatranja potaknutog konkretnim događajima, promatranja utemeljena na procjeni rizika za temeljna prava, povećanu pozornost promatranjima zelene granice, razgovore s migrantima bez prisutnosti policije, raščlambu podataka iz razgovora gdje je to moguće, objavu metodoloških informacija, veću transparentnost promatranja, korištenje informacija trećih strana kao ulaznih podataka za uzorkovanje, strukturiraniju komunikaciju preporuka i upućivanja te promišljanje o budućem mehanizmu nadzora u okviru Pakta. [NMN se obvezao provesti Preporuke Savjetodavnog odbora NMN-a iz 2025.](#) i detaljno je naveo kako će to biti ostvareno.

[Godišnje izvješće NMN-a za 2025.](#) i njegovi prilozi pokazuju da su mjerila Savjetodavnog odbora NMN-a za 2025. u potpunosti provedena ili sadržajno obrađena. Preporuke Savjetodavnog odbora NMN-a iz 2026. ne ponavljaju nijednu od glavnih preporuka iz 2025., niti ukazuju na to da neko od mjerila iz 2025. nije bilo ispunjeno. NMN to čita kao potvrdu da su relevantna mjerila Savjetodavnog odbora NMN-a za 2025. ispunjena, iako bi posebna cjelina u Preporukama Savjetodavnog odbora NMN-a iz 2026. to učinila još jasnijim. To je prva važna lekcija za buduću savjetodavnu potporu: savjetodavna tijela ne bi trebala samo identificirati nova mjerila ili moguća područja za daljnje poboljšanje, nego bi trebala i pratiti te priznati provedbu prethodnih preporuka s jednakom razinom pozornosti s kojom oblikuju nove preporuke.

4. Preporuke Savjetodavnog odbora iz 2026. kao nova mjerila usmjerena prema budućnosti

NMN pozdravlja Preporuke Savjetodavnog odbora NMN-a iz 2026. kao smjernice usmjerene prema budućnosti koje mogu pomoći u oblikovanju budućeg NMN-a koji će u okviru Pakta uspostaviti Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske. Mnoge točke iz Preporuka Savjetodavnog odbora NMN-a iz 2026. odražavaju preporuke koje je NMN već objavio u svojem Godišnjem izvješću za 2025. To se odnosi na potrebu strukturiranog praćenja nalaza, održivog i fleksibilnog financiranja, kontinuiteta promatranja, transparentnog prijelaza na novi mehanizam, uključivanja nadležnih zakonom određenih aktera u okviru Pakta te jasnijih aranžmana za povratne informacije, upućivanja, akcijske planove i praćenje provedbe. NMN podupire ove točke kao mjerila usmjerena prema budućnosti za buduću arhitekturu nadzora te upućuje na relevantne dijelove svojeg Izvješća za 2025., osobito poglavlja 4.5. i 4.6.

Istodobno, NMN naglašava da korisnost preporuka usmjerena prema budućnosti mora biti jasno razlikovana od retrospektivne točnosti koja se odnosi na nova mjerila postavljena naknadno. Dokument može sadržavati preporuke korisne za budućnost, a da istodobno ne pruža stručno utemeljenu ocjenu prethodnih nadzornih i izvještajnih ciklusa. Ta je razlika ključna za način na koji NMN razumije i podupire Preporuke Savjetodavnog odbora NMN-a iz 2026.

5. Razjašnjenje retrospektivne ocjene Godišnjeg izvješća NMN-a za 2025.

NMN ne može smatrati Preporuke Savjetodavnog odbora NMN-a iz 2026. stručno utemeljenom ocjenom Godišnjeg izvješća NMN-a za 2025. u onoj mjeri u kojoj one ocjenjuju Izvješće pozivanjem na kasnije dokumente, primjenjuju očekivanja koja nisu bila dostupna ili operacionalizirana u trenutku usvajanja Izvješća, ili sadržavaju činjenične netočnosti.

Prvo, Godišnje izvješće NMN-a za 2025. usvojeno je u ožujku 2026. i stoga se nije moglo baviti Godišnjim izvješćem pučke pravobraniteljice za 2025., koje je objavljeno tek u travnju 2026., kako je ispravno navedeno i u vlastitim referencama Savjetodavnog odbora NMN-a. Godišnje izvješće NMN-a za 2025. ipak je uzelo u obzir najnovije dostupno godišnje izvješće pučke pravobraniteljice, odnosno ono za 2024. godinu. Slično tome, nacrt FRA-ine metodologije nadzora podijeljen je s NMN-om tek u lipnju 2026. kao alat „u izradi“, za koji je najavljeno da će biti dovršen tek krajem 2026. ili početkom 2027., dok se Preporuke Savjetodavnog odbora NMN-a iz 2026. na zakašnjelu FRA-inu metodologiju nadzora pozivaju kao na već „razvijenu“.

Drugo, preporuka Savjetodavnog odbora NMN-a iz 2026. prema kojoj bi Izvješće NMN-a za 2025. trebalo citirati pojedinačne nacionalne, europske i međunarodne odredbe te sudsku praksu pogrešno razumije funkciju Godišnjeg izvješća NMN-a za 2025. Izvješće nije pravni udžbenik niti doktrinarni komentar. Ono je godišnje izvješće o nadzoru koje javno dokumentira postupanje službenika granične policije prema migrantima u nadziranim slučajevima, s ciljem unapređenja poštovanja temeljnih prava migranata od strane MUP-a putem javne odgovornosti i preporuka usmjerenih prema budućnosti. NMN nije pravna akademska vježba ili puko istraživanje o primjenjivim odredbama o temeljnim pravima. Njegova je funkcija prikazati metodologiju, dokaznu osnovu, nalaze, uočene nepravilnosti i preporuke MUP-u koje proizlaze iz nadziranih slučajeva. Prilog 6 već pruža neiscrpan popis relevantnih standarda i smjernica. Od stručnih se čitatelja očekuje razumijevanje primjenjivog pravnog okvira, dok se laički čitatelji upućuju na objašnjenja u Izvješću i na Prilog 6.

Treće, nalaz povezan s kvotama na određenim graničnim prijelazima ilustrira praktičnu funkciju nadzora. NMN je uočio ograničen kvalitativni obrazac koji se odnosio na dnevne odgode pristupa postupku izražavanja namjere za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, a koje su bile povezane s kvotama ili kapacitetima. Predmet je upućen MUP-u kao nepravilnost koju je utvrdio NMN. [Ravnateljstvo MUP-a izdalo je 25. veljače 2026. pisanu uputu](#) nadležnim policijskim upravama, pojašnjavajući da takva praksa nije bila naložena, da nije bila u skladu sa standardima postupanja te da osobe koje izražavaju namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu moraju biti zaprimljene bez neopravdane odgode, dok se svako neizbježno čekanje mora primjereno komunicirati ako su drugi postupci već u tijeku. Ova operativna korekcija nije zahtijevala da NMN ili MUP reproduciraju ili citiraju cjelokupni primjenjivi normativni okvir ili pojedinačne pravne odredbe, a najmanje da navode relevantnu sudsku praksu, jer je riječ o osnovnim standardima temeljnih prava i postupcima međunarodne zaštite. Zahtijevala je neovisan, autoritativan i sljediv nadzor, pravodobno upućivanje te praktičnu institucionalnu suradnju i praćenje u dobroj vjeri.

Četvrto, navodi koji se odnose na nacionalne institucije za ljudska prava zahtijevaju kontekst. Ured pučke pravobraniteljice bio je dio savjetodavnog okvira od 2021., a tek se kasnije, početkom 2025., sam isključio iz formalnog ustroja NMN-a zbog samostalno utvrđenih razloga povezanih sa sukobom interesa na svojoj strani, dok su bilateralni kontakti tijekom 2025. nastavljeni putem određenih osoba za vezu. Buduće zakonom predviđeno sudjelovanje nacionalnih institucija za ljudska prava u okviru Pakta važno je pitanje oblikovanja budućeg sustava, no ono se ne bi smjelo prikazivati kao retrospektivni nedostatak Godišnjeg izvješća NMN-a za 2025. bez tog konteksta i bez uzimanja u obzir specifične okolnosti da je Ured pučke pravobraniteljice dao prednost

legitimnom budućem institucionalnom pozicioniranju pred dijeljenjem svoje stručnosti i savjeta s NMN-om putem Savjetodavnog odbora NMN-a ili bilateralne suradnje s NMN-om.

Peto, primjedbe Savjetodavnog odbora NMN-a o obuci promatrača ne uzimaju u obzir stručnost i povijest osposobljavanja tima promatrača NMN-a, kako pojedinačno tako i kao transdisciplinarnog tima koji djeluje pod vodstvom Koordinacijskog odbora NMN-a i njihovog zajedničkog iskustva. Promatrači NMN-a priznati su stručnjaci i praktičari u relevantnim područjima, uključujući medicinu, sudsku medicinu, psihijatriju, pravo, azil, međunarodno pravo i pravo ljudskih prava, interkulturalnu komunikaciju, kriminologiju, viktimologiju, kriminalistiku, sigurnosne studije i humanitarni rad. Velika većina promatrača provodi terenski nadzor od 2021., i to u okolnostima metodološkog vakuuma, dok se još uvijek očekuju doprinos FRA-e i njezina konačna metodologija nadzora. Promatrači su radili prema standardiziranim alatima za nadzor, internim metodološkim postupcima, mjesečnom izvješćivanju i aranžmanima kontrole kvalitete, kao i prema ponavljanim metodološkim i peer-training aranžmanima u području temeljnih prava te uputama i smjernicama Koordinacijskog odbora NMN-a. Sve nadzirane situacije sadržajno su ocijenili promatrači NMN-a, od 2025. uključujući i izričito utvrđivanje eventualne nepravilnosti, pri čemu je svako izvješće promatrača, zajedno s cjelovitim dokaznim paketom, pregledao cijeli tim promatrača i svi članovi Koordinacijskog odbora NMN-a prije usvajanja od strane Koordinacijskog odbora NMN-a. Stoga NMN samo u tom smislu prihvaća navedenu preporuku Savjetodavnog odbora NMN-a o obuci promatrača kao preporuku usmjerenu prema budućnosti te naglašava da NMN-ovi u okviru Pakta i budući promatrači koji provode terenski rad doista ne bi trebali preuzimati nikakve nadzorne zadaće prije završetka opsežne obuke i stjecanja minimalnog nadziranog terenskog iskustva. To bi trebalo uključivati i certifikaciju minimalnih vještina i kompetencija, usporedivih s onima koje se očekuju od nadziranih osoba, odnosno službenika granične policije, kako bi se među promatračima osiguralo osnovno razumijevanje relevantnih normativnih, operativnih i taktičkih standarda te praktičnih stvarnosti rada i postupanja granične policije.

6. Propuštene prilike i dobre prakse

Preporuke Savjetodavnog odbora NMN-a iz 2026. također ilustriraju širu lekciju o savjetodavnoj potpori: savjetodavna ocjena trebala bi prepoznati i poduprijeti dobre prakse, a ne samo nabrajati pitanja koja zahtijevaju daljnje poboljšanje ili buduća očekivanja i nova mjerila.

Najjasniji primjer jest NMN-ova Pouka o pravima i pritužbama. Godišnje izvješće NMN-a za 2025. tretira taj postupak kao središnju metodološku i praktičnu inovaciju. Postupak migrantima pruža informacije o pravima u standardiziranom obliku i u najranijem mogućem trenutku, stvara dokumentirani kanal za pritužbe koje se odnose na policijsko postupanje te generira informacije povezane s pritužbama koje mogu omogućiti vanjski neovisni nadzor u stvarnom vremenu ili gotovo stvarnom vremenu, kao i neposredan nadzor nad istragama u tijeku povodom prijavljenih povreda temeljnih prava. MUP je 2025. dobrovoljno pilotirao taj instrument, a NMN je preporučio njegovu provedbu na nacionalnoj razini, na što se MUP pisano samoobvezao.

Preporuke Savjetodavnog odbora NMN-a iz 2026. nisu istaknule ovaj postupak kao hrvatsku dobru praksu od šire važnosti za buduće NMN-ove u okviru Pakta. To je bila propuštena prilika. Dobro oblikovano savjetodavno tijelo trebalo bi prepoznati operativne inovacije koje se mogu prenijeti, prilagoditi ili testirati drugdje. Slična se napomena odnosi i na mjesečni postupak preporuka NMN-a, kanale obavještanja, praksu upućivanja, pristup procjeni rizika za temeljna prava, sljediv popis

promatračkih misija, sustavno prikupljene dokazne pakete, standardizirane obrasce za promatranja, višeslojni postupak provjere i kontrole kvalitete te objavu detaljne metodološke arhitekture. Ti razvoji nisu samo interna tehnička poboljšanja. Oni su konkretni primjeri načina na koji mehanizam nadzora može nedovoljno jasno definiran mandat pretočiti u operativno korisno praćenje temeljnih prava u trenutačno metodološki nestandardiziranom okruženju.

7. Ključna lekcija: oni koji postavljaju standarde moraju predvoditi vlastitim primjerom

Oni koji savjetuju, evaluiraju ili postavljaju standarde za NMN-ove u okviru Pakta trebali bi predvoditi vlastitim primjerom. Savjetodavni i standardizacijski akteri trebali bi na vlastite operacije, ocjene i preporuke primjenjivati ista načela dokazne discipline, neovisnosti i objektivnosti, metodološke transparentnosti, operativne relevantnosti i odgovornosti koja se očekuju od NMN-ova u njihovu nadzornom radu, a koja NMN-ovi zauzvrat primjenjuju kada ocjenjuju policijsko postupanje.

To nije formalno ili sekundarno pitanje. **Vjerodostojnost neovisnog nadzora ne ovisi samo o postupanju tijela koja se nadziru, nego i o kvaliteti, integritetu i praktičnoj korisnosti stručnog savjetodavnog okvira koji oblikuje tumačenje i operacionalizaciju standarda temeljnih prava, postavlja nadzorna mjerila te utječe na buduće institucionalne aranžmane i uvjete financiranja.**

Kada savjetodavni akteri od NMN-ova očekuju triangulaciju nalaza, osiguravanje činjenične točnosti, očuvanje neovisnosti, razlikovanje navoda od ocjena i nalaza, navođenje metodologije, identificiranje izvora, poštovanje granica mandata, izbjegavanje pretjeranih tvrdnji i davanje operativno izvedivih preporuka, tada se isti standardi moraju primjenjivati i na savjetodavne ocjene NMN-ova i mjerila koja se na njih odnose. Vjerodostojno savjetodavno tijelo trebalo bi moći jasno i unaprijed postaviti primjenjiva mjerila, poštovati sporazume o povjerljivosti, pokazati što je pregledalo, uputiti na primjenjivi metodološki i normativni okvir, navesti standard koji je primijenilo, objasniti kako je tumačilo dostupne dokaze te pokazati kako se njegova preporuka može provesti u praksi i evaluirati prema mjerljivim pokazateljima.

8. Stečena iskustva za buduću savjetodavnu potporu NMN-u u okviru Pakta

8.1. Savjetodavni mandati trebaju biti pisani, jasni i javni

Buduća savjetodavna tijela trebala bi djelovati na temelju pisanih opisa zadaća kojima se definiraju njihova uloga, rezultati rada, dokazni standardi, metode rada, pravila objave, aranžmani povjerljivosti, mogući individualni i institucionalni sukobi interesa, koraci savjetovanja te odnos prema mehanizmu nadzora, kao i prema vanjskim akterima. Savjetodavne, evaluacijske i standardizacijske funkcije ne bi se smjele nejasno preklapati bez zaštitnih mehanizama i osnovne razine transparentnosti i javnog nadzora.

8.2. Savjetodavna potpora treba biti pravodobna

Savjeti i stručne smjernice koje dolaze prekasno da bi oblikovale praksu nadzora i izvješćivanja imaju ograničenu praktičnu vrijednost. Savjetodavna tijela trebala bi pružati pisane ulazne informacije i jasna mjerila dovoljno rano da ih NMN može koristiti tijekom nadzornog i izvještajnog ciklusa koji je u tijeku. Retrospektivne preporuke trebale bi biti jasno oblikovane kao nova mjerila

usmjerena prema budućnosti i strogo razlikovane od operativnih smjernica i stručnih savjeta izdanih tijekom nadzornih i izvještajnih ciklusa koji su u tijeku.

8.3. Savjetodavne preporuke trebaju biti konkretne i operativno korisne

Preporuke bi trebale jasno identificirati konkretno pitanje, dokaznu osnovu, primjenjivi standard, praktični korektivni model i odgovornog adresata. Generičke preporuke koje ne objašnjavaju ili ne pokazuju što treba učiniti i kako, tko to treba učiniti, do kada i kako će se uspjeh mjeriti ili evaluirati, imaju ograničenu ili nikakvu korisnost. One stvaraju nove nejasnoće i proizvoljna mjerila umjesto da nude rješenja za očite izazove.

8.4. Savjetodavna tijela trebaju pratiti provedbu

Kada su prethodne preporuke provedene ili sadržajno obrađene, to treba priznati i evaluirati. Savjetodavno praćenje trebalo bi razlikovati provedene preporuke, djelomično provedene preporuke, preporuke koje su kasniji razvoji učinili prevladanima te preporuke koje su još uvijek neprovedene. Tu ocjenu također treba jasno odvojiti od postavljanja novih mjerila i preporuka usmjerenih prema budućnosti, neovisno o tome što će zasigurno postojati međusobne povezanosti i preklapanja koja treba transparentno objasniti i kontekstualizirati.

8.5. Savjetodavne ocjene trebaju poštovati vremensku logiku

Nadzorni ciklus ili izvješće ne bi se smjeli retrospektivno ocjenjivati pozivanjem na dokumente, metodologije, alate ili standarde koji u relevantnom trenutku nisu bili dostupni. Kasnije razvijene smjernice ili metodologije, ili dokumenti objavljeni naknadno, mogu se navoditi radi budućeg poboljšanja, ali se ne mogu prikazivati kao standard ili izvor koji raniji nadzor ili izvješćivanje navodno nije ispunilo.

8.6. Savjetodavna tijela trebaju poštovati granice mandata

Preporuke bi trebale biti oblikovane unutar pravnog i operativnog mandata NMN-a. NMN-ovi se ne bi smjeli kritizirati zato što ne obavljaju funkcije koje pripadaju sudovima, državnom odvjetništvu, pritužbenim tijelima, nacionalnim preventivnim mehanizmima ili drugim institucijama za ljudska prava, osim ako su te funkcije dio mandata NMN-a. Kada su takve preporuke ipak nužne radi potpore funkcioniranju NMN-a u njegovu širem nacionalnom kontekstu, preporuke bi trebale jasno identificirati nadležna tijela ili barem precizirati kako se točno očekuje da NMN utječe na ta tijela i putem kojih ovlasti iz vlastitog mandata.

8.7. Savjetodavna tijela trebaju razlikovati pravni okvir od nadzorne funkcije

Godišnja izvješća o nadzoru trebala bi primjenjivati relevantne standarde i pružati dostatne reference za tumačenje, ali ne moraju funkcionirati kao pravni udžbenici ili normativni doktrinarni komentari. Stručna savjetodavna tijela ne bi smjela poistovjećivati potrebu za pravnom utemeljenošću s očekivanjem da svaki nalaz reproducira cjelokupni primjenjivi pravni okvir ili služi kao osnovni pregled temeljnih elemenata primjenjivog prava i prakse temeljnih prava. Kabinetsko istraživanje i kontinuirana normativna analiza preduvjet su uspješnog operativnog terenskog nadzora i pravilnog tumačenja promatračkih nalaza u odnosu na primjenjive pravne okvire i standarde, ali ograničeni resursi trebali bi se primarno usmjeriti na promatračke aktivnosti na licu mjesta i prikupljanje podataka i dokaza, kao i na upućivanja i praktična poboljšanja policijskih praksi prema migrantima, umjesto na akademske vježbe normativnog referenciranja ili javnu edukaciju o osnovama prava i prakse temeljnih prava.

8.8. Savjetodavna tijela trebaju prepoznati dobre prakse

Savjetodavna ocjena trebala bi prepoznati operativne prakse koje dobro funkcioniraju, osobito kada mogu poduprijeti buduće NMN-ove u okviru Pakta. Dobre prakse nisu samo pozitivne formulacije ili političke oznake; one su prenosivi metodološki i operativni resursi. Primjer za to jest NMN-ova Pouka o pravima i pritužbama, njegova provedba na nacionalnoj razini kako ju je najavio MUP te njegova očekivana funkcija modela za druge NMN-ove u državama članicama EU-a.

8.9. Savjetodavna tijela trebaju podupirati uzajamno učenje

Buduća savjetodavna potpora trebala bi olakšati razmjenu među NMN-ovima, uključujući alate za nadzor, protokole za razgovore, modele upućivanja, pritužbene postupke, sustave za postupanje s podacima, aranžmane povjerljivosti, zaštitne mehanizme za sukob interesa, predloške za praćenje postupanja i formate izvješćivanja. Savjetodavna tijela trebala bi omogućavati praktično učenje i razmjenu među dionicima, a ne samo ocjenjivanje i stručno usmjeravanje.

8.10. Savjetodavni akteri trebaju transparentno upravljati preklapajućim ulogama

Kada isti akteri savjetuju i ocjenjuju NMN-ove, postavljaju standarde, utječu na javne narative, oblikuju buduće institucionalne i financijske aranžmane ili sudjeluju u provedbi na razini EU-a, njihovim se ulogama i institucionalnim interesima treba upravljati transparentno i javno ih objaviti. Takvo preklapanje nije nužno nepravilno, ali zahtijeva jasnoću i odgovornost, osobito s obzirom na strateško institucionalno pozicioniranje savjetodavnih aktera, koje može biti u sukobu s pružanjem pravodobnih i potpuno razotkrivenih stručnih smjernica NMN-ovima ili se može miješati u specifične nacionalne institucionalne ustroje i aktere, ovisno o postojećim ili predviđenim suradnjama te neformalnim institucionalnim i individualnim mrežama.

8.11. Savjetodavne rezultate treba vrednovati prema korisnosti

Kvalitetu savjetodavne potpore treba ocjenjivati prema tome pomaže li NMN-u da bolje nadzire, pouzdanije dokumentira, točnije ocjenjuje, učinkovitije upućuje, konkretnije preporučuje i smislenije štiti temeljna prava migranata. Skup osnovnih standarda i metodologija za savjetodavne operacije i rezultate, primjenjiv u svim državama članicama EU-a, znatno bi pridonio načelu predvođenja vlastitim primjerom i osigurao da savjetodavna potpora, jednako kao i promatračke aktivnosti, bude podvrgnuta najvišim profesionalnim standardima.

9. Preporuke za buduće savjetodavne funkcije NMN-ovima u okviru Pakta

Na temelju hrvatskog iskustva NMN-a, NMN preporučuje da se savjetodavne funkcije koje podupiru NMN-ove u okviru Pakta oblikuju i provode prema sljedećim načelima:

- savjetodavni mandati, metode rada, postupci savjetovanja i pravila objave trebaju biti definirani pisano i javno;
- potrebno je jasno razlikovati savjetodavnu potporu, evaluaciju, postavljanje standarda i javnu ocjenu;
- potrebno je pružati pravodobne pisane ulazne informacije tijekom nadzornog ciklusa, a ne samo retrospektivne preporuke;
- svaku preporuku treba utemeljiti u nadzornom zapisu, primjenjivom standardu i operativnoj izvedivosti;
- potrebno je razlikovati činjenice, tumačenja, preferencije, buduće prijedloge i manjkavosti;
- potrebno je pratiti i priznati provedbu prethodnih preporuka;

- potrebno je izbjegavati ocjenjivanje ranijih izvješća pozivanjem na kasnije razvijene ili nedostupne izvore ili smjernice;
- potrebno je poštovati mandat NMN-a i izbjegavati dodjeljivanje NMN-u funkcija koje pripadaju drugim tijelima;
- potrebno je prepoznati i širiti funkcionalne nacionalne najbolje prakse koje mogu pomoći budućim ili drugim NMN-ovima;
- potrebno je pružati praktične alate, predloške, primjere i mogućnosti uzajamnog učenja;
- institucionalnim ulogama i mogućim sukobima interesa treba upravljati transparentno;
- potrebno je osigurati da savjetodavna potpora jača, a ne zamjenjuje ili razvodnjava, neovisnu prosudbu mehanizma nadzora.

10. Zaključak

Hrvatski NMN cijeni ulogu koju je Savjetodavni odbor NMN-a imao tijekom proteklih pet godina djelovanja NMN-a. Savjetodavni odbor NMN-a pomogao je održati vidljivim pitanje neovisnosti i funkcioniranja NMN-a te je pridonio postupnoj konsolidaciji mehanizma. Njegove Preporuke iz 2025. poslužile su kao konkretna mjerila koja je NMN u potpunosti proveo ili sadržajno obradio kroz unapređenje svoje metodologije, terenske prisutnosti, izvješćivanja i prakse praćenja postupanja tijekom 2025.

Preporuke Savjetodavnog odbora NMN-a iz 2026. korisne su ponajprije kao mjerila usmjerena prema budućnosti za budući NMN u okviru Pakta. Međutim, one se ne mogu smatrati stručno utemeljenom retrospektivnom ocjenom Godišnjeg izvješća NMN-a za 2025. ondje gdje se oslanjaju na naknadno objavljene dokumente, sadržavaju činjenične netočnosti, previđaju provedbu prethodnih preporuka, nedostatno se bave ključnim operativnim inovacijama i dobrim praksama i očekuju da Izvješće obavlja funkciju različitu od funkcije godišnjeg izvješća o nadzoru.

Zbog toga NMN vjeruje da će ovaj dokument o stečenom iskustvu pridonijeti konstruktivnoj javnoj i stručnoj raspravi usmjerenoj na šire pitanje koje je dosad dobilo relativno ograničenu pozornost u kontekstu NMN-ova u okviru Pakta: buduća savjetodavna potpora NMN-ovima u okviru Pakta treba biti jasna u mandatu, disciplinirana u metodi, utemeljena u dokazima, korisna u praksi, transparentna u pogledu institucionalnog pozicioniranja i odgovorna za kvalitetu vlastitih ocjena. **Neovisni nadzor u okviru Pakta neće biti ojačan samim formalnim savjetodavnim strukturama. Bit će ojačan ondje gdje savjetodavna tijela predvode vlastitim primjerom i pomažu NMN-ovima izgraditi praktičnu sposobnost nadziranja, dokumentiranja, ocjenjivanja, upućivanja i preporučivanja na načine koji konkretno unapređuju zaštitu temeljnih prava migranata.**