

Marija Gojević-Zrnić, Gligor Radečić

studenti četvrte godine Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu
rad je nagrađen Dekanovom nagradom 2013. godine te je prilagođen objavljivanju

Mjera ograničavanja slobode kretanja tražitelja azila u međunarodnom, europskom i nacionalnom zakonodavstvu uz prijedloge izmjene hrvatskog zakonodavstva

UDK: 341.43
351.756(497.5)
342.717

Sažetak

Kao rezultat arapskog proljeća i promjena na Bliskom istoku, europske zemlje se suočavaju s novim valom migracija i povećanim brojem zahtjeva za međunarodnom zaštitom. Institut azila predstavlja prijeko potreban instrument međunarodne zaštite izbjeglica na nacionalnoj razini, namijenjen stvaranju strukturiranog okvira za zaštitu, a ujedno osiguravajući trajno rješenje statusa. Jedno od pitanja vezanih uz pravo pristupa teritoriju zemlje primateljice te sustavu azila je i zabrana kažnjavanja tražitelja azila (dalje: TA) za nezakonit ulazak ili boravak na teritoriju države primateljice. Jedan od oblika takvog kažnjavanja je ograničavanje slobode kretanja TA. Države članice EU, pa tako i Hrvatska, mjeru ograničenja slobode kretanja koriste kao sredstvo nadzora i odvratanja. Primjena ograničenja slobode kretanja TA pokazala se upitnom iz praktičnih, pravnih i ekonomskih razloga.

Rad daje pregled mjere ograničenja slobode kretanja u međunarodnom, europskom i hrvatskom zakonodavstvu. U obzir su uzeti relevantni međunarodni akti, akti Vijeća Europe, praksa Europskog suda za ljudska prava i neobvezni međunarodni standardi te je provedena komparativna analiza četiriju novih članica EU (Slovenija, Mađarska, Slovačka i Bugarska), kako bi se pronašla adekvatna rješenja za RH. Unutar hrvatskog zakonodavstva, analizirane su postojeće zakonodavne odredbe i njihova primjena u praksi. Analiza je provedena pravnodogmatskom metodom istraživanja i tumačenja pravnih akata i drugih izvora prava. Na kraju rada su dani prijedlozi za izmjenu Zakona o azilu: prijedlog mjera, opis i postupovna jamstva te primjena u praksi.

Ključne riječi: tražitelj azila, ograničenje slobode kretanja, nezakoniti migrant, pravo na azil

1. Uvod

Kao rezultat arapskog proljeća i promjena na Bliskom istoku, europske zemlje suočavaju se s novim valom migracija i povećanim brojem zahtjeva za međunarodnom zaštitom.

Hrvatska, kao i ostale zemlje Europe, bilježi porast broja tražitelja azila - dok je u 2010. podneseno samo 290 zahtjeva, 2013. je (zaključno s 22. travnjem) podneseno 554 zahtjeva¹. Institut azila predstavlja prijeko potreban instrument međunarodne zaštite izbjeglica na nacionalnoj razini, namijenjen stvaranju strukturiranog okvira za zaštitu, a ujedno osiguravajući trajno rješenje njihovog statusa. Jedno od pitanja vezanih uz pravo pristupa teritoriju zemlje primateljice te sustavu azila je i zabrana kažnjavanja TA za nezakonit ulazak ili boravak na teritoriju države primateljice. Jedan od oblika takvog kažnjavanja je ograničavanje slobode kretanja TA. Ono će se u ovome radu odrediti kao ograničavanje slobode, odnosno, pritvaranje unutar manjeg ili ograničenog prostora (zatvori, centri zatvorenog tipa, prostori za zadržavanje i sl.), gdje je sloboda kretanja bitno ograničena i koji TA ne može napustiti bez da napusti prostor države.²

Iako su neslaganja između normi međunarodnog i europskog prava, te onih nacionalnih najčešće minimalna, njihova primjena u praksi i nacionalna politika mnogih zemalja često dovode do odstupanja od međunarodnih postulata i idu u smjeru osude i kažnjavanja TA. Države članice EU, uz pojačanu graničnu kontrolu, ograničenje slobode kretanja prvenstveno koriste kao način odvratanja neregularnih migranata i TA sa svojega teritorija. Primjena ograničenja slobode kretanja TA pokazala se upitnom iz praktičnih, pravnih i ekonomskih razloga.

Kao članica međunarodne zajednice i nova članica EU, Hrvatska se obvezala poštovati i osigurati primjenu međunarodnih i europskih standarda. Jedan od standarda koji se nameće je i uporaba ograničenja slobode kretanja TA kao posljednjeg sredstva. Da bi takva politika prema TA bila moguća, potrebno je osigurati odgovarajući nacionalni zakonodavni okvir i, bitnije, postaviti temelje za njegovu učinkovitu primjenu u praksi. Nove društvene prilike i migracijski trendovi zahtijevaju stanovitu prilagodbu hrvatskog migracijskog sustava i sustava azila.

Ograničavanje slobode kretanja TA kao tema rada izabrano je iz praktičnih i teoretskih razloga. Pravo na međunarodnu zaštitu i mogućnosti ograničenja tog prava postaje bitno zbog političke i humanitarne situacije u svijetu, a sama tema gotovo uopće nije obrađena u hrvatskoj i regionalnoj literaturi.

U radu biti će obrađeni međunarodni standardi predviđeni Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951., podredno i Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima i slobodama te Općom deklaracijom o ljudskim pravima, uz pregled međunarodno neobvezujućih dokumenata. Drugi dio rada obrađuje ograničenje kretanja na regionalnoj razini, unutar pravne stečevini EU te prakse Europskog suda za ljudska prava. Slijedi komparativna studija koja nastoji prikazati, a potom i analizirati, tendencije u razvoju politika primjene mjere ograničenja slobode kretanja TA u četiri granične zemlje EU: Bugarskoj, Mađarskoj, Slovačkoj i Sloveniji. Cilj komparativne studije, a ujedno i rada, bio je kroz poredbenu analizu pravnih sustava pronaći mogućnosti, sadržaj i mehanizam primjene ograničenja kretanja prema TA. Navedene zemlje izabrane su zbog svojih sličnosti s RH. Radi se o novim članicama EU. Mađarska, Slovačka i Slovenija postale su to 1. svibnja 2004., dok je Bugarska to postala u zadnjem krugu proširenja, 1. siječnja 2007. Sve navedene zemlje ujedno su i postsocijalističke i posttranzicijske zemlje, nastale nakon rušenja Berlinskog zida. Njihovo nasljeđe je, bez želje za pretjeranim pojednostavljivanjem, utjecalo i na zakonodavni okvir pa tako i na društvenu kulturu tih zemalja. Također, sve izabrane zemlje geografski se nalaze na jugoistoku Europe te svojim položajem čine vanjsku granicu EU. Najvažnije od svega, sve zemlje su pretežno ili isključivo zemlje tranzita za TA i neregularne migrante na putu prema srednjoj i zapadnoj Europi. Izbor upravo ove četiri zemlje omogućio je poredbe-

¹ UNCHR, Statistički izvještaj o broju tražitelja azila u Republici Hrvatskoj za 2013., http://www.unhcr.hr/images/stories/news/stats/docs/2012/2013asmthdata_hr.pdf

² G. LALIĆ NOVAK, Doktorska disertacija: Pravni i institucionalni aspekti azila, Zagreb, 2012., str. 78.

nu analizu „novih“ država članica EU koje su se susretale, ili se i dalje susreću, sa sličnim izazovima kao i Hrvatska na području politike azila i migracija. Četiri zemlje uspoređene su s obzirom na sljedeće kriterije: (1) šira slika politike azila i migracija u pojedinoj zemlji u trenutku pisanja rada; (2) zakonodavni okvir država; (3) mogućnosti pristupa sustavu azila u pojedinoj državi; (4) vrste, sadržaj i način primjene mjera ograničenja slobode kretanja prema TA. Peti dio rada obrađuje ograničavanje slobode kretanja u cjelovitom kontekstu nacionalnih prilika, izvora i međunarodnih standarda u Hrvatskoj. U zaključku su izloženi prijedlozi za izmjenu važećeg Zakona o azilu.

Analiza u radu je izvedena pravnodogmatskom metodom istraživanja i tumačenja pravnih akata i drugih izvora prava, dok se širi okvir nastojao prikazati različitim izvorima, uključujući istraživačke studije, akademske radove, komentare, novinske članke, službena izvješća državnih vlada i tijela državne uprave te izvješća nevladinih organizacija.

2. Međunarodni standardi ograničavanja slobode kretanja

Temeljni međunarodnopravni dokument zaštite izbjeglica je Konvencija o statusu izbjeglica³ s pripadajućim Protokolom⁴ (dalje: Konvencija iz 1951.). Provedbu Konvencije iz 1951. i Protokola iz 1967. nadzire Ured Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (dalje: UNHCR) čija zadaća postaje sve važnija u suvremeno doba, prvenstveno zbog različite primjene Konvencije i Protokola u praksi. U praksi je pristup izbjeglica zaštiti i pomoći od strane trećih država, temeljni preduvjet za oživotvorenje međunarodnopravnog izbjegličkog režima.⁵

Između ostalih pitanja povezanih s pravom na pristup teritoriju i sustavu azila, međunarodni standardi uključuju i zabranu kažnjavanja TA za nezakonit ulazak ili boravak na teritoriju države primateljice. Jedan od takvih oblika kažnjavanja predstavlja i ograničavanje slobode kretanja TA pritvaranjem, do okončanja postupka utvrđivanja izbjegličkog statusa. Smjernice UNHCR-a iz 2012. godine definiraju ograničenje slobode kretanja kao „ograničavanje slobode ili pritvor u zatvorenom prostoru kojeg TA ne smije svojevóljno napustiti, uključujući zatvore, prostore namjene ograničavanju slobode kretanja, zatvorene centre ili centre i prostore za zadržavanje“.⁶ Iako sadrži određene karakteristike lišenja slobode kretanja unutar kaznenog prava, ograničavanje slobode kretanja TA mjera je administrativnog, a ne kaznenog karaktera.⁷

Prema međunarodnim standardima, ograničavanje slobode kretanja TA trebalo bi se upotrebljavati kao posljednja mjera⁸ tek ako druge, manje otegotne mjere, nisu prikladne za postizanje željenog cilja. Navedeni standardi biti će analizirani u nastavku rada.

³ Konvencija o statusu izbjeglica, UNTS vol. 189, 28. srpnja 1951.; SL SFRJ: MU 15/1960; stupila na snagu 21. travnja 1954.

⁴ Protokol o statusu izbjeglica, UNTS vol. 606, 31. siječnja 1967., SL SFRJ: MU 15/67; stupio na snagu 4. listopada 1967.

⁵ LALIĆ NOVAK, op. cit. (bilj. 2), str. 1.

⁶ UNHCR, „UNHCR's Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers“ (Guidelines), 26. veljače 1999. Dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/3c2b3f844.html> (15.3.2013.)

⁷ UN General Assembly, „Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment“, A/RES/43/173, 9. prosinca 1988. Dostupno na: <http://www.un.org/documents/ga/res/43/a43r173.htm> 8 (15.3.2013.)

⁸ UNHCR, „Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention“, 2012., Guideline 3, str. 18. Dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html> (30.4.2013.)

2.1. Kažnjavanje tražitelja azila za nezakonit ulazak ili boravak

Člankom 31. st. 1. Konvencije iz 1951., određena je zabrana kažnjavanja izbjeglica koje se nezakonito nalaze u zemlji prihvata, uz ispunjenje uvjeta da dolaze direktno s teritorija gdje su njihov život ili sloboda ugroženi, da se bez odgađanja jave vlastima te da predoče valjane razloge svog nezakonitog ulaska/ boravka.⁹ Razlog njihovog nekažnjavanja opravdava se činjenicom da brojni TA i izbjeglice ne mogu na zakonit način ući u drugu zemlju kako bi potražili zaštitu (npr. zato što ne mogu ishoditi osobne dokumente u zemlji podrijetla u kojoj su proganjani).¹⁰

Pod terminom „kazne“ smatraju se kazneni progon, novčane kazne i preventivno pritvaranje.¹¹ U slučaju da je postupak protiv TA zbog nezakonitog ulaska ili boravka već započeo, postupak treba prekinuti, a ako je presuda donesena, ona se ne smije izvršiti.¹²

Termin „direktno“ (s teritorija) ne treba tumačiti strogo i doslovno, već u skladu s okolnostima slučaja, uzimajući u obzir pitanje rizika tijekom putovanja. Članak 31. st. 1. ne zahtjeva da TA stigne izravno s teritorija zemlje podrijetla, ako bi u državama na putu do zemlje u kojoj se traži zaštita stvarno ili potencijalno moglo doći do ugrožavanja njegovog života ili slobode, ili te države ne jamče međunarodnu zaštitu ili na drugi način ograničavaju pristup postupku utvrđivanja izbjegličkog statusa.¹³

Obveza „javljanja vlastima“ predstavlja inicijativu TA i tumači se kao postupanje u dobroj vjeri, dok bi se traženje azila nakon zatjecanja u nezakonitom boravku ili nakon pritvaranja moglo smatrati izrazom postupanja u dobroj vjeri, pod uvjetom da se ne bi moglo razumno očekivati da je TA ranije mogao zatražiti zaštitu.¹⁴

Termin „bez odgađanja“ ne treba tumačiti kao „odmah“, već vodeći računa o osobnim okolnostima TA koje ga sprečavaju da zatraži azil (npr. nepoznavanje jezika, nedostatak informacija, nepovjerenje u tijela javne vlasti) te dostupnosti pomoći.¹⁵ Ako se TA javi tijelima javne vlasti nakon određenog razdoblja skrivanja, a vrijeme koje je proveo skrivajući može se smatrati razumnim, smatra se da je javljanje bilo 'bez odgađanja'.¹⁶

Termin „valjani razlozi“ također treba tumačiti u odnosu na konkretan slučaj - razlozi mogu uključiti strah TA, nepoznavanje postupka ili djelovanje u skladu s uputama trećih osoba.¹⁷

⁹ Iako se u članku 31. st. 1. koristi termin „izbjeglica“, zabrana se odnosi i na TA, sve do završetka postupka utvrđivanja izbjegličkog statusa., J. C. HATHAWAY, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge, 2005., str. 389.

¹⁰ LALIĆ NOVAK, op. cit. (bilj. 2), str. 77.

¹¹ *Radna skupina za arbitramo ograničavanje slobode kretanja* navodi da „kriminalizacija nezakonitog ulaska u zemlju nadilazi zakonit interes država da kontroliraju i reguliraju nezakonite migracije te dovodi do nepotrebnog [te stoga i arbitramog] ograničavanja slobode kretanja.“U međunarodnome pravu postoji i općeprihvaćeno mišljenje da se nezakoniti migranti ne bi smjeli kažnjavati čak ni kada putuju nezakonito uz pomoć krijumčara. Iako postoje jasni međunarodni standardi o ograničavanju slobode kretanja koje su države implementirale u nacionalno zakonodavstvo, veliki broj država i dalje mjeru ograničavanja provodi nezakonito. Protokol protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i zrakom, kojim se nadopunjuje Konvencija Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta, UNTS vol. 2241, 28. siječnja 2004., NN:MU 14/02.

¹² A GRAHL-MADSEN, *Commentary of the Refugee Convention 1951 (Articles 2-11, 13-37)*, Geneva, 1967. (reizdanje 1997.), str. 98-99.

¹³ LALIĆ NOVAK, loc. cit.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ G.S. GOODWIN-GILL, cit. prema LALIĆ NOVAK, op. cit. (bilj. 2), str. 78.

2.2. Određivanje mjere ograničenja slobode kretanja tražitelja azila

Ograničavanje slobode kretanja TA u pravilu treba izbjegavati, a iznimke od općeg načela trebale bi biti određene nacionalnim zakonodavstvom¹⁸. Prema Općoj deklaraciji o ljudskim pravima, nitko ne smije biti podvrgnut arbitrarnom uhićenju, zatvaranju ili izgonu.¹⁹

U određenim slučajevima, ograničenje slobode kretanja ipak je opravdano i to kad je ono²⁰: (1) u cilju utvrđivanja identiteta TA, ako identitet nije utvrđen ili je sporan, (2) u cilju utvrđivanja elemenata na kojima se zasniva traženje azila potrebno obaviti preliminarni razgovor s TA kako bi se utvrdile osnovne činjenice; ne podrazumijeva ograničavanje slobode kretanja tijekom cijelog postupka utvrđivanja izbjegličkog statusa ili u neograničenom trajanju, (3) kod namjernog uništavanja isprava o identitetu ili korištenja krivotvorenih isprava s ciljem dovođenja u zabludu nadležnih tijela zemlje prihvata; potrebno je dokazati da je TA postupao s namjerom da dovede u zabludu vlasti u zemlji azila ili da je odbio surađivati, a ako TA nema dokumente zato što ih nije mogao pribaviti, ne bi mu trebalo ograničavati slobode kretanja samo na temelju činjenice da ne posjeduje dokumente, (4) ako postoje dokazi da TA predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost ili javni red.²¹

Prema članku 26. st. 2. Konvencije iz 1951., „svaka će Država ugovornica izbjeglicama koji se zakonito nalaze na njenom teritoriju dati pravo biranja mjesta boravka i slobodu kretanja unutar njenog teritorija. Na TA ograničenje slobode kretanja može se odrediti prema odredbama koje se primjenjuju na strance općenito u istim okolnostima. Iz toga slijedi da država ne smije predvidjeti ni primijeniti pravila o ograničenju slobode kretanja na TA jednako kao ni na ostale strance koji zakonito borave na njezinom teritoriju. Međutim, mnogo je država stavilo rezervu na ovaj članak pozivajući se na zaštitu nacionalne sigurnosti, javnog reda ili javnog interesa.²²

Drugačiji režim, u skladu sa čl. 31. st. 2., predviđen je za TA koji nezakonito borave na teritoriju države primateljice, prema kojima je ograničenje slobode kretanja moguće samo ako je neophodno (uvjet neophodnosti, odnosno razmjernosti) i vremenski do trenutka reguliranja statusa, odnosno prihvaćanja od strane treće zemlje. Do uređenja njihovog statusa dolazi kada je podnesen zahtjev za azilom u skladu s odredbama nacionalnog prava.

UNHCR u Smjernici 4.3. iz 2012. navodi da, da bi se osigurala zakonitost ograničenja slobode kretanja, je potrebno razmotriti i druge mogućnosti osiguranja prisutnosti TA tijekom postupka, ovisno o osobnim okolnostima TA i mogućnostima u lokalnoj zajednici. Alternativne mjere mogu uključiti obvezu javljanja nadležnom tijelu, boravak na određenoj adresi tijekom postupka, postojanje jamca ili drugih garancija, puštanje na osnovi jamčevine te boravak u otvorenim centrima.

¹⁸ Čl. 12. st. 3. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima navodi da „svako ograničenje mora biti utemeljeno u zakonu, zatim potrebno u konkretnom slučaju radi zaštite državne sigurnosti, javnog reda (*ordre public*), zdravlja ili morala ili prava i sloboda drugih kao i u skladu s drugim pravima ove Konvencije.“ Slične odredbe se mogu pronaći i u drugim propisima međunarodnog prava. International Convention on the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, UNTS, vol. 2220, 18. prosinca 1990., članak 16.; Konvencija o pravima djeteta, UNTS vol. 1577, 20. studenog 1989., SFRJ:MU 15/1990, NN:MU 12/93., članak 37.

¹⁹ Čl. 9. Opće deklaraciji o ljudskim pravima (UNGA Res. 217 A(III), 10. prosinca 1948.), čl. 9. st. 1. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (UNTS vol. 999, str. 171, 16. prosinca 1966., SL SFRJ 7/71).

²⁰ UNHCR, Detention of Refugees and Asylum-Seekers, No. 44 (XXXVII) – 1986, para. b).

²¹ LALIĆ NOVAK, cit. loc.

²² Npr. Grčka, Nizozemska, Španjolska i dr.; Goodwin-Gill, G., „Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Non-Penalization, Detention, and Protection“, lipanj 2003. Dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/470a33b10.html> (30.4.2013.)

2.2.1. Postupovna jamstva

Ako se u skladu s propisanim postupkom ocijeni da je ograničavanje kretanja neophodno, trajanje takve mjere mora biti predviđeno zakonom te vremenski što je kraće moguće. Arbitrano ograničavanje kretanja nije samo ono koje je nezakonito, već i ono koje se može smatrati nepravednim.²³

TA mora biti obaviješten o odluci i razlozima za ograničavanje slobode kretanja i svojim pravima na jeziku koji razumije i na njemu razumljiv način. Na odluku mora biti dopuštena žalba, no, s obzirom na činjenicu da TA uglavnom ne poznaju jezik i pravni sustav države primateljice, potrebno je povremeno preispitivanje odluke o ograničavanju slobode kretanja od strane neovisnog i nepristranog tijela. TA ima pravo tražiti da se preispita neophodnost mjere ograničavanja slobode kretanja na ponovnom saslušanju i posljedično odbacivanje donesene mjere. TA treba obaviješten o pravu na pravno savjetovanje, a kada je to moguće osigurati i besplatnu pravnu pomoć te mogućnost kontakta UNHCR-a, nacionalnih organizacija za pomoć izbjeglicama i odvjetnika. Određivanje mjere ograničavanja slobode kretanja ne smije predstavljati prepreku mogućnosti podnošenja zahtjeva za azil.²⁴

Uvjeti ograničavanja slobode kretanja moraju biti humani i dostojanstveni, a u obzir treba uzeti posebne okolnosti i potrebe određenih skupina TA (to su potrebe žrtava traume ili torture, žena, djece, žrtava ili potencijalnih žrtava trgovine ljudima itd.).²⁵ Ograničavanje slobode kretanja mora biti podložno neovisnom nadzoru i inspekciji.²⁶

3. Europski standardi

3.1. Standardi Vijeća Europe

Temeljni dokument za zaštitu ljudskih prava i sloboda na europskoj razini je Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava²⁷ (u nastavku EK) koja zajedno sa praksom Europskog suda za ljudska prava (u nastavku ESLJP) predstavlja najvažniji instrument za zaštitu ljudskih prava na području Europe.²⁸ Iako EK ne sadrži odredbe koje se izričito odnose na pravo azila i strance, kroz praksu ESLJP-a u razdoblju između 1989. do danas, tumačenjem EK, postavljen je niz standarda u zaštiti TA.

Države samostalno odlučuju o pitanjima ulaska, boravka i protjerivanja stranaca²⁹, međutim, prilikom normiranja te odlučivanja o primjeni mjera kojima se može ograničiti sloboda kretanja stranaca i TA moraju se poštivati odredbe EK, s posebnim naglaskom na čl. 5. EK kojim je zajamčeno pravo na slobodu i sigurnost osoba³⁰. ESLJP nije vezan prethodnom odlukom nacionalnih vlasti, već sam donosi odluku, na temelju okolnosti po-

²³ Ovakvo tumačenje prihvaćeno je u radu UN Komisije o pravima čovjeka o pravu na slobodu od samovoljnog uhićenja, pritvaranja i izгона (prema Goodwin-Gill, G.S. op.cit. (bilj 22), str. 222).

²⁴ UNHCR, UNHCR's Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers, 26. veljače 1999.

²⁵ LALIĆ NOVAK, op. cit. (bilj. 2), str. 80.

²⁶ UNHCR, op. cit. (bilj. 24), Guideline 10

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

²⁸ EK danas broji 47 potpisnica, uključujući i svih 27 zemalja Europske unije te Hrvatsku. Uskoro bi Konvenciji trebala pristupiti i Europska unija, na temelju zakonske obveze predviđene Ugovorom iz Lisabona (stupio na snagu 1. prosinca 2009.), što bi predstavljalo važan korak u razvoju i zaštiti ljudskih prava u Europi.

²⁹ *Moustaquim protiv Belgije*, zahtjev br. 12313/86, presuda od 18. veljače 1991.

³⁰ „Svatko ima pravo na slobodu i na osobnu sigurnost. Nitko ne smije biti lišen slobode, osim u sljedećim slučajevima i u postupku propisanom zakonom (...)“ (čl. 5. EK)

jedinog slučaja, da je u određenoj situaciji došlo do ograničenja slobode kretanja u skladu s čl. 5. EK.³¹

Do ograničenja slobode i sigurnosti osoba može doći samo na temelju taksativno navedenih razloga u čl. 5. EK. Za ovaj rad je bitna točka f. (čl. 5. st. 1.), lišavanje slobode u svrhu: sprječavanja nezakonitog ulaska u zemlju³² i u svrhu protjerivanja ili izručenja osobe.

Prema čl. 5. EK, svako ograničenje slobode kretanja, uz ispunjenje jednog od taksativno navedenih razloga predviđenih člankom 5., mora biti u skladu s materijalnim i procesnim pravilima nacionalnog prava države koja izriče takvu mjeru³³ (ili međunarodnog prava kada je to prikladno³⁴). Da bi bio ispunjen standard pravne sigurnosti – ograničenje slobode kretanja mora biti na jasan način uređeno pravnim normama domaćeg prava tako da svaka osoba može predvidjeti (do stupnja koji je primjeren okolnostima) posljedice koje može izazvati svojim ponašanjem.³⁵

Ograničenje slobode kretanja ne bi smjelo biti arbitrarno. Prema praksi ESLJP-a, „arbitrarnost“ nadilazi utemeljenost odluke o mjeri ograničavanja u domaćem zakonodavstvu. Odluka o ograničenju može biti arbitrarna i u slučaju kada je donesena u skladu sa normama domaćeg zakonodavstva koje su u suprotnosti s Konvencijom.³⁶ Postupak odlučivanja o primjeni mjera mora biti vođen s dužnom pažnjom i u dobroj vjeri.³⁷ Odluka mora biti usko povezana sa svrhom sprječavanja nezakonitog ulaska u zemlju ili protjerivanja i izručenja TA³⁸, mjesto i uvjeti pritvora moraju biti prikladni, a njihovo trajanje razumno. Pri donošenju ocjene o zakonitosti ograničenja kretanja, nacionalni sud mora imati u vidu okolnosti pojedinog slučaja.³⁹ Ograničenje slobode kretanja u svrhu protjerivanja ili izručenja može biti opravdano čak iako su nadležne vlasti započele postupak protjerivanja ili izručenja bez formalnog zahtjeva ili odluke o izručenju.⁴⁰ Ono će biti opravdano samo za vrijeme trajanja deportacije ili izručenja. ESLJP smatra da za razliku od ograničenja slobode kretanja na temelju čl. 5. st. 1. točke b., c., d. i e., ograničenje prema oba dijela točke f. ne podliježe „testu nužnosti“. S druge strane, ESLJP zaključuje da ako bi nacionalno pravo propisivalo da mjera previđena točkom f. EK mora ispuniti uvjet nužnosti, neudovoljavanje tom uvjetu dovelo bi do nezakonitog ograničenja.⁴¹

³¹ *H.L. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 45508/99, presuda od 5. listopada 2004.

³² *Saadi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* je prvi predmet u kojem je ESLJP morao uzeti u obzir prvi dio čl. 5. st. 1. t. f. – sprječavanje nezakonitog ulaska u zemlju. U presudi je Sud točku f. tumačio dosta široko, pa je tako gospodinu Saadiju, koji se odmah po (nezakonitom) ulasku u Ujedinjeno Kraljevstvo sam predao vlastima te zatražio azil i kojemu je već bio odobren privremeni boravak, potvrdio odluku domaćeg suda o ograničenju slobode kretanja u svrhu sprječavanja nezakonitog ulaska u zemlju. Sud je smatrao da je njegov pristup u skladu sa Zaključkom izvršnog odbora UNCHR-a, UNHCR-ovih smjernica o ograničenju slobode kretanja te Preporuka o ograničenju slobode kretanja Odbora ministara VE. Dok je ESLJP u presudi donio usko (i ne nužno vjerno) tumačenje navedenih dokumenata, oni ipak priznaju pravo države da odluči o lišavanju slobode stranaca u određenim okolnostima – radi provjere identiteta, kako bi se utvrdili elementi na koji se temelji njihov izbjeglički status ili pravo na azil, slučajevi u kojima su TA uništili svoje putne i/ili osobne dokumente, ili su koristili lažne dokumente kako bi ostvarili pravo na azil ili radi zaštite državne sigurnosti i javnog reda.

³³ Isti standard je postavljen i u čl. 9. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

³⁴ *Medvedyev i drugi protiv Francuske*, zahtjev br. 3394/03, presuda od 29. ožujka 2010.

³⁵ U slučaju *Amuur protiv Francuske* ESLJP je naveo da se traži da uhićenje ili pritvaranje imaju osnovu u domaćem zakonu. Međutim, domaći zakon mora zadovoljavati standarde predviđene EK-om.

³⁶ *Creangă protiv Rumunjske*, zahtjev br. 29226/03, presuda od 23. veljače 2012.

³⁷ *A. i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 3455/05, presuda od 19. veljače 2009.

³⁸ *Yoh-Ekale Mwanje protiv Belgije*, zahtjev br. 10486/10, presuda od 20. prosinca 2011.

³⁹ *Kanagaratnam protiv Belgije*, zahtjev br. 15297/09, presuda od 13. prosinca 2011. u kojemu su podnositeljica i njezino troje djece pritvoreni u zatvoru

⁴⁰ *X. protiv Švicarske*, zahtjev br. 9012/80, presuda od 9. prosinca 1980.

⁴¹ *Rusu protiv Austrije*, zahtjev br. 34082/02, presuda od 2. listopada 2008.

Postoji razlika između ograničenja slobode kretanja u smislu čl. 5. EK te ograničavanja kretanja koje je uređeno čl. 2. Protokola 4. EK – prema obrazloženju presude iz predmeta *Guzzardi protiv Italije*⁴² a zatim i iz predmeta *Amuur protiv Francuske*⁴³ ta dva instituta razlikuju se po stupnju ili intenzitetu, a ne po prirodi ili suštini provedene mjere. Polazište je konkretna situacija, a u obzir se moraju uzeti tip mjere, njezino trajanje, učinci i način njezinog provođenja.

3.1.1. Postupovna jamstva

Postupovna jamstva TA slučaju zakonitog lišenja slobode kretanja, uređena su čl. 5., st.2.-5. EK.⁴⁴

Pravo na obavještanje osobe o razlozima zbog kojih je ona lišena slobode jamči se čl. 5. st. 2. ESLJP je odredbu protumačio na način da svaka uhićena osoba u najkraćem roku, ali ne nužno u trenutku uhićenja, mora biti obaviještena o osnovnim pravnim i činjeničnim razlozima svojeg uhićenja na jednostavnom jeziku koji razumije, kako bi, u slučaju potrebe, mogla osporavati zakonitost svog uhićenja (temeljem stavka 4. istog članka).⁴⁵

Pravo na reviziju odluke u sudskom postupku zajamčeno je čl. 5. st. 4. Prema njemu, svaka osoba kojoj je ograničena sloboda kretanja uhićenjem ili pritvaranjem ima pravo obratiti se sudu radi pokretanja sudskog postupku u kojem će se brzo⁴⁶ odlučiti o zakonitosti njegova pritvaranja ili o njegovu puštanju na slobodu ako je pritvaranje bilo nezakonito.

Izvršivo pravo na naknadu štete iz čl. 5. st. 5. postoji u slučaju povrede bilo koje odredbe iz čl. 5. st. 1. - 4., dok će zahtjev samo prema st. 5. biti izuzetak. S ciljem poštivanja ove odredbe, država mora u domaćem zakonodavstvu propisati osnovu za određivanje naknade štete u slučaju kršenja prava zajamčenih čl. 5., bilo da ugradi EK u domaće zakonodavstvo ili na neki drugi način.

3.2. Pravna stečevina EU

Direktiva o prihvatu⁴⁷ navodi da TA imaju slobodu kretanja na teritoriju zemlje primateljice ili u okviru područja koje im je namijenila država primateljica. (čl. 7. st. 1.). Zemlje članice EU mogu odlučiti o prebivalištu TA na temelju javnog interesa, javnog reda i mira ili, kada je nužno, radi brze obrade i učinkovitog praćenja njegovog zahtjeva (čl. 7. st. 2.). Sloboda kretanja TA može biti ograničena samo kada je to neophodno na temelju okolnosti pojedinog slučaja te u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom države koja provodi mjeru (čl. 7. st.3).

Direktiva o prihvatu navodi da države ne smiju pritvoriti TA samo zato što je podnio zahtjev za azilom (čl. 8. st. 1.). TA se smije ograničiti sloboda kretanja samo ako je to neophodno i na temelju okolnosti pojedinačnog slučaja, a ako se druge blaže mjere ne mogu primijeniti učinkovito (čl. 8. st. 2.).

⁴² *Guzzardi protiv Italije*, zahtjev br. 7367/76, presuda od 6. studenoga 1980.

⁴³ *Amuur protiv Francuske*, zahtjev br. 19776/92, presuda od 25. lipnja 1996.

⁴⁴ čl. 5. st. 3. EK se odnosi na postupovna jamstva osoba koje su uhićene ili pritvorene zbog osnovane sumnje da su počinile kazneno djelo ili kad je razumno vjerovati da je to nužno radi sprečavanja izvršenja kaznenog djela ili bijega nakon njegova počinjenja te stoga navedena odredba nije predmet ovoga rada.

⁴⁵ *Fox, Campbell i Hartley protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. zahtjeva 12244/86, 12245/86, 12383/86, presuda od 13. srpnja 1989.

⁴⁶ *R.M.D. protiv Švicarske*, zahtjev br. 19800/92, presuda od 26. rujna 1997.; ESLJP je u obrazloženju presude pojasnio da se „brzo“ može odrediti samo prema okolnostima pojedinog slučaja.

⁴⁷ Council of the European Union, Council Directive 2013/33/EU of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection, *OJ L* 180, 29.6.2013., str. 96.

TA smije biti pritvoren radi: (1) utvrđivanja identiteta TA, ako identitet nije utvrđen ili je sporan; (2) utvrđivanja elemenata na kojima se zasniva traženje azila potrebno ograničiti slobodu kretanja TA, pogotovo u slučaju ako postoji rizik od bijega TA; (3) odlučivanja o pravu TA da ostane u zemlji; (4) osiguravanja provođenje postupka povratka ili deportacije, u slučaju da država na temelju objektivnih okolnosti može dokazati da je TA imao mogućnost podnijeti zahtjev za azilom i sudjelovati u postupku, i da postoji osnovana sumnja da TA podnosi zahtjev za međunarodnom zaštitom samo da bi usporio postupak deportacije; (5) dokazivanja da TA predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost ili javni red; (6) odgovornosti druge države članice za postupanje po njegovom zahtjevu za azilom TA. Navedeni temelji za ograničenje kretanja moraju biti predviđeni u zakonodavstvu zemlje članice. (čl. 8. st. 3.).

Ograničenje slobode kretanja treba trajati što je kraće moguće i samo dok postoje osnove predviđene u čl. 8. st. 3. Direktive. Postupak u kojem se odlučuje o ograničenju kretanja TA mora biti proveden s dužnom pažnjom (čl. 9. st. 1.), a obrazložena odluka mora biti donesena od strane suda ili upravnih vlasti (čl. 9. st. 2.). U slučaju donošenja odluke od strane upravnog tijela, mora biti predviđena mogućnost brzog preispitivanja odluke.

TA mora biti obaviješten pismeno, na jeziku kojega razumije, o razlozima donošenja odluke, mogućnostima pobijanja odluke kao i mogućnosti da zatraži besplatnu pravnu pomoć i pravno zastupanje (čl. 9. st. 3.). Države moraju predvidjeti preispitivanje odluke o ograničenju kretanja od strane suda u razumnim vremenskim intervalima (čl. 9. st. 5.).

Maloljetnicima može biti ograničeno kretanje samo kao posljednja mjera, u slučaju da se druge blaže mjere ne mogu učinkovito primijeniti. (čl. 11. st. 2.)

Direktiva o postupku⁴⁸ navodi da zemlje članice EU ne bi trebale ograničiti slobodu kretanja osobi samo zato što je TA te da u slučaju ograničenja mora postojati mogućnost brze sudske revizije (čl. 26.). Direktiva predviđa i dužnost vlasti da omogućuje strancu podnošenje zahtjeva za azilom dok mu je ograničena sloboda kretanja (čl. 8.).

Direktiva o povratku⁴⁹ u čl. 15. postavlja kriterije koji se moraju ispuniti da bi došlo do zakonite primjene ograničenja u svrhu sprječavanja nezakonitog ulaska u zemlju ili olakšavanja povrata neregularnih migranata (uključujući i odbijene TA) koji su već ušli na teritorij države članice EU. Da bi mjera ograničenja slobode kretanja bila zakonita, mora biti započet postupak povratka. Direktiva navodi da državljaninu treće zemlje može biti ograničena sloboda kretanja kako bi se pripremio i/ili proveo postupak povratka ako ne postoji mogućnost postizanja iste svrhe manje otegotnom mjerom, a posebno ako postoji rizik od bijega ili ako osoba izbjegava ili sprječava pripremu ili provedbu povratka (čl. 15.). Odluku može donijeti samo nadležno sudsko ili upravno tijelo. Ona mora biti u pisanom obliku i obrazložena – mora sadržavati pravnu i činjeničnu osnovu za određivanje ograničenja. U slučaju da je odluku donijelo upravno tijelo, mora biti predviđena mogućnost revizije odluke od strane suda. U svakom slučaju, i kada odluku donosi sudsko tijelo, treba postojati mogućnost preispitivanja odluke u razumnim vremenskim intervalima.

Direktiva o povratku prvi je supranacionalni dokument koji određuje najduže trajanje mjere ograničenja kod provođenja postupka povratka. Trajanje mjere ne smije biti dulje od šest mjeseci osim ako pripreme za postupak povratka traju dulje od toga iz razloga što osoba koju se vraća odbija suradnju ili dolazi do kašnjenja u pribavljanju potrebnih dokumenata od treće zemlje. U ta dva slučaja, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom države

⁴⁸ Council of the European Union, Council Directive 2013/32/EU of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection, OJ L 180, 26. lipnja 2013., str. 60.

⁴⁹ Council of the European Union, 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. prosinca 2008., str. 98.

koja provodi mjeru, njeno trajanje se može produljiti za još 12 mjeseci. Trajanje ograničavanja slobode kretanja mora biti određeno na temelju okolnosti pojedinog slučaja.

Što se tiče uvjeta smještaja (čl. 16.), u pravilu trebaju postojati posebni centri za tu namjenu, a ako to nije moguće te se neregularni migranti moraju smjestiti u zatvorske ustanove, postoji obveza odvajanja od ostalih pritvorenika.

Ograničavanje slobode maloljetnicima bez pratnje i obiteljima može biti samo krajnje sredstvo i trajati najkraće moguće vrijeme te im se za vrijeme trajanja mjere treba pružiti dodatna skrb (čl. 17.).

4. Komparativna analiza zemalja jugoistočne vanjske granice Europske unije

4.1. Mađarska

Iako je mađarsko zakonodavstvo usklađeno s međunarodnim standardima i pravnom stečevinom EU na području azila, u praksi primjena ograničenja slobode kretanja TA postaje sve kruća, opsežnija i učestalija.⁵⁰ Mjera ograničenja slobode kretanja ne koristi se kao posljednje sredstvo, blaže mjere se ne primjenjuju, a žalbeni sustav ne pruža stvarne mogućnosti pobijanja odluke kojom je odlučeno o ograničenju slobode kretanja.⁵¹ Mađarske vlasti često uhićuju te pokreću kazneni postupak protiv TA zbog ulaska u zemlju na temelju krivotvorenih ili lažnih putnih isprava.⁵²

Zakonski propisi koji uređuju pitanja migracija i azila u Mađarskoj su Zakon o prihvatu i boravku stranaca (s Uredbom vlade o primjeni Zakona o prihvatu i boravku stranaca)⁵³ te Zakon o azilu.⁵⁴ Izmjenama unutar Zakona o azilu iz prosinca 2010.⁵⁵ predviđa se mogućnost primjene ograničenja prema TA za vrijeme odlučivanja o osnovanosti njihova zahtjeva, produljuje se maksimalno trajanje ograničenja slobode kretanja na 12 mjeseci (prije šest mjeseci)⁵⁶, uvodi se mogućnost primjene mjere ograničenja slobode kretanja prema obiteljima s malom djecom (najdulje do 30 dana), a žalba protiv odluke kojom je negativno odlučeno o zahtjevu za azil više nema odgovorni učinak.

⁵⁰ 102 TA predala su zahtjev za azilom za vrijeme trajanja mjere ograničenja slobode kretanja u 2011., time čine 2/3 osoba koje su predale zahtjev za azilom u Mađarskoj. U prosjeku, 93 TA ograničena je sloboda kretanja svakoga dana u 2011. godini. U najvećem centru za ograničavanje slobode kretanja, u Nyirbatoru, TA u prosjeku provedu 4-5 mjeseci. UNHCR, „Hungary as a country of asylum. Observations on the situation of asylum-seekers and refugees in Hungary (Observations)“, 24. travnja 2012. Dostupno na:

<http://www.refworld.org/docid/4f9167db2.html> (15.4.2013.), str. 15. 102 TA predala su zahtjev za azilom za vrijeme trajanja mjere ograničenja slobode kretanja u 2011., time čine 2/3 osoba koje su predale zahtjev za azilom u Mađarskoj. U prosjeku, 93 TA ograničena je sloboda kretanja svakoga dana u 2011. godini. U najvećem centru za ograničavanje slobode kretanja, u Nyirbatoru, TA u prosjeku provedu 4-5 mjeseci.

⁵¹ Na problem arbitrarnog ograničavanja slobode kretanja u Mađarskoj osvrnuli su se i ESLJP i US State Department u svojim izvješćima. *Lokpo et Touré protiv Mađarske*, zahtjev br. 10816/10, presuda od 20. rujna 2011.; US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, „*Human Rights Reports 2009 - Country Report on Human Rights Practices, Europe and Eurasia, Hungary*“. Dostupno na: <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2009/eur/136035.htm> (30.4.2013.)

⁵² Observations, op. cit. (bilj. 50), str. 5.

⁵³ 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. lipnja 2007. Engleski prijevod dostupan na: <http://www.refworld.org/docid/4979cae12.html> (15.4.2013.)

⁵⁴ Act LXXX of 2007 on Asylum od 25. lipnja 2007. Engleski prijevod dostupan na: <http://www.refworld.org/docid/4979cc072.html> (15.4.2013.)

⁵⁵ Act CXXXV of 2010 od 22. studenog 2010.; Government Decree 290/2010. (XII.21.).

⁵⁶ Produljenje mjere je opravdano usvajanjem Direktive o povratku.

U Republici Mađarskoj za odlučivanje o osnovanosti zahtjeva za azil i utvrđivanja statusa osoba bez državljanstva nadležan je Ured za imigracije i državljanstvo na čije odluke ne postoji mogućnost žalbe. Formalno je zahtjev valjan bez obzira da li je izražen u pisanom obliku ili usmeno, kojem je tijelu državne uprave postavljen i na kojem jeziku izražena volja TA.⁵⁷ Pristup sustavu azila od strane osoba kojima je ograničena sloboda kretanja u najmanju ruku je problematičan.⁵⁸ On je posebno otežan osobama kojima je određena remisija prema Konvenciji Dublin II.⁵⁹ Takvim osobama najčešće je automatski ograničena sloboda kretanja.⁶⁰

U Mađarskoj je u 2012. bilo podneseno 2155 zahtjeva za azilom. Iste godine 70 osoba je dobilo status izbjeglice prema Konvenciji iz 1951. dok je 240 osoba dobilo supsidijarnu zaštitu. Najveći broj TA je došao iz Afganistana (880), Pakistana (325) te Kosova (225).⁶¹

4.1.1. Ograničavanje slobode kretanja tražitelja azila

Većina TA u Mađarsku ulazi nezakonito i njima se, u pravilu, ograničava sloboda kretanja smještajem u jednu od četiri smještajne jedinice kojima upravlja policija.⁶² U praksi, prije prihvaćanja zahtjeva za azilom koji je podnio TA, policija donosi odluku o protjerivanju iz zemlje i o zabrani ponovnog ulaska na vrijeme od jedne do deset godina. Odluka o protjerivanju iz zemlje služi kao temelj primjene mjere ograničenja slobode kretanja. Radi se o uobičajenoj politici i gotovo svim TA biva ograničena sloboda kretanja, često za vrijeme cijelog trajanja postupka odlučivanja o azilu. U zadnjih godinu dana ipak dolazi do stanovitoga pada u broju TA kojima je izrečena mjera ograničavanja slobode kretanja.⁶³

Nacionalno zakonodavstvo predviđa iste odredbe o ograničenju kretanja i za strance i za TA. Zakon o prihvatu i boravku stranaca razlikuje dvije vrste ograničenja slobode kretanja: (1) ograničenje prije protjerivanja iz zemlje kako bi se osiguralo ispunjenje mjere udaljenja ako je identitet stranca ili TA nepoznat ili ako adresa boravka nije sa sigurnošću ustanovljena (čl. 55. st. 1.) te (2) ograničenje u svrhu nadzora nad strancima na teritoriju Mađarske koja se može primijeniti da bi se osiguralo protjerivanje stranaca ili TA (čl. 54.).⁶⁴

Prema Zakonu, djeci i maloljetnicima ne smije se ograničavati sloboda kretanja (čl. 56.). Prema obiteljima s djecom ova mjera, u svrhu nadzora nad strancima radi osiguranja

⁵⁷ Opširnije o proceduri odobravanja azila na: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/edal-country-overview-hungary>[pristup 15. travnja 2013.]

⁵⁸ Vidi HUNGARIAN HELSINKI COMMITTEE, „*Stuck in Jail: Immigration Detention in Hungary*“, travanj 2011. Dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ed77ea72.html> (30.4.2013.)

⁵⁹ Osobe vraćene u Mađarsku ne smatraju se automatski tražiteljima azila, nego taj zahtjev moraju (ponovno) podnijeti

⁶⁰ 118 TA je vraćeno prema regulativi Dublin II i smješteno u Otvoreni centar u Debrecenu u 2011. (broj TA vraćenih u Mađarsku u 2010. godini iznosi 742, a u 2011. 448).

⁶¹ Izvor: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-22032013-BP/EN/3-22032013-BP-EN.PDF (15. 4. 2013.)

⁶² Budimpešta, Győr, Kiskunhalas i Nyirbator. Obitelji s djecom, supružnici i neudane žene smještaju se u privremeni kapacitet za ograničavanje slobode kretanja u Bekescsabi. Djeca bez pratnje koja su TA u Mađarskoj smještaju se u Dom za razdvojenu djecu pod vodstvom Ministarstva za nacionalne resurse u Fotu. Osobe kojima je priznati status izbjeglica i osobe pod supsidijarnom zaštitom smještaju se u otvoreni integracijski centar OIN-a u Bicskeu. TA kojima je bila ograničena sloboda kretanja na 12 mj. i osobe koje su ponovno podnijele zahtjev za azil od lipnja 2011. smještaju se u Prihvatni centar Balassagyarmatu.

⁶³ Npr. sa 171 osobe u veljači 2012. na 30 u prosincu 2012.

⁶⁴ Ako se stranac skriva od vlasti ili izbjegava deportaciju; ako odbija napustiti teritorij zemlje ili ako postoje valjani razlozi koji upućuju na otezanje procedure napuštanja u nekom drugo pogledu; ako je ozbiljno i ponovljeno kršio pravila prihvatnog centra u koji je bio smješten ili ako ne ispunjava službene obveze koje je su mu određene; ako se propustio prijaviti kao što mu je bilo određeno od strane nadležnih vlasti sa ciljem otezanja donošenja odluke o njegovom zahtjevu; ako je osuđen za počinjenje kaznenog djela na području Mađarske.

provedbe izbacivanja, može se primijeniti jedino kao posljednja mjera s najduljim trajanjem od 30 dana i to ako su nadležne vlasti sigurne da se namjeravana svrha ne može postići primjenom blažih mjera, predviđenih Zakonom o strancima (čl. 56.).

U mađarskom zakonodavstvu ne postoji pravo na žalbu na odluku o ograničavanju slobode kretanja (čl. 57. st. 2.). Međutim, predviđeno je pravo TA na saslušanje o zakonitosti mjere ograničenja pred sudom (čl. 59. st. 5.). U praksi, TA često nisu upoznati s tim pravom, a ako jesu, nisu u stanju shvatiti njezino značenje i mogućnosti koje im pruža. Također, često se pravo na saslušanje svodi na automatsko produljivanje mjere ograničenja slobode kretanja bez ulaženja u okolnosti slučaja od strane suda.⁶⁵ Zakonom je predviđeno pravo pritužbe na uvjete ograničenja slobode kretanja (čl. 57. st. 3.). Međutim, Zakon ne određuje koje je tijelo dužno obavijestiti TA o razlozima poduzimanja mjere ograničenja slobode kretanja protiv njega⁶⁶, ipak postoji zakonska obveza da osoba treba dobiti obavijest o temelju ograničenja na jeziku koji razumije (čl. 54. st. 6.).

Zakon o strancima dopušta maksimalno trajanje mjere ograničenja slobode kretanja od 12 mjeseci (čl. 54. st. 4. t. c.). Prvotna odluka o ograničenju u trajanju od šest mjeseci može biti produljena za još šest mjeseci ako provedba postupka udaljavanja iz zemlje zahtjeva više od tog vremenskog perioda jer stranac ne surađuje sa nadležnim vlastima ili zemlja podrijetla/zemlja koja je dužna prihvatiti povratak TA ne surađuje s mađarskim vlastima (čl. 54. st. 5.). Svaka mjera nadzora nad strancima koja uključuje ograničenje slobode bit će ukinuta u trenutku kada postane očito da je postupak protjerivanja nemoguće provesti (čl. 54. st. 6.).

4.2. Slovačka

Republika Slovačka je tranzitna zemlja s migracijskim priljevom iz istočne Europe i Azije u smjeru zapadne Europe.⁶⁷ Iako se u zadnjem desetljeću broj legalnih useljenika u državi značajnije povećao, stranci i dalje čine samo 0,6% ukupnog stanovništva Slovačke (najmanji postotak u EU). Još od samih početaka samostalne države, odnosno od donošenja Zakona o izbjeglicama iz 1995.⁶⁸ (zamijenjen 2002. stupanjem na snagu novoga Zakona o azilu⁶⁹), slovačko zakonodavstvo u ovoj grani prava usklađeno je s međunarodnim pravnim standardima.⁷⁰ Usklađivanje s pravnom stečevinom EU započelo je nakon pristupnih pregovora Slovačke s EU, a harmonizacija s pravnom stečevinom EU dovršena

⁶⁵ Opširnije o pravu na žalbu protiv odluke kojom se određuje ograničavanje slobode kretanja i pružanje informacija TA: http://www.detention-in-europe.org/index.php?option=com_content&view=article&id=145&Itemid=177 (30.4.2013.)

⁶⁶ U praksi se najčešće radi o organima policije. Dostupno na:

http://www.detention-in-europe.org/index.php?option=com_content&view=article&id=145&Itemid=177 (30.4.2013.)

⁶⁷ Prema dostupnim podacima između 1. siječnja 1993. i 31. srpnja 1998. oko 464 000 000 osoba ušlo je u zemlju legalno. Kroz taj period preko pola milijuna ljudi uskraćen je ulazak u zemlju od strane granične kontrole i preko 15 000 ljudi uskraćen je ulazak zbog nelegalnog prelaska granice. EUROPEAN PARLIAMENT, „Migration and asylum in Central and Eastern Europe: Slovak Republik“, Dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/104/slovak_en.htm (11.4.2013.)

⁶⁸ Fourth Decree of the Slovak Minister of Interior regulating the Course of Actions of Police Departments in the Slovak Republic and the Migration Office of the Slovak Ministry of Interior at the Execution/Enforcement of the Slovak Parliament's Refugee Act No. 283/1995 of the Coll. of Laws, Official Journal of the Slovak Ministry of Interior, Vol. 1996., Issue 4, 16. siječnja 1996. Dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b5728.html> (10.4.2013.)

⁶⁹ Act on Asylum and Amendment of Some Acts, 480/2002 Coll., 20. Dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/44a2a04b4.html> (10.4.2013.)

⁷⁰ Slovačka je pristupila Konvenciji o statusu izbjeglica iz 1951. i pripadajućem Protokolu iz 1967. godine kao pravni slijednik Republike Čehoslovačke.

je donošenjem Zakona o boravku stranaca⁷¹ koji je izglasan u listopadu 2011. (na snazi od 1. siječnja 2012.).

O odobrenju zahtjeva za azilom, koji mora biti podnesen u pisanom obliku, odlučuje Ured za migracije pod nadležnošću Ministarstva unutarnjih poslova Republike Slovačke. Ne postoji razlika između postupka za odlučivanje o zahtjevu s obzirom na to je li TA smješten u otvoreni centar ili mu je ograničena sloboda kretanja.⁷² Postupak bi trebao biti okončan unutar 90 dana od podnošenja zahtjeva.⁷³ TA imaju pravo boraviti na teritoriju Republike Slovačke za vrijeme trajanja postupka rješavanja o zahtjevu za azilom ako zakonom nije određeno drugačije određeno (Zakon o azilu, čl. 22. st. 1.).

U Slovačkoj je u 2012. zaprimljeno 730 zahtjeva za azilom, a najviše TA dolazi iz Somalije (225). Doneseno je 440 odluka o zahtjevu za međunarodnom zaštitom, od kojih je 190 pozitivno riješeno (10 osoba je dobilo azil, dok je 100 osoba ostvarilo pravo na supsidijarnu zaštitu).⁷⁴

4.2.1. Ograničavanje slobode kretanja tražitelja azila

TA u Slovačkoj u pravilu nisu lišavani slobode samo zato što su postali TA. Osoba koja su nezakonito ušle ili borave u zemlji neće biti ograničena sloboda kretanja pod uvjetom da je zahtjev za azilom podnesen. Međutim, Zakon o azilu predviđa mogućnost primjene mjere ograničenja slobode kretanja prema TA ako je on podnio zahtjev za međunarodnom zaštitom pred policijskim tijelom nenadležnim za zaprimanje i postupanje u vezi sa zahtjevom i koje, uz dužnost upućivanja TA na nadležno tijelo, ima mogućnost odlučiti o lišenju slobode TA i smještaju u posebni objekt u skladu sa Zakonom o boravku stranaca (čl. 3. st. 8.).⁷⁵

Mjera ograničenja slobode kretanja prema strancu se može primijeniti iz razloga predviđenih čl. 88. st. 1. Zakona o boravku stranaca: radi osiguranja provedbe postupka protjerivanja stranca iz zemlje, ako postoji opasnost od prikrivanja ili ako stranac izbjegava ili sprječava pripremni proces protjerivanja iz zemlje, radi osiguranja provedbe postupka protjerivanja iz države kao mjere kaznenog postupka, u slučaju provođenja postupka povratka u zemlju iz koje je ušao u Slovačku ili ako je na teritorij Slovačke ušao ili boravio nezakonito. Prema Zakonu, podnošenje zahtjeva za odobrenjem azila i odluka o dobrovoljnom udaljenju iz Slovačke nemaju učinak na trajanje i prestanak mjere lišenja slobode (čl. 88. st. 3.).

Slučajevi u kojima je moguće ograničiti slobodu kretanja TA u Slovačkoj su: ako nakon primjene mjere ograničenja slobode kretanja iz razloga predviđenih čl. 88. st. 1. stranac odluči podnijeti zahtjev za azil, ako je TA pritvoren na radi provođenja vraćanja prema Dublin II i ako je TA pritvoren nakon što je njegov zahtjev za azilom odbijen jer je nemo-

⁷¹ Act No. 404/2011 Residence of Aliens and Amendment and Supplementation of Certain Acts, 21. listopada 2011.

⁷² Nakon pokretanja postupka TA se smješta u Prihvatni centar u Humenné na vremenski period od oko mjesec dana kako bi se sveli liječnički pregledi. Sam čin podnošenja zahtjeva za azilom ne predstavlja razlog za prestanak ograničavanja slobode kretanja, isto tako ograničavanje slobode kretanja nema utjecaja na proceduru dodjeljivanja azila prema važećem zakonu.

⁷³ U određenim slučajevima, rok za donošenje odluke je kreći od 90 dana – u slučaju kada je zahtjev za azilom odbijen jer je očito neutemeljen ili nedopušten. U opravdanim slučajevima, rok (za donošenje odluke) može biti produljen.

⁷⁴ EUROSTAT, „The number of asylum applicants registered in the EU27 rose to more than 330 000 in 2012“, 4/8/2013. Dostupno na: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-22032013-BP/EN/3-22032013-BP-EN.PDF (10.4.2013.)

⁷⁵ M. MITTELMANOVA, Z. ŠTEVULOVA, „Detention and alternatives to detention in Slovakia Republic: National Report“, Human Rights League, 2011. u kojemu se navodi da je prijeporno je li moguće na navedeni način ograničiti slobodu kretanja TA.

guć, neutemeljen ili je prekinut. Prema TA o čijem zahtjevu još nije donesena pravomoćna odluka može biti primijenjena mjera ograničenja slobode kretanja jedino ako žalba protiv odluke nema suspenzivni učinak. Zakon o azilu predviđa da žalba protiv odluke kojom se odbija zahtjev za azil kao nemoguć ili neutemeljen nema odgodni učinak, osim ako ga sud u pojedinom slučaju diskrecijskom ocjenom ne dodijeli (čl. 21. st. 2.).

Zakon dopušta da ograničenje slobode kretanja traje dok postoje razlozi koji opravdavaju primjenu mjere, ali ne dulje od šest mjeseci. Ograničenje može biti produljeno za još 12 mjeseci ako to opravdavaju okolnosti slučaja (čl. 88. st. 4.). Ako se radi o lišenju slobode osobe koja je vraćena u zemlju na temelju ponovnog prihvata, ograničenje smije trajati najduže sedam dana (čl. 88. st. 6.).

Zakon o boravku stranaca ne dopušta ograničavanje slobode kretanja djece i maloljetnika bez pratnje. Drugim ranjivim osobama može biti određeno ograničenje slobode kretanja samo ako je to neizbježno i to za najkraće moguće vrijeme (čl. 88. st. 9.).

Osoba ima pravo na žalbu sudu protiv odluke o ograničenju i odluke o produljenju primjene mjere u roku od 15 dana od dana dostave odluke. Žalba nema odgodni učinak (čl. 88. st. 7.). Odluka mora biti donesena u roku od sedam dana od dana podnošenja žalbe (čl. 88. st. 8.). U drugom stupnju, stranci imaju pravo žalbe protiv odluke suda Vrhovnom sudu Republike Slovačke.

4.3. Bugarska

Teška ekonomska situacija koju prati jačanje nacionalizma i ksenofobije dovodi do sve strožeg odnosa državnih tijela prema TA. Pristup sustavu azila je samo formalno zajamčen pa ostvarivanje prava na međunarodnu zaštitu ponajviše ovisi o slučajnom spletu okolnosti.⁷⁶ Zbog navedenih razloga postoji bojazan da se Bugarska neće moći nositi s očekivanim porastom neregularnih migranata (najviše Turska, Grčka, Rumunjska) nakon pristupanja Schengenskom sustavu.⁷⁷

Pitanja stranaca i azila u Bugarskoj su uređena Zakonom o strancima⁷⁸ te Zakonom o azilu i izbjeglicama.⁷⁹ Zadnjim izmjenama iz 2007. oba zakona su usklađena sa pravnom stečevinom EU (Direktiva o prihvatu i Direktiva o povratku).

Stranci su dužni osobno predati zahtjev za azil pred Državnom agencijom za izbjeglice (čl. 48. Zakona o strancima), a ako je zahtjev podnesen pred drugim državnim tijelom, ono će ga prosljediti Agenciji (čl. 58. st. 3. Zakona o strancima). U roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva, TA moraju biti obaviješteni, na jeziku kojega razumiju, o tijeku postupka, svojim pravima i obvezama te organizacijama koje im mogu pružiti pravnu ili drugu pomoć (čl. 58. st. 3. Zakona o strancima). Za vrijeme postupka TA su smješteni u jednom od dva Centra za prihvata.⁸⁰

⁷⁶ „Bulgaria is sending asylum seekers back to Greece“. Interview, Valeria Ilareva (Practitioner and Academic in Refugee and Immigration Law), ECRE Weekly Bulletin, 17. veljače 2012.

⁷⁷ GLOBAL DETENTION PROJECT, „Bulgaria Detention Profile“, kolovoz 2011. Dostupno na: <http://www.global-detentionproject.org/countries/europe/bulgaria/introduction.html> (10.4.2013.)

⁷⁸ Law for Foreigners in the Republic of Bulgaria, Prom. State Gazette No. 153., 23. prosinca 1998. Dostupno na: http://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/8C3CCC42-3E72-4CBB-900A-E8CB6DE82CAD/0/ZVPNRBGESC_hTS_EN.pdf (15.4.2013.)

⁷⁹ Law on Asylum and Refugees, Prom. State Gazette No. 54., 31. svibnja 2002. Dostupno na: <http://www.aref.government.bg/docs/ZUB-TRC-2007-1181.doc> (15.4.2013.)

⁸⁰ Global Detention Project navodi da su u Centrima za prihvata životni uvjeti loši te da centri nisu prilagođeni osobama sa invaliditetom. Prema klasifikaciji Global Detention Projecta radi se o centrima otvorenog tipa, TA mogu napuštati centar odmah nakon medicinskog pregleda. Opširnije <http://www.global-detentionproject.org/countries/europe/bulgaria/introduction.html> (5.3.2013.)

U Bugarskoj su u 2012. zaprimljena 1385 zahtjeva za azilom, a više od polovice TA bilo je iz Sirije (450) i Iraka (325). Bugarska je donijela 640 odluka o azilu, od kojih 170 pozitivnih (20 osoba je dobilo azil dok je 150 ljudi ostvarilo pravo na supsidijarnu zaštitu).⁸¹ Oko 1000 TA bila je ograničena sloboda kretanja u 2012.⁸²

4.3.1. Ograničavanje slobode kretanja

Zakon o azilu ne predviđa posebnu mjeru ograničenja slobode kretanja posebno za TA pa se ograničavanje slobode kretanja TA provodi prema odredbama Zakona o strancima. Stranim državljanima u Bugarskoj može se ograničiti sloboda kretanja, a zatim ih i udaljiti iz zemlje na temelju jednog od sljedećih razloga: (1) ako su ušli u Bugarsku nezakonito (čl. 41. st. 1. Zakona o strancima), (2) ako su iskoristili dozvoljeno vrijeme boravka (čl. 41. st. 2. Zakona o strancima), (3) ako su boravili u zemlji temeljem lažnih ili krivotvorenih isprava (čl. 41. st. 3. Zakona o strancima) ili (4) ako predstavljaju opasnost za javni poredak i nacionalnu sigurnost (čl. 42. Zakona o strancima).

Ministarstvo unutarnjih poslova donosi odluku o ograničenju (čl. 44. Zakona o strancima). Stranci koji su podnijeli zahtjev za azilom za vrijeme trajanja ograničenja na temelju nezakonitog ulaska ili boravka u Bugarskoj premještaju se iz Centara za ograničavanje slobode kretanja u Prihvatne i smještajne centre.⁸³ Prema Zakonu o azilu, TA bi odmah po podnošenju zahtjeva za azil trebali biti prebačeni u Centre za prihvat, no u praksi nakon podnošenja zahtjeva mjera najčešće traje još prosječno 7 do 30 dana.

Roku za žalbu na odluku o primjeni mjere, prema čl. 46. Zakona o strancima, iznosi sedam dana od smještaja u jedinicu za ograničavanje slobode kretanja (do 2011. je iznosio tri dana). Upravni sud je dužan donijeti odluku u roku od mjesec dana od dana podnošenja žalbe. Žalba na odluku o ograničenju slobode kretanja nema odgodni učinak.

Usvajanjem Direktive o prijehu, Bugarska je smanjila maksimalno trajanje mjere ograničenja slobode kretanja prema strancima na šest mjeseci.⁸⁴ U izvanrednim okolnostima, mjera može biti produljena na maksimalno 18 mjeseci (čl. 44. Zakona o strancima). O produljenju mjere, sud odlučuje u intervalima od šest mjeseci (čl. 46. Zakona o strancima). Mogućnost žalbe na odluku o produljenju primjene mjere ograničenja nije predviđena. Isto tako, nije predviđena ni mogućnost saslušanja osobe kojoj je ograničena sloboda kretanja tijekom sudskog odlučivanja o opravdanosti produljivanja mjere.⁸⁵

Bugarska ima dva centra za ograničenje slobode kretanja stranaca: Centar za pritvaranje Busmantsi u blizini Sofije („Posebna kuća za privremeni smještaj stranaca) te Centar za pritvaranje Lyubiments („Specijalni centar za privremeni smještaj stranih državljana“)⁸⁶,

⁸¹ EUROSTAT, op. cit. (bilj. 74)

⁸² AMNESTY INTERNATIONAL, „Annual Report 2012: Bulgaria“, 2013. Dostupno na: <http://www.amnesty.org/e n/region/bulgaria/report-2012> (30.4.2013.)

⁸³ Prema Bugarskom Helsinškom odboru TA su do početka 2010. godine mogli provesti do četiri mjeseca u pritvoru prije premještaja u Prihvatne centre.

⁸⁴ Prije usvajanja Direktive o prijehu stranci su mogli biti pritvoreni neograničeno, prema izvješću JRS EUROPE iz 2010. prosječno trajanje pritvora prije implementacije Direktive o povratku u Centru Busmantsi je iznosilo 14 mjeseci, godinu dana nakon što je direktiva implementirana (sredina 2010.) prosječno vrijeme koje je osoba provela u pritvoru je smanjeno na 10 mjeseci, a godinu dana kasnije (sredina 2011.) u pravilu se poštovalo vrijeme od 6 mjeseci.

⁸⁵ JESUIT REFUGEE SERVICE, „Becoming Vulnerable in Detention“, lipanj 2010., str. 143. Dostupno na: http://www.jrseurope.org/publications/JRS-Europe_Becoming%20Vulnerable%20In%20Detention_June%202010_FULL%20REPORT.pdf (5.4.2013.)

⁸⁶ „Ovo mjesto nije namijenjeno, nije uređeno i nije prikladno za smještaj tražitelja azila.“ UNHCR, „Crossing a border irregularly is not a crime for a refugee“, 9. lipnja 2011. Dostupno na: <http://www.unhcr-centraleurope.org/en/news/2011/crossing-a-border-irregularly-is-not-a-crime-for-a-refugee.html> (10.4.2013.)

smješten blizu granice s Turskom i Grčkom.⁸⁷ Ukupan kapacitet smještajnih objekata je 700 osoba.⁸⁸

4.4. Slovenija

Rezultat usklađivanja s pravnom stečevinom EU (dovršena donošenjem Zakona o strancima 2011.⁸⁹) te pojačane granične kontrole nakon ulaska u Schengenski sustav dovelo je do toga da je broj zabilježenih neregularnih migracija u Sloveniji u padu, što je posljedično dovelo i do pada broja TA kojima je ograničena sloboda kretanja.⁹⁰

Slovenija ima jednu od najnižih stopa priznavanja azila u Europi.⁹¹ Pristup sustavu azila uređen je Zakonom o međunarodnoj zaštiti.⁹² Osoba nakon ulaska u zemlju mora izraziti namjeru za podnošenjem zahtjeva za azilom pred bilo kojim upravnim tijelom koje će onda obavijestiti odgovorno tijelo državne vlasti o zahtjevu (čl. 41.).⁹³

U prvome stupnju o zahtjevu odlučuje Ministarstvo unutarnjih poslova (čl. 52.). TA može pokrenuti upravni spor protiv odluke Ministarstva pred Upravnim sudom u roku od 15 dana od dostave odluke, odnosno u roku od tri dana ako je odluka o odbijanju zahtjeva za azil donesena u skraćenom postupku (čl. 74. st. 1.-4.). Protiv odluke Upravnog suda moguće je uložiti žalbu Vrhovnom sudu (čl. 74. st. 5.). U slučaju da su TA povrijeđena temeljna ljudska prava i slobode, TA ima pravo uputiti prigovor Ustavnom sudu u roku od 15 dana od učinjene povrede (čl. 77.).

Iako je nakon ulaska Slovenije u EU broj zahtjeva za azilom naglo porastao, zadnjih godina zemlja bilježi značajan pad u broju zahtjeva pa je tako u 2012. zaprimljeno 305 zahtjeva. Najviše TA u Sloveniji je iz Afganistana (65), Sirije (30) i Turske (25). U 2012. odlučeno je u 220 predmeta, od kojih je u njih 35 donesena pozitivna odluka (20 osoba je dobilo azil, dok je 15 osoba ostvarilo pravo na supsidijarnu zaštitu).⁹⁴ U periodu od 1998. do 2001. broj stranaca pod mjerom ograničenja u Sloveniji kretao se između 8.869 i 15.559.⁹⁵ Zadnjih godina taj broj pada pa je tako 2009. godine bilo 408 osoba kojima je ograničena sloboda kretanja, 2010. 313, a 2011. 250 stranaca.⁹⁶

⁸⁷ Uvjeti u Busmantsi i Lyubimetsu su prema izvještajima veoma slični onim u zatvorima. Izvješća ukazuju da se TA ne pružanju potrebne informacije, kao ni medicinska zaštita. Global Detention Project, op. cit. (bilj. 124).

⁸⁸ Izvor - internet stranica bugarskog Ministarstva unutarnjih poslova (engleska verzija), <http://www.mvr.bg/en/default.htm> (15.3.2013)

⁸⁹ http://www.oecd.org/els/mig/IMO%202012_Country%20note%20Slovenia.pdf (20.3.2013.)

⁹⁰ The Organisation for Economic Co-operation and Development, „Recent Changes in migration movements and policies (Country notes), Slovenia“, 2011.

⁹¹ Prema UNHCR-u u 2006. godini odobren je samo jedan zahtjev za azil, dok su u 2007. godini odobrena dva zahtjeva. Dostupno na: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e48e096> [pristup 23. ožujka 2013.]

⁹² Amnesty International i UNCHR izražavaju zabrinutost zbog novoga zakona koji predviđa skraćeni postupak u kojem TA imaju smanjena jamstva te postoje široke mogućnosti pritvaranja čime se snižavaju standardi prihvata TA. Dostupno na: <http://www.state.gov/documents/organization/160214.pdf> (20.3.2013)

⁹³ Izvješće State Departmenta navodi slučajeve u kojima je slovenska granična policija odbila zaprimiti zahtjev. Dostupno na: <http://www.state.gov/documents/organization/160214.pdf>

⁹⁴ EUROSTAT, op. cit. (bilj. 77)

⁹⁵ Izvor: http://www.detention-in-europe.org/index.php?option=com_content&view=article&id=155&Itemid=188 (20.3.2013)

⁹⁶ Ministarstvo unutarnjih poslova, „Godišnji izvještaj o radu policije 2009.“. Dostupno na: <http://www.policija.si/eng/images/stories/Statistics/AnnualReport2009.pdf> (22.3.2013.), str. 12. (zadnji dostupni podaci)

4.4.1. Ograničavanje slobode kretanja tražitelja azila

Ograničavanje slobode kretanja TA uređuje Zakon o međunarodnoj zaštiti iz 2008.⁹⁷, dok ograničavanje kretanja stranaca uređuje novi Zakon o strancima iz 2011.⁹⁸

Sloboda kretanja TA prema Zakonu o međunarodnoj zaštiti može biti ograničena radi: (1) utvrđivanja identiteta, (2) sumnje da podnošenje zahtjeva za azil predstavlja prijevaru i zlouporabu postupka azila, (3) sprječavanja dovođenja u opasnost života i imovine drugih osoba, (4) sprječavanja širenja zaraznih bolesti (čl. 51. st. 1.), (5) u svrhu osiguranja provedbe izručenja u odgovornu zemlju prema Dublinskom postupku (čl. 59.).

Ograničenje slobode kretanja može trajati do tri mjeseca, a iz opravdanih razloga se može produžiti za još mjesec dana (čl. 51. st. 3.). Sloboda kretanja može biti ograničena smještajem na područje Centra za strance ili u drugom prikladnom prostoru (čl. 51. st. 2.). Zakon o međunarodnoj zaštiti i Zakon o strancima ne propisuju najnižu dob osobe koja se može pritvoriti.⁹⁹

Odluku o ograničenju slobode kretanja donosi Ministarstvo unutarnjih poslova. Nadležno tijelo koje je donijelo odluku o ograničenju slobode dužno je u roku od 48 istu dostaviti TA u pisanom obliku (čl. 51. st. 3.). Na nju TA ima pravo uložiti žalbu Upravnom sudu u roku od tri dana od dostave odluke (čl. 51. st. 4.).¹⁰⁰ TA kojima je ograničena sloboda kretanja imaju pravo na besplatnu pravu pomoć u postupku pred Upravnim i Vrhovnim sudom (čl. 78.). Također, imaju pravo i na zdravstvenu zaštitu (čl. 84.).

TA kojima je odbijen zahtjev za azilom te koji čekaju udaljenje iz Slovenije ograničena je sloboda kretanja unutar Centra za strance. Udaljenje bi trebalo biti provedeno u roku od 48 sati od ograničenja slobode smještajem u Centar.¹⁰¹ Mjera ograničenja bit će ukinuta kada prestanu postojati razlozi zbog kojih je mjera određena ili kada bude postignuta svrha mjere (čl. 61. st. 1. Zakona o strancima).

U Sloveniji od 2010. godine za boravak stranaca i TA kojima je ograničena sloboda kretanja postoji samo Centar za strance u Velikom Otoku (blizu Postojne).¹⁰² Centar se nalazi pod nadležnošću Ministarstva unutarnjih poslova.¹⁰³ U odvojenim dijelovima Centra smješteni su muškarci, žene, maloljetnici i obitelji. Osobe kojima je ograničena sloboda kretanja same snose trošak svog boravka u Centru, osim ako nemaju novčanih sredstava pa tada trošak snosi država (čl. 62. Zakona o strancima). U Sloveniji postoje još i posebna smještajna jedinica za ograničenje slobode kretanja unutar Prihvatnog centra u Ljubljani te prostorije za zadržavanje stranaca kojima je odbijen ulazak u zemlju te čekaju udaljenje u zračnoj luci Brnik (Ljubljana). Obje jedinice za ograničenje slobode kretanja nalaze se pod nadležnošću slovenskog Ministarstva unutarnjih poslova.¹⁰⁴

⁹⁷ Zakon o međunarodnoj zaštiti od 4. siječnja 2008. Engleski prijevod dostupan na: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=type&type=LEGISLATION&publisher=&coi=SVN &docid=47f1fdcf2&skip=0> (23. 3. 2013.)

⁹⁸ Zakon o strancima, 23. lipnja 2011. Izvorni tekst dostupan na: [http://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))

⁹⁹ Dostupno na: http://www.detention-in-europe.org/index.php?option=com_content&view=article&id=155&Itemid=188 (15.3.2013.)

¹⁰⁰ Prema dostupnim podatcima svi TA nisu upoznati sa pravom na žalbu. Dostupno na: <http://www.state.gov/documents/organization/160214.pdf> (16.3.2013.)

¹⁰¹ N. CHEMELICKOVA, „Survey on alternatives to detention of asylum seekers in EU member states“, IDC, 2006. http://idcoalition.org/wp-content/uploads/2009/06/jrs-europe-paper_alternatives-to-detention.pdf, str. 56.

¹⁰² Prije su bili otvoreni i Centar za strance u Prosenjakovici te Centar za pritvaranje TA u Ljubljani.

¹⁰³ Opširnije: <http://www.policija.si/eng/index.php/areasofwork/bordermattersandforeigners/81-centre-for-foreigners> (10.2.2013.)

¹⁰⁴ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, „Report to the Slovenian Government on the visit to Slovenia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment“, CPT/Inf (2008) 7., 2008., str. 19. Dostupno na: <http://www.cpt.coe.int/documents/svn/2008-07-inf-eng.pdf> (18.2.2013.)

5. Hrvatska

Iako je pravo na azil, kao jedno od temeljnih ljudskih prava, a u skladu s međunarodnim obvezama koje je Hrvatska preuzela¹⁰⁵, zajamčeno Ustavom Republike Hrvatske (NN 56/90, NN 135/97, NN 113/00, NN 28/01, NN 76/10)¹⁰⁶, Hrvatska je veoma „zatvorena“ zemlja po pitanju dodjeljivanja azila. Sustav azila u Hrvatskoj počeo se intenzivnije razvijati tek nakon 2003. godine s početkom pregovora za ulazak u EU. Prvi zahtjev za azilom je odobren 2006., a do danas (kraj travnja 2013.) odobreno je samo 50 azila te 30 supsidijarna zaštita u RH. Prosjek odobrenih zahtjeva za azilom u Hrvatskoj, od 2004. do 2011. godine, iznosi 2,6%, dok se europski prosjek kreće na oko 20%.¹⁰⁷

Jezik, homogenost domaćeg stanovništva¹⁰⁸, visoka nezaposlenost i zatvorenost hrvatskog tržišta rada, niske stope priznavanja zahtjeva za međunarodnom zaštitom te želja za migriranjem u zemlje zapadne Europe razlozi su zašto više od 80% TA napušta teritorij RH prije završetka prvostupanjskog ili drugostupanjskog postupka odlučivanja o njihovom zahtjevu za međunarodnom zaštitom. Ipak, s apsolutnim povećanjem broja TA dolazi i do porasta broja slučajeva ograničenja slobode kretanja.

Ograničenje slobode kretanja regulirano je Zakonom o azilu¹⁰⁹ (NN 79/07, 88/10, u daljnjem tekstu: ZoA), a podredno Zakonom o strancima (NN 130/11, u daljnjem tekstu: ZoS) i Zakonom o općem upravnom postupku te nizom drugih podzakonskih akata.¹¹⁰ Prema čl. 72. ZoA¹¹¹, u nedostatku odgovarajućeg normiranja unutar Zakona o azilu na TA će se primjenjivati odredbe Zakona o strancima. Novi ZoA (usvojen 2007., stupio na snagu 1. siječnja 2008.) je usklađen sa pravnim standardima EU te postojećim međunarodnim propisima.¹¹² Novi Zakon o strancima¹¹³ usvojen je 28. listopada 2011. (NN 130/11), a stupio je na snagu 1. siječnja 2012. Godine.¹¹⁴

¹⁰⁵ Hrvatska je kao slijednica Savezne Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) zemlja potpisnica Konvencije iz 1951. te njezinog dopunskog Protokola iz 1967. godine, od 12. listopada 1992.

¹⁰⁶ Ustav u čl. 33. navodi „Strani državljanin i osobe bez državljanstva mogu dobiti utočište u Republici Hrvatskoj, osim ako su progonjeni za nepolitičke zločine i djelatnosti oprečne temeljnim načelima međunarodnog prava“.

¹⁰⁷ Europski prosjek u 2011. godini iznosi 21%, postotak se odnosi samo na odobrene zahtjeve za azilom u okončanim postupcima u 2011., ukupan postotak odobrenih zaštita (azil, supsidijarna zaštita, priznati status izbjeglice i zaštita iz humanitarnih razloga) iznosi 41%. Dostupno na: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/images/archive/7/73/20121219144414%21Final_decisions_on_%28non-EU-27%29_asylum_applications%2C_2011_%28number%2C_rounded_figures%29.png (21. 4. 2013.)

¹⁰⁸ Prema statističkim podacima Hrvatskog zavoda za statistiku 90% državljana RH su Hrvati 88% ih je katoličke vjere, izvor: Hrvatski državni zavod za statistiku, Hrvatska u brojkama- 2012, 2012.

¹⁰⁹ Prvi ZoA usvojen je 2003. godine, s odgovodom primjene do 1. srpnja 2004. Unatoč značajnim poboljšanjima na dotadašnje stanje bio je uvelike kritiziran zbog svoje nedovoljne usklađenosti sa pravnom stečevinom EU. Prije donošenja navedenog zakona, pravni temelj za utvrđivanje statusa izbjeglice bio je na temelju Zakona o kretanju i boravku stranaca (NN 053/1991, 022/1992). Zakon je mijenjan nekoliko puta, te je 1997. dopunjen odredbom kojom se omogućava stjecanje azila u Hrvatskoj. V. više Lalić Novak G.,

¹¹⁰ Pravilnik o smještaju tražitelja azila i stranaca pod privremenom zaštitom (NN 103/03.); Pravilnik o smještaju tražitelja azila, azilantata, stranaca pos supsidijarnom zaštitom i stranaca pod privremenom zaštitom (NN 36/08 i 116/11); Pravilnik o obrascima i zbirkama podataka u postupku azila (NN79/07.); Pravilnik o besplatnoj pravnoj pomoći u postupku azila (NN 32/12.) i dr.

¹¹¹ „odredbe Zakona o strancima na odgovarajući se način primjenjuju na tražitelje azila (...), u dijelu koji ovim Zakonom nije drugačije propisan.“

¹¹² Pri izradi Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama ZoA 2010. godine, UNHCR je pružio vlastima potporu oko njegovog usklađivanja s međunarodnim standardima i postojećom praksom. UNHCR, „*Universal Periodic Review: The Republic of Croatia*“, travanj 2010. Dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/4bcd79502.html> (21. 4. 2013.)

¹¹³ Prvi ZoS usvojen je 2007., s odgovodom primjene do 1. siječnja 2008. Njegove posljednje izmjene i dopune usvojene u Hrvatskom saboru 13. ožujka 2010.

¹¹⁴ Oba zakona s promjenama donesena su u hitnom postupku.

Prema čl. 21. ZoA stranac koji je nezakonito ušao u RH, a došao je izravno s područja na kojem je proganjan, neće se kazniti zbog nezakonitog ulaska ili boravka, ako bez odgode podnese zahtjev za azil i ako predoči valjane razloge svog nezakonitog ulaska ili boravka. U praksi, međutim, sve do druge polovine 2009. zamjetan je trend prekršajnog kažnjavanja TA za nezakonit ulazak u RH uz smještanje u Centar za strance u Ježevu gdje im je bila ograničena sloboda kretanja.¹¹⁵ Ovakvu praksu, protivnu međunarodnim i europskim standardima, problematizirala je i Europska komisija u svojim godišnjim izvješćima o napretku RH za 2008. i 2009.¹¹⁶ i ocijenila je „zabrinjavajućom“¹¹⁷, kao i Human Rights Watch.¹¹⁸ Međutim, u izvješću za 2010. navodi se smanjivanje broja prekršajno procesuiranih TA za 90%.¹¹⁹

Namjeru za podnošenje zahtjeva za azilom stranac može izraziti na graničnome prijelazu, prilikom obavljanja granične kontrole od strane državnih vlasti, ili u policijskoj upravi odnosno policijskoj postaji ili u Prihvatilištu, ako se već nalazi na teritoriju RH (čl. 20. ZoA).¹²⁰

Ministarstvo je dužno obavijestiti TA o načinu provođenja postupka za odobrenje azila, pravima i obvezama koje ima u tom postupku te mogućnosti dobivanja besplatne pravne pomoći i obraćanja predstavnicima UNHCR-a i drugih organizacija koje se bave zaštitom prava izbjeglica. Navedene informacije Ministarstvo je dužno dati TA na jeziku koji razumije ili za koji se opravdano pretpostavlja da razumije, u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva. (čl. 22. ZoA)

5.1. Ograničenje slobode kretanja prema Zakonu o azilu

Članak 30. ZoA navodi da TA ima pravo na boravak u Hrvatskoj od dana podnošenja zahtjeva za azil do okončanja postupka.¹²¹ Prema čl. 74. ZoA, sloboda kretanja TA može se ograničiti iz jednog od sljedećih razloga: (1) u slučajevima postojanja razloga za isključenje zahtjeva za azilom ili supsidijarnom zaštitom, (2) zbog utvrđivanja identiteta, (3) zbog sprječavanja širenja zaraznih bolesti, (4) zbog sumnje da je da podnošenje zahtjeva za azil predstavlja prijevaru i zlouporabu postupka azila.

Kretanje TA na temelju jednog od gore navedenih razloga može se ograničiti zabranom kretanja izvan određenog područja, zabranom napuštanja određene adrese ili smještanjem u Prihvatni centar za strance. U slučaju napuštanja ili pokušaja napuštanja RH prije okončanja postupka, sprječavanja dovođenja u opasnost života i imovine drugih osoba, zaštite nacionalne sigurnosti i pravnog poretka RH te podnošenja zahtjeva za azil tijekom postupka prisilnog udaljenja u cilju onemogućavanja daljnjeg postupka prisilnog udaljenja¹²² i nepridržavanja odredbi o ograničenju slobode kretanja, kretanje će se ograničiti smještajem u Prihvatni centar za strance.¹²³

¹¹⁵ Predviđen za ograničavanje slobode kretanja neregularnih migranata, a utemeljen je Zakonom o stranicima. Centar je osnovan 1997. godine kao ustrojbeno jedinica Ministarstva unutarnjih poslova.

¹¹⁶ European Commission, *Croatia 2008 Progress Report*, COM (2008) 674, 5.11.2008.; *Croatia 2009 Progress Report*, COM (2009) 533, 14.10.2010.

¹¹⁷ European Commission, *Croatia 2009 Progress Report*, Cf. *ibid.*, str. 56.

¹¹⁸ Human Rights Watch, „*World Report 2009 – Croatia*“, siječanj 2009. Dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/49705fa542.html> (23.4.2013.)

¹¹⁹ European Commission, *Croatia 2010 Progress Report*, COM (2010) 660, 9.11.2010., str. 52.

¹²⁰ Za stranca je dovoljno da navedenim tijelima jednostavnim riječima zatraži azil ili da navede da se boji povratka u svoju zemlju ili da mu je život u opasnosti ili da ga progone u svojoj zemlji. Nakon što stranac zatraži azil, biti će upućena u Prihvatilište za TA gdje će i podnijeti zahtjev za azil.

¹²¹ Članovi obitelji tražitelja azila, koji su došli zajedno s tražiteljem azila u Republiku Hrvatsku, također imaju pravo na boravak u jednakom trajanju ako i sam TA

¹²² Onemogućavanjem daljnjeg postupka prisilnog udaljenja smatra se kada tražitelj azila podnosi zahtjev s očitom namjerom da odgodi prisilno udaljenje.

¹²³ Ograničenje kretanja smještajem u Prihvatni centar za strance neće se primjenjivati na ranjive skupine tražitelja azila kada je razlog ograničenja napuštanje ili pokušaj napuštanja Republike Hrvatske prije okončanja postupka

Mjera ograničavanja slobode kretanja prema ZoA može trajati najduže tri mjeseca, a iz opravdanih razloga može se produžiti za naredna tri mjeseca.¹²⁴ Tijelo nadležno za donošenje rješenja o ograničavanju slobode kretanja je Ministarstvo unutarnjih poslova. Protiv rješenja o ograničavanju slobode kretanja TA može se podnijeti tužbu Upravnom sudu (čl. 74. st. 7. i 8. ZoA).

5.2. Ograničenje slobode kretanja prema Zakonu o strancima

Prema ZoS, ograničenje slobode kretanja stranaca predviđeno je radi osiguranja njegove nazočnosti u postupku donošenja rješenja o protjerivanju (kod napuštanja zemlje). Sloboda kretanja ograničuje se smještajem stranca u Prihvatni centar za strance, pod uvjetom da on predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost ili je osuđen zbog kaznenog djela koje se progoni po službenoj dužnosti.

Prema čl. 125. ZoS strancu se može ograničiti sloboda kretanja smještajem u centar ako prisilno udaljenje nije moguće odmah izvršiti i to: ako stranac nije napustio Republiku Hrvatsku u roku koji mu je određen rješenjem o napuštanju, ako nije određen rok za napuštanje RH¹²⁵, ako postoji ozbiljna sumnja da se ne radi o maloljetnom strancu ili radi utvrđivanja identiteta. Iznimno, strancu se smještaj u centru može produžiti za još najviše 12 mjeseci ako je stranac odbio dati osobne ili druge podatke i dokumente koji su potrebni za prisilno udaljenje ili je dao lažne podatke, zatim ako je stranac na drugi način sprječavao ili odugovlačio prisilno udaljenje ili ako se opravdano očekuje dostava putnih i drugih dokumenata potrebnih za prisilno udaljenje koji su zatraženi od nadležnih tijela druge države.

Prema čl. 127. ZoS rješenje o smještaju u centar donosi policijska uprava, odnosno policijska postaja, a rješenje o produženju smještaja donosi centar.¹²⁶

6. Zaključak i prijedlozi izmjene hrvatskog Zakona o azilu (*de lege ferenda*)

Poštivanje međunarodnih obveza na koje se Republika Hrvatska obvezala uključuje i korištenje ograničenja slobode kretanja kao posljednje mjere. Svaka mjera kojom se ograničava sloboda kretanja, pa i ona blaža, mora biti opravdana, nužna, proporcionalna te nediskriminatorna. Prema međunarodnim standardima, ograničenje slobode kretanja trebalo bi se primijeniti tek ako se sve ostale mjere pokažu neprimjerenima ili ako se njihovom primjenom u pojedinom slučaju nije uspio ili ne može ostvariti legitiman cilj.

Analizom četiriju stranih zakonodavstava zaključeno je sljedeće: sve uspoređene zemlje potpisnice su relevantnih međunarodnih akata sa područja azila te su kao uvjet ulaska

te podnošenje zahtjeva za azil tijekom postupka prisilnog udaljenja u cilju onemogućavanja daljnjeg postupka prisilnog udaljenja. (čl. 74. ZoA)

¹²⁴ Iznimno, ograničenje kretanja zbog sprječavanja širenja zaraznih bolesti vremenski može trajati sve dok za to postoje razlozi. (čl. 74. st. 5. ZoA)

¹²⁵ Prema čl. 112. st. 2. strancu se ne mora odrediti napuštanje Hrvatske rješenjem ukoliko je počinio kazneno djelo ili prekršaj s elementima nasilja ili mu je izrečena bezuvjetna kazna zatvora ili je nezakonito prešao ili pokušao prijeći državnu granicu. U takvim slučajevima će strancu biti određen rok u kojemu mora napustiti državu, a ukoliko to ne učini će biti prisilno udaljen.

¹²⁶ Protiv rješenja o smještaju nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor. Odluku o tužbi protiv rješenja o smještaju upravni sud će donijeti nakon usmene rasprave u roku od 15 dana od dana dostave spisa predmeta. Tužba ne odgađa izvršenje rješenja. Centar će najkasnije 10 dana prije proteka 3 mjeseca od dana smještaja stranca u centar dostaviti upravnom sudu spise predmeta o smještaju stranca u centru. Upravni sud će u roku od 10 dana od dana dostave spisa predmeta odlučiti treba li stranca otpustiti iz centra. Centar će odmah po donošenju rješenja iz stavka 2. ovoga članka dostaviti upravnom sudu spise predmeta o produženju smještaja. Upravni sud će nakon usmene rasprave u roku od 15 dana od dana dostave spisa predmeta donijeti odluku kojom se rješenje o produženju smještaja poništava ili potvrđuje. (čl. 127. ZoS)

u EU morale harmonizirati svoje zakonodavstvo s njezinom pravnom stečevinom na području azila i migracija do 2011. godine. Iako je formalno pristup sustavu azila u sve četiri uspoređene zemlje jednostavan, u stvarnosti, zbog pojačanog sustava nadzora granica, sve manji broj TA ima mogućnost tražiti azil. Sve države predviđaju iste razloge zbog kojih je moguće TA ograničiti slobodu kretanja, sve ispunjavaju minimalne standarde o duljini trajanja ograničenja slobode kretanja te mogućnosti preispitivanja odluke od strane suda. Bitno je napomenuti da je današnje stanje u sve četiri zemlje rezultat usklađivanja pravnog sustava s EU koji se dogodio u zadnjih pet do sedam godina. Primjena ograničenja slobode kretanja u sve četiri zemlje često je prva opcija koja se neselektivno primjenjuje i prema TA.

Izmjenu hrvatskog ZoA potrebno je započeti izmjenom taksativno navedenih razloga na temelju kojih se mjera ograničenja slobode kretanja može izreći. Mogućnost određivanja navedenih mjera predlaže se u slučajevima utvrđivanja identiteta TA, sumnje da podnošenje zahtjeva za azil predstavlja prijevaru i zlouporabu postupka azila te za slučaj napuštanja ili pokušaja napuštanja Hrvatske prije okončanja postupka kao temeljima za određivanje ograničenja slobode kretanja. Potrebno je i zakonski odrediti mehanizme koji će osigurati da TA bude odmah upoznat s razlogom ograničavanja (kako je to određeno i Zakonom o strancima u slučaju uhićenja stranca) te svojim pravom na osporavanje odluke o ograničenju slobode i to na jednostavnom jeziku kojega razumije. Zakonodavac bi također trebao osigurati pravo TA da odmah po ograničenju slobode kretanja bude upoznat s razlogom njezina ograničavanja.¹²⁷

Nužno je i predvidjeti pravo na žalbu na uvjete ograničenja. Također, potrebno je i jasno odrediti koje tijelo je dužno upoznati TA s njegovim pravom na pokretanje upravnog spora, koji je već predviđen kao mogućnost ispitivanja odluke o mjeri ograničavanja. TA bi se također trebala zakonski osigurati besplatna pravna pomoć unutar Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći već od prvostupanjskog postupka, a na to pravo bi im se trebalo ukazati prilikom postavljanja zahtjeva za azilom.

Postoji potreba skraćivanja roka u kojemu je sud dužan donijeti odluku o zakonitosti ograničavanja slobode kretanja i ubrzanjem postupka jer je odluku o eventualnom arbitrarnom ograničenju slobode kretanja TA nužno što prije ukinuti. Predviđeni zakonski rok za donošenje odluke o zakonitosti ograničavanja slobode kretanja od strane suda je predug¹²⁸ zato što postoji mogućnost da TA bude najmanje dva tjedna nezakonito ograničena sloboda kretanja prije donošenja odluke suda.

U hrvatsko zakonodavstvo potrebno je uvesti automatsko preispitivanje odluke Ministarstva o ograničenju od strane suda i to u redovitim vremenskim intervalima (npr. od 15 dana) kako bi se sprječila arbitrarna primjena mjere ograničavanja slobode kretanja zbog promjena okolnosti slučaja.

Člankom 74. st. 5. ZoA određeno je da se mjera ograničenja slobode kretanja smještajem u Prihvatni centar za strance neće primjenjivati na ranjive skupine u slučajevima napuštanja ili pokušaja napuštanja RH prije okončanja postupka (st. 1. t. 5.) i podnošenja zahtjeva za azil tijekom postupka prisilnog udaljenja u cilju onemogućavanja daljnjeg postupka prisilnog udaljenja (st. 1. t. 8.). Smatramo da slučajevi zbog kojih se ne može primijeniti ograničenje slobode kretanja prema ranjivim skupinama moraju biti prošireni i na slučaj utvrđivanja identiteta (st. 1. t. 1.), te za slučaj da podnošenje zahtjeva za azil predstavlja prijevaru i zlouporabu postupka azila (st. 1. t. 4.) jer se radi o razlozima koji u manjoj mjeri opravdavaju ograničenje slobode kretanja TA od postojeća dva slučaja predviđena zakonom. Što se tiče ostalih razloga za ograničenje slobode kretanja ranjivim skupinama

¹²⁷ Djelomično uređeno ZoS-om, čl. 123.: „nakon uhićenja, stranca će se odmah obavijestiti o razlozima uhićenja...”

¹²⁸ Nakon usmene rasprave u roku od 15 dana od dana dostave spisa predmeta

smatramo da mora biti predviđena norma zakona koja kaže da je primjena navedenih mjera prema ranjivim skupinama moguća samo ako se svrha i cilj ne mogu postići na drugi blaži način (slično čl. 132. ZoS-a).

U slučaju da primjene mjere ograničenja kretanja na područje ili adresu, smatramo da treba biti zakonom predviđena mogućnost da stranac može, uz prethodno odobrenje vlasti, promijeniti područje ili adresu boravka radi spajanja (jedinstva) obitelji. Vlastima bi trebalo dati preporuku da takve zahtjeve u pravilu odobravaju.

Pri određivanju mjere obveznog javljanja treba osigurati da se ona u praktičnoj primjeni ne provodi kao ograničenje slobode kretanja odnosno da su mu zbog obveze javljanja TA ugrožena druga prava. Obveza javljanja ne bi smjela biti pretjerano ograničavajuća za TA te bi se mjesto za obavljanje javljanja trebalo određivati na način da nije vezano uz pretjerane materijalne troškove TA koji se nalazi pod takvom mjerom. Preporuka je da tijelo kojemu će se TA javljati bude policijska postaja u mjestu njegova boravišta.

Summary

As a result of the Arab Spring and the changes in the Middle East, European countries are facing a new wave of migration and an increased inflow of applications for international protection. Asylum constitutes an essential instrument of international refugee protection at the national level, aimed at creating a structured framework for the protection, also ensuring a permanent status solution. One of the issues related to the right of access to the asylum system is to ban punishment for illegal entry or stay in the territory of the receiving State. One form of such punishment is detention of asylum seekers. EU member states increasingly, including Croatia, use detention of asylum seekers and irregular migrants as a means of surveillance and deterrence. Detention proved to be questionable for practical, legal and economic reasons.

This paper gives an overview of detention in international, European and Croatian 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. A comparative analysis of the four external-boarder countries was made (Slovenia, Hungary, Slovakia and Bulgaria) in order to find an adequate proposals for the introduction and development of asylum system in Croatia. Within the Croatian legislation, we analyzed the existing legislative provisions and their application in practice. 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 detention of asylum seekers in Croatia.

Key words: asylum seeker, alternatives to detention, detention, irregular migrant, right to asylum