

HRVATSKI SUSTAV AZILA U 2019.

- NACIONALNI IZVJEŠTAJ -

Sadržaj*

1.	UVOD	3
2.	JAVNE POLITIKE I ZAKONODAVSTVO U PODRUČJU AZILA	4
	2.1. Novine u zakonodavstvu i trendovi u javnim politikama	4
	2.2. Izmjene provedbenih propisa.....	6
3.	INSTITUCIONALNI KAPACITETI	7
4.	AZIL U ZAKONODAVSTVU I PRAKSI: PRISTUP SUSTAVU AZILA, UTVRĐIVANJE STATUSA I PRAVA TRAŽITELJA MEĐUNARODNE ZAŠTITE	8
	4.1. Pristup sustavu azila.....	8
	4.1.1. Vizni režim.....	8
	4.1.2. Pristup teritoriju i sustavu azila	8
	4.1.3. Namjere i zahtjevi za traženjem međunarodne zaštite	11
	4.1.4. Dublinski postupak	11
	4.2. Ograničenje slobode kretanja	12
	4.3. Utvrđivanje statusa.....	13
	4.4. Prava i obveze tražitelja prema ZMPZ-u.....	16
	4.5. Zaštita djece u sustavu azila.....	18
5.	AZIL U ZAKONODAVSTVU I PRAKSI: AZILANTI I STRANCI POD SUPSIDIJARNOM ZAŠTITOM	20
	5.1. Integracija u hrvatsko društvo.....	20
	5.2. Integracija izbjeglica preseljenih iz Turske.....	23
6.	ZAKLJUČAK.....	25

* Izvještaj je izrađen u sklopu projekta „Pravna podrška u sustavu azila“ koji financijski podupire UNHCR. Za sadržaj ovog dokumenta odgovoran je isključivo Hrvatski pravni centar.

Svi pojmovi korišteni u izvještaju se jednako odnose na muški i ženski rod.

1. UVOD

Hrvatski pravni centar (HPC) aktivno je uključen u hrvatski sustav azila od 2003. kao provedbeni partner UNHCR-a. HPC sustavno prati zakonodavstvo i praksu u području azila na temelju čega od 2010. priprema nacionalne izvještaje o sustavu azila. Dosadašnji izvještaji su dostupni na web stranici HPC-a.¹

U 2019. godini i nadalje postoje veliki izazovi u pogledu pristupa sustavu međunarodne zaštite, posebno na granici s Bosnom i Hercegovinom, o čemu su izvještavale razne domaće i strane organizacije civilnog društva, međunarodne organizacije, te pučka pravobraniteljica. Europska komisija (dalje: EK) krajem 2019. izvijestila je Europski parlament i Vijeće EU da je RH u potpunosti implementirala Šengenski acquis. Međutim, u Komunikaciji EK navodi se kako uskraćivanje pristupa postupku međunarodne zaštite i upotrebe sile na granici RH predstavlja svojevrsni izazov: RH treba istražiti navode o postupanju prema migrantima i izbjeglicama na svojim vanjskim granicama te nastaviti ispunjavati svoje obveze u vezi sa zaštitom ljudskih prava, a o postignutom napretku potrebno je obavještavati EK.²

Zabilježen je porast broja tražitelja međunarodne zaštite (dalje: tražitelji), no istodobno je, u usporedbi s 2018. godinom, smanjen broj odobrenih međunarodnih zaštita, osobito u pogledu odobravanja supsidijarne zaštite. Također, u odnosu na prethodnu godinu smanjen je i broj vraćenih tražitelja u RH temeljem Dublinske uredbe.³ RH je nastavila s preseljenjem sirijskih izbjeglica iz Turske na temelju odluka Vlade RH iz 2015. i 2017. godine, a ukupno je preseljeno 250 izbjeglica.⁴

U 2019. godini nije bilo značajnijih promjena u pogledu zakonodavstva u području azila i migracija, no pripremljene su i u javno savjetovanje upućene izmjene Zakona o strancima, kao i neki podzakonski akti.

¹ www.hpc.hr/category/publikacije-i-izvjestaji/izvjestaji/

² Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the verification of the full application of the Schengen acquis by Croatia, v. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20191022_com-2019-497-communication_en.pdf

³ Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 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 (preinaka), OJ L 180, 29.6.2013, p. 31–59.

⁴ https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/homeaffairs/files/docs/pages/00_eu_emn_28th_bulletin_final_en.pdf

2. JAVNE POLITIKE I ZAKONODAVSTVO U PODRUČJU AZILA

2.1. Novine u zakonodavstvu i trendovi u javnim politikama

Najvažnije novine u zakonodavstvu u 2019. godini odnose se na noveliranje *Zakona o strancima*⁵ (dalje: ZoS) te izdvajanje iz ZoS-a odredaba kojima se propisuju uvjeti ulaska, kretanja, boravka i rada državljana država članica Europskoga gospodarskog prostora (u daljnjem tekstu: EGP) i članova njihovih obitelji u poseban zakon.

Hrvatski sabor je na sjednici 28. lipnja 2019. donio *Zakon o državljanima država članica Europskog gospodarskog prostora i članovima njihovih obitelji*⁶, kojim su, između ostalog, u hrvatsko zakonodavstvo prenesene određene odredbe Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice.⁷

Prijedlog novog ZoS-a usmjeren je prvenstveno na promjene u pogledu ulaska, boravka i rada stranaca. Najvažniju promjenu predstavlja novi model zapošljavanja stranaca, odnosno ukidanje sustava kvota. Godišnja kvota dozvola za zapošljavanje stranaca se više neće utvrđivati, što će omogućiti poslodavcima jednostavnije zapošljavanje stranaca, a na temelju mišljenja Hrvatskog zavoda za zapošljavanje. Također, propisuju se kategorije poslova za koje MUP, putem nadležne policijske uprave odnosno postaje, izdaje dozvole za boravak i rad bez mišljenja Hrvatskog zavoda za zapošljavanje. Dorađene su i odredbe vezane za odobrenje dugotrajnog boravišta odnosno propisivanje ponovnog stjecanja dugotrajnog boravišta pod povoljnijim uvjetima osobama kojima je iz određenih razloga prestalo dugotrajno boravište te su preciznije uređene odredbe u dijelu odobravanja privremenog boravka u humanitarne svrhe.⁸

Za prijedlog ZoS-a organizirano je javno savjetovanje u studenom 2019., putem elektroničke aplikacije e-savjetovanje. Na e-savjetovanju sudjelovali su različiti akteri, uključujući međunarodne i domaće nevladine organizacije i pučku pravobraniteljicu. MUP je obavijest o usvojenim komentarima u javnom savjetovanju objavio krajem 2019. godine⁹, ali novi ZoS do kraja 2019. nije usvojen u Hrvatskom saboru.

⁵ Zakon o strancima NN 130/11, 74/13, 69/17, 46/18, 53/20

⁶ Zakon o državljanima država članica Europskog gospodarskog prostora i članovima njihovih obitelji NN 66/19, 53/20

⁷ Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavlja ju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ OJ L 158, 30.4.2004., p. 77

⁸<https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=12482>;

<https://mup.gov.hr/vijesti/savjetovanje-za-nacrt-prijedloga-zakona-o-strancima/285837>

⁹<https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=12482>

U 2019. došlo je do izmjena i *Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći*¹⁰, ali izmjene nisu utjecale na odredbe vezane za pružanje besplatne pravne pomoći tražiteljima niti osobama s odobrenom međunarodnom zaštitom.

Vlada RH je u studenom 2019. godine donijela *Odluku o osnivanju Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo*,¹¹ tijela zaduženog za rad svih ministarstava, nevladinih organizacija i drugih tijela koja sudjeluju u postupku uključivanja u društvo azilanata ili stranaca pod supsidijarnom zaštitom.¹² Nova Radna skupina Stalnog povjerenstva do kraja 2019. nije osnovana. Radna skupina je zadužena za izradu prijedloga nacionalnih strategija i planova u području integracije osoba s odobrenom međunarodnom zaštitom i osiguranje operativne provedbe planiranih zadaća, odnosno za pripremu novog Akcijskog plana budući da se prethodni odnosio na razdoblje 2017.-2019. godine.¹³

U 2019. godini nije usvojen nacionalni strateški dokument za upravljanje migracijama nova migracijska politika.¹⁴ U medijima najavljena *Nacionalna demografska strategija revitalizacije Republike Hrvatske* čiji je nositelj izrade Ministarstvo demografije, obitelji, mladih i socijalne politike, koja bi prema najavama trebala sadržavati i mjere povezane s migracijskom politikom, do kraja 2019. godine nije usvojena.

*Strateški plan rada Vlade RH*¹⁵ navodi pitanje integracije stranaca u hrvatsko društvo, a iz razloga što je Vladin Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina zadužen za koordinaciju rada svih ministarstava, nevladinih organizacija i drugih tijela koja sudjeluju u postupku uključivanja u društvo azilanata ili stranaca pod supsidijarnom zaštitom.

*Strateški plan Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku za period od 2019.-2021.*¹⁶ naglašava da će se posebna pozornost obratiti osiguravanju usluga prilagođenih djeci i pravima ranjivih skupina.

¹⁰NN 143/2013, 98/2019.

¹¹NN 110/2019

¹²Prije ovog Povjerenstva, Vlada RH je na sjednici održanoj 4. travnja 2013. godine donijela Rješenje o imenovanju predsjednika i dijela članova prvog Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo koje je proširivano u 2014. i 2017. godini, te je ponovno 14. lipnja 2017. godine donijela Rješenje o imenovanju predsjednika i članova Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo.

¹³ Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. do 2019. godine, v. <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/AKCIJSKI%20PLAN%20ZA%20INTEGRACIJU%202017-2019.pdf>

¹⁴Posljednja Migracijska politika RH donesena je za razdoblje od 2013. do 2015. godine

¹⁵Strateški plan razdjela Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2018. - 2020., v. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/ZPPI/Strategije/Strate%C5%A1ki%20plan%20razdjela%202018.-2020..pdf>

¹⁶<https://mdomsp.gov.hr/UserDocsImages/Planovi%20Izvjestaji%20Strategije/Strate%C5%A1ki%20plan%20za%20razdoblje%202019.-2021.pdf>

2.2. Izmjene provedbenih propisa

Tijekom 2019. izmijenjena su i stupila na snagu dva pravilnika koja reguliraju materijalne uvjete prihvata i boravak u Prihvatnom centru za strance. Donesen je prijedlog pravilnika koji regulira standarde zdravstvene zaštite tražitelja i stranaca pod privremenom zaštitom, no do kraja 2019. još nije stupio na snagu.

*Pravilnikom o izmjenama pravilnika o ostvarivanju materijalnih uvjeta prihvata*¹⁷ koji je donesen na temelju članka 93. stavka 1. točke 1. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (u daljnjem tekstu: ZMPZ),¹⁸ propisani su načini i uvjeti ostvarivanja materijalnih uvjeta prihvata za tražitelje koji su definirani člankom 55. ZMPZ, a obuhvaćaju smještaj u Prihvatilištu za tražitelje međunarodne zaštite (u daljnjem tekstu: Prihvatilište), hranu i odjeću osiguranu u naravi, naknadu troškova javnog prijevoza za potrebe postupka odobrenja međunarodne zaštite te novčanu pomoć. Izmjenama se regulira pravo na smještaj azilantu odnosno strancu pod supsidijarnom zaštitom u Prihvatilištu, za vrijeme dok mu se ne osigura smještaj u primjerenom smještajnom prostoru. Također, reguliraju se i mogućnosti izbivanja iz Prihvatilišta.

*Pravilnik o izmjeni Pravilnika o boravku u prihvatnom centru za strance*¹⁹ stupio je na snagu u lipnju 2019. godine. Izmjene se odnose na članak 26. stavak 3., kojim se omogućuje komunikacija državljanima trećih zemalja s odvjetnikom te nadležnim nacionalnim ili međunarodnim institucijama ili organizacijama iz područja zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda s kojima MUP ima sklopljen sporazum o suradnji. U cilju ostvarivanja navedene komunikacije, odvjetniku i predstavnicima humanitarnih i drugih organizacija za zaštitu ljudskih prava omogućuje se pristup u Prihvatni centar za strance.

Na temelju članka 20. stavka 6. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stranaca u Republici Hrvatskoj²⁰, ministar zdravstva donio je *Nacrt Pravilnika o standardima zdravstvene zaštite tražitelja međunarodne zaštite i stranca pod privremenom zaštitom*. Nacrtom se utvrđuju standardi zdravstvene zaštite tražitelju i strancu pod privremenom zaštitom, kao i tražitelju i strancu pod privremenom zaštitom kojem je potrebno posebno prihvatno i/ili postupovno jamstvo, osobito žrtvama mučenja, silovanja ili drugih teških oblika psihičkog, fizičkog ili spolnog nasilja. Na javnom savjetovanju svoje komentare uputila su pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, Ured pučke pravobraniteljice i HPC u

¹⁷NN 135/2015, 61/2019

¹⁸NN 70/15, 127/17

¹⁹NN 101/2018, 57/2019

²⁰NN 80/13 i 15/18

odnosu na članak 3. koji govori o obveznom liječničkom pregledu, i članak 9. koji regulira opseg zdravstvene zaštite ranjivih skupina.²¹

3. INSTITUCIONALNI KAPACITETI

Unutarnje ustrojstvo MUP-a kao glavnog tijela državne uprave za provedbu azilne politike u RH promijenjeno je u 2019. na temelju *Uredbe o izmjenama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova*²² od 23. kolovoza 2019. Nova organizacijska struktura uključuje upravu za imigraciju, državljanstvo i upravne poslove upravne i inspeksijske, u čijoj nadležnosti su pitanja stranaca, tražitelja i osoba s odobrenom međunarodnom zaštitom. U okviru Uprave ustrojen je Sektor za strance i međunarodnu zaštitu, a unutar Sektora Služba za međunarodnu zaštitu sa sljedećim odjelima: Odjel za postupak međunarodne zaštite, Odjel za dablinski postupak i Odjel za integraciju. Unutar Službe za prihvati i smještaj tražitelja međunarodne zaštite nalaze se Prihvatilište za tražitelje međunarodne zaštite u Zagrebu i Prihvatilište za tražitelje međunarodne zaštite u Kutini. Unutar Sektora za strance i međunarodnu zaštitu nalazi se i Služba za strance, s dva odjela (Odjel za zakonite boravke stranaca i Odjel za vize).

Vezano za smještajne kapacitete za tražitelje, odustalo se od izgradnje novog prihvatilišta u Maloj Gorici, zbog velikog otpora lokalne zajednice. Odlučeno je da će se planirana sredstva uložiti u obnovu i uređivanje postojećih prihvatilišta u Zagrebu i Kutini.²³

U 2019. nije bilo promjena u pogledu nadležnosti upravnih sudova u sporovima pokrenutim povodom tužbi na odluke MUP-a.

²¹<https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=11236>

²² NN 70/2012, 140/2013, 50/2014, 32/2015, 11/2017, 129/2017, 5/2018, 66/2018, 109/2018, 24/2019, 66/2019 i 79/2019

²³<https://eufondovi.mup.hr/UserDocImages/dokumenti/Odluke%20o%20dodjeli%20sredstava%20za%20financiranje%20projekata/Odluka%20o%20poni%C5%A1tenju%20Odluke%20i%20raskidu%20Sporazu%20ma.pdf>

4. AZIL U ZAKONODAVSTVU I PRAKSI: PRISTUP SUSTAVU AZILA, UTVRĐIVANJE STATUSA I PRAVA TRAŽITELJA MEĐUNARODNE ZAŠTITE

4.1. Pristup sustavu azila

4.1.1. Vizni režim

Prema podacima²⁴ Ministarstva vanjskih i europskih poslova RH (dalje u tekstu: MVEP) u 2019. bilježi se porast izdanih viza u odnosu na 2018. Izdano je ukupno 69.011 viza za tranzit ili za namjeravani boravak na području RH koji ne prelazi 90 dana u svakom razdoblju od 180 dana. Sve izdane vize odnose se na vize za kratkotrajni boravak (C). Izjavljene su 32 žalbe na odluke o odbijanju vize, a nadležne službe MVEP-a donijele su 26 rješenja o odbijanju žalbe, dok je u tri predmeta poništeno rješenje prvostupanjskog tijela (diplomatske misije/konzularnog ureda) o odbijanju te su zahtjevi vraćeni na ponovno rješavanje. U jednom predmetu žalbeni postupak je obustavljen (zbog izdavanja vize o novom zahtjevu), a u 2 predmeta žalbeni postupak je u trenutku zaprimanja informacija još uvijek bio u tijeku.

4.1.2. Pristup teritoriju i sustavu azila

Prema brojnim izvještajima nevladinih organizacija koji su objavljivani tijekom 2019. godine, praksa sprječavanja pristupa teritoriju i sustavu međunarodne zaštite, te prisilna vraćanja u susjedne zemlje (tzv. *push backs*) nastavila se i dodatno intenzivirala u 2019. U travnju 2019. europske nevladine organizacije uputile su dopis Europskom parlamentu obavještavajući zastupnike o situaciji na granicama RH sa Srbijom i BiH.²⁵

Organizacije koje su izvještavale o situaciji su *Border Violence Monitoring Network*²⁶, *AYS*²⁷, *Amnesty International*²⁸, *Médecins Sans Frontières (MSF)*²⁹ i *Human Rights Watch*³⁰. U njihovim izvještajima donose se svjedočanstva brojnih izbjeglica i migranata o korištenju fizičke sile od strane hrvatske policije te vraćanju preko granice bez mogućnosti da osobe

²⁴Dopis Ministarstva vanjskih i europskih poslova, Uprave za konzularne poslove, Sektora za vize i strance, Službe za vize od 27. veljače 2020., KLASA: 217-01/20-01/281, URBROJ: 521-VII-02-01/MZ-20-02 (dokumentacija HPC-a)

²⁵<https://www.guengl.eu/content/uploads/2019/04/Croatia-and-Bosnia-push-backs-LetterEC.pdf?fbclid=IwAR0BZJm3dq2owsg5pZPtdMlxlrUeFSxytMSmxlgrbyVt3qUEiAt900h-hMs>

²⁶<https://www.borderviolence.eu/violence-reports/>; <https://www.borderviolence.eu/category/monthly-report/>

²⁷<https://medium.com/are-you-syrious/report-on-illegal-practice-of-collective-expulsion-on-slovenecroatian-border-e1210bf7dd8f>

²⁸<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/03/croatia-eu-complicit-in-violence-and-abuse-by-police-against-refugees-and-migrants/>

²⁹<https://www.msf.org/beaten-cold-sick-and-stranded-migrants-bosnia>

³⁰<https://www.hrw.org/news/2019/11/08/eu-address-croatia-border-pushbacks>

zatraže međunarodnu zaštitu. Prisilna vraćanja detaljnije su opisana su u publikaciji “*What is happening at Croatia’s external border*”³¹, u kojoj se navodi da se prisilna vraćanja (*push back*) migranata i izbjeglica iz RH događaju na nekoliko polu-ruralnih, osamljenih lokacija na granicama RH s BiH i Srbijom, dužine 1.300 km, a ne na službenim prijelazima. U *Izveštaju Border Violence Monitoring mreže o mučenju i nečovječnom postupanju na hrvatskim granicama u 2019. godini* zaključuje se da postoji sustavno nasilje hrvatskih vlasti koje se može okarakterizirati kao djelo mučenja ili okrutnog, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja. U izvještaju se sumiraju postupci hrvatske policije, u rasponu od fizičke sile (poput nasilja, zlostavljanja i nerazmjerne sile kao i zloupotrebe elektrošokera) do psihološkog nasilja, ponižavanja i prijetnji (poput prisilnih svlačenja tijekom dužeg vremenskog razdoblja ili pretjerane sile s vatrenim oružjem) do brutalnosti tijekom detencije ili transporta (poput detencije u neprimjerenim uvjetima).³²

UNHCR u svom izvještaju *Desperate Journeys: Refugee and Migrant Children arriving in Europe and how to Strengthen their Protection* za razdoblje od siječnja do rujna 2019. navodi 384 incidenta u kojima su sudjelovale 2674 osobe za koje se tvrdi da su vraćene iz RH u Srbiju, odnosno 289 incidenata u koje je bilo uključeno 2.194 osoba vraćenih u BiH.³³

Posebni izvjestitelj UN-a za ljudska prava migranata, Felipe González Morales, koji je krajem rujna 2019. posjetio BiH, izjavio je da nasilne akcije hrvatske granične policije očito krše ljudska prava tih osoba te da takav pristup ne odvraća migrante od njihove nakane da nastave put ka EU, nego je samo doveo do jačanja mreže krijumčara i organiziranog kriminala što pak zahtijeva hitnu pozornost i djelovanje svih zemalja regije.³⁴

Pučka pravobraniteljica je zaprimila pritužbe vezane za postupanja policije prema migrantima, koji su zatečeni u neregularnom prijelazu državne granice ili neposredno nakon njega, o ignoriranju traženja međunarodne zaštite i nasilnom postupanju, otuđivanju novca i ostalih vrijednosti, te vraćanju u susjedne zemlje, bez da se provodio ikakav postupak.³⁵

Prema izvještaju Amnesty Internationala, pučkoj je pravobraniteljici bio uskraćen pristup informacijama vezanim za migrante, a neke hrvatske nevladine organizacije koje pružaju pomoć izbjeglicama i migrantima, bile su na meti vlasti uz optužbe za „pomaganje u

³¹ Centar za mirovne studije, Border Violence Monitoring Network, Are You Syrious, Asylum Protection Centre i No Name Kitchen, 2020., v. https://www.cms.hr/system/article_document/doc/625/What_is_happening_at_Croatia_s_external_borders.pdf

³²<https://www.borderviolence.eu/new-report-on-cases-of-torture-of-asylum-seekers-by-croatian-authorities-at-eu-external-borders/#more-14133>

³³<https://data2.unhcr.org/en/documents/download/71703>

³⁴<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25088&LangID=E>

³⁵<https://www.ombudsman.hr/hr/institucije-bez-reakcije-na-anonimnu-pritužbu-policijskog-sluzbenika-o-nezakonitim-postupanjima/>

nezakonitim ulascima". Međutim, ministar unutarnjih poslova je izjavio da pučka pravobraniteljica ima uvid u podatke te da ih može dobiti na pisani zahtjev.³⁶

Komesarijat za izbjeglice i migracije Republike Srbije objavio je priopćenje u kojem su naveli da su tijela RH odgovorna za fizičko i psihičko mučenje maloljetnika iz Afganistana, dječaka koji je bio izdvojen iz grupe migranata, pretučen i zatvoren u prostoriju u kojoj su ga tukla četiri hrvatska policajca. Navodno su mu oduzeli telefon i novac i natjerali ga da se skine, ubacili ga u baru vode i puštali struju.³⁷ MUP je tvrdio da optužbe o navodnim mučenjima migranata nemaju uporište u stvarnosti.³⁸

Krajem ožujka, jedan granični policijski službenik podnio je pritužbu pučkoj pravobraniteljici o nezakonitim postupanjima policijskih službenika temeljem zapovijedi nadređenih. Pritužba je prosljeđena Državnom odvjetništvu RH,³⁹ koje ju je dalje prosljedilo nadležnom državnom odvjetništvu na postupanje sa svrhom provjere navoda iz pritužbe.⁴⁰ U srpnju 2019. u tjedniku Telegram objavljen je intervju s policijskim službenikom koji je izjavio: „Ja i moje kolege policajci provodili smo nezakonita vraćanja migranta iz Zagreba na granicu Hrvatske s Bosnom i Hercegovinom i Srbijom. Dovedi bismo ih pred zelenu granicu i rekli im da prijeđu nazad u Bosnu ili Srbiju. Nismo ih evidentirali. Takve smo naredbe dobivali od nadređenih u policijskoj postaji, nisu se policajci toga sami sjetili”.⁴¹

MUP je navedene optužbe tijekom godine sustavno odbacivao, navodeći kako u RH nema prakse nezakonitog odvratanja i policijskog nasilja, da se policija na granicama ponaša u skladu sa hrvatskim zakonima te sukladno zakonodavstvu EU, da su detaljno istraženi svi navodi i da nisu utvrđene nezakonite uporabe sile, kao i da su optužbe za takva postupanja lažne.⁴²

HPC je u 2019. godini nastavio s provedbom projekta „Praćenje postupanja policijskih službenika Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske u području nezakonitih migracija i azila“ na temelju Protokola o izvođenju projekta koji su potpisali MUP, HPC i UNHCR, a koji financira UNHCR. Kao i u 2018. godini, aktivnosti praćenja postupanja provedene su isključivo u odnosu na postupanje u policijskim postajama (i postajama granične policije), a ne u odnosu i na provedbu instituta odvratanja na tzv. zelenoj granici.

³⁶Gurnuti na rub - sažetak nasilje nad izbjeglicama i migrantima i njihovo zlostavljanje duž balkanske rute, Amnesty International, 2019., v. www.amnesty.org/download/Documents/EUR0599642019CROATIAN.PDF

³⁷<https://welcome.cms.hr/index.php/2019/09/06/hrvatska-policija-mucila-maloljetnika-upozorile-institucije-rs-a/>

³⁸<https://mup.gov.hr/vijesti-8/reagiranje-na-optuzbe-komesarijata-za-izbjeglice-i-migracije-republikesrbije/284701>

³⁹www.ombudsman.hr/hr/institucije-bez-reakcije-na-anonimnu-pritužbu-policijskog-sluzbenika-o-nezakonitim-postupanjima/

⁴⁰www.dorh.hr/dorhpp18072019

⁴¹www.telegram.hr/price/prvi-intervju-u-kojem-hrvatski-policajac-tvr-di-sefovi-nam-nareduju-da-ilegalno-protjerujemo-migrante/

⁴²v. www.mup.hr

Projekt je sadržajno uključivao uvid u spise o postupanju prema nezakonitim migrantima, potencijalnim tražiteljima međunarodne zaštite u ustrojstvenim jedinicama MUP-a nadležnim za nadzor državne granice i postupanje prema strancima, u nazočnosti službenika koji vodi postupak te intervjuiranje tražitelja međunarodne zaštite nakon smještaja u prihvatilišta za tražitelje međunarodne zaštite. U 2019. objavljen je Skraćeni izvještaj o provedbi projekta u 2018. godini,⁴³ dok se izvještaj za 2019. očekuje u drugoj polovini 2020.

Također, HPC je u 2019. pružao inicijalne pravne informacije potencijalnim tražiteljima međunarodne zaštite, uključujući i onima koji se neregularno kreću preko državne granice, o sustavu azila u RH, u uredu HPC-a te putem telefona i društvenih mreža.

4.1.3. Namjere i zahtjevi za traženjem međunarodne zaštite

Namjera za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu može se izjaviti usmeno ili pismeno. ZMPZ propisuje da se namjera može izraziti na graničnom prijelazu, policijskoj upravi ili postaji i u Prihvatnom centru za strance ili tranzitno prihvatnom centru. Iznimno, u izvanrednim okolnostima namjera se može izraziti i u Prihvatilištu za tražitelje međunarodne zaštite.⁴⁴ Od trenutka izražavanja namjere stranac postaje tražitelj, te stječe sva prava koja tražiteljima jamči ZMPZ.

Prema podacima MUP-a,⁴⁵ u 2019. godini ukupno je 1.986 osoba izrazilo namjeru za podnošenjem zahtjeva za međunarodnu zaštitu (1.287 osoba muškog i 699 ženskog spola). Najveći broj osoba koji je iskazao namjeru podrijetlom je iz Iraka (577), Afganistana (295), Sirije (288), Irana (218), Turske (132) i Alžira (117). Namjeru je iskazalo i četvero djece bez pratnje u dobi do 13 godina (3 muškog i 1 ženskog spola). U dobnoj skupini 14-15 godina, ukupno je 14-ero djece (12 muškog i 2 ženskog spola). U dobnoj skupini 16-17 godina 52 djeteta su iskazala namjeru za traženjem međunarodne zaštite. Ukupan broj izraženih namjera od strane djece bez pratnje u 2019. bio je 70.

U 2019. namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu izrazio je veći broj osoba nego 2018. godine (1.068 osoba).⁴⁶

4.1.4. Dublinski postupak

Prema podacima MUP-a,⁴⁷ tijekom 2019. po dublinskom postupku RH je za 99 osoba izvršila ulazni transfer i to najviše za osobe sljedećih državljanstava: Alžir (25), Afganistan (18), Iran

⁴³<https://www.hpc.hr/2019/11/28/skraceni-izvjestaj-o-provedbi-projekta-pracenje-postupanja-policijskih-sluzbenika-ministarstva-unutarnjih-poslova-rh-u-podrucju-nezakonitih-migracija-i-azila-border-monitor/>

⁴⁴ čl. 33. st. 1. – 3. ZMPZ-a

⁴⁵<https://mup.gov.hr/UserDocsImages/statistika/2020/Me%C4%91unardna%20za%C5%A1tita/Web%20statistika%202019.docx>

⁴⁶v. HPC; Hrvatski sustav azila u 2018. godini – Nacionalni izvještaj

(13), Turska (11) i Sirija (10), a države iz kojih su išli ulazni transferi su najčešće bile Njemačka (28), Austrija (21), Švicarska (13), Francuska (11) i Nizozemska (8).

U srpnju 2019., švicarski savezni upravni sud obustavio je transfer tražitelja međunarodne zaštite u RH po dublinskom postupku i njegov slučaj vratio na prvostupanjskom tijelu na ponovno odlučivanje iz razloga što u prvostupanjskoj odluci, prema kojoj Švicarska nije odgovorna za odlučivanje o zahtjevu za međunarodnom zaštitom, nije dovoljno uzeto u obzir je li tražitelj bio podvrgnut mučenju ili neljudskom ili ponižavajućem postupanju, odnosno je li prekršen članak 3. Europske konvencije o ljudskim pravima. Tražitelj je tvrdio da su ga policajci maltretirali, urinirali po njemu, oduzeli mu stvari i nasilno ga vratili natrag na hrvatsko-bosansku granicu, u lošem fizičkom i psihičkom stanju.⁴⁸

Izlaznih transfera iz RH je bilo 8, i to državljana Kosova (2) te po jedna osoba iz Afganistana, DR Konga, Kirgistan, Maroka, Tunisa i Ukrajine. Te su osobe vraćene u Francusku (3), Italiju (2) i po jedna osoba u Dansku, Njemačku i Švicarsku. U odnosu na 2018. godinu pokazuje se smanjenje broja osoba koje su vraćene u RH, ali i osoba koje je RH vratila u druge zemlje.⁴⁹

4.2. Ograničenje slobode kretanja

Tražitelji imaju slobodu kretanja u RH, a može biti ograničena samo pod uvjetima propisanim člankom 54. ZMPZ. Krajnju mjeru ograničenja slobode kretanja predstavlja smještaj u Prihvatni centar za strance, i to samo ako se individualnom procjenom utvrdi da se svrha ograničavanja slobode kretanja ne može postići drugim mjerama poput zabrane kretanja izvan određenog područja, osobnim pristupanjem u Prihvatilište u određeno vrijeme ili davanjem u plog Prihvatilištu putnih isprava i karata. Još stroža pravila vezana za ograničenje kretanja vrijede kada se radi o ranjivim skupinama, kod kojih je obvezno individualnom procjenom utvrditi da takav smještaj odgovara osobnim okolnostima i potrebama ranjive osobe, osobito njenom zdravstvenom stanju. Kada se radi o djetetu bez pratnje, ograničenja kretanja je moguće samo ako je to nužno. U tom slučaju, dijete se mora smjestiti odvojeno od odraslih osoba, i ograničenje kretanja mora biti u što kraćem trajanju.

Prosječno, ograničenja kretanja tražitelja u 2018. godini trajalo je 3 mjeseca, no za 2019. podaci nisu dostupni.

Izmjenama Pravilnika o boravku u prihvatnom centru za strance (vidi *supra* pod 2.2) osobama smještenim u centar omogućuje se komunikacija s odvjetnikom te nadležnim

⁴⁷<https://mup.gov.hr/UserDocsImages/statistika/2020/Me%C4%91unardna%20za%C5%A1tita/Web%20statistika%202019.docx>

⁴⁸ FRA, Migration: Key Fundamental Rights Concerns — 1.7.-30.9.2019, v. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-migration-bulletin-4_en.pdf

⁴⁹v. HPC, Hrvatski sustav azila u 2018. godini – Nacionalni izvještaj.

nacionalnim ili međunarodnim institucijama ili organizacijama iz područja zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda s kojima MUP ima sklopljen sporazum o suradnji.

Sudski nadzor zakonitosti odluka o ograničenju kretanja provode upravni sudovi. Na Upravnom sudu u Zagrebu prosječno trajanje tih postupaka iznosilo je 43 dana (21 dan u slučajevima tražitelja koji su državljani Sirije, Afganistana i Iraka). Većina uloženi tužbi koje je Upravni sud u Zagrebu zaprimio u 2019. je odbijena (njih 51), a usvojio je 6 tužbi, jedan slučaj je vratio MUP-u na ponovno odlučivanje, a dva slučaja su odbačena kao nedopuštena. Drugi upravni sudovi u RH nisu u 2019. imali takvih postupaka.⁵⁰

Visoki upravni sud odlučuje o žalbama uloženi na presude upravnih sudova. U 2019. godini zaprimio je 12 žalbi u slučajevima ograničenja slobode kretanja, od kojih je 11 odbijeno te samo jedna prihvaćena.⁵¹

Zabilježeno je da se u nekim slučajevima ročišta se ne održavaju na vrijeme, a sudovi ne postupaju hitno u većini slučajeva ograničenja kretanja, već kada je mjera već istekla.⁵²

U pojedinim slučajevima pravni zastupnici nisu imali neometan pristup strankama smještenim u prihvatnim centrima, niti su imali mogućnost provođenja povjerljivog razgovora sa svojim klijentima zbog prisustva policijskog službenika u prostoriji tijekom razgovora.⁵³ U nekim slučajevima stranke nisu bile obaviještene o razlozima ograničenja slobode kretanja.⁵⁴ Također, MUP u nekim slučajevima nije obavijestio pravnog zastupnika da je tražitelj otpušten iz Prihvatnog centra za strance ili da je napustio Prihvatilište ili prijavio novu adresu, što pravnim zastupnicima predstavlja problem u radu.⁵⁵

4.3. Utvrđivanje statusa

Azil i supsidijarna zaštita odobravaju se odlukom MUP-a, nakon provedenog postupka i ispitivanja svih činjenica i okolnosti utvrđeni u postupku.

Tijekom 2019. MUP je odobrio 157 azila i jednu supsidijarnu zaštitu⁵⁶, što predstavlja manji broj pozitivnih odluka u odnosu na prethodnu godinu kada je bilo odobreno 225 azila i 21 supsidijarna zaštita.⁵⁷ Od ukupnog broja odobrenih zaštita, najviše ih je odobreno osobama

⁵⁰Podaci dostavljeni od Upravnog suda u Zagrebu 21. siječnja 2020., Upravnog suda u Rijeci 8. siječnja 2020., Upravnog suda u Osijeku 7. siječnja 2020. i Upravnog suda u Splitu 27. siječnja 2020. (dokumentacija HPC-a).

⁵¹Prema podacima Visokog upravnog suda dostavljenih 15. siječnja 2020. (dokumentacija HPC-a).

⁵² Prema informaciji dostavljenoj od odvjetnika 16. prosinca 2019. (dokumentacija HPC-a).

⁵³https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-migration-bulletin-3_en.pdf

⁵⁴Prema informaciji dostavljenoj od odvjetnika 3. prosinca 2019. (dokumentacija HPC-a).

⁵⁵ Prema informaciji dostavljenoj od odvjetnika 3. prosinca 2019. (dokumentacija HPC-a).

⁵⁶<https://mup.gov.hr/pristup-informacijama-16/statistika-228/statistika-trazitelji-medjunarodnezaštite/283234>

⁵⁷ v. HPC, Hrvatski sustav azila u 2018. godini – Nacionalni izvještaj.

muškog spola (91), dok je 67 zaštita odobreno osobama ženskog spola. Najviše azila je dodijeljeno osobama muškog spola u dobi od 0-13 godina (30 osoba) (v. Tablicu 1).

Tablica 1: Statistički podaci o odobrenim zaštitama MUP-a, prema spolu i dobi

Vrsta zaštite	Spol	Dob	2018.	2019.
Azil	M	0-13	42	30
		14-17	14	9
		18-34	65	25
		35-64	31	26
	M ukupno		152	90
	Ž	0-13	35	25
		14-17	14	5
		18-34	17	17
		35-64	21	19
		65 i više	1	1
Ž ukupno		88	67	
Ukupno azil			240	157
Supsidijarna zaštita	M	0-13	6	
		14-17	3	1
		18-34	0	
		35-64	4	
	M ukupno		13	1
	Ž	0-13	8	
		14-17	0	
		18-34	2	
35-64		2		
Ž ukupno		12	0	
Ukupno supsidijarna zaštita			25	1
Sveukupno			265	158

Izvor: Usporedni statistički pokazatelji osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u Republici Hrvatskoj u 2018. i 2019. (<https://mup.gov.hr/UserDocImages/statistika/2020/Me%C4%91unardna%20za%C5%A1tita/Web%20statistika%202019.docx>)

ZMPZ određuje da MUP treba donijeti odluku najkasnije u roku od šest mjeseci od podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, a ako se radi o složenijem zahtjevu, postoji mogućnost produženja roka za još devet mjeseci. U nekim iznimnim slučajevima, rok se može još dodatno produžiti za tri mjeseca, ali se odluka mora donijeti najkasnije u roku od 21 mjesec od dana podnošenja zahtjeva i to samo u slučaju okolnosti propisanih u članku 40.

stavku 6. ZMPZ. Obveza je MUP-a da pismeno obavijesti tražitelja o razlozima nedonošenja odluke u zadanim rokovima.⁵⁸ Međutim, u nekim slučajevima, tražitelji su na odluku čekali skoro dvije godine.⁵⁹

Što se tiče odlučivanja upravnih sudova u upravnim sporovima pokrenutim tužbom protiv rješenja MUP-a u postupcima odobrenja međunarodne zaštite, doneseno je ukupno 168 odluka na sva četiri upravna suda. Najviše odluka donio je Upravni sud u Zagrebu (160), zatim slijede Upravni sud u Rijeci s četiri odluke te Upravni sud u Osijeku i Upravni sud u Splitu s po dvije odluke. Najviše je tužbi odbijeno na Upravnom sudu u Zagrebu (134), u tri slučaja tužba je prihvaćena, u dva djelomično prihvaćena, a predmet vraćen MUP-u na ponovno odlučivanje, te je u 21 predmetu tužba prihvaćena i predmet vraćen MUP-u na ponovno odlučivanje. Upravni sudovi u Rijeci, Osijeku i Splitu su imali svaki po jedan slučaj u kojem su prihvatili tužbu te vratili predmet MUP-u na ponovno odlučivanje. Upravni sud u Rijeci odbio je tri tužbe, a Upravni sud u Osijeku i Upravni sud u Splitu su imali po jedan slučaj odbijanja tužbenog zahtjeva u 2019. godini. Upravni sud u Zagrebu je u dva slučaja ustupio predmete Upravnom sudu u Osijeku i Upravnom sudu u Splitu, te je obustavio tri predmeta.⁶⁰

Prosječno vrijeme obrade slučajeva u postupcima odobrenja međunarodne zaštite pred Upravnim sudom u Zagrebu u 2019. godini bio je 132 dana (u slučaju državljana Sirije, Iraka i Afganistana - 46 dana), 32 dana na Upravnom sudu u Osijeku, a na Upravnom sudu u Rijeci tri mjeseca. Za Upravni sud u Splitu nema podataka.⁶¹

U odnosu na prethodne godine došlo je do promjene u pogledu predmeta koji se odbijaju zbog mišljenja Sigurnosno obavještajne agencije (dalje u tekstu: SOA). U jednom slučaju poništena je presuda Upravnog suda i rješenje MUP-a odlukom Visokog upravnog suda te je naloženo MUP-u donijeti novu odluku. U tom je slučaju Visoki upravni sud prihvatio argumente koji ukazuju na to da za odlučivanje povodom zahtjeva za međunarodnu zaštitu nisu važne isključivo informacije koje se nalaze u spisu SOA-e, nego i činjenica je da je stranka, na koju se informacije odnose, upoznata s istima, što se treba navesti u obrazloženju odluke jer se u protivnom krše prava stranke. Ova odluka je zanimljiva i zato jer je, s obzirom na to da je postupak pred Visokim upravnim sudom trajao godinu i pol, a stranka je u međuvremenu podnijela naknadni zahtjev, koji je, prije donošenja odluke, Visoki upravni sud ocijenio dopuštenim i osnovanim te je osobi odobren azil. Ovakvo postupanje

⁵⁸Čl. 40. ZMPZ

⁵⁹Prema podacima AYS od 27. siječnja 2020. (dokumentacija HPC-a).

⁶⁰Podaci dostavljeni od Upravnog suda u Zagrebu 21. siječnja 2020., Upravnog suda u Rijeci 8. siječnja 2020., Upravnog suda u Osijeku 7. siječnja 2020. i Upravnog suda u Splitu 27. siječnja 2020. (dokumentacija HPC-a).

⁶¹ Podaci dostavljeni od Upravnog suda u Zagrebu 21. siječnja 2020., Upravnog suda u Rijeci 8. siječnja 2020., Upravnog suda u Osijeku 7. siječnja 2020. i Upravnog suda u Splitu 27. siječnja 2020. (dokumentacija HPC-a).

predstavlja primjer neusklađenosti odredaba o podnošenju žalbe koja nema suspenzivan učinak i podnošenja i odlučivanja o dopuštenosti i osnovanosti naknadnog zahtjeva za vrijeme trajanja žalbenog postupka.⁶²

Upravni sudovi su u 2019. godini odlučivali i po tužbama u postupku izdavanja potvrde o stjecanju prava na rad. U odlučivanju po tužbama u postupku izdavanja potvrde o stjecanju prava na rad, u svih osam slučajeva tužba je odbijena od strane Upravnog suda u Zagrebu. Taj sud u 2019. godini nije odlučivao o tužbama protiv odluka MUP-a kojima je utvrđena odgovornost druge države članice EGP-a (tzv. dublinski slučajevi), niti su donesene odluke kojom je ograničeno ili uskraćeno neko od materijalnih prava uvjeta prihvata. Isto tako, tijekom 2019. godine nije donesena niti jedna odluka da tražitelji ne ostvaruju pravo na besplatnu pravnu pomoć.⁶³

Visoki upravni sud donio je 28 odluka u postupcima odobrenja međunarodne zaštite u 2019. godini, od čega je 25 žalbi odbijeno, dvije su prihvaćene, a jedna je odbačena. Tijekom 2019. godine, Visoki upravni sud nije odlučivao u predmetima koji su se odnosili na tzv. dublinske slučajeve. Zaprimito je 12 tužbi na odluke o ograničenju kretanja, od kojih je 11 odbijeno, a jedna prihvaćena.⁶⁴

Što se tiče izvođenja dokaza u postupku odobrenja međunarodne zaštite, prema saznanjima HPC-a, u praksi se i nadalje ne izvode dokazi vještačenjem, iako navodi pojedinih tražitelja ukazuju na to da se radi o potencijalnim žrtvama mučenja ili nečovječnog i nehumanog postupanja, koje bi svoje iskaze mogli dokazivati vještačenjem. HPC je i u 2019. godini provodio projekt „Zaštita žrtava mučenja među ranjivim skupinama migranata“⁶⁵ u okviru kojeg se prepoznatim žrtvama mučenja pružala individualna psihološka pomoć i podrška, a stručna mišljenja psihologa u pojedinim slučajevima koristila kao dokaz u postupku odobrenja međunarodne zaštite.

4.4. Prava i obveze tražitelja prema ZMPZ-u

Tražitelji za vrijeme postupka utvrđivanja statusa imaju određena prava i obveze koja uključuju pravo na boravak, slobodu kretanja u RH, osiguranje odgovarajućih materijalnih uvjeta prihvata, zdravstvenu zaštitu, osnovno i srednje obrazovanje, informacije, pravno savjetovanje i besplatnu pravnu pomoć, slobodu vjeroispovijesti, rad i isprave⁶⁶.

⁶²Prema informaciji dostavljenoj od odvjetnika 16. siječnja 2020. (dokumentacija HPC-a).

⁶³Podaci dostavljeni od Upravnog suda u Zagrebu 21. siječnja 2020. (dokumentacija HPC-a).

⁶⁴Prema podacima Visokog upravnog suda dostavljenim 15. siječnja 2020. (dokumentacija HPC-a).

⁶⁵www.hpc.hr/2016/01/04/zastita-zrtava-mucenja-medu-ranjivim-skupinama-migranata-protection-of-victims-of-torture-among-vulnerable-groups-of-migrants/

⁶⁶čl. 52. – 62. ZMPZ-a

Za vrijeme trajanja postupka odobrenja međunarodne zaštite tražitelji se smještaju u Prihvatilištima u Zagrebu i Kutini. Prihvatilište u Kutini je od 2014. godine namijenjeno prvenstveno za smještaj ranjivih skupina. U 2019. tamo su se privremeno smještale osobe koje su preko programa preseljenja dolazile u RH.

Uskrata prava na smještaj tražiteljima koji su podnijeli novi naknadni zahtjev nakon što je o ranijem naknadnom zahtjevu već donesena odluka te im je postupak još uvijek u tijeku, predstavlja problem, budući da su te osobe izložene riziku da postanu beskućnici, što se u praksi i događalo. Kao i prethodnih godina, i dalje je prisutan problem smještaja osoba s težim psihičkim poteškoćama i osoba kojima je potreban nadzor u vidu brige o zdravlju.⁶⁷

U 2019. renovirano je Prihvatilište u Zagrebu čime su materijalni uvjeti prihvata poboljšani. To je značajno utjecalo na zadovoljstvo korisnika boravkom u Prihvatilištu. Otvaranjem čajne kuhinje korisnici su dobili mogućnost samostalne pripreme dodatnih obroka, što su najčešće koristile obitelji s malom djecom te osobe s posebnim režimom prehrane.

U Prihvatilištu se organiziraju i pružaju različite usluge i aktivnosti za tražitelje. Najposjećenija je informatička učionica koja je otvorena tijekom cijelog dana, svaki dan u tjednu te ju najviše posjećuju djeca. Također, posjećene su i kreativna radionica, nogomet i teretana, za razliku od učenja hrvatskog jezika te raznih edukacija o zaštiti zdravlja. Jedan od problema u 2019. bilo je uključivanje tražitelja u aktivnosti te održavanje kontinuiteta njihovih dolazaka zbog kratkog zadržavanja u prihvatilištima, iako je primijećeno da oni tražitelji koji pohađaju razne radionice imaju veće samopouzdanje i bolju sliku o sebi.⁶⁸

Kontinuiranu psihosocijalnu podršku tražiteljima te psihološku pomoć, pogotovo ranjivim skupinama, pružali su djelatnici HCK-a, koji rade na poslovima prihvata i smještaja.⁶⁹ Psihološka savjetovanja tražitelja provodila su se i u prostorijama Centra Modus u Zagrebu.⁷⁰

Vežano za pristup sustavu zdravstvene zaštite, s obzirom na to da tražitelji imaju pravo samo na hitnu medicinsku pomoć i prijeko potrebno liječenje⁷¹, tražitelji nisu mogli ostvariti pravo na specijalističke preglede, iako su nekima od njih takvi pregledi bili neophodni.⁷²

U Prihvatilištima u Zagrebu i Kutini su tijekom 2019., uz HCK, djelovale različite domaće i međunarodne organizacije civilnog društva koje su tražiteljima pružale različite usluge i pomoć u ostvarivanju njihovih prava. Organizacija „Médecins du Monde - Belgique“ svakodnevno je pružala zdravstvene konzultacije na razini primarne zdravstvene zaštite u

⁶⁷Prema informacijama HCK-a dostavljenim 20. prosinca 2019. (dokumentacija HPC-a).

⁶⁸Prema informacijama HCK-a dostavljenim 20. prosinca 2019. (dokumentacija HPC-a).

⁶⁹HCK provodi program podrške tražiteljima međunarodne zaštite u okviru projekta Psihosocijalna podrška i socijalne usluge tražiteljima međunarodne zaštite, koji se izvodi temeljem ugovora s Ministarstvom unutarnjih poslova i financira u okviru Fonda za azil, migraciju i integraciju (AMIF).

⁷⁰Prema informacijama DPP-a dostavljenim 20. prosinca 2019. (dokumentacija HPC-a).

⁷¹Čl. 57. ZMPZ

⁷²Prema informacijama AYS dostavljenim 27. siječnja 2020. (dokumentacija HPC-a).

Prihvatilištu u Zagrebu, a u Kutini ovisno o potrebama, te provodila prve zdravstvene preglede novo pristiglih tražitelja propisane ZMPZ-om.⁷³ HPC je i u 2019., održavao pravna savjetovanja u uredu HPC-a, telefonski i putem e-maila te u odgojnim domovima gdje se smještaju djeca bez pratnje. Od 1. travnja 2019. HPC je započeo s izvođenjem projekta „Pružanje pravnog savjetovanja u postupku odobrenja međunarodne zaštite“, financiranog iz sredstava Fonda za azil, migracije i integraciju (AMIF). U okviru projekta se pruža pravno savjetovanje tražiteljima u skladu s odredbama ZMPZ tijekom postupka odobrenja međunarodne zaštite. Pravnici HPC-a su dostupni svaki dan u Prihvatilištu u Zagrebu, te po potrebi i Kutini i Prihvatnom centru za strance. Provedba projekta traje do 31. ožujka 2020. godine.

I druge su organizacije pružale potporu tražiteljima međunarodne zaštite, izvan Prihvatilišta. CMS-ovi volonteri i djelatnici provodili su tečaj hrvatskog jezika te pružali im podršku u traženju posla.⁷⁴ AYS je provodio aktivnosti prekvalifikacije tražitelja i osoba s odobrenom međunarodnom zaštitom za deficitarna zanimanja, pružao podršku u učenju hrvatskog jezika, pisanju zadaća i učenju za ispite djece tražitelja, provodio razne edukativne radionice i organizirao posjete kulturnim događanjima za djecu tražitelje i djecu pod međunarodnom zaštitom. Tražitelji i osobe pod međunarodnom zaštitom imaju pristup socijalnom dućanu koji se nalazi u Integracijskom centru u prostorijama AYS, kao i svi ostali građani koji su u potrebi.⁷⁵

4.5. Zaštita djece u sustavu azila

Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku (dalje u tekstu: MDOMSP) je u veljači 2019. godine uputilo Vladi RH Prijedlog odluke o osnivanju Međuresornog povjerenstva za zaštitu djece bez pratnje (dalje u tekstu: Povjerenstvo)⁷⁶, koju je Vlada RH usvojila i imenovala članove. Povjerenstvo je osnovano radi unaprjeđenja međuresorne suradnje tijela državne uprave i drugih dionika uključenih u zaštitu djece bez pratnje, a čine ga predstavnici MDOMSP, Ministarstva zdravstva, MUP-a, Ministarstva znanosti i obrazovanja, Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina te UNHCR, UNICEF-a i HCK-a. Sastaje se najmanje dvaput godišnje, a po potrebi i češće na prijedlog predsjednika Povjerenstva, a vodi ga MDOMSP. Povjerenstvo se sastalo dva puta u 2019. godini,⁷⁷

⁷³Prema informacijama „Médecins du Monde - Belgique“ dostavljenim 20. siječnja 2020. (dokumentacija HPC-a).

⁷⁴Prema informacijama CMS-a dostavljenim 24. prosinca 2019. (dokumentacija HPC-a).

⁷⁵Prema informacijama AYS dostavljenim 27. siječnja 2020. (dokumentacija HPC-a).

⁷⁶<https://vlada.gov.hr/sjednice/145-sjednica-vlade-republike-hrvatske-25398/25398>

⁷⁷Prema informacijama UNICEF-a dostavljenim 8. siječnja 2020. (dokumentacija HPC-a).

Dana 1. siječnja 2019. godine na snagu je stupio novi Zakon o udomiteljstvu⁷⁸ koji predviđa mogućnost smještaja djece bez pratnje u udomiteljske obitelji. UNICEF je u 2019. pokrenuo razgovore s MDOMSP-om oko eventualne podrške kontaktnim točkama za smještaj djece bez pratnje, i to prije svega kroz razvijanje modela alternativne skrbi za djecu bez pratnje.⁷⁹

Tijekom 2019., 70 djece bez pratnje zatražilo je međunarodnu zaštitu u RH.⁸⁰ U prosjeku se imenuje jedan skrbnik na 2,15 djece bez pratnje te su gotovo svi imenovani posebni skrbnici bili zaposlenici centara za socijalnu skrb, zamijenivši dosadašnju praksu imenovanja osoba koje su putovale s djetetom.⁸¹

U pogledu prava na školovanje, učeno je da se u nekim slučajevima ne poštuje zakonski rok za pokretanje postupka upisa u škole, osobito kad se radilo o upisivanju djece u srednju školu. Postupak organiziranja pripreme nastave je dug, pa su djeca često čekala mjesecima prije nego što im je bila odobrena priprema nastava. Neke škole djecu koja ne govore hrvatski jezik ne upisuju u redovan školski program, već ih tretiraju kao "goste učenike". Prepoznati su i problemi oko upisa u školu djece s odobrenom međunarodnom zaštitom koja nisu završila osnovnu školu, a koja su starija od 16 godina.⁸²

S obzirom na to da su se i u 2019. godini u praksi nastavili pojavljivati izazovi u primjeni Protokola o postupanju prema djeci bez pratnje iz 2018. (dalje u tekstu: Protokol) u praksi, krajem 2019. godine provedene su četiri edukacije o Protokolu, u organizaciji UNHCR-a, HCK-a, Centra za nestalu i zlostavljanu djecu, Ministarstva unutarnjih poslova i Ministarstva za demografiju, obitelj, djecu i socijalnu politiku i HPC-a, za socijalne radnike i policijske službenike koji rade s djecom bez pratnje. Tema edukacija bila je identifikacija djece bez pratnje i radnje do smještaja djece bez pratnje.⁸³

Nekoliko je organizacija civilnog društva provodilo aktivnosti usmjerene ka djeci tražiteljima i onoj s odobrenom zaštitom, te djeci bez pratnje općenito. Tako je HCK pomagao djeci i njihovim roditeljima u uspostavljanju kontakata sa školom koju djeca polaze, a kako bi se što bolje prenosile informacija iz škole roditeljima i obrnuto budući da često postoji jezična barijera.⁸⁴ AYS je pružao podršku u učenju hrvatskog jezika, pisanju zadaća i učenju za ispite za djecu tražitelje i djecu s odobrenom međunarodnom zaštitom, u Prihvatalištu i u domovima

⁷⁸NN 115/18

⁷⁹Prema informacijama UNICEF-a dostavljenim 8. siječnja 2020. (dokumentacija HPC-a).

⁸⁰<https://mup.gov.hr/UserDocsImages/statistika/2020/Me%C4%91unardna%20za%C5%A1tita/Web%20statistika%202019.docx>

⁸¹https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-migration-bulletin-3_en.pdf

⁸²Prema informacijama AYS dostavljenim 27. siječnja 2020. (dokumentacija HPC-a).

⁸³ Teme edukacija su usuglašene s Radnom skupinom za edukacije o Protokolu o postupanju prema djeci bez pratnje koju čine (pored navedenih državnih tijela i organizacija): Ured pravobraniteljice za djecu, Ministarstvo zdravstva, Ministarstvo znanosti i obrazovanja i UNICEF.

⁸⁴Prema informacijama HCK-a dostavljenim 20. prosinca 2019. (dokumentacija HPC-a).

njihovih obitelji.⁸⁵ Volonteri CMS-a su djeci također pružali pomoć i podršku u učenju hrvatskog i engleskog jezika, te pomoć u raznim školskim zadacima, uspostavljali su suradnju sa stručnim službama u školama i vrtićima te odvodili djecu na slobodne aktivnosti.⁸⁶ HPC je pružao besplatnu pravnu pomoć djeci bez pratnje smještenim u ustanovama socijalne skrbi, najviše u Zagrebu, Ivancu i Rijeci, ali i pravnu podršku posebnim skrbnicima vezano za probleme s kojima su se susretali prilikom ostvarivanja prava djece bez pratnje i postupanja prema njima. Nadalje, HPC je provodio projekt „Ostvarimo prava djece bez pratnje“, u suradnji s ustanovama socijalne skrbi u Ivancu, Zagrebu i Rijeci, financiran od strane MDOMSP. Cilj projekta bio je unaprijediti pravnu zaštitu djece bez pratnje pružanjem stručne pravne pomoći i podrške djeci bez pratnje te radom sa stručnim djelatnicima.⁸⁷

5. AZIL U ZAKONODAVSTVU I PRAKSI: AZILANTI I STRANCI POD SUPSIDIJARNOM ZAŠTITOM

5.1. Integracija u hrvatsko društvo

ZMPZ definira prava imaju osobe s odobrenom zaštitom, odnosno azilanti i stranci pod supsidijarnom zaštitom, a uključuju prava na boravak, spajanje obitelji, smještaj, rad, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, slobodu vjeroispovijesti, besplatnu pravnu pomoć, socijalnu skrb, pomoć pri integraciji u društvo, vlasništvo nekretnine sukladno Konvenciji o statusu izbjeglica iz 1951., kao i stjecanje hrvatskog državljanstva sukladno propisima koji reguliraju stjecanje državljanstva.

U 2019. je na snazi i dalje bio *Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje 2017. do 2019. godine*, koji se odnosi se na sljedeća područja integracije: socijalna skrb i zdravstvena zaštita; smještaj i stanovanje; učenje jezika i obrazovanje; zapošljavanje; međunarodna suradnja te podizanje svijesti o problematici osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita.⁸⁸ Kao jedna od mjera iz Akcijskog plana u 2019. godini trebao je biti usvojen plan razmještaja osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita kroz decentralizirani smještaj u lokalnim jedinicama na području RH. U ožujku 2019.

⁸⁵Prema informacijama AYS dostavljenim 27. siječnja 2020. (dokumentacija HPC-a).

⁸⁶Prema informacijama CMS-a dostavljenim 24. prosinca 2019. (dokumentacija HPC-a).

⁸⁷<http://www.hpc.hr/2019/10/29/zakljucci-na-temelju-aktivnosti-provedenih-po-projektu-ostvarimo-prava-djece-bez-pratnje/>

⁸⁸<https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/AKCIJSKI%20PLAN%20ZA%20INTEGRACIJU%202017-2019.pdf>

nacrt plana poslan je tijelima državne uprave na komentare.⁸⁹ Međutim, nema informacija o tome da je plan usvojen.

U 2019., prema informacijama organizacija civilnog društva, zabilježeni su problemi u pogledu stanovanja i pronalaska stanova. Rezultat je to općenitog rasta cijena stanovanja u Zagrebu u kojem živi većina osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita, a izbjeglice se i nadalje susreću s predrasudama stanodavaca pri potrazi za stanovima. Osiguravanje smještaja u trajanju od dvije godine od strane države u nekim je slučajevima nedovoljno uzevši u obzir da se neke mjere nužne za punu integraciju u društvu teže ili sporije ostvaruju, primjerice dostupnost tečaja učenja hrvatskog jezika i informiranja o hrvatskom društvu, priznavanje postojećih kvalifikacija, mogućnosti prekvalifikacije i dokvalifikacije te pronalazak posla.⁹⁰

Za provedbu mjera u području zapošljavanja stranaca, s posebnim naglaskom na azilante i strance pod supsidijarnom zaštitom nadležan je Hrvatski zavod za zapošljavanje (HZZ). Prema podacima HZZ-a, u 2019. je evidenciji zabilježeno ukupno 146 nezaposlena azilanta, od kojih je 82 muškaraca i 64 žene, 12 osoba pod supsidijarnom zaštitom (7 muškaraca i 5 žena), te 13 članova obitelji osoba s odobrenom međunarodnom zaštitom (3 muškarca i 10 žena), pri čemu su u najvećem broju evidentirani u Regionalnom uredu Zagreb (98 osoba), a potom u Regionalnom uredu Sisak (36), Regionalnom uredu Karlovac (17), Kutina (8), Slavonski Brod (4), Požega (3), Zadar (2), Virovitica (2) i Rijeka (1). U aktivnost individualnog savjetovanja u 2019. uključeno je bilo 100 azilanta i 12 osoba pod supsidijarnom zaštitom te 13 članova obitelji osoba s odobrenom međunarodnom zaštitom. Najviše je bilo državljana Sirije (117), Iraka (24), Iran (9), Turska (7) te Afganistana (3) i Egipta (3) u dobi od 30-34 (njih 32) te 20-24 godina (njih 30), dok ih je najmanje bilo u dobi od 60-64 godina i to njih troje. U mjere aktivne politike zapošljavanja uključeno je ukupno 11 azilanta te šest osoba pod supsidijarnom zaštitom te jedan član obitelji osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom. Šest je osoba bilo uključeno u mjeru Potpore za zapošljavanje, 11 osoba u mjeru Osposobljavanje na radnom mjestu s ciljem stjecanja javne isprave o osposobljenosti te se jedna osoba zaposlila putem mjere Potpore za samozapošljavanje. Kao glavni problem u zapošljavanju HZZ ističe nepoznavanje hrvatskog i/ili engleskog jezika te nisku motivaciju kod pojedinih korisnika kada je u pitanju učenje hrvatskog jezika. Također, niska motivacija primijećena je i kod uključivanja i u druge programe koji mogu podići razinu zapošljavanja, što predstavlja glavnu prepreku boljoj integraciji u društvo. Dodatni izazov u zapošljavanju predstavlja i odnos prema radu i kulturološke razlike, pogotovo kada su u pitanju žene.⁹¹

⁸⁹https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/docs/pages/00_emn_26th_bulletin_final_en.pdf

⁹⁰Prema informacijama CMS-a dostavljenim 24. prosinca 2019. (dokumentacija HPC-a).

⁹¹ Dopis Hrvatskog zavoda za zapošljavanje od 10. siječnja 2020. (dokumentacija HPC-a).

Nastavili su se izazovi u pogledu ostvarivanja zdravstvene zaštite i pružanja usluga u zdravstvenim ustanovama. Djelatnici zdravstvenih ustanova često nisu upoznati s načinom provođenja zdravstvene zaštite za osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita, primjerice kako upisati pacijenta, kome slati troškove za zdravstvene usluge, koje uputnice treba izdati, kako napisati recept i dr. Također, pojedine ljekarne ponekad nisu prepoznavale korisnike kao one koji imaju pravo na zdravstvenu zaštitu ili nisu željele izdati lijekove jer postoje problemi s naplatom od nadležnog Ministarstva zdravstva. Djelatnici HCK-a često su osobama s odobrenom međunarodnom zaštitom tražili obiteljskog liječnika na području gdje su smješteni, međutim uočeno je da u domovima zdravlja još uvijek vlada nerazumijevanje u pogledu ove kategorije osoba, što rezultira upućivanjem kod drugih liječnika s opravdanjem popunjene liste pacijenata.⁹²

Kao i prethodnih godina, problem je predstavljalo neodržavanje kontinuiranog tečaja učenja hrvatskog jezika prilagođenog potrebama korisnika. Poznavanje hrvatskog jezika je nužan je preduvjet uspješne integracije, a zbog nepoznavanja hrvatskog jezika azilantima i strancima pod supsidijarnom zaštitom otežana je komunikacija s institucijama prilikom ostvarivanja prava na socijalnu skrb i zdravstvenu zaštitu.⁹³ Tečajeve učenja hrvatskog jezika su i u 2019. izvodili i volonteri i/ili zaposlenici nevladinih organizacija.⁹⁴

Na pravnim savjetovanjima koje je HPC provodio za osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom istaknuo se i problem ostvarivanja prava na spajanje obitelji. Osobe koje se žele spojiti sa svojim članovima obitelji koji imaju odobrenu međunarodnu zaštitu u RH i nadalje se susreću s poteškoćama prilikom ispunjavanja svih potrebnih uvjeta, uključujući pristupanje diplomatskim misijama ili konzularnim uredima RH koja se često nalaze izvan zemalja podrijetla osoba koje se spajaju te pribavljanje sve potrebne dokumentacije za pokretanje postupka spajanja obitelji. Detalji o ostvarivanju ovog prava objavljeni su u posebnoj publikaciji HPC-a.⁹⁵ Također, izrađen je i letak koji sadrži Informacije o postupku spajanja obitelji za osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom, dostupan na hrvatskom, arapskom, farsi i engleskom jeziku.⁹⁶

⁹²Prema informacijama HCK-a dostavljenim 20. prosinca 2019. i AYS 27. siječnja 2020. (dokumentacija HPC-a).

⁹³Prema informacijama HCK-a dostavljenim 20. prosinca 2019. i AYS 27. siječnja 2020. (dokumentacija HPC-a).

⁹⁴Prema informacijama CMS-a dostavljenim 24. prosinca 2019. (dokumentacija HPC-a).

⁹⁵<https://www.hpc.hr/2020/01/20/izradena-analiza-institut-spajanja-obilitelji-u-rh/>

⁹⁶ Letak je izradio HPC, u suradnji s UNHCR-om Hrvatska, Ministarstvom unutarnjih poslova i Ministarstvom vanjskih i europskih poslova u sklopu projekta „Pravna pomoć tražiteljima azila“ koji je HPC provodio u 2019. godini kao provedbeni partner UNHCR-a, v. <http://www.hpc.hr/2019/12/19/informacije-o-postupku-spajanja-obilitelji-za-osobe-s-odobrenom-medunarodnom-zastitom/>

Različite organizacije civilnog društva aktivno su djelovale u području integracije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita. HCK je provodio različite aktivnosti s korisnicima sukladno njihovim potrebama i procjenama tima za integraciju. Objavljen je i „Vodič kroz prava i obveze osoba pod međunarodnom zaštitom“ koji sadrži osnovne informacije o pravima i obvezama osoba pod međunarodnom zaštitom i kontakt podatke nadležnih institucija, a dostupan je na engleskom, arapskom, farski i francuskom jeziku.⁹⁷ AYS je pružao informacije osobama s odobrenom međunarodnom zaštitom o različitim područjima integracije i asistirao im kod ostvarivanja prava, a vezano za ulazak na tržište rada, nastavak školovanja te prijevode raznih dokumenata.⁹⁸ HPC je kontinuirano pružao pravnu pomoć u različitim područjima integracije. Izrađena je i analiza „Pružanje socijalnih usluga za izbjeglice na lokalnoj razini u Hrvatskoj“ u kojoj se uspoređuju sustavi socijalnih usluga u četiri hrvatska grada, Karlovcu, Zadru, Zagrebu i Sisku.⁹⁹

Što se tiče lokalne integracije, recentno istraživanje provedeno u osam gradova u RH pokazalo je da su najveći izazovi u lokalnoj integraciji, iz perspektive lokalnih kapaciteta, sljedeći: nedostatak baze podataka o mjerama integracije i nemogućnost predviđanja broja useljenika, nepostojanje strateškog pristupa integraciji na lokalnoj razini, oslanjanje na centralnu državu te birokratski pristup useljenicima budući da dostupne javne usluge nisu prilagođene njihovim potrebama, što integraciju čini manje učinkovitom.¹⁰⁰

5.2. Integracija izbjeglica preseljenih iz Turske

Prema ZMPZ, odluku i program preseljenja (*resettlement*) državljana treće zemlje ili osoba bez državljanstva koji ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite donosi Vlada RH na zajednički prijedlog MUP-a i MVEP-a. Državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva koja bude preseljena priznaje se azil ili supsidijarna zaštita.¹⁰¹

RH se na temelju dviju odluka Vlade RH iz 2015.¹⁰² i 2017.¹⁰³ godine obvezala prihvatiti ukupno 250 osoba kroz program preseljenja (što je ispunjeno do kraja kolovoza 2019. U veljači 2019. stupila je na snagu nova *Odluka o preseljenju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koja ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite za 2019.*

⁹⁷Prema informacijama HCK-a dostavljenim 20. prosinca 2019. (dokumentacija HPC-a).

⁹⁸ Prema informacijama AYS dostavljenim 27. siječnja 2020. (dokumentacija HPC-a).

⁹⁹www.hpc.hr/2019/12/20/izradena-analiza-pruzanje-socijalnih-usluga-za-izbjeglice-na-lokalnoj-razini-u-hrvatskoj/

¹⁰⁰ Giljević, T., G. Lalić Novak (2020) Integration of migrants through a prism of specific sustainable development goals: A perspective of public administration, Sustainable Development 2020/3.

¹⁰¹Čl. 48. ZMPZ

¹⁰²NN 78/2015

¹⁰³NN 99/2017

temeljem koje se RH obvezala kroz preseljenje prihvatiti još do 150 osoba ili sudjelovati u drugim oblicima o solidarnosti s državama.¹⁰⁴

Prema informacijama JRS-a¹⁰⁵, izbjeglice su preseljene u RH u dva navrata: u prvom krugu je preseljeno 152, a u drugom 98 osoba. U cilju provedbe odluka Vlade RH iz 2015. i 2017. i integracije preseljenih izbjeglica, u prosincu 2018. MUP je sklopio Sporazum o suradnji na području integracije preseljenih osoba iz Turske s JRS-om na 13 mjeseci, a vezano za prihvata 98 izbjeglica koje u to vrijeme još nisu bile preseljene u RH.¹⁰⁶

U preseljenju izbjeglica iz Turske u RH sudjelovala je Međunarodna katolička komisija za migracije (dalje u tekstu: ICMC), na temelju sporazuma s MUP-om kojim je predviđena provedba interaktivnog programa za integracije. ICMC je, uz podršku MUP-a i JRS-a, organizirao trodnevni program kulturne orijentacije, na kojem su se osobe upoznavale s pravima, obvezama i kulturnim vrijednostima u RH.¹⁰⁷ Na takav su način sve pristigle obitelji već prethodno prošle proces odabira, kao i medicinske preglede tijekom selekcijske misije te kulturnu orijentaciju u Turskoj, kao pripremu za preseljenje u RH.¹⁰⁸

Smještaj izbjeglica koje dolaze u RH na temelju programa preseljenja osigurava se u Prihvatilištu u Kutini, u kojem borave prvih nekoliko tjedana po dolasku. Odmah po dolasku u RH, započinje proces njihove inicijalne integracije¹⁰⁹ koja obuhvaća učenje hrvatskog jezika te daljnje upoznavanje s hrvatskom kulturom, običajima, zakonima, pravima i obvezama.¹¹⁰ U Prihvatilištu se uzimaju zahtjevi za međunarodnom zaštitom te se donose odluke kojom im se odobrava status u RH.

Nakon završetka ove inicijalne faze integracije, obitelji se preseljavaju u smještajne jedinice koje im prema ZMPZ osigurava Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje u onim lokalnim jedinicama u kojima su na raspolaganju smještajni kapaciteti.¹¹¹ U Sisku i Karlovcu, gdje su obitelji smještene, JRS je provodio aktivnosti pripreme lokalne zajednice, prvenstveno organizirajući lokalna događanja usmjerena na podizanje svijesti i uključivanje lokalnih dionika u integracijske procese. Nakon dolaska izbjeglica, JRS je organizirao brojna događanja u zajednici kako bi se ljudima omogućilo druženje i međusobno upoznavanje.¹¹²

Integracijski proces izbjeglica preseljenih iz Turske razlikuje se od onoga koji prolaze državljani trećih zemalja kojima je odobrena međunarodna zaštita u RH, a koji nisu došli u

¹⁰⁴NN 16/2019

¹⁰⁵Telefonski zaprimljene informacije od JRS-a 8. travnja 2020.

¹⁰⁶<https://mup.gov.hr/vijesti-8/sporazum-o-suradnji-na-podrucju-integracije-preseljenih-osoba/283101>;

¹⁰⁷[https://ec.europa.eu/home-](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/docs/pages/00_emn_26th_bulletin_final_en.pdf)

[affairs/sites/homeaffairs/files/docs/pages/00_emn_26th_bulletin_final_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/docs/pages/00_emn_26th_bulletin_final_en.pdf)

¹⁰⁸ Telefonski zaprimljene informacije od JRS-a 8. travnja 2020.

¹⁰⁹Telefonski zaprimljene informacije od JRS-a 8. travnja 2020.

¹¹⁰ <https://mup.gov.hr/vijesti-8/u-hrvatsku-preseljena-sesta-skupina-sirijskih-izbjeglica-iz-turske/283484>

¹¹¹<https://mup.gov.hr/vijesti/dolazak-sedme-skupine-sirijskih-izbjeglica-iz-turske/284674>

¹¹²http://resettlement.eu/sites/icmc/files/SHARE%20conference%202019_finalreport.pdf

RH kroz program preseljenja. Prema mišljenju Inicijative dobrodošli, za ove je izbjeglice potrebno je uložiti više napora u pravcu njihove socijalna uključenost u društvo.¹¹³

6. ZAKLJUČAK

Sustav azila u 2019. obilježio je otežan pristup teritoriju i mogućnosti traženja međunarodne zaštite za tražitelje i izbjeglice koje se kreću u okviru tzv. mješovitih migracijskih kretanja, najčešće neregularno. Posljedica je to i strogih uvjeta za dobivanje vize kao nužnog dokumenta za zakonit ulazak u zemlju, a za koju se u pravilu osobe koje dolaze iz zemalja koje emitiraju najveći broj izbjeglica ne kvalificiraju, a često ne mogu ishodovati ni osobne dokumente u zemlji porijekla. Stoga su često primorane na neregularno kretanje preko državne granice, a situaciju dodatno otežava činjenica da za neke Hrvatska nije željena destinacija, pa se odlučuju samo na tranzitiranje preko hrvatskog teritorija u cilju dolaska u zemlje zapadne Europe. S druge strane, sve veća sekuritizacija azila i migracija, uz sve jače mjere zaštite državnih granica, posebno vanjskih granica EU, dodatno otežava pristup teritoriju i međunarodnoj zaštiti.

Iako RH nije jedina država članica na vanjskoj granici EU, u 2019. fokus mnogih domaćih, ali i međunarodnih organizacija, pa i međunarodnih tijela i institucija EU stavljen je na situaciju na granici RH, posebno onoj s BiH. Mnoge organizacije su tijekom godine izvještavale o kolektivnim, nezakonitim i nasilnim protjerivanjima migranta, ali i potencijalnih tražitelja i izbjeglica) s hrvatske granice i teritorija, te upozoravale da se radi o ozbiljnom kršenju temeljnih ljudskih prava. Iako svaka država ima suvereno pravo odlučivati o uvjetima za ulazak i boravak na njezinom teritoriju, to je pravo ograničeno međunarodnim, europskim i domaćim propisima o zaštiti ljudskih prava i prava izbjeglica, napose pravom na zaštitu od *refoulementa*. U sve raširenijim aktivnostima nadzora granice, odvratanjima migranata od pristupa teritoriju i sprječavanju neregularnih migracija, tražitelji azila i izbjeglice su kolateralne žrtve strogih graničnih režima, jer vrlo često ostaju neprepoznati te potencijalno izloženi lančanom *refoulementu*, odnosno vraćanju u zemlju u kojoj bi bili izloženi mučenju, nečovječnom postupanju ili kažnjavanju. U takvim okolnostima, pravo na pristup azilnoj zaštiti, a onda i pravo na azil općenito, iako predstavlja civilizacijsku tekovinu zaštite onih ugroženih od proganjanja i kršenja temeljnih ljudskih prava, duboko je ugroženo.

Zbog toga je potrebno dalje jačati sve oblike nadzora nad radom tijela zaduženih za nadzor državne granice, kako bi se osigurali temeljni instituti zaštite prava izbjeglica, prvenstveno

¹¹³Prema informacijama Inicijative Dobrodošli dostavljenim 1. veljače 2019.

načelo *non-refoulement*. Nadalje, MUP bi trebao transparentnije izvještavati javnost o svim poduzetim radnjama za utvrđivanje jesu li navodi o kršenjima ljudskih prava istiniti.

Iako su postojali izazovi u pristupu hrvatskom teritoriju i sustavu azila, u usporedbi s 2018. godinom u 2019. je zabilježeno povećanje broja izraženih namjera za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, i to za 86%. Ovi podaci pokazuju da je određeni broj osoba koje se kreću u okviru mješovitih migracijskih kretanja ipak imao mogućnost zatražiti zaštitu. Istodobno, broj odobrenih odluka bio je manji u odnosu na prethodnu godinu, no valja naglasiti da stopa priznavanja ne može promatrati samo kvantitativno, budući da broj odluka ovisi i o zadržavanju tražitelja, odnosno smanjuje se zbog (višegodišnjeg) trenda napuštanja RH tijekom postupka, ovisi i o tome kvalificira li se tražitelj za dobivanje statusa, ali svakako ovisi i o kvaliteti provedenog postupka. Jedan od pokazatelja kvalitete postupka jest i njegovo trajanje, pa iako je važno da voditelj postupka utvrdi sve okolnosti slučaja i posveti mu dovoljno vremena, u 2019. su zabilježeni slučajevi (pre)dugog trajanja postupaka međunarodne zaštite, pa čak i premašivanja zakonom predviđenih rokova za donošenje odluke.

Što se tiče prava tražitelja, treba naglasiti da su rekonstrukcijom i obnovom Prihvatišta u Zagrebu poboljšani su materijalni uvjeti prihvata za tražitelje, pa je posljedično povećana i kvaliteta smještaja. U ostvarivanju pojedinih prava tražitelji se i nadalje susreću s preprekama i poteškoćama. Pojednim organizacijama i odvjetnicima u 2019. i nadalje bio otežan pristup tražiteljima kojima je kretanje bilo ograničeno smještajem u Prihvatnom centru za strance.

Različite nevladine i međunarodne organizacije provodile su svoje aktivnosti u prihvatilištima pružajući brojne usluge i organizirajući različite aktivnosti kao pomoć tražiteljima u realiziranju njihovih prava. Izazov predstavlja održavanje kontinuiteta dolazaka i uključivanja tražitelja u aktivnosti koje im se nude.

RH je u 2019. nastavila s programom preseljenja te je ukupno preseljeno 250 sirijskih izbjeglica iz Turske, u skladu s Vladinim Odlukama o premještanju i preseljenju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koje ispunjavaju uvjete za međunarodnu zaštitu iz 2015. i 2017. godine. Na takav je način RH pokazala volju da prepoznatim izbjeglicama pruži utočište i omogući zakonit ulazak na teritorij, a što nije bio slučaj s mnogim državama članicama EU, posebno onima iz srednje i istočne Europe. Uloženi su značajni naponi, prvenstveno od strane nevladinih organizacija, da se ovim izbjeglicama, u pravilu višečlanim obiteljima, osigura integracija u hrvatsko društvo, ali i u pravcu senzibilizacije lokalne zajednice za njihov dolazak u lokalnu sredinu.

U integraciji azilanata i stranaca pod supsidijarnom zaštitom u hrvatsko društvo najviše izazova i nadalje bilo vezano za ostvarivanje zdravstvene zaštite i pružanje usluga u zdravstvenim ustanovama, učenje jezika i stanovanje te u postupcima spajanja obitelji.

Zaključno, iako se u sustav azila i integracije u hrvatsko društvo uočavaju svakogodišnja poboljšanja zakonodavstva i prakse, prostor za daljnji razvoj i unaprjeđenje sustava postoji. Prvenstveno se to odnosi na jačanje pristupa sustavu azila te na efikasnije ostvarivanje prava tražitelja i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita. Također, potrebno je nastaviti edukaciju službenika, posebice policijskih službenika i socijalnih radnika, ali i utjecati na javnost različitim aktivnostima kojima se zagovaraju i promiču zaštitu ljudskih prava i ranjivih skupina osoba. Potrebno je i dalje jačati međuinstitucionalnu suradnju na svim razinama, od državne do lokalne, ali i međusektorsku suradnju i zadržavanje kolegijalnog dijaloga između državnih tijela i nevladinog sektora. Ovo je osobito važno jer su zabilježeni slučajevi nerazumijevanja uloge civilnog društva kao zagovaratelja zaštite prava ugroženih skupina i njihova djelovanja u području migracija.