

IMPRESSUM

Naziv: Alternative migracijskoj detenciji: pregled prakse u EU uz preporuke za razvoj modela u RH

ISBN: 978-953-7729-59-2

Naklada: 100

Autorice: Maddalena Avon, Ana Čuća, Josipa Dika, Lea Horvat, Željka Jurlina, Sara Kekuš, Dijana Kocijan, Petra Šarin, Tea Vidović

Urednica: Tea Vidović

Prevoditeljica: Nikolina Vujnović

Izdavač: Centar za mirovne studije, Zagreb, 2017.godina

Grafičko oblikovanje: Iva Marčetić

Tisak: Kerschoffset



SADRŽAJ

1. Uvod - što je detencija i zašto zagovaramo alternative detenciji? **4**
 - Pravni okvir unutar kojeg detencija postoji u RH **6**
2. Obveza ispitivanja alternativa detenciji: zakonodavstvo Europske unije **10**
 - Administrativni pritvor migranata i tražitelja azila u zakonodavstvu Europske unije: pregled **11**
 - Detencija kao krajnja mjera **11**
 - Migracijska detencija kao administrativna i disciplinska mjera **12**
 - Međunarodna pravna pozadina alternativa detenciji **14**
 - Sloboda kretanja **16**
 - Odgovornost država članica za ispitivanje alternativa detenciji **16**
3. Postojeći modeli alternativa detenciji u EU te kritički osvrt na njih **20**
4. Prijedlog modela alternative detenciji za Hrvatsku **28**
 - Kratki pregled postojećeg sustava RH u postupanju prema strancima koji nemaju važeće dokumente **30**
5. Opće i specifične preporuke za izgradnju sustava alternative detenciji u RH **34**
 - Vrijednosna polazišta **35**
 - Opće preporuke **35**
 - Specifične preporuke/smjernice **36**
 - A. Prva faza – stvaranje modela unutar postojećeg sustava **36**
 - B. Prijelazna faza – unaprjeđenje modela i sustava **37**
 - C. Završna faza – stvaranje/uspostava optimalnog modela **38**
- Bibliografija **40**

1. Uvod –
što je detencija i
zašto zagovaramo
alternativne detenciji?

U svijetu je do kraja 2016. godine bilo 65,6 milijuna prisilno raseljenih osoba od čega 40,3 milijuna interno raseljenih te 22,5 milijuna izbjeglica.¹ To je najveća brojka prisilno raseljenih osoba ikada zabilježena, a posebno je vidljiv porast u odnosu na 2014. godinu, kada je ukupan broj prisilno raseljenih osoba bio 5,8 milijuna osoba². Takav tijek događaja imao je utjecaja i na zemlje u Europi, gdje je vidljivo povećanje broja tražitelja međunarodne zaštite, iako se u Europi nalazi tek 6% raseljenih osoba, u odnosu na, primjerice Tursku (2,5 milijuna izbjeglica), Libanon (1,1 milijun izbjeglica) i Jordan (664 100 izbjeglica), koje prihvataju najveći broj raseljenih osoba u svijetu. U 2016. godini u Europskoj uniji (28)³ bio je zabilježen broj od 1,2 milijuna zahtjeva za međunarodnom zaštitom. Pritom, vidljivo je i povećanje neregularnih migracija, posebno rutama središnjeg i istočnog Sredozemlja, pri čemu je 2014. bila zabilježena brojka od gotovo 225,000 pristiglih migranata.

Ograničavanje slobode pojedinaca ima negativne posljedice na fizičko, emocionalno i mentalno stanje osobe, pri čemu su posebno ugrožene ranjive skupine: djeca, trudne žene, žene koje doje, osobe koje su bile izložene mučenju i traumi, žrtve trgovine ljudima, starije osobe, osobe s invaliditetom te osobe sa fizičkim i mentalnim teškoćama. Drugo, smještavanje u detenciju može dovesti do razdvajanja obitelji, ima negativan utjecaj na lokalnu zajednicu, otežava nevladinom i vladinom sektoru pružanje humane podrške osobama u detenciji te uzrokuje nesrazmjerno visoke troškove. Nadalje, ograničavanje slobode kretanja osobama koje su u migraciji može biti suprotno međunarodnom i nacionalnom zakonodavnom okviru, pri čemu međunarodno pravo zagovara detenciju kao posljednje rješenje koje se treba primijeniti samo ako je nužno, opravdano i proporcionalno. Postavlja se i pitanje nadziranja objekata za detenciju, pri čemu u većini zemalja

1 UNHCR (2017.) godišnji izvještaj Global trends

2 IOM (2015.). Global migration trends Factsheet (Informativni list o globalnim migracijskim trendovima). Berlin: IOM.

3 Europska komisija (2017.), News Release.

ne postoji sustavni i objektivni nadzor, što znači da nije jasno kakvi su standardi zaštite ljudskih prava te kakav je pristup traženju međunarodne zaštite. Na kraju, važno je naglasiti kako ograničavanje slobode kretanja osobama koje nemaju valjane dokumente pri ulasku u zemlju ne smije biti opravdana praksa. Naime, osobe koje nemaju valjane dokumente nerijetko nisu u mogućnosti na regularan način ući u drugu zemlju te im je opcija neregularnog prelaska granica nerijetko jedini način za dobivanje zaštite u drugoj zemlji. Pritom, nužno je istaknuti kako se neregularni migranti ne bi odlučivali na takav način putovanja, koji je opasniji, skuplji te fizički i psihički teži, kada bi imali opciju prelaska granice uz valjane dokumente.

Pravni okvir unutar kojeg detencija postoji u RH

U Republici Hrvatskoj, Zakon o strancima⁴ navodi da je stranac osoba koja nije hrvatski državljanin, a pritom ima državljanstvo druge zemlje ili ga uopće nema te se uz to razlikuju stranci sa reguliranim boravkom (osobe koje nemaju državljanstvo zemlje u kojoj se nalaze, ali imaju dozvolu za boravak ili rad u toj zemlji) i oni s nereguliranim boravkom (koji nisu državljanini zemlje u kojoj se nalaze te nemaju dozvolu za boravak ili rad u toj zemlji). Članak 131. istoga Zakona navodi kako se u svrhu ograničenja slobode kretanja radi osiguranja prisilnog udaljenja i povratka, državljanina treće zemlje može smjestiti u detencijski centar za strance⁵, ako se ista svrha ne može postići blažim mjerama (polog putnih isprava, putnih dokumenata i putnih karata, polog određenih financijskih sredstava, zabrana napuštanja određene adrese smještaja, javljanje u policijsku postaju u određeno vrijeme). Tu je vidljivo da se sama mogućnost detencije otvara tek nakon primjene navedenih blažih mjera. Detencija se definira kao oduzimanje slobode

4 NN Zakon o strancima, 130/11, 74/13, 69/17, čl. 2

5 Republika Hrvatska ima jedan detencijski centar za strance (službenog naziva Prihvatni centar za strance) koji se nalazi nedaleko od Zagreba, u mjestu Ježevo. Osim toga, otvorena su dva tranzitna centara u pograničnim dijelovima: na granici s Republikom Srbijom – u Tovarniku, te na granici s Bosnom i Hercegovinom – u Trilju.

u postupcima koji su vezani uz migracije te se razlikuje od pritvaranja zbog kaznenih ili prekršajnih djela⁶, pri čemu se navodi da podjednako uključuje zatvore, kampove, detencijske centre, zračne luke i druga mjesta na kojima se pojedincu ograničava sloboda kretanja.⁷

Što se tiče međunarodnog pravnog okvira, temeljni dokument za zaštitu ljudskih prava i sloboda na europskoj razini je Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koja kroz sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava postavlja standarde za zaštitu stranaca. Tako, iako države samostalno odlučuju o pitanjima ulaska, boravka i protjerivanja stranaca, kod primjene mjera kojima se ograničava sloboda kretanja stranaca moraju se poštivati odredbe Konvencije, s posebnim naglaskom na pravo na slobodu i sigurnost osoba.

Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine s pripadajućim Protokolom⁸ navodi da će svaka država ugovornica izbjeglicama koje se zakonito nalaze na njezinu teritoriju dati pravo biranja mjesta boravka i slobodu kretanja unutar svojega teritorija, osim u slučajevima ograničavanja slobode kretanja. Takvo ograničavanje slobode kretanja mora biti utemeljeno na zakonu, nužno i nediskriminatorno te vremenski primjenjivo samo dok se status osobe ne uredi. Isto tako, Opća deklaracija o ljudskim pravima nalaže da, prilikom primjene mjere ograničavanja slobode kretanja, država mora dokazati postojanje pravnog temelja te opravdanost, proporcionalnost i nužnost. Važna je i Direktiva o prihvatu Vijeća Europe koja navodi da sloboda kretanja tražitelja međunarodne zaštite i izbjeglica može biti ograničena samo kada je to neophodno na temelju okolnosti pojedinog slučaja te u skladu sa nacionalnim za-

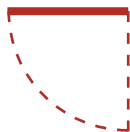
6 International Detention Coalition (2016.). What is immigration detention? And other frequently asked questions. (Što je imigracijska detencija? I ostala česta pitanja.)

7 UNHCR (1999.) UNHCR's Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers (Revidirane smjernice UNHCR-a o primjenjivim kriterijima i standardima koji se odnose na pritvaranje tražitelja azila).

8 Protokol o statusu izbjeglica iz 1967.

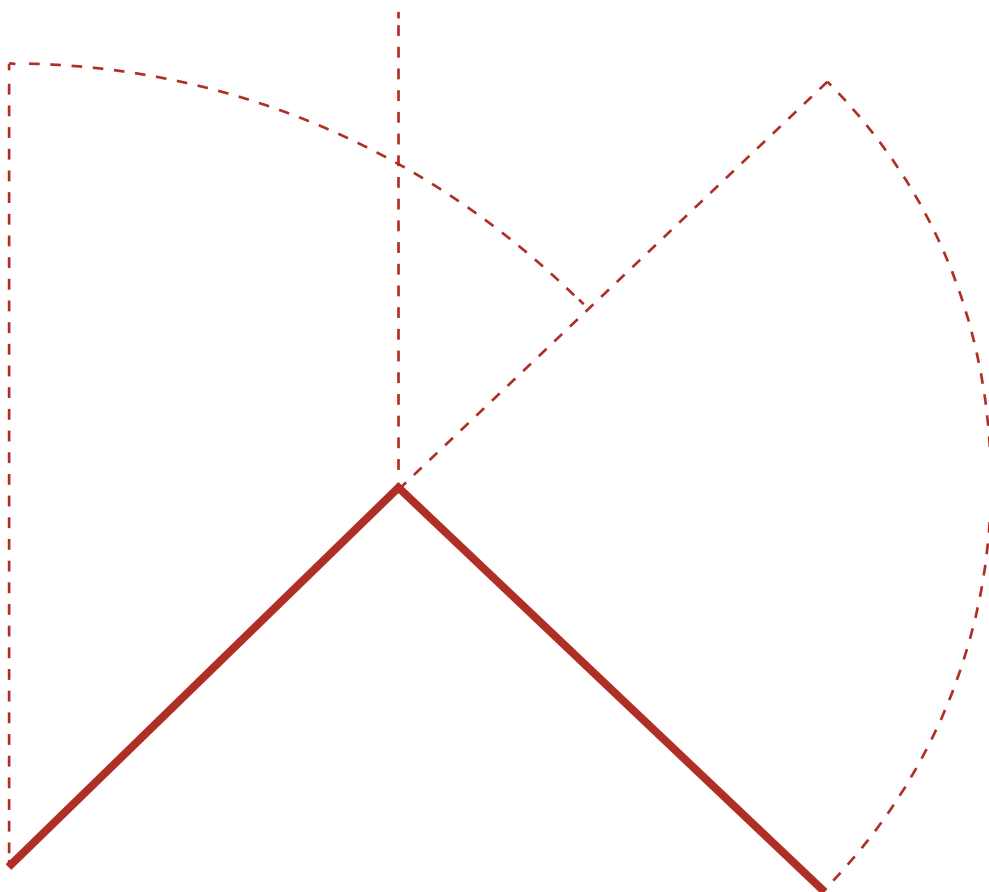
konodavstvom države koja provodi mjeru, pri čemu trajanje detencije mora biti što je kraće moguće. Nadalje, Europska direktiva o povratku ističe kako bi zemlje članice Europske unije trebale posegnuti za detencijom jedino ako ne postoje nikakve druge dostatne, ali manje restriktivne mjere, a određuje i najdulje moguće trajanje detencije u postupku povratka na 6 mjeseci, uz mogućnost produljenja za još 12 mjeseci.

Ovaj tekst nudi pregled niza alternativa detenciji čija je mogućnost primjene moguća u Republici Hrvatskoj, pri čemu alternativu detenciji definiramo kao bilo kakvo zakonsko rješenje, praksu ili politiku koja migrantima, tražiteljima azila i izbjeglicama omogućuje slobodno kretanje u periodu kada čekaju na rješenje svog statusa ili deportaciju, odnosno napuštanje zemlje u kojoj su zatečeni u neregularnom boravku.⁹



⁹ International Detention Coalition (2011.), *Legal Framework and Standards Relating to the Detention of Refugees, Asylum- Seekers and Migrants* (Pravni okvir i standardi koji se odnose na pritvaranje izbjeglica, tražitelja azila i migranata). Melbourne.

NAZIV DOKUMENTA	PRAVNI DOSEZI
Zakon o strancima	Definira status stranca Definira situacije u kojima se strancu ograničava sloboda kretanja
Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda	Definira standarde za zaštitu stranaca
Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951.	Definira kako ograničavanje slobode kretanja mora biti utemeljeno na zakonu, nužno i nediskriminatorno te vremenski primjenjivo samo dok se status osobe ne uredi
Opća deklaracija o ljudskim pravima	Definira kako prilikom primjene mjere ograničavanja slobode kretanja, država mora dokazati postojanje pravnog temelja te opravdanost, proporcionalnost i nužnost istoga
Direktiva o prihvatu Vijeća Europe	Definira kako sloboda kretanja tražitelja međunarodne zaštite i izbjeglica može biti ograničena samo kada je to neophodno, na temelju okolnosti pojedinog slučaja te u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom države koja provodi mjeru, pri čemu trajanje detencije mora biti što je kraće moguće
Europska direktiva o povratku	Definira kako bi zemlje članice Europske unije trebale posegnuti za detencijom jedino ako ne postoje nikakve druge dostatne, ali manje restriktivne mjere. Određuje najdulje moguće trajanje detencije u postupku povratka na šest mjeseci, uz mogućnost produljenja za još 12 mjeseci.



2. Obveza ispitivanja alternativa detenciji: zakonodavstvo Europske unije

Administrativni pritvor migranata i tražitelja azila u zakonodavstvu Europske unije: pregled

Europska unija ima zakonske ovlasti u pitanjima oko migracije i azila od sklapanja Ugovora iz Amsterdama (1999) koje su dodatno ojačane Ugovorom iz Nice (2003) i Lisabonskim ugovorom (2009). Što se tiče azila, cilj je bio stvoriti Zajednički europski sustav azila koji bi omogućio jedan postupak dodjele azila i jedinstveni status zaštite u cijeloj Europskoj uniji. U tu je svrhu Europska unija uložila napor u usklađivanje zakonodavstva (uredbama i direktivama), u praktičnu suradnju (stvaranjem Europskog ureda za azil - EASO) i u financijsku solidarnost (npr. putem Fonda za azil, migraciju i integraciju – AMIF). Detencija se regulira nizom direktiva koje se odnose ili na tražitelje azila ili na neregularne migrante koje se definira kao dvije zasebne skupine.

Takozvana Direktiva o prihvatu (RCD) regulira detenciju tražitelja azila putem iscrpnog popisa temelja za detenciju, jamstava za tražitelje azila u detenciji i pravila o uvjetima detencije. Konkretnije, utvrđuje izričitu obvezu ispitivanja postojanja manje prisilnih mjera prije pribjegavanja detenciji i nužnost propisivanja pravila koje se odnose na alternative detenciji u nacionalnim zakonima.

Detencija kao krajnja mjera

Prema međunarodnim zakonima i standardima koji se odnose na ljudska prava, detencija migranata trebala bi se upotrebljavati isključivo kao krajnja mjera, u iznimnim slučajevima, nakon što su se sve ostale mogućnosti pokazale nedostatnima u pojedinom slučaju. Nadalje, pritvaranje ljudi u upravnom postupku izrazito je kontroverzno zbog negativnog utjecaja na zdravlje, dobrobit i ljudska prava. Detenciju bi trebalo izbjegavati u slučaju ranjivih pojedinaca, pri čemu se podrazumijeva kako je većina pojedinaca podvrgnuta migracijskoj detenciji po definiciji ranjiva.

Kako bi se detencija primjenjivala u skladu s međunarodnim pravom, potrebno je ispuniti nekoliko preduvjeta. Detencija mora biti:

- zakonita,
- nužna i razumna s obzirom na okolnosti,
- korištena u legitimne svrhe,
- proporcionalna postizanju te legitimne svrhe,
- primijenjena bez diskriminacije,
- krajnja mjera temeljena na dokazima da ne postoje alternative kojima se može postići ta legitimna svrha.

Vlasti stoga moraju biti u mogućnosti dokazati da su razlozi za detenciju ispitani u preciznom i iscrpnom postupku procjene pojedinca bez diskriminacije te dokazati kako su ispitane i sve ostale mogućnosti. U takvim se slučajevima detencija u odgovarajućim uvjetima, ograničenog trajanja te s redovitim pravosudnim i drugim nezavisnim nadzorom u skladu s međunarodnim standardima može smatrati krajnjom mjerom.¹

Migracijska detencija kao administrativna i disciplinska mjera

Nažalost, migracijska je detencija u širokoj upotrebi u svim državama članicama Europske unije kao disciplinska mjera. Najupečatljiviji primjer jest široko tumačenje članka 5. stavka 1. točke (f) Europske konvencije o ljudskim pravima (dalje u tekstu: EKLJP) od strane samog Europskog suda za ljudska prava (dalje u tekstu: ESLJP). Konkretno, konvencija navodi da nitko neće biti lišen slobode osim u slučaju pritvaranja osobe „protiv koje se poduzimaju radnje u svrhu deportacije ili izručenja”². Na temelju toga, nekoliko je pravnih komentatora zaključilo da upotreba migracijske detencije mora biti ograničena na svoju „administrativnu funkciju”³. Godine 1996., međutim, u slučaju *Chahal protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ESLJP odlučuje da „ova odredba [članak 5. stavak 1. točka (f)] ne zahtijeva da

1 International Detention Coalition (2015.), *There are Alternatives: revised edition* (Alternative postoje: revidirano izdanje).

2 Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, članak 5. stavak 1. točka (f).

3 Noll, G. 'Rejected Asylum Seekers: The Problems of Return' (Odbijeni tražitelji azila: problem povratka), *International Migration*, 37(1): 281. 1999. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2435.00073/pdf>

se lišenje slobode osobe protiv koje je ta radnja preduzeta, u toku postupka za deportaciju, razumno smatra neophodnim, na primjer radi sprečavanja izvršenja kaznenog djela ili bijega...". Sud je uveo mogućnost upotrebe detencije kao disciplinske mjere kad je izričito naveo da migracijska detencija ne mora biti ograničena na sprječavanje bijega pojedinaca i kad nije ograničio na koje se druge načine smije upotrebljavati.

Druga eksplicitna potvrda upotrebe migracijske detencije kao disciplinske mjere nalazi se u takozvanoj Direktivi o povratku. U članku 15. stavku 1. točki (b) u kombinaciji s člankom 15. stavkom 5. navodi se da se pritvor može odrediti u slučaju kada osoba u pitanju ometa postupak njihova udaljavanja, i to na ograničeno razdoblje koje ne smije trajati dulje od šest mjeseci. Nadalje, u članku 15. stavku 6. točki (a) navodi se kako se pritvor može produžiti za dodatnih 12 mjeseci u slučaju izostanka suradnje od strane osobe u pitanju. Drugim riječima, i temelj za detenciju i maksimalno razdoblje detencije propisano u Direktivi o povratku potvrđuju upotrebu detencije u disciplinske svrhe. U tom pogledu, može se reći da je ograničenje razdoblja detencije na maksimalno 18 mjeseci ključno pravilo utvrđeno u Direktivi o povratku. Ipak, učinak toga razlikovao se od države do države, kao što je vidljivo u Procjeni Europske komisije o prenošenju Direktive o povratku u nacionalna zakonodavstva u kojoj se navodi da je 12 država smanjilo razdoblja detencije dok ih je osam povećalo⁴. Slično tome, nekoliko država članica, poput Litve i Mađarske, uvele su nove osnove za detenciju tražitelja azila u očekivanju prenošenja nove Direktive o prihvatu u nacionalna zakonodavstva (koju su države članice trebale prenijeti u nacionalno zakonodavstvo do srpnja 2015.) bez da su istovremeno usvojile i popratne zaštitne mjere.

Ako pogledamo upotrebu migracijske detencije kao disciplinskog alata, možemo lako objasniti manjak interesa i volje vlada za primjenu alternativa detenciji. Kako je

4 Komisija, „Komunikacija Komisije Vijeću i Europskom parlamentu o politici vraćanja EU-a” COM/2014/0199 final.

istaknuo Clement de Senarclens, sve alternative detenciji prije udaljavanja iz države nastoje samo različitim sredstvima osigurati prisutnost osobe u pitanju u trenutku provedbe odluke udaljenja iz države. Te mjere sežu od puštanja na slobodu uz jamčevinu do upotrebe elektroničkih narukvica, kućnog pritvora ili obveze javljanja tijelima vlasti u redovitim terminima. Te su mjere manje restriktivne i jeftiniji način jamčenja prisutnosti pojedinca u trenutku njihova udaljenja iz države. No zagovornici disciplinskog pristupa vjeruju da je disciplinska priroda detencije najznačajnija u ostvarivanju uspješnog udaljenja iz države. Mišljenja su da su manje restriktivne i liberalnije mjere manje učinkovite u ostvarivanju željenog konačnog rezultata. Prevalencija disciplinskog pristupa pri upotrebi detencije stoga pomaže objasniti nesklonost država da primijene alternative detenciji. U četvrtom poglavlju istražiti ćemo više elemenata alternativa detenciji⁵ i procjene tih alternativa.

Može se reći i da se detencija upotrebljava u svrhu kontrole migracija pri čemu države upotrebljavaju širok spektar argumenata kako bi opravdale njenu upotrebu:

- praktična razmatranja, npr. kako bi migrant bio na raspolaganju vlastima u svrhu provjere identiteta ili pregleda zdravstvenog stanja pri dolasku,
- razlozi vezani uz provedbu zakona, poput osiguranja javnog reda ili prisilnog povratka nezakonitih migranata,
- politički argumenti, npr. kako bi se odvratili daljnji dolasci ili zaštitila društva domaćini.

Međunarodna pravna pozadina alternativa detenciji

U ovom se odjeljku ispituju međunarodni i europski pravni temelji na osnovu kojih se primjenjuju detencija i alternative detenciji, a zatim se analiziraju implikacije prava na slobodu i sigurnost te načelo slobode kretanja u zakonodavstvu

⁵ Clement de Senarclens, State reluctance to use alternatives to detention (Nesklonost država primjeni alternativa detenciji), Forced Migration Review, 2013.

Europske unije. Primarni pravni temelji koji se upotrebljavaju:

- Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951.
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (MPGPP)
- prethodno spomenuta konvencija EKLJP i pravo Europske unije.

Prije svega, bitno je razlikovati lišavanje slobode i ograničenje slobode kretanja. Neke alternative detenciji, pa u nekim slučajevima čak i otvoreni centri za prihvat, mogu uključivati ograničavanje slobode kretanja tražitelja azila i migranata. RCD razmatra neka ograničenja koja mogu biti dopuštena sve dok su u skladu s međunarodnim i europskim zakonima o ljudskim pravima. Međutim, lišavanje slobode i ograničenje slobode kretanja razlikuju se u stupnju ili intenzitetu i ne predstavljaju u potpunosti odvojene koncepte. Stoga ono što se nacionalnim vlastima može činiti kao skup dopuštenih ograničenja može zapravo dovesti do režima koji tražitelje azila ili migrante lišava slobode. Stoga je potrebno analizirati zakonske okvire i načela slobode kretanja i prava na slobodu i sigurnost.

Europska politika azila uvijek mora poštivati Konvenciju o statusu izbjeglica iz 1951., u skladu s ugovorima Europske unije i Poveljom Europske unije o temeljnim pravima. To potvrđuje Direktiva Vijeća 2004/83/EZ, takozvana Direktiva o kvalifikaciji, kao i Sud Europske unije (CJEU). Sve države članice Europske unije također su potpisnice konvencije EKLJP. Nadalje, države članice moraju poštivati i ljudska prava na temelju obveza iz međunarodnog prava. To znači da u slučajevima u kojima međunarodno pravo propisuje višu razinu zaštite, ni obveze koje proizlaze iz Povelje ni one koje proizlaze iz konvencije EKLJP ne mogu nadjačati obvezu iz međunarodnog prava.

Sloboda kretanja

I MPGPP⁶ i EKLP⁷ propisuju opće načelo slobode kretanja unutar države. Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. sadrži specifičnu zaštitu tog prava za izbjeglice⁸. Pravo Europske unije propisuje posebna pravila glede podnositelja zahtjeva za azil⁹ i pojedinaca koji podliježu postupku povratka¹⁰. Sve ove norme određuju opseg zakonskih obveza država članica u pogledu detencije i alternativa detenciji. U tom pogledu možemo detaljnije razmotriti članak 12. MPGPP-a koji osigurava pravo na slobodu kretanja i slobodu odabira vlastitog prebivališta „svima koji su zakonito unutar teritorija države”, pravo koje se stoga jednako primjenjuje i na državljane i na strance. Odbor za ljudska prava istaknuo je kako se „pitanje nalazi li se stranac ‘zakonito’ na teritoriju države uređuje nacionalnim zakonom koji može primijeniti ograničenja na ulazak stranca na teritorij države pod uvjetom da su ta ograničenja u skladu s međunarodnim obvezama države”.

Odgovornost država članica za ispitivanje alternativa detenciji

Nakon osnovnog uvoda u slobodu kretanja ključno je usredotočiti se na obvezu država članica da ispituju alternative detenciji. Članak 15. Direktive o povratku koja je već spomenuta i analizirana, omogućuje detenciju samo ako se „u pojedinom slučaju ne mogu učinkovito primijeniti druge dostatne, ali manje prisilne mjere”. Države članice stoga moraju ispitati alternativne mjere prije pribjegavanja pritvaranju osoba za povrat. Ipak, za razliku od Direktive o prihvatu, Direktiva o povratku ne traži izrijekom od država članica donošenje nacionalnih zakona o alternativnim programima, ali navodi primjere alternativa detenciji.

6 Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, članak 12

7 Europska konvencija o ljudskim pravima, članak 2., Protokol br. 4.

8 Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951., članci 26. i 31.

9 Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvatanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, članak 7.

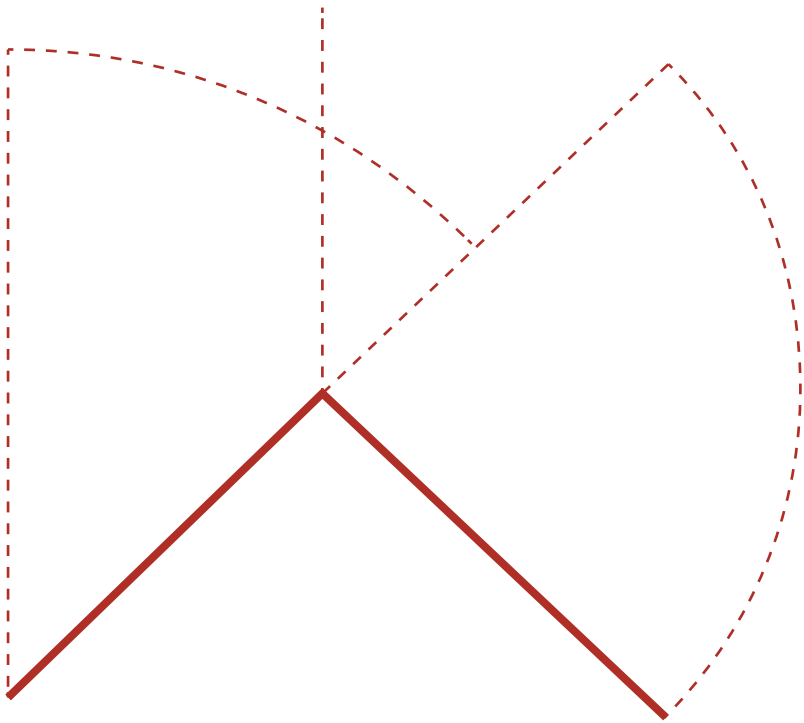
10 Pogledajte Direktivu o povratku

Međutim, članak 7. (koji se odnosi na dobrovoljni odlazak) navodi tri mjere koje se mogu primijeniti na državljanina treće zemlje koji se izjasnio za dobrovoljan odlazak kako bi se spriječila opasnost od bijega. Ta odredba naglašava da se „određene obveze čiji je cilj sprečavanje opasnosti od bijega, kao što je redovno javljanje tijelima, polog odgovarajućeg novčanog jamstva, dostava dokumenata ili obveza boravka u određenom mjestu, mogu odrediti tijekom vremena za dobrovoljni odlazak”. Međutim, iako države članice mogu primijeniti ove mjere kako bi se spriječila opasnost od bijega, one ne predstavljaju alternativu detenciji jer, u tom trenutku, osobe u pitanju ne ispunjavaju uvjete za detenciju.

Ako pogledamo revidiranu Direktivu o prihvatu, vidimo kako članak 8. zahtijeva od država članica razmatranje alternativa detenciji prije podvrgavanja tražitelja azila detenciji. Stavak 2. navodi kako „kada se pokaže potrebnim, i na temelju pojedinačne ocjene svakog slučaja, države članice mogu zadržati podnositelja zahtjeva, ako se ne mogu primijeniti druge manje prisilne mjere”. Prije toga uvodna izjava 15. ističe kako se „podnositelje zahtjeva smije zadržati samo u vrlo jasno definiranim iznimnim okolnostima koje su utvrđene u ovoj Direktivi te u skladu s načelima nužnosti i razmjernosti u odnosu na način i svrhu takvog zadržavanja”. Čak i bez razmatranja ove eksplicitne obveze, međunarodno pravo i Povelja Europske unije o temeljnim pravima i dalje propisuju državama članicama istraživanje alternativa kako bi se izbjeglo arbitrarno lišavanje slobode¹¹. Na temelju Direktive o prihvatu države članice moraju, ne samo primijeniti alternative pristupe u praksi, već ih moraju i primijeniti u praksi putem svojih nacionalnih zakona kojima se Direktiva prenosi u nacionalno zakonodavstvo. U Direktivi se predlažu neke od tih alternativa u popisu, a države članice mogu razmotriti dodatne programe. Na kraju, uvodna izjava 20. izrazito je važna jer navodi pravne smjernice o tumačenju alternative

¹¹ Povelja Europske unije o temeljnim pravima, čl. 6., čl. 52., čl. 53.

detenciji prema pravu Europske unije: „Kako bi se bolje osigurala tjelesna i psihološka nepovredivost podnositelja zahtjeva, zadržavanje bi trebalo biti krajnje rješenje te se smije primijeniti tek nakon što se pažljivo razmotre sve druge mjere koje nisu mjere oduzimanja slobode odnosno zadržavanje. Sve druge mjere koje nisu zadržavanje moraju biti u skladu s temeljnim ljudskim pravima podnositelja zahtjeva.” Važan dodatni element ove uvodne izjave leži u činjenici da bi alternativne mjere trebale biti mjere koje „nisu mjere oduzimanja slobode”. To znači da se bilo koji program u sklopu čije se primjene podnositelju zahtjeva oduzima sloboda ne može smatrati alternativom detenciji. Alternative detenciji ne bi samo trebale biti mjere koje nisu mjere oduzimanja slobode već bi trebale i poštivati temeljna prava tražitelja azila kako su utvrđena u međunarodnim pravnim tekstovima. Slijedom toga, provedba takvih programa ne bi smjela kršiti konkretno zabranu mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja, pravo na ljudsko dostojanstvo, pravo na privatnost i obiteljski život i pravo na djelotvoran pravni lijek.



3. Postojeći modeli alternativa detenciji u EU te kritički osvrt na njih

Uvidom u praksu primjene mjera detencije i mjera alternativna detenciji u zemljama članicama EU, izdvojile smo nekoliko modela koji se podudaraju u pojedinim zemljama članicama, kao i njihove prednosti i nedostatke s ciljem konkretnijeg razumijevanja i dubljeg promišljanja o uspostavi prikladnog modela alternative u Republici Hrvatskoj.

Model 1: Oduzimanje dokumenata i javljanje policiji

Opis modela: Propisano je javljanje nadležnoj policijskoj postaji u zadanim vremenskim intervalima (npr. jednom u tjedan dana). U takvom slučaju stranac je obično dužan samostalno osigurati smještaj ili mu/joj je smještaj osiguran od strane skrbnika koji jamči za njega. Zemlje koje ga koriste: Grčka, Bugarska, Litva, Latvija, Mađarska, Češka, Malta

PREDNOSTI	NEDOSTACI
<p>stranac ima pravo na slobodu kretanja u zemlji u kojoj se nalazi, uz obavezu povremenog javljanja nadležnima</p> <p>strancu su dostupne organizacije civilnog društva kojima se može obratiti za podršku (što je u zatvorenim objektima otežano)</p>	<p>stranac se mora samostalno pobrinuti za smještaj ili pronaći osobu koja će za njega garantirati, što u situaciji financijske i socijalne oskudice nije moguće</p>

Model 2: Kućni pritvor

Opis modela: Sastoji se od ograničavanja aktivnosti pojedinca. Ograničenje prostora primjenjuje se na različite načine ovisno o različitim zemljama. U Luksemburgu, primjerice, ministar može donijeti odluku smjestiti osobu u kućni pritvor na maksimalno šest mjeseci ako je izvršenje obveze napuštanja teritorija odgođeno iz tehničkih razloga i ako osoba može predložiti potrebna jamstva za sprečavanje opasnosti od bijega. Navedena je osoba obvezna ostati kod kuće tijekom određenih sati kada se može provesti kontrola. U Njemačkoj ta obveza ima dimenziju „obveze boravka na određenoj adresi” koja se može razdijeliti na četiri „razine prostora”: ograničeno na federalnu državu, ograničeno na okrug, obveza boravka na određenoj adresi koju su odabrale vlasti ili boravak u „objektu za povrat”.

Zemlje koje ga koriste: Grčka, Luksemburg, Francuska, Njemačka

PREDNOSTI

Što se tiče Luksemburga, kućni pritvor koji je zamišljen kao obveza boravka kod kuće u određenim satima može biti prihvatljiv, no kućni pritvor koji je zamišljen kao boravak kod kuće 24/7 nedvosmisleno predstavlja lišavanje slobode; međutim, u toj situaciji postoji nejasno uvjetovanje i diskrecijsko pravo osobe koja procjenjuje slučaj da odluči „može li osoba predložiti potrebna jamstva kako bi se spriječila opasnost od lišavanja slobode”

NEDOSTACI

kućni se pritvor može razdijeliti na različite načine s vremenskim i prostornim ograničenjima
neodređenost nacionalnog zakona često je alat koji se upotrebljava kako bi se zaobišla ta ograničenja

Model 3: Smještaj u objekte otvorenog tipa gdje borave i tražitelji međunarodne zaštite

Opis modela: Stranca se smještava u iste objekte kao i tražitelje međunarodne zaštite, što znači da su u objektima otvorenog tipa, no imaju obavezu javiti se nadležnima u slučaju izlaska. Boravkom u ovim tipovima objekata dolazi do izjednačavanja prava tražitelja međunarodne zaštite i neregularnih migranata, te otvaranja veće dostupnosti podrške za neregularne migrante (poput one dostupne tražiteljima međunarodne zaštite).

Zemlje koje ga koriste: Grčka, Nizozemska

PREDNOSTI

boravak u otvorenim objektima čime je zajamčena sloboda kretanja u pojedinoj zemlji
humaniji pristup te veća razina podrške koja je u ovim tipovima objekata dostupna (pravni, zdravstveni, savjetodavni, psihosocijalni aspekti)
veća razina prava pojedinaca u neregularnom statusu
smanjenje broja osoba koje borave u neregularnom statusu zbog pojačane podrške u reguliranju slučaja

NEDOSTACI

Model 4: “Kuće za povrat” uz individualno upravljanje slučajem

Opis modela: Objekti otvorenog tipa u koje se smještaju obitelji s maloljetnom djecom koje nemaju dozvolu za boravak u zemlji i obitelji koje su podnijele zahtjev za azil. Konkretno u Belgiji, “kuće za povrat” su pojedinačne kuće ili stanovi u kojima svaka obitelj dobiva podršku voditelja/voditeljice slučaja čija je primarna uloga osnažiti obitelj za dobrovoljni povratak u zemlju podrijetla. Njihova uloga, ovisno o slučajevima, može biti i istraživanje mogućnosti za legalan ostanak obitelji u zemlji. Osim navedenog, voditelji pružaju obitelji pravnu pomoć, brinu se oko njihovih osnovnih životnih potreba te razvijaju s njima odnos povjerenja i osobne podrške. Članovi obitelji mogu se slobodno kretati unutar područja u kojemu su smješteni s tim da, ukoliko se radi o obitelji s oba roditelja, jedan roditelj uvijek mora ostati u kući, a tijekom noći svi članovi moraju biti prisutni u njoj.

Zemlja koja ga koristi: Belgija

PREDNOSTI

sloboda kretanja i mogućnost integracije
individualan pristup svakoj obitelji
razvijanje odnosa povjerenja između voditelja/voditeljice slučaja i obitelji
cjelovita podrška (informiranje i savjetodavna pravna pomoć, pomoć oko potrepština, davanje bonova za hranu, razgovori...)
objektivno informiranje o slučaju
zadovoljavajući životni uvjeti

NEDOSTACI

prostor u kojemu borave nema dovoljno sadržaja koji bi mogli utjecati na osjećaj o protoku vremena koje obitelji provode čekajući
neke obitelji imale su vrlo negativna iskustva s odvjetnicima zaposlenim od strane države, a koji često nisu specijalizirani za imigracijsko i izbjegličko pravo te često nemaju dovoljno odvjetničkog iskustva

Model 5: Elektroničke narukvice

Opis modela: Model se često opisuje kao „elektroničko praćenje boravka” što ne podrazumijeva isključivo upotrebu elektroničkih narukvica, već i obvezu nazivanja vlasti i upotrebu sustava za prepoznavanje glasa. Elektroničke narukvice upotrebljavaju se samo „u dogovoru s migrantom”.

Zemlja koja ga koristi: UK, Njemačka

PREDNOSTI	NEDOSTACI
<p>Ne vidimo prednosti ovoga modela.</p>	<p>iaako se može raditi o mjeri gdje se osobi ne oduzima sloboda, koja stoga omogućuje boravak izvan detencije, ona i dalje doprinosi negativnoj percepciji migranata u društvu stigmatizacijski učinak i socijalna isključenost i više su nego očekivani mjera je nedvojbeno nadahnutu kriminalnim kontekstom i izrazito ograničavajuća elektroničke narukvice smatraju se najkorektivnijom mjerom koja je sklonija kršenju ljudskih prava te doprinosi visokom psihološkom stresu</p>

Model 6: Polaganje financijske garancije

Opis modela: Model funkcionira na način da državljanin treće zemlje mora uplatiti financijsku garanciju za svoj ostanak u državi u iznosu koji je predviđen za državljane trećih zemalja. Ta se garancija uplaćuje na račun policije i uz nju je stranac dužan redovito prijavljivati svoju lokaciju policijskim dužnosnicima. Ova garancija može biti uplaćena i od strane obitelji/prijatelja stranca. Policijski dužnosnici dužni su vratiti financijsku garanciju u slučaju povrede dogovora ili dobrovoljnog povratka u zemlju podrijetla.

Zemlja koja ga koristi: Slovačka, Poljska, Nizozemska, Češka, Malta, Mađarska



PREDNOSTI

Ne vidimo prednosti ovoga modela.

NEDOSTACI

potrebna financijska pozadina je gotovo pa neispunjiva (Za primjer možemo uzeti podatak kako je minimalni dohodak u Slovačkoj u 2015. godini iznosio 198€, pa se shodno tome postavlja pitanje kako bi državljani neke treće zemlje, koji nema pravo raditi niti na bilo koji način uprihoditi novac, mogao imati 56€ dnevno? Ili pak možemo usporediti obvezu odraslog migranta da posjeduje 1680€ za period od trideset dana, iz čega proizlazi kako je iznos financijske garancije skoro deset puta veći od minimalnog dohotka prosječnog državljanina Slovačke.)

ovaj model ovisi isključivo o financijskoj poziciji pojedinca (iznos varira od 500 do 5000€), što ga čini dostupnim imućnijim osobama, a nedostupnim onima lošijeg socijalnog statusa te je kao takav diskriminatoran na socijalnoj osnovi i vrlo ograničene primjene u praksi



4. Prijedlog modela alternativne detenciji za Hrvatsku

Pregled stanja po pitanju detencije migranata koji je prikazan u ovom tekstu dao je naslutiti položaj osoba koje se u stranim zemljama nalaze bez ispravnih i odgovarajućih dokumenata. Kao što je ranije navedeno, takve pojedince zakoni mnogih zemalja članica Europske unije nazivaju "ilegalnima, nezakonitima, nedokumentiranima". No suprotno takvoj kvalifikaciji ljudskih bića, postoje i argumenti koji ih izazivaju pitanjima poput: "Ako je nečije djelo nezakonito ili ilegalno, znači li to da je osoba koja ga čini jednako tako nezakonita?". Mnoge aktivističke i lobističke grupe, poput No Border Network, No One is Illegal mreže u različitim zemljama diljem svijeta (npr. No One is Illegal UK), MigrEurop, International Detention Coalition, zagovaraju ukidanje praksi koje ljudska bića nazivaju ilegalnima/nezakonitima te propitivanje politika pojedinih zemalja koje pojedince stavljaju u nepovoljne i nehumane položaje jer ne posjeduju važeće i odgovarajuće/propisane dokumente (stavljajući posebni naglasak na ranjive skupine poput djece i starijih osoba, ali i izbjeglica koje često nemaju dokumente).

Republika Hrvatska zasad nema razvijen model alternative detenciji, iako se njegove mogućnosti spominju u zakonodavnom okviru kroz članak 132. Zakona o strancima¹ kao mjere blaže od smještaja u Detencijskom centru: polog putnih isprava, putnih dokumenata i putnih karata; polog određenih financijskih sredstava; zabrana napuštanja određene adrese smještaja te javljanje u policijsku postaju u određeno vrijeme. Pojedine organizacije civilnog društva posjećuju detencijski centar za strance te prate praksu detencije migranata, no u izvještajima² koje pišu nije spomenuto saznanje o primjerni prakse blažih mjera koje Zakon uvodi izmjenama u 2017.godini.

Upravo zbog tih preduvjeta koje nalažu zakon i praksa, iznosimo nekoliko prijedloga za hrvatski model alternative

1 NN Zakon o strancima, 130/11, 74/13, 69/17, čl. 132.

2 CMS (2017.) Izvještaj o detenciji i pritvaranju stranaca u Republici Hrvatskoj: svrha i uvjeti detencije stranaca tijekom 2016. godine u Prihvatnom centru za strance, Zagreb

detenciji. Mišljenja smo da bi se on trebao razvijati u nekoliko faza:

- A stvaranje modela unutar postojećeg sustava,
- B unapređenje modela i sustava,
- C kreiranje optimalnog modela.

Istraživački tim koji je izradio ovu analizu sastoji se od politologinja, sociologinja, socijalnih pedagoginja i socijalnih radnica koje su iz ugla vlastitih disciplina pristupile osmišljavanju modela, uzimajući u obzir zaštitu ljudskih prava (kao primat) te očuvanje ljudskog dostojanstva (kao temeljnu vrijednost EU).

Kratki pregled postojećeg sustava RH u postupanju prema strancima koji nemaju važeće dokumente

Zakon o strancima regulira uvjete ulaska, kretanja, boravka i rada državljana trećih zemalja i državljana država članica Europskog gospodarskog prostora i članova njihovih obitelji³. Većina relevantnih odredbi prenesena je iz Direktive 2008/115/EZ (Direktiva o povratku), ali neke od njih predviđaju nepovoljnije uvjete za strance od onih iz Direktive. Primjerice - produljenje detencije za još 12 mjeseci ako⁴:

- a) je stranac odbio dati osobne ili druge podatke i dokumente koji su potrebni za prisilno udaljenje ili je dao lažne podatke,
- b) je stranac na drugi način sprječavao ili odugovlačio prisilno udaljenje,
- c) se opravdano očekuje dostava putnih i drugih dokumenata potrebnih za prisilno udaljenje koji su zatraženi od nadležnih tijela druge države.

Direktiva o povratku omogućuje produljenje samo kada je vjerojatno da će usprkos svim opravdanim naporima akcija udaljavanja trajati dulje zbog:

- a) nedostatka suradnje konkretnog državljanina treće zemlje;

³ NN Zakon o strancima, 130/11, 74/13, 69/17, čl. 1.

⁴ NN Zakon o strancima 130/11, 74/13, 69/17 čl. 134

b) kašnjenja u dobivanju potrebne dokumentacije iz trećih zemalja.

Nacionalno zakonodavstvo omogućuje detenciju stranca za kojeg postoji ozbiljna sumnja da se ne radi o maloljetnom strancu. Nije prihvatljiva primjena tako restriktivne mjere samo na temelju standarda ozbiljne sumnje da se ne radi o maloljetniku te nije jasno što taj standard znači u praksi te kako se provjerava⁵.

Zakon o strancima ne definira neregularne migrante, ali definira nezakonit ulazak u Republiku Hrvatsku. Nezakonitim ulaskom u Republiku Hrvatsku smatraju se sljedeće radnje državljanina treće zemlje:

1. prelazak državne granice izvan mjesta ili vremena određenog za prelazak državne granice,
2. izbjegavanje granične kontrole,
3. ulazak prije isteka zabrane ulaska i boravka u Republici Hrvatskoj odnosno u EPG-u,
4. ulazak na temelju tuđe ili krivotvorene putne ili druge isprave koja služi za prelazak državne granice, odnosno vize ili odobrenja boravka.⁶

Za ograničenje slobode kretanja osobe (izbjeglica, tražitelja međunarodne zaštite i drugih stranaca) u Hrvatskoj se koristi mehanizam administrativne detencije. O administrativnoj detenciji odlučuje Ministarstvo unutarnjih poslova, u skladu sa zakonima koji obuhvaćaju migraciju i međunarodnu zaštitu. Prema hrvatskom zakonodavstvu, sloboda kretanja strancu se ograničava „radi osiguranja njegove nazočnosti u postupku donošenja rješenja o protjerivanju, ako stranac predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost ili je osuđen zbog kaznenog djela koje se progodi po službenoj dužnosti“⁷. U Hrvatskoj za tu svrhu služi Prihvatni centar za strance Ježevo, a detencija iz navedenih razloga ne smije trajati duže od tri mjeseca. Kada prisilno

5 Centar za mirovne studije (2016), Svrha i uvjeti detencije u Hrvatskoj, str.10

6 NN Zakon o strancima 130/11, 74/13, 69/17, čl. 39.

7 NN Zakon o strancima 130/11, 74/13, 69/17, čl. 130, čl. 115.

udaljenje nije moguće, stranac može biti zadržan u detenciji šest mjeseci. Iznimno, detencija se može produžiti za još 12 mjeseci (ukupno 18 mjeseci detencije).⁸

Tražitelju međunarodne zaštite sloboda kretanja također se može ograničiti u slučaju kada se na temelju svih činjenica i okolnosti konkretnog slučaja to procijeni potrebnim radi:

1. utvrđivanja činjenica i okolnosti na kojima temelji zahtjev za međunarodnu zaštitu, a koje se ne mogu utvrditi bez ograničenja kretanja, osobito ako se ocijeni da postoji rizik od bijega,
2. utvrđivanja i provjere identiteta ili državljanstva,
3. zaštite nacionalne sigurnosti ili javnog poretka Republike Hrvatske,
4. sprečavanja zloupotrebe postupka ako se na temelju objektivnih kriterija, koji uključuju i mogućnost pristupa postupku odobrenja međunarodne zaštite, osnovano sumnja da je namjera izražena tijekom postupka prisilnog udaljenja radi onemogućavanja daljnjeg postupanja.⁹

Unutar detencijskog centra za strance postoje dva objekta:

- a) stariji je predviđen za smještaj odraslih,
- b) dok je noviji predviđen za smještaj djece bez pratnje, a u praksi služi i za smještaj žena te obitelji s djecom.

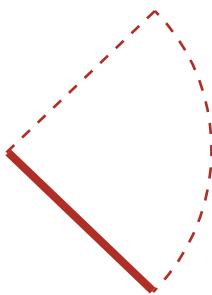
Osobe u detenciji imaju ograničenu slobodu kretanja, spavaju u grupnim prostorijama, imaju pristup zajedničkim prostorijama te se moraju pridržavati Pravila boravka u Prihvatnom centru za strance kojima su obuhvaćeni svi segmenti boravka u detencijskom centru. To obuhvaća i ograničeno vrijeme za boravak na svježem zraku (svega nekoliko sati dnevno) te vrlo ograničenu komunikaciju s

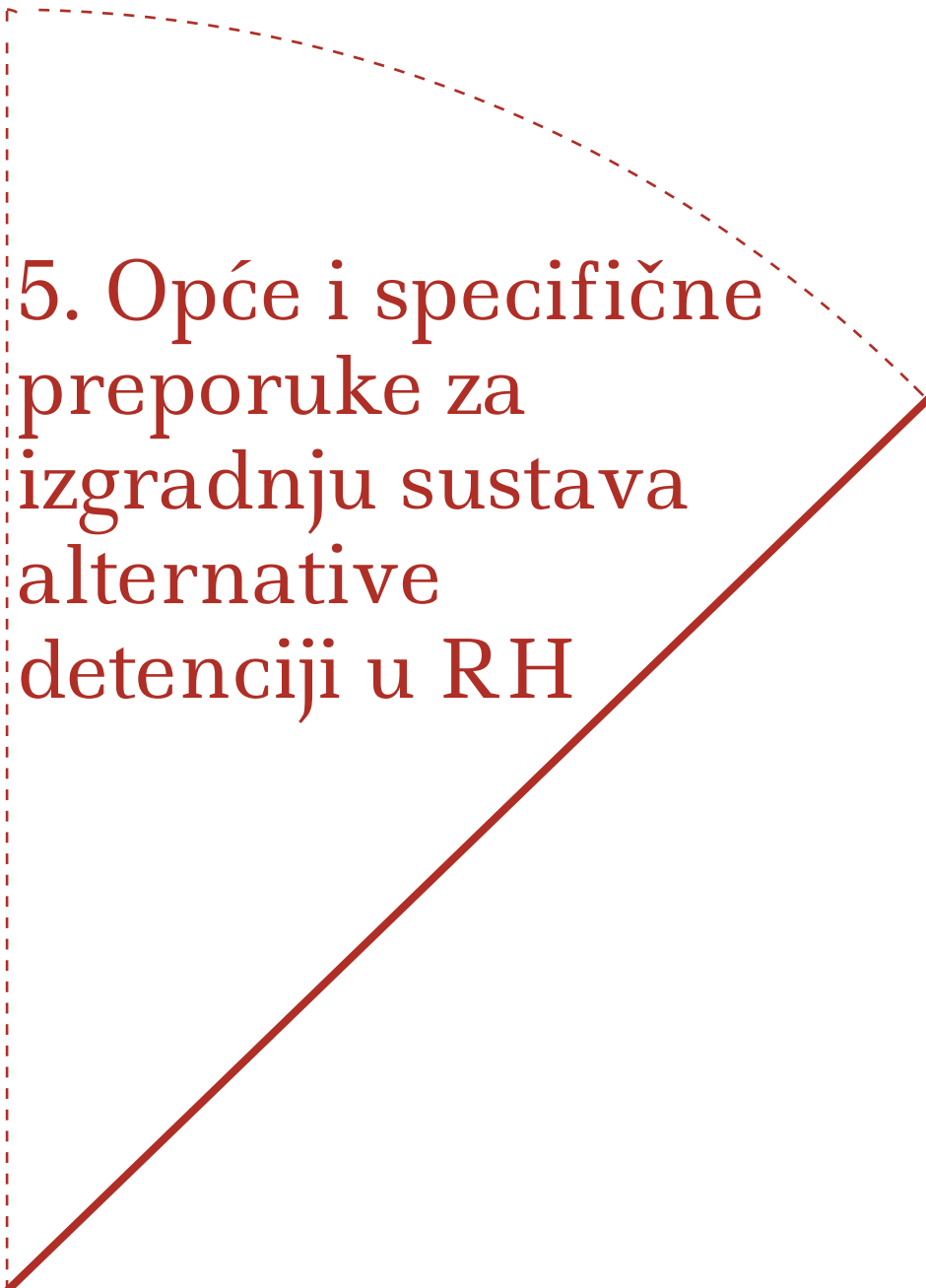
⁸ Ako je stranac odbio dati osobne ili druge podatke i dokumente koji su potrebni za prisilno udaljenje ili je dao lažne podatke, ako je na drugi način sprječavao ili odugovlačio prisilno udaljenje, ako se opravdano očekuje dostava putnih i drugih dokumenata potrebnih za prisilno udaljenje koji su zatraženi od nadležnih tijela druge države (NN Zakon o strancima 130/11, 74/13, 69/17, čl. 134.)

⁹ NN Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti 70/15, čl. 54.

vanjskim svijetom (bez mobitela i interneta, putem telefonske govornice i uz vrlo ograničene posjete).

Europska direktiva o povratku, u članku 15. stavku 1., također ističe kako bi zemlje članice EU trebale posegnuti za detencijom jedino ako ne postoje nikakve druge dostatne, ali manje restriktivne mjere. Europska je komisija na sastanku o Direktivi o povratku održanom 26. studenog 2010. istaknula kako zemlje članice trebaju sagledavati alternativne detenciji kao „win-win scenarij“ za zemlje članice i za migrante. Alternativa detenciji u svrhu povratka utemeljena je u europskom zakonodavstvu te bi kao takva trebala biti primijenjena i u Hrvatskoj.





5. Opće i specifične
preporuke za
izgradnju sustava
alternativne
detenciji u RH

Vrijednosna polazišta

- Detencija niti jednog ljudskog bića nije prihvatljiva.
- Nitko ne zaslužuje biti u detenciji zbog neposjedovanja identifikacijskih dokumenata. Neposjedovanje dokumenata nije zločin. Nijedna osoba nije ilegalna, iako njezini postupci mogu biti ilegalni – a postupke često propisuju zakoni s kojima se nužno ne moramo složiti i koji nisu nužno pravedni.
- Osobe zatvorene u detencijskim centrima često nisu upoznate i ne razumiju razloge zatvaranja u detencijske objekte. Takva praksa provodi se u zatvorskom okruženju i izaziva osjećaj „služenja kazne“ za kriminalno djelovanje. Osim toga, djelatnici detencijskih objekata ne znaju zašto su ljudi ondje zatvoreni te često tijekom monitoringa (iskustvo organizacija iz drugih zemalja EU) ističu kako bi radije radili u zatvoru jer bi tada znali zašto se ljudi tamo nalaze.
- Praksa detencije stranaca odraz je kriminalizacije i dehumanizacije određenih društvenih skupina te odraz moći političkih institucija koje održavaju sistem društvene nejednakosti i represije.
- Detencija je neprihvatljiva kao oblik kažnjavanja koji, ne samo da ograničava slobodu kretanja, nego i direktno i neosporno ukazuje na kontinuiranu političku nevoljkost i nekompetenciju RH i ostalih država članica Europske unije u upravljanju društvima različitosti i jednakosti.

Opće preporuke

- Alternative detenciji uvijek treba analizirati i razmatrati unutar konkretnog društveno-političkog konteksta, odnosno nacionalnih zakonodavnih okvira i praksi konkretnih država.
- Prije uspostave alternativa detenciji, važno je utvrditi svrhu, načine i upotrebu detencije te oblikovati konkretne korake za uspostavu alternativa detenciji.
- Alternative detenciji moraju poštivati temeljna ljudska prava.
- Potrebno je upoznati se s postojećim financijskim okvirima, kao i ljudskim kapacitetima (institucije, civilno društvo,

lokalne zajednice) pojedine države unutar koje je poželjno uspostaviti svojevrsan model alternative detenciji.

- Nacionalne vlasti trebale bi dogovoriti zajedničko tumačenje alternative detenciji na temelju prava EU-a i spriječiti uspostavljanje alternativnih oblika detencije kao alternativa detenciji.

- Bilo bi važno centralizirati podatke na nacionalnoj i europskoj razini u pogledu:

- 1) broja ljudi u detenciji i temelja za odluke o detenciji,
- 2) prosječnog vremena koje pojedinci provedu u detenciji i alternativama detenciji,
- 3) broja pojedinaca podložnih alternativama i vrsta programa,
- 4) troška detencije i alternativa detenciji po pojedincu,
- 5) stope bijega

Specifične preporuke/smjernice

A. Prva faza – stvaranje modela unutar postojećeg sustava

- Nadležna institucija za uspostavu i provedbu alternative detenciji treba biti Ministarstvo unutarnjih poslova zbog obveze koju ima u reguliranju i provjeri statusa stranaca, no sama provedba nužno se odvija u suradnji s drugim ministarstvima, ovisno o sektoru.

- Ministarstvo za upravljanje državnom imovinom treba odrediti objekte u državnom vlasništvu koje je moguće koristiti kao stambene jedinice namijenjene alternativni te otvorenom tipu smještaja.

- Spominjane objekte nužno je obnoviti u formi stambenih životnih zajednica, a nikako u skladu sa zatvorskim sustavom.

- Ministarstvo zdravstva treba biti uključeno u proces od samog početka, radi pružanja zdravstvene zaštite strancima te na taj način i za lokalnu zajednicu u kojoj su stranci smješteni.

- Ministarstvo unutarnjih poslova tijekom procesa uspostave centara otvorenog tipa surađuje s predstavnicima lokalnih zajednica, organizacijama civilnog društva te zainteresiranim građanima – kako bi se javnost informirala o strancima te se stvorili/uspоставili prostori za svojevrsni oblik integracije.

- Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku treba biti zaduženo za pružanje usluga iz područja socijalne skrbi strancima, a posebice specifičnim ranjivim skupinama poput obitelji i maloljetnih stranaca.

- Osigurati kontinuiranu stručnu edukaciju, te direktno financiranje iz proračuna i fondova EU.

B. Prijelazna faza –
unaprjeđenje modela i sustava

- Potrebno je osigurati sredstva iz državnog proračuna te fondova Europske unije za obnovu državnih objekata koji bi se mogli koristiti u svrhu alternative detenciji. To bi omogućilo obnovu napuštene državne imovine, otvorilo radna mjesta za stanovnike lokalnih zajednica u kojima bi se takvi objekti otvarali te osiguralo dostojanstven smještaj i brigu za strance koji se nalaze u neregularnom statusu.

- Ministarstvo znanosti i obrazovanja trebalo bi se uključiti u drugoj fazi te osigurati obrazovne programe za strance koji se nalaze u centrima otvorenog tipa, a posebice kada je riječ o djeci te osobama koje zbog specifičnih okolnosti borave u zemlji dulje vrijeme (kako ne bi gubili vrijeme za stjecanje obrazovanja).

- Stranci u neregularnom statusu s vremenom bi stekli prava te pripadajuće obveze kakve imaju i osobe u statusu tražitelja međunarodne zaštite.

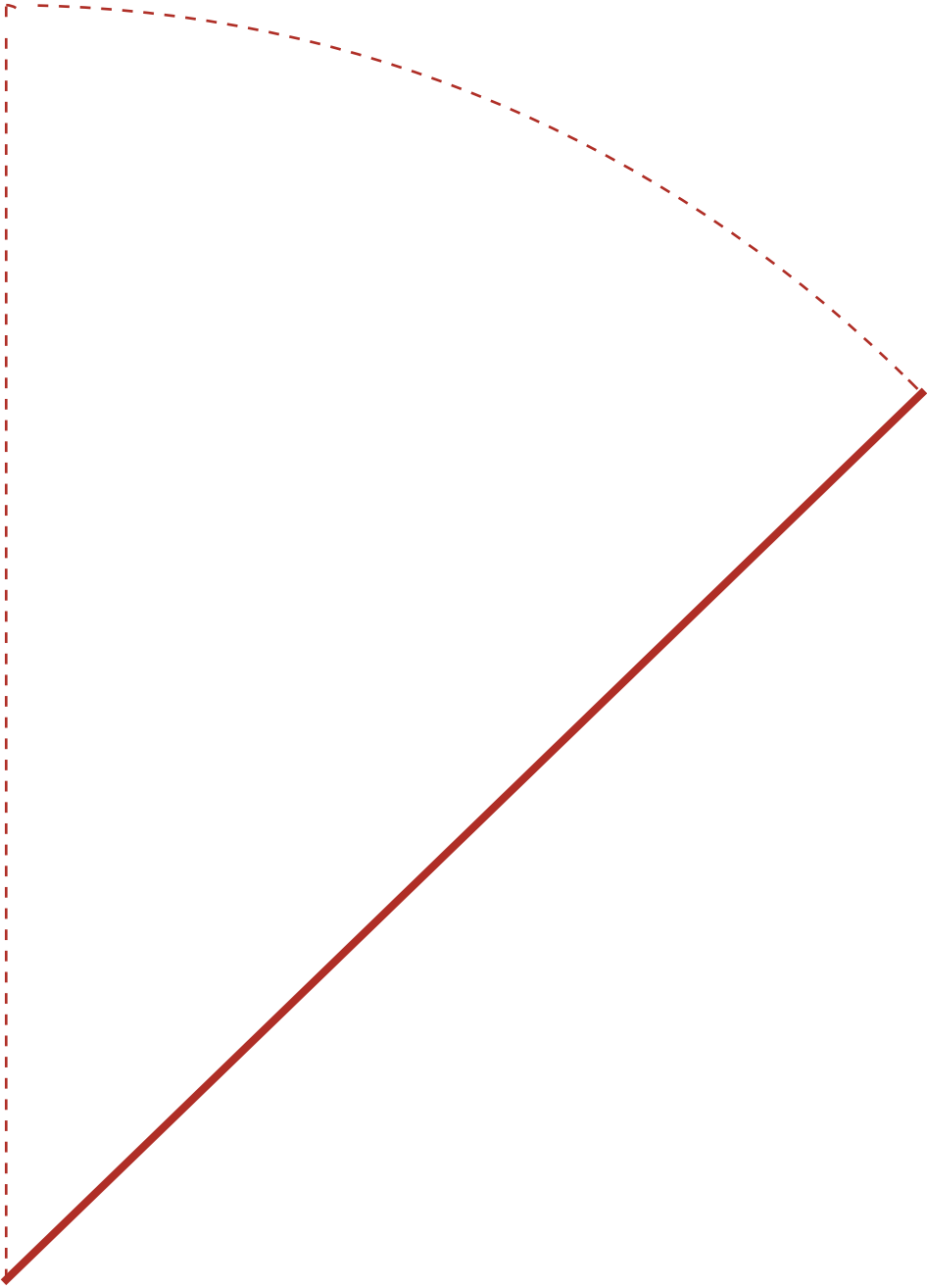
- Potrebno je osnažiti kapaciteta Centara za socijalnu skrb, kroz proširenje postojećeg Sektora za politike, osobe s invaliditetom i odrasle osobe (unutar Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku), odnosno odvajanjem postojeće Službe za stare i nemoćne osobe, osobe s problemima ovisnosti i azilante u dvije službe:

- a. Služba za stare i nemoćne osobe,
- b. Služba za tražitelje međunarodne zaštite, osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita i strance u neregularnom statusu.¹

C. Završna faza – stvaranje/uspostava optimalnog modela

- Detencijski centar za strance Ježevo, u završnoj fazi, postaje objekt namijenjen pojedincima koji predstavljaju prijatnu ljudskoj sigurnosti te za osobe koje krše alternativu detenciji.
- Stvoren je niz centara otvorenog tipa u kojima borave stranci te uz pomoć stručnog osoblja nastoje regulirati svoj boravak ili povratak.
- U centrima zajedno s predstavnicima institucija djeluju i organizacije civilnog društva te volonteri.
- U upravljanje centrom je uključeno više aktera koji su specijalizirani za pojedina područja
- U konačnici nadležnost za centar od Ministarstva unutarnjih poslova preuzima sustav socijalne skrbi.

¹ Ova smjernica usmjerena je na trenutno postojeću strukturu unutar nadležnog ministarstva, te ukoliko u budućnosti dođe do promjene strukture – smatramo važnim da se područje alternative detenciji stavi pod nadležnost sektora/odjela u postojećem sustavu koji će brinuti o modelima i praksi.



Bibliografija

1. Collier, P. (2013). Exodus: How Migration is Changing Our World (Egzodus: kako migracije mijenjaju naš svijet). Oxford: Oxford University Press.
2. International Detention Coalition, 2011. Legal Framework and Standards Relating to the Detention of Refugees, Asylum- Seekers and Migrants (Pravni okvir i standardi koji se odnose na pritvaranje izbjeglica, tražitelja azila i migranata). Melbourne: 2011.
3. NN Zakon o strancima 130/11, 74/13, 69/17.
4. International Detention Coalition (2016). What is immigration detention? And other frequently asked questions. (Što je imigracijska detencija? I ostala česta pitanja.)
5. UNHCR (1999) UNHCR's Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers (Revidirane smjernice UNHCR-a o primjenjivim kriterijima i standardima koji se odnose na pritvaranje tražitelja azila). Protokol o statusu izbjeglica iz 1967.
6. NN Opća deklaracija o ljudskim pravima, 12/2009.
7. Direktiva Vijeća 2003/9/EZ od 27. siječnja 2003. o uvođenju minimalnih standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za azil.
8. Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom
9. Europska susovačka služba za izbjeglice (2012.), From Deprivation to Liberty (Od deprivacije do slobode), https://jrseurope.org/assets/Sections/Downloads/JRS%20EUR%20ATD%20report_FINAL_13Dec2011.pdf (13. 11. 2017.).
10. End Immigration detention of child (Kraj imigracijskoj detenciji djece). (7.8.2017.), „Belgium to Re-Introduce Child Detention: How You Can Help” („Belgija planira ponovno uvesti detenciju djece: kako možete pomoći”,

<https://endchilddetention.org/es/belgium-to-re-introduce-child-detention-how-you-can-help/> (13.11.2017.).

11. Vluchtelingenwerk Vlaanderen (Flamanska inicijativa za izbjeglice) (2016.). „Country Report: Belgium” (Izvješće za državu: Belgija), Asylum Information Database (Baza podataka o azilu), file:///C:/Users/Korisnik/Downloads/aida_be_2016update.pdf (13.11.2017.).

12. Global detention project, <https://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/belgium> (13.11.2017.).

13. Global detention project, https://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/netherlands#_ftn5 (13.11.2017.).

14. Daily Mail (17. 5. 2016.), „PICTURED: For asylum seekers, Dutch prisons feel like home” (SLIKA: nizozemski su zatvori dom za tražitelje azila), <http://www.dailymail.co.uk/wires/ap/article-3594618/PICTURED-For-asylum-seekers-Dutch-prisons-feel-like-home.html> (13.11.2017.).

15. Amnesty International, „Netherlands 2016/2017” (Nizozemska 2016./2017.), <https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/netherlands/report-netherlands/> (13.11.2017.).

16. Liesbeth Schockaert (2013), „Alternatives to detention: open family units in Belgium” (Alternative detenciji: otvorene obiteljske jedinice u Belgiji), Forced Migration Review, <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/detention/schockaert.pdf> (13.11.2017.).

17. Asylum Information Database (Baza podataka o azilu), „Alternative to detention – Netherlands” (Alternative detenciji – Nizozemska), <http://www.asylumineurope.org/reports/country/netherlands/detention-asylum-seekers/legal-framework-detention/alternatives> (13.11.2017.).

18. International Detention Coalition, „Alternatives to Detention in the Netherlands” (Alternative detenciji u

- Nizozemskoj), <https://idcoalition.org/alternatives-to-detention-in-the-netherlands/> (13. 11. 2017.).
19. Globaldetentionproject.org (2011) „Bulgaria Immigration Detention” (Imigracijska detencija u Bugarskoj), <https://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/bulgaria#gdp-detention-facts-figures> (13.11.2017.)
20. Asylumineurope.org (2017) „Bulgaria – Country Report” (Bugarska – izvješće za državu), <http://www.asylumineurope.org/reports/country/bulgaria> (13.11.2017.)
21. Detainedinbg.com (2016.) „Migrant Detention in Bulgaria: Numbers and Graphs” (Detencija migranata u Bugarskoj: brojke i grafički prikazi), <http://detainedinbg.com/blog/2016/06/22/migrant-detention-in-bulgaria-numbers-and-graphs/> (13.11.2017.)
22. Globaldetentionproject.org(2016) „Lithuania Immigration Detention” (Imigracijska detencija u Litvi), <https://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/lithuania> (13.11.2017.)
23. Emn.lv (2016.) „Policy report on migration and asylum situation in Latvia. Reference year 2015” (Policijsko izvješće o migraciji i azilu u Latviji. Referentna godina 2015.),http://www.emn.lv/wp-content/uploads/APR_2015_LATVIA_part_2_EN.pdf (13.11.2017.)
24. Emn.lv (2014.) „The use of detention and alternatives to detention in Lithuania” (Primjena detencije i alternativa detenciji u Litvi), https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn_detention_and_alternatives_to_detention_2013_en.pdf (13.11.2017.)
25. Globaldetentionproject.org (2017) „Latvia Immigration Detention” (Imigracijska detencija u Latviji), <https://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/latvia> (13.11.2017.)
26. Global Detention Project, Germany Immigration Detention (Imigracijska detencija u Njemačkoj), posjećeno

u srpnju 2017., <https://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/germany>

27. Njemačka nacionalna kontaktna točka, "The use of detention and alternatives to detention in Germany" (Primjena detencije i alternativa detenciji u Njemačkoj), 2014. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/11a-germany_detention_study_september2014_en.pdf

28. Forced Migration Review, "Detention, alternatives to detention, and deportation" (Detencija, alternative detenciji i deportacija), 2013. <http://www.fmreview.org/detention.html>

29. EU Law Analysis, "Immigration detention in Europe: What are the facts? A new European Migration Network Study" (Imigracijska detencija u Europi: koje su činjenice? Nova studija europske migracijske mreže), 2014. <http://eulawanalysis.blogspot.hr/2014/12/immigration-detention-in-europe-what.html>

30. European Migration Network, "The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies" (Primjena detencije i alternativa detenciji u kontekstu imigracijskih politika), Synthesis Report, 2014.

31. Open Migration, Administrative detention of migrants in Europe and the danger of a double standard in the protection of personal liberties (Administrativna detencija migranata u Europi i opasnost od dvostrukih standarda u zaštiti osobnih sloboda), 2016. <http://openmigration.org/en/analyses/administrative-detention-of-migrants-in-europe-and-the-danger-of-a-double-standard-in-the-protection-of-personal-liberties/>

32. Vijeće za ljudska prava, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants (Izvešće posebnog izvjestitelja o ljudskim pravima migranata), François Crépeau, 2012. <http://www.osservatoriomigranti.org/assets/files/DET-NORM-INT/SRHRM%20-%20Report%202012.pdf>

33. Riferimenti Normativi della Camera, Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri di accoglienza, nei centri di accoglienza per richiedenti asilo e nei centri di identificazione ed espulsione, 2016 http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/69/audiz2/audizione/2016/01/20/indice_stenografico.0037.html
34. Welcome to Europe, Italy Overview (Pregled za Italiju), 2017. <http://w2eu.info/italy.en/articles/italy-overview.en.html>
35. Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, ASGI, Alternative alla Detenzione, posjećeno u srpnju 2017., <http://www.asgi.it/?s=alternativa+alla+detenzione&submit=Cerca>
36. Internazionale, Luigi Manconi, "Il carcere va abolito", 2015 <https://www.internazionale.it/opinione/luigi-manconi/2015/03/17/carcere-abolizione>
37. Associazione Diritti e Frontiere, ADIF, "Nuovi hotspot in Sicilia e non solo", 2017, <http://www.a-dif.org/2017/03/18/nuovi-hotspot-in-sicilia-e-non-solo-aumenta-la-confusione-fra-accoglienza-e-detenzione-dalle-relocation-fallita-alle-procedure-di-respingimento/>
38. Standard Operating Procedures for Italian Hotspots (Standardni operativni postupci za talijanske žarišne točke (hotspots)), <http://statewatch.org/news/2016/may/it-hotspots-standard-operating-procedures-it.pdf>
39. ID Coalition, "There are Alternatives" (Alternative postoje), revised edition, <http://idcoalition.org/publication/view/there-are-alternatives-revised-edition/>
40. UNHCR, Site Profiles, Greece (Profili lokacija u Grčkoj), 2017. http://www.unhcr.gr/sites/Jan2017/Site_Profiles_January_2017_v5.pdf
41. Global Detention Project, Greece Immigration Detention (Imigracijska detencija u Grčkoj), posjećeno u srpnju 2017. <https://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/greece#gdp-detention-policy>

42. Global Detention Project, "Immigration Detention in Greece" (Imigracijska detencija u Grčkoj), 2014., <http://www.refworld.org/pdfid/545891a14.pdf>
43. Carolyn Mills et.al., "The Use of Detention for Asylum Seekers and Migrants in Europe and Greece" (Primjena detencije za tražitelje azila i migrante u Europi i Grčkoj), Policy Paper, <https://static1.squarespace.com/static/570fbe0e40261d7afd59e81d/t/5899f966b8a79b6ede225d14/1486485865037/Detention+Policies+in+Europe+FINAL.pdf>
44. AIDA, "Greece: asylum reform in the wake of the EU-Turkey deal (Grčka: reforma sustava azila u svjetlu sporazuma između EU-a i Turske), 2016., 2017. <http://www.asylumineurope.org/news/04-04-2016/greece-asylum-reform-wake-eu-turkey-deal>
45. CNN, Turkey, EU reach deal on plan for handling refugees (Turska i EU sklopile sporazum o planu za izbjeglice), 2016., <http://www.cnn.com/2016/03/18/europe/eu-turkey-refugees/>
46. Parlamentarna skupština, Rezolucija Vijeća Europe 1707 o alternativama pritvaranju <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17813&lang=en> <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/05/continuum>
47. Human Rights Watch, "Greece: Asylum Seekers Locked Up" (Grčka: pritvoreni tražitelji azila), 2016. <https://www.hrw.org/news/2016/04/14/greece-asylum-seekers-locked>
48. AIDA, Greece Detention Condition (Uvjeti detencije u Grčkoj), posjećeno u srpnju 2017. <http://www.asylumineurope.org/reports/country/greece/detention-asylum-seekers/detention-conditions/place-detention>
49. Liječnici bez granica, "The 'invisible suffering' of migrants detained in Greece" ("Nevidljiva patnja" migranta u detenciji u Grčkoj), 2014. <http://www.doctorswith->

outborders.org/news-stories/special-report/invisible-suffering-migrants-detained-greece

50. AITIMA, Monitoring Immigration Detention, project (projekt Nadzor nad imigracijskom detencijom), 2015. – 2016. <http://www.aitima.gr/index.php/en/projects/187-monitoring-immigration-detention>

51. AITIMA, "Forgotten" (Zaboravljeni), posjećeno u srpnju 2017., <http://www.aitima.gr/images/pdf/forgotten.pdf>

52. UNHCR Annual Global Trends Report, 2017, <http://www.unhcr.org/globaltrends2016/>

53. European Commission, News Release (2017), <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7921609/3-16032017-BP-EN.pdf/e5fa98bb-5d9d-4297-9168-d07c67d1c9e1>

POPIS AKRONIMA

RC	Direktiva o povratku
RCD	Direktiva o prihvatu
EKLJP	Europska konvencija o ljudskim pravima
ESLJP	Europski sud za ljudska prava
MPGPP	Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima
CJEU	Sud Europske unije

