Dipartimento di Giurisprudenza

International Protection of Human Rights Legal Clinic

Croazia – La rotta balcanica

Rapporto COI

27 luglio 2021

Nazioni Unite, Geospatial Information Section, *Map of Croatia*, ultimo accesso 11 luglio 2021.

Disclaimer

Questo rapporto è stato preparato sulla base di fonti ad accesso pubblico attualmente nella disponibilità della *International Protection of Human Rights Legal Clinic* del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre a fronte di predeterminati limiti temporali. Questo rapporto non è e non deve considerarsi conclusivo rispetto al merito di alcuna richiesta individuale di riconoscimento di protezione internazionale. Tutte le informazioni cui il rapporto fa riferimento, salvo quelle relative a fatti notori, sono verificate, salvo che il rapporto non indichi diversamente. Tutte le fonti utilizzate sono menzionate nelle note. Si prega di leggere i documenti citati nella loro interezza. Le fonti in lingua straniera sono riassunte in italiano. I passaggi riassunti sono riportati in originale nell'annesso.

Sommario

Executive summary in Italian 6
Executive summary in English 7
Glossario 8
Introduzione 10
INFORMAZIONI GENERALI 11
1. Contesto storico-politico 11
2. Situazione economica 14
3. Popolazione e minoranze 15
4. Ordinamento dello Stato 16
4.1. Potere legislativo 16
4.2. L'Ombudsperson 16
4.2.1. Controllo e organizzazione delle forze di polizia 18
4.2.2. La polizia di frontiera e le altre forze operanti in frontiera 19
4.3. Potere giudiziario 21
5. Ordinamento giuridico: in particolare, ordinamento costituzionale 21
TRATTATI IN MATERIA DI DIRITTI UMANI 23
DIRITTO DI ASILO: QUADRO GIURIDICO DI RIFERIMENTO 24
1. Introduzione 24
2. Adeguamento dell'ordinamento croato ai principi fondamentali in materia di asilo e immigrazione 24
3. Adeguamento dell'ordinamento croato alla Direttiva rimpatri 25
4. Adeguamento dell'ordinamento croato al Codice frontiere Schengen 28
5. Norme applicabili alle procedure di frontiera 29
5.1. Identificazione e registrazione dei richiedenti protezione internazionale 29
5.2. Diritto a ricevere informazioni 30
6. Gli accordi bilaterali di riammissione informale 30
6.1. L'accordo bilaterale tra Croazia e Slovenia 31
6.2. L'Accordo bilaterale tra Croazia e Bosnia ed Erzegovina 32
LA GESTIONE DELLE FRONTIERE 34
1. Introduzione 34
2. Organizzazione della frontiera 35
3. Rapporti transfrontalieri tra agenti statali 36
4. Le condotte della polizia in frontiera 37
4.1. Respingimenti collettivi 38

4.2. Diniego di prendere in carico la richiesta di protezione internazionale 38
4.3. Diniego di accesso alle informazioni 41
4.4. Violenze fisiche e psicologiche 43
4.4.1. Violenze fisiche 43
4.4.2. In particolare, stupri e violenza sessuale 47
4.4.3. Violenze psicologiche 47
4.4.4. Furti 48
4.4.5. Distruzione di beni personali, tra cui documenti e telefoni cellulari 49
5. Risposta dello Stato 50
5.1. Dichiarazioni delle autorità statali 50
5.2. Prevenzione 51
5.3. Repressione 54
IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA 57
1. Quadro giuridico di riferimento 57
1.1. Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale 57
1.2. Detenzione dei richiedenti protezione internazionale e degli stranieri in condizione di soggiorno irregolare 57
2. Mappatura dei centri di accoglienza e detenzione 59
3. Le condizioni nei centri di accoglienza e detenzione 60
3.1. Centri di accoglienza 60
3.2. Centri di detenzione 61
3.3. Stazioni della polizia di frontiera 62
4. Accesso ai servizi sanitari e alloggiativi 63
4.1. Accesso ai servizi sanitari 63
4.2. Accesso alle cure nei centri di accoglienza e detenzione 64
4.3. Servizi alloggiativi 64
ACCESSO ALLA GIUSTIZIA 65
1. Garanzie procedurali 65
2. Gratuito patrocinio 66
TRATTA DI ESSERI UMANI 68
1. Introduzione 68
2. Tratta a scopo di sfruttamento sessuale 70
3. Tratta a scopo di sfruttamento lavorativo 70
4. Risposta dello Stato 71
4.1. Quadro normativo 71

4.2. Quadro istituzionale 72
4.3. Identificazione delle vittime 72
4.4. Assistenza alle vittime 73
4.5. Repressione 75
4.6. Prevenzione 76
CORRUZIONE 77
I MEDIA E LE ONG 79
1. L'accesso alle informazioni 79
2. I media 79
3. Le ONG 81
GRUPPI MIGRANTI VULNERABILI 84
1. Donne 84
1.1. Dati 84
1.2. Riammissioni/stupri e violenze sessuali 85
1.3. Condizioni di accoglienza 86
2. Minori e minori non accompagnati 88
2.1. Dati 88
2.2. Riammissioni 89
2.3. Procedure per la determinazione dell'età 92
2.4. Diritto all'educazione 92
2.5. Accoglienza 93
2.6. Detenzione 94
3. Migranti di fede musulmana 96
4. Persone LGBTQI+ 97

Executive summary in italiano

Il presente rapporto analizza l'attuale situazione dei migranti lungo il segmento croato della c.d. "rotta balcanica", con l'obiettivo di fornire informazioni rilevanti ai fini della determinazione del loro status di protezione in Italia.

Il rapporto è strutturato in due parti. Da una parte, esso offre una panoramica generale sul contesto politico, economico e sociale croato; inoltre, descrive in termini generali l'ordinamento giuridico e istituzionale in Croazia, incluso l'ordinamento delle forze di polizia. Dall'altra, il rapporto analizza nove questioni specifiche attinenti al trattamento dei migranti, come segue.

Primo, il rapporto descrive le norme rilevanti dell'ordinamento giuridico croato, in particolare quelle che regolano l'accesso al territorio. Inoltre, esso descrive le disposizioni degli accordi bilaterali sulla riammissione informale conclusi dalla Croazia con due Stati confinanti, ossia la Slovenia e la Bosnia.

Secondo, il rapporto guarda all'attuazione delle norme citate, volgendo in particolare l'attenzione sulla situazione lungo i confini croato-sloveni e croato-bosniaci. In particolare, il rapporto offre informazioni circa una serie di violazioni dei diritti umani attribuibili alla Croazia, ivi incluse violazioni di: divieto di espulsioni collettive; obblighi negativi e positivi derivanti dal principio del non-refoulement; divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti, inclusa la violenza sessuale; diritto alla vita privata e familiare. Il rapporto nota le azioni adottate dalle autorità croate in esecuzione degli obblighi di prevenzione e repressione in relazione alle menzionate violazioni.

Terzo, il rapporto analizza il sistema croato di accoglienza dei migranti, soffermandosi in particolare: sulle norme rilevanti; le condizioni nei centri di accoglienza e detenzione, ivi incluse le strutture presenti in frontiera – in relazione alle quali si evidenziano standard inferiori rispetto a quelli previsti a livello CoE.

Quarto, il rapporto offre informazioni sull'accesso alle procedure di asilo per i migranti e nota in particolare come i diritti di difesa siano compressi.

Quinto, il rapporto nota come la Croazia sia sempre più un paese di origine, transito e destinazione delle vittime di tratta e descrive le azioni intraprese a livello legislativo e istituzionale per combattere il fenomeno della tratta a scopo di sfruttamento sessuale e lavorativo, soffermandosi in particolare sulle azioni adottate in esecuzione dei rilevanti obblighi di prevenzione e repressione, inclusi i doveri di identificazione e assistenza alle vittime. Si rileva come queste azioni sono generalmente ritenute non sufficienti alla luce degli standard internazionali minimi di protezione.

Sesto, il rapporto offre dati e descrive le azioni intraprese per combattere la corruzione nel settore pubblico, in particolare tra le autorità di frontiera e la magistratura.

Settimo, il rapporto si occupa del tema dell'accesso alle informazioni pubbliche e della libertà dei media. Quanto a quest'ultimo tema in particolare, il rapporto descrive gli atti di intimidazione, le minacce e le azioni legali rivolte nei confronti dei giornalisti, anche da parte dei rappresentanti politici.

Ottavo, il rapporto analizza la situazione delle ONG, in particolare di quelle che si occupano di diritti umani e di tutela delle persone migranti, e rileva gli ostacoli che tali organizzazioni incontrano nell'accesso ai beneficiari della loro protezione.

Nono e da ultimo, il rapporto si concentra sulla situazione dei migranti vulnerabili, in particolare le donne, i minori (inclusi i minori non accompagnati), i migranti di fede musulmana e le persone LGBTQI+. Si rilevano in particolare una serie di violazioni attribuibili alle autorità croate, incluse: violenza sessuale; violazioni del principio di non-refoulement con particolare riguardo ai minori in connessione alle procedure per la determinazione della minore età; discriminazioni religiose, sessuali, sulla base del genere e intersezionali.

Executive summary in English

The present report analyses the current situation in Croatia in relation to the so-called "Balkan route", with the aim to provide relevant information to be used in procedures for the assessment of refugee status or other forms of international protection in Italy or procedures under EU law.

The report proceeds in two steps. First, it provides general information concerning the political, economic, and social context in Croatia; furthermore, it describes the legal and institutional orders of Croatia, including with reference to the organization of police forces. Second, it focuses on several specific issues relevant when it comes to the treatment of migrants in the country, as follows.

First, the report describes the relevant legal framework in Croatia. On the one hand, the report offers an overview of Croatian laws and regulations domesticating obligations stemming from the international and EU legal orders, with a focus on border procedures. On the other hand, the report describes in the depth the bilateral international agreements establishing informal readmission procedures concluded by Croatia with neighboring countries along the "Balkan route" (i.e. Slovenia and Bosnia and Herzegovina).

Second, the report turns to the implementation of previously described laws at the borders between Croatia-Slovenia and Croatia-Bosnia and Herzegovina. In particular, the report offers information on several human rights violations attributable to Croatian authorities, including but not limited to violations of: the prohibition of collective expulsions; negative and positive obligations stemming from the principle of non-refoulement; prohibition of torture, inhuman and degrading treatment, including sexual violence; right to respect for private and family life. The report highlights Croatian authorities' discharge of duties to prevent and repress mentioned violations.

Third, the report analyses the Croatian reception system and notably focuses on: the relevant legal framework; conditions in reception and detention facilities, including at the border – where it appears that facilities do not meet CoE standards.

Fourth, the report delves into migrants' access to asylum procedures. It notes that the right to defence is currently under pressure.

Fifth, the report describes Croatia increasingly being a country of origin, transit, and destination of trafficked human beings. Upon an overview of relevant data, the report describes actions undertaken by Croatia to combat the phenomenon at the legislative and institutional levels, with a focus on actions taken vis-à-vis the duties to identify and assist victims and prevent and punish. Such actions are generally described as not fully in compliance with minimum international standards.

Sixth, the report provides data on corruption among Croatian public authorities, including border authorities and the judiciary.

Seventh, the report looks at the issue of access to public information and liberty of the media. In this latter respect specifically, the report provides information on acts of intimidation and threats against journalists, including by politicians, and on legal actions launched against journalists as of current.

Eighth, the report analyses the situation of human rights NGOs, in particular of those working on migration issues, and takes note of the current obstacles they face to access to beneficiaries.

Ninth and lastly, the report focuses on the situation of vulnerable migrants, i.e. women, children (including unaccompanied children), Muslim and LGBTQI+ migrants. It highlights several human rights violations attributable to Croatian authorities, including but not limited to: sexual violence; violation of the principle of non-refoulement vis-à-vis children, notably as for the lack of a procedure for age determination; religious, sexual, gender and intersectional discrimination.

Glossario

Acronimo utilizzato nel rapporto	**Inglese**	**Italiano**
AIDA	Asylum Information Database	
BVMN	Border Violence Monitoring Network	
CoECHR	Council of Europe Commissioner for Human Rights	Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa
CEDU	European Convention of Human Rights	Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti umani
CMS	Centre for Peace Studies	Centro per gli studi sulla pace
CoE	Council of Europe	Consiglio d'Europa
Corte EDU	European Court of Human Rights	Corte Europea dei diritti dell'uomo
DRC	Danish Refugee Council	
EASO	European Asylum Support Office	Ufficio Europeo per il sostegno all'asilo
ECRE	European Council on Refugees and Exiles	Consiglio Europeo per i rifugiati e gli esuli
FRA	Fundamental Rights Agency	Agenzia Europea dei diritti fondamentali
GDP	Global Detention Project	
GRECO	Group of States against Corruption	Gruppo di Stati contro la corruzione
GRETA	Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings	Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani
HPC	Croatian Law Centre	
HRW	Human Rights Watch	
ICTY	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia	Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia
ITPA	Act on International and Temporary Protection	Legge sulla protezione internazionale e temporanea
NNK	No Name Kitchen	
NU	United Nations	Nazioni Unite
UE	European Union	Unione Europea

UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati
UNHRC	United Nations Human Rights Council	Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite
UNOHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani
USDOS	U.S. Department of State	Dipartimento di Stato degli Stati Uniti d'America

Introduzione

Il presente rapporto COI è stato redatto dalla *International Protection of Human Rights Legal Clinic* del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre. Gli studenti e le studentesse responsabili per la redazione del rapporto, sotto la direzione della Prof.ssa Alice Riccardi e il supporto della dott.ssa Laura Di Gianfrancesco, sono Corinna Canale, Chiara Falcolini, Antonio Liberati, Adriana Piccolo e Maria Vornic. Le attività di raccolta delle informazioni e compilazione del rapporto si sono svolte tra il 13 aprile 2021 e il 27 luglio 2021.

Sotto un profilo metodologico, la raccolta delle informazioni e la predisposizione del rapporto hanno avuto luogo in base ai seguenti criteri.

Primo, la ricerca si è svolta (i) sulla scorta di un indice prestabilito, nel quale sono state identificate le domande generali di ricerca e le sub-domande di ricerca. Laddove (ii) informazioni circa un certo tema non siano state trovate, ciò è specificato nel testo.

Secondo, per quanto attiene la selezione delle fonti: (iii) si sono utilizzate solo fonti pubbliche. Pertanto, si sono escluse fonti anonime o di dubbia natura. Inoltre: (iv) si sono preferite fonti connotate da nota reputazione, rinomate per essere neutrali, affidabili, indipendenti, oggettive e serie nel metodo di raccolta delle informazioni; (v) si è cercato, per quanto possibile, di differenziare le fonti utilizzate, servendosi di informazioni fornite da: organizzazioni internazionali, organizzazioni inter-governative, fonti governative, organizzazioni non-governative, media e dottrina, scelte in modo non gerarchico.

Terzo, le informazioni utilizzate: (vi) per quanto possibile, sono le più recenti trovate sul dato tema; (vii) sono sempre tracciabili, attraverso il riferimento nelle note a piè pagina e gli hyperlink ivi inclusi; (viii) si è accordata preferenza per informazioni di tipo fattuale; (ix) sono sempre corroborate, salvo fatti notori.

Quarto, le informazioni sono presentate: (x) secondo un criterio tematico; (xi) in modo oggettivo e, per quanto possibile, evitando di utilizzare un linguaggio tecnico-giuridico, salvo non sia la stessa fonte a farlo; (xii) in modo conforme all'originale, come può verificarsi utilizzando l'hyperlink fornito o, nel caso di fonti legislative, consultando l'Annesso al rapporto; (xiii) sintetizzando l'informazione originale. Ciò è dovuto al fatto che la quasi totalità delle informazioni sono in lingua straniera. Gli originali possono consultarsi utilizzando l'hyperlink fornito in nota e/o, nel caso di fonti legislative, consultando l'Annesso al rapporto.

Quinto, (xiv) i termini tecnici e gli acronimi utilizzati sono spiegati nel Glossario; (xv) ulteriori letture sono suggerite direttamente nelle note a piè pagina se immediatamente rilevanti; (xvi) laddove utile, il testo è corredato di mappe e grafici.

Da ultimo, il presente rapporto è stato sottoposto a *peer review*, condotta dalla Clinica legale Coesione e diritto dell'Università di Catania, dal 27 luglio 2021 sino al 13 settembre 2021. Le studentesse e gli studenti responsabili per la *peer review*, condotta sotto la direzione del Prof. Rosario Sapienza e della Prof.ssa Adriana Di Stefano e il supporto della dott.ssa Elisabetta Mottese de del dott. Giuseppe Corsaro, sono Alessandra Alosi, Paolo Inturri e Ruggero Leotta.

INFORMAZIONI GENERALI

1. Contesto storico-politico

Il territorio di cui si compone l'attuale Croazia comprende quattro regioni storico-culturali, tutt'ora rappresentate nello stemma nazionale: *Croatia proper* e Slavonia nell'entroterra, Istria e Dalmazia sul litorale adriatico.[1] All'inizio del XX secolo tale territorio costituiva parte integrante dell'Impero austro-ungarico: le regioni orientali in quanto pertinenza della corona ungherese da quasi un millennio, quelle litoranee in virtù delle conquiste austriache dei secoli precedenti ai danni di Venezia e dell'Impero ottomano.[2]

Al termine della Grande Guerra, in seguito alla dissoluzione della monarchia asburgica e alla Conferenza di pace di Parigi (1919), le terre croate confluirono nel neocostituito Regno dei Serbi, Croati e Sloveni (dal 1929 Regno di Jugoslavia),[3] in ossequio al principio di autodeterminazione dei popoli promosso dal movimento nazionalista panslavo, con l'eccezione dell'Istria e di alcune città dalmate, che furono annesse dall'Italia.[4]

Durante il Secondo conflitto mondiale, successivamente all'invasione da parte dell'Asse, venne istituito in Croazia e Bosnia lo Stato Indipendente di Croazia, protettorato di Italia e Germania governato da Ante Pavelic, leader del partito fascista croato: gli Ustascia.[5] Sotto il governo di Pavelic fu attuata una politica di pulizia etnica ai danni della minoranza Rom e delle comunità serbe.[6] Nelle fasi finali del conflitto tale territorio venne liberato dai partigiani comunisti di Josif Broz Tito e nel 1945 venne costituita la Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia, composta dalle repubbliche socialiste di Serbia, Croazia, Slovenia, Bosnia ed Erzegovina, Macedonia e Montenegro. Nei territori italiani occupati le violenze ai danni della popolazione dalmata provocarono l'abbandono in massa della regione da parte della maggioranza degli italofoni.[7]

Nel dopoguerra le tendenze centraliste causarono fin da subito tensioni fra il governo federale e la Repubblica Socialista di Croazia, che portarono al riaccendersi del sentimento separatista croato, sfociato in una serie di proteste represse con la violenza da Tito fra gli anni '60 e '70, come la Primavera croata nel '71.[8] Alla morte del dittatore nel 1980, il controllo del governo centrale sulla Croazia andò scemando[9] e, nel 1989, complice il mutato panorama politico internazionale, nelle repubbliche federate di Slovenia e Croazia il partito comunista concesse le prime elezioni multipartitiche.[10]

In Croazia trionfò la coalizione di destra guidata da Franjo Tudjman dell'Unione Democratica Croata (HDZ), che promulgò nel dicembre del '90 una nuova Costituzione che degradava i serbi da "nazione costitutiva", status di cui godevano in precedenza, a "minoranza".[11] Con l'installazione del nuovo

[1] Central Intelligence Agency, *The World factbook - Croatia*, 6 luglio 2021.

[2] Encyclopædia Britannica, *Croatia in Austria-Hungary*, ultimo accesso 12 maggio 2021.

[3] Encyclopædia Britannica, *Croatia: From World War I to the establishment of the Kingdom of Serbs Croats and Slovenes*, ultimo accesso 12 maggio 2021.

[4] Ibid.

[5] Encyclopædia Britannica, *Croatia: World War II*, ultimo accesso 12 maggio 2021.

[6] Jozo Tomasevich, *War and Revolution in Yugoslavia 1941-1945: Occupation and Collaboration*, Stanford University Press, 2001, pp. 380-416.

[7] Pamela Ballinger, *History in Exile: Memory and Identity at the Borders of the Balkans*, Princeton University Press, 2003, pp. 50-73.

[8] Encyclopædia Britannica, *Yugoslavia (former federated nation), 1929-2003*, ultimo accesso 12 maggio 2021.

[9] Ibid.

[10] Encyclopædia Britannica, *Croatia, History*, ultimo accesso 12 maggio 2021.

[11] Ibid.

governo prese avvio una politica fortemente antiserba che allarmò il governo federale e le minoranze presenti nella nazione.[12]

Il culmine della tensione venne raggiunto il 25 giugno 1991 con la proclamazione dell'indipendenza nei confronti della Jugoslavia,[13] alla quale il governo di Belgrado reagì con la forza, diversamente da quanto aveva fatto nei confronti della Slovenia,[14] dando avvio all'occupazione militare del territorio croato.[15] La causa principale della diversità della risposta del governo jugoslavo fu la considerevole presenza serba nella nazione,[16] soprattutto nelle regioni confinanti con la Bosnia e la Serbia, che accolse la notizia della proclamazione dell'indipendenza con disordini e sollevazioni armate durante tutta l'estate del '91.[17] Numerosi furono i casi di violenza e pulizia etnica sia per mano serba[18] sia croata,[19] che condussero infine alla secessione da parte dell'autoproclamata Repubblica Serba di Krajina nel dicembre dello stesso anno.[20] La città di Dubrovnik, insieme ad altri centri della Dalmazia meridionale, fu duramente colpita da bombardamenti ad opera dell'Armata Popolare Iugoslava (JNA),[21] ma il culmine della violenza fu raggiunto nella città di Vukovar, nella Slavonia orientale, cinta d'assedio dalle milizie paramilitari della Repubblica di Krajina con il supporto dell'esercito federale.[22] L'assedio durò ottantasette giorni e si concluse, nel novembre del '92, con la quasi totale distruzione della città, sottoposta ad un incessante fuoco di artiglieria da parte dei Serbi.[23] Nonostante il riconoscimento della Croazia da parte della comunità internazionale nel 1992 e l'intervento delle Nazioni Unite in seguito ad innumerevoli "cessate il fuoco" passati inosservati, il conflitto proseguì fino al 1995,[24] anno in cui la Croazia riconquistò le ultime roccaforti serbe nella Slavonia orientale grazie alla stipulazione dell'accordo di Erdut.[25] Il ritorno delle truppe croate nella regione causò un massiccio esodo fra la popolazione serba: decine di migliaia di civili fuggirono oltre il confine.[26] La Croazia riottenne il controllo completo del proprio territorio solo nel 2002 in seguito al ritiro delle truppe delle NU.[27]

Il 25 maggio del 1993, con la risoluzione 827 del Consiglio di Sicurezza delle NU, venne formalmente istituito Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia (in seguito ICTY).[28] Fu il primo tribunale internazionale per crimini di diritto internazionale ad essere istituito dalle NU e il primo in assoluto dal termine del secondo conflitto mondiale.[29] La risoluzione fu adottata in seguito a ciò che emerse dai rapporti forniti alle NU da una Commissione di Esperti istituita l'anno precedente con il fine di

[12] Ibid.
[13] Encyclopædia Britannica, *Yugoslavia (former federated nation), 1929-2003*, ultimo accesso 12 maggio 2021.
[14] Ibid.
[15] Encyclopædia Britannica, *Croatia, History*, ultimo accesso 12 maggio 2021.
[16] Legacy website of the ICTY, *About former Yugoslavia conflicts*, ultimo accesso 14 maggio 2021.
[17] Ibid.
[18] Ibid.
[19] Amnesty International, *Amnesty International Report 2010 - Croatia*, 28 maggio 2010.
[20] Legacy website of the ICTY, *About former Yugoslavia conflicts*, ultimo accesso 14 maggio 2021.
[21] Encyclopædia Britannica, *Croatia, History*, ultimo accesso 12 maggio 2021.
[22] Legacy website of the ICTY, *About former Yugoslavia conflicts*, ultimo accesso 14 maggio 2021.
[23] East Journal, *L'assedio di Vukovar, la Stalingrado croata*, 26 maggio 2012.
[24] Encyclopædia Britannica, *Bosnian War*, ultimo accesso 12 maggio 2021.
[25] Peter Galbraith, *Negotiating Peace in Croatia: a personal account of the road to Erdut*, Cambridge University Press, 2006, pp. 124-135.
[26] Legacy website of the ICTY, *About former Yugoslavia conflicts*, ultimo accesso 14 maggio 2021.
[27] Encyclopædia Britannica, *Croatia, History*, ultimo accesso 12 maggio 2021.
[28] ICTY Legal Library, *Statute 827, 1993*, ultimo accesso 14 maggio 2021.
[29] Legacy website of the ICTY, *The Tribunal establishment*, ultimo accesso 14 maggio 2021.

monitorare le violenze commesse ai danni della popolazione civile durante il conflitto.[30] La Commissione documentò gravi violazioni del diritto internazionale, riportando numerosi casi di massacri di civili, stupri e deportazioni in centri detentivi in seguito a trasferimenti forzati di migliaia di individui, oltre che cronache delle terribili condizioni di vita nelle città assediate o bombardate.[31] La competenza dell'ICTY fu quella di giudicare i responsabili per crimini di guerra, contro l'umanità e per il crimine di genocidio.[32] Dal momento che la giurisdizione dell'ICTY era limitata alla responsabilità delle persone fisiche,[33] il 2 luglio del 1999 la Croazia citò in giudizio la Repubblica Federale di Jugoslavia dinanzi la Corte Internazionale di Giustizia per la violazione della Convenzione contro il genocidio durante l'occupazione del paese dal '92 al '95.[34] Nel 2010, dopo una lunga disputa riguardante la giurisdizione,[35] la Repubblica di Serbia depositò le proprie memorie difensive, accusando la Croazia di aver commesso le medesime violazioni nel 1995, durante l'Operazione Tempesta, e successivamente al recupero del controllo sulla porzione orientale del proprio territorio.[36] La Corte, pur riconoscendo responsabili entrambi gli Stati per l'uccisione e le gravi sofferenze fisiche e psicologiche causate ai membri dei rispettivi gruppi etnici,[37] non ha ravvisato la sussistenza del crimine di genocidio per mancanza del dolo specifico, consistente nell'intento di annientare in tutto o in parte un determinato gruppo etnico.[38]

Dal termine del conflitto, la scena politica della Croazia è stata dominata da due partiti principali: l'HDZ fondata da Franjo Tudjman, che aveva guidato il paese verso l'indipendenza, e il Partito Social-Democratico (SPD).[39] Nel 2004 la Croazia divenne candidata ufficiale per l'ingresso nell'UE, ma a causa di dispute sul confine con la Slovenia, risolte solamente nel 2009 grazie ad un arbitrato internazionale, le negoziazioni si protrassero fino al 2011.[40] Un importante punto di attrito fra l'Unione e la Croazia fu poi rappresentato, nel corso degli anni duemila, dalla reticenza di quest'ultima a collaborare con l'ITCY,[41] causata principalmente dalla considerazione della quale godevano presso l'opinione nazionale alcuni degli imputati, considerati patrioti ed eroi di guerra.[42] Un cambiamento nell'atteggiamento del governo croato si ebbe con la presidenza di Jadranka Kosor,[43] che rese disponibile la documentazione necessaria per la prosecuzione dei processi a carico dei generali Ante Gotovina, Ivan Čermak e Mladen Markač,[44] ritenuti responsabili dei crimini di diritto internazionale commessi dalle milizie croate durante l'Operazione Tempesta.[45] Ulteriori condizioni poste da Bruxelles alla Croazia furono un maggiore impegno nella lotta alla corruzione

[30] Ibid.
[31] Ibid.
[32] Ibid.
[33] Legacy website of the ICTY, *Mandate and Crimes under ICTY Jurisdiction*, ultimo accesso 14 maggio 2021.
[34] International Court of Justice, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)*, ultimo accesso 14 maggio 2021.
[35] Ibid.
[36] Ibid.
[37] Ibid.
[38] Ibid.
[39] Encyclopædia Britannica, *Croatia, History*, ultimo accesso 12 maggio 2021.
[40] Ibid.
[41] Parlamento Europeo, *European Parliament recommendation to the Council on the application by Croatia for accession to the European Union*, 27 marzo 2004.
[42] Encyclopædia Britannica, *Croatia, History*, ultimo accesso 12 maggio 2021.
[43] Balkan Transnational Justice, *Croatia to Enhance Cooperation with ICTY*, 11 febbraio 2010.
[44] Ibid.
[45] HRW, *Letter to EU Foreign Ministers regarding Croatia's Cooperation with ICTY*, 20 febbraio 2009.

della politica[46] e l'introduzione di garanzie per la minoranza serba.[47] Il trattato che sanciva ufficialmente l'ingresso della Croazia nell'UE venne firmato infine nel 2013,[48] in seguito ad referendum popolare tenutosi l'anno precedente, che registrò il più basso tasso di affluenza fra tutti i referendum sull'ingresso nell'Unione.[49] Dal 1° aprile 2009, inoltre, il paese è ufficialmente membro della NATO.[50]

Dalle elezioni del settembre 2016, tenute in seguito alla sfiducia del precedente esecutivo a causa di uno scandalo per corruzione,[51] il paese è guidato dal primo ministro Andrej Plenković, leader della coalizione dell'Unione Democratica Croata. Da qualche anno uno dei temi centrali della politica interna è costituito dalla gestione del fenomeno migratorio:[52] a metà del 2020 in Croazia si registravano oltre 500 mila migranti.[53]

2. Situazione economica

Secondo i dati forniti dalla Banca Mondiale, il PIL della Croazia ammonta attualmente a 56,8 miliardi di dollari statunitensi,[54] con un PIL pro capite che si attesta sui 14.000 dollari l'anno.[55] La nazione è al quarantatreesimo posto nel mondo per indice di sviluppo umano,[56] con un'aspettativa media di vita alla nascita di circa settantotto anni.[57] Le condizioni di vita della popolazione sono nettamente superiori sul litorale adriatico rispetto all'entroterra orientale, zona rurale che porta ancora i segni del conflitto, con circa il 20% della popolazione che vive sotto la soglia di povertà, contro il 12% della costa.[58]

Al momento dell'ingresso nell'Unione Europea la Croazia stava attraversando ormai da circa sei anni un periodo di grave recessione economica fortemente condizionato dalla crisi globale del 2008.[59] L'utilizzo dei fondi europei e l'ingresso nel mercato unico hanno permesso, a partire dal 2015, l'avvio di un percorso di crescita costante,[60] soprattutto grazie all'indotto generato dal settore turistico, principale risorsa del paese.[61]

La quasi totale dipendenza dell'economia croata dal turismo ha reso la nazione estremamente vulnerabile alla pandemia di COVID-19, generando una contrazione del PIL superiore all'8%, una delle peggiori di tutta l'Unione.[62]

---

[46] Encyclopædia Britannica, *Croatia, History*, ultimo accesso 12 maggio 2021.
[47] Parlamento Europeo, *European Parliament recommendation to the Council on the application by Croatia for accession to the European Union*, 27 marzo 2004.
[48] EUR-Lex, *Official Journal of the European Union, L 112*, 24 aprile 2012.
[49] Encyclopædia Britannica, *Croatia, History*, ultimo accesso 12 maggio 20 21.
[50] NATO, *Protocol to the North Atlantic Treaty on the Accession of the Republic of Croatia*, ultimo aggiornamento 15 febbraio 2010.
[51] Encyclopædia Britannica, *Croatia, History*, ultimo accesso 12 maggio 2021.
[52] Ibid.
[53] United Nations Department of Economic and Social Affairs, *Migration data portal*, 2020.
[54] World Bank, *Croatia overview*, 7 aprile 2021.
[55] Ibid.
[56] UN Development Programme, *Human Development Reports*, 2020.
[57] Ibid.
[58] World Bank, *Croatian Bureau of Statistics and World Bank Develop Poverty Maps to Help Reduce Poverty in Croatia*, 17 ottobre 2016.
[59] World Bank, *Croatia overview*, 7 aprile 2021.
[60] Ibid.
[61] Ibid.
[62] Ibid.

3. Popolazione e minoranze

Secondo le più recenti stime, la popolazione della Croazia ammonta a 4.105.000 abitanti.[63] Il paese è uno dei meno densamente popolati in Europa. Quasi un quinto della popolazione risiede nella capitale, Zagabria.[64] La maggioranza della popolazione (89,6%)[65] è etnicamente croata: culturalmente legata all'Europa occidentale, professa tradizionalmente il cattolicesimo romano.[66] Appartenenti alla famiglia linguistica e culturale degli slavi meridionali, i croati sono strettamente correlati con i serbi, la minoranza più consistente della nazione, e i bosgnacchi (0,7%), dai quali si differenziano per motivi principalmente religiosi, essendo tradizionalmente ortodossi i primi e musulmani i secondi.[67] Negli ultimi venti anni, in seguito alla dissoluzione della Jugoslavia e alle politiche antiserbe portate avanti dal governo croato, la percentuale di serbi in Croazia è più che dimezzata, passando dal 12,2% della popolazione nel 1991 al 4,5% nel 2001.[68]

Concentrate rispettivamente l'una in Slavonia e l'altra sul litorale adriatico, la minoranza ungherese (0,5%) e quella italiana (0,7%) hanno subìto un drastico calo numerico a causa degli eventi storici della regione nella prima metà del XX secolo[69] e condividono tradizionalmente con i Croati la fede cattolica.[70]

Sono presenti poi in misura minore nel paese comunità albanesi, slovene, ceche e rom (circa 10.000).[71]

La situazione degli individui appartenenti a una minoranza in Croazia è notevolmente differente a seconda del gruppo etnico di riferimento. La minoranza più consistente, quella serba, è, insieme alla minoranza rom, soggetta a discriminazione in misura superiore rispetto a tutte le altre.[72] Si ritiene che il numero di serbi e rom presenti in Croazia sia notevolmente sottostimato: al momento del censimento del 2001, molti di essi avrebbero infatti preferito non dichiarare la propria etnia per timore di subire discriminazioni.[73] Durante le guerre jugoslave più di 350.000 serbi sono stati costretti ad abbandonare la Croazia.[74] La maggioranza di questi non vi ha più fatto ritorno.[75] Molti, fra coloro che erano rientrati in Croazia dopo la guerra, hanno lasciato nuovamente il paese.[76] La reintegrazione

[63] UN Statistics Division, *UN data*, 5 novembre 2020.
[64] Central Intelligence Agency, *The World factbook - Croatia*, 6 luglio 2021.
[65] Minority Rights Group International, *World Directory of Minorities and Indigenous Peoples, Croatia*, ultimo accesso 12 maggio 2021.
[66] Encyclopædia Britannica, *Croatia, People*, ultimo accesso 12 maggio 2021.
[67] Minority Rights Group International, *World Directory of Minorities and Indigenous Peoples, Croatia*, ultimo accesso 12 maggio 2021.
[68] Ibid.
[69] Ibid.
[70] Ibid.
[71] Ibid.
[72] Ibid.; Immigration and Refugee Board of Canada, *Croatia: Treatment of minority groups, including Roma, Serbs, Bosnians, and Romanians*, 15 luglio 2015, par. 2.2.
[73] Minority Rights Group International, *World Directory of Minorities and Indigenous Peoples, Croatia - Serbs*, ultimo accesso 12 maggio 2021; Minority Rights Group International, *World Directory of Minorities and Indigenous Peoples, Croatia – Roma*, ultimo accesso 12 maggio 2021.
[74] Minority Rights Group International, *Minorities in Croatia*, 2003, pp. 9-12, par. "Republic of Croatia: the first decade 1990–99".
[75] Minority Rights Group International, *World Directory of Minorities and Indigenous People – Serbs*, ultimo accesso 12 maggio 2021.
[76] Ibid.

dei serbi ritornati in Croazia rimane infatti problematica.[77] In particolare, gli appartenenti alla minoranza serba sperimentano difficoltà nell'accesso alla giustizia, specialmente nelle controversie riguardanti la proprietà.[78] Inoltre, sono riportate discriminazioni sul lavoro,[79] nell'assunzione nei pubblici uffici e da parte dell'amministrazione statale,[80] alle quali si aggiunge spesso il mancato riconoscimento della lingua anche a livello locale.[81]

La minoranza rom risulta essere afflitta da un alto tasso di povertà.[82] Sono stati segnalati casi di incitamento alla violenza[83] e di discriminazione all'accesso all'assistenza sanitaria.[84]

I bosgnacchi presenti in Croazia sono, nella maggioranza dei casi, giunti nel paese come rifugiati.[85] La quasi totalità degli episodi di discriminazione subiti dagli appartenenti a tale gruppo è su base religiosa.[86] Negli anni '90, in particolare, si sono verificati numerosi casi di minacce e violenze ai danni del clero musulmano.[87] Ad oggi viene denunciata una generica attitudine negativa nei confronti dei bosgnacchi da parte dei croati.[88]

4. Ordinamento dello Stato

L'ordinamento si basa sulla divisione tra i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario.

4.1. Potere legislativo

Il potere legislativo è esercitato dal Parlamento (*Hrvatski Sabor*). Esso è composto da non meno di 100 e non più di 160 membri eletti a suffragio universale diretto per un termine di quattro anni.[89] Tra il Parlamento e il Governo intercorre un rapporto fiduciario.

4.2. L'Ombudsperson

L'Ombudsperson della Repubblica di Croazia è un organo individuale, indipendente e autonomo, eletto dal Parlamento per un periodo di otto anni. Esso racchiude in sé plurime funzioni: è il commissario del Parlamento per la promozione e protezione dei diritti umani e libertà fondamentali; incarna il Meccanismo nazionale di prevenzione (NPM) contro la tortura e altri trattamenti e punizioni inumane e degradanti creato in ossequio all'art. 3 del Protocollo opzionale alla Convenzione contro

[77] Immigration and Refugee Board of Canada, *Croatia: Treatment of minority groups, including Roma, Serbs, Bosnians, and Romanians*, 15 luglio 2015, par. 3.2.
[78] Minority Rights Group International, *World Directory of Minorities and Indigenous People – Serbs*, ultimo accesso 12 maggio 2021, par. "Current Issues".
[79] Immigration and Refugee Board of Canada, *Croatia: Treatment of minority groups, including Roma, Serbs, Bosnians, and Romanians*, 15 luglio 2015, par. 3.2.
[80] Ibid. par. 1.2.
[81] Minority Rights Group International, *World Directory of Minorities and Indigenous People – Serbs*, ultimo accesso 12 maggio 2021, par. "Current Issues".
[82] Minority Rights Group International, *World Directory of Minorities and Indigenous Peoples, Croatia – Roma*, ultimo accesso 12 maggio 2021.
[83] Immigration and Refugee Board of Canada, *Croatia: Treatment of minority groups, including Roma, Serbs, Bosnians, and Romanians*, 15 luglio 2015, par. 2.1.
[84] Minority Rights Group International, *World Directory of Minorities and Indigenous Peoples, Croatia – Roma*, ultimo accesso 12 maggio 2021, par. "Current Issues".
[85] Minority Rights Group International, *Minorities in Croatia*, 2003, pp. 9-12, par. "Republic of Croatia: the first decade 1990–99".
[86] Immigration and Refugee Board of Canada, *Croatia: Treatment of minority groups, including Roma, Serbs, Bosnians, and Romanians*, 15 luglio 2015.
[87] Minority Rights Group International, *Minorities in Croatia*, 2003, pp. 28-31, par. "Tolerance".
[88] Immigration and Refugee Board of Canada, *Croatia: Treatment of minority groups, including Roma, Serbs, Bosnians, and Romanians*, 15 luglio 2015.
[89] Parlamento della Repubblica di Croazia, *The Constitution of the Republic of Croatia (consolidated text)*, artt. 70-72.

la tortura;[90] e assume un ruolo di monitoraggio delle norme interne in materia di *whistleblowing* e di anti-discriminazione.[91]

In conseguenza di queste multiple funzioni, l'Ombudsperson ha ampie competenze. In particolare: riceve petizioni da parte dei cittadini qualora ritengano che un loro diritto sia stato violato o quando ritengano di essere stati vittima di discriminazioni; raccoglie e analizza dati in merito alle discriminazioni subite dagli individui, invia raccomandazioni al Parlamento e suggerisce al Governo soluzioni adeguate affinché tali discriminazioni cessino; indaga sulle petizioni ricevute e successivamente le trasmette all'organo competente; visita i luoghi di detenzione come Meccanismo nazionale di prevenzione (NPM),[92] stila rapporti su tali visite e invia raccomandazioni ai Ministri dell'Interno e della Giustizia.[93] Come emerge dal rapporto annuale per il 2020, l'Ombudswoman ha operato su un totale di 4894 casi, di cui il 79% attivati sulla base delle petizioni presentate dai cittadini oppure *motu proprio*, il 17% riguardanti iniziative generali quali istruzione, cooperazione e la protezione dei diritti umani e il 4% relativi agli affari d'ufficio.[94] Sui 3885 casi attivati sulla base di petizioni dei cittadini o *motu proprio*, 2842 sono stati conclusi, mentre i restanti 1043 proseguiranno nel 2021 in ragione della loro particolare complessità.[95]

In merito alla situazione dei migranti, a partire dal 2018 l'attuale Ombudswoman ha affermato di non poter esercitare efficacemente le proprie funzioni ispettive nei luoghi di detenzione, a causa degli ostacoli posti dalle autorità competenti, in particolare da parte del Ministero dell'Interno a fronte alle richieste di accesso alle informazioni riguardanti le azioni intraprese nei confronti dei migranti irregolari presentate dall'Ombudswoman.[96] L'Ombudswoman ha riportato, ad esempio, che un diniego di accesso ai dati si è verificato nel settembre del 2018, durante una visita alla stazione di polizia di Donji Lapac, nella regione della Licko-Senjska. La vice-capo della stazione di polizia ha affermato in tale occasione di essere autorizzata a fornire esclusivamente la seguente dichiarazione: "Migrant crisis is ongoing and we are proceeding in accordance with the FA and State Border Protection Act" ("*La crisi migratoria è in corso e stiamo procedendo in conformità con il Foreigners Act [n.d.r. Aliens Act] e il State Border Protection Act*").[97] In altre occasioni i collaboratori dell'ufficio dell'Ombudsperson sono stati costretti ad attendere a lungo l'arrivo di personale autorizzato a fornire dati, annullando così l'effetto sorpresa della visita.[98] Nel giugno del 2019, durante una visita presso la stazione di polizia di frontiera di Tovarnik, l'Ombudswoman si è vista negare totalmente l'accesso ai dati sul trattamento dei migranti irregolari. La stessa Ombudswoman ha dichiarato che il diniego ha reso necessario interrompere la visita, impedendo quindi del tutto lo svolgimento della funzione di Meccanismo nazionale di prevenzione (NPM).[99]

A seguito delle restrizioni imposte dalla pandemia da COVID-19, l'Ombudswoman ha sospeso le visite ai luoghi di detenzione, monitorando la situazione esclusivamente a distanza.[100] Secondo quanto

[90] UNOHCHR, *Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, 22 giugno 2006.
[91] Ombudsperson of the Republic of Croatia, *About us*, ultimo accesso 5 giugno 2021.
[92] European Network of National Human Rights Institutions, *Ombudswoman of the Republic of Croatia*, ultimo accesso 5 giugno 2021.
[93] Ombudsperson of the Republic of Croatia, *Ombudswoman's advisors visited persons deprived of liberty in Istria*, 22 gennaio 2014.
[94] Ombudsperson of the Republic of Croatia, *Annual Report of the Ombudswoman of Croatia for 2020*, 2020, p. 4.
[95] Ibid., p. 5.
[96] Ombudsperson of the Republic of Croatia, *Annual Report of the Ombudswoman of Croatia for 2018*, 2018, p. 7; Amnesty International, *Croatia: Existing Laws are Failing Victims of Domestic Violence*, 2-13 novembre 2020, p. 13.
[97] Ombudsperson of the Republic of Croatia, *Annual Report of the Ombudswoman of Croatia for 2018*, 2018, p. 298.
[98] Ibid.
[99] Ombudsperson of the Republic of Croatia, *NPM access to data on irregular migrants' treatment*, 25 luglio 2019.
[100] European Network of National Human Rights Institutions, *Ombudswoman of the Republic of Croatia*, 26 June 2020, p. 9.

emerge dal rapporto annuale dell'Ombudswoman per il 2020, le visite sono state riattivate nel corso del 2020. Anche rispetto alle visite effettuate nel 2020, l'Ombudswoman ha continuato a lamentare un sistematico diniego di fornire i dati relativi ai migranti irregolari.[101]

4.2.1. Controllo e organizzazione delle forze di polizia

Le funzioni, i poteri e l'organizzazione delle forze di polizia croate sono regolate dalla legge sulla polizia dell'11 marzo 2011,[102] da ultimo novellata con la legge NN 66/19 del 5 luglio 2019,[103] nonché dalla *Law on Police Affairs and Authorities* del 30 giugno 2009, come novellata nel 2014.[104] L'art. 2 della legge sulla polizia definisce la polizia come un servizio pubblico del Ministero dell'Interno, abilitato a esercitare le funzioni assegnategli dalla legge e dai regolamenti. Il Ministero dell'Interno è tenuto a presentare al Parlamento croato rapporti annuali sull'operato della polizia, nonché a presentare, previa richiesta, rapporti su questioni specifiche al *Committee for Internal Policy and National Security* istituito presso il Parlamento.[105]

Presso il Ministero dell'Interno è istituita la Direzione Generale di Polizia, un organo amministrativo con il compito di vigilare sull'operato della polizia, organizzata su tre livelli: stazioni di polizia, amministrazioni di polizia e la Direzione Generale di Polizia. Questa è composta dalle seguenti unità organizzative: Direzione di Polizia; Direzione di Polizia Criminale con Ufficio Nazionale di Polizia per la Repressione della Corruzione e della Criminalità Organizzata; Direzione della Polizia di Frontiera, Centro Operativo e Comunicazioni di Polizia, Comando Speciale di Polizia; la Direzione per la sicurezza speciale; il Centro di scienze forensi "Ivan Vučetić" e l'Accademia di polizia. Sul territorio croato sono presenti venti amministrazioni di polizia, divise in quattro categorie a seconda della vastità della regione, della popolosità e del tasso di criminalità.[106]

La *Law on Police Affairs and Authorities* detta disposizioni relative alla condotta degli agenti. In particolare, la legge stabilisce che gli agenti di polizia possono esercitare i propri poteri sia ex officio sia dietro ordine di un superiore o dell'autorità competente; se l'ordine ricevuto costituisce reato, l'agente deve rifiutarne l'esecuzione e informare le autorità competenti (art. 4). L'uso delle armi e di altri mezzi di coercizione è ammesso nei soli casi previsti dalla legge (art. 21). L'uso dei poteri di polizia deve in ogni caso svolgersi nel rispetto della dignità, della reputazione, dell'onore e dei diritti e delle libertà fondamentali degli individui, in conformità con la Costituzione e le altre leggi; gli agenti di polizia sono inoltre tenuti a trattare con speciale considerazione i bambini, gli anziani e gli infermi, le persone con disabilità e le vittime di reati e contravvenzioni (art. 14). Nello svolgimento delle loro funzioni, gli agenti di polizia devono indossare l'uniforme, ad eccezione delle ipotesi in cui siano dispensati da ciò dalla legge o da regolamenti (art. 15). La legge dispone inoltre l'obbligo per gli agenti di polizia in borghese di identificarsi, mostrando il proprio tesserino identificativo, prima di esercitare le proprie funzioni; per gli agenti di polizia che indossano un'uniforme, invece, l'obbligo di identificarsi tramite tesserino identificativo sussiste solo se richiesto della persona nei cui confronti le funzioni di polizia sono esercitate (art. 17). In casi eccezionali, quando le suddette modalità di identificazione potrebbero compromettere gli obiettivi dell'operazione, tale obbligo non sussiste (art.

[101] Ombudsperon of the Republic of Croatia, *Annual Report of the Ombudswoman of Croatia for 2020*, 2020, p. 187.
[102] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakon o policiji*, 11 marzo 2011.
[103] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakona o Izmjenama i Dopunama Zakona o Policiji*, 5 luglio 2019.
[104] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakona o Policijskim Poslovima i Ovlastima*, 30 giugno 2009; Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakona o Izmjenama i Dopunama Zakona o Policijskim Poslovima i Ovlastima*, 18 luglio 2014.
[105] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakon o policiji*, 11 marzo 2011, art. 4, come modificato da: Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakona o Izmjenama i Dopunama Zakona o Policiji*, 5 luglio 2019, art. 1.
[106] Immigration and Refugee Board of Canada, *Croatia: Police structure, including hierarchy and jurisdiction; police effectiveness, particularly regarding treatment of ethnic minorities*, 27 giugno 2014.

17(3)). Le disposizioni di cui all'art. 17 non si applicano comunque agli agenti che svolgono operazioni sotto copertura (art. 17(5)).

La legge sulla polizia croata prevede sanzioni disciplinari.[107] Qualsiasi persona, fisica o giuridica, che ritenga che le condotte degli agenti di polizia abbiano violato i suoi diritti e le sue libertà, può sporgere denuncia entro trenta giorni dall'accaduto. La denuncia è esaminata dal responsabile dell'unità organizzativa del Ministero, che deve provvedere e comunicare gli accertamenti al denunciante entro trenta giorni; avverso la comunicazione può proporsi reclamo all'ufficio preposto al controllo interno, la cui decisione sarà a sua volta reclamabile di fronte ad un'apposita Commissione.[108] Sono fatti salvi gli altri mezzi di tutela giurisdizionale.

4.2.2. La polizia di frontiera e le altre forze operanti in frontiera

Secondo quanto riportato da NNK, una pluralità di diverse unità di forze croate sono coinvolte nelle attività di controllo delle frontiere statali.[109] La ONG riporta, in proposito, informazioni fornite dal Ministero dell'Interno durante un evento ufficiale alla presenza della stampa, tenutosi il 21 giugno 2019 a Grabovac, in cui il Ministero ha illustrato la strategia croata di controllo delle frontiere esterne dell'UE, mostrando le unità di polizia coinvolte e le attrezzature utilizzate. Da quanto mostrato dal Ministero, emerge che operano: agenti dell'unità mobile per il controllo delle frontiere (c.d. polizia di frontiera), in uniforme blu; agenti della polizia di intervento (*Interventna Policija*), che indossano uniformi di colore blu notte e hanno dei passamontagna in dotazione;[110] e agenti della polizia speciale (*Specijalna Policija*), in uniformi di colore verde oliva; e agenti di polizia comune (*Temeljna Policija*), in uniforme azzurra. Opererebbe inoltre un gruppo operativo noto con il nome di 'Corridoio', come segue.[111]

Quanto alla polizia di frontiera, essa è parte integrante delle forze di polizia ed è responsabile del controllo e della difesa delle frontiere statali.[112] Le sue funzioni principali sono: l'adozione di misure di controllo delle frontiere di Stato; la repressione delle violazioni delle frontiere dello Stato; l'adozione di misure per prevenire la migrazione illegale e il contrabbando; la ricezione e la consegna di persone al confine di Stato; il controllo del movimento e del soggiorno degli stranieri e del lavoro illegale degli stranieri.[113] La legge sul controllo delle frontiere dello Stato del 2013 stabilisce che, nello svolgimento delle attività di controllo delle frontiere, gli agenti di polizia di frontiera sono autorizzati al controllo di persone, oggetti e mezzi di trasporto; sono autorizzati a effettuare perquisizioni per ricercare oggetti non ammessi ovvero oggetti necessari all'identificazione delle persone.[114] L'attuazione di tali funzioni è specificamente affidata all'Unità mobile per l'attuazione del controllo delle frontiere dello Stato.[115]

Quanto alle altre forze di polizia operanti in frontiera queste, secondo NNK, svolgono funzioni parzialmente diverse rispetto alla polizia di frontiera, che ha il compito di controllare fisicamente la frontiera e coloro che tentano di attraversarla. In particolare: le forze della polizia di intervento

[107] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakon o policiji*, 11 marzo 2011, artt. 93 e ss.
[108] Ibid, art. 5, come da ultimo modificato da: Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakona o Izmjenama i Dopunama Zakona o Policiji*, 5 luglio 2019, artt. 2-6.
[109] BVMN e NNK, *Illegal Push-backs and Border Violence Reports – Balkan Region*, giugno 2019, p. 11.
[110] Ibid., pp. 17-18; The Guardian, *Croatia denies migrant border attacks after new reports of brutal pushbacks*, 23 ottobre 2020.
[111] BVMN e NNK, *Illegal Push-backs and Border Violence Reports – Balkan Region*, giugno 2019, p. 11.
[112] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakon o nadzoru državne granice*, 28 giugno 2013, artt. 4, par. 3 e 5, par. 2; Ministero dell'Interno della Repubblica di Croazia, *Odgovor ministra Božinovića na navode organizacije Amnesty International*, 13 marzo 2019.
[113] Dipartimento di Polizia di Zagabria, *Border Sector*, ultimo accesso 10 giugno 2021.
[114] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakon o nadzoru državne granice*, 28 giugno 2013, art. 27.
[115] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova*, 20 giugno 2012, art. 92.

sarebbero direttamente coinvolte nelle riammissioni dei migranti; la polizia speciale si occuperebbe dell'intercettazione dei gruppi di migranti in transito nelle zone più interne della Croazia; infine, gli agenti di polizia comune avrebbero un ruolo sussidiario, colmando le lacune delle attività delle unità specializzate.[116]

Quanto al gruppo operativo noto con il nome di 'Corridoio', esso opererebbe al confine con la Bosnia. La storia e le caratteristiche di questo gruppo sono state descritte nel corso di un'intervista rilasciata nel settembre 2019 alla testata Net.hr da un agente della polizia croata, la cui identità non è stata rivelata.[117] Secondo quanto riportato nell'intervista, nel 2017, con l'intensificarsi della crisi migratoria, la Croazia aveva istituito il c.d. 'Corridoio' operativo nell'area del Dipartimento di polizia di Vukovar-Srijem, presso il confine con la Serbia, composto originariamente da circa 15 agenti di polizia e teso alla prevenzione dell'immigrazione illegale e allo svolgimento di attività di indagine. A seguito dell'ulteriore escalation della crisi, il quartier generale del 'Corridoio' è stato trasferito a Topusko, presso il confine con la Bosnia, cessando di occuparsi dell'attività investigativa e concentrandosi esclusivamente sull'obiettivo di "cattura" ("*hunting*", nell'intervista) di migranti e trafficanti. Gli agenti di polizia criminale hanno lasciato il gruppo e sono stati sostituiti da agenti di polizia ordinaria in esubero nelle loro unità domestiche; secondo la fonte, si tratterebbe di agenti dalla cattiva reputazione.[118] Attualmente tale unità operativa risponde esclusivamente al capo dello staff, Zoran Melkić, mentre al suo interno non è organizzata in una gerarchica di comando, strutturandosi piuttosto in gruppi operativi.[119] Gli agenti del 'Corridoio' indossano abiti civili (generalmente di colore nero e con l'utilizzo di passamontagna) e sorvegliano la frontiera in veicoli civili alla ricerca di migranti. Secondo la fonte, essi non disdegnano l'appellativo di 'cacciatori' ("*hunters*", nell'intervista), comunicano tramite applicazioni di messaggistica istantanea (WhatsApp e Viber) e collaborano con una rete di autisti di taxi che li aiutano a intercettare i migranti. Nonostante questi agenti operino come un'unità mobile di frontiera, non fanno parte dell'Unità mobile per l'attuazione del controllo delle frontiere dello Stato.[120]

In generale, come si evince da un rapporto del 2019, la Croazia ha 6.500 agenti di polizia di frontiera dotati di tecnologie sempre in evoluzione per monitorare le frontiere e addestrati sulla base di progetti della Direzione di Polizia finanziati dal fondo di sicurezza interna.[121] Inoltre, ad ottobre del 2019 a livello locale si sono tenuti dei corsi formativi a cui hanno preso parte 1.639 agenti di polizia, in diversi settori riguardanti l'area delle frontiere e area Schengen (v. più approfonditamente il par. Prevenzione). La Croazia ha affermato che lo stanziamento di un consistente numero di agenti di polizia di frontiera, specialmente al confine con la Bosnia, si inserisce all'interno di una più ampia politica di deterrenza statale per prevenire l'ingresso illegale nel territorio dell'UE.[122] Il governo croato ha ribadito che la protezione dei propri confini nazionali, in particolare quelli che coincidono con le frontiere esterne dell'Unione, costituisce al tempo stesso un diritto e un obbligo dello Stato.

[116] BVMN e NNK, *Illegal Push-backs and Border Violence Reports – Balkan Region*, giugno 2019, p. 11.
[117] Net.hr, *Zastrašujuća devijacija 'koridora'.'Policija sve dogovara na Whatsappu, a poseban zadatak u hvatanju migranata imaju taksisti!'*, 12 settembre 2019.
[118] The Guardian, *Croatia denies migrant border attacks after new reports of brutal pushbacks*, 23 ottobre 2020; Net.hr, *Zastrašujuća devijacija 'koridora'.'Policija sve dogovara na Whatsappu, a poseban zadatak u hvatanju migranata imaju taksisti!'*, 12 settembre 2019.
[119] Zurnal.info, *Ko je Zoran Melkić, šef koridora: Čovjek za specijalne zadatke hrvatskih vlasti*, 12 ottobre 2019; Net.hr, *Zastrašujuća devijacija 'koridora'.'Policija sve dogovara na Whatsappu, a poseban zadatak u hvatanju migranata imaju taksisti!'*, 12 settembre 2019.
[120] Net.hr, *Zastrašujuća devijacija 'koridora'.'Policija sve dogovara na Whatsappu, a poseban zadatak u hvatanju migranata imaju taksisti!'*, 12 settembre 2019.
[121] European Migration Network - Croazia, *Annual report 2019 on migration and asylum in Croatia. National report (part 2)*, maggio 2020, pp. 55-58.
[122] UNOHCHR, *Questionnaire submitted by the Special rapporteur on the human rights of migrants – Inputs by the Republic of Croatia*, 1 febbraio 2021, p. 7.

La politica di deterrenza è dunque necessaria a scoraggiare l'immigrazione irregolare verso il territorio dell'Unione e a garantire che l'ingresso avvenga esclusivamente presso i regolari attraversamenti di frontiera, in conformità con il Codice frontiere Schengen.[123] Secondo quanto dichiarato dallo Stato, delle operazioni svolte dalla polizia di frontiera nell'ambito di tale politica di deterrenza non è possibile tenere ufficialmente traccia, trattandosi di misure che vengono adottate nei confronti di persone non ancora giunte sul territorio croato (v. anche il par. Repressione).[124] La Croazia ha ribadito che tutte le operazioni realizzate nell'ambito della politica di deterrenza avvengono in conformità con l'art. 13 del Codice frontiere Schengen, e che gli agenti di polizia che svolgono le attività di sorveglianza delle frontiere sono in ogni caso specificamente addestrati a interagire con i migranti e a riconoscere i soggetti bisognosi di aiuto e protezione.[125]

4.3. Potere giudiziario

Il potere giudiziario è esercitato da giurisdizioni ordinarie e speciali e dalla Corte Suprema della Repubblica di Croazia, che è la corte di massima istanza. Gli organi giurisdizionali ordinari sono i tribunali municipali e i tribunali di contea. Gli organi giurisdizionali speciali sono i tribunali commerciali, i tribunali amministrativi, i tribunali per i reati minori, l'Alta Corte commerciale, l'Alta Corte amministrativa e l'Alta Corte per i reati minori.[126]

La composizione e le funzioni della Corte costituzionale sono previste al Titolo V della Costituzione e dall'Atto Costituzionale del 2002.[127] È composta da tredici giudici eletti dal Parlamento per otto anni. La Corte è competente a giudicare: sull'illegittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge;[128] sui conflitti di giurisdizione;[129] sulla legittimità di referendum e delle elezioni;[130] sulla compatibilità dei programmi dei partiti politici con la Costituzione;[131] sulla messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica;[132] e sui procedimenti disciplinari a carico della magistratura.[133] Inoltre, chiunque può presentare un ricorso alla Corte costituzionale qualora ritenga che un statale abbia violato i propri diritti umani o libertà fondamentali, previo esaurimento di eventuali altri rimedi disponibili.[134]

5. Ordinamento giuridico: in particolare, ordinamento costituzionale

L'ordinamento giuridico croato si basa su un sistema di *civil law* e trova fondamento nella Costituzione, promulgata nel dicembre del 1990.[135]

La Costituzione, dopo un preambolo volto a legittimare la sovranità nazionale in chiave storica, proclama la Croazia uno "stato unitario ed indivisibile, democratico e sociale" che deriva la sua sovranità dal "popolo come comunità di cittadini liberi ed uguali" (art. 1). La sovranità dello Stato croato è inalienabile ed indivisibile (art. 2). La Costituzione afferma inoltre che "la libertà, l'uguaglianza, la pariteticità nazionale e la parità tra i sessi, la pace, la giustizia sociale, il rispetto dei

[123] UNOHCHR, *Questionnaire submitted by the Special rapporteur on the human rights of migrants – Inputs by the Republic of Croatia*, 1 febbraio 2021, p. 6.
[124] Ibid., p. 7.
[125] Ibid.
[126] European e-Justice Portal, *Organi giurisdizionali della Repubblica di Croazia*, 20 luglio 2016.
[127] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Constitutional Act on the Constitutional Court of the Republic of Croatia*, 3 maggio 2002.
[128] Parlamento della Repubblica di Croazia, *The Constitution of the Republic of Croatia (consolidated text)*, artt. 104 ss.
[129] Ibid., artt. 81 ss.
[130] Ibid., artt. 87 ss.
[131] Ibid., artt. 85-86.
[132] Ibid., artt. 83-84.
[133] Ibid., artt. 97 ss.
[134] Ibid., art. 62.
[135] Encyclopædia Britannica, *Croatia, History*, ultimo accesso 12 maggio 2021; Parlamento della Repubblica di Croazia, *The Constitution of the Republic of Croatia (consolidated text)*.

diritti dell'uomo, l'inviolabilità della proprietà, la tutela della natura e dell'ambiente umano, lo stato di diritto ed un sistema democratico pluripartitico, sono i maggiori valori dell'ordinamento costituzionale e costituiscono le basi per interpretare la Costituzione" (art. 3).

Negli articoli successivi vengono sanciti il principio di separazione dei poteri (art. 4), la gerarchia delle fonti del diritto interne (art. 5), la libertà di formare organizzazioni politiche e partiti, purché questi non minaccino la sovranità nazionale e l'ordinamento costituzionale croato e abbiano un'organizzazione interna rispondente ai valori democratici della nazione (art. 6).

La parte successiva è dedicata alla tutela dei diritti individuali e delle libertà fondamentali. In essa viene sancito il principio di uguaglianza (art. 14). In una prima sezione vengono tutelati i diritti civili e politici, come il diritto ad un equo processo (art. 18), la libertà di culto e di coscienza (art. 40), l'inviolabilità della libertà personale (art. 22), il diritto alla vita ed il divieto della pena capitale (art. 21), la libertà di pensiero e di espressione (art. 38) ed il principio dell'*habeas corpus* (art. 24). Viene inoltre sancita l'irretroattività della legge penale, escluso il caso in cui la nuova legge sia *pro reo* (art. 31), e la presunzione d'innocenza (art. 28), nonché il diritto per i detenuti ad un trattamento che rispetti la dignità della vita umana (art. 25). Sono in seguito tutelati l'inviolabilità del domicilio (art. 34) e la libertà di circolazione (art. 32), ed è espressamente riconosciuto a livello costituzionale il diritto di asilo (art. 33). La legge punisce inoltre l'incitamento alla guerra e alla violenza su base etnica, religiosa o razziale, ed ogni altra forma di intolleranza e discriminazione (art. 39).

In una seconda sezione vengono invece garantiti i diritti economici, sociali e culturali, seguendo la bipartizione dei diritti umani utilizzata anche dai trattati adottati all'interno delle Nazioni Unite. All'interno di tale sezione sono garantiti il diritto di proprietà e di iniziativa economica (artt. 48-49), il diritto al lavoro ed alle pari opportunità (artt. 55-56), il diritto ad una vita dignitosa (art 57), il diritto di sciopero e di formare associazioni sindacali (artt. 60-61), e una serie di tutele particolari per gli anziani, i bambini, le madri, i disabili, le famiglie in generale e la parte economicamente più vulnerabile della popolazione (artt. 58, 62-65), nonché il diritto alla salute (artt. 59, 70).

Nella Costituzione è espressamente prevista la possibilità di limitare o sospendere i diritti e le libertà in essa garantite in caso di guerra o pericolo imminente per la sovranità e l'unità della repubblica, nonché in caso di gravi calamità naturali (art. 17).

Hanno diritto a proporre modifiche della Costituzione almeno un quinto dei deputati, il Presidente della Repubblica ed il Governo (art. 147). Il Parlamento decide a maggioranza dei voti di tutti i deputati se procedere alle modifiche costituzionali e stabilisce con stessa maggioranza i disegni di revisione (art. 148), che vengono approvati a maggioranza dei due terzi di tutti i deputati (art. 149).

Per ciò che concerne l'adattamento del diritto interno al diritto internazionale, secondo la dottrina maggioritaria l'ordinamento croato adotta una concezione monista del rapporto tra il diritto interno e il diritto internazionale.[136] I trattati internazionali, una volta ratificati, entrano immediatamente a far parte dell'ordinamento giuridico interno e devono essere direttamente applicati, senza necessità di un ulteriore atto di recepimento (art. 141). Inoltre, l'art. 118(3), come modificato nel 2010, specifica che le corti interne sono chiamate ad amministrare la giustizia in conformità con la Costituzione, le leggi, gli accordi internazionali e altre valide fonti del diritto. I trattati sono conclusi normalmente dal Presidente della Repubblica, su proposta del Governo, o dal Governo stesso (art. 140). Il Parlamento croato è tuttavia chiamato a ratificare le categorie di trattati indicate dall'art. 140, e nello specifico i trattati: che prevedono modificazioni di leggi e maggiori oneri alle finanze, quelli di natura militare e politica, nonché quelli che attribuiscono poteri derivanti dalla Costituzione a organizzazioni

[136] Ćarna Pištan, *The Implementation of International/European Law in the Republic of Croatia: Theory and Practice* in Luca Mezzetti et al (a cura di), *International Constitutional Law*, Giappichelli, 2014, pp. 33-34.

internazionali o alleanze, i quali devono essere ratificati dal Parlamento con la maggioranza dei due terzi dei componenti.

Viceversa, la Costituzione non contiene specifiche disposizioni circa l'applicabilità del diritto internazionale consuetudinario. Tuttavia, alcune disposizioni costituzionali fanno riferimento al diritto consuetudinario, presupponendone l'ingresso automatico nell'ordinamento interno.[137] Tra le altre, l'art. 33 riconosce il diritto d'asilo agli stranieri e agli apolidi, salvo che siano accusati di reati non politici o attività contrarie ai principi fondamentali del diritto internazionale.

La riforma costituzionale del 2010 ha introdotto nella Costituzione una specifica sezione dedicata al diritto UE,[138] nella quale l'art. 145 sancisce la diretta applicabilità nell'ordinamento croato del diritto dell'Unione. Non è però effettuata alcuna distinzione sul piano gerarchico fra i due ordinamenti. Tuttavia, l'esercizio dei diritti soggettivi derivanti dal riconoscimento dell'*acquis communautaire* è espressamente tutelato, dato l'obbligo vigente per le corti di assicurare la protezione di tali diritti. In conclusione, sebbene l'art. 145 non riproduca espressamente il principio del primato del diritto dell'Unione, questo deve ritenersi implicitamente riconosciuto dall'ordinamento croato; in caso di conflitto tra il diritto interno e il diritto dell'Unione, le corti interne sono dunque chiamate ad assicurare la prevalenza di quest'ultimo.[139]

TRATTATI IN MATERIA DI DIRITTI UMANI

La Croazia è parte dei seguenti trattati sui diritti umani:

- Statuto della Corte penale internazionale (dal 2002):
- Convenzione internazionale contro la tortura e altri trattamenti inumani e degradanti (dal 1992);
- Protocollo opzionale della Convenzione contro la tortura (2005);
- Patto internazionale sui diritti civili e politici (dal 1992);
- Secondo protocollo opzionale al Patto internazionale sui diritti civili e politici volto all'abolizione della pena di morte (dal 1995);
- Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (dal 1992);
- Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (dal 1992);
- Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (dal 1992);
- Convenzione sui diritti dell'infanzia (dal 1992);
- Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati (dal 2002);
- Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia sulla vendita di bambini, la prostituzione minorile e la pornografia infantile (dal 2002);
- Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (dal 2007).

La Croazia non è parte dei seguenti trattati sui diritti umani:

- Convenzione per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate (firmata nel 2007);
- Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie.

[137] Ibid., p. 41.
[138] Parlamento della Repubblica di Croazia, *The Constitution of the Republic of Croatia (consolidated text)*, Titolo VIII.
[139] Ivana Božac e Melita Carević, *Judicial Application of International and EU Law in Croatia* in Siniša Rodin e Tamara Perišin (a cura di), *Judicial Application of International Law in Southeast Europe*, Springer, 2015; Ćarna Pištan, *The Implementation of International/European Law in the Republic of Croatia: Theory and Practice* in Luca Mezzetti et al (a cura di), *International Constitutional Law*, Giappichelli, 2014, p. 50.

DIRITTO DI ASILO: QUADRO GIURIDICO DI RIFERIMENTO

1. Introduzione

I paragrafi che seguono illustrano lo stato di adeguamento dell'ordinamento croato ai principi fondamentali in materia di asilo e immigrazione (par. 2), alla Direttiva rimpatri (par. 3) e al Codice frontiere Schengen (par. 4). Il par. 5 descrive in particolare le norme applicabili alle procedure di frontiera. Il par. 6 approfondisce il contenuto degli accordi bilaterali di riammissione informale. La prassi in frontiera è descritta nel par. La gestione delle frontiere.

2. Adeguamento dell'ordinamento croato ai principi fondamentali in materia di asilo e immigrazione

La Croazia, in quanto parte dei trattati di cui al par. Trattati in materia di diritti umani,[140] ivi inclusi la Convenzione di Ginevra del 1951,[141] il relativo Protocollo[142] e la CEDU,[143] è vincolata al rispetto del principio del *non-refoulement*, del divieto di tortura e altri trattamenti inumani e degradanti, del divieto di espulsioni collettive[144] e di discriminazione.

La Costituzione croata dedica un'intera sezione alla tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Si afferma l'uguaglianza di tutte le minoranze e comunità religiose (artt. 15, 40), la limitazione di diritti e libertà solo nei casi previsti dalla legge e il principio di non discriminazione (artt. 16, 17, 22, 39), il divieto di arresto e detenzione se non nei casi previsti dalla legge e per ordine motivato dell'autorità giudiziaria, il divieto di trattamenti inumani e degradanti (artt. 24, 25) e il diritto al ricorso contro provvedimenti individuali (art. 18). L'art. 33 garantisce il diritto d'asilo a cittadini di paesi terzi e apolidi.[145] Per una trattazione più approfondita circa la Costituzione croata si rimanda al par. Ordinamento giuridico.

La Croazia è entrata a far parte dell'UE nel 2013[146] ed è vincolata al rispetto delle norme espresse nella Carta dei diritti fondamentali[147] e nel diritto primario. Ha recepito il sistema europeo comune di asilo (CEAS) attraverso una serie di strumenti, tra cui la legge 2020/133/2520 (c.d. *Aliens Act*)[148] e la legge 2017/127/2880 (c.d. *Act on International and Temporary Protection*).[149]

Sia l'art. 3, par. 41 dell'*Aliens Act*[150] sia una serie di disposizioni dell'*Act on International and Temporary Protection* (ITPA) richiamano i principi fondamentali derivanti dal diritto internazionale e dell'UE sopra richiamati (considerando 2, art. 6, art. 44(1) punto 3, art. 50(5)). L'ITPA fa espresso riferimento al rispetto della CEDU, del Patto internazionale sui diritti civili e politici e della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (art. 44(1) punti 2, 3). Richiama inoltre il divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti (art. 21(2)), il

[140] UNOHCHR, *Ratification status for Croatia*, ultimo accesso 19 maggio 2021.
[141] UN Treaty Collection, *Convention relating to the Status of Refugees*, 21 luglio 1951.
[142] UN Treaty Collection, *Protocol relating to the Status of Refugees*, 4 ottobre 1967.
[143] CoE, *Complete list of the Council of Europe's treaties*, ultimo accesso 19 maggio 2021.
[144] CEDU, *European Convention on Human Rights*, 16 settembre 1963, Protocollo 4, art. 4.
[145] Parlamento della Repubblica di Croazia, *The Constitution of the Republic of Croatia (consolidated text)*, artt. 15, 16, 17, 18, 22, 24, 25, 33, 39, 40.
[146] UE, *Croazia*, ultimo accesso 19 maggio 2021.
[147] EUR-Lex, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, 26 ottobre 2012, artt. 18, 19.
[148] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakon o strancima*, 27 novembre 2020.
[149] ZAKON-HR, *Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti*, 1 gennaio 2018. Precedentemente, la materia era regolata dall'*Asylum act* (legge 2007/79/2474), che è stata in vigore fino al 1luglio 2015. Sempre ai sensi dell'ITPA, art. 95, le procedure iniziate precedentemente alla sua entrata in vigore continuano ad essere regolate secondo l'*Asylum Act*. ZAKON-HR, *Zakon o azilu*, 17 maggio 2021; ulteriori leggi e regolamenti di riferimento sono raccolti dall'AIDA a questo link.
[150] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakon o strancima*, 27 novembre 2020, art. 3 par. 1.

divieto di discriminazione (art. 50, (5))[151] e il miglior interesse del minore (considerando 2). Prevede procedure speciali e assistenza sanitaria per gruppi vulnerabili e vittime di tortura fisica e psicologica (artt. 15(1), 57).[152]

La legge 2017/127/2880 innova la normativa del precedente *Asylum Act*,[153] affermando che al richiedente protezione internazionale viene riconosciuto lo status di richiedente asilo dal momento in cui esprime volontà di fare domanda (considerando 2).[154]

Per quanto attiene più specificamente al diritto di asilo e al sistema di protezione internazionale si rimanda al par. sulle Procedure di frontiera.

La Croazia assegna un ruolo fondamentale nel proprio ordinamento al principio di *non-refoulement*;[155] tuttavia emerge come il rispetto di tale principio ad oggi sia sotto stress (v. i paragrafi che seguono e il par. La gestione delle frontiere).

3. Adeguamento dell'ordinamento croato alla Direttiva rimpatri

Con riferimento ai cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, la Croazia ha recepito la Direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio (c.d. direttiva rimpatri)[156] attraverso il regolamento 2018/68/1403 (c.d. Regolamento sul trattamento dei cittadini di paesi terzi)[157] e con legge 2020/133/2520 (c.d. *Aliens Act*).[158]

Questi strumenti rendono compatibile l'ordinamento croato con gli obblighi in capo alla Croazia derivanti dalla direttiva rimpatri quanto a:

- l'obbligo di adottare una decisione di rimpatrio (art. 6 direttiva rimpatri):[159] tale obbligo è generalmente disciplinato all'art. 186 dell'*Aliens Act*, per cui detta decisione deve essere adottata dal Ministero dell'Interno (par. 1), accompagnata dall'emissione di un modulo (par. 4). Il modulo non deve essere rilasciato nei casi in cui il cittadino di un paese terzo venga sorpreso in costanza o subito dopo l'attraversamento illegale (par. 5) (si veda il par. 4); inoltre, per una descrizione circa il contenuto del modulo (par. 6), si vedano le osservazioni del CMS (Centre for Peace Studies) alla fine di questo paragrafo).[160] Il CMS evidenzia come una decisione emessa con modulo venga adottata unicamente nel caso in cui il cittadino di un paese terzo già si trovi illegalmente in Croazia, poiché in ogni altra eventualità (come ad esempio il soggiorno illegale di un cittadino di un paese terzo in Croazia verificatosi a seguito di un ingresso legale sul territorio), ad esclusione del caso in cui il cittadino di un paese terzo stia attraversando illegalmente o abbia appena attraversato illegalmente il confine, viene presa una decisione

[151] ZAKON-HR, *Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti*, 1 gennaio 2018, considerando 2, artt. 6, 21, 44, 50.
[152] Ibid., considerando 2, artt. 15, 17, 57.
[153] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakon o azilu*, 18 luglio 2007.
[154] ZAKON-HR, *Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti*, 1 gennaio 2018, considerando 2.
[155] Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Case C-897/19 PPU*, 27 febbraio 2020, par. 67.
[156] EUR-Lex, *Direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio*, 24 dicembre 2008.
[157] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Pravilnik o postupanju prema državljanima trečih zemalja*, 13 luglio 2018, art. 2 par. 1; EUR-Lex, *Misure nazionali di recepimento trasmesse dagli Stati membri riguardanti la direttiva 2008/115/CE*, ultimo accesso 5 maggio 2021.
[158] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakon o strancima*, 27 novembre 2020.
[159] Decisione che deve rispettare i principi del giusto processo. EUR-Lex, *Direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio*, 24 dicembre 2008, considerando n. 6, 11; capo I, artt. 3 par. 3, 4, art. 5; capo II art. 6 par. 2-5, art. 9 par. 1; Progetto Melting Pot, *La direttiva 2008/115/CE (direttiva rimpatri) e le sue ricadute sull'attuale normativa italiana in materia di espulsioni e trattenimento nei C.I.E.*, 17 gennaio 2011.
[160] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakon o strancima*, 27 novembre 2020, art 186 parr. 1, 4, 5, 6.

motivata.[161] Il regolamento 2018/68/1403 fornisce una disciplina di dettaglio relativa all'ipotesi di rimpatrio a seguito di sentenza definitiva di condanna per compimento di un reato (art. 21(1)): in tal caso, la decisione accompagna la sentenza. Il par. 2 deroga al precedente in caso di attraversamento illegale di confine o se il cittadino di Stato terzo vi si trova illegalmente, stabilendo che in questi casi una decisione definitiva non è necessaria; al par. 6 è enunciato l'obbligo di sospendere tale decisione durante il periodo in cui per il cittadino è in corso la procedura di richiesta di protezione internazionale. L'*Aliens Act* afferma lo stesso principio, aggiungendo che è sufficiente che il cittadino di un paese terzo abbia anche solo manifestato l'intenzione di presentare la richiesta.[162] Le decisioni devono essere prese individualmente (art. 29)[163] e devono essere tradotte in almeno cinque lingue (art. 22);[164]

- obbligo di fornire un periodo congruo per la partenza volontaria (art. 7(1) direttiva rimpatri): il regolamento 2018/64/1403 all'art. 30 stabilisce che il periodo per la partenza volontaria è proporzionato al tempo in cui il cittadino di un paese terzo ha soggiornato in Croazia;[165]
- obbligo di procedere all'allontanamento, scaduto un congruo periodo per la partenza volontaria, in osservanza dei diritti fondamentali, e casi in cui è previsto il trattenimento (artt. 8(1), (3), (4), 15 direttiva rimpatri):[166] il regolamento 2018/68/1403 stabilisce che il trasferimento del cittadino deve essere effettuato nel rispetto dei diritti fondamentali (art. 40), alla stregua di procedure (artt. 43 e 44) comunicate allo straniero (art. 52); l'allontanamento forzato può essere temporaneamente rinviato in situazioni eccezionali (artt. 40 e 54); la rimozione forzata deve essere eseguita dall'amministrazione di polizia in cui il cittadino si trovi (art. 36(1)), fornendogli le tutele necessarie (art. 36(3)).[167] Quanto all'osservanza di queste disposizioni nel contesto delle riammissioni informali, si veda il relativo paragrafo;
- obbligo di offrire tutele specifiche ai migranti vulnerabili, *inter alia* tenendo in considerazione l'interesse superiore del bambino e della famiglia; e tutelando i minori non accompagnati e le vittime di tratta (artt. 5, 10, 11(3) direttiva rimpatri): il regolamento 2018/68/1403 prevede una tutela generale per le persone vulnerabili o con gravi problemi di salute (art. 33(6))[168] e stabilisce condizioni specifiche sul trattamento e il trattenimento dei migranti vulnerabili agli artt. 16(3) e 17.[169] L'*Aliens Act* all'art. 182(2) recepisce misure di protezione speciale per minori e persone vulnerabili.[170]

La normativa croata di recepimento della c.d. direttiva rimpatri appare incompatibile con la direttiva rimpatri quanto ai seguenti profili:

- obbligo di *non-refoulement* (artt. 5, 9(1) direttiva rimpatri): principio richiamato nel precedente *Aliens Act* (ora abrogato),[171] non è oggi espressamente menzionato né nel nuovo *Aliens Act*

[161] Il CMS (Centre for Peace Studies) è una ONG la cui missione è promuovere la non violenza, i diritti umani e il cambiamento sociale attraverso l'istruzione, la ricerca e l'attivismo. CMS, *More about our programmes*, ultimo accesso 14 giugno 2021. Per ulteriori informazioni, contattare il CMS sul sito https://www.cms.hr/en/kontakt o all'email cms@cms.hr.
[162] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakon o strancima*, 27 novembre 2020, artt. 185 par. 2, 187.
[163] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Pravilnik o postupanju prema državljanima trečih zemalja*, 13 luglio 2018, modulo 7.
[164] Ibid., art. 21 par. 1, 2, 6, artt. 22, 29.
[165] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakon o strancima*, 27 novembre 2020, art. 203.
[166] EUR-Lex, *Direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio*, 24 dicembre 2008, art. 8 par. 1, 3, 4, art. 15.
[167] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Pravilnik o postupanju prema državljanima trečih zemalja*, 13 luglio 2018, artt. 36, 40, 43, 44, 52, 54.
[168] Ibid., art. 33 par. 6.
[169] EUR-Lex, *Direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio*, 24 dicembre 2008, capo I, art. 5; capo II, artt. 10, 11; capo III, artt, 16, 17.
[170] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakon o strancima*, 27 novembre 2020, art. 182 par. 2.
[171] Ibid., 28 ottobre 2011, art. 118 par. 1, 2.

(2020/133/2520) né nel regolamento 2018/68/1403.[172] Secondo uno studio del Parlamento Europeo del 2020, sebbene il principio sia parte dell'ordinamento interno, la sua assenza negli strumenti di recepimento della direttiva rimpatri mina l'aderenza della procedura di rimpatrio ai diritti umani;[173]

- obbligo di permettere l'accesso a organismi competenti e ONG ai centri di permanenza temporanea (art. 16(4) direttiva rimpatri): il regolamento croato 2018/68/1403 non fa menzione della possibilità di accesso delle ONG.[174] il CMS riporta come le ONG possano accedere liberamente ai centri di permanenza temporanea, seppur seguendo regole molto rigide, ma non vi sia una specifica disposizione in merito nell'ordinamento croato (sul concreto accesso delle ONG si veda il par. Prevenzione);[175]
- obbligo di informare il cittadino del paese terzo trattenuto dei propri diritti e obblighi e della possibilità di mettersi in contatto con organismi e organizzazioni internazionali e ONG pertinenti (art. 16(5)):[176] il regolamento croato 2018/68/1403 non fa menzione di tale obbligo.[177] Il CMS riferisce come queste organizzazioni possono fornire un aiuto legale, ma come non vi sia una specifica disposizione nel sistema giuridico croato in merito, ma che il tema sia trattato separatamente in diverse normative;[178]
- obblighi procedurali, inclusi gli obblighi di motivare in fatto e in diritto per iscritto e in una lingua comprensibile al migrante le decisioni di rimpatrio e di prevedere mezzi di ricorso idonei, assistenza legale e linguistica (artt. 12 e 13 direttiva rimpatri):[179] il regolamento croato 2018/68/1403 recepisce parzialmente la direttiva. Gli artt. 57 e 58 prevedono solo il diritto di ricevere una traduzione sulla procedura di rimpatrio e a una telefonata gratuita per la nomina di un legale;[180]
- obbligo di tutelare il nucleo familiare e garantire l'accesso alle prestazioni sanitarie, al sistema educativo per i minori, obbligo di tutelare le persone vulnerabili (art. 14 direttiva rimpatri):[181] il regolamento 2018/68/1403 non cita espressamente l'accesso a sanità e a sistemi educativi, ma il CMS riporta come disposizioni riguardo l'accesso alle prestazioni sanitarie e l'educazione si trovino in diverse disposizioni nel quadro giuridico croato attinenti a cittadini di paesi terzi (Legge sull'assicurazione sanitaria obbligatoria e sulla protezione sanitaria degli stranieri nella Repubblica di Croazia, Ordinanza sugli standard di assistenza sanitaria per i richiedenti protezione internazionale e gli stranieri sotto protezione temporanea, *Aliens Act*),[182] con esclusione di coloro che sono titolari di protezione internazionale, poiché in questo caso vengono loro applicate le norme sanitarie e di educazione applicabili ai cittadini croati.[183]

[172] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Pravilnik o postupanju prema državljanima trečih zemalja*, 13 luglio 2018.
[173] Parlamento Europeo, *The Return Directive 2008/115/EC. European Implementation Assessment*, giugno 2020, p. 17.
[174] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Pravilnik o postupanju prema državljanima trečih zemalja*, 13 luglio 2018.
[175] Per ulteriori informazioni, contattare il CMS sul sito https://www.cms.hr/en/kontakt o all'email cms@cms.hr.
[176] EUR-Lex, *Direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio*, 24 dicembre 2008, capo III, art. 16 par. 4.
[177] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Pravilnik o postupanju prema državljanima trečih zemalja*, 13 luglio 2018.
[178] Per ulteriori informazioni, contattare il CMS sul sito https://www.cms.hr/en/kontakt o all'email cms@cms.hr.
[179] EUR-Lex, *Direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio*, 24 dicembre 2008, capo III, artt. 12, 13.
[180] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Pravilnik o postupanju prema državljanima trečih zemalja*, 13 luglio 2018, artt. 57, 58.
[181] EUR-Lex, *Direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio*, 24 dicembre 2008, capo III, art. 14.
[182] ZAKON-HR, *Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stranaca u Republici Hrvatskoj*, 20 marzo 2021; Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stranaca u Republici Hrvatskoj*, 8 febbraio 2018; Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakon o strancima*, 27 novembre 2020. Per ulteriori informazioni, contattare il CMS sul sito https://www.cms.hr/en/kontakt o all'email cms@cms.hr.
[183] Per ulteriori informazioni, contattare il CMS sul sito https://www.cms.hr/en/kontakt o all'email cms@cms.hr.

Oltre alle difformità evidenziate, sono stati sollevati dubbi relativamente alla conformità dell'*Aliens Act* alla direttiva rimpatri.[184] Più specificamente, il nuovo *Aliens Act*, all'art. 50 (Rifiuto di ingresso di un cittadino di un paese terzo nella Repubblica di Croazia) afferma che al cittadino di un paese terzo che non soddisfi le condizioni di ingresso previste dal Codice frontiere Schengen viene negato l'ingresso in Croazia (par. 1) e che ciò viene stabilito da una decisione per la quale non è necessaria l'audizione dello straniero (par. 2), avverso la quale non è ammesso ricorso (par. 3).[185] Il CMS riferisce preoccupazione circa la mancanza dell'obbligo di audizione del migrante; riferisce che il provvedimento consiste semplicemente in un modulo sul quale sono spuntate delle caselle e non in una decisione motivata. Aggiunge che questa previsione mette a rischio la compatibilità con l'art. 14(1) del Codice frontiere Schengen e la corretta applicazione del principio di *non-refoulement* (su cui più approfonditamente si veda il prossimo paragrafo) e più in generale mina il diritto a richiedere asilo.[186]

4. Adeguamento dell'ordinamento croato al Codice frontiere Schengen

La direttiva rimpatri all'art. 2(2)(a), afferma che a coloro che sono respinti in frontiera conformemente all'art. 13 del Regolamento (UE) 2016/399 (c.d. Codice frontiere Schengen)[187] o che sono fermati dalle autorità competenti in procinto di compiere l'attraversamento irregolare, gli Stati membri possono non applicare la direttiva rimpatri, pur sempre riservando loro un trattamento e una protezione conformi alla direttiva e nel rispetto del principio di *non-refoulement*.[188] In tali casi trova applicazione il Codice frontiere Schengen, che stabilisce le regole che si applicano a coloro che attraversano le frontiere esterne dello spazio Schengen.[189] In particolare, l'art. 14 sancisce che il respingimento di cittadini di paesi terzi che non godono di libera circolazione all'interno dello spazio Schengen può essere disposto solo mediante una decisione presa da un'autorità nazionale competente e deve essere motivato (art. 14(2)). L'Allegato V, Parte A, par. 1 stabilisce che la polizia di frontiera completi un modulo, firmato dal cittadino del paese terzo, a cui ne deve essere rilasciata copia.[190]

Il Codice è stato recepito nell'ordinamento croato attraverso il regolamento 2018/68/1403.[191] La Croazia è ancora in fase di ingresso nello spazio Schengen,[192] pertanto potrà applicarne la disciplina dal momento del suo ingresso effettivo. Nel 2019 la Commissione Europea ha concluso che la Croazia si è conformata a tutte le raccomandazioni necessarie per l'ingresso nello spazio Schengen,[193] e il primo ministro Andrej Plenković ha dichiarato che auspicabilmente l'ingresso ufficiale avrà luogo entro la prima metà del 2024.[194]

---

[184] FRA, *Migration: Key fundamental rights concern, July – September 2020*, 2020, p. 10.
[185] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakon o strancima*, 27 novembre 2020, art. 50, parr. 1-3.
[186] CMS, *Komentari Centra za mirovne studije na novi Prijedlog Zakona o strancima*, 2 settembre 2020, p. 2. Per ulteriori informazioni, contattare il CMS sul sito https://www.cms.hr/en/kontakt o all'email cms@cms.hr.
[187] EUR-Lex, *Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo e del Consiglio*, 23 marzo 2016. L'art. 13 (1) afferma: la sorveglianza si prefigge principalmente lo scopo di impedire l'attraversamento non autorizzato della frontiera, di lottare contro la criminalità transfrontaliera e di adottare misure contro le persone entrate illegalmente. Una persona che ha attraversato illegalmente una frontiera e che non ha il diritto di soggiornare sul territorio dello Stato membro interessato è fermata ed è sottoposta a procedure che rispettano la direttiva 2008/115/CE.
[188] EUR-Lex, *Direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio*, 24 dicembre 2008, capo I, art. 2 par. 2 (a); art. 4 par.4 (a).
[189] EUR-Lex, *Regime di attraversamento delle frontiere dell'UE*, 4 maggio 2020.
[190] EUR-Lex, *Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo e del Consiglio*, 23 marzo 2016, art. 14; Allegato V, Parte A, par. 1.
[191] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Pravilnik o postupanju prema državljanima trečih zemalja*, 13 luglio 2018, art. 2 par. 2.
[192] UE, *Croazia*, ultimo accesso 19 maggio 2021.
[193] Schengenvisainfo, *Croatia's PM: Croatia to Join Schengen Zone by Second Half of 2024*, 16 Marzo, 2021; Euractiv, *Croazia, completata con successo la valutazione per l'adesione a Schengen*, 16 marzo 2021.
[194] ANSA, *Croazia: premier, ragionevole adesione euro e Schengen 2024*, 16 marzo 2021.

Secondo l'ECRE, nonostante la Croazia abbia compiuto tutte le formalità necessarie per l'ingresso nello spazio Schengen, si riscontrano ancora difformità con il rispetto dei diritti umani, nella specie il diritto d'asilo, ed evidenzia come siano stati riscontrati casi di uso arbitrario della forza e maltrattamenti da parte della polizia di frontiera (v. par. Le condotte della polizia in frontiera).[195] Per un'analisi della compatibilità dell'ordinamento croato al Codice, si veda anche il paragrafo precedente.

5. Norme applicabili alle procedure di frontiera

5.1. Identificazione e registrazione dei richiedenti protezione internazionale

La Croazia, Stato membro dell'UE, ha recepito le Direttive rimpatri e qualifiche, e sottostà al regolamento Dublino III, per il quale ha istituito un apposito organo amministrativo. La materia, che rientra nella competenza del Ministero dell'Interno, è regolata da due leggi statali (ITPA e *Aliens Act*), che descrivono le procedure relative all'identificazione e registrazione di chi richieda la protezione dello Stato nel tentativo di attraversare il confine (v. in generale par. Quadro giuridico di riferimento).

Secondo l'art. 4 dell'ITPA,[196] un richiedente asilo è considerato tale dal momento in cui esprima, anche in forma orale, la volontà di chiedere protezione internazionale. Tale intenzione può essere legalmente espressa anche durante i controlli delle autorità di frontiera o nell'atto di varcare la frontiera (art. 33). Qualora sia entrato illegalmente, giungendo direttamente da un paese in cui sia stato perseguitato o dove rischi di subire un danno grave, non può essere punito per l'ingresso illegale, ammesso che formalizzi tempestivamente la domanda (art. 8).

Secondo quanto stabilito dalla stessa legge, all'art. 33, identificato il soggetto come richiedente asilo, le autorità competenti – ossia polizia di frontiera se il migrante è intercettato al confine, polizia o centri di accoglienza se già sul territorio – rilevano le impronte digitali e fotosegnalano il/la richiedente, ne stabiliscono l'identità, come sia entrato nel territorio e il percorso svolto dal paese d'origine, nonché le circostanze indicative di particolari vulnerabilità, con conseguente applicazione di speciali garanzie. Tale obbligo è in linea con quanto richiesto nel regolamento Eurodac all'art. 9.[197] Le autorità competenti hanno quindi il dovere di riportare la richiesta nei registri del Ministero dell'Interno entro tre giorni e rilasciare un certificato al richiedente asilo. Qualora le autorità di frontiera decidano di rifiutare l'ingresso al cittadino di un paese terzo, devono notificare la decisione secondo le previste formalità, e trattenere il soggetto in un locale presso il valico di frontiera fino alla sua espulsione.

L'art. 182 dell'*Aliens Act* prevede che i bisogni specifici dei soggetti vulnerabili siano presi in considerazione nelle procedure sopra descritte.[198] Nel 2021, in risposta al Relatore speciale delle NU sui diritti dei migranti, la Croazia ha affermato che tale disposizione va letta nel senso per cui in ogni azione di polizia nel contesto migratorio gli agenti hanno l'obbligo di verificare la presenza di minori o gruppi di persone vulnerabili, e agire di conseguenza.[199] La procedura per il riconoscimento della condizione di vulnerabilità è affidata dall'ITPA (art. 15) ad agenti di polizia specificamente formati, o ad impiegati del Ministero o di altri organismi competenti. La realizzazione di training specializzati è documentata da un rapporto congiunto tra il Ministero dell'Interno e lo European Migration

[195] AIDA, *Country Report: Overview of the of the main changes since the previous report update*, 27 maggio 2021.
[196] ZAKON-HR, *Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti*, 1 gennaio 2018, art. 4.
[197] EUR-Lex, *Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council*, 26 giugno 2013, art. 9.
[198] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakon o strancima*, 27 novembre 2020, art. 182.
[199] UNOHCHR, *Questionnaire submitted by the Special rapporteur on the human rights of migrants – Inputs by the Republic of Croatia*, 1 febbraio 2021, p. 4.

Network.[200] Si continuano tuttavia a registrare testimonianze di respingimenti di persone vulnerabili quali minori e minori non accompagnati.[201] Per una trattazione più specifica sul tema si rinvia al par. Minori e minori non accompagnati.

L'art. 42 dell'ITPA prevede una procedura speciale di frontiera. Tale procedura prevede che l'esame si svolga presso le autorità di frontiera, posto che al richiedente siano garantite le regolari condizioni di accoglienza (secondo l'art. 55), nei casi in cui: la domanda sia da rigettare per ragioni di manifesta infondatezza, sia reiterata o da respingere per i motivi di cui all'art. 43. Tali motivi includono: l'usufruire della protezione di uno Stato dell'area Economica Europea o di uno Stato terzo; la possibilità di applicare il criterio di paese di origine sicuro (anche europeo); la circostanza che la responsabilità dell'esame della domanda sia a carico di un altro Stato membro.

In ogni caso la decisione sulla domanda di protezione internazionale deve essere resa entro un termine di quattro settimane, scaduto il quale al richiedente sarà permesso di accedere al territorio in attesa del completamento della procedura (art. 42, comma 4). L'AIDA non ha rilevato informazioni sulla messa in atto della procedura speciale di frontiera.[202]

5.2. Diritto a ricevere informazioni

L'art. 59 dell'ITPA prevede l'obbligo per gli agenti di polizia di fornire le informazioni sulla procedura di asilo a chi esprima la volontà di richiedere protezione internazionale, sia che questo avvenga alla frontiera, sia in un centro di accoglienza. Le informazioni devono essere fornite in una lingua che sia ragionevole presumere conosciuta dal richiedente. Non è specificato se queste informazioni debbano essere fornite per iscritto o oralmente.[203] Il Ministero ha inoltre l'obbligo di informare il richiedente, entro 15 giorni dall'espressione di detta volontà, circa i suoi diritti ed obblighi nel corso della procedura, inclusa la possibilità di richiedere il supporto dell'UNHCR e di ricorrere all'assistenza legale gratuita.

L'art. 14 dell'ITPA prevede che nel corso della procedura sia fornito al richiedente un interprete nella lingua che presumibilmente comprende e in cui possa comunicare, possibilmente dello stesso sesso dell'assistito, così da poterne comprendere appieno le necessità.[204]

6. Gli accordi bilaterali di riammissione informale

La Croazia ha stipulato accordi bilaterali di riammissione informale con Ungheria,[205] Serbia,[206] Montenegro,[207] Slovenia e Bosnia ed Erzegovina. I prossimi due paragrafi analizzano in particolare gli accordi conclusi con la Slovenia e con la Bosnia ed Erzegovina.

Il contenuto dei due accordi bilaterali tra Croazia e Slovenia e tra Croazia e Bosnia ed Erzegovina e dei relativi protocolli di attuazione è identico nella lettera. Si riporta pertanto la medesima analisi nei successivi par. 6.1. e 6.2.

---

[200] European Migration Network - Croazia, *Annual report 2019 on migration and asylum in Croatia. National report (part 2)*, maggio 2020, pp. 32, 58-59.
[201] *Inter alia*: Save the Children, *Reports about pushbacks and violence against children at the western Balkan border*, 2019; DRC, *Bosnia and Herzegovina. Border monitoring bimonthly snapshot*, febbraio 2021, p. 4.
[202] AIDA, *Country Report: Border procedure*, 27 maggio 2021.
[203] Ibid.
[204] ZAKON-HR, *Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti*, 1 gennaio 2018, art. 14, commi 2, 3.
[205] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Ugovor između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Mađarske o predaji i prihvatu osoba koje nezakonito borave na njihovim državnim područjima*, 27 febbraio 2003.
[206] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Sporazum između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Srbije o predaji i prihvatu osoba kojih je ulazak ili boravak nezakonit*, 29 gennaio 2010.
[207] ZAKON-HR, *Sporazum između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Crne Gore o predaji i prihvatu osoba kojih je ulazak ili boravak nezakonit*, 18 febbraio 2009.

6.1. L'accordo bilaterale tra Croazia e Slovenia

Ai sensi degli artt. 88 e 139 della Costituzione Croata (vecchio testo, attuali artt. 89 e 140),[208] con legge 2006/5/74 del 18 maggio 2006, la Croazia ha ratificato l'Accordo tra il governo della Repubblica di Croazia e il governo della Repubblica di Slovenia sulla consegna e la riammissione delle persone il cui ingresso o soggiorno è illegale (accordo) (v. par. Ordinamento giuridico).[209] L'accordo era stato firmato il 10 giugno 2005.

L'accordo è stato ratificato dalla Slovenia con legge 33/2006 del 15 marzo 2006.[210] Per un approfondimento in merito, si veda il rapporto COI sulla Slovenia in corso di pubblicazione.

L'accordo prevede che le parti, nel rispetto della Convenzione di Ginevra del 1951, del relativo Protocollo del 1967, della Convenzione sullo status degli apolidi del 1954 e della CEDU, cooperino al fine di facilitare la riammissione e il transito di coloro il cui ingresso o soggiorno sia illegale.[211]

L'art. 1 dell'accordo si occupa della riammissione dei cittadini delle parti contraenti.[212]

Gli articoli successivi si occupano della riammissione di cittadini di Stati terzi e apolidi: all'art. 2 si dispone che ciascuno Stato, su richiesta dell'altro, debba riammettere nel proprio territorio coloro che non abbiano titolo per entrare nel territorio dello Stato richiedente, se è dimostrato o si presume che tali persone abbiano transitato o soggiornato nel territorio dello Stato richiesto, e se abbiano un documento o un visto di soggiorno rilasciato dallo Stato richiesto (parr. 1, 2). Nella riammissione (par. 3) le autorità competenti dello Stato richiesto subentrano senza formalità nei casi in cui, entro 72 ore dall'attraversamento illegale della frontiera, ciò venga loro domandato da parte dello Stato richiedente, previa notifica e messa al verbale dell'autorità competente di quest'ultimo (par. 4).[213]

L'art. 2 non si applica a coloro ai quali lo Stato richiedente ha riconosciuto lo status di rifugiato e di richiedente asilo con decisione definitiva o per i quali ha avviato la procedura, ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, del relativo Protocollo del 1967 e della Convenzione sullo status degli apolidi del 1954 (art. 3, lett. d, e);[214] l'art. 4 enuncia che lo Stato richiedente deve riaccogliere nel suo territorio coloro che al tempo del respingimento non ricadevano negli ambiti di applicazione degli artt. 2 e 3.[215]

In relazione al transito del cittadino di un paese terzo, l'accordo prevede che ciascuno Stato debba autorizzarne il transito attraverso il proprio territorio, anche se non soddisfa le condizioni di ingresso e di soggiorno, se lo Stato richiedente garantisce che verrà accolto nel paese di destinazione, e ne definisce le modalità (art. 5). Gli artt. 10 e 11 dispongono che i funzionari dello Stato richiedente che accompagnano la persona nel territorio dello Stato richiesto vengono considerati per la durata del

[208] Parlamento della Repubblica di Croazia, *The Constitution of the Republic of Croatia (consolidated text)*, artt. 89, 140.
[209] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Slovenije o predaji i prihvatu osoba kojih je ulazak ili boravak nezakonit*, 18 maggio 2006.
[210] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Slovenia, *Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o izročitvi in prevzemu oseb, katerih vstop ali prebivanje je nezakonito (BHRIPO)*, 15 marzo 2006.
[211] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Slovenije o predaji i prihvatu osoba kojih je ulazak ili boravak nezakonit*, 18 maggio 2006, preambolo.
[212] Ibid. L'art. 1 prevede che vengano riammessi senza formalità alcuna cittadini dell'altra parte contraente che non soddisfino le condizioni di soggiorno.
[213] Ibid., art. 2, art. 18. L'autorità competente in materia è il Ministero dell'Interno. ZAKON-HR, *Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti*, 1 gennaio 2018, art. 7 par. 5, art. 32.
[214] Inoltre, non si applica a coloro che sono entrati nel territorio della parte richiedente tramite Stato terzo con cui vige un accordo internazionale, a coloro che dispongono di un visto o di un permesso di soggiorno e a coloro che già risiedono nel territorio della parte contraente richiedente. Ibid, art. 3.
[215] Ibid., art. 4.

tragitto funzionari di quest'ultimo Stato, e che in caso di danno a cose o persone sarà esso a doverne rispondere.[216]

L'accordo prevede che il transito del cittadino di paese terzo può essere rifiutato se nel paese di destinazione rischierebbe di essere soggetto a tortura, a trattamenti inumani e degradanti e a persecuzione per motivi discriminatori, se fosse minacciato dell'avvio di un'azione penale (art. 12, lett. a, b).

Sulle formalità, l'accordo prevede che lo Stato richiesto debba rispondere alla richiesta per iscritto e in tempi brevi (a seconda dei casi: art. 13, parr. 1-5). La richiesta deve contenere informazioni circa l'identità della persona (art. 14).

L'accordo stabilisce che i dati personali sono raccolti solo ai fini dell'accordo, che ciascuna persona debba esserne informata e che ciascuno Stato deve proteggere i detti dati da accesso non autorizzato, alterazione o divulgazione (art. 16).[217]

L'accordo trova una disciplina di dettaglio in un protocollo concluso tra i due Stati il 25 maggio 2009.[218] Il protocollo individua: i documenti validi necessari per dimostrare la nazionalità della persona (art. 1, lett. b); la procedura di riammissione (art. 3); gli elementi necessari per dimostrare che vi è stata permanenza o transito nel territorio di una parte contraente (artt. 4, 5). Inoltre, definisce la nozione di attraversamento illegale della frontiera (art. 6: quando un cittadino di paese terzo attraversa la frontiera senza documenti validi o evita i controlli alla frontiera) e individua i mezzi per stabilire che l'attraversamento è stato illegale (par. 2: dichiarazioni del cittadino di paese terzo, testimoni, prove fotografiche, verbale di interrogatorio, rapporti della polizia di frontiera).

All'art. 7 il protocollo prevede che il modulo di riammissione contenga, se possibile:

- i dati e gli estremi dei documenti della persona (par. 1, lett. a, b);
- il luogo e l'orario dell'attraversamento illegale della frontiera (par. 1, lett. c);
- la previsione che le comunicazioni debbano avvenire in una lingua che questi comprende e parla (par. 1, lett. e).

Se la persona chiede aiuto medico, devono essere riportate anche le relative documentazioni e cure somministrate (par. 2).

Dette formalità sono necessarie solo per le fattispecie di cui all'art. 2, parr. 1 e 2 dell'accordo (riammissione nel territorio dello Stato richiesto): pertanto, in caso di rifugiati o richiedenti asilo ai sensi dell'art. 3 dell'accordo, le formalità di cui all'art. 7 del protocollo non si applicano.

Infine, detto modulo[219] deve essere redatto dalle autorità competenti dello Stato richiesto e consegnato alle autorità competenti dello Stato richiedente.[220]

6.2. L'Accordo bilaterale tra Croazia e Bosnia ed Erzegovina

Ai sensi degli artt. 89 e 140 della Costituzione Croata,[221] con la legge 2011/11/96 dell'8 luglio 2011 la Croazia ha ratificato l'accordo bilaterale tra il Governo della Repubblica di Croazia e il Consiglio

[216] Ibid., art. 5, art. 10 par. 2, art. 11 par. 3.
[217] Ibid., artt. 12, 13, 14, 16.
[218] Imamo Pravo Znati, *Protokol između Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske i Ministarstva unutarnjih poslova Republike Slovenije o provedbi Sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Slovenije o predaji i prihvatu osoba kojih je ulazak ili boravak nezakonit*, 25 maggio 2009.
[219] Documento in calce al protocollo, ibid.
[220] Ibid., artt. 1, 3, 4, 5, 6, 7.
[221] Parlamento della Repubblica di Croazia, *The Constitution of the Republic of Croatia (consolidated text)*, artt. 89, 140.

dei ministri di Bosnia ed Erzegovina sulla consegna e la riammissione delle persone il cui ingresso o soggiorno è illegale, firmato l'11 marzo 2011 (v. par. Ordinamento giuridico).[222]

L'accordo è stato ratificato dalla Bosnia ed Erzegovina con legge 10/2011 del 15 settembre 2011.[223] Per un approfondimento in merito, si veda il rapporto COI sulla Bosnia ed Erzegovina in corso di pubblicazione.

L'accordo prevede che le parti, nel rispetto della Convenzione di Ginevra del 1951, del relativo Protocollo del 1967, della Convenzione sullo status degli apolidi del 1954 e della CEDU, cooperino al fine di facilitare la riammissione e il transito di coloro il cui ingresso o soggiorno sia illegale.[224]

L'art. 1 dell'accordo si occupa della riammissione dei cittadini delle parti contraenti.[225]

Gli articoli successivi si occupano della riammissione di cittadini di Stati terzi e apolidi: all'art. 2 si dispone che ciascuno Stato, su richiesta dell'altro, debba riammettere nel proprio territorio coloro che non abbiano titolo per entrare nel territorio dello Stato richiedente, se è dimostrato o si presume che tali persone abbiano transitato o soggiornato nel territorio dello Stato richiesto, e se abbiano un documento o un visto di soggiorno rilasciato dallo Stato richiesto (parr. 1, 2). Nella riammissione (par. 3) le autorità competenti dello Stato richiesto subentrano senza formalitànei casi in cui, entro 72 ore dall'attraversamento illegale della frontiera, ciò venga loro domandato da parte dello Stato richiedente, previa notifica e messa al verbale dell'autorità competente di quest'ultimo (par. 4).[226]

L'art. 2 non si applica a coloro ai quali lo Stato richiedente ha riconosciuto lo status di rifugiato e di richiedente asilo con decisione definitiva o per i quali ha avviato la procedura, ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, del relativo Protocollo del 1967 e della Convenzione sullo status degli apolidi del 1954 (art. 3, lett. d, e);[227] l'art. 4 enuncia che lo Stato richiedente deve riaccogliere nel suo territorio coloro che al tempo del respingimento non ricadevano negli ambiti di applicazione degli artt. 2 e 3.[228]

In relazione al transito del cittadino di un paese terzo, l'accordo prevede che ciascuno Stato debba autorizzarne il transito attraverso il proprio territorio, anche se non soddisfa le condizioni di ingresso e di soggiorno, se lo Stato richiedente garantisce che verrà accolto nel paese di destinazione, e ne definisce le modalità (art. 5). Gli artt. 10 e 11 dispongono che i funzionari dello Stato richiedente che accompagnano la persona nel territorio dello Stato richiesto vengono considerati per la durata del tragitto funzionari di quest'ultimo Stato, e che in caso di danno a cose o persone sarà esso a doverne rispondere.[229]

---

[222] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Repub-like Hrvatske i Vijeća ministara Bosne i Hercegovine o predaji i prihvatu osoba kojih je ulazak ili boravak nezakonit*, 8 luglio 2011.
[223] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Bosnia ed Erzegovina, *Odluku o ratifikaciji Sporazuma između Vijeća Ministara Bosne i Hercegovine i Vlade Republike Hrvatske o predaji i prihvatu osoba kojih je ulazak ili boravak nezakonit i protokola između Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine i Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske o provedbi Sporazuma između Vijeća Ministara Bosne i Hercegovine i Vlade Republike Hrvatske o predaji i prihvatu osoba kojih je ulazak ili boravak nezakonit*, 15 settembre 2011.
[224] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Repub-like Hrvatske i Vijeća ministara Bosne i Hercegovine o predaji i prihvatu osoba kojih je ulazak ili boravak nezakonit*, 8 luglio 2011, preambolo.
[225] Ibid. L'art. 1 prevede che vengano riammessi senza formalità alcuna cittadini dell'altra parte contraente che non soddisfino le condizioni di soggiorno.
[226] Ibid., art. 2, art. 18. L'autorità competente in materia è il Ministero dell'Interno. ZAKON-HR, *Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti*, 1 gennaio 2018, art. 7 par. 5, art. 32.
[227] Inoltre, non si applica a coloro che sono entrati nel territorio della parte richiedente tramite Stato terzo con cui vige un accordo internazionale, a coloro che dispongono di un visto o di un permesso di soggiorno e a coloro che già risiedono nel territorio della parte contraente richiedente. Ibid., art. 3.
[228] Ibid., art. 4.
[229] Ibid., art. 5, art. 10 par. 2, art. 11 par. 3.

L'accordo prevede che il transito del cittadino di paese terzo può essere rifiutato se nel paese di destinazione rischierebbe di essere soggetto a tortura, a trattamenti inumani e degradanti e a persecuzione per motivi discriminatori, se fosse minacciato dell'avvio di un'azione penale (art. 12, lett. a, b).

Sulle formalità, l'accordo prevede che lo Stato richiesto debba rispondere alla richiesta per iscritto e in tempi brevi (a seconda dei casi: art. 13, parr. 1-5). La richiesta deve contenere informazioni circa l'identità della persona (art. 14).

L'accordo stabilisce che i dati personali sono raccolti solo ai fini dell'accordo, che ciascuna persona debba esserne informata e che ciascuno Stato deve proteggere i detti dati da accesso non autorizzato, alterazione o divulgazione (art. 16).[230]

L'accordo trova una disciplina di dettaglio in un protocollo concluso tra i due Stati l'11 marzo 2011.[231] Il protocollo individua: i documenti validi necessari per dimostrare la nazionalità della persona (art. 1, lett. b); la procedura di riammissione (art. 3); gli elementi necessari per dimostrare che vi è stata permanenza o transito nel territorio di una parte contraente (artt. 4, 5). Inoltre, definisce la nozione di attraversamento illegale della frontiera (art. 6: quando un cittadino di paese terzo attraversa la frontiera senza documenti validi o evita i controlli alla frontiera) e individua i mezzi per stabilire che l'attraversamento è stato illegale (par. 2: dichiarazioni del cittadino di paese terzo, testimoni, prove fotografiche, verbale di interrogatorio, rapporti della polizia di frontiera).

All'art. 7 il protocollo prevede che il modulo di riammissione contenga, se possibile:

- i dati e gli estremi dei documenti della persona (par. 1, lett. a, b);
- il luogo e l'orario dell'attraversamento illegale della frontiera (par. 1, lett. c);
- la previsione che le comunicazioni debbano avvenire in una lingua che questi comprende e parla (par. 1, lett. e).

Se la persona chiede aiuto medico, devono essere riportate anche le relative documentazioni e cure somministrate (par. 2).

Dette formalità sono necessarie solo per le fattispecie di cui all'art. 2, parr. 1 e 2 dell'accordo (riammissione nel territorio dello Stato richiesto): pertanto, in caso di rifugiati o richiedenti asilo ai sensi dell'art. 3 dell'accordo, le formalità di cui all'art. 7 del protocollo non si applicano.

Infine, detto modulo[232] deve essere redatto dalle autorità competenti dello Stato richiesto e consegnato alle autorità competenti dello Stato richiedente.[233]

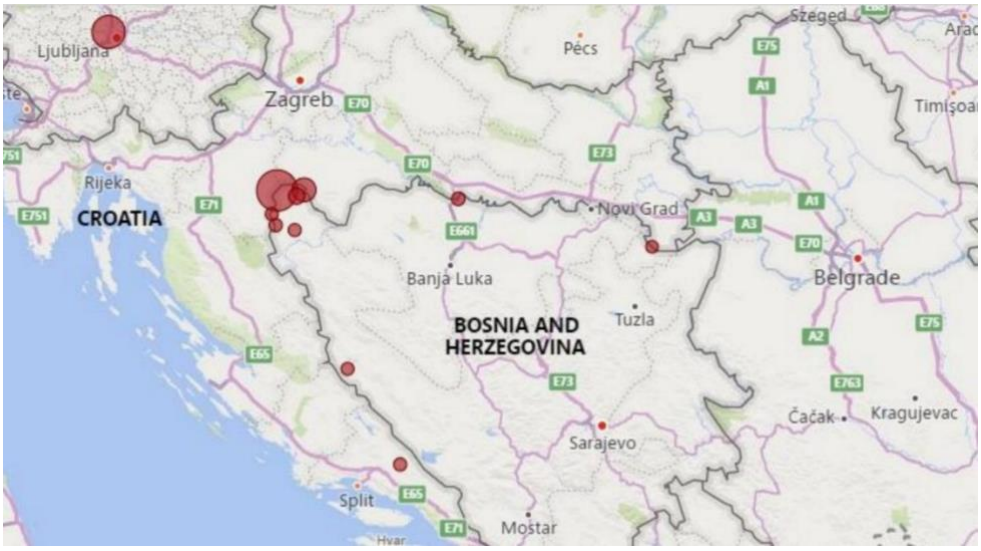
LA GESTIONE DELLE FRONTIERE

1. Introduzione

I paragrafi che seguono illustrano, a fronte delle norme sopra descritte (v. par. precedente su Il diritto di asilo: quadro giuridico di riferimento), le prassi lungo la c.d. rotta balcanica, per quanto riguarda in particolare il tratto croato. Dopo un paragrafo introduttivo che descrive l'organizzazione della frontiera (par. 2), vengono tratteggiati: i rapporti transfrontalieri tra agenti statali sloveni, croati e bosniaci (par. 3); le condotte della polizia di frontiera croata e le sottostanti violazioni del diritto internazionale, dell'UE e interno (par. 4); e la risposta dello Stato rispetto ad esse (par. 5).

[230] Ibid., artt. 12, 13, 14, 16.
[231] Imamo Pravo Znati, *Protokol između Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske i Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine o provedbi Sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Vijeća ministara Bosne i Hercegovine o predaji i prihvatu osoba kojih je ulazak ili boravak nezakonit*, 11 marzo 2011.
[232] Documento in calce al protocollo in ibid.
[233] Ibid., artt. 1, 3, 4, 5, 6, 7.

2. Organizzazione della frontiera



Fonte: DRC, *Bosnia and Herzegovina. Border monitoring bimonthly snapshot*, febbraio 2021, p. 3.

I punti di accesso al territorio croato maggiormente interessati dal fenomeno migratorio si collocano ai confini con la Bosnia ed Erzegovina, Serbia e Slovenia, con una prevalenza dell'area di Velika Kladusa.

Negli ultimi anni si è assistito a un incremento del numero di agenti di polizia di frontiera (v. par. La polizia di frontiera), dovuto soprattutto ai finanziamenti dell'UE.[234] Al momento in cui si scrive la polizia di frontiera conta 6.500 agenti, dotati di un ampio equipaggiamento che comprende anche: apparecchi termovisori fissi e mobili, manuali e a controllo remoto, visori notturni, telecamere di sorveglianza anche notturne, apparecchi GPS, nonché veicoli personali, fuoristrada. Le pattuglie di frontiera utilizzano inoltre cani addestrati per protezione e ricerca.[235] Per ulteriori informazioni sull'equipaggiamento utilizzato dalla polizia, si vedano i par. sui Rapporti transfrontalieri tra agenti statali e sulle Dichiarazioni delle autorità statali. Secondo quanto emerge da un rapporto del CoE, lungo il confine bosniaco risultano stanziati circa mille agenti di polizia di frontiera, che pattugliano la zona in coppia ad ogni chilometro.[236] Si tratta di un dispiego di risorse giustificato in parte dalla conformazione del confine, che si snoda lungo 1.100 km seguendo principalmente il fiume Una in un terreno montuoso, con aree verdi e privo di barriere artificiali.

Dal 2016 la Croazia ha adottato, con procedure d'urgenza, due emendamenti che hanno previsto l'affiancamento dell'esercito agli agenti della polizia di frontiera, come sottolineato sia dall'Ombudswoman croata nel 2016,[237] sia dal GDP nel 2019.[238]

[234] CoE, Assemblea Parlamentare, Commissione su migrazione, rifugiati e persone sfollate, Pushback policies and practice in Council of Europe member States, 8 giugno 2019, p. 18, par. 66.
[235] European Migration Network - Croazia, *Annual report 2019 on migration and asylum in Croatia. National report (part 2)*, maggio 2020, p. 55.
[236] CoE, *Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, to Bosnia and Herzegovina and to Croatia*, 23 aprile 2019, p. 26.
[237] Ombudsman, *Report on the Performance of Activities of the National Preventive Mechanism for 2016*, novembre 2017, p. 38.
[238] GDP, *Country report: immigration detention in Croatia*, aprile 2019, p. 7.

3. Rapporti transfrontalieri tra agenti statali

Risulta da diverse fonti[239] come siano riscontrabili rapporti tra la polizia di frontiera croata e quelle slovene e bosniache.

L'esistenza di una relazione fra le polizie di frontiera sloveno-croate e croato-bosniache emerge da alcune testimonianze raccolte dal DRC, che raccontano di come le polizie consegnino sistematicamente i migranti alla polizia di frontiera limitrofa, trasportandoli in dei furgoni.[240]

Quanto al confine sloveno-croato, il quotidiano The Guardian[241] evidenzia come la polizia croata e quella slovena siano perfettamente a conoscenza delle rispettive condotte in frontiera: secondo l'articolo, alcuni migranti hanno riportato di essere stati attaccati dai cani della polizia slovena prima di essere consegnati a quella croata. Riguardo alla polizia slovena in particolare, essa consegna un numero sempre più consistente di migranti alla polizia croata, nonostante sia a conoscenza, secondo BVMN, del fatto che i migranti saranno soggetti a torture e respinti in violazione del principio di *non-refoulement* (v. par. Le condotte della polizia in frontiera).[242] Lo stesso rapporto afferma come nel 2018 la polizia slovena abbia riammesso 4.653 persone, molte delle quali successivamente hanno riportato di aver subito violenza e furti da parte della polizia croata.[243] Sulla base di un rapporto di BVMN,[244] una dichiarazione dell'UNHCR[245] esprime preoccupazione e afferma la necessità di interrompere questa prassi fra i due Stati poiché produce sistematiche ed evidenti violazioni di diritti umani.[246]

Quanto al confine croato-bosniaco, in un rapporto di BVMN del 2018 si afferma come i respingimenti (spesso collettivi) avvengano spesso di notte[247] e i migranti vengano scortati al confine bosniaco dalla polizia di frontiera croata stessa. È inoltre emerso dalle affermazioni del direttore della Croce Rossa nel cantone di Una-Sana (Bosnia) come in Bosnia risulti evidente la sistematicità delle violazioni attuate dalla polizia croata.[248] Anche da un articolo del The Guardian del 2018 emerge come la polizia bosniaca sia a conoscenza della condotta di quella croata: un agente in servizio presso il campo di Velika Kladuša (Bosnia ed Erzegovina), che ha voluto mantenere l'anonimato, riferisce come la polizia bosniaca sappia delle violenze della polizia croata, benché non vi siano prove ulteriori rispetto alle testimonianze dei rifugiati e alle loro ferite.[249] In un rapporto della Commissione Europea si evidenzia come nel 2019 vi sia stato un totale di 1.132 pattugliamenti misti, con addestramento condiviso, basati su un accordo fra Croazia e Bosnia sulla cooperazione sul controllo delle frontiere.[250] Sempre nel 2019, in un'intervista di HRW Šuhret Fazlić, sindaco di Bihać (Bosnia ed Erzegovina), ha riferito di aver conosciuto personalmente la polizia croata in costanza di una riammissione informale di un gruppo di circa 40 persone, a cui ha assistito mentre esplorava la foresta con dei colleghi in cerca di migranti; in tale circostanza, uno dei poliziotti croati avrebbe riferito a

[239] *Inter alia*: BVMN, *Unverifiable Information from Unknown Migrants? – First Footage of Push-Backs on the Croatian-Bosnian Border*, 16 dicembre 2018; BBC, *Thousands cross Croazia – Slovenia border in darkness*, 23 ottobre 2015; BVMN, *Report on illegal practice of collective expulsion on Slovene-Croatian border*, aprile 2018, pp. 5, 6.
[240] DRC, *Bosnia and Herzegovina. Border monitoring bimonthly snapshot*, febbraio 2021, p. 4.
[241] The Guardian, *Refugees crossing from Bosnia 'beaten and robbed by Croatian police'*, 15 agosto 2018.
[242] BVMN, *Report on illegal practice of collective expulsion on Slovene-Croatian border*, aprile 2018, p. 5.
[243] Ibid., pp. 6, 7.
[244] Ibid., p. 5.
[245] UNHCR, *Desperate journeys. Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders*, agosto 2018.
[246] BVMN, *Report on illegal practice of collective expulsion on Slovene-Croatian border*, aprile 2018, pp. 5, 6.
[247] BVMN, *Unverifiable Information from Unknown Migrants? – First Footage of Pushbacks on the Croatian-Bosnian Border*, 16 dicembre 2018, min. 1:30.
[248] The Guardian, *Refugees crossing from Bosnia 'beaten and robbed by Croatian police'*, 15 agosto 2018.
[249] The Guardian, *'They didn't give a damn': first footage of Croatian police 'brutality'*, 14 novembre 2018.
[250] European Migration Network - Croazia, *Annual report 2019 on migration and asylum in Croatia. National report (part 2)*, maggio 2020, p. 59.

Fazlić di avere degli ordini da rispettare.[251] Che la polizia bosniaca sia a conoscenza delle condotte della polizia croata risulta confermato nel 2020 in un articolo di Istraga (quotidiano bosniaco), che riferisce come, sebbene il Ministero dell'Interno del Cantone di Una-Sana abbia rilevato diverse condotte illegali da parte della polizia croata, la polizia di frontiera bosniaca non abbia intrapreso alcuna azione per contrastare tali condotte.[252] Sempre nel 2020, Klix (blog bosniaco) riporta un episodio di respingimento reciproco tra Bosnia e Croazia, episodio in cui gli agenti della polizia di frontiera bosniaci avevano respinto in Croazia un gruppo di migranti che era stato appena respinto dalla Croazia alla Bosnia, episodio confermato dal consulente del direttore della polizia di frontiera bosniaca.[253]

In uno scambio con il Relatore speciale delle NU sui diritti umani dei migranti, la Croazia ha affermato che a partire dal 18 luglio 2018 la frontiera tra Croazia e Bosnia ed Erzegovina è monitorata, in cooperazione con Frontex, da un aereo specializzato, con base operativa a Zara, e che anche la polizia croata partecipa alla cooperazione del monitoraggio aereo.[254] Più dettagliatamente, il sistema di sorveglianza MAS (Frontex Multipurpose Aerial Surveillance) di Frontex utilizza aerei (con a bordo membri esperti facenti parte delle autorità croate) che trasmettono video direttamente al quartier generale a Varsavia, il quale provvede poi ad inoltrarli alle autorità nazionali. Con una media di cento ore di sorveglianza aerea al mese, il MAS ha consentito di evidenziare la pressione dovuta ai flussi migratori lungo la rotta balcanica. Inoltre, Frontex supporta le autorità competenti croate con dieci ufficiali con il compito di assistenza in merito all'esistenza di documenti fraudolenti e veicoli rubati.[255] Frontex mantiene in ogni caso l'obbligo di riferire circa le violazioni di diritti fondamentali riscontrate durante le sue operazioni, anche se solo di coordinamento.[256] Accademici esperti di diritto dell'Unione evidenziano come il budget dell'UE destinato al controllo delle frontiere non sia adeguatamente monitorato e come la Commissione Europea non sanzioni le violazioni, ad esempio con la sospensione dei fondi.[257] Inoltre, Frontex, già indagata per molestie, cattiva condotta e operazioni illegali volte a impedire ai migranti di raggiungere le coste dell'UE attraverso la Grecia,[258] è indicata da diverse fonti nel 2020 e nel 2021 come complice delle riammissioni informali che avvengono in suolo croato.[259]

4. Le condotte della polizia in frontiera

Sono numerose le fonti che riportano di condotte illecite e, in particolare, di violenze fisiche e psicologiche poste in essere a danno dei migranti dalla polizia croata lungo la rotta balcanica. Le NU riferiscono come l'Ombudsperson abbia rilevato un aumento di reclami sporti a carico delle forze di polizia, accusate di violenze, appropriazione indebita (soldi e altri beni personali) e respingimenti illegali al confine; riferiscono inoltre della comunicazione del CMS circa respingimenti collettivi, diniego di presentazione della richiesta di asilo, distruzione e furto di beni personali, molestie sessuali

[251] HRW, *Croatia Slams Door on Migrants*, 8 novembre 2019, min. 2:14 – 2:50.
[252] Istraga, *Uznemirujući sadržaj: Hrvatski policajci brutalno pretukli migrante i ilegalno ih prebacili u BiH*, 13 ottobre 2020.
[253] Klix, *Hrvatski policajci prebacili migrante u BiH, bh. graničari ih odmah vratili susjedima*, 28 luglio 2020.
[254] UNOHCHR, *Questionnaire submitted by the Special rapporteur on the human rights of migrants – Inputs by the Republic of Croatia*, 1 febbraio 2021, p. 7.
[255] ReliefWeb, *Frontex strengthens surveillance in Croatia*, 25 luglio 2018.
[256] EUmigration Law Blog, *The Commission's proposal for a new Independent Monitoring Mechanism at the external border of the EU: a necessary but limited mechanism*, 22 febbraio 2021.
[257] Ibid.
[258] Euronews, *MEPs to personally investigate Frontex amid pushback allegations*, 24 febbraio 2021.
[259] *Inter alia*: HRW, *EU: Probe Frontex Complicity in Border Abuses*, 9 novembre 2020; A Path for Europe (PfEU), *The European complicity in Croatian border violence against migrants and asylum seekers*, 18 dicembre 2020; The Conversation, *Frontex: should EU agency linked to thousands of deaths from border 'pushbacks' be responsible for migrant safety?*, 10 maggio 2021.

e violenze fisiche.[260] Anche l'ECRE mostra grande preoccupazione con riguardo agli abusi posti in essere dalle autorità croate, definendoli solo parte della persistente e documentata tendenza alle violazioni dei diritti umani che avvengono alle frontiere europee.[261]

Le condotte riferite da fonti affidabili e multi-livello poste in essere lungo le frontiere statali includono, in particolare: respingimenti collettivi; diniego di prendere in carico la richiesta di protezione internazionale; diniego di accesso alle informazioni; e poi violenze fisiche, inclusa la violenza sessuale; violenze psicologiche; furti; distruzione di beni personali, tra cui documenti e telefoni cellulari, come segue.

4.1. Respingimenti collettivi

HRW riporta come respingimenti collettivi sono costantemente posti in essere dalla polizia croata. In un video pubblicato sul suo canale YouTube, HRW documenta l'esperienza di un gruppo di migranti appena respinti;[262] il CMS riporta un altro episodio (comprensivo di minori non accompagnati) in un suo rapporto;[263] Dnevnik.hr (quotidiano croato) riferisce come di solito si tratti di gruppi da cinque a 20 persone.[264] Numerose sono anche le testimonianze di respingimenti collettivi contenute nel database di BVMN. Una di esse riporta come un migrante, abbia tentato per 40 volte di attraversare la frontiera, venendo sempre respinto.[265]

Tra i più noti episodi di respingimenti collettivi si annovera quello del 21 novembre 2017, in cui ha perso la vita Madina Hosseini, una bambina di sei anni. Sulla vicenda, si veda il par. Minori e minori non accompagnati; per ulteriori informazioni sulla conseguente vicenda processuale si veda il par. Repressione.

Il DRC riporta che da maggio 2019 hanno subito respingimenti a catena attraverso espulsioni collettive fino in Bosnia 23.853 persone (dato aggiornato a febbraio 2021), di cui 547 solo nel gennaio-febbraio 2021.[266] BVMN riferisce che il 63% dei 1.123 casi documentati di respingimenti illegali sono avvenuti nel 2020 in Croazia.[267]

4.2. Diniego di prendere in carico la richiesta di protezione internazionale

Dai dati disponibili sui flussi migratori non è possibile far emergere informazioni certe su quanto accade alla frontiera. I dati dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) sui flussi risalgono al 2015,[268] mentre l'AIDA recepisce i dati ufficiali del Ministero dell'Interno croato:[269] pertanto, non è possibile confrontare le informazioni ufficiali dello Stato con quelle rilevate dagli organismi sovrastatali. Le informazioni disponibili nel database del Ministero sono poco eloquenti circa l'esistenza o meno di operazioni non segnalate nei registri. Fa eccezione il dato rilevante della registrazione di 20.278 ingressi illegali nel territorio nazionale, di cui più della metà "accettati da

[260] UNHRC, *Summary of Stakeholders' submissions on Croatia - Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, 28 febbraio 2020, p. 2 par. 13, p. 7 par. 50.
[261] ECRE, *Joint Statement: Turning rhetoric into reality: New monitoring mechanism at European borders should ensure fundamental rights and accountability*, 10 novembre 2020.
[262] HRW, *Croatia Slams Door on Migrants*, 8 novembre 2019, min. 0-1:17.
[263] CMS, *Police shooting and physical marking of refugees marks the week ahead of Victory Day*, 8 maggio 2020.
[264] Dnevnik.hr, *Policajac priznao za DNEVNIK.hr da uhvaćene migrante po naredbi šefova vraćaju na granicu*, 21 ottobre 2019.
[265] BVMN, *Report: "40 times I tried to cross border. I live in Bosnia for 2 years"*, 5 maggio 2021.
[266] DRC, *Bosnia and Herzegovina, Border monitoring monthly snapshot*, novembre 2020, p. 4.
[267] BVMN, *Statistics about the countries of pushbacks*, ultimo accesso 14 giugno 2021.
[268] United Nations Department of Economic and Social Affairs, *International migration flows from and to selected countries*, dicembre 2015.
[269] AIDA, *Country Report: Statistics*, 27 maggio 2021.

agenti di polizia di altri Stati" nel 2019.[270] Si può qui dar conto di una generale contraddittorietà nei dati del 2018, riscontrata anche dal CMS:[271] secondo quanto riportato, sarebbero entrate illegalmente nel territorio 8.207 persone, di cui 1.438 sarebbero state espulse verso paesi terzi, 536 sarebbero state poste in detenzione a Ježevo e 1.068 avrebbero registrato una richiesta d'asilo; il database non fornisce informazioni circa il trattamento delle rimanenti 5.615 persone.[272] Anche l'Ombudswoman croata ha evidenziato delle discrepanze nella tenuta dei registri di polizia: durante le visite svolte nel 2018 ha riscontrato il trasferimento di 594 migranti irregolari verso la stazione di polizia di Donji Lapac tra maggio e giugno; i registri non contenevano informazioni riguardo alle circostanze di attraversamento del confine, alle misure prese nei loro confronti, riguardo ad eventuali richieste d'asilo o richieste di assistenza medica, né era riportato l'orario di arrivo e di rilascio dei migranti.[273]

Sono tuttavia reperibili diversi rapporti, testimonianze e accertamenti giudiziali che attestano la diffusione e sistematicità del rifiuto da parte delle autorità croate competenti di prendere in carico la richiesta di protezione internazionale presentata dai migranti in frontiera, come segue.

Al livello delle Nazioni Unite, il Relatore speciale delle NU sui diritti dei migranti, a seguito di una visita ufficiale in Bosnia ed Erzegovina nel 2019 ha affermato come le autorità croate abbiano forzato i migranti entrati in Croazia a tornare in Bosnia senza passare per alcuna procedura ufficiale.[274]

Nel 2019 il Comitato per i diritti umani delle NU, nel corso della quarta Universal Periodic Review sullo status dei diritti umani in Croazia, ha chiesto allo Stato di rispondere ai rapporti che mostrano il diniego di accesso al territorio e alle procedure di richiesta d'asilo relative ai migranti irregolari, provenienti da Bosnia ed Erzegovina e Serbia, senza alcun esame individuale delle loro richieste e dei loro bisogni.[275] Nello stesso senso si sono espressi sia l'Ombudswoman croata, che il CMS nei documenti presentati nell'ambito della Universal Periodic Review del 2020;[276] al termine di detta procedura, la Croazia ha accettato le raccomandazioni effettuate dagli altri Stati, ad eccezione di una serie di raccomandazioni specifiche, tutte riguardanti la politica migratoria.[277]

Il CoECHR ha depositato il 22 dicembre 2020 le proprie osservazioni intervenendo come terzo nel caso *S.B. c. Croazia*, *A.A. c. Croazia e A.B. c. Croazia* di fronte alla Corte EDU. Nelle proprie osservazioni, il CoECHR afferma di ricevere dal 2016 reclami e rapporti riguardanti i respingimenti sui confini croati, ed evidenzia come il modo in cui sono avvenute le espulsioni abbia impedito ai

[270] Ministero dell'Interno della Repubblica di Croazia, *Statistički pregled - Temeljnih sigurnosnih pokazatelja i rezultata rada u 2019. godini*, marzo 2020, p. 160, terza tabella.
[271] CMS, *Third party intervention on behalf of the Centre for Peace Studies – M.H. v. Croatia*, dell'8 dicembre 2020, p. 3. La Clinica legale ha verificato attraverso un'intervista con il CMS la metodologia utilizzata dal CMS nella raccolta e interpretazione dei dati. Il CMS ha inviato una richiesta di delucidazioni al Ministero dell'Interno croato. In risposta le autorità hanno sostenuto che, nonostante la rubrica della tabella indicasse il numero di ingressi irregolari, il dato di 8.207 era riferito al numero di migranti presi in carico. Ha poi giustificato la lacuna relativa alle 5.615 persone rimanenti, sostenendo che molti migranti attraversano più volte il confine. La risposta delle autorità conferma quantomeno la correttezza dei dati numerici.
[272] Ministero dell'Interno della Repubblica di Croazia, *Statistički pregled - Temeljnih sigurnosnih pokazatelja i rezultata rada u 2018. godini*, gennaio 2019, p. 145 terza tabella, pp. 147-148.
[273] Ombudsperson of the Republic of Croatia, *Annual Report of the Ombudswoman of Croatia for 2018*, 2018, p. 295.
[274] UNHRC, *Visit to Bosnia and Herzegovina: Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants*, 12 maggio 2020, par. 64.
[275] Patto internazionale sui diritti civili e politici, *List of issues prior to submission of the fourth periodic Report of Croatia*, 25 novembre 2019, p. 4.
[276] UNHRC, *Summary of Stakeholders' submissions on Croatia - Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, 28 febbraio 2020, pp. 2, 7.
[277] UNHRC, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review on Croatia*, 16 dicembre 2020, pp. 22-24, parr. 137.208-137.223; UNHRC, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Croatia. Addendum. Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review*, 17 febbraio 2021, pp. 8-9, parr. 137.208-137.223.

soggetti coinvolti di fornire ragioni sul perché le condizioni di accoglienza in Bosnia ed Erzegovina impedirebbe loro di rientrarvi, e conseguentemente abbia impedito loro di presentare una richiesta di asilo in Croazia.[278]

Sono riscontrabili anche accertamenti giudiziali delle condotte della Croazia a opera di tribunali nazionali: la corte amministrativa svizzera ha sospeso un ordine di riammissione di un migrante siriano verso la Croazia, sulla base delle prove delle carenze sistemiche del sistema croato di accesso all'asilo, che comportano una prassi di respingimenti sommari.[279] Nel luglio 2020 inoltre, una sentenza della Corte amministrativa slovena ha ritenuto la polizia nazionale responsabile di aver respinto un migrante del Cameroon verso la Croazia, alla luce delle informazioni disponibili sulle politiche migratorie del paese che evidenziano il rischio di violazioni dell'art. 3 della CEDU.[280]

Amnesty International, oltre ad esprimere le proprie preoccupazioni in merito alla politica migratoria croata nell'ultimo World Report,[281] ha raccolto diverse interviste sulla prassi che ha luogo lungo le frontiere croate; nelle loro testimonianze tutti i migranti raccontano di aver manifestato oralmente la volontà di chiedere asilo.[282]

Anche BVMN testimonia il diniego di ricevere la domanda di protezione internazionale da parte degli agenti croati i quali, di fronte alla richiesta dei migranti hanno risposto "It's not our job, it's government job" ("*Non è il nostro compito, è compito del governo*")[283]; ancora, BVMN riporta un altro episodio in cui le procedure di identificazione sono state attuate, ma di fronte alla medesima richiesta di asilo, le autorità hanno replicato: "no asylum here, if you want asylum go to Zagreb" ("*non c'è asilo qui, se vuoi l'asilo vai a Zagabria*").[284] Anche il CMS, in un intervento di terzo presso la Corte EDU riporta testimonianze simili da parte degli stessi agenti croati, che affermano di ricevere l'ordine dai propri superiori di rispondere negativamente alle richieste di asilo e di trasportare i richiedenti verso l'altro lato del confine senza tenere alcuna registrazione ufficiale.[285] Le stesse testimonianze sono state riportate dall'ECRE[286] e dai media croati.[287]

In particolare, al confine con la Bosnia ed Erzegovina la prassi si distingue dalle altre frontiere attraversate dalla rotta balcanica: secondo quanto affermato dal Rappresentante speciale del Segretario generale del CoE per i migranti e dal CoECHR e confermato dalla Croazia, le condotte della polizia di frontiera croata si inseriscono in una politica di deterrenza rispetto all'accesso al territorio per migranti e rifugiati.[288] Sulla politica di deterrenza della Croazia, si vedano il par. La

[278] CoECHR, *Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights - S.B. v. Croatia, A.A. v. Croatia and A.B. v. Croatia*, 22 dicembre 2020, p. 2.
[279] Switzerland Federal Administrative Court, *Bundesverwaltungsgericht Urteil Vom 12. Juli 2019 - Abteilung V, E-3078/2019*, 12 luglio 2019; European Database of Asylum Law, *Switzerland: Suspension of Dublin transfer to Croatia due to summary returns at border with Bosnia-Herzegovina*, 12 luglio 2019.
[280] AIDA, *Country Report: Slovenia*, 2020, p. 22; BVMN, *Court finds Slovenia State guilty of chain pushback to Bosnia-Herzegovina*, luglio 2020.
[281] Amnesty International, *Report 2020/21 - The state of the world's human rights*, 2021, p. 133.
[282] ReliefWeb - Amnesty International, *Pushed to the Edge, Violence and Abuse against Refugees and Migrants along the Balkans Route*, marzo 2019, p. 11.
[283] BVMN, *Report: "What will we do? We have human rights"*,19 gennaio 2020.
[284] Ibid.
[285] CMS, *Third party intervention on behalf of the Centre for Peace Studies – S.B v. Croatia*, 8 dicembre 2020, p. 4.
[286] AIDA, *Country Report: Access to the territory and push backs*, 27 maggio 2021.
[287] Telegram, *Istupio je još jedan policajac koji tvrdi da hrvatska policija, po naredbi šefova, migrante ilegalno vraća u BiH*, 21 ottobre 2019; Telegram, *Prvi intervju u kojem hrvatski policajac tvrdi: šefovi nam naređuju da ilegalno protjerujemo migrante*, 24 luglio 2019.
[288] CoE, *Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, to Bosnia and Herzegovina and to Croatia*, 23 aprile 2019, p. 29; CoECHR, *Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights - S.B. v. Croatia, A.A. v. Croatia and A.B. v. Croatia*, 22 dicembre 2020, p. 5.

polizia di frontiera e le altre forze operanti in frontiera e il par. Dichiarazioni delle autorità statali. Nel descrivere l'attuazione delle misure di deterrenza, la Croazia specifica che non sussistono né basi giuridiche né fattuali per svolgere audizioni, emettere provvedimenti scritti o tenere qualsiasi forma di registro posto che, dovendo prevenire l'immigrazione illegale, le azioni di polizia non hanno luogo sul territorio croato.[289] Tuttavia un agente di Polizia di Frontiera, in una delle testimonianze sopra menzionate, ha descritto una prassi diversa: i migranti verrebbero intercettati in realtà in territorio croato, dove sarebbero ispezionati e portati alla stazione di polizia. Il capo turno compilerebbe a questo punto un "rapporto di deterrenza", falsificando il documento in modo tale che risulti che i migranti siano stati dissuasi dall'entrare al confine.[290]

Quanto riportato non esclude comunque la tendenza a spostare la frontiera dell'Unione, che anzi è confermata da un recente rapporto di BVMN,[291] alla luce di alcuni episodi in cui gruppi di agenti croati avrebbero attraversato il confine bosniaco. In particolare, viene riportato un episodio del 2019, in cui presso Maljevac quattro agenti in uniforme e due soggetti in abiti civili – autoidentificatisi come agenti speciali di polizia croata –, dopo aver trasportato e percosso un gruppo di circa venti migranti, li hanno inseguiti attraverso il confine bosniaco. L'episodio è terminato con un aspro confronto verbale tra gli agenti bosniaci e croati.[292] Un episodio di arresto di agenti croati in borghese a Cazina, in Bosnia, riportato da BVMN è stato confermato anche dalla cronaca bosniaca[293] e croata.[294]

Per quanto riguarda le specificità del confine sloveno, il CoECHR ha espresso preoccupazione rispetto all'accesso alle procedure dei migranti provenienti dalla Slovenia,[295] a seguito di diversi rapporti[296] che affermano il perdurare di respingimenti a catena lungo la rotta balcanica. In particolare, secondo le interviste svolte da Amnesty International,[297] la maggior parte dei migranti che hanno raggiunto la Slovenia e sono stati respinti, prima verso la Croazia poi verso la Bosnia ed Erzegovina, avevano espresso l'intenzione di chiedere asilo, ma sono stati ignorati. Secondo lo stesso rapporto, le riammissioni dalla Slovenia avvengono secondo gli accordi bilaterali di riammissione, a differenza di quanto avviene al confine bosniaco, dove i respingimenti avvengono di notte in aree remote e fuori dalle procedure ufficiali.[298]

4.3. Diniego di accesso alle informazioni

In un incontro con l'Ombudswoman croata, il Relatore speciale del Comitato sui migranti, rifugiati e profughi del CoE ha fatto menzione della prassi di ricondurre alla frontiera i migranti irregolari

---

[290] Telegram, *Istupio je još jedan policajac koji tvrdi da hrvatska policija, po naredbi šefova, migrante ilegalno vraća u BiH*, 21 ottobre 2019; Dnevnik.hr, *Policajac priznao za dnevnik.hr da uhvaćene migrante po naredbi šefova vraćaju na granicu*, 21 ottobre 2019.
[291] BVMN, *Illegal push-backs and border violence reports*, febbraio 2021, p. 8.
[292] BVMN, *Report: "They look at us very angrily and show us their batons, letting us undertstand that they will use them on us later."*, 7 agosto 2019.
[293] Radio Sarajevo, *Žurnal piše: Hrvatski policajci uhvaćeni kod Cazina*, 15 novembre 2019.
[294] Zurnal, *Uhvaćeni kod cazina: Hrvatski policajci nezakonito djelovali na teritoriji BiH*, 15 novembre 2019.
[295] CoECHR, *Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights - S.B. v. Croatia, A.A. v. Croatia and A.B. v. Croatia*, 22 dicembre 2020, p. 4.
[296] *Inter alia*: ReliefWeb - Amnesty International, *Pushed to the Edge, Violence and Abuse against Refugees and Migrants along the Balkans Route*,, marzo 2019, pp. 24-26; ECRE, *Austria: Chain Pushbacks to Bosnia Amid Growing Evidence of Widespread Abuse in the Balkans*, 20 ottobre 2020; ECRE, *BVMN: Report on Illegal Pushbacks and Border Violence in the Balkan Region*, 28 ottobre 2020.
[297] ReliefWeb - Amnesty International, *Pushed to the Edge, Violence and Abuse against Refugees and Migrants along the Balkans Route*,, marzo 2019, pp. 24-26.
[298] Ibid., p. 25.

intercettati dalle forze di polizia, senza fornire informazioni sulla possibilità di richiedere protezione internazionale.[299]

L'EASO dà conto di un progetto implementato dalla Croazia denominato "*Providing legal advice in the process of granting international protection*", che include brochure contenenti informazioni dettagliate sul ricongiungimento familiare,[300] sulle procedure e possibile supporto legale,[301] consegnate al richiedente al momento della presentazione formale della propria domanda di protezione internazionale. Il progetto si è svolto in collaborazione con l'HPC e l'UNHCR ed è stato finanziato interamente da quest'ultimo; è stato disposto per un periodo di attività che va da giugno 2019 a marzo 2020, nelle città di Zagabria, Kutina e Ježevo.[302] Lo stesso progetto è riportato nell'Annual Report dello European Migration Network, che ne conferma la diffusione nei centri di accoglienza delle tre città croate fino al 30 marzo 2020.[303] La brochure per il Ricongiungimento familiare è stata realizzata e distribuita in tre lingue (arabo, farsi, inglese), mentre quella sulle procedure in nove (arabo, croato, inglese, francese, farsi, pashto, somalo, turco e urdu). Nello stesso rapporto si riscontra scarsa disponibilità di interpreti per le lingue sorani curdo, kurmanji e pashto.[304]

Diverse ONG, inoltre, hanno predisposto brochures informative:[305] una di esse è stata distribuita dal CMS,[306] ed è disponibile in croato, inglese, arabo e pashto. Anche in questo caso la distribuzione non è avvenuta alle frontiere ma nei campi profughi, prevalentemente presso quello di Slavonski Brod.

Per i minori non accompagnati è stato distribuito materiale informativo ad opera del Center for Missing and Exploited Children.[307] Il CMS ha messo a disposizione del materiale in formato mp3.[308]

Occorre sottolineare che, come emerge sia dal rapporto AIDA, sia da quello dell'EASO, le suddette informazioni vengono rese disponibili nei centri di accoglienza o nei centri di detenzione per migranti. Alla frontiera, si rileva innanzitutto come le problematiche di accesso al territorio descritte nel paragrafo precedente comportano necessariamente una generale difficoltà nell'accesso alle informazioni e ad un interprete.[309]

Durante una visita del CoE in Croazia, il Rappresentante speciale ha ascoltato diverse testimonianze di casi in cui la traduzione dei documenti – disponibili solo in croato – avveniva solo in lingua inglese, nonostante la scarsa conoscenza della lingua da parte dei migranti, che non risulta fossero a conoscenza della possibilità di richiedere supporto legale.[310] Lo stesso risulta dal primo progetto di monitoraggio trilaterale tra il Ministero dell'Interno, l'HPC e l'UNHCR Croazia: nel rapporto si

[299] CoE, Assemblea Parlamentare, Commissione su migrazione, rifugiati e persone sfollate, *Pushback policies and practice in Council of Europe member States*, 8 giugno 2019, par. 72.
[300] HPC, UNHCR, Ministero dell'Interno della Repubblica di Croazia, *Family Reunification in Croatia*, 2019.
[301] HPC, UNHCR, *Ministero degli Interni della Repubblica di Croazia, Information for seekers of international protection in the Republic of Croatia*, 9 marzo 2017.
[302] EASO, *Asylum Report 2020*, 2020, p. 126; European Migration Network, *EMN Bulletin – April 2019*, aprile 2019, p. 2.
[303] European Migration Network - Croazia, *Annual report 2019 on migration and asylum in Croatia. National report (part 2)*, maggio 2020, p. 28.
[304] EASO, *Asylum Report 2020*, 2020, p.129.
[305] Ibid., p. 64.
[306] CMS, *Integration in practice in Croatia*, 29 marzo 2016.
[307] AIDA, *Country Report: Provision of Information on the procedure*, 27 maggio 2021, par. "Information on the procedure from NGOs".
[308] CMS, *Materiale informativo per minori non accompagnati*, 17 luglio 2017.
[309] Amnesty International, *Submission to the Universal Periodic Review*, ottobre 2019, p. 6.
[310] CoE, *Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, to Bosnia and Herzegovina and to Croatia*, 23 aprile 2019, p. 28.

evidenzia che un numero rilevante dei richiedenti intervistati non aveva avuto accesso all'interprete durante la procedura di richiesta di asilo, che si sarebbe invece svolta in inglese.[311]

Nel Rapporto paese sulla Croazia, l'AIDA riporta inoltre una generale carenza di interpreti presso le stazioni di polizia di frontiera, soprattutto per chi proviene da Afghanistan e Pakistan.[312] Nello stesso rapporto si dubita del livello di comprensione delle decisioni amministrative, scritte in croato e tradotte oralmente all'interessato al momento della consegna, soprattutto a causa del linguaggio giuridico in esse contenuto.[313]

4.4. Violenze fisiche e psicologiche

4.4.1. Violenze fisiche

Fonti autorevoli e multilivello riportano le violenze fisiche subite dai migranti per mano della polizia croata. In particolare, tali violenze risultano dai rapporti di DRC, NNK, BVMN, CMS e Are You Syrious?; e da inchieste dei quotidiani The Guardian e Der Spiegel International.

Quanto al DRC, nel febbraio 2021 questi ha affermato che le violazioni riscontrate comprendono sistematicamente: (i) trattamenti violenti, degradanti e umilianti (spari in aria, attraversamento forzato di fiumi, guida spericolata al fine di provocare nausea, attacchi da parte dei cani, obbligo di giacere al suolo per più di un'ora con la testa nella neve, diniego dell'uso di bagni o dell'accesso ad acqua e cibo, sequestro delle scarpe e obbligo di tornare a piedi fino in Bosnia); (ii) obbligo di denudarsi e distruzione dei vestiti; (iii) uso di spray al peperoncino; (iii) uso di *taser*; (iv) percosse con manganelli e bastoni, calci e pugni, indistintamente a uomini, donne e bambini.[314] Secondo il DRC, il 35% dei 23.853 migranti (dato aggiornato a febbraio 2021) respinti a catena fino in Bosnia ha subito trattamenti inumani e degradanti e il 32% violenze fisiche.[315] Ulteriori gravi e sistematiche violazioni sono riportate da un altro rapporto DRC di novembre 2020, con riguardo ai fatti accaduti nel confine croato-bosniaco (violenze fisiche: 59%; trattamenti inumani e degradanti: 57%).[316]

Quanto a NNK, tale organizzazione ha pubblicato un video in cui si possono sentire le urla di migranti percossi. Il migrante autore della registrazione riportava di aver visto arrivare alcune auto della polizia; ciascuna di esse faceva scendere un migrante alla volta, che veniva picchiato brutalmente; la polizia inoltre sparava in aria; il migrante specificava di non aver mai sentito delle urla tanto strazianti: "*It's not simple beat. It's like some people had destroyed heads*" ("Non sono semplici percosse. Alcune persone sembrava avessero la testa distrutta").[317]

Quanto a BVMN, nel suo database (ultimo aggiornamento al 14 giugno 2021) sono raccolte 521 testimonianze di episodi di violenza subiti in Croazia dai migranti.[318] Fra le altre, rileva il racconto di un gruppo di otto migranti, fermati dalla polizia in procinto di attraversare un ponte sul fiume Dobra e qui picchiati e insultati. Una volta impedito loro di comunicare, i migranti venivano costretti a sdraiarsi per terra: componenti delle forze di polizia (sei in uniforme della polizia croata, sette vestiti di nero) li bloccavano premendo i piedi sulle loro teste. Il gruppo veniva poi portato in un campo da basket, ammanettato e picchiato con manganelli da poliziotti coperti da un passamontagna, prima di

[311] HPC, *Summary report: Implementation of the project Monitoring the conduct of police officers of the Croatian Ministry of the Interior on irregular migration and asylum*, 2018, p. 2.
[312] AIDA, *Country Report: Provision of Information on the procedure*, 27 maggio 2021, par. "Information at the border".
[313] Ibid.
[314] DRC, *Bosnia and Herzegovina. Border monitoring bimonthly snapshot*, febbraio 2021, p. 5.
[315] Ibid.
[316] DRC, *Bosnia and Herzegovina, Border monitoring monthly snapshot*, novembre 2020, p. 4.
[317] Pagina Facebook NNK, *Witnessing how an illegal pushback is being carried out at the European Union external borders*, 19 novembre 2020. ; Are You Syrious?, *AYS Special: Witnessing a pushback*, 13 novembre 2018; BVMN, *Report: "In my life, I have never heard a voice so mad, they screamed like this"*, 7 novembre 2018.
[318] BVMN, *Testimony database*, ultimo accesso 14 giugno 2021.

essere lasciato lì per ore senza cibo né acqua e senza possibilità di usare il bagno. Il gruppo veniva poi trasportato in furgone presso un "edificio di polizia" ("*officer's building*"), dove era costretto a firmare documenti in croato senza alcuna traduzione (per un approfondimento, si veda il par. Accesso alle informazioni) e subiva ulteriori abusi fisici e psicologici (il testimone riporta come uno degli ufficiali abbia urlato "*We will kill you*", "Vi uccideremo", mentre altri abbiano cercato di spaventarli, tenendoli al buio e rinchiusi nel furgone). Successivamente il gruppo veniva condotto al confine, dove avvenivano ulteriori percosse poste in essere da poliziotti con il passamontagna per circa cinque minuti a migrante. Infine, una volta sottratti e distrutti beni personali dei migranti, inclusi i telefoni, i poliziotti ridevano e ne deridevano i proprietari, nonostante questi fossero in lacrime.[319] Tra le numerose testimonianze di violenze fisiche riportate nel database di BVMN si cita anche il caso di un gruppo di migranti costretti a restare per ore seduti sulla neve e poi trasportati nella stazione di polizia di Slunj e lasciati senza né cibo né acqua (la testimonianza riferisce che sono stati in queste condizioni per più di 24 ore), e, una volta portati al confine, minacciati e poi soggetti a percosse;[320] in un'altra testimonianza si racconta di come un gruppo di migranti sia stato senza cibo per sei giorni, e sia sopravvissuto solo con un po' d'acqua;[321] si cita anche il caso di una famiglia di quattro migranti (due dei quali bambini) in cui i due adulti sono stati sottoposti a violente percosse, noncuranti delle urla e dei pianti dei bambini.[322] Una testimonianza di maggio 2021 racconta di come i migranti che parlano inglese fingano di non saperlo, poiché la polizia di frontiera tende a picchiare molto più severamente coloro che, parlandolo, tentano di comunicare con gli agenti croati chiedendo asilo.[323]

Quanto ad Are You Syrious?, tale organizzazione riporta sul suo canale YouTube un video in cui dei migranti sono riusciti a registrare il proprio respingimento, in cui si possono distintamente sentire urla e pestaggi in sottofondo poste in essere, secondo il racconto migranti, da un ufficiale croato.[324]

Quanto alle inchieste giornalistiche del The Guardian, tale quotidiano riporta diverse testimonianze di migranti, che raccontano di aver subito violenze di vario genere: frustate, furti e abusi sessuali. Un articolo è corredato di varie fotografie, definite ripugnanti e scioccanti dai volontari sul campo. Charlotte Slente, segretaria generale del DRC, ha riferito al The Guardian come più di 75 persone in una settimana hanno indipendentemente riferito di aver subito trattamenti inumani, di aver ricevuto percosse feroci e perfino abusi sessuali, definendo queste testimonianze orripilanti.[325] Secondo quanto raccontato da uno dei migranti intervistati dal The Guardian, i migranti sono stati picchiati con manganelli, fatti spogliare e "accatastati l'un l'altro come tronchi" ("*like when trees are stacked*"); un minore, che aveva dichiarato la propria minore età per tentare di sottrarsi a questo trattamento, è stato picchiato più degli altri. Successivamente, la polizia ha sequestrato loro il cellulare e ha scattato una foto del gruppo di migranti, una volta spogliati.[326]

[319] BVMN, *Report: "We felt like maybe they would kill us"*,13 novembre 2018.
[320] BVMN, *Report: "Maybe [we] sit two hours on the ground, it is snow, we are staying like this and you don't have the right to move*", 30 gennaio 2019.
[321] BVMN, *Report: "Six days no use food, just one little water"*, 29 aprile 2021.
[322] BVMN, *Report: "The kids were [...] the children should not see something like this. Maybe they will never forget this"*, 19 ottobre 2018.
[323] BVMN, *Report: "Who is talking to police, and police understands this is English, after they too much hitting these guys"*, 17 maggio 2021. Per ulteriori testimonianze riguardo alle violenze fisiche, si veda BVMN, *Report: "60 men and minors pepper sprayed, beaten, and pushed-back from Croatia"*, 18 maggio 2021.
[324] Per ulteriori informazioni circa furto e distruzioni di telefoni documentato da Are You Syrious?, si leggano le informazioni al video. Canale YouTube Are You Syrious?, *Border violence - EU - Bosnia border*, 13 novembre 2018.
[325] The Guardian, *Croatian police accused of 'sickening' assaults on migrants on Balkans trail*, 21 ottobre 2020.
[326] Ibid.

Fonte: The Guardian, *Croatian police accused of 'sickening' assaults on migrants on Balkans trail*, 21 ottobre 2020.

Quanto al CMS, tale ONG riporta come i minori migranti subiscono le stesse violenze fisiche subite dagli adulti. In alcune testimonianze raccolte tra ottobre 2017 e marzo 2020, alcuni minori raccontano di essere stati picchiati dopo aver richiesto asilo, spaventati con armi da fuoco e respinti in Bosnia.[327] Sempre CMS riporta un episodio in cui la polizia croata abbia sparato contro i migranti; ciò ha portato alla morte di un migrante come conseguenza delle ferite sofferte, episodio su cui è stata avviata un'indagine.[328]

Da ultimo, sia un articolo del quotidiano The Guardian sia questo articolo di EuroNews riferiscono dell'utilizzo di armi da fuoco. Spiegel International infine riporta il racconto di un cittadino bosniaco che vive al confine con la Croazia, che ha riferito come spesso gli capiti di sentire urla o spari venire dal confine, e come altrettanto spesso capiti che migranti feriti e terrorizzati vengano a chiedere aiuto nella sua proprietà.[329]

Con riguardo alla pandemia di COVID-19, Jack Sapoch (NNK, BMVN) riferisce come il diffondersi del virus abbia aumentato gli episodi di violenza.[330]

Per ulteriori testimonianze fotografiche, audio e video relative alle violenze subite dai migranti raccolte da BVMN, si veda questo link; per ulteriori informazioni e fotografie sulle prove di tortura e violenza mostrate al Parlamento Europeo, si veda questo link; per un resoconto di InfoMigrant sulla prassi adottata dalla polizia croata, si veda questo video; per un racconto più approfondito di detta prassi redatto da Amnesty International, si clicchi qui.

Con riferimento agli agenti coinvolti negli episodi di violenza, il CMS riferisce che diverse testimonianze di migranti raccolte nel 2020 raccontano di aver subito torture per mano di "uomini in nero" che indossano dei passamontagna,[331] alcuni dei quali risultano coinvolti anche in atti di violenza sessuale (su questo, si veda più approfonditamente il par. 2.2.3.), e contro i quali il CMS stesso ha

[327] CMS, *Pushback report on children and unaccompanied children in Croatia*, 29 maggio 2020, pp. 20, 21.
[328] CMS, *Police shooting and physical marking of refugees marks the week ahead of Victory Day*, 8 maggio 2020.
[329] Spiegel International, *Video Documents Illegal Refugee Pushbacks in Croatia*, 18 novembre 2020.
[330] The Guardian, *Croatian police accused of spray-painting heads of asylum seekers*, 12 maggio 2020.
[331] CMS, *CPS filed one more criminal complaint: What is the connection between Croatian police and armed men in black?*, 23 luglio 2020. Per ulteriori informazioni, contattare il CMS sul sito https://www.cms.hr/en/kontakt o all'email cms@cms.hr.

richiesto che venisse aperta un'indagine. Secondo il CMS, in base alla descrizione fornita dai migranti, è possibile che questi uomini appartengano al cd. gruppo operativo 'Corridoio' (sulle caratteristiche di detto gruppo operativo, si veda il par. La polizia di frontiera e le altre forze operanti in frontiera), teoria confermata dalla testimonianza anonima di un poliziotto croato. Secondo le testimonianze raccolte, i migranti sarebbero stati prima catturati da ufficiali di polizia e poi consegnati a questi uomini; a tal proposito, il CMS ritiene che ciò dimostri una evidente cooperazione fra i due corpi. Nella denuncia presentata al Procuratore di Stato di Zagabria, il CMS ha richiesto che si indaghi sulla natura di tale cooperazione e sull'incardinamento di tale gruppo nella struttura delle forze di polizia del Ministero dell'Interno.[332] In risposta a questi eventi, la Croazia continua a negare con forza il suo coinvolgimento con tali individui.[333]

Sempre con riguardo agli "uomini in nero", un'inchiesta del settimanale tedesco Der Spiegel International riporta una testimonianza video che descrive un episodio in cui i migranti sono stati brutalmente picchiati con diversi oggetti, incluso un bastone di metallo con un oggetto pesante appeso all'estremità tramite una cinghia, da uomini in nero e passamontagna.[334]

Fonte: Spiegel International, *Video Documents Illegal Refugee Pushbacks in Croatia*, 18 novembre 2020.

Nella stessa inchiesta altri migranti confermano di aver subito percosse, torture con pistole stordenti (elettriche) e abusi sessuali; di essere rimasti senza né cibo né acqua per giorni; di aver riportato fratture alle braccia, di aver perso dei denti e unghie, strappate loro dalla polizia. Un elemento comune a tutti questi racconti è il rifiuto da parte della polizia di ricevere le domande di asilo dei migranti. Anche in questa occasione, tutti i migranti intervistati hanno confermato che i responsabili di queste condotte sono agenti in abiti neri, con il volto coperto da passamontagna (nel video si nota come i passamontagna vengono indossati da alcuni prima di cominciare a percuotere i migranti). Il video risulta registrato il pomeriggio del 23 marzo 2020, nei pressi di Poljana, al confine croato-bosniaco. Secondo il quotidiano, benché gli uomini in passamontagna non possano essere identificati, dalla loro vicinanza ai varchi di confine si deduce che questi individui sono probabilmente parte delle forze di

[332] Ibid.
[333] Net.hr, *Zastrašujuća devijacija 'koridora'.'Policija sve dogovara na Whatsappu, a poseban zadatak u hvatanju migranata imaju taksisti!'*, 12 settembre 2019; Amnesty International, *Croatia: Shocking evidence of police torture of migrants*, 20 giugno 2020.
[334] Spiegel International, *Video Documents Illegal Refugee Pushbacks in Croatia*, 18 novembre 2020.

sicurezza croate, poiché sarebbe improbabile per loro operare in pieno giorno senza che ciò sia noto alle autorità croate.[335]

4.4.2. In particolare, stupri e violenza sessuale

Frequenti sono le testimonianze di violenze sessuali ai danni dei migranti.[336]

Un rapporto di BVMN riporta la testimonianza di una famiglia di migranti, bloccata dalla polizia di frontiera una volta raggiunta la città di Fiume. Qui una migrante ha riferito che un poliziotto ha proceduto a perquisirla fisicamente, palpeggiandole il seno. Nella stessa testimonianza, dai racconti di altri migranti, si riferisce anche di come sia spesso presente una poliziotta "particolarmente spietata" che è solita perquisire approfonditamente le donne nei loro indumenti intimi in cerca di soldi.[337]

N1, canale nazionale televisivo croato, riferisce che in una settimana più di 75 persone hanno denunciato, tra le altre cose, abusi sessuali (Charlotte Slente, DRC). Si cita inoltre la testimonianza di un gruppo di migranti, che riporta come uno di loro sia stato abusato sessualmente con un ramo da "un uomo in nero", parte di un gruppo di uomini armati vestiti di nero a cui la polizia croata aveva precedentemente consegnato i migranti "in un luogo sconosciuto".[338]

Un articolo del The Guardian riferisce la testimonianza di una donna afghana. Secondo la migrante, alla richiesta di asilo dei migranti con cui viaggiava, un poliziotto croato strappava i documenti di tali migranti e, ridendo, li insultava e schiaffeggiava. Afferrava poi la donna e cominciava a perquisirla toccandola, nonostante lei gli chiedesse ripetutamente di fermarsi. Il poliziotto continuava a palpeggiarla e proseguiva anche dopo che la donna, in lacrime, tentava di offrirgli i soldi che possedeva pur di farlo smettere, e in risposta lui minacciava di strangolarla se non avesse smesso. Una volta rinchiusi i migranti in un furgone, un altro ufficiale chiedeva alla migrante di spogliarsi completamente, e al suo rifiuto la schiaffeggiava, costringendola a spogliarsi. Il poliziotto iniziava così a perquisirla e a toccarla, chiedendole se lo amasse e se volesse essere portata da qualche parte per stare insieme a lui ("*I love you, do you love me? Do you want me to take you somewhere to be with me?*"). Estraeva poi un coltello e, puntandolo alla gola della donna, la intimava al silenzio circa l'accaduto, e minacciava d'ucciderla se fosse tornata in Croazia.[339]

Altre testimonianze raccolte da BVMN riportano episodi di violenza sessuale e abusi. In un rapporto un migrante riferisce che sua moglie e sua figlia sono state toccate e perquisite dappertutto da un ufficiale croato, e, supplicando il poliziotto di smettere, era stato in risposta percosso.[340]

Per altre testimonianze riguardanti le violenze sessuali, si veda qui e qui.

4.4.3. Violenze psicologiche

Non mancano, nei racconti dei migranti, episodi di violenze di tipo psicologico. Nel 2019 HRW ha intervistato alcuni testimoni (non migranti): uno di questi ha riferito che i poliziotti, in costanza di respingimento, usano la parola "*hunt*", caccia.[341] Frequente è la prassi di marchiare la testa dei migranti con delle croci. Tale prassi, che secondo talune fonti[342] rivela una discriminazione su base

[335] Spiegel International, *Video Documents Illegal Refugee Pushbacks in Croatia*, 18 novembre 2020.
[336] BVMN afferma che dozzine di donne e ragazze hanno riferito di essere state "perquisite dappertutto" da uomini della polizia croata. The Guardian, *Croatian border police accused of sexually assaulting Afghan migrant*, 7 aprile 2021.
[337] BVMN, *Report: "The policeman touched me everywhere"*, 6 giugno 2021.
[338] N1, *Hrvatska policija odbacuje nove optužbe o nasilju nad migrantima*, 21 ottobre 2020.
[339] The Guardian, *Croatian border police accused of sexually assaulting Afghan migrant*, 7 aprile 2021.
[340] BVMN, *Report: "You know, they [male officers] were touching my wife everywhere"*, 1 ottobre 2018.
[341] HRW, *Croatia Slams Door on Migrants*, 8 novembre 2019, min. 1:46 – 2:09.
[342] *Inter alia*: CMS, *Police shooting and physical marking of refugees marks the week ahead of Victory Day*, 8 maggio 2020.

religiosa (si veda il par. Migranti di fede musulmana), viene talvolta accompagnata da atteggiamenti di derisione da parte degli agenti di polizia; secondo quanto riportato dal quotidiano The Guardian nel maggio 2020, gli agenti di polizia avrebbero schernito i migranti, affermando che si trattasse di una cura contro il coronavirus.[343] Il quotidiano The Guardian sottolinea la sistematicità di questa pratica, descrivendone l'utilizzo in diversi punti della frontiera croata.[344] Il Ministero dell'Interno ha respinto le accuse, sostenendo che non ci siano prove dell'accaduto.[345]

Altre testimonianze contenute nel database di BVMN riportano fatti allarmanti. In un rapporto si evidenziano inoltre casi frequenti in cui i migranti vengono costretti alla firma di documenti di cui non capiscono il contenuto, e in ogni caso non viene loro neppure consentito di leggere cosa stanno firmando;[346] in un altro si riporta dei feroci insulti di cui costantemente i migranti sono oggetto;[347] in un altro ancora si racconta di come i migranti, dopo aver ricevuto pesanti percosse, fossero stati costretti a camminare come papere ("*We had to squat like ducks*") e venissero derisi dagli ufficiali croati;[348] una testimonianza racconta di come un gruppo di migranti sia stato fatto inginocchiare al suolo, con le mani dietro la testa, e deriso dalla polizia di frontiera e filmato con un cellulare;[349] non da ultimo, un rapporto evidenzia come i migranti siano stati verbalmente brutalizzati, e come fosse loro stato detto di essere animali che dovevano essere deportati ("*You are animals, never try to come back here, go back, deport these animals*").[350]

Fonte: The Guardian, *Crosses on our heads to 'cure' Covid-19: refugees report abuse by Croatian police*, 28 maggio 2020.

4.4.4. Furti

Il DRC riporta come, tra le violazioni riscontrate sistematicamente nei racconti dei migranti, figurino furti ed estorsioni; nello specifico, dei 23.853 migranti respinti a catena da maggio 2019 a febbraio

[343] The Guardian, *Crosses on our heads to 'cure' Covid-19: refugees report abuse by Croatian police*, 28 maggio 2020.
[344] Ibid.
[345] Ministero dell'Interno della Repubblica di Croazia, *Reaction of the Croatian Ministry of the Interior to the article of the British news portal The Guardian,* 13 maggio 2020.
[346] BVMN, *Report: "Maybe [we] sit two hours on the ground, it is snow, we are staying like this and you don't have the right to move"*, 30 gennaio 2019.
[347] BVMN, *Report: "They stole me 150€, the only money I had for survive."* 28 maggio 2021.
[348] BVMN, *Report: "We had to squat like ducks and then walk in this position. The police made fun of us, while we had to make a duck-walk."*, 22 maggio 2021.
[349] BVMN, *Report: "They had again to kneel down with their hands behind the head. the police officers were laughing and filming the scene with a phone"*, 22 maggio 2021.
[350] BVMN, *Report: "They were saying to us 'You are animals, never try to come back to here, go back, deport these animals'"*, 15 maggio 2021.

2021, il 45% ha subito furti, estorsioni o distruzione di beni personali.[351] Nel 2020, il DRC riferisce come l'80% dei migranti intervistati abbia subito furti, estorsione o distruzione di beni personali lungo il confine croato.[352] Numerose sono le fonti che documentano questi fatti;[353] in particolare, Amnesty International riporta l'atteggiamento di chiusura delle istituzioni croate e in particolare del Ministro dell'Interno, che asserisce che, su oltre 200 denunce, in nemmeno un caso sia stata riscontrata alcuna prova di violazione da parte della polizia di frontiera (dato confutato da Amnesty International stessa più volte nelle numerose testimonianze raccolte nel suo rapporto).[354]

4.4.5. Distruzione di beni personali, tra cui documenti e telefoni cellulari

È nota la prassi della polizia di frontiera di distruggere i beni personali dei migranti, inclusi documenti e telefoni cellulari.

Quanto alla distruzione o sequestro di documenti personali, il DRC riporta[355] come tale violazione figuri sistematicamente nei racconti dei migranti. Amnesty International riferisce come questa prassi abbia il fine di essere un deterrente contro futuri tentativi dei migranti di entrare in Croazia.[356]

Ciò risulta confermato dalle interviste di alcuni testimoni (non migranti) condotte da HRW nel 2019: uno di questi ha confermato la prassi della polizia di sequestrare i documenti dei migranti successivamente riammessi in Bosnia.[357] Ne è un ulteriore esempio il caso riportato dal quotidiano The Guardian di una donna afghana che ha subito un'aggressione sessuale da parte di ufficiali della polizia croata, e che ha anche visto strapparsi davanti i propri documenti e quelli del gruppo di migranti con cui si trovava (per la testimonianza completa si veda il par. 2.2.3.).[358] Anche Amnesty International raccoglie diverse testimonianze circa la distruzione dei documenti dei migranti.[359]

Quanto alla distruzione o sequestro dei telefoni cellulari, la sistematicità di tale prassi risulta confermata da: interviste di alcuni testimoni (non migranti) condotte da HRW nel 2019;[360] testimonianze raccolte da BVMN;[361] e da un rapporto di NNK, che riporta come frequentemente i migranti si vedono sottratti i telefoni cellulari (secondo NNK, al fine di evitare che le violenze procurate loro possano essere filmate o fotografate).[362]

Sono diverse le ONG e le istituzioni che auspicano ad un intervento da parte della Croazia in merito a queste violazioni. HRW continua a ribadire come sarebbe auspicabile avviare un'azione legale contro la Croazia per la violazione delle norme dell'UE sul diritto d'asilo;[363] un rapporto di Amnesty

---

[351] DRC, *Bosnia and Herzegovina. Border monitoring bimonthly snapshot*, febbraio 2021, p. 5.
[352] DRC, *Bosnia and Herzegovina, Border monitoring monthly snapshot*, novembre 2020, p. 4.
[353] *Inter alia*: N1, *Hrvatska policija odbacuje nove optužbe o nasilju nad migrantima*, 21 ottobre 2020; The Guardian, *Croatian border police accused of sexually assaulting Afghan migrant*, 7 aprile 2021; BVMN, *Report: "They stole me 150€, the only money I had for survive."*, 28 maggio 2021.
[354] ReliefWeb - Amnesty International, *Pushed to the Edge, Violence and Abuse against Refugees and Migrants along the Balkans Route*, marzo 2019, p. 17.
[355] DRC, *Bosnia and Herzegovina. Border monitoring bimonthly snapshot*, febbraio 2021, p. 5.
[356] ReliefWeb - Amnesty International, *Pushed to the Edge, Violence and Abuse against Refugees and Migrants along the Balkans Route*,, marzo 2019, p. 5.
[357] HRW, *Croatia Slams Door on Migrants*, 8 novembre 2019, min. 1:46 – 2:09.
[358] The Guardian, *Croatian border police accused of sexually assaulting Afghan migrant*, 7 aprile 2021.
[359] ReliefWeb - Amnesty International, *Pushed to the Edge, Violence and Abuse against Refugees and Migrants along the Balkans Route*,, marzo 2019, pp. 5, 11.
[360] HRW, *Croatia Slams Door on Migrants*, 8 novembre 2019, min. 1:46 – 2:09.
[361] BVMN, *Report: "The policeman touched me everywhere"*, 6 giugno 2021; BVMN, Report: *"The kids were […] the children should not see something like this. Maybe they will never forget this"*, 19 ottobre 2018.
[362] Are You Syrious?, *AYS Special: Witnessing a pushback*, 13 novembre 2018; ; Ulteriori casi in ReliefWeb - Amnesty International, *Pushed to the Edge, Violence and Abuse against Refugees and Migrants along the Balkans Route*,, marzo 2019, p. 10.
[363] HRW, *Violent Pushbacks on Croatia Border Require EU Action*, 29 ottobre 2020.

International richiede l'urgente intervento delle istituzioni Europee;[364] numerose sono state le domande e i questionari inviati alla Croazia riguardo alle notizie di violazioni da parte delle NU (si veda il paragrafo seguente).

5. Risposta dello Stato

5.1. Dichiarazioni delle autorità statali

Le autorità statali croate hanno rilasciato nel corso degli ultimi quattro anni diverse dichiarazioni riguardanti sia i respingimenti e le riammissioni informali sia le condotte della polizia di frontiera.

Quanto ai respingimenti e le riammissioni informali, nel 2018, in risposta alle gravi preoccupazioni espresse dal CoECHR,[365] il Ministero dell'Interno croato negava di respingere illegalmente i migranti e sosteneva la loro riammissione in Stati terzi sicuri in cui è possibile presentare richiesta di protezione internazionale.[366] Il Ministero altresì affermava che nella maggioranza dei casi i migranti non avessero bisogno di protezione internazionale, trattandosi piuttosto di migranti economici; aggiungeva che il 77% dei migranti lasciava il territorio croato senza presentare domanda di protezione internazionale o comunque prima di una decisione in merito.[367] Tali affermazioni sono espressamente respinte da BVMN, secondo cui i respingimenti verrebbero in realtà realizzati proprio nei confronti di persone che richiedono protezione internazionale (sul punto, si veda anche il par. 2).[368]

Nel 2019, la Presidente della Repubblica di Croazia riconosceva come la polizia di frontiera attuasse respingimenti di migranti, anche richiedenti asilo.[369] La Presidente negava però la natura illecita di tali respingimenti, dato l'attraversamento illegale del confine croato da parte dei migranti. La Presidente sottolineava di essersi personalmente assicurata che la polizia non fosse troppo violenta, aggiungendo però che una certa dose di violenza è necessaria quando si espellono i migranti, che devono capire le conseguenze dell'attraversare il confine, essendo un compito della Croazia difendere l'Europa dall'immigrazione illegale.[370] A seguito alla dichiarazione della Presidente, nel luglio 2019 HRW chiedeva l'avvio di un'indagine, evidenziando la contraddizione con le precedenti smentite della polizia croata.[371] Nel novembre 2019, HRW ribadiva la necessità di un'indagine e auspicava l'avvio di una procedura a carico della Croazia per violazione delle norme dell'UE riguardanti il diritto d'asilo.[372] La contraddizione citata veniva inoltre rilevata il 1 febbraio 2021 dal Relatore speciale delle NU sui diritti umani dei migranti.[373]

Il Relatore speciale richiedeva inoltre informazioni alla Croazia circa eventuali restrizioni o limitazioni all'accesso al diritto di asilo in frontiera. In risposta, il Ministero dell'Interno croato affermava l'assenza di restrizioni o limitazioni. Specificava inoltre che le misure di deterrenza adottate – barricate, recinzioni di filo spinato, strumenti di monitoraggio (droni, telecamere termiche,

[364] Amnesty International, *Croatia: Fresh evidence of police abuse and torture of migrants and asylum-seekers*, 11 giugno 2020.
[365] CoECHR, *CommHR/DM/sf 080-2018*, 20 settembre 2018.
[366] CoECHR, *Letter by the Council of Europe Commissioner for Human Rights - reply to be delivered*, 3 ottobre 2018, pp. 1, 2.
[367] Ibid.
[368] BVMN, *Unverifiable Information from Unknown Migrants? – First Footage of Push-Backs on the Croatian-Bosnian Border*, 16 dicembre 2018.
[369] The Guardian, *Croatian police use violence to push back migrants, president admits*, 16 luglio 2019.
[370] Schweizer Radio und Fernsehen (SRF), *Kroatiens Präsidentin Grabar-Kitarović zur Balkanroute*, 9 luglio 2019, min. 10-12.
[371] HRW, *Unlawful Pushbacks at Croatia – Bosnia and Herzegovina Border*, 15 luglio 2019, pp.1, 2.
[372] HRW, *Croatia Slams Door on Migrants*, 8 novembre 2019, min. 2:51-3:27.
[373] UNOHCHR, *Questionnaire submitted by the Special rapporteur on the human rights of migrants – Inputs by the Republic of Croatia*, 1 febbraio 2021, p. 6.

areoplani), cani addestrati e veicoli speciali,[374] congiuntamente con un rafforzamento delle forze di polizia in frontiera (sul punto, si veda anche il par. La polizia di frontiera e le altre forze operanti in frontiera) – hanno l'unico scopo di proteggere la frontiera esterna dell'UE così come previsto dal Codice frontiere Schengen, e sempre nel rispetto dei diritti umani; anzi evidenziava eventi in cui è stata la polizia stessa a soccorrere dei migranti in pericolo di vita.[375] Aggiungeva inoltre che tali misure deterrenti impediscono del tutto l'attraversamento della frontiera croata, pertanto non esiste base giuridica per avviare la procedura di asilo né è possibile tenere un registro ufficiale che contenga i dati relativi al numero di persone che sarebbero disincentivate ad attraversare il confine croato grazie alle politiche di deterrenza.[376] Chiosava che la maggior parte dei migranti non sarebbe intenzionata a permanere in territorio croato; e che i migranti, pertanto, abuserebbero dell'istituto della protezione internazionale transitando illegalmente, ed esclusivamente per motivi economici, attraverso la Croazia, e rifiutando di farsi prendere le impronte e di presentare richiesta di protezione internazionale,[377] ribadendo quanto aveva già riferito al CoECHR nel 2018.[378]

Quanto alle violenze, nel 2018 il Ministero dell'Interno croato affermava che i migranti lamentano violazioni ad opera della polizia di frontiera sperando che ciò li aiuti a rientrare in Croazia e a proseguire il loro cammino;[379] inoltre, affermava che i migranti si auto-infliggono ferite.[380] Qualche mese dopo, il Ministero aggiungeva di essere a conoscenza di rapporti ufficiali della polizia bosniaca che mostrerebbero come i migranti, giunti al confine, entrerebbero in conflitto tra loro ferendosi a vicenda.[381]

Nel 2021, le autorità croate affermavano nuovamente la falsità delle informazioni circa le condotte illegali della polizia di frontiera, sottolineando che solo poche registrazioni video mostrano la polizia croata accompagnare i migranti oltre la frontiera con la Bosnia, e che nessuna di esse mostra atti di uso della forza.[382]

Sempre nel 2021, un articolo di Avvenire riportava come il Governo croato avesse garantito di avere avviato "decine di indagini interne", ma che avesse anche affermato che la polizia di frontiera non potesse essere coinvolta nelle violazioni dei diritti umani.[383]

5.2. Prevenzione

La Croazia descrive dettagliatamente i meccanismi di prevenzione e monitoraggio della condotta degli organi di polizia.

Quanto ai meccanismi di prevenzione, il Ministero dell'Interno croato, in risposta al questionario del Relatore speciale delle NU sui diritti umani dei migranti, ha affermato che gli agenti di polizia

[374] Ulteriori mezzi di sorveglianza comprendono stazioni mobili su furgoni, equipaggiati con attrezzature di sorveglianza ad infrarossi (un esempio riportato è uno strumento che individua il battito cardiaco). NNK riporta inoltre come il corpo di polizia incaricato del controllo e della sorveglianza tecnologica in frontiera sia quello della polizia di frontiera stessa (*Granična policija*). BVMN e NNK, *Illegal Push-backs and Border Violence Reports – Balkan Region*, giugno 2019, pp. 12-14.
[375] UNOHCHR, *Questionnaire submitted by the Special rapporteur on the human rights of migrants – Inputs by the Republic of Croatia*, 1 febbraio 2021, p. 7.
[376] Ibid.
[377] Ibid., p. 6.
[378] CoECHR, *Letter by the Council of Europe Commissioner for Human Rights - reply to be delivered*, 3 ottobre 2018, p. 2.
[379] Ibid., pp. 1, 2.
[380] BVMN, *Unverifiable Information from Unknown Migrants? – First Footage of Pushbacks on the Croatian-Bosnian Border*, 16 dicembre 2018.
[381] The Guardian, *Refugees crossing from Bosnia 'beaten and robbed by Croatian police'*, 15 agosto 2018.
[382] UNOHCHR, *Questionnaire submitted by the Special rapporteur on the human rights of migrants – Inputs by the Republic of Croatia*, 1 febbraio 2021, p. 8.
[383] Avvenire, *Croazia. Poliziotti a caccia di migranti (tra neve e mine): «Ce lo chiede l'Europa»*, 9 gennaio 2021.

ricevono un regolare addestramento sui diritti umani, con particolare riguardo al trattamento dei minori non accompagnati.[384] Nel 2019 e nel 2020 sono stati organizzati *training* da parte della Croce Rossa Croata, dall' International Organization for Migration e dal Croatian Law Centre (HPC), in materia di:

- Diritto internazionale umanitario;
- Procedure di primo soccorso e uso dei defibrillatori;
- Mediazione culturale;
- Tutela dei gruppi vulnerabili. Su questo tema, il Ministero organizza addestramenti volti all'identificazione dei migranti vulnerabili nel quadro del progetto EMAS (Emergency Assistance);[385]
- Prevenzione dello stress nel migrante e comprensione della sua situazione nel paese d'origine;
- Rischi per la salute associati alla migrazione;
- Assistenza in contesti non urbani;
- Diritti umani dei migranti;
- Accesso al sistema di asilo;
- Responsabilità degli agenti di polizia;
- Trattamento dei richiedenti protezione internazionale.[386]

In un parere sulla risoluzione dell'Assemblea Generale delle NU del 2020 sulla protezione dei migranti il Ministero dell'Interno riferisce come la Croazia cooperi con diverse ONG,[387] e dall'ultima Universal Periodic Review emerge come lo Stato affermi di aver implementato l'addestramento delle stesse, insieme a meccanismi di monitoraggio indipendenti, evidenziando inoltre la possibilità per l'Ombudswoman di visitare le stazioni di polizia in ogni momento e lì richiedere l'accesso alle informazioni disponibili.[388] L'Ombudswoman ha tuttavia lamentato spesso dinieghi durante le sue visite. Il Governo croato al proposito ha specificato che l'accesso al sistema di informazioni del Ministero è possibile solo attraverso le credenziali personali degli agenti, che non sono autorizzati a mostrare, e che dipendenti dell'Ombudswoman durante le visite sono autorizzati a richiedere fotocopie dei dati, che saranno loro consegnate per iscritto appena possibile.[389] Per ulteriori informazioni sull'Ombudsperson in tema di monitoraggio si veda qui di seguito; per informazioni più approfondite su questo istituto, si veda il par. L'Ombudsperson.

Nell'ultima Universal Periodic Review, inoltre, la Croazia aggiunge come si tengano regolarmente addestramenti e seminari professionali per i corpi di polizia anche in relazione a tematiche riguardanti i reati d'odio e l'incitamento all'odio nei confronti di minoranze e gruppi LGBTQI+, programmi specifici a tutela delle vittime di tratta e dei minori.[390]

Nonostante quanto detto finora, recentemente (maggio 2021) l'UNHCR ha inviato una lettera al Ministero dell'Europa e degli Affari Esteri croato, contenente delle raccomandazioni circa

[384] UNOHCHR, *Questionnaire submitted by the Special rapporteur on the human rights of migrants – Inputs by the Republic of Croatia*, 1 febbraio 2021p. 4.
[385] UNOHCHR, *Opinion of the Ministry of the Interior regarding the United Nations General Assembly resolution on the protection of migrants*, 20 aprile 2020, p 1.
[386] UNOHCHR, *Questionnaire submitted by the Special rapporteur on the human rights of migrants – Inputs by the Republic of Croatia*, 1 febbraio 2021, pp. 4, 5.
[387] UNOHCHR, *Opinion of the Ministry of the Interior regarding the United Nations General Assembly resolution on the protection of migrants*, 20 aprile 2020, p. 1.
[388] UNHRC, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Croatia. Addendum. Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review*, 17 febbraio 2021, pp. 8, 9, parr. 137.210-137.214.
[389] Ibid., p. 13, nota 20.
[390] UNHRC, *National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21. Croatia*, 25 febbraio 2020, pp. 5, 13, 14.

l'esecuzione degli obblighi internazionali in materia di diritti umani: specificamente, tra le altre cose, l'UNHCR ha ribadito la necessità di garantire accesso effettivo al diritto di asilo e alla protezione internazionale, congiuntamente al rafforzamento della lotta al razzismo e alla discriminazione contro i rifugiati e i richiedenti asilo.[391]

Quanto ai meccanismi di monitoraggio, il Ministero, in risposta al questionario del Relatore speciale delle NU sui diritti umani dei migranti, ha ricordato il ruolo dell'Ombudsperson, che esercita una funzione di monitoraggio indipendente[392] e può richiedere la presenza di organizzazioni della società civile che lo assistano (ne vengono citate alcune con cui era già stata stabilita una cooperazione, tra cui il CMS e l'HPC; tuttavia, alla data di redazione di questo rapporto, dette ONG non hanno più accesso ai centri di detenzione croati).[393] HPC inoltre afferma che, nel corso di queste operazioni di monitoraggio, i migranti rintracciati non in frontiera ma più all'interno del territorio croato sono stati portati presso le stazioni di polizia per essere trattati conformemente all'*Aliens Act*. Sembra però dalle parole di HPC che questo monitoraggio non sia avvenuto direttamente in frontiera, poiché lo stesso HPC e UNHCR non ritenevano possibile effettuare tale monitoraggio senza l'assistenza tecnica della polizia stessa. Tra il 2018 e il 2019 sono state condotte 18 operazioni di monitoraggio e un totale di 27 visite alle stazioni di polizia.[394]

Esisteva inoltre un ulteriore meccanismo di controllo indipendente, implementato nel quadro del progetto MATRA (2011)[395] e relativo Protocollo (2019).[396] Nell'ambito di tale meccanismo, la cui attuazione era sotto la competenza di UNHCR e dell'HPC,[397] nel 2019 sono stati condotti 20 sopralluoghi presso i valichi di frontiera, nel corso dei quali 123 richiedenti protezione internazionale sono stati ascoltati durante un colloquio.[398] A seguito delle dichiarazioni del Ministero dell'Interno che sostenevano come questo meccanismo fosse stato aspramente criticato sia da alcune ONG, poiché volevano esserne coinvolte (il Ministero ha affermato in proposito che queste ONG fossero interessate principalmente per motivi economici e poiché contrarie all'accesso della Croazia all'area Schengen), e anche dal Parlamento Europeo, che auspicava anche la partecipazione dell'Ombudswoman (partecipazione ritenuta non possibile poiché in contrasto con il quadro giuridico che ne disciplina il mandato), la Croazia, in cooperazione con la Commissione Europea, ha annunciato di aver aderito al nuovo meccanismo di monitoraggio indipendente di cui al nuovo Patto sulla migrazione,[399] che è in fase di preparazione e in attesa della conferma di tutte le parti interessate, da essere successivamente inviato alla Commissione Europea e alla FRA per la loro approvazione.[400]

[391] UNOHCHR, *Letter by the High Commissioner to the Foreign Minister*, 17 maggio 2021, p. 6.
[392] UNOHCHR, *Questionnaire submitted by the Special rapporteur on the human rights of migrants – Inputs by the Republic of Croatia*, 1 febbraio 2021, p. 10.
[393] Per ulteriori informazioni, contattare il CMS sul sito https://www.cms.hr/en/kontakt o all'email cms@cms.hr.
[394] UNOHCHR, *Opinion of the Ministry of the Interior regarding the United Nations General Assembly resolution on the protection of migrants*, 20 aprile 2020, pp. 2, 3.
[395] Progetto del Ministero degli Affari Esteri olandese a supporto del rafforzamento delle istituzioni al fine di creare una migliore cooperazione tra le autorità statali, popolazione locale e società civile. CoE, *Matra programme*, ultimo accesso 13 giugno 2021.
[396] Il Protocollo è stato concluso tra il Ministero dell'Interno croato, UNHCR e HPC, e prevedeva che il meccanismo in questione fosse interamente finanziato dai fondi di UNHCR. UNOHCHR, *Questionnaire submitted by the Special rapporteur on the human rights of migrants – Inputs by the Republic of Croatia*, 1 febbraio 2021, p. 10.
[397] Meccanismo applicato fino al 2019. UNOHCHR, *Questionnaire submitted by the Special rapporteur on the human rights of migrants – Inputs by the Republic of Croatia*, 1 febbraio 2021, p. 10.
[398] UNOHCHR, *Questionnaire submitted by the Special rapporteur on the human rights of migrants – Inputs by the Republic of Croatia*, 1 febbraio 2021, pp. 10, 11.
[399] Ibid., pp. 10, 11; UE, *New Pact on Migration and Asylum*, ultimo accesso 14 giugno 2021; UE, *Pacchetto migrazione e asilo: Documenti relativi al nuovo patto sulla migrazione e l'asilo adottati il 23 settembre 2020*, 23 settembre 2020.
[400] UNOHCHR, *Questionnaire submitted by the Special rapporteur on the human rights of migrants – Inputs by the Republic of Croatia*, 1 febbraio 2021, pp. 10, 11.

Circa il meccanismo previsto dal Patto,[401] da un rapporto di HRW emerge come esso non sia sufficientemente rigoroso, anche in termini di conseguenze giuridiche per gli Stati che siano ritenuti in violazione delle norme sull'asilo.[402]

Sempre riguardo ai meccanismi di controllo, già nel 2018 la Croazia si era vista assegnare dalla Commissione Europea 6,8 milioni di euro, al fine di rafforzare la gestione delle frontiere, nel rispetto delle norme dell'UE. Il fine era di costruire dieci nuove stazioni di polizia di frontiera, rinforzare la sorveglianza e acquistare equipaggiamento, anche al fine di una migliore tutela dei diritti umani e del diritto di asilo. Con questa ultima concessione di fondi, la Commissione ha riferito aver assegnato alla Croazia l'ammontare di circa 108 milioni di euro nell'ambito dei programmi di finanziamento del Fondo asilo, migrazione e integrazione e del Fondo per la sicurezza interna nel periodo 2014-2020.[403] HRW riporta come questo meccanismo non sia mai stato attivato,[404] e Amnesty International riferisce come la Croazia sia ancora beneficiaria di questi fondi, nonostante non vengano utilizzati per i fini previsti.[405]

Non da ultimo, in un episodio riportato dal Avvenire, una delegazione di eurodeputati, che intendeva raggiungere il posto in frontiera dove solitamente avvengono i respingimenti, si è vista bloccata al confine dalla polizia croata. Dal video contenuto nell'articolo di Avvenire emerge come la polizia avesse creato una barriera per non far passare la delegazione.[406]

5.3. Repressione

Nel 2020, in occasione dei sei mesi di presidenza del Consiglio Europeo, il primo ministro croato Plenković ha affermato l'impegno della Croazia a indagare circa le presunte violazioni dei diritti dei migranti perpetrate dalla polizia croata (su cui, si vedano i paragrafi Polizia di frontiera e La gestione delle frontiere) sollevate, *inter alia*, da organizzazioni non governative e dal The Guardian.[407]

A ben vedere sono numerosi gli inviti rivolti alla Croazia ad avviare indagini rispetto alle violazioni dei diritti umani dei migranti.

Nell'ottobre del 2020, il CoECHR ha rinnovato la sua richiesta alla Croazia di provvedere con indagini effettive circa le numerose violazioni documentate negli ultimi anni dai report di ONG e giornalisti.[408] Secondo il CoECHR, nonostante una sua pregressa richiesta in tal senso datata 2018,[409] e nonostante la Croazia affermi di aver provveduto ad avviare indagini, si continuano a registrare violazioni dei diritti umani dei migranti.[410] Dello stesso avviso anche HRW e Amnesty International[411] che, nel 2020, evidenziavano come in diversi rapporti, pubblicati nel corso dei tre anni precedenti, fossero state documentate le aggressioni poste in essere dagli agenti di polizia contro uomini, donne e bambini migranti, la distruzione di telefoni e beni personali e i respingimenti illegali in Bosnia. In risposta, il Ministero dell'Interno croato rigettava le accuse, rifiutandosi di avviare

[401] InfoMigrants, *EU: The New Pact on Migration and Asylum*, 9 marzo 2021.
[402] HRW, *Violent Pushbacks on Croatia Border Require EU Action*, 29 ottobre 2020.
[403] Commissione Europea, *Migration and borders: Commission awards additional €305 million to Member States under pressure*, 20 dicembre 2018.
[404] HRW, *Violent Pushbacks on Croatia Border Require EU Action*, 29 ottobre 2020.
[405] Amnesty International, *Croatia: Fresh evidence of police abuse and torture of migrants and asylum-seekers*, 11 giugno 2020.
[406] Avvenire, *Migranti nei Balcani, delegazione di eurodeputati bloccata da polizia croata*, 30 gennaio 2021.
[407] The Guardian, *Croatian PM defends handling of migration amid claims of abuse*, 9 gennaio 2020.
[408] CoE, *Croatian authorities must stop pushbacks and border violence, and end impunity*, 21 ottobre 2020.
[409] CoE, *Commissioner calls on Croatia to investigate allegations of collective expulsions of migrants and of violence by law enforcement officers*, 5 ottobre 2018.
[410] Ibid.
[411] HRW, *Letter to the President of Croatia*, luglio 2019; Amnesty International, *Croatia: Fresh evidence of police abuse and torture of migrants and asylum-seekers*, 11 giugno 2020.

un'indagine circa gli abusi riportati.[412] Anche in costanza di ulteriori violenze e abusi sessuali il Ministero dell'Interno respingeva le accuse e determinava di non procedere con un'indagine.[413]

Nel 2021 Charlotte Slente, segretaria generale del DRC, ha ribadito l'importanza di adottare azioni concrete; la Commissione Europea ha aggiunto che ci si aspettano indagini approfondite. In risposta, il Ministero dell'Interno croato ha affermato l'esistenza di indagini, specificando altresì che la polizia croata sta operando in maniera ben organizzata e professionale non solo a tutela del confine ma, prima di tutto, con un approccio pregno di dedizione e umanità.[414]

L'UNHCR riferisce di aver richiesto al Governo croato di avviare indagini in merito alle violazioni e agli abusi perpetrati in frontiera, avendo riscontrato 100 casi di presunti respingimenti illegali dalla Croazia in Bosnia ed in Serbia nel periodo compreso tra settembre 2019 e gennaio 2020.[415]

A maggio 2021, in una lettera inviata al Ministero dell'Europa e degli Affari Esteri croato, l'UNOHCHR ha ribadito la necessità di procedere con le indagini relative ai presunti abusi sui migranti in modo obiettivo, trasparente e completo e di avviare indagini relativamente ai casi di uso eccessivo uso della forza e di metodi coercitivi intimidatori da parte della polizia croata nei confronti dei migranti in frontiera segnalati dalla società civile.[416]

A seguito delle testimonianze raccolte e dei vari reclami circa la brutalità delle condotte della polizia di frontiera croata, il CMS ha presentato diverse denunce relative alla condotta degli agenti di polizia.[417] Una di esse è accompagnata da 240 ore di materiali audio e video,[418] recentemente pubblicati da BVMN, che confermano la sistematicità dei respingimenti attuati dalla polizia croata, in linea con le centinaia di testimonianze rese dai migranti durante il 2020. Nelle riprese si osserva come i respingimenti avvengano nella c.d. "zona verde" ("*green zone*"), nelle foreste fra i due Stati, e quindi non lungo i regolari valichi di frontiera; la testimonianza mostra anche ulteriori minacce, insulti e calci da parte degli ufficiali croati. Il Ministro dell'Interno croato, Davor Božinović, ha affermato che non ha riscontrato in alcun video una prova sostanziale che mostri come le condotte della polizia siano illegali.[419]

Riguardo alla sorte degli altri procedimenti, il CMS evidenzia come le denunce non sarebbero state seguite da indagini effettive: in un caso (KR-US-601/19), non sarebbero stati presi in considerazione alcuni elementi di prova presentati dalle persone offese, e la decisione di archiviazione si sarebbe basata sui soli dati in possesso delle forze di polizia; inoltre le indagini sarebbero state effettuate dalla Direzione generale di Polizia che, essendo parte della stessa struttura gerarchica degli indagati, ne avrebbe compromesso l'imparzialità.[420]

Nella sentenza della Corte costituzionale croata n. 1385 del 2018, relativa al caso di Madina Hosseini (sulla vicenda di Madina Hosseini, v. par. Minori e minori non accompagnati), la Corte ha affermato l'effettività dell'indagine volta ad accertare le responsabilità degli agenti di polizia. Nella loro opinione dissenziente, tre giudici della Corte hanno di converso ritenuto che "*[the] competent investigating authorities did not meet even the basic threshold which arises from the constitutional or convention obligation to conduct an effective investigation in cases in which the fundamental rights*

[412] Ibid.
[413] N1, *Hrvatska policija odbacuje nove optužbe o nasilju nad migrantima*, 21 ottobre 2020.
[414] The Guardian, *Croatian border police accused of sexually assaulting Afghan migrant*, 7 aprile 2021.
[415] The Guardian, *Croatian police accused of spray-painting heads of asylum seekers*, 12 maggio 2020.
[416] UNOHCHR, *Letter by the High Commissioner to the Foreign Minister*, 17 maggio 2021, p. 6.
[417] AIDA, *Country Report: Croatia*, 2020, pp. 28-29.
[418] CMS, *Thousands of refugees' testimonies but not a single effective investigation*, 2 aprile 2021; BVMN, *Footage*, 2018.
[419] InfoMigrants, *Human rights group files complaint against Croatian police*, 28 dicembre 2020.
[420] CMS, *Thousands of refugees' testimonies but not a single effective investigation*, 2 aprile 2021.

of citizens have been denied such as the right to life or humane treatment"[421] ("le autorità investigative competenti non hanno raggiunto neanche la soglia minima [di indagine] che deriva dall'obbligo costituzionale e convenzionale di condurre delle indagini effettive in casi in cui siano stati negati dei diritti fondamentali dei cittadini, quali il diritto alla vita e ad un trattamento umano"). In particolare, l'indagine non ha compreso né un'autopsia, né l'utilizzo di strumenti tecnici quali riprese audio e video, né l'audizione di tutti i testimoni coinvolti.[422] È attualmente pendente davanti alla Corte EDU il ricorso con cui la famiglia di Madina Hosseini lamenta, *inter alia*, la violazione dell'art. 2 della CEDU per mancanza di un'indagine effettiva.[423] Si noti a proposito che nel 2020 la CEDU, investita della questione del rispetto da parte della Croazia dell'obbligo di condurre indagini discendente dagli articoli 2 e 14 della CEDU in un altro caso, ha ritenuto insoddisfacente lo standard di verifica dell'effettività delle indagini adottato dalla Corte costituzionale fino al 2019, poiché limitato a osservazioni di carattere generale e non specifiche sul caso concreto.[424] La Corte EDU ha al tempo stesso rilevato un riallineamento agli standard di verifica propri della giurisprudenza EDU dopo il 2019.[425]

Le raccomandazioni indirizzate alla Croazia al termine della Universal Periodic Review del 2020 riguardo al trattamento dei migranti[426] sono state tutte annotate dallo Stato.[427] Quanto all'obbligo di condurre indagini effettive, il governo croato afferma come sarebbe impossibile indagare in modo efficace le accuse sollevate da enti, sia statali che non governativi, perché queste non fornirebbero informazioni sufficientemente dettagliate circa, ad esempio, la data ed il luogo degli avvenimenti,[428] o comunque perché tali avvenimenti avrebbero luogo al di fuori della giurisdizione croata.[429]

Più frequentemente, il governo croato ha messo in dubbio la credibilità delle accuse dei migranti e delle ONG, sostenendo che vengano sollevate allo scopo di screditare la Croazia in considerazione della possibile entrata nell'area Schengen,[430] o che i migranti facciano lo stesso nella speranza che ciò li agevoli nel loro tentativo di accedere al territorio croato.[431]

Giova infine precisare che nel 2020 l'Ombudswoman croata ha avviato autonome indagini a seguito delle inchieste più recenti del The Guardian.[432] La Commissione parlamentare per la sicurezza interna ha inoltre deciso di avviare un monitoraggio sulle azioni di polizia alla frontiera; non sono tuttavia reperibili informazioni sulla effettiva messa in atto della decisione.[433]

[421] Corte costituzionale della Repubblica di Croazia, *Odluku U-IIIBi-1385-2018*, p. 31.
[422] Ibid., p. 33.
[423] Corte EDU, *Application no. 43115/18, M.H. and Others (no. 2) against Croatia*, 4 marzo 2020.
[424] Corte EDU, *Application no. 7166/17, Zdravka Kušić and others against Croatia*, 16 gennaio 2020, par. 92.
[425] Ibid., par. 93.
[426] UNHRC, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review on Croatia*, 16 dicembre 2020, pp. 22-24, parr. 137. 208-137. 223.
[427] UNHRC, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Croatia. Addendum. Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review*, 17 febbraio 2021, pp. 8-9, parr. 137.208-137.223.
[428] Ibid., p. 13, nota 21.
[429] UNOHCHR, *Questionnaire submitted by the Special rapporteur on the human rights of migrants – Inputs by the Republic of Croatia*, 1 febbraio 2021, p. 7.
[430] Ibid., p. 8.
[431] UNHRC, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Croatia. Addendum. Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review*, 17 febbraio 2021, p. 13, nota 21.
[432] AIDA, *Country Report: Croatia*, 2020, p. 29.
[433] Ibid.

IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA

1. Quadro giuridico di riferimento

1.1. Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale

L'art. 52 dell'ITPA prevede un insieme di diritti e doveri per i richiedenti protezione internazionale, tra cui il diritto all'alloggio, a adeguate condizioni di accoglienza, alla salute, la libertà di culto, all'assistenza legale gratuita, all'educazione, ai documenti ed al lavoro.

Il documento che attesta lo status di richiedente protezione internazionale e assegna il diritto al soggiorno, a norma dell'art. 62 dell'ITPA, è emesso dal Ministero dell'Interno entro tre giorni dalla presentazione della richiesta. L'art. 62, comma 2, ITPA stabilisce che tale documento non è consegnato a chi abbia presentato richiesta in una zona di transito o frontaliera secondo la procedura speciale di frontiera ex art. 42.

A norma dell'art. 55, i richiedenti hanno diritto a cibo e vestiti, al rimborso dei trasporti necessari per le procedure e ad essere ospitati nei centri di accoglienza nelle more della procedura, a meno che non scelgano di risiedere presso altra residenza a proprie spese. A Zagabria i trasporti sono gratuiti dal 2016.[434] Le condizioni per accedere a queste misure ed al supporto finanziario, nonché l'ammontare di quest'ultimo, sono stabilite in via generale dal Ministero dell'Interno e concretamente decise dai centri di accoglienza (art. 55, commi 2 e 3). L'ammontare del supporto finanziario, secondo quanto riportato dall'AIDA, è di circa euro 13,50 al mese.[435]

I centri ricadono sotto la responsabilità del Ministero dell'Interno della Repubblica di Croazia, ma stabiliscono in autonomia le norme di condotta per i propri residenti; previa autorizzazione del Ministero, l'UNHCR e la Croce Rossa possono svolgere progetti nei centri (art. 56 ITPA). La normativa di dettaglio sulle condizioni dei Centri di Accoglienza è delegata ad un'apposita ordinanza, la "*Ordinance on the realization of material reception conditions*" (ordinanza sulla realizzazione delle condizioni materiali di accoglienza).[436] Non ne è tuttavia reperibile il testo integrale in lingua inglese. L'AIDA ne fornisce una panoramica, in cui si evidenzia il diritto a percepire un sussidio mensile per il richiedente che sia presente nel centro per almeno venticinque giorni consecutivi, e che sia privo di proprietà di grande valore, o comunque non abbia mezzi di sostentamento mensili pari ad almeno il 20% dell'assegno sociale minimo.[437]

Di norma, l'allontanamento prolungato dal centro di accoglienza comporta la decadenza dai benefici (art. 55) e la domanda si considera ritirata (art. 39).

Sono altresì previsti il diritto alle cure di emergenza e il diritto all'istruzione per i minori, per i quali si rinvia alla specifica trattazione nei rispettivi paragrafi: Accesso ai servizi sanitari, Minori e minori non accompagnati.

1.2. Detenzione dei richiedenti protezione internazionale e degli stranieri in condizione di soggiorno irregolare

I richiedenti godono di libertà di movimento nel territorio della Repubblica, salve le restrizioni previste all'art. 54 dell'ITPA. L'art. 54, comma 2, prevede infatti che tale libertà possa essere limitata qualora ciò sia necessario per: stabilire identità e nazionalità del richiedente; valutare fatti che fondano la domanda di protezione internazionale per cui occorrono restrizioni di movimento – specialmente se sia stato valutato il rischio di fuga; se sussiste il fondato sospetto che la domanda sia

[434] AIDA, *Country Report: Forms and levels of material reception conditions*, 27 maggio 2021.
[435] Ibid.
[436] AIDA, *Country Report: Criteria and conditions to access reception conditions*, 27 maggio 2021.
[437] Ibid.

stata presentata al fine di interrompere la procedura di espulsione; per ragioni di sicurezza nazionale e ordine pubblico.

Le limitazioni della libertà di movimento previste dalla suddetta disposizione sono cinque: il divieto di spostarsi fuori dal centro di detenzione, o fuori da una specifica area, l'obbligo di comparire a determinati orari presso i centri di accoglienza, la consegna di biglietti o documenti di viaggio presso il centro di detenzione, e infine la detenzione nei "*Reception Centers for foreigners*" (i centri di detenzione per migranti). La detenzione trova applicazione solo qualora le altre misure non siano ritenute sufficienti per lo scopo per cui è disposta la misura restrittiva (art. 54, comma 6). Non è prevista una distinzione tra detenuti richiedenti asilo e detenuti per immigrazione irregolare.[438]

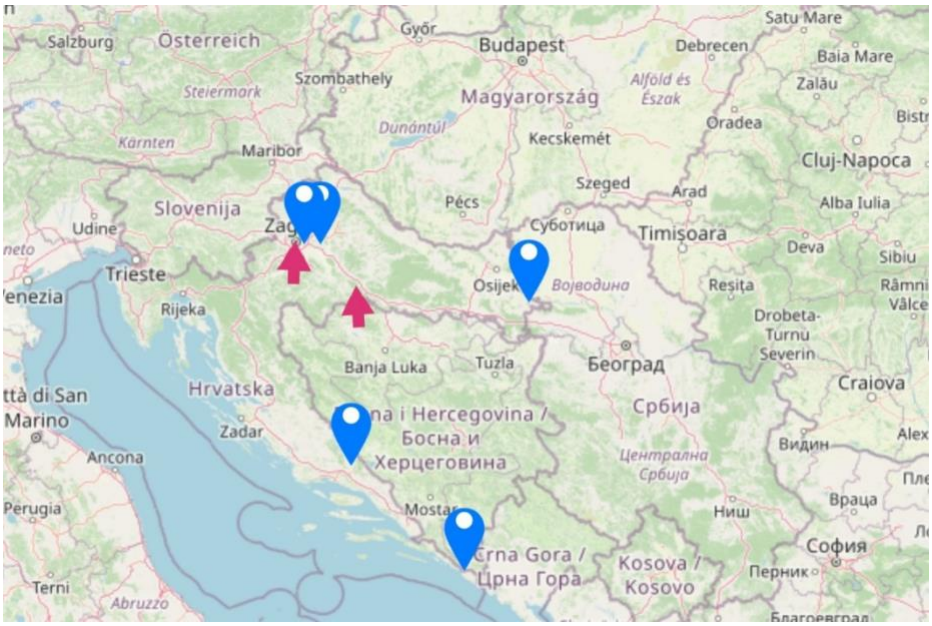
L'*Aliens Act* prevede, per gli stranieri, due forme di detenzione: una detenzione breve, finalizzata all'espulsione (art. 124); e una "regolare", che può essere disposta per: stabilire l'identità del non-cittadino; se sussista un ragionevole dubbio sulla minore età; se non abbia lasciato il territorio secondo l'ordine di espulsione; se non sia stabilito un termine in ragione dell'ingresso irregolare (art. 129). Per l'arresto di minori non accompagnati, l'art. 123 dispone l'immediata comunicazione al consolato dello Stato d'origine del migrante. La FRA ha evidenziato come la riforma dell'*Aliens Act* abbia allargato l'ambito di applicazione della misura detentiva anche tramite un'interpretazione più ampia della nozione di "rischio di fuga".[439]

L'art. 124 dell'*Aliens Act* fissa il termine massimo di detenzione in tre mesi, prorogabili per altri dodici mesi se il soggetto si sia rifiutato di fornire documenti o informazioni necessarie all'espulsione, se simili documenti siano stati richiesti ad un altro Stato, o se il migrante abbia agito con l'intento di impedire la propria espulsione.

La stessa legge prevede che i costi della detenzione, come quelli dell'espulsione, siano a carico del richiedente detenuto (art. 133 *Aliens Act*). Nell'ultimo rapporto sulla Croazia, il GDP riporta che il costo giornaliero è di circa 20 euro.[440] Se le risorse del richiedente non sono sufficienti provvedono le casse dello Stato, che è poi rimborsato dal Fondo dell'UE per l'Asilo, l'immigrazione e l'integrazione (artt. 134-135 *Aliens Act*), come attestato anche dal GDP[441] e dall'AIDA.[442] Il CoE,[443] il GDP e il CSM,[444] nei documenti per la procedura di Universal Periodic Review hanno espresso preoccupazione per il fatto che i costi siano a carico degli stessi detenuti.

[438] ZAKON-HR, *Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti*, 1 gennaio 2018, art. 54; AIDA, *Country Report: Place of detention*, 27 maggio 2021.
[439] FRA, *Beyond the peak: challenges remain, but migration numbers drop*, 26 marzo 2019, p. 23.
[440] GDP, *Country report: immigration detention in Croatia*, aprile 2019, p. 17.
[441] Ibid.
[442] AIDA, *Country Report: Conditions in detention facilities*, 27 maggio 2021, par. "Overall conditions".
[443] CoE, *Council of Europe contribution for the 36th UPR session (4-15 May 2020) regarding Croatia*, maggio 2020, p. 4.
[444] GDP, CMS, *Submission to the Universal Periodic Review 36 th session of the UPR Working Group, April/May 2020*, maggio 2020, p. 3.

2. Mappatura dei centri di accoglienza e detenzione



Fonte: GDP, *Croatia Immigration Detention Profile*, 25 maggio 2021. In blu i centri di detenzione ordinari e di transito, in rosso i centri di accoglienza, aggiunti rispetto all'originale.

I centri di accoglienza per richiedenti asilo in Croazia sono due: Porin e Kutina, il primo nella città di Zagabria, il secondo a circa 80 km dalla città; la capienza massima è rispettivamente di 600 e 100 posti letto. Il centro di accoglienza di Kutina, secondo l'AIDA, sarebbe riservato ai richiedenti vulnerabili, anche se nel 2019 ha ospitato prevalentemente migranti sottoposti a ricollocamento secondo il regolamento Dublino III.[445]

La prevalenza dei soggetti vulnerabili nel centro di Kutina trova riscontro anche nel bollettino dell'UNHCR del 2020 – basato su dati del Ministero croato – dove si riporta che, su 540 richiedenti ospitati nei centri, il 44% erano minori, il 23% donne ed il 33% uomini.[446]

Ai fini della procedura speciale di frontiera ex art. 42 ITPA, sono stati aperti due centri di transito: uno a Tovarnik, al confine con la Serbia, ed uno a Trilj, al confine con la Bosnia ed Erzegovina.[447] Tuttavia, nel rapporto AIDA si evidenzia che, secondo le comunicazioni del Ministero dell'Interno (di cui l'ultima pervenuta il 28 gennaio 2019), la procedura di frontiera non avviene in questi due centri.[448] Secondo il GDP, Tovarnik e Trilj sarebbero utilizzati al momento come centri di detenzione per migranti,[449] residuando come centri di transito le strutture degli aeroporti internazionali di Zagabria e Dubrovnik.[450]

I centri di detenzione, nella terminologia legislativa croata "Reception centers for foreigners", sono quindi tre a giugno 2021: Ježevo, Trilj e Tovarnik, con una capienza rispettivamente di 95 posti (di cui 68 per uomini, 12 per donne, 15 per vulnerabili) e 62 posti per gli ultimi due (di cui 50 per uomini,

[445] AIDA, *Country Report: Types of accomodation*, 27 maggio 2021.
[446] UNHCR, *Statistical Snapshot: Asylum*, 30 novembre 2020, p. 1.
[447] AIDA, *Country Report: Border procedure*, 27 maggio 2021.
[448] Ibid.
[449] GDP, *Tovarnik transit detention center*, ultimo accesso 25 maggio 2021; GDP, *Trilj transit detention center*, ultimo accesso 25 maggio 2021.
[450] GDP, *Zagreb Airport transit zone facility*, ultimo accesso 25 maggio 2021; GDP, *Dubrovnik Airport transit zone*, ultimo accesso 25 maggio 2021.

12 per vulnerabili).[451] Secondo quanto riportato dal GDP, l'UE avrebbe finanziato la costruzione dei centri di confine di Trilj e di Tovarnik, così come quella di un settore separato per i soggetti vulnerabili di Ježevo, in occasione dell'entrata della Croazia nell'UE.[452] Il finanziamento è confermato dal documento progettuale della Commissione Europea.[453]

Il database del Ministero dell'Interno fornisce informazioni solo per Ježevo, in cui nel corso del 2019 risultano ricevute 684 persone, per 482 delle quali la detenzione è terminata con l'espulsione forzata.[454]

I non cittadini possono essere detenuti anche nelle stazioni di polizia per un massimo di 72 ore, le stazioni utilizzate a tale scopo, secondo una comunicazione del Ministero dell'Interno al GDP sono Bajakovo, Slavonski Brod, Metković, Donji Srb, Dalj, Stara Gradiska, e Vrgorac;[455] secondo quanto riportato dall'AIDA tuttavia, sono 162 le stazioni di polizia dove possono essere detenuti richiedenti e immigrati irregolari.[456] Nel 2018, 1.243 migranti sarebbero stati privati della libertà personale nelle stazioni di polizia.[457]

3. Le condizioni nei centri di accoglienza e detenzione

3.1. Centri di accoglienza

Nella sua visita in Croazia del 2019, il Rappresentante speciale del CoE si è recato nei centri di accoglienza di Kutina e Porin, osservando nel primo la presenza di 62 ospiti, esclusivamente rifugiati, e nel secondo la presenza di 273 richiedenti asilo.[458] Con riguardo alle condizioni dei centri è stata sottolineata la carenza di interpreti, che renderebbe difficile anche l'accesso alle cure mediche.[459]

Profili problematici sono stati riscontrati in merito al trattamento dei minori non accompagnati, per cui si rinvia a specifica trattazione.

Con l'avvento della pandemia di COVID-19 l'accesso ai centri è stato limitato:[460] hanno accesso ai centri di accoglienza solo gli impiegati del Ministero dell'Interno e gli operatori di Médecins du Monde e della Croce Rossa Croata.[461] Questi ultimi nel 2020 hanno mantenuto attività di accoglienza, assistenza all'apprendimento e psicosociale, lezioni online e supporto medico.[462] L'accesso è stato limitato anche per le ONG dedite al supporto legale: il Jesuit Refugee Service ha comunicato all'AIDA di non aver potuto raggiungere i migranti;[463] l'HPC, sia per ragioni sanitarie che per la scadenza dei fondi europei, non ha prestato assistenza di persona ma online, con un raggio d'azione limitato.[464]

[451] AIDA, *Country Report: Place of detention*, 27 maggio 2021.
[452] GDP, *Country report: immigration detention in Croatia*, aprile 2019, p. 9.
[453] Commissione Europea, *IPA 2011 Croatia Project Fiche*, 2011.
[454] Ministero dell'Interno della Repubblica di Croazia, *Statistički pregled - Temeljnih sigurnosnih pokazatelja i rezultata rada u 2019. godini*, marzo 2020, p. 162.
[455] GDP, *Country report: immigration detention in Croatia*, aprile 2019, p. 19.
[456] AIDA, *Country Report: Place of detention*, 27 maggio 2021, par. "Airport transit zones and police stations".
[457] Ibid.
[458] CoE, *Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, to Bosnia and Herzegovina and to Croatia*, 23 aprile 2019, p. 30.
[459] Ibid., p. 28.
[460] Ministero dell'interno della Repubblica di Croazia, *Tražitelji međunarodne zaštite u RH nisu zaraženi koronavirusom*, 18 marzo 2020.
[461] AIDA, *Conditions in reception facilities*, 27 maggio 2021, primo par.
[462] AIDA, *Conditions in reception facilities*, 27 maggio 2021, par. "Activities in the center".
[463] Ibid.
[464] FRA, *Migration: Key fundamental rights concern, April – June 2020*, 2020, p. 27.

Il Centro di Riabilitazione per lo Stress e i Traumi, ONG croata, ha espresso preoccupazione per le conseguenze delle restrizioni sui richiedenti protezione internazionale; ha anche evidenziato la mancanza nei centri di effettivi meccanismi di riconoscimento delle vittime di tortura.[465]

L'AIDA riporta come al centro di accoglienza di Porin (Zagabria) sia stata predisposta un'ala apposita per l'isolamento sanitario, ma secondo una comunicazione ricevuta dal CMS non sarebbe possibile rispettare le regole sul distanziamento.[466] Intorno al centro è stata costruita una recinzione;[467] alcuni ospiti del centro, appoggiati da alcuni residenti della zona, avrebbero inviato una lettera ad un giornale online esprimendo preoccupazione per il senso di panico generato dall'opera.[468]

3.2. Centri di detenzione

Il rapporto dell'AIDA del 2021 descrive le condizioni materiali dei centri di detenzione come soddisfacenti: l'ordinanza sui centri di detenzione richiede per ogni detenuto uno spazio minimo di quattro metri quadri, un letto, accesso alla luce naturale e a un minimo di due ore al giorno all'aria aperta, vestiti uniformi e tre pasti al giorno.[469] Il rapporto sulla detenzione dei migranti del GDP conferma l'adeguatezza delle condizioni materiali nel centro di detenzione di Ježevo.[470]

Il Rappresentante speciale del CoE sottolinea piuttosto il problema della comminazione della misura detentiva in sé, a fronte di uno scarso utilizzo delle misure alternative previste dalla normativa; la preoccupazione vale soprattutto per i minori.[471] La questione è stata sottolineata anche dal CMS in occasione della Universal Periodic Review.[472] Quanto rilevato in merito al caso *Hosseini* appare in linea con l'uso non necessario della misura detentiva: la famiglia di Madina Hosseini (sulla vicenda di Madina Hosseini, si veda il par. Minori e minori non accompagnati) sarebbe stata posta in detenzione nel centro di Ježevo al fine di stabilire l'identità e la nazionalità dei componenti, nonostante avessero già compilato un apposito modulo per le informazioni personali dei migranti privi di documenti, solitamente ritenuto sufficiente dal Ministero dell'Interno.[473] La detenzione della famiglia Hosseini è stata in seguito portata all'attenzione della Corte EDU, che nel caso *M.H. and others v. Croatia* ha ritenuto eccessivamente lunga e ingiustificata la detenzione della suddetta famiglia con minori, disponendo una misura provvisoria con cui ha intimato al Ministero dell'Interno di trasferire immediatamente la famiglia.[474] Nella stessa decisione, la Corte ha ritenuto le condizioni di detenzione della famiglia non conformi agli standard richiesti dall'art. 3 della CEDU.[475]

In merito alle condizioni nei centri di detenzione, le questioni che più spesso sono sottolineate nei rapporti riguardano l'effettività del diritto alla difesa, il trattamento dei minori e le condizioni di detenzione nelle stazioni di polizia, ordinarie e di frontiera.

Un primo ostacolo al diritto alla difesa è la carenza di informazioni: il Rappresentante speciale del CoE, durante la visita del 2018, ha notato come i detenuti non avessero avuto accesso ad un avvocato

[465] Ibid.
[466] AIDA, *Conditions in reception facilities*, 27 maggio 2021, par 1.
[467] Ibid., FRA, *Migration: Key fundamental rights concern, January – March 2020*, 2020, p. 24.
[468] Komunal.org, *Welcome to prison: We are treated like animals in the zoo!!!*, 19 marzo 2020.
[469] AIDA, *Conditions in detention facilities*, 27 maggio 2021; GDP, *Country report: immigration detention in Croatia*, aprile 2019, p. 15.
[470] GDP, *Country report: immigration detention in Croatia*, aprile 2019, p. 20.
[471] CoE, *Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, to Bosnia and Herzegovina and to Croatia*, 23 aprile 2019, p. 36.
[472] CMS, *Migrants, refugees & asylum seekers*, 2020, p. 4, parr. 26-30.
[473] Ombudsperson of the Republic of Croatia, *Annual Report of the Ombudswoman of Croatia for 2018*, 2018, p. 302.
[474] GDP, CMS, *Submission to the Universal Periodic Review 36 th session of the UPR Working Group, April/May 2020*, maggio 2020, p. 2; CMS, *European Court of Human Rights: Immediately Change the Treatment Towards Madina's Family*, 6 aprile 2018.
[475] Corte EDU, *Application no. 15670/18, M.H. and Others against Croatia*, 11 maggio 2018, par. 18.

né ad un interprete per comprendere i documenti di polizia in croato; non erano quindi a conoscenza del motivo per cui erano detenuti.[476] Lo stesso è stato evidenziato dalla Ombudswoman croata al termine di una visita a sorpresa, nel rapporto aggiunge che non sono a conoscenza dei possibili meccanismi di reclamo, la cui efficacia è insufficiente.[477] Nel 2020 l'Ombudswoman ha avviato un'indagine sull'accesso al supporto legale per i migranti detenuti a Ježevo.[478] Sono presenti anche ostacoli giuridici: l'Agenzia per i diritti fondamentali dell'UE nel 2019 ha espresso preoccupazione per un emendamento all'*Aliens Act* che, equiparando i difensori ai visitatori, subordina l'accesso dei primi a un preavviso di due giorni e prevede la presenza di agenti di polizia durante il colloquio.[479]

La detenzione dei minori dovrebbe essere adottata come *extrema ratio*, eppure il GDP nel 2020 riportava la presenza di 110 minori in detenzione.[480] La Ombudswoman croata ha ritenuto insufficienti i meccanismi di riconoscimento dei minori.[481] Per una più ampia trattazione si rinvia ad apposito paragrafo.

Il GDP ha chiesto al Ministero dell'Interno di provvedere con degli aggiornamenti sui centri di detenzione durante la crisi sanitaria. Nella lettera di risposta della segretaria di Stato Terezija Gras, emerge come non siano state prese misure per la liberazione anticipata dei detenuti nei centri di detenzione per stranieri; le espulsioni dal territorio non sono cessate, ma sono diminuite.[482]

3.3. Stazioni della polizia di frontiera

La Ombudswoman croata nel 2019 ha effettuato dodici visite nelle stazioni di polizia, anche di frontiera.[483] Il risultato è illustrato nel suo rapporto annuale, dove si evidenzia come la maggior parte delle strutture siano dotate di spazi sufficienti, illuminazione, aerazione e riscaldamento, e contengono panche di legno, materassi e coperte. In molte strutture sono tuttavia presenti aree non coperte dalle telecamere di sorveglianza, rendendo difficile rispondere tempestivamente alle situazioni di pericolo; in altre stazioni di polizia i circuiti giungono fino ai bagni, compromettendo la privacy delle persone trattenute.[484]

La stazione di polizia di frontiera di Varazdin, ad esempio, non ha degli spazi per la detenzione dei migranti irregolari, utilizza quindi le stanze della stazione di polizia di Ivanec, che risultano inadeguate per i gruppi numerosi; le stanze nella stazione di polizia di Varazdin, d'altro canto, sono troppo piccole e presentano odore di escrementi.[485] Nelle visite del 2018 a Pazin e Poreč, l'Ombudswoman ha riportato che le persone private della libertà erano in condizione di totale oscurità, mancando sia la luce naturale che quella artificiale.[486] Si sottolinea nei rapporti dell'Ombudwoman la carenza di informazioni sulle procedure relative a richiedenti asilo e migranti irregolari, a causa dei frequenti dinieghi di accesso da parte degli agenti del Ministero dell'Interno;[487] per una esposizione più esaustiva si rinvia al paragrafo Procedure di frontiera.

---

[476] CoE, *Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, to Bosnia and Herzegovina and to Croatia*, 23 aprile 2019, p. 33.
[477] Ombudsman, *Report on the Performance of Activities of the National Preventive Mechanism for 2019*, 2019, p. 29.
[478] AIDA, *Country Report: Croatia*, 2020, p. 102.
[479] FRA, *Beyond the peak: challenges remain, but migration numbers drop*, 26 marzo 2019, p. 23.
[480] GDP, CMS, *Submission to the Universal Periodic Review 36 th session of the UPR Working Group, April/May 2020*, maggio 2020, p 2.
[481] Ombudsman, *Report on the Performance of Activities of the National Preventive Mechanism*, 2019, p. 30.
[482] GDP, *Covid-19 updates*, ultimo aggiornamento 10 agosto 2020.
[483] USDOS, *2020 Country Report on Human Rights Practices: Croatia*, 30 marzo 2021, par. "Prison and detention center conditions".
[484] Ombudsman, *Report on the Performance of Activities of the National Preventive Mechanism*, 2019, p. 18.
[485] Ibid., p. 19.
[486] Ibid., p. 282.
[487] USDOS, *2020 Country Report on Human Rights Practices: Croatia*, 30 marzo 2021, par. "Prison and detention center conditions"; Ombudsman, *Report on the Performance of Activities of the National Preventive Mechanism*, 2019, p. 30.

Complessivamente, secondo quanto rileva l'Ombudswoman, la maggior parte delle sistemazioni nelle stazioni di polizia non rispetta gli standard del Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura.[488] Nel rapporto annuale del 2020 sono state rilevate le stesse questioni; inoltre, secondo l'Ombudswoman, solo il 23% delle stazioni visitate ha eseguito tutte le raccomandazioni effettuate nella precedente visita, mentre il 24% si è conformato solo in parte e il 53% non le ha eseguite affatto.[489]

Nel 2017 è stato presentato un ricorso di fronte alla Corte EDU (caso *Daraibou c. Croazia*) riguardante le condizioni nella stazione di polizia di frontiera di Bajakovo.[490] Secondo il ricorrente, la Croazia non avrebbe adottato le misure necessarie a prevenire un incendio nella struttura e non ne avrebbe indagato efficacemente le cause.[491] Una decisione non è ancora stata resa dalla Corte EDU.

Il Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura nell'agosto 2020 ha effettuato una visita di cinque giorni nelle stazioni di polizia croate e nel centro di detenzione di Ježevo,[492] ma il rapporto non è stato ancora pubblicato.

4. Accesso ai servizi sanitari e alloggiativi

4.1. Accesso ai servizi sanitari

Secondo l'art. 52 dell'ITPA i richiedenti devono avere accesso alle cure mediche. L'art. 57 specifica che queste consistono in cure di emergenza e trattamenti indispensabili di gravi disturbi fisici e mentali; la normativa presta una particolare attenzione all'assistenza alle vittime di tortura, stupro o violenze sessuali.[493] Nel 2020 è entrata in vigore un'ordinanza del primo ministro sugli standard sanitari per richiedenti e beneficiari di protezione internazionale.[494] All'art. 9, l'ordinanza rafforza le tutele mediche e psicosociali per i gruppi vulnerabili, che includono vittime di violenze fisiche, psicologiche o sessuali, tra cui mutilazioni genitali; si ha riguardo anche a minori e donne in stato di gravidanza, che avrebbero ora accesso alle cure ordinarie.[495] L'identificazione delle particolari necessità secondo la normativa deve essere svolto nel momento dell'espressione della volontà di richiedere asilo, tuttavia l'HPC evidenzia la mancanza sia di protocolli dettagliati sul piano normativo interno, sia di meccanismi di identificazione precoce. Solo Médecins du Monde nel 2020 ha predisposto, nell'ambito di un progetto denominato "We ACT", delle linee guida per affrontare casi di violenza sessuale su donne e minori.[496]

Il Rappresentante speciale del CoE, al termine di una visita nel 2018, ha confermato il diritto alle cure emergenziali; ha tuttavia evidenziato le difficoltà di accesso che si presentano ai richiedenti fuori dai centri di accoglienza, soprattutto relative al carico burocratico per i medici e alla carenza di interpreti.[497] Nell'accesso ad alloggi e cure mediche non è infatti disponibile un servizio sistematico di interpretariato, per cui generalmente provvedono le ONG.[498] L'EASO dà conto inoltre del

[488] Ibid., p. 20.
[489] Ombudsman, *Izvješće pučke pravobraniteljice za 2020. godinu*, febbraio 2021, pp. 177-178.
[490] Corte EDU, *Application no. 84523/17, Abdeljalil Daraibou against Croatia*, 23 ottobre 2018.
[491] AIDA, *Conditions in reception facilities*, 27 maggio 2021, par. "Overall conditions".
[492] CoE, *Council of Europe anti-torture Committee carries out rapid reaction visit to Croatia to examine treatment of migrants*, 18 agosto 2020.
[493] ZAKON-HR, *Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti*, 1 gennaio 2018
[494] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Pravilnik o standardima zdravstvene zaštite tražitelja međunarodne zaštite i stranca pod privremenom zaštitom*, 13 marzo 2020; EASO, *Asylum Report 2020*, 2020, p. 190.
[495] AIDA, *Country report: Healthcare*, 27 maggio 2021.
[496] Ibid., par. "Special health needs".
[497] CoE, *Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, to Bosnia and Herzegovina and to Croatia*, 23 aprile 2019, p. 28.
[498] AIDA, *Country Report: Croatia*, 2020, p. 110.

problema sollevato da alcune associazioni, relativo al fatto che nei centri medici il personale spesso non è al corrente del fatto che le spese per le cure siano a carico del Ministero della Sanità.[499]

Sul fronte della prevenzione del COVID-19, in una comunicazione all'AIDA, l'istituto di ricerca etnografica sottolinea che, se da un lato sono stati messi a disposizione test molecolari gratuiti per persone prive di documenti, dall'altro l'applicazione predisposta dall'amministrazione di Zagabria per i tamponi rapidi richiede l'inserimento del codice di assicurazione sanitaria, di cui i migranti sono privi.[500]

Quanto all'accesso ai servizi sanitari per le donne migranti, si rinvia allo specifico paragrafo.

4.2. Accesso alle cure nei centri di accoglienza e detenzione

In una guida pubblicata nel 2016, l'Istituto croato per la Salute pubblica determina che al momento dell'arrivo nei centri di accoglienza i migranti siano sottoposti ad esame medico; devono seguire 21 giorni di osservazione, per evitare l'insorgenza di malattie infettive, e da eventuali vaccinazioni, se necessarie.[501] Dal 2020 i nuovi arrivi sono posti in isolamento sanitario per due settimane, e sono soggetti ai test sanitari per COVID-19.[502]

Il Rappresentante speciale del CoE,[503] e l'AIDA[504] confermano la presenza di personale medico nei centri di accoglienza, in buona parte proveniente dalla ONG Médecins du Monde. Questa in particolare garantisce nel centro di accoglienza di Porin la presenza di un medico di base, due psicologi due psichiatri, un ginecologo e un pediatra,[505] nel suddetto centro sono presenti quotidianamente per sei ore al giorno, mentre si recano nel centro di Kutina a seconda delle necessità.[506] L'AIDA riporta anche, per l'inizio del 2019, la disponibilità per i residenti dei centri di accoglienza del supporto sanitario messo a disposizione delle istituzioni del Ministero della Sanità.[507] Secondo il rapporto EASO del 2020 gli interventi di Médecins du Monde consistono principalmente in esami obbligatori ed assistenza psicologica, mentre alla cura provvedono i centri medici;[508] nello stesso documento di Médecins du Monde richiede un maggiore supporto psicologico e sottolinea come tra i migranti in arrivo, che includono donne in gravidanza e minori, le condizioni di salute siano complessivamente peggiorate.[509]

4.3. Servizi alloggiativi

Secondo quanto stabilito dall'art. 55 dell'ITPA, i richiedenti protezione internazionale hanno diritto all'accoglienza presso gli appositi centri, salvo che non decidano di risiedere a proprie spese in un alloggio privato. Il diritto ad un alloggio è garantito dall'ITPA (art. 67), anche per chi abbia ottenuto lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria; l'obbligo è a carico del Ministero del Welfare e delle Politiche Sociali, ed ha una durata massima di due anni, al termine dei quali il testo prevede che si applichi la disciplina per i cittadini croati. Qualora i servizi sociali ritengano che il beneficiario abbia

[499] EASO, *Asylum Report 2020*, 2020, p. 190.
[500] AIDA, *Country report: Healthcare*, 27 maggio 2021.
[501] Croatian Institute of Public Health, *Croatian health system navigation guide for international protection applicants, asylees and persons under the subsidiary protection*, 2016, pp. 8-10.
[502] UNHCR, *Croatia update July/August 2020*, 2020; AIDA, *Country report: Healthcare*, 27 maggio 2021.
[503] CoE, *Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, to Bosnia and Herzegovina and to Croatia*, 23 aprile 2019, p. 29.
[504] AIDA, *Country report: Healthcare*, 27 maggio 2021.
[505] CoE, *Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, to Bosnia and Herzegovina and to Croatia*, 23 aprile 2019, p. 29.
[506] AIDA, *Country report: Healthcare*, 27 maggio 2021.
[507] Ibid.
[508] EASO, *Asylum Report 2020*, 2020, p. 152; AIDA, *Country report: Healthcare*, 27 maggio 2021, par. "Complementary services by NGOs".
[509] EASO, *Asylum Report 2020*, 2020, p. 152.

i mezzi di sostentamento adeguati, potrà decidere di obbligarlo a versare un contributo. Nella prassi finché non sia trovata una soluzione abitativa, il rifugiato o beneficiario di protezione sussidiaria rimane nel centro di accoglienza.[510]

L'AIDA riporta che nel 2018 settanta beneficiari di protezione internazionale, tra cui quattro madri single, si sono ritrovati senza fissa dimora allo scadere del termine di due anni.[511] Nell'ultimo rapporto annuale, Amnesty International riferisce che durante il *lockdown* è stato rifiutato l'alloggio nei centri di accoglienza a rifugiati e a chi avesse ricevuto un diniego dell'istanza di protezione; costoro sarebbero rimasti privi di supporto statale e, in alcuni casi, senza fissa dimora.[512]

ACCESSO ALLA GIUSTIZIA

1. Garanzie procedurali

Il quadro normativo croato in materia di immigrazione prevede diversi procedimenti di asilo, qui di seguito descritti. Ciascuno prevede delle specifiche garanzie procedurali. Sulle difficoltà nella formalizzazione della richiesta e nell'accesso alle informazioni, si veda il par. La gestione delle frontiere.

Domanda di protezione internazionale: Le procedure di esame della domanda di protezione internazionale sono tre: quella ordinaria, la procedura accelerata ex art. 41 ITPA, e quella speciale di frontiera ex art. 42 ITPA. Ad eccezione di un nucleo di disposizioni comuni sull'esame della domanda, le tre procedure si differenziano per tempistiche, autorità competenti e rimedi esperibili.

L'esame della domanda viene svolto con l'audizione del richiedente (art. 35 ITPA), che può essere omessa quando il richiedente non sia in grado di partecipare, quando si valuta l'ammissibilità di una domanda reiterata, o quando si ritiene di poter accogliere la richiesta sulla base delle informazioni già fornite. Secondo una comunicazione del Ministero dell'Interno all'AIDA, non sono registrati i dati dei casi di omissione dell'udienza.[513]

La decisione è quindi notificata personalmente al richiedente, in una lingua che possa ragionevolmente comprendere (art. 36). Contestualmente alla notificazione della decisione di rigetto viene fornita una lista di contatti di avvocati che prestano assistenza legale di fronte al tribunale amministrativo,[514] a garanzia del diritto alla difesa. I difensori in questione hanno l'obbligo di notificare tempestivamente al Ministero dell'Interno il deposito del ricorso (art. 11 comma 8 ord. 2609/2015).

Per quanto concerne la procedura ordinaria, nel silenzio della legge sulla protezione internazionale trova applicazione la legge generale sul contenzioso amministrativo, per cui il rigetto della domanda può essere impugnato entro trenta giorni dalla notificazione della decisione (art. 24).[515] Come riportato dall'AIDA, oltre il grado di appello è possibile ricorrere alla Corte Suprema amministrativa o alla Corte costituzionale nel caso di violazioni dei diritti garantiti dalla Costituzione croata.[516] In questi ultimi casi l'impugnazione non è sospensiva del rigetto, né del conseguente ordine di allontanamento o espulsione (art. 51 ITPA); lo straniero che voglia avvalersi di tali rimedi dovrà

[510] AIDA, *Country Report: Croatia*, 2020, p. 124.
[511] AIDA, *Housing out of reach? The reception of refugees and asylum seekers in Europe*, 30 aprile 2019, p. 34; AIDA, *Country Report: Croatia*, 27 maggio 2021, p. 125.
[512] Amnesty International, *Report 2020/21 - The state of the world's human rights*, 2021, p. 133, par. "Refugees, asylum-seekers and migrants".
[513] AIDA, *Regular Procedure*, 27 maggio 2021, par. "Personal interview".
[514] Ministero dell'Interno della Repubblica di Croazia, *Lista pružatelja besplatne pravne pomoći u postupku odobrenja međunarodne zaštite - upravni sud u Zagrebu*, ultimo accesso 23 giugno 2021; AIDA, *Country Report: Croatia*, 27 maggio 2021, p. 41.
[515] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakon o upravnim sporovima*, 21 gennaio 2010;
[516] AIDA, *Country Report: Croatia*, 2020, p. 21.

quindi regolarizzare il proprio soggiorno secondo la legge sugli stranieri. Nel 2020 sono stati presentati 29 ricorsi alla Corte Suprema; tre risultano accolti.[517]

Anche nella procedura accelerata ex art. 41 è ammesso un ricorso in via amministrativa avverso il rigetto della domanda di protezione da parte dell'autorità competente; in questo caso, però, il ricorso non sospende l'esecuzione della decisione (art. 51, comma 1, ITPA). Il comma 2 dello stesso art. fa salva la possibilità di chiedere la sospensione, a meno che il richiedente, senza giustificato motivo, non abbia soggiornato per lungo tempo nel territorio dello Stato prima di presentare la domanda di protezione internazionale.

Nella procedura speciale di frontiera è ammesso un rimedio in via amministrativa, da presentarsi entro cinque giorni dalla pronuncia della decisione (art. 42, comma 6, ITPA).

Le domande reiterate seguono la procedura accelerata ex art. 41. Ciò comporta che, da un lato, non è disposto l'allontanamento dal territorio dello Stato anche se la domanda sia presentata allo scopo di ritardare l'espulsione; dall'altro lato però, qualora il Ministero dell'Interno ritenga la domanda inammissibile, l'appello avverso la decisione non avrà effetto sospensivo (artt. 51 e 52).

Espulsione: Il provvedimento di espulsione può essere impugnato in via amministrativa ed è tradotto su richiesta del migrante (artt. 193 comma 1, 196 comma 2 *Aliens Act*). La prassi documentata alle frontiere, tuttavia, avviene al di fuori di un procedimento formale, circostanza che non rende possibile contestare la decisione o accedere al supporto legale.[518]

La legge sugli stranieri del 2020, inoltre, ha introdotto rilevanti modifiche procedurali. In particolare, gli articoli 186 e 191 del novellato *Aliens Act* prevedono la possibilità di disporre il rimpatrio o l'espulsione tramite un apposito modulo nel caso in cui lo straniero sia entrato illegalmente nel territorio croato. Sulla compatibilità della disposizione con le norme europee si rinvia al par. Adeguamento alla Direttiva rimpatri. Contro la decisione di espulsione non è previsto un appello in via ordinaria, ma un ricorso in via amministrativa, per cui è ammesso il patrocinio a spese dello stato, a norma dell'art. 198 dell'*Aliens Act*.

Detenzione: Avverso la decisione emessa dalle autorità di polizia, è ammesso ricorso (art. 54, comma 12, ITPA), da presentarsi entro otto giorni dalla notificazione al tribunale amministrativo che, sentito l'interessato, provvede entro quindici giorni. Secondo quanto riportato dal GDP, il termine sarebbe raramente rispettato e nella maggior parte dei casi il procedimento avrebbe esito negativo.[519] A tal proposito, l'AIDA riporta che, nel corso del 2020, su 13 ricorsi presentati nove sono stati rigettati, uno è stato accolto in parte, e tre sono stati pienamente accolti.[520]

La prassi mette in luce ulteriori ostacoli al diritto alla difesa, tra cui la genericità della motivazione del provvedimento di limitazione della libertà personale.[521] Per un'analisi più dettagliata si rinvia al par. Centri di detenzione.

2. Gratuito patrocinio

La disciplina del gratuito patrocinio per i migranti è frammentata in quattro leggi: l'ITPA, l'*Aliens Act*, l'ordinanza sul gratuito patrocinio nella procedura di concessione della protezione internazionale

[517] Ibid., p. 40.
[518] ReliefWeb - Amnesty International, *Pushed to the Edge, Violence and Abuse against Refugees and Migrants along the Balkans Route*,, marzo 2019, p. 12.
[519] GDP, *Country report: immigration detention in Croatia*, aprile 2019, p. 14.
[520] AIDA, *Judicial review of the detention order*, 27 maggio 2021
[521] AIDA, *Legal assistance for review of detention*, 27 maggio 2021.

(2609/2015),[522] nonché, in via residuale, la legge sul gratuito patrocinio (3064/2013).[523] La copertura è disposta, su richiesta del migrante, per la consulenza legale extragiudiziale e per il primo grado del processo amministrativo.[524] L'istanza per l'assistenza legale gratuita è presentata al competente tribunale amministrativo (art. 60 ITPA, art. 11 ord. 2609/2015) che, qualora accolga la richiesta dispone che le spese processuali siano rimborsate.

L'art. 198 del *Aliens Act* stabilisce alcune limitazioni. In primo luogo, il gratuito patrocinio nel primo grado di giudizio è ammesso nei casi in cui lo straniero:

- sia un soggetto vulnerabile;
- sia nato o risieda ininterrottamente da almeno un anno nella Repubblica di Croazia;
- sia un membro della famiglia immediata di un cittadino croato o residente di lungo periodo;

In secondo luogo, il rimborso delle spese del giudizio è escluso di fronte alla Corte Suprema amministrativa e nel caso in cui il cittadino di paese terzo disponga delle risorse sufficienti o di beni di valore, o qualora abbia già esercitato il diritto al gratuito patrocinio avverso un'espulsione.

Infine, la Corte Suprema amministrativa ha specificato che il rimborso delle spese legali copre solo la redazione della causa e l'audizione, con l'esclusione delle fasi successive,[525] tra cui l'impugnazione in Corte Suprema amministrativa. Nel rapporto paese dell'AIDA si evidenzia una incongruenza della disposizione con la legge sulle professioni legali, per cui gli avvocati sono tenuti a proseguire nella difesa per trenta giorni se vi sia il pericolo di un danno per l'assistito. Questo, per gli avvocati croati, si tradurrebbe nella prassi di presentare comunque le impugnazioni alla Corte Suprema, ma a proprie spese.[526]

Il diritto al gratuito patrocinio per i richiedenti protezione internazionale, a norma dell'art. 60 dell'ITPA, non viene meno qualora si trovino in stato di detenzione. Non è chiaro però se questo copra anche l'impugnazione del provvedimento che dispone la detenzione, posto che l'*Aliens Act* lo prevede solo per i casi di ricorso avverso rimpatrio ed espulsione.[527] Anche il rapporto paese dell'AIDA rileva l'assenza di espresse previsioni normative per il gratuito patrocinio nella revisione della detenzione, ma riporta la prassi di consegnare ai migranti una lista di offerenti consulenze legali contestualmente alla notificazione della decisione. [528] La prassi evidenzia alcuni ostacoli al godimento del diritto al patrocinio all'interno dei centri di detenzione, su cui si rinvia al par. Centri di detenzione.

Tra il 2018 e il 2019 il Ministero dell'Interno ha avviato un progetto per il finanziamento della consulenza legale per le procedure di asilo.[529] I fondi stanziati ammontavano a circa 558 mila kune croate (74 mila euro ca.), di cui il 75% proveniente dal Fondo UE per le migrazioni, l'integrazione e l'asilo (AMIF).[530] Secondo quanto riportato nel rapporto paese dell'AIDA, il primo bando ha individuato l'HPC come responsabile del progetto; il bando è stato rinnovato nel 2020 ma, in seguito a una prima proroga, è stato annullato a marzo del 2021; di conseguenza non sono attualmente

[522] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Pravilnik o besplatnoj pravnoj pomoći u postupku odobrenja međunarodne zaštite*, 21 dicembre 2015.
[523] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći*, 27 novembre 2013.
[524] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakon o strancima*, 27 novembre 2020, art. 198; AIDA, *Country Report: Croatia*, 2020, p. 41.
[525] AIDA, *Country Report: Croatia*, 2020, p. 42.
[526] Ibid.
[527] GDP, *Country report: immigration detention in Croatia*, aprile 2019, p. 14.
[528] AIDA, *Country Report: Croatia*, 2020, p. 107.
[529] AIDA, *Regular Procedure*, 27 maggio 2021, par. "Legal assistance at first instance".
[530] Ministero dell'Interno della Repubblica di Croazia, *Odluka o dodijeli financijskih sredstava Hrvatskom pravnom centru za provedbu projekta*, 19 marzo 2019.

disponibili fondi AMIF per le procedure amministrative di richiesta di protezione internazionale di fronte al Ministero.[531]

Un rapporto congiunto dello European Migration Network e del Ministero dell'Interno, inoltre, descrive un progetto del 2019 di finanziamento del gratuito patrocinio nei procedimenti di rimpatrio: il progetto si sarebbe svolto tramite fondi europei stanziati nell'ambito di un accordo del 2017, dal 2019 al 2020.[532]

TRATTA DI ESSERI UMANI

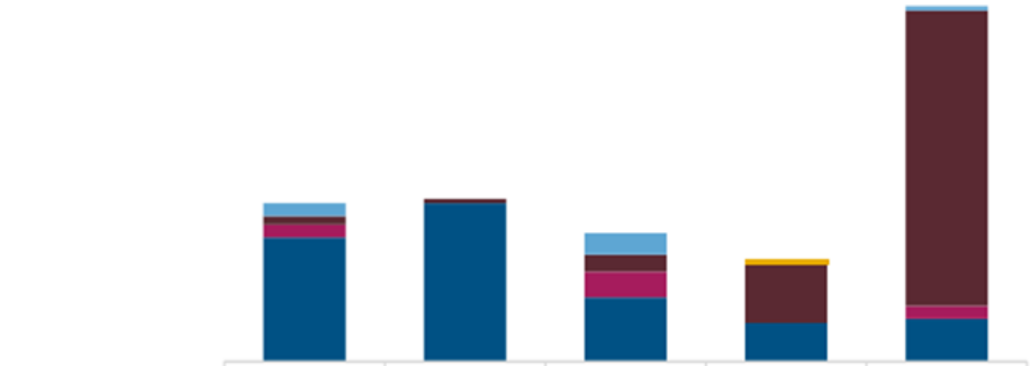
1. Introduzione

La Croazia funge da paese di origine, transito e destinazione per la tratta di esseri umani.[533] Mentre la tratta esterna riguarda per lo più le vittime domestiche, la tratta interna coinvolge principalmente vittime di nazionalità straniera.[534]

Secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno, il totale delle vittime di tratta identificate si attesta intorno alle 200 persone nel periodo compreso tra il 2015 e il 2019.[535] Nel 2020 il numero delle vittime identificate è di 25 persone.[536] Di queste, 13 sono state vittime di sfruttamento sessuale, tre di sfruttamento lavorativo e sette di criminalità forzata. Nel 2018, invece, erano state identificate 60 vittime di sfruttamento nelle attività criminali, dieci vittime di sfruttamento sessuale e tre di sfruttamento lavorativo.[537] Nel biennio 2017-2018, inoltre, si sono registrati due casi di tratta a scopo di matrimonio forzato.[538] Le stesse autorità croate hanno riconosciuto che la reale incidenza del traffico di esseri umani è considerevolmente maggiore rispetto a quanto suggerito dai dati raccolti, specie per quanto concerne le vittime provenienti da paesi extra UE.[539]

Il seguente grafico, realizzato dallo United Nations Office on Drugs and Crime sulla base dei dati forniti dal Ministero dell'Interno croato, mostra l'incidenza delle varie forme di sfruttamento nel periodo 2014-2018.[540]

[531] AIDA, *Regular Procedure*, 27 maggio 2021, par. "Legal assistance at first instance".
[532] European Migration Network - Croazia, *Annual report 2019 on migration and asylum in Croatia. National report (part 2)*, maggio 2020, p. 74.
[533] GRETA, *Evaluation Report on Croatia*, 3 dicembre 2020, p. 10, par. 11; UNHRC, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review on Croatia*, 16 dicembre 2020, p. 3, par. 15; USDOS, *2020 Trafficking in Persons Report: Croatia*, 25 giugno 2020, par. "Trafficking profile"; UNHCR, *Refugee Protection and International Migration in the Western Balkans*, marzo 2014, p. 20.
[534] USDOS, *2020 Trafficking in Persons Report: Croatia*, 25 giugno 2020, par. "Trafficking profile".
[535] Ibid.
[536] Ibid., par. "Protection".
[537] Ibid.
[538] GRETA, *Evaluation Report on Croatia*, 3 dicembre 2020, p. 9, par. 12.
[539] GRETA, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Croatia*, 4 febbraio 2016, p. 7, par. 14.
[540] United Nations Office on Drugs and Crime, *Global report on trafficking in persons 2020 - Country profile: Central and South-Eastern Europe*, gennaio 2021.



	2014	2015	2016	2017	2018
Other	3	0	5	0	1
Forced marriage	0	0	0	1	0
Forced criminality	2	1	4	14	69
Forced labour	3	0	6	0	3
Sexual exploitation	29	37	15	9	10

Source: Ministry of Interior.

Numero di vittime della tratta di persone rilevate, per forma di sfruttamento, 2014 – 2018.
Fonte: United Nations Office on Drugs and Crime, *Global report on trafficking in persons 2020 - Country profile: Central and South-Eastern Europe*, gennaio 2021, p. 11, tabella 1.

Un'analisi disaggregata dei dati mostra come il fenomeno della tratta abbia interessato fino al 2017 soprattutto le donne; successivamente, si evidenzia un aumento del numero di uomini (ad es. nel 2018 46 uomini contro 26 donne sono stati identificati come vittime di tratta;[541] nel 2020 sono state identificate 17 vittime, di cui sette donne e dieci uomini)[542] e dei minori (nel 2015, i minori identificati come vittime di tratta erano quattro, mentre nel 2019, il totale è salito a 17;[543] nel 2020, il numero delle vittime minori di età identificate è sceso a sette).[544] Anche il numero delle vittime straniere registra un incremento rispetto agli ultimi anni; in particolare, tra il 2015 e il 2019 le vittime sono state 86.[545]

Tra i principali paesi di provenienza figurano Taiwan, Bosnia ed Erzegovina, Afghanistan, Pakistan, Tailandia, Serbia, Slovacchia, Romania, Ungheria, Nigeria e Filippine.[546] In base al rapporto dell'USDOS sulla tratta di esseri umani in Croazia, i soggetti più vulnerabili sono i rifugiati e i richiedenti asilo provenienti da Afghanistan, Iraq, Siria e paesi limitrofi. La stessa fonte evidenzia come la vulnerabilità si accentui quando i soggetti sono donne o minori non accompagnati.[547]

Inoltre, la società civile ha denunciato come, i trafficanti stiano con sempre più frequenza sfruttando le vittime per truffare il sistema di assistenza sociale, costringendole a contrarre mutui, firmare i contratti con le compagnie telefoniche e di noleggio automobilistico in proprio.[548]

---

[541] Ibid., p. 10; USDOS, 2021 Trafficking in Persons Report: Croatia, 1 luglio 2020, par. "Protection".
[542] USDOS, 2021 Trafficking in Persons Report: Croatia, 1 luglio 2020, par. "Protection".
[543] GRETA, *Evaluation Report on Croatia*, 3 dicembre 2020, p. 19, par. 11.
[544] USDOS, 2021 Trafficking in Persons Report: Croatia, 1 luglio 2020, par. "Protection".
[545] GRETA, *Evaluation Report on Croatia*, 3 dicembre 2020, p. 9, par. 11.
[546] GRETA, *Evaluation Report on Croatia*, 3 dicembre 2020, p. 10, par. 11.
[547] USDOS, *2020 Trafficking in Persons Report: Croatia*, 25 giugno 2020, par. "Protection"; Taiwan News, *Taiwanese phone scammers in Croatia victims of human trafficking ring*, 24 gennaio 2018; Total Slovenia News, *Taiwanese Human Trafficking & Phone Fraud Case Goes to Trial in Maribor*, 30 novembre 2018.
[548] GRETA, *Evaluation Report on Croatia*, 3 dicembre 2020, p. 10, par. 12.

2. Tratta a scopo di sfruttamento sessuale

La tratta a scopo di sfruttamento sessuale costituisce, secondo il GRETA e lo USDOS, la principale forma di tratta di esseri umani in Croazia.[549] Coinvolge perlopiù donne e ragazze, anche minorenni.[550] L'UNHCR ha riportato come il reclutamento delle vittime avvenga spesso tramite inganno, dietro la promessa di un impiego nella ristorazione o in altri settori legati al turismo.[551]

Tuttavia, negli ultimi anni si stanno affermando strumenti più sofisticati per l'adescamento delle vittime di tratta: le autorità croate, in particolare, hanno segnalato l'utilizzo di social network, cui sarebbero particolarmente esposte le minori. Delle 16 vittime minorenni identificate nel 2013 e le 22 del 2014, alcune sono state riconosciute sul web, in siti pedopornografici.[552]

È stato riportato un incremento del rischio di sfruttamento della prostituzione sulla costa adriatica durante la stagione turistica.[553]

3. Tratta a scopo di sfruttamento lavorativo

Nel 2020, il GRETA ha notato l'aumento dei casi di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo rispetto agli anni precedenti.[554] Secondo la Commissione Europea, la tratta a scopo di sfruttamento lavorativo sarebbe preponderante in Croazia.[555] Lo sfruttamento lavorativo riguarda principalmente i settori dell'agricoltura e dell'edilizia.[556]

Le statistiche dimostrano che lo sfruttamento lavorativo coinvolge maggiormente gli uomini.[557]

Secondo lo USDOS, la Croazia funge soprattutto da paese di destinazione: qui i trafficanti sfruttano donne di nazionalità croata, bosniaca e rumena nel lavoro domestico. Un incremento maggiore si registra nell'impiego di uomini afghani, filippini, pakistani, taiwanesi e thailandesi nel settore agricolo nazionale.[558] La medesima fonte riporta che nel 2018, donne e uomini di nazionalità taiwanese sono state vittime di sfruttamento lavorativo in un call center illegale a Zagabria. L'operazione di polizia relativa a questo episodio ha condotto alla custodia cautelare di sei persone, accusate di detenere illegalmente a scopo di sfruttamento oltre 63 cittadini taiwanesi.[559]

Le vittime erano state adescate attraverso l'offerta di lavori legali; sono state portate dapprima in Slovenia e, a settembre del 2017, sono giunte in Croazia, dove sono state tenute prigioniere fino al gennaio successivo in due appartamenti in affitto situati nelle vicinanze di Zagabria.

La truffa programmata dai trafficanti all'interno del call center era così articolata: le vittime taiwanesi dovevano contattare telefonicamente dei cittadini cinesi (scelti in maniera del tutto casuale)

---

[549] USDOS, *2020 Trafficking in Persons Report: Croatia*, 25 giugno 2020, par. "Protection"; GRETA, *Evaluation Report on Croatia*, 3 dicembre 2020, p. 10, par. 12.

[550] Ibid., par. "Trafficking profile"; GRETA, *Evaluation Report on Croatia*, 3 dicembre 2020, p. 10, par. 12.

[551] UNHCR, *Refugee Protection and International Migration in the Western Balkans*, marzo 2014, p. 20.

[552] GRETA, *Evaluation Report on Croatia*, 3 dicembre 2020, p. 10, par. 12.

[553] UNHCR, *Refugee Protection and International Migration in the Western Balkans*, marzo 2014, p. 20; GRETA, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Croatia*, 4 febbraio 2016, p. 7, par. 14.

[554] GRETA, *Evaluation Report on Croatia*, 3 dicembre 2020, p. 10, par. 12.

[555] Commissione Europea, *Together Against Trafficking in Human Beings: Croatia*, ultimo accesso 11 luglio 2021, par. "General Information".

[556] GRETA, *Evaluation Report on Croatia*, 3 dicembre 2020, p. 10, par. 12.

[557] Ibid., p. 27, par. 91.

[558] USDOS, *2020 Trafficking in Persons Report: Croatia*, 25 giugno 2020, par. "Trafficking Profile".

[559] Ibid.; Taiwan News, *Taiwanese phone scammers in Croatia victims of human trafficking ring*, 24 gennaio 2018; Total Slovenia News, *Taiwanese Human Trafficking & Phone Fraud Case Goes to Trial in Maribor*, 30 novembre 2018.

fingendosi poliziotti e/o magistrati; in seguito all'instaurazione del contatto telefonico, le vittime informavano gli interlocutori di essere in possesso di informazioni su presunte attività illegali svolte da questi ultimi e, infine, gli offrivano la possibilità di pagare una somma al fine di far cadere le accuse.[560]

4. Risposta dello Stato

4.1. Quadro normativo

Quanto alla tratta di esseri umani, l'USDOS classifica la Croazia nel Tier 2, in cui rientrano quei paesi che, sebbene abbiano compiuto degli sforzi significativi nella lotta alla tratta, non rispettano pienamente gli standard minimi.[561] L'ultimo rapporto dello USDOS ha sottolineato l'impatto negativo della pandemia da COVID-19 sulle misure anti-tratta.[562]

Nel 2007, in seguito alla ratifica della Convenzione del CoE sulla lotta contro la tratta di esseri umani, la Croazia ha adeguato il proprio quadro normativo e istituzionale, attraverso una serie di protocolli e piani strategici.[563] Lo strumento centrale per la lotta alla tratta è costituito dal Piano nazionale per la lotta alla tratta di esseri umani 2018-2021.[564]

Oltre ad illustrare i principi cui si ispira l'azione statale per la prevenzione della tratta di esseri umani, il Piano coordina le attività degli attori statali con quella degli altri soggetti coinvolti nella lotta alla tratta (per una trattazione più approfondita si rimanda al paragrafo successivo).[565]

La Croazia ha adottato tre protocolli chiave; questi definiscono le linee guida cui si orienta l'attività delle autorità statali competenti nella lotta alla tratta di esseri umani: [566]

1. Protocollo di identificazione, assistenza e protezione delle vittime di tratta di esseri umani del 2008 (aggiornato da ultimo nel 2017): specifica le autorità statali coinvolte nelle procedure di identificazione di assistenza alle vittime, delineandone le rispettive competenze;[567]
2. Protocollo sulle procedure per il rimpatrio volontario delle vittime di tratta di esseri umani, del 2009 (revisionato nel 2017);[568]
3. Protocollo sulla integrazione/reintegrazione delle vittime di tratta di esseri umani, del 2011 (aggiornato nel 2019).[569]

Inoltre, a maggio del 2020 è stato istituito un gruppo di lavoro per la stesura di un Protocollo sullo scambio di informazioni sulle vittime identificate di tratta. Lo scopo del protocollo è quello di implementare il database dei casi di tratta e, in generale, di migliorare il sistema di repressione penale.[570] Un altro documento chiave è il Piano nazionale per la lotta alla tratta di esseri umani 2018-

[560] GRETA, *Evaluation Report on Croatia*, 3 dicembre 2020, p. 10, par. 12.
[561] USDOS, *2020 Trafficking in Persons Report: Croatia*, 25 giugno 2020, par. "Croatia: Tier 2".
[562] USDOS, 2021 Trafficking in Persons Report: Croatia, 1 luglio 2020, par. "Croatia: Tier 2".
[563] Commissione Europea, *Together Against Trafficking in Human Beings: Croatia*, ultimo accesso 11 luglio 2021, par. "Insitutional, Legal and Policy framework to address Trafficking in Human Beings".
[564] Ibid.
[565] Commissione Europea, *Annual report 2019 on migration and asylum in Croatia. National report (part 2)*, maggio 2020, pp. 64-65, par. 10.1.
[566] Commissione Europea, *Together Against Trafficking in Human Beings: Croatia*, ultimo accesso 11 luglio 2021, par. "Insitutional, Legal and Policy framework to address Trafficking in Human Beings".
[567] Ibid.; GRETA, *Evaluation Report on Croatia*, 3 dicembre 2020, p. 11, par. 19.
[568] Commissione Europea, *Together Against Trafficking in Human Beings: Croatia*, ultimo accesso 11 luglio 2021, par. "Insitutional, Legal and Policy framework to address Trafficking in Human Beings"; GRETA, *Evaluation Report on Croatia*, 3 dicembre 2020, p. 11, par. 19.
[569] Ibid.
[570] Ibid.

2021, che copre diverse tematiche chiave inerenti alla tratta: le misure proposte implicano il coinvolgimento di tutti i corpi amministrativi rilevanti, delle organizzazioni locali e quelle internazionali.[571] Il Piano nazionale illustra le linee guida cui si ispira l'azione statale per la prevenzione della tratta, l'identificazione delle vittime e la repressione penale, incentivando la cooperazione attiva tra Procura e Ministero dell'Interno.[572]

4.2. Quadro istituzionale

Il sistema istituzionale di lotta alla tratta di esseri umani in Croazia si articola su due livelli: nazionale e regionale. Sul piano nazionale, la struttura del Sistema di riferimento nazionale per la lotta alla tratta di esseri umani della Croazia consta di tre istituzioni chiave:

1. Il Coordinatore nazionale anti-tratta: fa capo all'Ufficio Governativo per i diritti umani e per i diritti delle minoranze ed è competente per la direzione e il coordinamento delle attività di contrasto alla tratta;
2. Il Comitato nazionale per la lotta alla tratta di esseri umani: istituito nel 2002, definisce le politiche e le strategie anti-tratta. È presieduto dal Ministro responsabile del Welfare e dei Diritti Umani ed ha funzioni consultive per il Governo. Si riunisce almeno due volte all'anno;
3. La squadra operativa del comitato nazionale per la lotta alla tratta di esseri umani: coordina l'attività dei diversi attori, statali e non, nell'affrontare la tratta. Svolge anche un'importante attività per quanto concerne l'assistenza alle vittime. Si compone di rappresentanti dei Ministeri sovra menzionati e di rappresentanti delle ONG. Si riunisce mensilmente;[573]

Sul piano regionale, invece, sono attive quattro squadre operative (per Dalmazia, Istria, Zagabria e Slavonia).[574] I loro membri cooperano con i corpi di polizia locale per l'identificazione delle vittime. Hanno una composizione flessibile, ma è obbligatoria la presenza permanente di un numero minimo di assistenti sociali e rappresentanti delle ONG impegnate nella tratta.[575]

4.3. Identificazione delle vittime

Il menzionato Protocollo del 2008 (aggiornato nel 2017) delinea le linee guida per il coordinamento delle attività di identificazione delle vittime di tratta, poste in essere dalle varie squadre operative a livello regionale, le quali cooperano a loro volta con la polizia locale. La Croazia ha predisposto un meccanismo procedimentalizzato e standardizzato per l'identificazione delle vittime di tratta.[576]

In base a questa procedura, dopo un'identificazione preliminare delle potenziali vittime, queste vengono messe in contatto con gli operatori di una delle quattro squadre mobili regionali, le quali si recano nel luogo di identificazione per coordinare le operazioni di assistenza e ricollocamento delle vittime. Benché si tratti di una procedura efficiente, gli operatori locali hanno subìto, negli ultimi anni, un sostanziale ridimensionamento di budget. In più, ai nuovi membri della squadra viene fornita

---

[571] Commissione Europea, *Annual report 2019 on migration and asylum in Croatia. National report (part 2)*, maggio 2020, pp. 64-65, par. 10.1.

[572] UNHRC, *National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21*, 25 febbraio 2020, p. 14, par. 87.

[573] Commissione Europea, *Together Against Trafficking in Human Beings: Croatia*, ultimo accesso 11 luglio 2021, par. "Insitutional, Legal and Policy framework to address Trafficking in Human Beings"; GRETA, *Evaluation Report on Croatia*, 3 dicembre 2020.

[574] Ibid.

[575] GRETA, *Evaluation Report on Croatia*, 3 dicembre 2020, p. 11, par. 18.

[576] Commissione Europea, *Together Against Trafficking in Human Beings: Croatia*, ultimo accesso 11 luglio 2021, par. "Insitutional, Legal and Policy framework to address Trafficking in Human Beings".

una formazione di un giorno, ritenuta dal GRETA inadeguata a fronte del complesso procedimento di identificazione delle vittime.[577]

È inoltre attivo un numero verde, gestito dalla ONG ROSA, che facilita l'identificazione delle potenziali vittime di tratta tramite un sistema di segnalazioni telefoniche. Il numero è parzialmente finanziato dallo Stato; a causa dell'insufficienza di fondi, è operativa solo dalle 10.00 alle 18.00.[578]

Nel 2019, sono state ricevute 474 chiamate, che hanno condotto all'apertura di quattro fascicoli d'indagine (nel 2018, 280 chiamate per quattro fascicoli).[579] L'UNHRC ha sottolineato l'importanza di fornire una formazione adeguata alla polizia di frontiera con riferimento alla pre-identificazione delle vittime di tratta straniere.[580] Secondo lo USDOS, diverse organizzazioni, coinvolte nella lotta alla tratta sia a livello internazionale che regionale, hanno criticato la pratica dei respingimenti violenti degli immigrati entrati irregolarmente sul territorio croato, sottolineando come la condotta della polizia abbia un effetto disincentivante sulle vittime, le quali sarebbero meno propense ad auto-identificarsi come "vittime di tratta" e a cooperare attivamente con le autorità croate.[581]

Rilievi simili sono stati riportati nell'ultimo rapporto del GRETA, ove viene evidenziata la mancanza di un sistema di screening per l'identificazione delle vittime di tratta di esseri umani tra migranti e richiedenti asilo.[582] Sul punto, il GRETA ha sollevato delle serie preoccupazioni: in particolare ha sottolineato come la pratica dei respingimenti alla frontiera incida negativamente le procedure di identificazione delle vittime di tratta, interferendo con alcuni obblighi positivi della Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani, quali, ad esempio, quella di identificare le vittime e fornire loro assistenza.[583] Anche la società civile ha criticato la mancanza di un idoneo ed efficace sistema di screening su migranti e richiedenti asilo per la pre-identificazione delle vittime di tratta, sebbene, le autorità croate abbiano affermato di fornire un addestramento adeguato alla polizia di frontiera, volto al riconoscimento delle potenziali vittime.[584]Anche gli operatori del Centro riabilitativo per Stress e Trauma hanno riportato l'assenza di un meccanismo idoneo all'identificazione delle vittime di tortura e di tratta di esseri umani.[585]

Nei casi in cui la potenziale vittima di tratta sia un/a straniero/a residente irregolarmente sul territorio croato, il GRETA riferisce del coinvolgimento di uno di uno specifico corpo di polizia, specializzato in materia di immigrazione.[586]

4.4. Assistenza alle vittime

Il Ministero dell'Interno croato ha redatto due opuscoli informativi (uno per gli adulti e l'altro per i minori), tradotti in 22 lingue, in cui vengono esposti i diritti delle vittime di un reato in base agli artt. 43 e 44 del Codice di procedura penale e in cui viene illustrato il programma di assistenza statale rivolto alle vittime di tratta di esseri umani.[587]

---

[577] Ibid., p. 45; USDOS, *2020 Trafficking in Persons Report: Croatia*, 25 giugno 2020, par. "Protection".
[578] GRETA, *Evaluation Report on Croatia*, 3 dicembre 2020, p. 45, par. 178.
[579] USDOS, *2020 Trafficking in Persons Report: Croatia*, 25 giugno 2020, par. "Prevention".
[580] UNHRC, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review on Croatia*, 20 luglio 2015, p. 13, par. 90.
[581] USDOS, *2020 Trafficking in Persons Report: Croatia*, 25 giugno 2020, par. "Protection".
[582] GRETA, *Evaluation Report on Croatia*, 3 dicembre 2020, p. 46, par. 183.
[583] Ibid., p. 46, par. 184.
[584]USDOS, *2020 Trafficking in Persons Report: Croatia*, 25 giugno 2020, par. "Protection".
[585] AIDA, *Country Report: Croatia*, 2019, p. 51.
[586] GRETA, *Evaluation Report on Croatia*, 3 dicembre 2020, p. 45, par. 177.
[587] Ibid., p. 16, par. 38.

I servizi di protezione e assistenza forniti dallo Stato alle vittime includono: alloggio, assistenza medica, assistenza legale, supporto psicologico e sociale e servizi di reintegrazione.

Il Governo finanzia due strutture destinate all'accoglienza delle vittime di tratta: una ospita gli adulti, ed è gestito dalla Croce Rossa, mentre l'altro, che accoglie i minori, è gestito da una ONG che fa parte del network PETRA.[588] Il PETRA (*Prevention of non-communicable disease using trade agreements*) è una comunità interdisciplinare di esperti; coordina le attività di 13 ONG che si occupano di problematiche legate alla violenza di genere.[589] Il centro per gli adulti può ospitare uomini e donne, in strutture separate per garantirne la sicurezza e la privacy. Al momento dell'ultima visita del GRETA, nel 2019, non erano presenti vittime di sesso maschile.[590] Il governo ha fornito dispositivi di protezione personale e tamponi gratuiti alle vittime di tratta.[591]

Il diritto al patrocinio legale gratuito è garantito sia nei processi penali sia nei processi civili, in sede di richiesta per il risarcimento dei danni, sia ai minori sia agli adulti. Nel rapporto del 2020, il GRETA riporta le segnalazioni della società civile sull'accesso al sistema del patrocinio gratuito, giudicato difficoltoso sia per le vittime che sia per i patrocinanti.[592]

La Croatian Bar Association ha organizzato dei corsi di formazione ad alcuni avvocati nel biennio 2018-2019 sulla tratta di esseri umani e ha altresì predisposto un elenco di avvocati specializzati sulla tratta che forniscono assistenza legale alle vittime.[593]

Sono rari i casi in cui le vittime di tratta ricevono un risarcimento del danno. Sul punto è stata sollevata una forte preoccupazione da parte del Comitato contro la tortura delle NU, corroborata altresì dall'assenza dei casi in cui le vittime di tortura e di trattamenti inumani e degradanti ricevono un'assistenza medica e psicologica.[594] Solo nel 2020, un tribunale croato ha liquidato per la prima volta un risarcimento ad una vittima di tratta (pari a 143.650 kunas) in un giudizio civile. È stato notato, in particolare, come, sebbene i giudici civili siano maggiormente predisposti alla liquidazione del risarcimento dei danni morali, le cause civili siano lunghe e costose, richiedendo perlopiù molteplici testimonianze alle vittime in grado di determinare una vittimizzazione secondaria.[595]

Il GRETA ha esortato il governo croato a rivedere i criteri per la legittimazione attiva nei procedimenti di risarcimento dei danni in sede civile, raccomandando di non subordinare il diritto al risarcimento alla cooperazione nella fase investigativa. In particolare, secondo il GRETA, le vittime dovrebbero essere informate della possibilità di essere assistite da un avvocato gratuitamente prima che gli venga richiesto se desiderano collaborare con la polizia e, soprattutto, prima di rilasciare dichiarazioni spontanee.[596] L'assistenza psicologica alle vittime è subordinata all'adesione al programma di protezione e assistenza statale.[597] Alle vittime di tratta straniere è fornita la possibilità

[588] GRETA, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Croatia*, 4 febbraio 2016, p. 22, par. 99.
[589] GRETA, *Evaluation Report on Croatia*, 3 dicembre 2020, p. 14, par. 27; per ulteriori informazioni sul network PETRA si rimanda qui.
[590] Ibid., p. 47, par. 189.
[591] USDOS, 2021 Trafficking in Persons Report: Croatia, 1 luglio 2021, par. "Protection".
[592] GRETA, *Evaluation Report on Croatia*, 3 dicembre 2020, p. 18.
[593] Ibid., p. 4
[594] Comitato contro la tortura, *Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Croatia*, 1 dicembre 2014.
[595] USDOS, 2021 Trafficking in Persons Report: Croatia, 1 luglio, par. "Protection".
[596] GRETA, *Evaluation Report on Croatia*, 3 dicembre 2020, pp. 4-19.
[597] Ibid., p. 20, par. 56.

di richiedere un permesso di soggiorno temporaneo per motivi umanitari, il cui rilascio è subordinato peraltro alla condizione che le vittime trascorrano un periodo di riflessione.[598]

4.5. Repressione

Nel 2011, il Parlamento croato ha adottato un nuovo Codice penale, entrato in vigore il 1° gennaio 2013. Prima di questa riforma, la tratta di esseri umani e la schiavitù erano criminalizzate in un unico articolo (art. 175 del cod. pen.), mentre attualmente il legislatore croato ha optato per due norme separate: l'art. 105 prevede il reato di schiavitù e l'art. 106 il reato tratta di esseri umani.[599] L'art. 106 cod. pen. croato prevede la pena detentiva; il minimo edittale è di un anno, mentre il massimo edittale è di 15 anni.[600]

Nel 2019, sono state aperte 19 indagini legate alla tratta, per un totale di 31 persone sottoposte a indagini preliminari (nel 2018, i casi aperti sono stati sette, per un totale di 22 sospettati). Le persone rinviate a giudizio per il reato di tratta di esseri umani nel 2019 sono state 26 (a fronte dei 15 imputati nel 2018). Sono stati condannati quattro trafficanti.

Nell'intervento come terzo nel caso *S.M. c. Croazia* davanti alla Corte EDU, il GRETA ha notato che i rinvii a giudizio per il reato di tratta di esseri umani sono rari in Croazia.[601]

Nel rapporto del 2020, il GRETA ha sottolineato come non tutte le denunce delle vittime di tratta siano prese seriamente dalla polizia.[602] Si tratta di una circostanza corroborata nell'ultimo rapporto dello USDOS, ove viene evidenziato come, nel corso dell'ultimo anno, il Governo abbia ridotto l'attività delle forze dell'ordine contro la tratta.[603]

Si segnala una generale scarsa comprensione del fenomeno della tratta di esseri umani da parte degli operatori giuridici (in particolare, giudici e pubblici ministeri).

Quanto ai pubblici ministeri, sebbene il governo abbia organizzato dei corsi di formazione loro indirizzati sulla tratta di esseri umani, lo USDOS ha riportato come non sempre i casi di tratta di esseri umani siano stati affidati ai pubblici ministeri che hanno preso parte a detti corsi.[604] Secondo la medesima fonte, l'impianto accusatorio dei pubblici ministeri è spesso interamente basato sulla testimonianza delle vittime, cui spesso manca corroborazione fattuale a causa delle lacune investigative.[605] Inoltre risulta come, a fronte di fattispecie riconducibili alla tratta di esseri umani, vengono contestati reati diversi (es.: prostituzione, violenza sessuale o di sfruttamento della prostituzione), che comportano la comminazione di pene minori e oneri probatori differenziati.[606]

Il medesimo rilievo è condiviso dal Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne; il Comitato ha infatti rilevato che i trafficanti sono spesso condannati per sfruttamento della prostituzione piuttosto che per il reato per tratta di esseri umani, con effetti che si riversano sul

[598] USDOS, *2020 Trafficking in Persons Report: Croatia*, 25 giugno 2020.

[599] GRETA, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Croatia*, 4 febbraio 2016, p. 3.

[600] USDOS, *2020 Trafficking in Persons Report: Croatia*, 25 giugno 2020.

[601] Corte EDU, *Application no. 60561/14, S.M. c. Croazia*, 25 giugno 2020, par. 264.

[602] GRETA, *Evaluation Report on Croatia*, 3 dicembre 2020, p. 29, par. 97.

[603] USDOS, 2020 Trafficking in Persons Report: Croatia, 1 luglio 2020, par. "Prosecution".

[604] USDOS, *2020 Trafficking in Persons Report: Croatia*, 25 giugno 2020, par. "Prosecution".

[605] Ibid.

[606] Ibid.; GRETA, *Evaluation Report on Croatia*, 3 dicembre 2020, p. 29, par. 96; si segnala inoltre Corte EDU, *Application no. 60561/14, S.M. c. Croazia*, 25 giugno 2020.

trattamento sanzionatorio dei colpevoli e sulla tutela delle vittime, le quali, invece che essere inserite in un programma di assistenza, vengono spesso sanzionate a loro volta.[607]

Quanto ai giudici, lo USDOS rileva come questi non abbiano un'effettiva percezione del trauma che vivono le vittime di tratta, il che li ha indotti a richiedere molteplici testimonianze da parte delle stesse, con ciò determinando una vittimizzazione secondaria. In un caso è stato richiesto ad un minore di testimoniare per sette ore consecutive in un'aula di tribunale.[608]

Anche il GRETA, nel suo intervento di terzo nel caso *S.M. c. Croazia* davanti alla Corte EDU, ha sottolineato la scarsa attenzione, da parte dei giudici croati, circa la particolare vulnerabilità delle vittime di tratta di esseri umani.[609]

Nel rapporto del 2020, il Gruppo di esperti sulla lotta alla tratta di esseri umani ha osservato come l'assenza di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, unitamente alla difficoltà degli organi giurisdizionali a condannare i trafficanti, minino il sistema nazionale della lotta alla tratta, impattando l'accesso alla giustizia da parte delle vittime.[610]

Un'altra questione sollevata dal GRETA riguarda la riluttanza delle vittime a collaborare con la giustizia.[611] I motivi non vengono esplicitati, ma sono verosimilmente attribuibili alla paura di essere sanzionati e al rischio di vittimizzazione secondaria.

4.6. Prevenzione

La prevenzione alla tratta di esseri umani si snoda su due livelli: la formazione degli attori statali e la sensibilizzazione della società civile.

Quanto alla formazione delle autorità competenti per la lotta alla tratta, essa è stata realizzata attraverso l'organizzazione di programmi specifici per gli ufficiali di polizia, workshop sull'inquadramento giuridico-penale della tratta (rivolti a giudici e pubblici ministeri) e corsi di addestramento ad hoc per la polizia di frontiera.[612]

Quanto alla sensibilizzazione della società civile, il governo croato ha promosso delle campagne di sensibilizzazione dirette alla popolazione sulla tratta di esseri umani. Il target è costituito, principalmente, da studenti ed insegnanti.[613] Il Piano Nazionale 2018-2021 prevede una campagna di sensibilizzazione mirata per la prevenzione della tratta di minori, incentrata sui nuovi mezzi di adescamento impiegati dai trafficanti, con un focus sul ruolo di internet. A partire dal 2013, il Ministero dell'Interno porta avanti la campagna "Together".[614]

Per quanto concerne lo sfruttamento sessuale e le donne, le campagne di sensibilizzazione governative non sono incentrate sul fenomeno della tratta; l'obiettivo del governo è quello di agire nel senso di ridurre la domanda di prestazioni sessuali a pagamento, attraverso la distribuzione di

[607] Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne, *Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Croatia*, 28 luglio 2015; in Croazia, il *sex working* è regolamentato da tre atti di natura legislativa. L'art. 157 cod. pen. non sanziona le prostitute, ma l'art. 12 del *Misdemeanors against Public Peace and Order Act* (che prevede una serie di contravvenzioni) punisce tutti i soggetti coinvolti, incluse le prostitute.

[608] USDOS, *2020 Trafficking in Persons Report: Croatia*, 25 giugno 2020, par. "Protection".

[609] Corte EDU, *Application no. 60561/14, S.M. c. Croazia*, 25 giugno 2020, par. 264.

[610] GRETA, *Evaluation Report on Croatia*, 3 dicembre 2020, p. 29, par. 97.

[611] Corte EDU, *Application no. 60561/14, S.M. c. Croazia*, 25 giugno 2020, par. 264.

[612] USDOS, *2020 Trafficking in Persons Report: Croatia*, 25 giugno 2020; UNHRC, *National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21*, 25 febbraio 2020, p. 13, par. 86.

[613] USDOS, *2020 Trafficking in Persons Report: Croatia*, 25 giugno 2020, par. "Prevention".

[614] GRETA, *Evaluation Report on Croatia*, 3 dicembre 2020, p. 40, par. 152.

materiale della campagna "If You Are a Man, You Will Not Buy a Woman" (*Se sei un uomo, non compri una donna*).[615]

Sulla lotta mirata alla tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, le autorità croate hanno evidenziato l'attuale cooperazione del Ministero dell'Interno con l'Ispettorato del lavoro.[616] In realtà, come sottolineato dallo USDOS, le ispezioni ministeriali si sono risolte perlopiù nell'accertamento di violazioni amministrative (contratti di lavoro, i permessi di soggiorno, il minimo salariale), non conducendo ad esiti rilevanti quanto alla tratta di esseri umani.[617] Durante l'ultimo ciclo della Universal Periodic Review, la Croazia ha rifiutato la raccomandazione sulla ratificazione della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie.[618]

CORRUZIONE

A partire dagli anni 2000, la Croazia ha attuato una politica di forte contrasto alla corruzione, fenomeno all'epoca particolarmente diffuso nel paese,[619] per poter entrare a far parte dell'Unione Europea.[620] In quest'ottica si colloca l'istituzione, nel 2001, dell'USKOK[621] (letteralmente: Ufficio per la soppressione della corruzione e del crimine organizzato),[622] considerato ad oggi una delle migliori agenzie al mondo per l'efficienza dimostrata nella lotta alla corruzione,[623] ricevendo anche il plauso della Commissione Europea per l'imparzialità con la quale vengono portate avanti le inchieste e l'integrità mostrata nello svolgimento dei propri compiti.[624] Dal momento della fondazione, infatti, i casi perseguiti dall'USKOK sono stati numerosi, ottenendo, peraltro, un tasso di condanna al 95%.[625] Fra gli individui condannati figurano diverse alte cariche dello Stato, fra cui un ex vicepresidente, un generale e, soprattutto, l'ex primo ministro Ivo Sanader,[626] figura di primo piano della politica nazionale appartenente all'Unione Democratica Croata.[627]

Grazie all'operato dell'USKOK, considerato fondamentale per il processo di ingresso nell'UE,[628] anche l'attenzione da parte dell'opinione pubblica al tema della corruzione è negli anni aumentata,[629] portando, nel 2016, alla mozione di sfiducia da parte del parlamento nei confronti dell'esecutivo guidato da Orešković a causa di uno scandalo riguardante uno dei ministri.[630]

---

615 USDOS, *2020 Trafficking in Persons Report: Croatia*, 25 giugno 2020, par. "Prevention".
616 GRETA, *Evaluation Report on Croatia*, 3 dicembre 2020, p. 43, par. 169.
617 USDOS, *2020 Trafficking in Persons Report: Croatia*, 25 giugno 2020, par. "Protection".
618 UNHRC, *National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21*, 25 febbraio 2020, p. 13, par. 86.
619 Foreign Policy, *The Little Anti-Corruption Agency That Could*, 14 agosto 2015.
620 Parlamento Europeo, *European Parliament recommendation to the Council on the application by Croatia for accession to the European Union*, 27 marzo 2004.
621 Innovation for Successful Societies, *Cleaning House: Croatia Mops Up High-Level Corruption, 2005-2012*, Princeton University, 2013.
622 Foreign Policy, *The Little Anti-Corruption Agency That Could*, 14 agosto 2015.
623 Ibid
624 Commissione Europea, *EU Anti-Corruption Report, Croatia*, 3 febbraio 2014, p. 9.
625 Innovation for Successful Societies, *Cleaning House: Croatia Mops Up High-Level Corruption, 2005-2012*, Princeton University, 2013.
626 Ibid.
627 Encyclopædia Britannica, *Croatia, History*, ultimo accesso 19 maggio 2021.
628 Innovation for Successful Societies, *Cleaning House: Croatia Mops Up High-Level Corruption, 2005-2012*, Princeton University, 2013.
629 Foreign Policy, *The Little Anti-Corruption Agency That Could*, 14 agosto 2015.
630 Encyclopædia Britannica, *Croatia, History*, ultimo accesso 19 maggio 2021.

Tuttavia, negli ultimi anni, tale tendenza sembra essersi invertita.[631] Nel 2013, secondo il Global Corruption Barometer, sondaggio periodico sulla corruzione nel mondo effettuato da Transparency International, il 29% dei cittadini croati intervistati riportava un aumento dei livelli di corruzione rispetto agli anni precedenti.[632] Transparency International pubblica annualmente una graduatoria di 180 Stati per livello di corruzione, con la nazione meno corrotta al primo posto e la più corrotta all'ultimo.[633] Ad ogni Stato è affidato un punteggio da 0 a 100, al diminuire del quale è da considerarsi maggiormente afflitto da problemi legati alla corruzione.[634] La Croazia, nonostante abbia globalmente migliorato il proprio punteggio da 46 del 2012, a 47 nel 2020,[635] è scesa notevolmente in graduatoria, passando dal cinquantesimo posto nel 2015 con un punteggio di 51,[636] al cinquantasettesimo posto nel 2017 con un punteggio di 49,[637] arrivando infine al sessantatreesimo posto nel 2020.[638]

Secondo il Global Corruption Barometer del 2017, in Croazia una percentuale compresa tra il 10% ed il 15% della popolazione avrebbe pagato tangenti per ottenere il regolare svolgimento di un pubblico servizio,[639] contro una media UE del 9%.[640] Inoltre stando a quanto riportato da un rapporto di Transparency International sulla corruzione in Europa e Asia centrale nel 2016, solo il 15% dei croati considererebbe socialmente accettabile denunciare casi di corruzione,[641] a fronte di una percentuale superiore al 65% per paesi come Italia, Francia e Germania.[642] La presenza diffusa di una tale mentalità[643] è testimoniata dal fatto che, nonostante solo una piccola parte dei cittadini intervistati abbia effettivamente ammesso di aver pagato una tangente ad un ufficiale di polizia (5%),[644] più della metà di essi affermava allo stesso tempo che la polizia fosse particolarmente corrotta.[645] Infine, il GRECO, nel rapporto del 2020 sulla prevenzione della corruzione delle forze dell'ordine in seno al CoE, ha fortemente raccomandato alla Croazia di aggiornare il Codice Etico degli ufficiali di polizia,[646] e di abbandonare la pratica del pagamento delle multe in contanti e direttamente agli agenti,[647] costume giudicato idoneo sia a celare che a generare l'uso di tangenti.[648]

Nel medesimo rapporto del 2020, il GRECO indicava come particolarmente vulnerabili a fenomeni di corruzione gli agenti della polizia di frontiera.[649] Dal 2012 la Croazia ha avviato un piano specificamente volto a contrastare la corruzione della polizia di frontiera, a causa della diffusione del fenomeno.[650] Tuttavia tale piano, secondo il Gruppo di Valutazione GRECO, è basato quasi

[631] EU observer, *Croatia and Hungary are 'new face of corruption'*, 25 gennaio 2017.
[632] Transparency International, *Global Corruption Barometer*, 2013, pp.5-6, par. "People's views on corruption".
[633] Transparency International, *Corruption Perceptions Index*, 2020.
[634] EU observer, *Croatia and Hungary are 'new face of corruption'*, 25 gennaio 2017.
[635] Transparency International, *Croatia*, 2020.
[636] Transparency International, *Corruption Perceptions Index*, 2015.
[637] Transparency International, *Corruption Perceptions Index*, 2017.
[638] Transparency International, *Corruption Perceptions Index*, 2020.
[639] Transparency International, *People and Corruption: Citizens' voices from around the World- Global Corruption Barometer*, 2017.
[640] Ibid.
[641] Transparency International, *People and Corruption: Europe and Central Asia- Global Corruption Barometer*, 2016, pp. 27-29, par. "Social acceptance for reporting in the EU".
[642] Ibid.
[643] Ibid.
[644] United Nations Office on Drugs and Crime, *Business, Corruption and Crime in Croatia*, 2013.
[645] Transparency International, *Global Corruption Barometer*, 2013, pp. 9-11, par. "Bribery across public services".
[646] GRECO, *Fifth Evaluation Round, Preventing corruption and promoting integrity in central governments and law enforcement agencies- Evaluation Report, Croatia*, 24 marzo 2020, pp. 32-53, par. "Corruption prevention in law enforcement agencies".
[647] Ibid.
[648] Ibid.
[649] Ibid.
[650] Ibid.

esclusivamente sull'utilizzo del sistema di rotazione degli incarichi come misura di prevenzione, strategia che potrebbe rivelarsi inefficace.[651]

Anche il sistema giudiziario è stato giudicato globalmente inaffidabile[652] e ad alto rischio di corruzione,[653] specialmente per ciò che concerne l'imparzialità degli organi giudicanti.[654] Secondo il GRECO, la notevole lunghezza dei procedimenti, nettamente superiore alla media dell'area balcanica,[655] potrebbe essere dovuta alle pressioni esercitate sui giudici.[656] In particolare, un giudice su dieci afferma di essere stato sottoposto a "pressioni inappropriate" affinché decidesse un caso in una particolare maniera,[657] e due giudici su cinque ritengono che il reclutamento, l'assegnazione degli incarichi e le promozioni siano in gran parte basate su fattori diversi dal merito e dall'esperienza.[658]

In ogni caso, nonostante i dati, la preoccupazione maggiore per la popolazione croata sembra essere la corruzione nelle alte sfere della politica, ma non quella nei pubblici uffici.[659]

I MEDIA E LE ONG

1. L'accesso alle informazioni

La Costituzione croata sancisce la libertà di espressione e di informazione, mentre la pluralità dei media è prevista a livello legislativo.[660] La legge garantisce altresì il diritto di accesso alle informazioni.[661] Sebbene quest'ultimo sia stato introdotto con legge ordinaria già nel 2003, secondo l'ultima relazione sullo stato di diritto in Croazia, pubblicata dalla Commissione Europea nel 2020, il procedimento previsto per l'esercizio del diritto di accesso alle informazioni è ancora lento. Un miglioramento si è visto con l'istituzione del primo Commissario per l'informazione nel 2013.[662] Nonostante la legge sull'accesso all'informazione prescriva che ogni autorità pubblica nomini un funzionario responsabile per le richieste di accesso alle informazioni, nel 2019 più della metà dei ricorsi presentati al Commissario per l'informazione riguardavano l'incapacità delle autorità di rispondere alle richieste di accesso alle informazioni entro i termini previsti dalla legge. Il Commissario per l'informazione ha pubblicato una relazione in cui manifesta una certa preoccupazione in merito all'attuazione della legge sul diritto di accesso all'informazione.[663]

2. I media

Quanto alla libertà dei media, fonti autorevoli e multi-livello riferiscono: di atti intimidatori verso i giornalisti, compiuti anche da organi dello Stato; della questione delle cause civili intentate a carico di giornalisti; e della mancanza di prevenzione da parte dello Stato. Diverse fonti riportano inoltre come i media croati affrontino i temi relativi all'immigrazione promuovendo l'agenda del governo.

Quanto alla questione degli atti intimidatori verso i giornalisti, nel 2020 Freedom House ha pubblicato un rapporto sul processo di democratizzazione delle istituzioni croate, trattando, tra i vari temi, anche

[651] Ibid.
[652] World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report*, 2019.
[653] Ibid.
[654] Ibid.
[655] GRECO, *Fourth Evaluation Round, Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors- Compliance Report, Croatia*, 9 novembre 2016.
[656] Ibid.
[657] European Network of Councils for the Judiciary, *Independence, Accountability and Quality of the Judiciary 2016-2017*, 2017, pp. 15-65, parr. 4-7.
[658] Ibid.
[659] Transparency International, *People and Corruption: Europe and Central Asia- Global Corruption Barometer*, 2016, p. 29, par. "Conclusion".
[660] EUR-Lex, *Relazione sullo stato di diritto in Croazia*, 30 settembre 2020, p. 14.
[661] Ibid.
[662] Ibid., p. 15.
[663] Ibid.

quello dell'indipendenza dei media (valutata, in una scala da 1 a 7, con il punteggio di 3,75). [664] È emerso come l'indipendenza dei giornalisti e dei mezzi di informazione sia stata messa a dura prova nel 2020, anche da parte del governo, come dimostrato dai frequenti attacchi pubblici operati da esponenti politici verso i giornalisti.[665] Ciò risulta confermato, sempre nel 2020, dalla Commissione Europea, che ha rilevato come i giornalisti siano esposti a numerose minacce online, campagne diffamatorie e di incitamento all'odio, minacce di morte e violenze fisiche. Secondo la Commissione Europea, spesso questi eventi non suscitano una reazione tempestiva da parte delle autorità.[666] Anche Amnesty International ha riportato come i giornalisti in Croazia continuino ad affrontare minacce e intimidazioni. La Federazione europea dei giornalisti ha notato il potenziale effetto deterrente sui media causato da questo clima.[667] Nel corso dell'Universal Periodic Review, le associazioni Combatting Right wing Extremism in Croatia e The Advocates for Human Rights Autonomous Women's House Zagreb hanno messo alla luce casi in cui, attivisti, membri della società civile e giornalisti sono rimasti vittime di violenze fisiche.[668] Tra i molti esempi di atti intimidatori, rileva l'episodio in cui il neoeletto Presidente croato Zoran Milanović, interrogato da un giornalista sulle sue connessioni con lo scandalo Janaf (relativo alla corruzione), ha aggredito verbalmente il giornalista, l'opposizione e le organizzazioni della società civile.[669] Secondo Freedom House, quest'atteggiamento è dettato dal generale clima di impunità.[670] Il 23 gennaio del 2020 quattro uomini hanno attaccato la giornalista del Slobodna Dalmacija Andrea Topic nella città di Ivanbegovina, dove si trovava per redigere un'inchiesta sul Ministro della Salute Milan Kujundzic. La Topic ha dichiarato che stava fotografando la proprietà di Kujundzic dalla strada quando degli uomini le si sono avvicinati; questi l'hanno dapprima filmata senza il suo consenso, poi hanno preso a urlare e si sono accostati alla sua autovettura, scuotendola e sedendovisi sopra in modo da intimidirla.[671]

Quanto alla questione dei procedimenti a carico di giornalisti, Freedom House e la Commissione Europea hanno messo alla luce come in Croazia siano in corso migliaia di cause civili contro i giornalisti (sono 1000 le azioni legali intentante solo nel 2019); in alcune di queste, la parte attrice è la polizia, circostanza che, sempre secondo Freedom House, sarebbe indicativa delle sistematiche minacce alla libertà giornalistica in Croazia.[672] Nel 2020, il servizio di informazione pubblica ha perso una lunga battaglia legale contro il reporter Hrvoje Zovko, licenziato nel 2018 per aver affermato pubblicamente che i dipendenti dell'HRT (Hrvatska radiotelevizija, l'ente pubblico radiotelevisivo della Croazia) sono soggetti a censura.[673] Lo USDOS ha riportato come alcuni giornalisti abbiano dichiarato di autocensurarsi per il timore di ricevere minacce online, citazioni in giudizio, di avere problemi con soggetti attivi politicamente ovvero di perdere il lavoro per aver trattato determinati temi.[674]

[664] Freedom House, *Croatia: Nations in Transit*, 2021, par. "Executive Summary".
[665] Ibid.
[666] EUR-Lex, *Relazione sullo stato di diritto in Croazia*, 30 settembre 2020, p. 16.
[667] Amnesty International, *Report 2020/21 - The state of the world's human rights*, 2021, p. 134, par. "Freedom of expression".
[668] UNHRC, *Summary of Stakeholders' submissions on Croatia - Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, 28 febbraio 2020, p. 4, par. 30.
[669] Freedom House, *Croatia: Nations in Transit*, 2021, par. "National Democratic Governance".
[670] Freedom House, *Croatia: Nations in Transit*, 2021, par. "Independent Media".
[671] USDOS, *Country Reports on Human rights Practises: Croatia*, 2020, par. "Freedom of expression, including for the press".
[672] Freedom House, *Croatia: Nations in Transit*, 2021, par. "Independent Media"; EUR-Lex, *Relazione sullo stato di diritto in Croazia*, 30 settembre 2020, p. 16.
[673] Freedom House, *Croatia: Nations in Transit*, 2021, par. "Independent Media".
[674] USDOS, *Country Reports on Human rights Practises: Croatia*, 2020, par. "Freedom of expression, including for the press".

Quanto al tema della prevenzione, nel corso dell'ultimo ciclo della Universal Periodic Review le associazioni Combatting Right-wing Extremism Croatia e The Advocates for Human Rights Autonomous Women's House Zagreb hanno sottolineato che lo Stato non garantisce protezione ai giornalisti, in talune ipotesi promuovendo la censura e, in generale, attivandosi per l'eliminare il giornalismo critico.[675]Il Comitato per i diritti umani delle NU e l'UNESCO hanno espresso preoccupazioni in riferimento alle lacune investigative rispetto agli atti intimidatori e agli attacchi perpetrati nei confronti dei giornalisti in Croazia, raccomandando altresì di considerare una depenalizzazione del reato di diffamazione, che potrebbe scoraggiare i media dalla pubblicazione di informazioni critiche su argomenti di interesse pubblico.[676]

Da ultimo, un articolo pubblicato dal Media Diversity Institute ha evidenziato come le principali testate giornalistiche croate affrontino il tema immigrazione sostanzialmente promuovendo l'agenda governativa.[677] Viene evidenziato come il giornalismo investigativo e indipendente rappresenti un'eccezione in tutta l'area balcanica, essendo prevalentemente promosso da ONG e piccole testate giornalistiche indipendenti o straniere.[678] A proposito, AIDA nota come gli articoli del The Guardian, che spesso riportano le testimonianze dei migranti che hanno subito delle riammissioni, siano perlopiù supportati dalla documentazione (fotografie, esami medici) fornita dalle ONG operanti sul territorio.[679] Sempre secondo la pubblicazione del Media Diversity, la maggior parte dei giornalisti tratta il tema migranti in maniera sensazionalistica, dipingendo questi ultimi come criminali, con una retorica finalizzata al compiacimento dell'opinione pubblica.[680] Il Balkan Insight ha riportato come più di 700 soggetti, tra organizzazioni, singoli cittadini, giornalisti e figure pubbliche abbiano firmato una lettera aperta criticando la narrazione mediatica croata (definita come unilaterale, disonesta e ingiusta) su migranti e rifugiati.[681]

3. Le ONG

L'accesso delle ONG che si occupano di diritti umani e in particolare di diritto d'asilo in Croazia non è regolamentato da un quadro giuridico specifico;[682] alcune previsioni si trovano nell'*Aliens Act* e nell'ITPA. L'*Aliens Act* ne tratta all'art. 204, con riguardo alla conclusione di accordi tra il Ministero dell'Interno croato e ONG relativamente all'allontanamento forzato di persone di paesi terzi il cui soggiorno è illegale, e all'art. 212 in merito alla tutela dei diritti delle persone privati della libertà di movimento e in attesa di allontanamento.[683] L'ITPA prevede il diritto per qualsiasi ONG che si occupi di diritti umani e dei rifugiati di partecipare all'intervista del migrante che richiede protezione internazionale se questi non obietta (art. 12 (2)); stabilisce che nel determinare le circostanze e i fatti che hanno portato il migrante a richiedere protezione internazionale debbano essere interpellate anche le ONG che si occupano di diritti umani e dei rifugiati (art. 28 (2)), anche al fine di stabilire se il paese di origine del migrante è sicuro (art. 44 (2)); prevede che le ONG possano fornire assistenza legale gratuita ai migranti (art. 59 (2), (4)); dispone che il Ministero dell'Interno debba cooperare con le ONG per tutelare i diritti dei migranti durante il periodo in cui è concessa protezione temporanea e quando deve essere effettuato il rimpatrio al termine della stessa (art. 82); stabilisce che le ONG debbano avere accesso effettivo ai valichi di frontiera o alle zone di transito portuali e aeroportuali e

[675] UNHRC, *Summary of Stakeholders' submissions on Croatia - Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, 28 febbraio 2020, p. 4, par. 30.
[676] UNHRC, *Compilation on Croatia: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, 9 marzo 2020, p. 3, par. 11.
[677] Media Diversity Institute, *How do the Croatian and the Serbian media report on migration?*, 20 novembre 2020.
[678] Ibid.
[679] AIDA, *Country Report: Croatia*, 2020, p. 25.
[680] Media Diversity Institute, *How do the Croatian and the Serbian media report on migration?*, 20 novembre 2020.
[681] Balkan Insight, *Croatian activists condemn media reporting on migrants*, 12 novembre 2018.
[682] Per ulteriori informazioni, contattare il CMS sul sito https://www.cms.hr/en/kontakt o all'email cms@cms.hr.
[683] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakon o strancima*, 27 novembre 2020, artt. 204, 212.

che tale accesso possa essere ristretto temporaneamente solo a protezione della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico (art. 42 (2), (3)); sancisce come le ONG siano parte, insieme all'Ufficio per i diritti umani e i diritti delle minoranze nazionali croato, della Commissione permanente per l'implementazione dell'integrazione degli stranieri nella società croata, e che concorrano alla redazione di piani nazionali per una migliore integrazione nella società croata dei richiedenti asilo e di coloro che sono sottoposti a protezione sussidiaria (art. 76 (5).[684] Per ulteriori informazioni circa il training in frontiera in cooperazione con ONG (UNHCR, Croce Rossa Croata), si veda il par. Prevenzione.

Per quanto riguarda il contesto operativo delle ONG e delle organizzazioni della società civile in Croazia, fonti attendibili e multilivello ritengono che esso sia non favorevole: la Commissione Europea ha notato che lo spazio della società civile in Croazia è limitato.[685] A conferma di ciò, anche un rapporto della ONG croata CMS riferisce come il regolamento interno sulle norme relative alla detenzione nel centro di accoglienza per stranieri abbia fortemente limitato l'accesso ai centri di detenzione per i rappresentanti delle ONG e gli avvocati.[686] Nel corso del terzo ciclo dell'Universal Periodic Review, l'Ombudsperson croato ha dichiarato che, in generale, la difesa dei diritti umani per i gruppi sociali vulnerabili (come rifugiati, richiedenti asilo, membri delle minoranze etniche o vittime di violenza di genere) viene spesso screditata e descritta come contraria ai valori sociali, all'interesse nazionale e alle credenze religiose della maggioranza.[687]

Anche Amnesty International ha riferito come, a partire dal 2017, i soggetti che offrono assistenza a rifugiati e immigrati siano stati vittime di duri attacchi da parte del Ministero dell'Interno, il quale ha offeso pubblicamente le loro attività, delegittimandone l'operato. Attivisti e volontari sono stati infatti accusati, in varie occasioni, da parte di esponenti del governo, di voler essere coinvolti per motivi economici[688] e di favoreggiare l'immigrazione clandestina e il traffico di esseri umani. È emerso inoltre come le autorità abbiano in più occasioni minacciato di perseguire penalmente gli attivisti che hanno denunciato pubblicamente la questione delle violenze della polizia.[689] I medesimi rilievi sono stati sollevati dal CMS, che riferisce di una criminalizzazione del lavoro degli avvocati, delle ONG e degli attivisti che forniscono supporto e assistenza ai rifugiati, esponendosi pubblicamente sulle riammissioni informali e sugli episodi di violenza che hanno coinvolto la polizia di frontiera.[690]

Quanto alle azioni legali, nell'aprile del 2018 il Ministero dell'Interno ha esercitato delle pressioni sull'autorità giudiziaria affinché venisse intrapresa un'azione penale contro un volontario di Are You Syrious? per aver prestato assistenza legale a una famiglia afghana presente alla frontiera che aveva informalmente espresso la volontà di richiedere protezione internazionale.[691] La famiglia in questione era quella di Madina Hosseini (per una trattazione più approfondita sulla vicenda, v. par.

[684] ZAKON-HR, *Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti*, 1 gennaio 2018, artt. 12, 26, 42, 44, 59, 76, 82.
[685] EUR-Lex, *Relazione sullo stato di diritto in Croazia*, 30 settembre 2020, p. 18.
[686] CMS, *Migrants, refugees & asylum seekers*, 2020, p. 4. Per ulteriori informazioni, si veda AIDA, *Country Report: Croatia*, 2020, pp. 104, 105. L'accesso ai centri di detenzione è sottoposto a regole molto rigide e le ONG che fino al periodo precedente alla pandemia di COVID-19 avevano accesso, dovevano richiedere un appuntamento con almeno due giorni di anticipo e per una durata di massimo un'ora.
[687] UNHRC, *Summary of Stakeholders' submissions on Croatia - Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, 28 febbraio 2020, p. 1, par. 3.
[688] UNOHCHR, *Questionnaire submitted by the Special rapporteur on the human rights of migrants – Inputs by the Republic of Croatia*, 1 febbraio 2021, pp. 10, 11.
[689] Amnesty International, *Europe: pushback practices and their impact on the human rights of migrants and refugees*, febbraio 2021, p. 5; CMS, *Migrants, refugees & asylum seekers*, 2020, p. 1.
[690] CMS, *Migrants, refugees & asylum seekers*, 2020, p. 4.
[691] Amnesty International, *Europe: pushback practices and their impact on the human rights of migrants and refugees*, febbraio 2021, p. 5; ReliefWeb - Amnesty International, *Pushed to the Edge, Violence and Abuse against Refugees and Migrants along the Balkans Route*,, marzo 2019, p. 20.

Repressione).[692]
Un volontario di Are You Syrious? è stato rinviato a giudizio per il reato di favoreggiamento all'immigrazione clandestina: il procedimento in primo grado si è concluso con una sentenza di condanna avverso la quale è stato proposto appello; nel momento in cui si scrive (luglio 2021), si è in attesa della definizione del procedimento in secondo grado.[693]

Il governo ha dichiarato di aver predisposto un Piano nazionale (2020-2026) per la realizzazione di un contesto favorevole per lo sviluppo della società civile. Il piano mira al miglioramento del sistema giuridico, finanziario e istituzionale di sostegno alle attività delle organizzazioni della società civile.[694] Tuttavia, nel novembre del 2019, il Parlamento croato ha approvato degli emendamenti all'*Aliens Act*, i quali, secondo alcune ONG (tra cui Amnesty International), potrebbero comportare la criminalizzazione degli atti di solidarietà e di assistenza.[695]

Per quanto attiene alle organizzazioni internazionali impegnate nel sostegno ai richiedenti asilo, beneficiari di protezione internazionali e migranti, ad oggi risulta che solo l'UNHCR può accedere liberamente a tutti i Centri destinati all'accoglienza dei richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale (Zagabria, Kutina e Ježevo), nonché ai Centri di detenzione di Trilj e Tovarnik, mentre la Croce Rossa Croata è presente quotidianamente nei soli Centri di accoglienza.[696] La cooperazione con l'UNHCR è disciplinata dall'art. 11 dell'ITPA.[697]

Con specifico riferimento alle ONG locali, è emerso un peggioramento della loro situazione con l'emergenza sanitaria. Fino alla fine di marzo 2020, gli avvocati che facevano parte dell'HPC avevano accesso a tutte le strutture menzionate, dove fornivano assistenza legale gratuita. I servizi di consulenza legale sono stati interrotti a causa dell'emergenza da COVID-19, ed è proibito l'accesso alle strutture a chiunque non ricopra funzioni necessarie al funzionamento delle strutture stesse.[698] Al CMS è stato negato l'accesso a tutte le strutture a vario titolo destinate all'accoglienza e alla detenzione dei migranti a partire dal 2018,[699] quando il Ministero dell'Interno si è rifiutato di rinnovare l'accordo di cooperazione con la suddetta ONG, asserendo che le attività promosse dall'organizzazione non fossero essenziali. Sebbene le autorità abbiano dichiarato che la decisione non sia motivata da ragioni politiche, deve notarsi come la stessa sia giunta a seguito di un confronto pubblico tra il CMS e il Ministero dell'Interno riguardante le violenze della polizia di frontiera.[700] Inoltre, già nel 2018 emergeva come il personale e i volontari del CMS e di Are You Syrious? fossero soggetti a minacce e violenza quasi quotidianamente, senza che nessuna autorità nazionale prendesse provvedimenti, mentre il Ministero degli Interni suggeriva il coinvolgimento delle due ONG in attività di traffico di esseri umani.[701]

---

[692] Ibid., p. 20.
[693] Ibid.
[694] EUR-Lex, *Relazione sullo stato di diritto in Croazia*, 30 settembre 2020, p. 18.
[695] Amnesty International, *Report 2020/21 - The state of the world's human rights*, 2021, p. 133, par. "Refugees, asylum-seekers and migrants".
[696] AIDA, *Country Report: Croatia*, 2020, p. 70.
[697] ZAKON-HR, *Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti*, 1 gennaio 2018, art. 11.
[698] AIDA, *Country Report: Croatia*, 2020, p. 70; Amnesty International, *Report 2020/21 - The state of the world's human rights*, 2021, p. 133, par. "Refugees, asylum-seekers and migrants"; European Migration Network, *Special Annex to the 30th EMN Bulletin - EU Member States & Norway: responses to COVID-19 in the migration and asylum area*, gennaio – marzo 2020, p. 4.
[699] AIDA, *Country Report: Croatia*, 2020, pp. 70-71; Amnesty International, *Europe: pushback practices and their impact on the human rights of migrants and refugees*, febbraio 2021, p. 5;
[700] ReliefWeb - Amnesty International, *Pushed to the Edge, Violence and Abuse against Refugees and Migrants along the Balkans Route*,, marzo 2019, p. 20; Per ulteriori informazioni, contattare il CMS sul sito https://www.cms.hr/en/kontakt o all'email cms@cms.hr.
[701] Euractiv, *Spurned by authorities, humanitarian NGOs feel unsafe in Croatia*, 21 novembre 2018.

Nella prima parte del 2019, l'ONG Are You Syrious? non ha avuto accesso ai Centri di accoglienza per richiedenti asilo, potendo rinnovare l'accordo di cooperazione con il Ministero dell'Interno solo nell'autunno dello stesso anno; tuttavia, a causa dell'emergenza sanitaria da COVID-19, il Ministero dell'Interno ha sospeso l'accesso alle strutture di Zagabria e Kutina per tutte le ONG con cui aveva firmato un'intesa.[702]

Per un maggiore approfondimento circa la limitazione dell'operato delle ONG da parte della Croazia si veda il seguente documento del CoE, parr. 61-113.

GRUPPI MIGRANTI VULNERABILI

1. Donne

1.1. Dati

Gender/age breakdown of the total number of persons expressing the intention to seek asylum: 2018

	Number	Percentage
Total number of intentions to seek asylum	1,068	-
Men	537	50.3%
Women	172	16.1%
Children	295	27.6%
Unaccompanied children	64	6%

Source: Ministry of Interior

Fonte: AIDA, *Country Report: Croatia*, 2018, p. 8, tabella 1.

Il grafico, realizzato da AIDA sulla base delle informazioni fornite dal Ministero dell'Interno croato, mostra l'analisi disaggregata dei dati, afferenti al 2018, sui richiedenti asilo. Nell'anno preso in considerazione, le donne rappresentavano il 16,1% delle persone che hanno manifestato la volontà di richiedere protezione internazionale in Croazia.[703]

I dati raccolti dall'Eurostat nel 2019, raggruppati nella tabella che segue, mostrano come la percentuale di donne che ha formalizzato la richiesta di protezione internazionale sia più che raddoppiata nel corso di un anno.[704]

	Number	Percentage
Total number of applicants	1,400	100%
Men	930	66.4%
Women	470	33.6%
Children	-	-
Unaccompanied children	-	-

Source: Eurostat. According to the Ministry of Interior's statistics, a total of 70 unaccompanied children expressed their intention to apply for international protection in 2019.

Fonte: AIDA, *Country Report: Croatia*, 2019, p. 8, tabella 1.

[702] AIDA, *Country Report: Croatia*, 2020, p. 70-71; Amnesty International, *Europe: pushback practices and their impact on the human rights of migrants and refugees*, febbraio 2021, p. 5;
[703] AIDA, *Country Report: Croatia*, 2018, p. 8.
[704] Ibid.

I dati afferenti al 2020, rappresentati nella tabella che segue, non sono da considerarsi definitivi, sebbene confermino il trend di crescita delle donne richiedenti asilo in Croazia.[705]

Gender/age breakdown of the total number of applicants: 2020

	Number	Percentage
Total number of applicants	1,932	N/A
Men (incl. children)	1194	N/A
Women (incl. children)	738	N/A
Children	756	N/A
Unaccompanied children	186	N/A

Fonte: Ministero dell'interno, *Statistics*, in croato al link: https://bit.ly/3acOGM1; Ombudsperson for Children, *Report on the work of the Ombudswoman for Children in 2020*, marzo 2021, accessibile online dal 6 aprile 2021 al link: https://bit.ly/2RAtDfV.

Fonte: AIDA, *Country Report: Croatia*, 2020, p. 8, tabella 1.

L'incremento delle donne richiedenti asilo analizzato sopra si riflette in generale sui flussi migratori: Médicins du Monde ha notato, a partire dal 2018, un aumento delle donne che attraversano il confine croato.[706]

La stessa fonte ha rilevato dei casi di separazione del nucleo familiare alla frontiera croata, per cui mentre i padri vengono riammessi nei territori confinanti, le madri e i bambini vengono ricollocati nei centri di ricezione.[707] Peraltro, a causa dell'epidemia da COVID-19, in Croazia i procedimenti di ricongiungimento familiare sono stati sospesi, limitando di fatto le possibilità di ingressi legali nel territorio.[708]

1.2. Riammissioni/stupri e violenze sessuali

BVMN ha riportato diversi episodi di abusi da parte della polizia di frontiera croata nei confronti delle donne migranti; la maggior parte delle condotte segnalate consiste in abusi di potere durante le perquisizioni e violenza fisica, anche di tipo sessuale (per un approfondimento, si rimanda al par. Stupri e violenza sessuale).[709] La maggior parte delle donne intervistate dal The Guardian nell'agosto del 2018 ha affermato di non aver subito delle violenze in prima persona, ma di aver assistito ad aggressioni sugli uomini con cui viaggiavano; una minoranza racconta di essere stata picchiata o sottoposta a perquisizione personale.[710]

Quanto agli abusi di potere e all'uso eccessivo di forza da parte delle forze di polizia, BVMN ha documentato come la pratica di sovraffollare di migranti i veicoli della polizia (v. par. Violenze fisiche) sia stata effettuata anche verso donne in stato di gravidanza.[711] Si registra la pratica di effettuare perquisizioni personali di donne migranti da parte di poliziotti di sesso maschile, senza acquisizione del consenso delle donne.[712] Il 44% delle testimonianze raccolte da BVMN riguarda casi

[705] Ibid.
[706] AIDA, *Country Report: Croatia*, 2018, p. 57.
[707] FRA, *Migration: Key fundamental rights concern, July – September 2020*, 2020, p. 17.
[708] Ibid., p. 23.
[709] BVMN, *Report: "You know, they [male officers] were touching my wife everywhere"*, 1 ottobre 2018.
[710] AIDA, *Country Report: Croatia*, 2018, p. 22.
[711] BVMN, *Annual Torture Report*, 2020, pp. 11, 23.
[712] Ibid., p. 27.

in cui gli agenti di polizia croata hanno forzato i migranti a spogliarsi completamente; si tratta di una pratica attuata indiscriminatamente su uomini e donne.[713]

Non sono stati rinvenuti dati che consentano di comprendere l'effettiva incidenza statistica degli episodi di violenza sessuale alla frontiera. Nel corso del terzo ciclo dell'Universal Periodic Review cui è stata sottoposta la Croazia, il CMS ha riportato le testimonianze di donne migranti che sono state vittime di aggressioni sessuali da parte di agenti della polizia di frontiera croata.[714] Anche il DRC ha documentato delle storie di donne migranti che hanno subito violenze sessuali alla frontiera, definendo le modalità delle condotte come gravi e brutali.[715] La testata giornalistica The Guardian, in un articolo del 2021, ha riportato l'esperienza di una donna afghana, la quale asserisce di essere stata violentata da alcuni agenti della polizia di frontiera croata. L'episodio, documentato anche dal DRC (descritto in maniera più approfondita al par. Stupri e violenza sessuale), si sarebbe verificato al confine con la Bosnia ed Erzegovina, dove la donna sarebbe stata costretta a spogliarsi mentre gli agenti di polizia le puntavano un coltello, minacciando di ucciderla. In merito alla vicenda, la Commissione Europea ha raccomandato con urgenza alle autorità croate di avviare delle indagini e, se del caso, di intraprendere le dovute azioni. In risposta, il Ministero dell'Interno croato si è impegnato ad intraprendere delle indagini, affermando tuttavia che nei controlli preliminari già effettuati non vi sia traccia di episodi che riguardino le "*females from the population of illegal migrants"* (femmine della popolazione di migranti illegali), aggiungendo che i migranti, pur di raggiungere il loro scopo, sarebbero pronti a tutto.[716]

1.3. Condizioni di accoglienza

Le donne che beneficiano del programma di assistenza statale per i richiedenti asilo e per i titolari di protezione internazionale sono accolte nel Centro di ricezione di Zagabria[717], mentre il Centro di ricezione di Kutina è destinato all'accoglienza di gruppi vulnerabili.[718] Secondo l'ITPA, le donne non costituiscono un gruppo vulnerabile a sé stante, potendo vedersi attribuito tale status solo qualora siano in stato di gravidanza; abbiano minori a carico; siano vittime di tratta, tortura, stupro ovvero altre forme di violenza sessuale, fisica e/o psicologica (AIDA cita a titolo esemplificativo le vittime di mutilazioni genitali).[719]

Se tendenzialmente le camere possono essere condivise da più richiedenti asilo, alle donne single viene fornita una stanza singola, mentre per le famiglie viene predisposta un'unica soluzione alloggiativa, preferibilmente da condividere.[720]

Quanto alle condizioni generali di accoglienza si rimanda al par. Centri di accoglienza per una trattazione più approfondita; in questa sede rileva osservare che alle donne in stato di gravidanza e alle donne che abbiano partorito di recente è fornito un pasto pomeridiano aggiuntivo.[721]

Quanto al diritto alla salute e all'assistenza sanitaria, in un rapporto del 2016 l'ECRE sottolineava come la legislazione croata sulla protezione internazionale fornisse una definizione particolarmente restrittiva del diritto di ricevere assistenza medica, che non permetteva di ricomprendere le visite

[713] Ibid., p. 30.
[714] UNHRC, *Summary of Stakeholders' submissions on Croatia - Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, 28 febbraio 2020, p. 7, par. 50.
[715] FRA, *Migration: Key fundamental rights concern, July – September 2020*, 2020, p. 20.
[716] The Guardian, *Croatian border police accused of sexually assaulting Afghan migrant*, 7 aprile 2021.
[717] Commissione Europea, *Annual report 2018 on migration and asylum in Croatia. National report (part 2)*, maggio 2018, p. 16.
[718] AIDA, *Country Report: Croatia*, 2018, p. 73.
[719] Ibid., p. 50.
[720] Ibid., p. 81.
[721] Ibid., p. 74.

ginecologiche per le donne in stato di gravidanza nelle cure pagate dal Ministero della Salute.[722] La situazione è mutata a partire dal 2020, con l'entrata in vigore un'ordinanza che regolamenta le modalità e le condizioni di erogazione dell'assistenza medica statale per richiedenti asilo e per gli stranieri beneficiari della protezione temporanea. La novità principale consiste nell'estensione dell'assistenza medica, in cui vengono ora ricomprese le visite ginecologiche per le donne in stato di gravidanza.[723]

Alle donne migranti è riconosciuto l'accesso ai servizi abortivi. In generale, nell'ultimo rapporto di Amnesty International, è emerso che le donne in Croazia continuano a fronteggiare delle barriere significative nell'accesso ai servizi (anche solo di tipo informativo) di salute sessuale e riproduttiva. Si registra diffusamente un rifiuto da parte dei medici di praticare aborti per obiezione di coscienza. I costi per i servizi abortivi sono particolarmente elevati e a livello regionale non c'è una copertura sufficiente di cliniche autorizzate a praticare l'aborto; ciò costituisce un ostacolo insormontabile per le donne di status socioeconomico più basso. Inoltre, secondo un sondaggio condotto da alcune organizzazioni per i diritti delle donne, molte cliniche hanno sospeso i servizi di aborto durante il *lockdown* per il COVID-19.[724]

Nei centri di detenzione per i migranti, le soluzioni alloggiative destinate a uomini e donne sono tenute separate.[725]

Un rapporto di ECRE incentrato sull'applicazione del Regolamento di Dublino in Croazia ha evidenziato come non sempre le garanzie individuali previste per i migranti vulnerabili siano rispettate. Durante la visita di ECRE del 2016, alcuni dei soggetti sottoposti alla procedura di ricollocamento prevista dal Regolamento di Dublino comprendevano: famiglie separate; una donna incinta di otto mesi (che aveva ricevuto raccomandazione dal medico di non prendere l'aereo); famiglie con bambini.[726]

Quanto all'integrazione delle donne richiedenti asilo, emerge come queste siano sottoposte a discriminazione intersezionale.[727]

La Commissione Europea ha sottolineato la rilevanza del ruolo svolto dalle ONG nella preparazione delle donne richiedenti asilo per l'accesso al mercato del lavoro e per l'apprendimento della lingua, in considerazione del fatto che le donne migranti incontrano maggiori difficolta nel processo d'integrazione perché si tratta spesso del loro primo impiego.[728] Un rapporto del Ministero dell'Interno ha sottolineato come la maggior parte delle donne migranti abbiano ricevuto solo l'istruzione primaria e non siano in possesso di certificazioni che attestino le loro qualificazione e il loro grado di istruzione, riducendo peraltro le loro possibilità di impiego.[729]

[722] ECRE, *Balkan Route Reversed: The Return of Asylum Seekers to Croatia Under the Dublin System*, 15 dicembre 2016, p. 27.
[723] AIDA, *Country Report: Croatia*, 2018, p. 86.
[724] Amnesty International, *Report 2020/21 - The state of the world's human rights*, 2021, pp. 133-134, par. "Sexual and reproductive rights".
[725] AIDA, *Country Report: Croatia*, 2018, p. 90.
[726] ECRE, *Balkan Route Reversed: The Return of Asylum Seekers to Croatia Under the Dublin System*, 15 dicembre 2016, p. 32.
[727] AIDA, *Country Report: Croatia*, 2020, p. 129.
[728] Commissione Europea, *Annual report 2018 on migration and asylum in Croatia. National report (part 2)*, maggio 2018, p. 25.
[729] AIDA, *Country Report: Croatia*, 2018, p. 110.

2. Minori e minori non accompagnati

2.1. Dati

A partire dal 2017, si è registrato un incremento dei minori e minori non accompagnati che hanno formalizzato la richiesta di protezione internazionale in Croazia. Le tabelle che seguono sono state realizzate da AIDA, sulla base dei dati forniti dall'Eurostat e dal Ministero dell'Interno.[730] Secondo il Ministero dell'Interno croato, 70 minori non accompagnati hanno espresso volontà di richiedere protezione internazionale nel 2019, ma i dati non sono stati confermati dall'Eurostat.[731]

Gender/age breakdown of the total number of applicants for international protection in Croatia in 2017:

	Number	Percentage
Total number of applicants	880	100%
Men	630	72%
Women	85	10%
Children	125	14%
Unaccompanied children	40	4%

Fonte: Eurostat: https://bit.ly/1myQQGh; https://bit.ly/1dBAzYR.

Fonte: AIDA, *Country Report: Croatia*, 2017, p. 9, tabella 1.

Gender/age breakdown of the total number of persons expressing the intention to seek asylum: 2018

	Number	Percentage
Total number of intentions to seek asylum	1,068	-
Men	537	50.3%
Women	172	16.1%
Children	295	27.6%
Unaccompanied children	64	6%

Source: Ministry of Interior

Fonte: AIDA, *Country Report: Croatia*, 2018, p. 8, tabella 1.

[730] AIDA, *Country Report: Croatia*, 2019, p. 8; AIDA, *Country Report: Croatia*, 2018, p. 8; AIDA, *Country Report: Croatia*, 2017, p. 9.
[731] AIDA, *Country Report: Croatia*, 2019, p. 8.

Gender/age breakdown of the total number of applicants: 2019

	Number	Percentage
Total number of applicants	1,400	100%
Men	930	66.4%
Women	470	33.6%
Children	-	-
Unaccompanied children	-	-

Source: Eurostat. According to the Ministry of Interior's statistics, a total of 70 unaccompanied children expressed their intention to apply for international protection in 2019.

Fonte: AIDA, *Country Report: Croatia*, 2019, p. 8, tabella 1.

Nel rapporto del 2019, l'Ombudswoman per i minori ha rilevato l'esistenza di una discrepanza nelle statistiche sul numero dei minori non accompagnati forniti dai diversi corpi statali impegnati nell'assistenza a questi soggetti, dichiarando di non essere in possesso di dati precisi ed accurati sul numero di minori non accompagnati nel territorio croato.[732]

Di seguito, la tabella realizzata dal CMS sulla base dei dati forniti dal Ministero della Demografia, della Famiglia, della Gioventù e delle Politiche Sociali circa il numero di minori non accompagnati stranieri registrati sul territorio croato per anno:[733]

Registered unaccompanied children in Croatia:

	2018	2019	2020
Centre for Social Care decision on the appointment of special guardians	225	281	45
Recognized right to social services for temporary accommodation in crisis situations or organized housing in social care homes founded by the Republic of Croatia.	188	256	No data available

Source; Ministry for Demography, Family, Youth, and Social Policy (e-mail received on 04th March 2020).

Fonte: CMS, *Pushback report on children and unaccompanied children in Croatia*, 29 maggio 2020, p. 7.

2.2. Riammissioni

Non si hanno informazioni circa l'esistenza di una procedura di determinazione dell'età da attuare in frontiera dagli organi di polizia. Numerose ONG locali e internazionali, tra cui Save the Children, Amnesty International, BVMN e CMS riportano come le riammissioni operate da parte della polizia

[732] CMS, *Pushback report on children and unaccompanied children in Croatia*, 29 maggio 2020, p. 6.
[733] Ibid., p. 7.

di frontiera sono poste in essere anche nei confronti di minori (in generale, v. par. Violenze fisiche e psicologiche).[734]

In base alle testimonianze raccolte da Save the Children nel 2019, il 78% dei minori sottoposti a riammissione proviene dall'Afghanistan. Seguono per nazionalità i minori provenienti da Pakistan (7%), Iraq (6%), Iran (5%) e Siria (6%).[735] Secondo tali interviste, ai minorenni presenti alla frontiera non è chiesta l'età; questi vengono trattati come adulti, sebbene il 18% delle riammissioni totali è stato attuato, nel medesimo periodo, nei confronti di soggetti minori di 13 anni.[736] Secondo il CMS, i dati sulle riammissioni registrati da BVMN non sarebbero realmente indicativi, giacché non tutte le persone riammesse riescono ad entrare in contatto con le ONG e con le associazioni presenti sul territorio per rendere nota la loro esperienza; perciò, si stima che il numero delle riammissioni informali sia sensibilmente maggiore di quelle documentate.[737]

Il grafico che segue riporta i dati, rilevati dal DRC e disaggregati per sesso, relativi al numero dei minori respinti dalle autorità croate verso il territorio bosniaco o serbo.[738]

Children and unaccompanied children being pushed back from Croatia to BIH

	December 2019	January 2020	February 2020	March 2020	Total
Unaccompanied children	21	20	106	10	157
Girls	27	27	22	3	79
Boys	69	37	27	9	142
Total	117	84	155	22	378

Source: Danish Refugee Council, Border Monitoring Monthly Snapshots - Bosnia, and Herzegovina.

Fonte: CMS, *Pushback report on children and unaccompanied children in Croatia*, 29 maggio 2020, p. 9.

Fonti attendibili e multi-livello riferiscono di violazioni del diritto di accesso alla procedura di asilo, eccesso nell'uso della forza e trattamenti inumani e degradanti posti in essere nei confronti di migranti minori.

Quanto all'accesso alla procedura di asilo, secondo i dati raccolti da Save the Children, nella prima metà del 2019, quattro richiedenti asilo minorenni su dieci hanno dichiarato di aver subito una riammissione al confine senza aver potuto espletare la procedura per richiedere la protezione internazionale.[739]

[734] FRA, *Migration: Key fundamental rights concern, April – June 2020*, 2020, p. 20; Save the Children, *Reports about push backs and violence against children on the move at the Western Balkans borders*, 14 agosto 2019.
[735] Ibid.
[736] Ibid.
[737] CMS, *Pushback report on children and unaccompanied children in Croatia*, 29 maggio 2020, p. 10.
[738] Ibid., p. 9.
[739] Save the Children, *Reports about push backs and violence against children on the move at the Western Balkans borders*, 14 agosto 2019.

Quanto all'eccesso nell'uso della forza, ONG locali e internazionali tra cui Save the Children, Amnesty International, BVMN e CMS riportano come le riammissioni operate da parte della polizia di frontiera sono poste in essere, anche nei confronti di minori, con un uso eccessivo e, secondo il CMS, arbitrario della forza.[740]

Il 35% dei minori intervistati da Save the Children ha dichiarato di aver assistito a violenze da parte della polizia di frontiera ovvero di averle subite in prima persona.[741]

Sul totale delle riammissioni riportate da minori, solo il 17% è stato segnalato da minori che viaggiavano accompagnati dalla famiglia, mentre l'83% è stato riportato da minori non accompagnati. Non tutte le riammissioni denunciate includono violenza: si segnala comunque come la maggior parte (91%) delle riammissioni violente siano state riportate da minori non accompagnati di sesso maschile. Nei casi di minori accompagnati, una riammissione su cinque include la perpetrazione di forme di violenza da parte delle forze di polizia.[742]

Nel rapporto annuale del 2019, l'Ombudswoman per i minori ha dichiarato di aver ricevuto diversi reclami per violazioni dei diritti dei migranti di minore età. Tra le contestazioni figurano: violenza di natura fisica e verbale, distruzione degli oggetti personali e riammissioni nei paesi limitrofi (Serbia e Bosnia ed Erzegovina). Queste azioni sono definite dalla stessa Ombudswoman una chiara violazione del diritto internazionale; nel medesimo rapporto, viene anche osservato come la sottoposizione a questo tipo di condotte aumenti il rischio di esposizione dei minori alla tratta di esseri umani.[743]

Molteplici testimonianze contenute nel database di BVMN raccontano di violenza indiscriminata nei confronti dei minori che viaggiano con gruppi di adulti, mentre altre raccontano di minori che hanno assistito a violenze perpetrate nei confronti di adulti (per una trattazione più approfondita si rimanda al par. Violenze fisiche).[744]

Talune di queste testimonianze sono state riportate dal CMS nell'ultimo rapporto su "Pushback on children and unaccompanied children in Croatia".[745] Il rapporto racconta dettagliatamente il caso di Madina Hosseini, una bambina di sei anni morta al confine serbo-croato il 21 novembre 2017. La madre della bambina ha raccontato di aver attraversato il confine croato insieme ai sei figli e di essere stata fermata da un agente di polizia croato circa un'ora dopo. Alla donna è stato intimato di abbandonare immediatamente il territorio croato e di tornare in Serbia, nonostante avesse manifestato l'intenzione di richiedere asilo e avesse pregato di poter trascorrere quantomeno la notte in Croazia, poiché i suoi figli erano esausti. La donna si è vista ribadire l'ordine di ritornare in Serbia, seguendo i binari del treno, da una pattuglia di polizia incontrata pochi minuti dopo. Immediatamente dopo la riammissione, Madina è stata investita da un treno ed è morta.[746] Sulla vicenda processuale conseguente all'episodio, si veda il par. Repressione.

Per quanto concerne i minori non accompagnati, diverse testimonianze raccolte dal CMS raccontano di violenze fisiche nei confronti di infra-sedicenni[747], anche nei casi in cui i soggetti si sono dichiarati minorenni. Un ragazzo di 14 anni proveniente dall'Afghanistan ha raccontato di aver mostrato agli ufficiali di polizia croati dei documenti ottenuti in Bosnia ed Erzegovina che attestassero la sua età.

[740] FRA, *Migration: Key fundamental rights concern, April – June 2020*, 2020, p. 20; Save the Children, *Reports about push backs and violence against children on the move at the Western Balkans borders*, 14 agosto 2019.
[741] Ibid.
[742] Ibid.
[743] CMS, *Pushback report on children and unaccompanied children in Croatia*, 29 maggio 2020, p. 4.
[744] Ibid., p. 11.
[745] Ibid.
[746] Ibid., p. 16
[747] Ibid., p. 20.

In seguito all'esibizione dei documenti, le autorità croate gli hanno detto di non credere che fosse minorenne e l'hanno picchiato.[748]

Il CMS documenta anche dei casi di detenzione dei migranti qualificata come arbitraria, attuata in assenza di un valido provvedimento giurisdizionale. Un ragazzo afghano di 15 anni ha raccontato di essere stato detenuto per un mese di Croazia prima di essere riammesso nel territorio serbo.[749]

Quanto all'eccesso nell'uso della forza, un minore di 16 anni ha raccontato agli operatori di BVMN che, dopo aver attraversato il confine croato, è stato intercettato dagli agenti della polizia di frontiera croato che lo hanno immobilizzato tenendolo sdraiato sulla pancia e posizionando i loro piedi sulla sua schiena. Il ragazzo ha dichiarato che in quel momento faticava a respirare.[750]

Quanto ai trattamenti inumani e degradanti, un gruppo di migranti, tra i quali erano presenti anche dei minori, ha dichiarato di essere stato caricato in un'autovettura della polizia croata una volta intercettato alla frontiera. Nel veicolo non vi erano finestre e i migranti erano esposti ad un forte calore; l'ufficiale di polizia guidava, secondo il testimone, molto velocemente, causando nausea e vomito ai passeggeri.[751] Nel 2019, il Commissariato serbo per i Rifugiati ha accusato un ufficiale di polizia croato di aver torturato un ragazzo di 16 anni, ordinandogli di spogliarsi e di mettere i piedi in una pozzanghera, per poi utilizzare uno *shocker* per folgorarlo elettricamente. Il ragazzo ha riportato dei danni gravi. L'utilizzo di questo strumento è stato ampiamente documentato da BVMN, tant'è che è pacifico considerarne l'impiego una pratica diffusa.[752]

2.3. Procedure per la determinazione dell'età

L'ITPA prevede che, nel caso in cui nelle more del procedimento di richiesta di protezione internazionale sorgano dubbi sull'età del minore non accompagnato, può essere attivata una procedura per stabilirne l'età, da condursi sulla base delle informazioni disponibili sul minore, attraverso il parere di esperti e degli operatori socio-sanitari che sono stati a contatto con il minore. Se ciò non è sufficiente, è prevista la possibilità di condurre un esame medico (raggi X di denti e/o mani). In tali circostanze, la legge specifica che il trattamento deve essere effettuato nel pieno rispetto della dignità del minore e che è necessario il suo consenso, oltre a quello del suo tutore. Il predetto consenso deve essere scritto e informato: il minore, oltre a dover essere reso edotto delle conseguenze delle pratiche mediche cui si sottopone, deve altresì essere in grado di comprendere le conseguenze che possono scaturire dal suo rifiuto per l'esito del procedimento di protezione internazionale. Nello specifico, il rifiuto ingiustificato di sottoporsi all'esame medico comporta che il soggetto sia considerato un adulto. In ogni caso, la domanda non può essere rigettata solo per il rifiuto di sottoporsi all'esame medico. Se, in seguito all'esito degli esami clinici, dovessero permanere dubbi sull'età del minore, vige la presunzione di veridicità delle dichiarazioni del richiedente protezione internazionale.[753] Ciononostante, il procedimento descritto è attivabile solo in sede di richiesta di protezione internazionale. Non sono state trovate informazioni sulle procedure di determinazione dell'età attivabili in frontiera per l'identificazione e l'assistenza di gruppi vulnerabili come minori e minori non accompagnati.

2.4. Diritto all'educazione

Secondo l'ITPA, solo i minori richiedenti protezione internazionale hanno diritto a ricevere un'educazione primaria e secondaria in Croazia. In base alle previsioni legislative, il diritto

[748] Ibid.
[749] Save the Children, *Reports about push backs and violence against children on the move at the Western Balkans borders*, 14 agosto 2019.
[750] CMS, *Pushback report on children and unaccompanied children in Croatia*, 29 maggio 2020, p. 22.
[751] Ibid., p. 26.
[752] Ibid., p. 30.
[753] AIDA, *Country Report: Croatia*, 2019, p. 51.

all'istruzione ai richiedenti asilo è garantito alle medesime condizioni che valgono per i minorenni croati. La procedura per accedere alle scuole elementari e superiori è espletata dagli impiegati del Centro di ricezione per i richiedenti asilo, mentre, per i minori non accompagnati ospitati nelle Child Care Institutions, la relativa procedura deve essere attivata dai tutori.

Nel 2018, sette bambini frequentavano la scuola dell'infanzia, 73 le elementari e nove le scuole superiori. Il CMS ha evidenziato che i richiedenti asilo che non abbiano ancora raggiunto l'età per iscriversi alle scuole elementari non hanno il diritto di frequentare l'asilo, ma solo un anno di formazione pre-scolastica.[754] Per quanto concerne l'accesso all'educazione superiore secondaria, la barriera linguistica costituisce l'ostacolo principale per i minori.[755] La FRA ha recentemente segnalato come la pandemia da COVID-19 abbia aggravato queste problematiche: in particolare, durante la didattica online non sarebbe stata prestata particolare attenzione agli studenti che stanno ancora imparando il croato, inclusi richiedenti asilo e rifugiati. I corsi di croato per i beneficiari della protezione internazionale sono stati sospesi.[756] Il sistema di accesso ai corsi di lingua croata finalizzati alla continuazione della formazione scolastica consiste in un lungo iter burocratico che prevede il coinvolgimento di tutori, del Ministro dell'Educazione e della Ricerca e della Pubblica Amministrazione.[757]

L'UNHCR ha sottolineato come i minori di età compresa tra i 15 e i 17 anni abbiano un'istruzione elementare incompleta e hanno sperimentato delle difficoltà nell'accesso al sistema scolastico. Gli ultra-quindicenni non possono iscriversi a percorsi di formazione primaria, dovendo frequentare degli istituti scolastici per gli adulti.[758] Il Centro riabilitativo per lo stress e il trauma ha notato delle difficoltà per gli ultra-diciottenni che, volendo proseguire un percorso di formazione scolastica in Croazia che avevano già intrapreso nel paese di origine, non hanno accesso al sistema di educazione secondario. Il rapporto AIDA cita esempi di minori che non sono riusciti a completare l'istruzione nel paese di origine a causa della guerra.[759] La Croce Rossa Croata riporta persistenti problemi nell'inclusione dei minori non accompagnati nel sistema scolastico. Il Centro per i minori scomparsi e sfruttati ha condiviso le preoccupazioni sollevate dalla Croce Rossa, sottolineando come la procedura di accesso all'educazione scolastica sia ancora troppo lunga per i minori non accompagnati. La medesima fonte, inoltre, rileva un trattamento differenziato per queste categorie di minori.[760] Il Comitato delle NU per i diritti del fanciullo ha raccomandato al governo croato di garantire ai richiedenti asilo un accesso effettivo e non discriminatorio all'istruzione.[761]

2.5. Accoglienza

Su un totale di 64 minori non accompagnati accolti nel 2018, 48 sono stati ospitati nelle Residential Child Care Institutions, mentre i restanti 16 si trovavano nel Centro di ricezione per i richiedenti asilo. Il Protocollo sul trattamento dei minori non accompagnati prevede la possibilità di dare i minori non accompagnati in affido a delle famiglie. L'UNICEF ha accolto questa previsione del protocollo, offrendo il proprio supporto nelle procedure di affidamento ai Ministeri competenti.[762] Nel 2018, solo un minore non accompagnato è stato dato in affidamento ad una famiglia per motivi di salute, ma è poi ritornato nelle strutture residenziali per i minori.[763]

[754] UNHRC, *Summary of Stakeholders' submissions on Croatia - Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, 28 febbraio 2020, p. 6.
[755] AIDA, *Country Report: Croatia*, 2019, p. 77.
[756] FRA, *Migration: Key fundamental rights concern, April – June 2020*, 2020, p. 13.
[757] UNHCR, *Submission for the Universal Periodic Review on Croatia*, ottobre 2019, p. 3.
[758] Ibid.
[759] AIDA, *Country Report: Croatia*, 2019, p. 78.
[760] Ibid.
[761] UNHCR, *Submission for the Universal Periodic Review on Croatia*, ottobre 2019, p. 3.
[762] AIDA, *Country Report: Croatia*, 2019, p. 84.
[763] Ibid., p. 85.

Nel Centro di ricezione di Kutina, i bambini sono ospitati insieme al nucleo familiare, mentre ai minori non accompagnati è fornita una stanza singola. La Croce Rossa Croata ha riportato che, occasionalmente, nei centri di accoglienza alcuni minori non accompagnati abbiano condiviso la stanza con altri richiedenti asilo, inclusi uomini adulti, tossico-dipendenti e persone con disabilità intellettive.[764]

Nella pratica, comunque, la maggior parte dei minori stranieri non accompagnati al di sotto dei 14 anni viene ospitata in case-famiglia. Gli ultra-quattordicenni sono ospitati in strutture statali di tipo residenziale per i minori, le Residential Child Care Institutions.

Varie ONG ritengono queste strutture inadeguate ad ospitare soggetti vulnerabili come i minori non accompagnati, in quanto primariamente adibite all'assistenza di minori con disagi e problemi comportamentali; per cui non sarebbero confacenti all'accoglienza dei soggetti menzionati, tenuto conto delle loro peculiari necessità e della indisponibilità di interpreti in queste strutture. In più, lo staff che vi lavora non riceve una formazione ad hoc per rapportarsi con i minori non accompagnati. L'Ombudswoman croata per i minori ha condiviso questi rilievi.[765]

Anche l'UNHCR ha criticato la prassi di ospitare minori e minori non accompagnati nelle Residential Child Care Institutions, notando come questi costituiscano una soluzione alloggiativa specifica per gli orfani ovvero per i minori che si siano resi responsabili di contravvenzioni e/o reati minori e che siano in attesa dell'espletamento delle procedure di identificazione da parte delle forze di polizia. Al contrario, l'UNHCR evidenzia come questo tipo di strutture non sarebbe compatibile con il benessere di minori che siano stati esposti ad eventi traumatici durante la migrazione ovvero che abbiano subito abusi, sfruttamento e/o abbandono da parte dei genitori. [766]

Il rapporto di AIDA rileva inoltre che i minori non accompagnati sono ricollocati in varie parti del territorio croato: nella metà del 2018, 20 minori erano ospitati in 15 città differenti, creando una situazione problematica a causa della scarsità di personale qualificato su tutto il territorio (esperti, psicologi e interpreti). L'insufficienza di personale socio-sanitario è stata segnalata anche dall'UNHCR nell'ultimo rapporto inviato per il terzo ciclo dell'Universal Periodic Review cui è stata sottoposta la Croazia; nel rapporto viene segnalata anche l'assenza di attività ricreative e ludiche per i minori.[767] Il Comitato delle NU sui diritti de fanciullo ha raccomandato alla Croazia di assicurarsi che i centri di ricezione per i minori siano *child-friendly* e conformi agli standard delle NU.[768] La Croce Rossa Croata coordina una squadra mobile di assistenti sociali, psicologi e interpreti che visitano periodicamente le strutture di assistenza sociale con lo scopo di garantire supporto psico-sociale ai minori non accompagnati, coadiuvando il personale delle strutture statali nelle operazioni assistenziali.[769]

2.6. Detenzione

L'ordinamento croato regolamenta la detenzione dei migranti infra-diciottenni.[770] Secondo la legge sulla condizione giuridica degli stranieri, minori e minori non accompagnati possono essere sottoposti alla detenzione solo se necessario all'espletamento delle procedure per il rimpatrio e per il minor tempo possibile.[771]

[764] Ibid., p. 83.
[765] Ibid., p. 84.
[766] UNHCR, *Submission for the Universal Periodic Review on Croatia*, ottobre 2019, pp. 2-3.
[767] Ibid., p. 3.
[768] Ibid., p. 3.
[769] AIDA, *Country Report: Croatia*, 2019, p. 84.
[770] Ibid., p. 87.
[771] Ibid.; GDP, *Country Report: Immigration detention in Croatia*, aprile 2019, p. 11.

La detenzione dei minori non può essere estesa oltre il periodo massimo di sei mesi.[772] Ai minori non accompagnati devono essere fornite delle stanze singole, che non devono condividere con altri detenuti. I membri del medesimo nucleo familiare sono sistemati in un'unica soluzione alloggiativa, salvo mancanza di posti letto sufficienti. Ai minori deve essere comunque garantito l'accesso all'istruzione.[773]

In generale, le condizioni di detenzione devono essere adeguate all'età del minore.[774] Nella pratica, tuttavia, la maggior parte dei minori non accompagnati infra-quattordicenni vengono detenuti negli orfanotrofi, mentre i minori che abbiano compito il quattordicesimo anno di età sono detenuti nelle Child Care Institutions[775], le cui criticità sono già state descritte sopra (v. par. 2.5.).

Il rapporto del GDP ha sottolineato, inoltre, come i minori stranieri siano stati vittime di ostilità da parte degli altri bambini residenti nei centri sovra-menzionati.[776] Per quanto concerne invece le ipotesi in cui i minori siano detenuti nei Centri di detenzione per il rimpatrio, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti ha informato la Croazia che detenere i bambini insieme ad adulti verso i quali non intercorra alcun grado di parentela può causare un rischio di sfruttamento, e ha raccomandato con urgenza al governo di rivedere questa pratica.[777] Secondo il Ministero dell'Interno, nel 2018, 110 minori accompagnati erano detenuti in Croazia (di cui, 41 a Tovarnik, 37 a Trilj e 32 a Ježevo). Non sono stati riportati casi di minori non accompagnati in detenzione. La durata media della detenzione dei minori nel 2018 è stata di 36 giorni a Tovarnik, 17 a Ježevo e 15 Trilj. Nel 2017, a Ježevo sono stati detenuti 68 bambini (20 femmine and 48 maschi), cinque dei quali non erano accompagnati. Il periodo di detenzione medio è di 13 giorni, che si alza sensibilmente, arrivando a 44 giorni, quando i detenuti sono minori non accompagnati.[778] BVMN ha raccolto diverse testimonianze di detenzione arbitrarie ai danni di migranti, anche minorenni.[779]

[772] AIDA, *Country Report: Croatia*, 2019, p. 88; GDP, *Country Report: Immigration detention in Croatia*, aprile 2019, pp. 11-12.
[773] Ibid.
[774] Ibid.
[775] Ibid.
[776] Ibid.
[777] Ibid.
[778] Ibid.
[779] CMS, *Pushback report on children and unaccompanied children in Croatia*, 29 maggio 2020, p. 27.

The pictures show families and children detained. These pictures were leaked by a police officer who in his anonymous testimony explains the whole strategy used by the Croatian police when executing pushbacks. Source; Net.hr.

Fonte: CMS, *Pushback report on children and unaccompanied children in Croatia*, 29 maggio 2020, p. 28.

La foto, scattata da un ufficiale di polizia che ha rilasciato una dichiarazione anonima a Net.hr, mostra una famiglia con dei minorenni detenuti in una stazione di polizia illegalmente.

3. Migranti di fede musulmana

La Costituzione croata garantisce eguali diritti a prescindere dal credo professato, come anche la libertà di espressione e di coscienza.[780] Sono vietati i discorsi di incitamento all'odio su base religiosa.[781]

Stando alle parole del Mufti Aziz Hasanovic, leader della comunità islamica in Croazia, le autorità croate e la comunità da egli rappresentata portano avanti un percorso di cooperazione che potrebbe essere da esempio per molte nazioni europee.[782] Tuttavia, si registrano episodi di violenza e umiliazione nei confronti dei migranti musulmani,[783] che potrebbero essere ricondotti a un clima di intolleranza religiosa[784] simile a quello percepito dalla minoranza bosgnacca (v. par. Popolazione e minoranze).[785]

Secondo quanto riportato dal Dipartimento di Stato statunitense nel 2018, in alcuni casi i migranti sarebbero stati sottoposti a pratiche confliggenti con i loro valori religiosi.[786] Particolari preoccupazioni sono state inoltre suscitate dalla pratica perpetrata dalla polizia di frontiera croata di segnare con una croce arancione le teste dei migranti che avevano ripetutamente provato a passare il confine.[787] Tale pratica potrebbe celare non solo la volontà di identificare ed umiliare i migranti,[788]

[780] USDOS, *Report on International Religious Freedom: Croatia*, 2018, p. 5.
[781] Ibid.
[782] Ibid.
[783] Reuters, *Migrants in Bosnia complain of beatings by Croatian police*, 22 agosto 2018.
[784] Ibid.
[785] Minority Rights Group International, *Minorities in Croatia*, 2003, pp. 28-31, par. "Tolerance".
[786] USDOS, *Report on International Religious Freedom: Croatia*, 2018, p. 5.
[787] The Guardian, *Croatian police accused of spray-painting heads of asylum seekers*, 12 maggio 2020.
[788] Ibid.

ma anche un intento discriminatorio su base religiosa, dato che la maggioranza di questi è musulmana.[789] Il governo croato ha comunque negato prontamente tali accuse, bollandole come diffamatorie e ribadendo il clima di cooperazione e tolleranza che caratterizza i rapporti fra la Croazia e la comunità islamica.[790]

Si registrano casi di discriminazione intersezionale, nei confronti di donne di fede musulmana. In un episodio del 2018, la polizia di frontiera avrebbe ordinato a una donna musulmana di spogliarsi durante una perquisizione alla presenza di uomini musulmani.[791] Nel febbraio del 2021, una migrante afgana ha dichiarato di aver subìto violenza sessuale ad opera della polizia di frontiera. La donna ha raccontato che, a fronte della sua richiesta di non essere toccata in quanto donna musulmana, gli agenti hanno risposto "If you are a Muslim, why did you come to Croatia, why didn't you stay in Bosnia with Muslims?" ("*Se sei musulmana, perché sei venuta in Croazia, perché non sei rimasta in Bosnia con i musulmani?*").[792]

4. Persone LGBTQI+

L'art. 14 della Costituzione croata sancisce l'uguaglianza di ogni individuo davanti alla legge, senza distinzioni di razza, colore, genere, lingua, religione, convinzioni personali o politiche, origini nazionali o sociali, proprietà, nascita, educazione, status sociale o altre caratteristiche.[793] Benché non siano espressamente menzionati, l'orientamento sessuale, l'identità di genere e le caratteristiche sessuali rientrano nella categoria delle "altre caratteristiche" tutelate dalla disposizione.[794]

A livello di legislazione ordinaria, l'*Anti-Discrimination Act* del 2008 vieta ogni discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale, dell'identità di genere e dell'espressione di genere in materia di accesso ai servizi pubblici e privati.[795] Il codice penale croato punisce, in quanto crimini d'odio, reati commessi in ragione, *inter alia*, dell'identità di genere e dell'orientamento sessuale della vittima; se il fatto non risulta più severamente punito in una fattispecie autonoma, l'aver commesso un reato in ragione dell'identità di genere o dell'orientamento sessuale della vittima costituisce una circostanza aggravante.[796]

Nel 2014 il parlamento croato ha approvato il *Same-Sex Life Partnership Act*,[797] che regola l'istituto delle unioni civili; alle coppie omosessuali sono riconosciuti diritti e doveri in larga parte analoghi a quelli delle coppie eterosessuali.[798] La legge non consente alle coppie omosessuali di accedere all'adozione, ma riconosce un istituto simile alla c.d. *stepchild adoption*.[799] Con una sentenza del 2020, la Corte costituzionale si è pronunciata sulla costituzionalità della *Foster Care Law* del 2018 in materia di affido, che precludeva l'accesso delle coppie omosessuali a tale istituto: pur senza dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge, la Corte ha riconosciuto l'obbligo dei giudici di

[789] Ombudsman, *Izvješće pučke pravobraniteljice za 2020. godinu*, febbraio 2021, p. 183; The Guardian, *Croatian police accused of spray-painting heads of asylum seekers*, 12 maggio 2020.
[790] Ministero dell'Interno della Repubblica di Croazia, *Reaction of the Croatian Ministry of the Interior to the article of the British news portal The Guardian*, 13 maggio 2020.
[791] USDOS, *Report on International Religious Freedom: Croatia*, 2018, p. 5.
[792] The Guardian, *Croatian border police accused of sexually assaulting Afghan migrant*, 7 aprile 2021.
[793] Parlamento della Repubblica di Croazia, *The Constitution of the Republic of Croatia (consolidated text)*, art. 14.
[794] LGBTI-ERA, *Croatia*, 2019.
[795] USDOS, *Croatia 2020 human rights report*, 2020, p. 20; Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakon o suzbijanju diskriminacije*, 21 luglio 2008, art. 1.
[796] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Kazneni zakon*, 7 novembre 2011, art. 87, par. 20.
[797] Ora novellato con legge NN 98/19. Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakon o životnom partnerstvu osoba istog spola*, 1 gennaio 2020.
[798] OBC Transeuropa, *Croazia: via libera alle unioni civili per le coppie omosessuali*, 16 luglio 2014.
Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia, *Zakon o životnom partnerstvu osoba istog spola*, 1 gennaio 2020., artt. 44-49.

interpretarla in maniera conforme al divieto di discriminazione stabilito in Costituzione, garantendo anche alle coppie omosessuali di poter divenire genitori affidatari.[800]

Benché il quadro giuridico croato in materia di tutela dei diritti delle persone LGBTQI+ sia considerato complessivamente soddisfacente, la sua concreta applicazione continua a destare preoccupazioni.

Quanto alla legislazione penale, la ONG Zagreb Pride rileva incoerenze nell'applicazione delle norme sui reati d'odio. Secondo la ONG, le relative condotte verrebbero spesso erroneamente qualificate come contravvenzioni da parte della polizia. Questa circostanza, unita alla generale sfiducia delle persone LGBTQI+ verso la polizia,[801] contribuirebbe a rendere estremamente alta la percentuale di casi non denunciati (92%).[802] L'UNOHCHR manifesta la propria preoccupazione circa l'assenza di indagini effettive rispetto agli atti di violenza posti in essere contro le persone LGBTQI+.[803] Zagreb Pride segnala inoltre lo scarso impegno dello Stato nell'adozione di misure per incentivare le denunce, così come nell'adozione di programmi di sensibilizzazione contro i discorsi di incitamento all'odio avverso la comunità LGBTQI+. Sul lavoro, le persone LGBTQI+ continuano a subire discriminazioni e molestie; i lavoratori tendono quindi a nascondere la propria identità di genere o il proprio orientamento sessuale per evitare di incorrere in discriminazioni da parte di colleghi e superiori.[804]

Un sondaggio del 2019 di Zagreb Pride ha rivelato che il 64% delle persone LGBTQI+ intervistate è stato vittima di violenza fisica o verbale e che circa il 60% ha subìto forme di discriminazione a scuola, al lavoro o nei rapporti con le istituzioni come la polizia, i giudici e i servizi sanitari; inoltre, il 61% degli intervistati ha dichiarato di riadattare il proprio comportamento in pubblico.[805] Secondo il rapporto del 2020 della FRA, la Croazia è il paese europeo con la più alta percentuale (51%) di persone LGBTQI+ che nascondono la loro identità di genere e orientamento sessuale a scuola.[806] ILGA Europe riporta inoltre, per l'anno 2021, un aumento dei discorsi di incitamento all'odio online contro persone LGBTQI+.[807] Delle nove denunce presentate dalla ONG Zagreb Pride nel 2020, solo una si è tradotta in una condanna per incitamento all'odio e alla violenza in ragione dell'orientamento sessuale.

Per ciò che concerne i migranti LGBTQI+, diverse fonti rilevano episodi di discriminazione intersezionale, spesso ad opera di componenti di gruppi neo-nazisti o fascisti.[808] Nel 2020, l'Ombudswoman denunciava come il proprio lavoro di *advocacy* a favore dei gruppi sociali più

[800] BalkanInsight, *Croatia's Top Court Rules Same-sex Couples Can Foster*, 7 gennaio 2020.
[801] V. anche FRA, *A long way to go for LGBTI equality*, 2020, p. 46.
[802] Zagreb Pride, *Monitoring Implementation of the Council of Europe Recommendation to the member states on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity CM/Rec(2010)5 – Documentation Report on the Republic of Croatia*, ottobre 2018, pp. 6, 22.
[803] UNHRC, *Compilation on Croatia. Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, 9 marzo 2020, p. 2, par. 6.
[804] Zagreb Pride, *Monitoring Implementation of the Council of Europe Recommendation to the member states on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity CM/Rec(2010)5 – Documentation Report on the Republic of Croatia*, ottobre 2018, p. 53; UNHRC, *Summary of Stakeholders' submissions on Croatia - Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, 28 febbraio 2020, p. 2, par. 6.
[805] Zagreb Pride, *Preliminary results of Zagreb Pride's field survey: Coming out in Croatia still marked by the fear of violence and discrimination*, 14 ottobre 2019.
[806] FRA, *A long way to go for LGBTI equality*, 2020, p. 25.
[807] ILGA Europe, *Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe and Central Asia*, 2021, p. 37. V. anche: CoE, *Croatia: Racist and hate speech against Serbs, LGBT persons and Roma escalating, says Council of Europe anti-racism Commission*, 15 maggio 2018.
[808] European Commission against Racism and Intollerance, *ECRI Report on Croatia*, 15 maggio 2018, p. 9; OBC Transeuropa, *Croazia: quando l'estremismo di destra crea capri espiatori*, 23 luglio 2020; FRA, *A long way to go for LGBTI equality*, 2020, p. 46.

vulnerabili, inclusi i migranti e le vittime di violenza di genere, sia screditato e percepito come contrario ai valori nazionali, all'interesse dello Stato e alla religione. Ciò risulta accompagnato alla diminuzione dei fondi allocati a tale organo statale.[809]

In base all'ITPA, il fondato timore di subire persecuzioni in ragione del proprio orientamento sessuale e identità di genere costituisce requisito per l'accesso all'asilo o al riconoscimento della protezione sussidiaria.[810] Tuttavia, Zagreb Pride evidenzia l'assenza di dati disponibili circa il numero di persone che hanno ottenuto protezione internazionale sulla base di queste ragioni e l'assenza di informazioni sul modo in cui le specifiche necessità dei richiedenti protezione internazionale LGBTQI+, in particolare relative ai servizi sanitari e alla loro sicurezza generale, vengono assicurate.[811] Nel corso del suo lavoro di assistenza e monitoraggio di quattro casi di richiedenti asilo LGBTQI+, la ONG ha comunque rilevato come gli agenti di polizia incaricati di ricevere la richiesta non possedessero, in generale, conoscenza sufficiente dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere.[812] In proposito, ECRE afferma che le persone LGBTQI+ sono tra i gruppi vulnerabili più raramente identificati come tali nelle procedure di accesso alla protezione internazionale.[813]

Nell'ambito della prassi delle c.d. "riammissioni informali", non risulta sussistere alcun meccanismo di identificazione delle persone LGBTQI+: un migrante iraniano, che aveva lasciato il suo paese perché costretto a nascondere la propria omosessualità, ha raccontato a InfoMigrants di aver tentato senza successo di raggiungere l'UE attraverso la c.d. rotta balcanica, venendo respinto informalmente dalla Croazia e ritrovandosi bloccato da mesi nel campo bosniaco di Bira, dove continua a nascondere il proprio orientamento sessuale.[814] Infine, si registrano episodi di violenze fisiche e verbali a sfondo discriminatorio nei confronti di migranti LGBTQI+ e non. In un articolo del quotidiano The Guardian del 2020, si riporta la testimonianza di un gruppo di migranti provenienti in larga parte dal Bangladesh giunti in Croazia dal confine bosniaco, a cui la polizia croata – in uniforme nera e passamontagna – ha ripetutamente chiesto quanti di loro fossero gay, dopo averli derubati e picchiati e fatti mettere nudi in fila l'uno dietro l'altro. Un poliziotto ha abusato sessualmente di uno di loro con un ramo d'albero, chiedendogli nuovamente se fosse gay.[815]

[809] UNHRC, *Summary of Stakeholders' submissions on Croatia - Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, 28 febbraio 2020, p. 1, par. 3.
[810] ZAKON-HR, *Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti*, 1 gennaio 2018, artt. 6, 22.
[811] Zagreb Pride, *Monitoring Implementation of the Council of Europe Recommendation to the member states on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity CM/Rec(2010)5 – Documentation Report on the Republic of Croatia*, ottobre 2018, pp. 72-73.
[812] Ibid.
[813] ECRE, *Balkan Route Reversed: The Return of Asylum Seekers to Croatia Under the Dublin System*, 15 dicembre 2016, p. 24.
[814] InfoMigrants.net, *Arshid's story: after leaving Iran because he's gay, he discovers intolerance on his way to Europe*, 4 giugno 2020.
[815] The Guardian, *Croatia denies migrant border attacks after new reports of brutal pushbacks*, 23 ottobre 2020.