

Preporuke Savjetodavnog Odbora

O polugodišnjem izvješću Nezavisnog mehanizma nadzora (NMN) Republike Hrvatske (studeni 2022. – lipanj 2023. – prosinac 2023. – srpanj 2024.)

Savjetodavni odbor (u daljnjem tekstu: SO NMN) neformalno je tijelo povezano s Nezavisnim mehanizmom nadzora (u daljnjem tekstu: NMN) Republike Hrvatske, no nije njegov sastavni dio. Zadaća SO NMN-a jest pružiti preporuke u svrhu jačanja neovisnosti i učinkovitosti djelovanja NMN-a. Savjetodavni odbor daje preporuke kao odgovor na izvješća o nadzornim aktivnostima koje provodi NMN.

Savjetodavni odbor održao je sastanke s predstavnicima Koordinacijskog odbora NMN-a (u daljnjem tekstu: KO NMN) dana 16. veljače 2023., 14. studenoga 2023. te 3. travnja 2024., pod predsjedanjem Europske komisije, a zatim Agencije Europske unije za temeljna prava (FRA). Dana 25. veljače 2025., pod novim predsjedanjem Ureda za temeljna prava Frontexa (Frontex Fundamental Rights Office – FRO), održan je četvrti sastanak. Dana 22. prosinca 2023. Savjetodavni odbor dostavio je NMN-u smjernice o korištenju vanjskih izvora pri izradi njihovih izvješća.

Savjetodavni odbor ovim putem zahvaljuje na posljednjem polugodišnjem izvješću NMN-a (u daljnjem tekstu: Izvješće), čiji je prijevod na engleski jezik zaprimljen u siječnju 2025. Izvješće obuhvaća sljedeća tri razdoblja: 4. studenoga 2022. – 15. lipnja 2023., 15. lipnja 2023. – 31. prosinca 2023. te 31. prosinca 2023. – 23. srpnja 2024.¹ Savjetodavni odbor nije zaprimio godišnje izvješće.

Ovim putem se daju sljedeća opažanja na sadržaj Izvješća i preporuke za rad.

Preporuke Savjetodavnog odbora

1. Opće preporuke

- a) Savjetodavni odbor preporučuje da se u izvješćima NMN-a stavi veći naglasak na sadržajnu analizu pitanja poštivanja temeljnih prava izbjeglica i migranata od strane granične policije Ministarstva unutarnjih poslova (u daljnjem tekstu: MUP) u svakom promatranom slučaju. Jednako je važno da se sadržaj izvješća NMN-a, a osobito preporuke, usredotoče na rad granične policije u Republici Hrvatskoj s ciljem zaštite temeljnih prava izbjeglica i migranata, sukladno mandatu NMN-a.
- b) Kašnjenja u analizi rezultata provedenih nadzornih aktivnosti otežavaju pravodobno postupanje po incidentima, kao i poduzimanje eventualnih naknadnih aktivnosti. Stoga se preporučuje pravovremena objava izvješća kako bi rad NMN-a ostao relevantan. Predmetno polugodišnje izvješće odnosi se na nadzorne aktivnosti koje su provedene tijekom ljeta 2023., ali nije objavljeno u svom inicijalnom obliku sve do srpnja 2024.

2. Posebne preporuke

2.1 O funkcioniranju NMN-a

- a) **Informacije od trećih strana:** Savjetodavni odbor pozitivno ocjenjuje činjenicu da NMN može zaprimati informacije i dojave o incidentima na hrvatskom i engleskom jeziku putem svoje mrežne stranice - <https://www.nmn.hr/kontakt/33>. Premda NMN nije ovlašten istraživati pojedinačne pritužbe (koje trebaju biti upućene nadležnim tijelima), informacije primljene ovim putem trebaju služiti kao smjernice pri planiranju budućih nadzornih aktivnosti.

¹ Engleska i hrvatska verzija polugodišnjeg izvješća dostupne su na web stranici NMN-a, u odgovarajućim pododjeljcima „[Reports](#)“ i „[Izvješća](#)“.

- b) **Suradnja s drugim dionicima:** Savjetodavni odbor potiče NMN da osnaži suradnju s drugim zakonom utvrđenim javnim tijelima u Republici Hrvatskoj, kao što su Državno odvjetništvo, Ured pučke pravobraniteljice i Ured pravobraniteljice za djecu. Ta suradnja trebala bi uključivati prikupljanje i razmjenu dokaza o navodnim povredama ljudskih prava, kao i prosljeđivanje tih informacija nadležnim nacionalnim tijelima, kao što je prethodno navedeno. Izvješće NMN-a nije sadržavalo informacije o eventualnim upućivanjima nalaza NMN-a hrvatskim institucijama pučkih pravobranitelja niti Državnom odvjetništvu. Izvješća relevantnih nacionalnih i međunarodnih nadzornih tijela za ljudska prava trebala bi se koristiti za stavljanje nalaza s terenskih posjeta u širi kontekst.
- c) **Održivost i neovisnost financiranja** ključni su za osiguravanje potrebnih jamstava uspostave neovisnog nacionalnog mehanizma nadzora. Kako bi se dodatno osiguralo predvidljivo i redovito financiranje, Savjetodavni odbor preporučuje da NMN osigura redoviti dijalog o refundacijama sredstava u okviru projekta.

2.2 Nadzor NMN-a

- a) **Metodologija nadzora:** Savjetodavni odbor preporučuje da planiranje i organizacija nadzornih aktivnosti jasno uključuje razloge odabira pojedinih lokacija koje se posjećuju. Primjerice, bilo bi korisno objasniti zašto neka područja, poput područja Cetingrada, gdje su službeni podaci pokazali veći broj neregularnih kretanja, nisu odabrana, kao i objasniti zašto nije izvršen posjet Registracijskom centru u Dugom Dolu.

Savjetodavni odbor također preporučuje objavu informacija o primijenjenoj metodologiji nadzora, radi promicanja transparentnosti i jasnoće kriterija nadzora.

b) Terenski posjeti promatrača NMN-a

- **Vrijeme i prikaz terenskih posjeta:** Savjetodavni odbor preporučuje da se nadzorni posjeti provode redovito. Navedeni posjeti trebali bi biti planirani na temelju procjena rizika povrede temeljnih prava i izvještaja o navodnim povredama te pokrivati različita razdoblja tijekom godine. Također se preporučuje da izvješće NMN-a sadrži popis svih provedenih terenskih posjeta tijekom izvještajnog razdoblja, kako bi čitatelji mogli jasnije razumjeti kontekst nalaza.
- **Nenajavljeni posjeti** predstavljaju učinkovit model terenskog nadzora. Savjetodavni odbor naglašava da promatrači NMN-a trebaju i nadalje inzistirati na pristupu svim područjima važnima za njihovu djelatnost.
- **Nadzor potaknut dojavama** (engl. *event-triggered monitoring*) pozitivno se ocjenjuje od strane Savjetodavnog odbora. Kada se nadzorni posjeti provode kao odgovor na informacije zaprimljene izvana, koje se odnose na navodna kršenja temeljnih prava, Savjetodavni odbor preporučuje da promatrači ulože dodatni napor u razgovore s uključenim osobama, uključujući i slučajeve kada se te osobe nalaze izvan Republike Hrvatske.
- **Lokacije nadzora:** Savjetodavni odbor preporučuje da se veći naglasak stavi na nadzor „zelene granice“, pokrivajući lokacije ovisno o vjerojatnosti privođenja izbjeglica i migranata (procjena rizika, analiza podataka) te maksimalno korištenje svih drugih raspoloživih izvora (uključujući video nadzor i policijsku dokumentaciju kojima NMN ima pristup). Nadzor mjesta lišenja slobode i prihvatnih objekata te analiza dobivenih nalaza trebala bi se temeljiti na standardima Europskog odbora za sprječavanje mučenja (CPT)² te standardima Agencije Europske unije za azil (EUAA).³
- Ukoliko gore navedeno ima financijske implikacije, treba ih razmotriti u svjetlu budućih prilagodbi projekta koji financira aktivnosti NMN-a.

c) Komunikacija s izbjeglicama i migrantima

² Vidi primjerice [Standards and tools – CPT](#)

³ Vidi primjerice [Monitoring of the CEAS | European Union Agency for Asylum](#)

- Razgovori s izbjeglicama i migrantima te korištenje tumača: Savjetodavni odbor izražava pohvalu da promatrači NMN-a, u sklopu prikupljanja informacija, provode razgovore s pojedincima bez prisutnosti policije. Preporučuje se korištenje profesionalnih tumača tijekom ovih razgovora te se preporučuje da se u izvješću objavljuju podatci o broju intervjuiranih migranata razvrstanih prema spolu i dobi, u mjeri u kojoj je to moguće bez identificiranja pojedinaca.
- **Osobe u ranjivom položaju:** Savjetodavni odbor pridaje veliku važnost osobama u ranjivom položaju te preporučuje da NMN razmotri proširenje opsega svog nadzora na pitanje kako državna tijela odgovaraju na različite vrste ranjivosti. Također se preporučuje da NMN – u mjeri u kojoj je moguće bez otkrivanja podataka koji bi doveli do identifikacije – izvještava o upućivanju predmeta drugim organizacijama radi zadovoljavanja potreba intervjuiranih pojedinaca. Savjetodavni odbor nadalje predlaže da NMN pruži detaljne informacije o načinu procjene poštivanja dječjih prava tijekom terenskih posjeta.

2.3 Obuka i razmjena iskustava

Savjetodavni odbor preporučuje istraživanje daljnjih mogućnosti razmjene iskustava o metodologiji rada između aktera koji se bave nadzorom ljudskih prava. Predsjedatelj Savjetodavnog odbora – Frontexov službenik za temeljna prava (Fundamental Rights Officer) – nudi NMN-u studijski posjet sjedištu Frontexa radi upoznavanja s metodologijama rada, uključujući platformu za praćenje temeljnih prava „OCEAN“, putem koje se prate izvješća s terenskih aktivnosti, lokacije promatrača te daljnje aktivnosti poduzete nakon nadzornih aktivnosti. Predsjedatelj Savjetodavnog odbora dodatno je predložio zajedničko provođenje terenskog nadzora od strane Ureda za temeljna prava Frontexa i NMN-a radi usporedbe zapažanja.

2.4 Buduća razmatranja

Rad NMN-a može se promatrati i u kontekstu Pakta o migracijama i azilu. Posljedično, očekuje se povećani interes za rad ovog mehanizma, kao i stroži nadzor njegovog djelovanja. U svibnju 2024. [Uredbom \(EU\) dubinskoj provjeri](#) 2024/1356 uvedena je obveza uspostavljanja neovisnih nacionalnih mehanizama nadzora do sredine 2026. godine. U skladu s člankom 10. navedene Uredbe, u rujnu 2024. Agencija Europske unije za temeljna prava (FRA) objavila je [smjernice](#) kojima se državama članicama pruža podrška pri oblikovanju njihovih neovisnih nacionalnih mehanizama nadzora. Uredba o dubinskoj provjeri postavlja visoke standarde za praćenje, primjerice, u pogledu neovisnosti, učinkovitosti, aktivnosti koje treba nadzirati, praćenja i postupanja po nalazima nadzora te u pogledu sinergija s drugim mehanizmima. Savjetodavni odbor preporučuje detaljno razmatranje mogućnosti proširenja NMN-a u sadašnjem obliku ili razvijanja novog budućeg nacionalnog mehanizma nadzora kojeg će Republika Hrvatska morati uspostaviti u okviru Pakta, poštujući postojeću ulogu nacionalnih tijela za zaštitu ljudskih prava, osobito pučke pravobraniteljice, sukladno članku 10. Uredbe o dubinskoj provjeri. Međutim, trenutno NMN djeluje unutar ograničenja definiranih Sporazumom o suradnji s Ministarstvom unutarnjih poslova te se usredotočuje na nadzor rada granične policije u području neregularnih migracija i međunarodne zaštite. Savjetodavni odbor smatra preporučljivim da NMN zadrži široki tematski opseg. Kao što je navedeno i u smjernicama Agencije Europske unije za temeljna prava (FRA), države članice mogu odlučiti proširiti djelovanje mehanizma i na aktivnosti upravljanja granicama izvan postupaka dubinske provjere, kada je to prikladno.

Varšava, 27. ožujka 2025.

Jonas Grimheden
Predsjedatelj Savjetodavnog odbora