

Dr. sc. Goranka Lalić Novak, docentica  
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu  
Marija Gojević-Zrnić, studentica IV. godine  
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu  
Gligor Radečić, student V. godine  
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

## **ALTERNATIVE OGRANIČAVANJU SLOBODE KRETANJA TRAŽITELJA AZILA U REPUBLICI HRVATSKOJ – ANALIZA STANJA, KOMPARATIVNI PREGLED I PREPORUKE *DE LEGE FERENDA***

*UDK: 342.7 (497.5) 341*

*Pregledni znanstveni rad*

*Primljeno: 10. 10. 2013.*

Kao rezultat političkih i ekonomskih promjena u svijetu te uključivanja u Europskoj uniji, Hrvatska bilježi pojačani priljev tražitelja azila i neregularnih migranata. Mnoge države sve češće, pa tako i Hrvatska, koriste ograničavanje slobode kretanja tražitelja azila i neregularnih migranata kao sredstvo nadzora i odvratanja. Radi se o mjeri kojom se mogu ograničiti temeljna ljudska prava i slobode. Međunarodni standardi, prvenstveno Smjernice UNHCR-a, stoga upućuju na primjenu blažih mjera od ograničenja slobode kretanja.

Članak daje pregled blažih mjera u međunarodnom, europskom i nacionalnom zakonodavstvu, uz pregled njihova odnosa prema samoj mjeri ograničavanja slobode kretanja. U obzir su uzeti relevantni međunarodni akti, akti Vijeća Europe, praksa Europskoga suda za ljudska prava i pravno neobvezujući međunarodni standardi. Provedena je komparativna analiza četiriju tranzitnih zemalja vanjske granice EU kako bi se pronašli adekvatni prijedlozi za uvođenje i razvoj blažih mjera u Hrvatskoj. U hrvatskom zakonodavstvu analizirane su postojeće zakonodavne odredbe te njihova praktična primjena. Dani su prijedlozi za izmjene Zakona o azilu po pitanju blažih mjera, njihov prijedlog, opis i postupovna jamstva te za primjenu u praksi.

Analiza u radu provedena je pravnodogmatskom metodom istraživanja i tumačenja pravnih akata i drugih pravnih izvora.

**Ključne riječi:** *sloboda kretanja, azil, tražitelj azila, blaže mjere*

### **1. UVOD**

Posljednjih nekoliko godina dolazi do porasta broja tražitelja azila u Hrvatskoj.<sup>1</sup> Porast je posljedica pristupanja Hrvatske Europskoj uniji (dalje: EU), recentnih zbivanja na području sjeverne Afrike i Bliskog istoka, ali i strože granične kontrole od strane država članica na vanjskoj granici EU zbog čega dolazi do ponovnog

---

<sup>1</sup> Prema podacima UNHCR-a u razdoblju od 2010. – 2012., ukupno je 2.291 osoba zatražila azil u RH (2010. – 290, 2011. – 807, 2012. – 1.194). V. <http://unhcr.hr/statistika>, pristupljeno 26. 8. 2013.

jačanja tzv. balkanske rute neregularnih migracija.<sup>2</sup> Iako su migracije preko hrvatskog teritorija još uvijek primarno tranzitnog karaktera, moguće je očekivati da će se ulaskom Hrvatske u punopravno članstvo EU izmijeniti migracijska konfiguracija regije, a RH iz tranzitne postati zemlja destinacija za sve veći broj neregularnih migranata i tražitelja azila (dalje: TA).<sup>3</sup>

Osobe koje zatraže azil u načelu trebaju imati pravo na slobodu kretanja te su, pod određenim pretpostavkama, zaštićene od kažnjavanja zbog nezakonitog ulaska ili boravka na teritoriju zemlje traženja azila. Kako je ograničavanje slobode kretanja<sup>4</sup> TA globalno sve učestalija i raširenija pojava, unatoč suprotnim intencijama međunarodnih i nevladinih institucija, moguće je pretpostaviti da će povećanjem broja TA u Hrvatskoj porasti i stopa ograničenja njihove slobode kretanja. Budući da se Hrvatska pristupanjem međunarodnim i regionalnim dokumentima obvezala poštovati međunarodne i europske standarde ograničavanja slobode kretanja, potrebni su dodatni naponi kako bi se poštovale preuzete obveze. To uključuje i obvezu određivanja ograničenja slobode kretanja kao posljednje mjere, odnosno određivanje blažih mjera kad god je to moguće.

U skladu s navedenom konceptualizacijom praktičnog problema, svrha ovog rada jest sistematizirati međunarodne i europske standarde u pogledu blažih mjera od ograničavanja slobode kretanja TA te analizirati komparativna iskustva odabranih zemalja, a kako bi se predložile promjene hrvatskoga zakonodavstva i prakse. Analiza u radu izvedena je pravnodogmatskom metodom istraživanja i tumačenja pravnih akata i drugih izvora prava, točnije međunarodnih ugovora, europskih i nacionalnih akata.

Rad se sastoji od pet dijelova. Nakon uvodnoga, slijedi pregled međunarodnih i regionalnih pravnih izvora i standarda u pogledu blažih mjera od ograničavanja slobode kretanja. U četvrtom dijelu daje se komparativan pregled uporabe blažih mjera u europskim državama odabranima na temelju njihove sličnosti s RH, prvenstveno u pogledu geografskog položaja i broja TA (odabrane zemlje su Slovenija, Mađarska, Slovačka i Bugarska). Peti dio obrađuje hrvatski zakonodavni okvir i primjenu mjera ograničavanja slobode kretanja i blažih mjera u praksi. U zaključnom dijelu daju se prijedlozi *de lege ferenda*.

---

<sup>2</sup> Balkanska ruta uključuje tranzit neregularnih migranata u pravcu EU s ulaskom na grčko-turskoj granici preko Makedonije i Srbije u Hrvatsku, Mađarsku i Sloveniju.

Prema podacima Europske agencije za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama, u usporedbi sa 2011., u 2012. najveći porast neregularnih migracija u okviru tzv. balkanske rute zabilježen je na hrvatsko-slovenskoj granici (+ 95 %), s najvećim udjelom osoba podrijetlom iz Afganistana, te porastom broja državljana Širije, Somalije i Alžira (v. Frontex, Western Balkans Annual Risk Analysis 2012, Warsaw, April 2012, [www.frontex.europa.eu/publications/](http://www.frontex.europa.eu/publications/), pristupljeno 25. 8. 2013.).

<sup>3</sup> Termin 'neregularni migrant' označava stranca koji nije regulirao svoj ulazak ili boravak u određenoj zemlji, a termin 'tražitelj azila' stranca koji podnese zahtjev za azil i o kojem nije donesena pravomoćna odluka. Migranti mogu uslijed različitih okolnosti biti istodobno u različitim ulogama te prelaziti iz jedne uloge u drugu, primjerice ekonomski migrant može postati izbjeglicom *sur place* zbog promjena u zemlji podrijetla, a odbijeni TA koji u određenom roku ne napusti zemlju postaje neregularnim migrantom.

<sup>4</sup> Ograničavanja slobode kretanja označava pritvaranje TA tijekom postupka utvrđivanja izbjegličkog statusa, a ovdje označava zatvaranje unutar manje ili ograničene lokacije (zatvori, centri zatvorenog tipa, tranzitne zone na aerodromima i sl.) gdje je sloboda kretanja bitno ograničena.

## 2. MEĐUNARODNI STANDARDI U POGLEDU OGRANIČAVANJA SLOBODE KRETANJA I PRIMJENA BLAŽIH MJERA

Upotreba blažih mjera od ograničavanja slobode kretanja<sup>5</sup> neraskidivo je vezana za međunarodne norme koje reguliraju samu mjeru ograničavanja slobode kretanja. Međunarodne konvencije koje jamče slobodu kretanja TA jesu Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951.<sup>6</sup> s pripadajućim Protokolom iz 1967.<sup>7</sup> (dalje: Konvencija iz 1951.) te Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i slobodama (dalje: MPGPP).<sup>8</sup>

Kogentne odredbe o blažim mjerama od ograničenja slobode kretanja u međunarodnom pravu ne postoje. Pravni izvori svode se na pravno neobvezujuće dokumente (preporuke) i to prije svega one Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (dalje: UNHCR).<sup>9</sup>

### 2.1. Ograničavanje slobode kretanja tražitelja azila

Konvencija iz 1951. izbjeglicama i TA<sup>10</sup> jamči slobodu kretanja, pod određenim pretpostavkama. Tako se u čl. 26., st. 2. navodi da će „svaka Država ugovornica izbjeglicama koji se zakonito nalaze na njezinu teritoriju dati pravo biranja mjesta boravka i slobodu kretanja unutar svojega teritorija, osim u slučajevima ograničavanja koja se primjenjuju na strance općenito u istim okolnostima.“

Člankom 31., st. 2. Konvencije iz 1951. regulirano je ograničavanje slobode kretanja osoba koje nisu 'zakonito na prostoru' zemlje. Takvo ograničavanje mora biti utemeljeno u zakonu, nužno i nediskriminatorno te vremenski primjenjivo samo dok se njihov status ne uredi ili osoba ne dobije dopuštenje za ulazak u treću zemlju.

Ako je ograničavanje slobode kretanja TA ipak određeno, ono mora ispuniti kriterije nužnosti, razmjernosti i opravdanosti, uz primjenu načela proporcionalnosti. Navedeni kriteriji moraju biti ispunjeni kumulativno u svakom pojedinom slučaju. Kao što je već rečeno, međunarodni je standard upotreba mjere

---

<sup>5</sup> Hrvatski termin skovan je od strane autora članka u nedostatku primjerene terminologije na hrvatskom jeziku. Termin 'blaže mjere od ograničavanja slobode kretanja' pokazao se kao najprimjereniji i odgovarajući sadržaju mjera (engleski termin je *alternatives to detention*).

<sup>6</sup> Konvencija o statusu izbjeglica, UNTS vol. 189, str. 137, 28. 7. 1951.; SL SFRJ: MU 15/1960.

<sup>7</sup> Protokol o statusu izbjeglica, UNTS vol. 606, str. 267, 31. 1. 1967., SL SFRJ: MU 15/67.

<sup>8</sup> Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, UNTS vol. 999, str. 171, 16. 12. 1966., SL SFRJ 7/71.

<sup>9</sup> UNHCR je osnovan kao tijelo UN-a koje nadzire provedbu Konvencije iz 1951. i Protokola iz 1967., a taj zadatak postaje sve važnijim u suvremeno doba, prvenstveno zbog različite primjene Konvencije i Protokola u praksi. Stoga je, prepoznajući kako međunarodno ugovorno pravo ne može u dovoljnoj mjeri pratiti potrebe koje nameće suvremeni razvoj međunarodnog izbjegličkog prava, Opća skupština UN-a zatražila doprinos UNHCR-a u razvoju međunarodnih načela i standarda. Taj je doprinos osobito vidljiv u izradi uputa i preporuka u različitim pitanjima izbjegličkog prava. V. Lewis, C., UNHCR's Contribution to the Development of International Refugee Law: Its Foundations and Evolution, *International Journal of Refugee Law* vol. 17, 1/2007.

<sup>10</sup> Iako se u Konvenciji koristi termin 'izbjeglica', on je jednako primjenjiv i na TA.

ograničavanja slobode kretanja TA kao posljednje mjere,<sup>11</sup> primjenjive tek ako se sve druge manje invazivne metode pokažu neprikladnima za ostvarenje cilja.

I Opća deklaracija o ljudskim pravima<sup>12</sup> (čl. 9.) i MPGPP<sup>13</sup> (čl. 9., st. 1.) određuju da nitko ne smije biti podvrgnut arbitrarnom uhićenju, zatvaranju ili izgonu. Prilikom primjene mjere ograničavanja, država mora dokazati postojanje pravnog temelja za ograničavanje, opravdanosti u skladu s načelima proporcionalnosti i nužnosti te činjenicu da manje ograničavajući načini postizanja iste svrhe ne bi bili učinkoviti<sup>14</sup> (zbog njihove neefikasnosti ili nesvrhovitosti). Termin 'manje ograničavajući načini' podrazumijeva blaže mjere od ograničavanja slobode kretanja. Svakom slučaju u kojem se razmatra ograničavanje slobode kretanja mora se pristupiti individualno uz procjenu svih okolnosti.<sup>15</sup>

Standard opravdanosti podrazumijeva da je ograničenje 'dopušteno zakonom i u skladu s njime'. TA mora biti omogućeno preispitivanje neophodnosti mjere i osporavanje donesene odluke (isključivo) pred sudskim tijelom.<sup>16</sup>

Proporcionalnost kao pravni standard primjenjuje se u procjeni nužnosti i razumnosti mjere, kao i kod određivanja duljine trajanja i njezina produljivanja.<sup>17</sup> Poštovanje standarda proporcionalnosti neke države pokušavaju utvrditi uz pomoć 'testa ravnoteže'<sup>18</sup> čiji je sastavni dio i ispitivanje blažih mjera.

## 2.2. Blaže mjere od ograničenja slobode kretanja

Iako sam termin 'blaže mjere od ograničavanja slobode kretanja' nije pravni, on se koristi u dokumentima UNHCR-a,<sup>19</sup> a označava ukupnost zakona, politika i prakse kojima se dopušta boravak TA u nekoj zajednici pod određenim uvjetima.

---

<sup>11</sup> UNHCR, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, 2012., Guideline 3, str. 18. ([www.refworld.org/docid/503489533b8.html](http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html), pristupljeno 30. 4. 2013.). Smjernice su usvojene na temelju čl. 35. Konvencije iz 1951. i čl. II. Protokola iz 1967., a zamijenile su one iz 1999. godine.

<sup>12</sup> Opća deklaracija o ljudskim pravima, UNGA Res. 217 A(III), 10. prosinca 1948.

<sup>13</sup> Odredbe MPGPP-a primjenjuju se na sve osobe, državljane kao i tražitelje azila i izbjeglice, osim ako izričito nije drugačije određeno. V. Human Rights Committee, General Comment No. 31: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on State Parties to the Covenant, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 21. 4. 2004.

<sup>14</sup> Guidelines, op. cit. (bilj. 11), Guideline 2., str. 13.

<sup>15</sup> *Ackla protiv Toga*, HRC, zahtjev br. 505/1992, presuda od 25. 3. 1996., para. 10.

<sup>16</sup> V. npr. *Torres protiv Finske*, HRC Case No. 291/1988; *Vuolanne protiv Finske*, HRC Case No. 265/1987.

<sup>17</sup> Europski sud za ljudska prava navodi da je razlika između arbitrarnog i nearbitrarnog ograničavanja slobode kretanja „naprosto u stupnju ili jačini same mjere, a ne u naravi ili sadržaju“. V. *Guzzardi protiv Italije*, zahtjev br. 7367/76, presuda od 6. 11. 1980.

<sup>18</sup> Edwards, A., The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants, UNHCR's Legal and Protection Policy Research Series, PPLA/2011/01.Rev.1, 2011., str. 22.

<sup>19</sup> V. Guidelines, op. cit. (bilj. 11).

Budući da blaže mjere također predstavljaju (određeno) ograničavanje slobode kretanja zajamčene čl. 12. MPGPP-a,<sup>20</sup> i pri njihovoj primjeni potrebno je poštovati načela opravdanosti, nužnosti i proporcionalnosti. Iz tog razloga je važno da i te mjere imaju temelj u zakonu kako bi se izbjegla njihova arbitrarnost i osigurala pravna sigurnost.

U pravnim propisima blaže mjere od ograničavanja slobode kretanja moraju biti dovoljno određene i jasno opisane te trebaju biti dani kriteriji za njihovu primjenu. Jasno određena moraju biti i tijela odgovorna za njihovu primjenu i provedbu.<sup>21</sup> I blaže mjere moraju biti podložne periodičnom preispitivanju od strane neovisnog tijela, a TA trebaju biti dostupni učinkoviti žalbeni mehanizmi i pravni lijekovi protiv odluke o njihovu određivanju.<sup>22</sup> Svako ograničavanje slobode kretanja mora biti podložno neovisnom nadzoru i inspekciji.<sup>23</sup>

Važno je naglasiti da se blaže mjere ne smiju primjenjivati kao zamjena za ograničavanje slobode kretanja niti bi trebale biti zamjena za puštanje na slobodu<sup>24</sup> ili otvoreni prihvati.<sup>25</sup> Načelo najmanje moguće intervencije i posebna briga o ranjivim skupinama trebali bi biti standardi koji će države poštovati kod njihovog određivanja.<sup>26</sup>

### **3. EUROPSKI STANDARDI U POGLEDU OGRANIČAVANJA SLOBODE KRETANJA I PRIMJENA BLAŽIH MJERA**

#### **3.1. Standardi Vijeća Europe**

Temeljni dokument za zaštitu ljudskih prava i sloboda na europskoj razini jest Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava<sup>27</sup> (dalje: EK), koja zajedno s praksom Europskoga suda za ljudska prava (dalje: ESLJP) predstavlja najvažniji instrument zaštite ljudskih prava na razini Europe. Iako EK ne sadrži odredbe koje se izričito odnose na pravo azila, kroz praksu ESLJP-a postavljen je niz standarda u zaštiti TA.

---

<sup>20</sup> Prema čl. 12. MPGPP-a: „Svi koji se zakonito nalaze na području neke države imaju se pravo slobodno kretati i odabrati svoje boravište.“

<sup>21</sup> UNHCR, Global Roundtable on Alternatives to Detention of Asylum-Seekers, Refugees, Migrants and Stateless Persons: Summary Conclusions, svibanj 2011. ([www.unhcr.org/refworld/docid/4e315b882.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e315b882.html), pristupljeno 15. 3. 2013.), para. 20.

<sup>22</sup> Ibid., para. 31.

<sup>23</sup> Guidelines, op. cit. (bilj. 11), Guideline 10.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Global Roundtable Summary Conclusions, op. cit. (bilj. 21), para. 19.

<sup>26</sup> Ibid., para. 21.

<sup>27</sup> Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, ETS 5, 4. 11. 1950., NN:MU 6/99, 9/99.

### 3.1.1. Ograničavanje slobode kretanja tražitelja azila

Prema čl. 5. EK-a,<sup>28</sup> svako ograničenje slobode kretanja na temelju jednoga od taksativno navedenih razloga mora biti u skladu s „postupkom koji je propisan zakonom“ države koja izriče mjeru<sup>29</sup> ili međunarodnog prava kada je to prikladno<sup>30</sup> te uz ispunjenje standarda pravne sigurnosti i vođenje postupka s dužnom pažnjom.<sup>31</sup>

U predmetu *Moustaquim protiv Belgije*<sup>32</sup> ESLJP je priznao pravo država da samostalno odlučuju o pitanjima ulaska, boravka i protjerivanja stranaca. Međutim, u predmetu *H. L. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*<sup>33</sup> zaključuje se da Sud nije vezan prethodnom odlukom nacionalnih vlasti već sam donosi odluku o tome da li je, na temelju okolnosti pojedinog slučaja, ograničenje slobode kretanja u skladu s čl. 5. EK-a.<sup>34</sup>

Odbor ministara Vijeća Europe zaključio je da se mjera ograničenja slobode kretanja može primijeniti prema TA tek ako se utvrdi da je nužna.<sup>35</sup> Isto je potvrdio i Povjerenik za ljudska prava Vijeća Europe.<sup>36</sup>

### 3.1.2. Primjena blažih mjera od ograničavanja slobode kretanja

ESLJP je u zadnje tri godine svojim presudama na 'mala vrata' uveo blaže mjere. Presuda u predmetu *Massoud*,<sup>37</sup> a poslije i u predmetima *Yoh-Ekale Mwanje protiv Belgije*<sup>38</sup> te *Popov protiv Francuske*,<sup>39</sup> ilustriraju kako test blažih mjera postaje dio tumačenja čl. 5. kroz praksu ESLJP-a, a vezano uz TA i neregularne migrante.<sup>40</sup>

---

<sup>28</sup> Za ovaj je rad važna točka f stavka 1. članka 5., prema kojoj se lišavanje slobode u svrhu sprečavanja nezakonitog ulaska u zemlju i u svrhu protjerivanja ili izručenja osobe može smatrati zakonitim.

<sup>29</sup> Isti standard je postavljen i u čl. 9. MPGPP-a.

<sup>30</sup> *Medvedyev i drugi protiv Francuske*, zahtjev br. 3394/03, presuda od 29. 3. 2010.

<sup>31</sup> *A. i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 3455/05, presuda od 19. 2. 2009.

<sup>32</sup> *Moustaquim protiv Belgije*, zahtjev br. 12313/86, presuda od 18. 2. 1991.

<sup>33</sup> *H. L. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 45508/99, presuda od 5. 10. 2004.

<sup>34</sup> Polazište je konkretna situacija, a u obzir se moraju uzeti tip mjere, njezino trajanje, učinci i način njezina provođenja. V. *Guzzardi protiv Italije*, op. cit. (bilj. 17).

<sup>35</sup> Recommendation Rec(2003)5 of the Committee of Ministers to member states on measures of detention of asylum seekers; Committee of Ministers Twenty Guidelines on Forced Return, rujun 2005., Guideline 6(1); Committee of Ministers, Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures, lipanj 2009., para. 104. ([http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileId=12435&Language=en#P570\\_98191](http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileId=12435&Language=en#P570_98191), pristupljeno 30. 8. 2013.).

<sup>36</sup> *Ibid.*, Principle VI, para. 32.

<sup>37</sup> *Massoud protiv Malte*, zahtjev br. 24340/08, presuda od 27. 6. 2010.

<sup>38</sup> *Yoh-Ekale Mwanje protiv Belgije*, zahtjev br. 10486/10, presuda od 20. 12. 2011.

<sup>39</sup> *Popov protiv Francuske*, zahtjev br. 39472/07, 39474/07, presuda od 19. 1. 2012.

<sup>40</sup> U predmetu *Massoud* ESLJP je ustvrdio: „...nemoguće je zamisliti da na malom otoku poput Malte, gdje ne postoji mogućnost bijega morem ili zrakom bez ugrožavanja vlastitog života, vlasti nisu raspolagale drugim blažim mjerama kako bi osigurale prisutnost tražitelja azila.“ *Massoud protiv Malte*, op. cit. (bilj. 37), para. 68.

U predmetu *Yoh-Ekale Mwanje*, ESLJP je konstatirao da unatoč navedenoj situaciji vlasti nisu smatrale da se blažom mjerom (npr. odobrenjem privremenog boravka) može zaštititi javni interes.<sup>41</sup>

Presuda u predmetu *Popov*<sup>42</sup> sadrži posebnu IV. glavu o primjeni blažih mjera u odnosu na mjeru ograničenja, gdje se ESLJP poziva na izvješća UNCHR-a, australskog Odbora za ljudska prava, Amnesty Internationala i Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove Europskog parlamenta (LIBE). Navedeni izvještaji naglašavaju potrebu za uvođenjem blažih mjera u odnosu na ograničenje slobode kretanja. Ova glava ima ključnu ulogu u sudskoj analizi povrede prava zajamčenih čl. 8. EK-a (pravo na poštovanje obiteljskog života).

U vezi s deportacijom i izručenjem, Vijeće Europe je kroz smjernice<sup>43</sup> odgovorilo i na pitanje primjene blažih mjera. Ove smjernice su uglavnom analogne obvezama sadržanima u EK-u.

### 3.2. Standardi Europske unije

Zakonodavstvo EU tek površno uređuje mjere o ograničenju slobode kretanja TA. Tako se navodi da TA imaju slobodu kretanja na teritoriju zemlje primateljice ili u okviru područja koje im je namijenila država primateljica, a sloboda kretanja TA može biti ograničena samo kada je to neophodno.<sup>44</sup> Zemlje članice EU ne bi trebale ograničiti slobodu kretanja osobi samo zato jer je TA, a u slučaju da dođe do ograničenja, mora postojati mogućnost brze sudske revizije.<sup>45</sup>

Također, pravnom stečevinom su postavljeni kriteriji zakonite primjene ograničenja slobode kretanja u svrhu sprečavanja nezakonitog ulaska u zemlju ili olakšavanja povratka neregularnih migranata.<sup>46</sup> U odnosu na mjere za osiguravanje prisutnosti neregularnog migranta tijekom postupka udaljenja, osim ograničavanja slobode kretanja navodi se i mogućnost redovitog javljanja nadležnim tijelima, polog financijskih sredstava, oduzimanje dokumenata ili obveza boravka na određenom mjestu.<sup>47</sup>

---

<sup>41</sup> *Yoh-Ekale Mwanje protiv Belgije*, op. cit. (bilj. 38), para. 124.

<sup>42</sup> *Popov protiv Francuske*, op. cit. (bilj. 39).

<sup>43</sup> Vijeće Europe, Twenty guidelines on forced return, rujana 2005. ([www.refworld.org/docid/42ef32984.html](http://www.refworld.org/docid/42ef32984.html), pristupljeno 30. 4. 2013.).

<sup>44</sup> Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, *OJ L* 31, 6. 2. 2003.

<sup>45</sup> Council Directive 2005/85/EC on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, *OJ L* 326, 13. 12. 2005.

<sup>46</sup> Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, *OJ L* 348, 24. 12. 2008.

<sup>47</sup> *Ibid.*, čl. 7., st. 3.

#### 4. KOMPARATIVNI PREGLED PRIMJENE BLAŽIH MJERA NA NACIONALNOJ RAZINI

Komparativnim pregledom nastoji se prikazati i analizirati primjenu blažih mjera na TA u četiri zemlje: Bugarskoj, Mađarskoj, Slovačkoj i Sloveniji, odabrane na temelju svojih sličnosti s RH. Radi se o zemljama koje su među posljednjima ušle u EU, koje su postsocijalističke i tranzicijske zemlje te pretežno ili isključivo zemlje tranzita za TA i neregularne migrante na putu prema Srednjoj i Zapadnoj Europi. Sve navedene države potpisnice su Konvencije iz 1951. i članice Vijeća Europe.

Analiza je provedena u odnosu na zakonodavni okvir i dostupnu praksu, a u odnosu na uređenje i primjenu blažih mjera.

##### 4.1. Mađarska

Mađarska je država koja se nalazi na razmeđi migracijskih kretanja prema središnjoj i Istočnoj Europi. Njezina migracijska politika u praksi se svodi na borbu protiv neregularnih migracija i zloupotreba sustava azila. Posljedično, nacionalno uređenje ograničenja slobode kretanja TA postaje sve opsežnije i kruće, a primjena sve učestalija.<sup>48</sup>

Pitanja migracija i azila uređena su Zakonom o prijehu i boravku stranaca (s Uredbom vlade o primjeni Zakona o prijehu i boravku stranaca)<sup>49</sup> te Zakonom o azilu.<sup>50</sup> Oba zakona usklađena su s pravnom stečevinom EU na području azila. Za odlučivanje o osnovanosti zahtjeva za azil i utvrđivanje statusa osoba bez državljanstva nadležan je Ured za imigracije i državljanstvo.

Nacionalno zakonodavstvo unutar Zakona o azilu ne predviđa posebne ili dodatne blaže mjere koje bi se primjenjivale isključivo na TA. Iste odredbe (nalaze se unutar Zakona o prijehu i boravku stranaca) vrijede i za strance i za TA.

Zakon o strancima propisuje dvije vrste mjera blažih od ograničenja slobode kretanja: obvezu boravka na određenoj adresi (čl. 62.) i oduzimanje putne karte (ako je osoba ima) ili novca koji bi mogao biti iskorišten za kupnju karte ili pribavljanje putnih dokumenata, uz uvjet da se novac za tu svrhu ne može pribaviti na drugi način (čl. 50., st. 2.). Iako Zakon, sukladno međunarodnim standardima, propisuje primjenu blažih mjera prije primjene ograničenja slobode kretanja, u praksi ne dolazi do njihova prethodnog razmatranja.<sup>51</sup>

<sup>48</sup> UNHCR, Hungary as a country of asylum. Observations on the situation of asylum-seekers and refugees in Hungary, 24. 4. 2012. ([www.refworld.org/docid/4f9167db2.html](http://www.refworld.org/docid/4f9167db2.html), pristupljeno 15. 4. 2013.), str. 15.

<sup>49</sup> Act II of 2007 on the Admission and Right of Residence of Third-Country Nationals; Government Decree 114/2007 (V. 24.) on the Implementation of Act II of 2007 on the Admission and Right of Residence of Third-Country Nationals od 1. 6. 2007. Engleski prijevod dostupan na [www.refworld.org/docid/4979cae12.html](http://www.refworld.org/docid/4979cae12.html) (pristupljeno 15. 4. 2013.).

<sup>50</sup> Act LXXX of 2007 on Asylum od 25. 6. 2007. Engleski prijevod dostupan na [www.refworld.org/docid/4979cc072.html](http://www.refworld.org/docid/4979cc072.html) (pristupljeno 15. 4. 2013.).

<sup>51</sup> V. [www.detention-in-europe.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=145&Itemid=177](http://www.detention-in-europe.org/index.php?option=com_content&view=article&id=145&Itemid=177), pristupljeno 15. 4. 2013.



Prema čl. 54., st. 2., u slučaju udaljenja, a prije određivanja mjere ograničenja, tijelo nadležno za nadzor stranaca razmotrit će može li se provedba udaljenja osigurati primjenom blažih mjera.

## 4.2. Slovačka

Republika Slovačka prvenstveno je tranzitna zemlja s migracijskim priljevom iz Istočne Europe i Azije u smjeru Zapadne Europe. Međutim, od 1994. postupno dolazi do useljavanja stranaca u Slovačku te ona gubi isključivo tranzitnu ulogu.<sup>52</sup>

Važeći Zakon o azilu<sup>53</sup> stupio je na snagu 2002., a najnoviji Zakon o boravku stranaca<sup>54</sup> na snazi je od 2012. Zakoni su usklađeni s međunarodnim pravnim standardima i stečevinom EU. U Slovačkoj o odobrenju azila odlučuje Ured za migracije pod nadležnošću Ministarstva unutarnjih poslova Republike Slovačke.

Ni slovački sustav azila ne poznaje blaže mjere unutar Zakona o azilu pa se one prema TA određuju na temelju Zakona o boravku stranaca. Taj Zakon, iako ih tako ne naziva, sadrži alternativne načine od ograničavanja slobode kretanja sadržajno odgovarajuće pojmu 'blažih mjera'. Unutar Zakona o boravku stranaca postoje dvije blaže mjere: prijava boravka na određenoj adresi te davanje novčanog jamstva u svrhu osiguranja nazočnosti u postupku protjerivanja. Za određivanje vrste i uvjeta blaže mjere nadležna je policija koja odluku donosi diskrecijskom ocjenom. Zakon ne predviđa mogućnost žalbe na odluku o primjeni blažih mjera.

Kod prijave boravka na određenoj adresi stranac mora dokazati da ima dostupan smještaj i financijska sredstva za boravak za vrijeme trajanja mjere. Stranac pod mjerom dužan je boraviti na određenoj adresi te osobno i uredno izvještavati policiju o eventualnoj promjeni mjesta boravka. Vremenski period trajanja mjere određuje policija.

Specifičnost jamstva kao blaže mjere leži u činjenici što se ona može odrediti tek kada se osoba već nalazi pod mjerom ograničenja slobode kretanja. Mjera se sastoji u polaganju određene količine novca kroz određeno vrijeme, a određuje je policija na temelju diskrecijske ocjene. Stranac, ili neki drugi njemu bliski pojedinac, u njegovo je ime dužan uplatiti novac na bankovni račun policije, a stranac osobno dužan je prijaviti boravak na određenoj adresi i izvještavati policiju o svakoj promjeni iste (čl. 88., st. 5.). Ako stranac redovito ispunjava obveze koje uvjetuje primjena blažih mjera, policija je obvezna vratiti mu iznos novčanog jamstva i to odmah po nastupu jednoga od razloga – protjerivanja iz zemlje, dobrovoljnog povratka ili odobravanja azila, boravka ili supsidijarne zaštite (čl. 88., st. 7.). Ako se prekrše uvjeti određeni ovom mjerom, policija će odlučiti o primjeni mjere ograničenja slobode kretanja te o zadržavanju novčanog jamstva (čl. 88., st. 6.)

---

<sup>52</sup> European Parliament, Migration and asylum in Central and Eastern Europe: Slovak Republic, [www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/104/slovak\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/104/slovak_en.htm), pristupljeno 15. 4. 2013.

<sup>53</sup> Act on Asylum and Amendment of Some Acts, 480/2002 Coll., 20., [www.refworld.org/docid/44a2a04b4.html](http://www.refworld.org/docid/44a2a04b4.html), pristupljeno 10. 4. 2013.

<sup>54</sup> Act No. 404/2011 Residence of Aliens and Amendment and Supplementation of Certain Acts od 21. 10. 2011.

### 4.3. Bugarska

Bugarska je također tranzitna zemlja na čiju migracijsku politiku velik utjecaj ima njezin geografski položaj zbog kojega su bugarske vlasti posljednjih godina bile prisiljene pojačati kontrolu nad državnom granicom. Teška ekonomska situacija dovela je do jačanja nacionalizma i ksenofobije te strožeg odnosa državnih tijela prema TA.

Pitanja stranaca i azila u Bugarskoj uređena su Zakonom o strancima<sup>55</sup> te Zakonom o azilu i izbjeglicama.<sup>56</sup> Migracijski direktorat, pod nadležnošću bugarskog Ministarstva unutarnjih poslova, posebna je jedinica odgovorna za upravni nadzor nad boravkom stranih državljana u Bugarskoj.

U bugarskom zakonodavstvu ne postoje blaže mjere od ograničenja slobode kretanja TA. Zakon o strancima predviđa mogućnost primjene obveze javljanja policiji prema mjestu boravka u slučaju da postoje okolnosti koje onemogućavaju stranca u napuštanju državnog teritorija. Mjera se primjenjuje do prestanka takve okolnosti (čl. 44., st. 5.). U praksi se ova mjera ne primjenjuje dovoljno često.<sup>57</sup>

### 4.4. Slovenija

Iako je nakon ulaska Slovenije u EU broj zahtjeva za azilom naglo porastao, zadnjih godina zemlja bilježi njihov značajan pad. Smanjeni broj neregularnih migracija posljedično je doveo i do pada broja TA kojima je ograničena sloboda kretanja.<sup>58</sup>

O zahtjevu za azil u Sloveniji u prvom stupnju odlučuje Ministarstvo unutarnjih poslova, a u drugom Upravni sud. Protiv odluke Upravnog suda moguće je uložiti žalbu Vrhovnom sudu.

Administrativnu mjeru ograničavanja slobode kretanja TA uređuje Zakon o međunarodnoj zaštiti iz 2008.,<sup>59</sup> a ograničavanje slobode kretanja stranaca općenito novi Zakon o strancima iz 2011.<sup>60</sup> Njime je Slovenija dovršila proces harmonizacije s pravnom stečevinom EU na području prava azila i stranaca.<sup>61</sup>

Unutar Zakona o međunarodnoj zaštiti blaže mjere od ograničenja slobode

---

<sup>55</sup> Law for Foreigners in the Republic of Bulgaria, State Gazette No. 153., 23. 12. 1998., [www.mvr.bg/NR/rdonlyres/8C3CCC42-3E72-4CBB-900A-E8CB6DE82CAD/0/ZV\\_PNRBGESChTS\\_EN.pdf](http://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/8C3CCC42-3E72-4CBB-900A-E8CB6DE82CAD/0/ZV_PNRBGESChTS_EN.pdf), pristupljeno 15. 4. 2013.

<sup>56</sup> Law on Asylum and Refugees, Prom. State Gazette No. 54., 31. 5. 2002., [www.aref.government.bg/docs/ZUB-TRC-2007-1181.doc](http://www.aref.government.bg/docs/ZUB-TRC-2007-1181.doc), pristupljeno 15. 4. 2013.

<sup>57</sup> V. [www.detention-in-europe.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=297&Itemid=212](http://www.detention-in-europe.org/index.php?option=com_content&view=article&id=297&Itemid=212), pristupljeno 15. 4. 2013.

<sup>58</sup> OECD, Recent Changes in migration movements and policies (Country notes), Slovenia, 2011.

<sup>59</sup> Zakon o međunarodnoj zaštiti od 4. 1. 2008. Engleski prijevod dostupan na: [www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=type&type=LEGISLATION&publisher=&coi=SVN&docid=47f1dfc2&skip=0](http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=type&type=LEGISLATION&publisher=&coi=SVN&docid=47f1dfc2&skip=0) (pristupljeno 23. 3. 2013.).

<sup>60</sup> Zakon o strancima od 23. 6. 2011. Izvorni tekst dostupan na: [www.uradni-list.si/1/content?id=104275&part=&highlight=zakon+o+tujcih#!/Zakon-o-tujcih-\(ZTuj-2\)](http://www.uradni-list.si/1/content?id=104275&part=&highlight=zakon+o+tujcih#!/Zakon-o-tujcih-(ZTuj-2)) (pristupljeno 23. 3. 2013.).

<sup>61</sup> V. [www.oecd.org/els/mig/IMO%202012\\_Country%20note%20Slovenia.pdf](http://www.oecd.org/els/mig/IMO%202012_Country%20note%20Slovenia.pdf) (pristupljeno 20. 3. 2013.).

kretanja nisu predviđene. Zakon o strancima predviđa mogućnost primjene blažih mjera prema strancu u slučaju kada ne postoji mogućnost da stranac odmah bude protjeran. Zakon poznaje dvije mjere: prijavu adrese boravka (čl. 73., st. 3.) i obvezu javljanja najbližoj policijskoj postaji ako postoji sumnja da stranac pokušava izbjeći protjerivanje iz zemlje (čl. 73., st. 4.).

5. Ograničavanje slobode kretanja tražitelja azila i blaže mjere u hrvatskom zakonodavstvu i praksi

Od stjecanja suverenosti Hrvatska je prvenstveno tranzitna zemlja za migrante i TA na njihovu putu prema ciljanim destinacijama EU i zapadne Europe, stoga veliki broj TA napušta hrvatski teritorij prije završetka prvostupanjskog ili drugostupanjskog postupka.

Pravo azila na zakonskoj razini uređeno je Zakonom o azilu<sup>62</sup> (u daljnjem tekstu: ZoA) i nizom podzakonskih akata. Prema čl. 72. ZoA-e, u nedostatku pravne regulacije pojedinih aspekata unutar Zakona, na TA će se primjenjivati odredbe Zakona o strancima<sup>63</sup> (u daljnjem tekstu: ZoS).

Hrvatska je potpisnica Konvencije iz 1951. čije se odredbe, kao i one MPGPP-a, u načelu na zadovoljavajući način primjenjuju u hrvatskom sustavu azila. Međutim, u odnosu na obveze iz čl. 9. i 12. MPGPP-a, postoje stanovita odstupanja te im je potrebno posvetiti veću pozornost. Slično vrijedi i za Europsku konvenciju o ljudskim pravima i temeljnim slobodama.

#### 5.1. Ograničavanje slobode kretanja tražitelja azila

Prema čl. 74., st. 1. ZoA-e, sloboda kretanja TA može se ograničiti iz sljedećih razloga: (1) utvrđivanja identiteta, (2) postojanja razloga za isključenje od zaštite, (3) sprečavanja širenja zaraznih bolesti, (4) sumnje da podnošenje zahtjeva za azil predstavlja prijevaru i zlouporabu postupka azila, (5) napuštanja ili pokušaja napuštanja RH prije okončanja postupka, (6) sprečavanja dovođenja u opasnost života i imovine drugih osoba, (7) zaštite nacionalne sigurnosti i pravnog poretka RH i (8) podnošenja zahtjeva za azil tijekom postupka prisilnog udaljenja u cilju onemogućavanja daljnjeg postupka prisilnog udaljenja.

Kretanje TA može se ograničiti najdulje 3 mjeseca, a iz opravdanih razloga može se produžiti za dodatna 3 mjeseca. Ograničenje kretanja određuje rješenjem MUP protiv kojega TA može podnijeti tužbu upravnom sudu, no tužba ne odgađa izvršenje rješenja. Odluku po tužbi o ograničenju kretanja upravni sud donijet će nakon usmene rasprave u roku od 15 dana od dana dostave spisa predmeta.

Prema podacima MUP-a RH, od ukupnog broja TA u 2012., prema njih 126 određena je mjera ograničavanja slobode kretanja (v. tablicu 1).<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Zakon o azilu, NN 79/07 i 88/10.

<sup>63</sup> Zakon o strancima, NN 130/11.

<sup>64</sup> MUP, e-mail od 28. 3. 2013., u arhivi autora.

Tablica 1: razlozi za ograničavanje slobode kretanja TA u 2012.

Razlog	Zlouporaba postupka (čl. 74., st. 1., toč. 4)	Napuštanje ili pokušaj napuštanja RH (čl. 74., st. 1., toč. 5)	Dovođenje u opasnost života i imovine drugih osoba (čl. 74., st. 1., toč. 6)	Zaštita nacionalne sigurnosti (čl. 74., st. 1., toč. 7)	Podnošenje zahtjeva tijekom postupka prisilnog udaljenja (čl. 74., st. 1., toč. 8)
broj TA	1	42	9	1	73
Ukupno	126				

## 5.2. Blaže mjere

Odredbe ZoA-e previđaju dvije vrste blažih mjera kod administrativnog ograničavanja slobode kretanja. Sam ZoA ne koristi pojam 'blaže mjere' već unutar odredbe o ograničavanju slobode kretanja propisuje, uz ograničenje slobode kretanja smještajem u Prihvatni centar za strance,<sup>65</sup> još dva načina ograničavanja – zabranu kretanja izvan određenog područja te zabranu napuštanja određene adrese.

U 2012. od 126 TA kojima je ograničena sloboda kretanja, prema njih 5 određena je mjera zabrane kretanja izvan Prihvatilišta za tražitelje azila, dok je ostalim TA određena mjera smještaja u Prihvatni centar za strance.

Blaže mjere od ograničavanja slobode kretanja mogu se naći i unutar ZoS-a, no te se odredbe odnose na ograničavanje slobode kretanja stranaca kod donošenja rješenja o protjerivanju. Prema čl. 136., st. 3. ZoS-a, sloboda kretanja stranca neće se ograničiti ako se nazočnost može osigurati primjenom jedne od sljedećih mjera: pologom putnih isprava, putnih dokumenata i putnih karata, pologom određenih financijskih sredstava, zabranom napuštanja određene adrese smještaja ili javljanjem u policijsku postaju u određeno vrijeme. ZoS sadrži i odredbu o određivanju ograničenja slobode kretanja kao posljednje mjere.<sup>66</sup>

<sup>65</sup> Prihvatni centar za strance otvoren je u siječnju 1997., kod mjesta Ježevo udaljenom oko 20 km od Zagreba. Radi se o centru zatvorenog tipa, u kojem je sloboda kretanja bitno ograničena. U pravilu se TA smještaju u Prihvatilište za tražitelje azila otvorenog tipa koje djeluje na dvije lokacije (Kutina i Hotel Porin u Zagrebu).

<sup>66</sup> „Stranca (...) neće se smjestiti u centar ako se opravdano očekuje da se ista svrha može postići primjenom obveza iz članka 136. stavka 3. ovoga Zakona“ (čl. 124., st. 2. ZoS-a).

U 2012. godini u RH odobreno je 6 odgoda prisilnog udaljenja i to primjenom blažih mjera zabrane napuštanja određene adrese smještaja te obveze javljanja u policijsku postaju.<sup>67</sup>

## **6. UMJESTO ZAKLJUČKA: USKLAĐENOST HRVATSKOG ZAKONODAVSTVA S MEĐUNARODNIM I EUROPSKIM STANDARDIMA I PRIJEDLOZI *DE LEGE FERENDA***

Poštovanje međunarodnih obveza na koje se Hrvatska obvezala uključuje i korištenje ograničenja slobode kretanja kao posljednje mjere. Kao što je prikazano, blaže mjere od ograničavanja slobode kretanja u hrvatskom zakonodavstvu nisu riješene na zadovoljavajući način, a i one postojeće u praksi se rijetko primjenjuju. Iako je komparativni pregled, izveden u ovom radu, pokazao da i analizirane zemlje rijetko predviđaju i koriste blaže mjere, mišljenja smo da se na takav način odstupa od međunarodnih i europskih standarda, a u određenim slučajevima i direktno krše ljudska prava TA.

Općenito, svaka mjera kojom se ograničava sloboda kretanja, pa i ona blaža, mora biti opravdana, nužna, proporcionalna te nediskriminatorna. Pri propisivanju blaže mjere države bi trebale primjenjivati princip minimalne intervencije u prava pojedinca i procjene društvenih okolnosti unutar svojeg teritorija te na temelju toga u nacionalno zakonodavstvo uvesti one blaže mjere koje su primjerene postojećim društvenim okolnostima i za koje se smatra da će biti primjenjive i svrhovite. Pritom je korisno provesti pilot-projekte kojima je svrha ispitati održivost, učinkovitost i financijsku isplativost blažih mjera u pojedinom nacionalnom kontekstu.

Kako u ZoS-u već postoje blaže mjere, a isti Zakon ujedno propisuje i uporabu ograničenja slobode kretanja kao posljednje mjere, takva rješenja potrebno je predvidjeti i u ZoA-i jer njihovo postojeće uređenje nije dovoljno da bi se osigurala nearbitrarnost njihove primjene. Blaže mjere iz ZoS-a nisu prikladne za sve postojeće temelje ograničavanja slobode kretanja predviđene čl. 74. ZoA-e, ali u svakom slučaju trebale bi se propisati za slučaj utvrđivanja identiteta TA, sumnje da podnošenje zahtjeva za azil predstavlja prijevaru i zlouporabu postupka azila te kod napuštanja ili pokušaja napuštanja Hrvatske prije okončanja postupka.

Kao novinu u ZoA-i potrebno je predvidjeti automatsko preispitivanje odluke o ograničenju od strane suda i to u redovitim vremenskim intervalima kako bi se osigurala nearbitrarnost ograničenja slobode kretanja zbog promijenjenih okolnosti. Zakonodavac je također propustio osigurati pravo TA da odmah po ograničenju bude upoznat s razlogom ograničavanja od strane nadležnih tijela,<sup>68</sup> kao i s pravom na osporavanje odluke o ograničenju slobode na jednostavnom jeziku koji razumije. ZoA ne predviđa ni pravo na žalbu na uvjete ograničenja. Navedene nedostatke potrebno je zakonski urediti i ispraviti.

---

<sup>67</sup> MUP, e-mail od 28. 3. 2013., u arhivi autora.

<sup>68</sup> Djelomično uređeno ZoS-om u čl. 123.: „nakon uhićenja, stranca će se odmah obavijestiti o razlozima uhićenja...”

Prema ZoA-i, postoji mogućnost pokretanja upravnog spora protiv tijela koje je donijelo odluku, no predviđeni je rok u kojem sud donosi odluku o zakonitosti ograničavanja slobode kretanja predug jer ostavlja mogućnost da TA bude najmanje dva tjedna nezakonito ograničena sloboda kretanja prije donošenja odluke suda.

Zakonodavac je čl. 74., st. 5. odredio da se ograničenje slobode kretanja smještajem u Prihvatni centar za strance neće primjenjivati na ranjive skupine TA, u slučajevima napuštanja ili pokušaja napuštanja RH prije okončanja postupka te u slučajevima podnošenja zahtjeva za azil tijekom postupka prisilnog udaljenja u cilju onemogućavanja daljnjeg postupka prisilnog udaljenja. Mišljenja smo da bi slučajevi u kojima se ne može primijeniti ograničenje slobode kretanja prema ranjivim skupinama TA trebali biti prošireni i na slučaj utvrđivanja identiteta te slučaj podnošenja zahtjeva za azil koji predstavlja prijevaru i zlouporabu postupka azila. Razlog je proširenja to što se i kod tih razloga, uz dva već propisana, u manjoj mjeri opravdava ograničenje slobode kretanja ranjivih skupina TA. Što se tiče ostalih razloga za ograničenje slobode kretanja ranjivim skupinama, potrebno je izričito predvidjeti zakonsku odredbu koja će omogućavati primjenu navedenih mjera prema ranjivim skupinama samo ako se svrha i cilj ne mogu postići na drugi (blaži) način (slično čl. 132. ZoS-a).

U slučaju primjene mjere ograničenja kretanja na određeno područje ili adresu, potrebno je zakonski predvidjeti mogućnost promjene područja ili adrese radi spajanja (jedinstva) obitelji, uz prethodno odobrenje nadležnih tijela, koja bi takve zahtjeve u pravilu trebala odobravati. Mjera obveze javljanja ne bi smjela biti pretjerano ograničavajuća za TA, a dolazak u mjesto javljanja ne bi smio biti vezan uz pretjerane materijalne troškove za TA. Polog putnih isprava, putnih dokumenata i putnih karata trebao bi se provoditi po istom principu kao i kod mjere koja se određuje strancima. Kod određivanja mjere pologa financijskih sredstava iznos jamčevine trebao bi biti utvrđen na temelju procjene svih aspekata slučaja uz posebno posvećivanje pozornosti financijskim okolnostima TA.

U hrvatski bi se sustav za određivanje blažih mjera trebala, kao pomoćna metoda, uvesti metoda analitičkog pregleda i procjene. Ona je najcjelovitija, sustavna metoda namijenjena određivanju primjerene (blaže) mjere ograničavanja slobode kretanja. Metoda se sastoji od nekoliko koraka. U prvom, tijelo nadležno za određivanje mjere trebalo bi krenuti od pretpostavke da je ograničenje slobode kretanja iznimka (potrebno je uvesti takvu odredbu unutar ZoA-e), zatim provesti sveobuhvatnu procjenu okolnosti slučaja (uz pomnu procjenu pripadnosti TA skupini ranjivih osoba), procjenu društvenih okolnosti i na kraju odrediti strategiju vođenja slučaja.

Češća i šira primjena blažih mjera od ograničavanja slobode kretanja TA pozitivno bi utjecala na brojne financijske i društvene aspekte u državi. Za provođenje mjere ograničenja slobode kretanja potrebno je osigurati smještajne kapacitete, a ulaganje u novu infrastrukturu predstavljalo bi nove materijalne troškove i ulaganja pa je stoga bolje i isplativije rješenje, kada je to moguće,

određivati blaže mjere. Pozitivan pomak u poštovanju ljudskih prava veoma je bitan aspekt blažih mjera. TA koji nisu bili izloženi ograničavanju slobode kretanja i psihičkim pritiscima koje ona nosi lakše se adaptiraju na nove društvene okolnosti u kojima se nalaze. Isto tako, TA kojima je određena blaža mjera započinju proces integracije u društvo već za vrijeme trajanja procesa odobravanja azila. Također, sve navedeno može utjecati i na smanjenje ksenofobije u društvu i stigmatizacije TA.

Zbog svih navedenih razloga koji uključuju poštovanje međunarodnih standarda, pozitivne učinke na pojedince i društvo te druge korisne posljedice, predlaže se što brža i cjelokupna reforma hrvatskog sustava azila u pogledu blažih mjera od ograničavanja slobode kretanja TA.

## **ALTERNATIVES TO FREEDOM OF MOVEMENT FOR ASYLUM SEEKERS IN CROATIA – SITUATION ANALYSIS, COMPARATIVE SUMMARY AND RECOMMENDATIONS DE LEGE FERENDA**

Croatia has witnessed an increased inflow of asylum seekers and irregular migrants as a result of political and economic changes in the world and its approach to the forthcoming EU membership. States increasingly, including Croatia, use detention of asylum seekers and irregular migrants as a means of surveillance and deterrence. Detention is a measure which can limit fundamental rights and freedoms. International standards, primarily UNHCR Guidelines on detention, therefore, suggest the use of alternatives to detention. This paper gives an overview of detention and alternatives to detention in international, European and national legislation. The relevant international acts, acts of the Council of Europe, European Court of Human Rights practice and soft law standards were taken into account. Within the Croatian legislation, the existing legislative provisions and their application in practice were analyzed. Also, a comparative analysis of the four external-boarder countries was made in order to find adequate proposals for the introduction and development of alternatives to detention in Croatia. The analysis was conducted using the legal dogmatic method of research and interpretation of legal acts and other standards. This paper includes proposal, specification, procedural guarantees and use in practice for alternatives to detention of asylum seekers in Croatia.

**Key words:** *Freedom movement, sylum, asylum seeker*