



Mere zaštite za neregularne migrante lišene slobode

*Izvod iz 19. opšteg izveštaja,
objavljen u 2009*

Prethodne napomene

75. U normativnom delu 7. opšteg izveštaja, objavljenog 1997. godine, CPT je prilično detaljno opisao svoj stav u odnosu na zaštitne mere i uslove za strane državljane lišene slobode na osnovu zakona o strancima („prtvoreni imigrantia“), kao i svoje stavove o proterivanju takvih lica.¹ U međuvremenu, CPT je često posećivao namenske centre za držanje imigranata lišenih slobode, kao i policijske stanice i zatvorske ustanove u određenom broju zemalja u kojima se prtvoreni imigranti i dalje drže. Te posete veoma često potvrđuju mišljenje Komiteta da su prtvoreni imigranti naročito izloženi različitim oblicima zlostavljanja, bilo u trenutku hapšenja, tokom perioda pritvora ili prilikom deportacije.

S obzirom na nezaštićenost ove grupe lica, CPT je, tokom mnogih svojih poseta usredsredio pažnju na postupanje prema prtvorenim imigrantima. Nadalje, Komitet je nastavio da razvija sopstvene standarde, na primer izradom 13. godišnjeg izveštaja o smernicama za deportaciju stranih državljana avionom, uključujući i prtvorene imigrante.²

76. U ovom 19. opštem izveštaju CPT izlaže svoje stavove o merama zaštite koje treba pružiti prtvorenim nelegalnim migrantima, uz poseban dodatni naglasak na decu.³ „Prtvoreni neregularni migranti“ termin je koji se koristi da se označe lica koja su lišena slobode na osnovu zakona o strancima, bilo zato što su neregularno ušla u neku zemlju (ili pokušala da to urade) ili zato što im je istekla zakonska dozvola da budu u datoj zemlji.

Treba napomenuti da azilanti nisu neregularni migranti, mada to mogu postati ukoliko im zahtev za azil bude odbijen, a dozvola za ostanak bude ukinuta. Kad god se lica koja traže azil liše slobode do ishoda odlučivanja o njihovom zahtevu, njima bi trebalo omogućiti širok spektar zaštitnih mera u skladu s njihovim statusom koje prevazilaze mere koje važe za neregularne migrante navedene u narednim stavovima.⁴

¹ V. stavove 24. do 36. dok. CPT/Inf (97) 10.

² V. stavove 27. do 45. dok. CPT/Inf (2003) 35.

³ Ovim se ne sugerise da su deca jedina ugrožena grupa. Starije osobe i žene bez pratnje, na primer, takođe predstavljaju osetljive kategorije.

⁴ U slučaju azilanata, određeni međunarodni zaštitni mehanizmi potiču iz Ženevske konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i njenog Protokola iz 1967. godine. Nadalje, zakonima Evropske unije, posebno Direktivom Saveta 2003/9/EZ od 27. januara 2003, kojom se utvrđuju minimalni standardi za prihvatanje azilanata, uspostavlja se određeni broj garancija; međutim, primenjivost tih zakona ograničena je na države članice Evropske unije. Potrebno je takođe pogledati Smernice o zaštiti ljudskih prava u vezi sa ubrzanim postupcima rešavanja zahteva za azil, koje je 1. jula 2009. godine usvojio Komitet ministara Saveta Evrope.

Lišenje slobode neregularnih migranata

77. Tokom svojih poseta, CPT je uočio da su pojedine države članice Saveta Evrope učinile zajednički napor da poboljšaju uslove pritvora za neregularne migrante. Međutim, još uvek ima isuviše slučajeva gde CPT nailazi na potpuno neodgovarajuća mesta gde se nalaze neregularni migranti i, povremeno, lica koja traže azil. Ilustrativan primer je napušteno skladište, sa ograničenim ili nikakvim sanitarnim uslovima, pretrpano krevetima ili madracima na podu, gde je u lošim higijenskim uslovima smešteno više od četiri stotine osoba zaključanih zajedno nedeljama ili čak mesecima, bez aktivnosti i bez pristupa vežbanju na otvorenom. Delegacije CPT i dalje pronalaze neregularne migrante koji se drže u policijskim stanicama, u uslovima koji su jedva prihvatljivi za boravak od dvadeset četiri sata, a kamoli za nekoliko nedelja.

U nekim državama, neregularni migranti se drže u zatvorima. Prema mišljenju CPT-a, zatvorska ustanova po definiciji nije odgovarajuće mesto za držanje nekoga ko nije ni optužen ni osuđen za krivično delo. Zanimljivo je da se zatvorska uprava i osoblje u različitim ustanovama koje je posetio CPT često slažu da nisu adekvatno opremljeni i obučeni da paze na neregularne migrante. U tom kontekstu, CPT želi da ponovo naglasi da osoblje koje radi u centrima za neregularne migrante ima posebno težak zadatak. Shodno tome, takvo osoblje trebalo bi pažljivo da se bira i da dobije odgovarajuću obuku.

78. Uprkos postojanju velikog broja objekata za pritvor neregularnih migranata u državama članicama Saveta Evrope, još uvek ne postoji sveobuhvatan instrument koji bi pokrивao ceo evropski kontinent i postavio minimalne standarde i mere zaštite za neregularne migrante lišene slobode, u skladu sa specifičnim potrebama ove grupe ljudi.⁵

Evropska zatvorska pravila iz 2006. godine odnose se na one neregularne migrante koji se nalaze u zatvorima. Međutim, u Komentaru pravila se naglašava da pritvorene imigrante u načelu ne bi trebalo držati u zatvoru. Stoga se Pravila ne bave specijalnim potrebama i statusom neregularnih migranata, kao što su pitanja koja se odnose na pripremu i izvršenje postupka deportacije. Treba napomenuti da u skladu sa članom 5 (1) f Evropske konvencije o ljudskim pravima, neregularni migranti mogu biti lišeni slobode bilo onda kada se preduzimaju mere u cilju deportacije ili da bi se sprečio neovlašćeni ulazak u zemlju. Svrha lišavanja slobode neregularnih migranata stoga se značajno razlikuje od svrhe lišavanja slobode lica koja su u zatvoru bilo kao pritvorenici ili kao osuđeni prestupnici.

79. Uslovi pod kojima se drže neregularni migranti treba da odražavaju prirodu njihovog lišavanja slobode, sa ograničenim restrikcijama u pogledu prostora i raznovrsnim režimom aktivnosti. Na primer, pritvorenim neregularnim migrantima treba dati priliku da održavaju sadržajne kontakte sa spoljnim svetom (uključujući i česte telefonske pozive i posete), a sloboda kretanja unutar pritvorskog objekta treba da im se što je moguće manje ograničava. Čak i kada uslovi u zatvorima ispunjavaju ove zahteve – što svakako nije uvek slučaj – CPT smatra pritvaranje neregularnih migranata u zatvorskom okruženju suštinski pogrešnim, iz gorenavedenih razloga.

80. Uopšteno govoreći, u pojedinim zemljama vlasti redovno pribegavaju administrativnom pritvoru neregularnih migranata koji čekaju deportaciju, ponekad bez vremenskog ograničenja ili sudske revizije. Jasno je da automatski administrativni pritvor pod takvim uslovima stvara rizik da bude u suprotnosti, između ostalog, sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava. Po

⁵ Direktivom 2008/115/EZ Evropskog parlamenta i Saveta Evropske unije od 16. decembra 2008. o zajedničkim standardima i procedurama u državama članicama za vraćanje državljana trećih država sa nelegalnim boravkom obezbeđuju se, između ostalog, standardi koji se odnose na neregularne migrante lišene slobode. Direktiva se primenjuje u većini država članica EU, kao i u nekim drugim zemljama, i treba da bude preneti u nacionalne zakone do kraja 2010.

mišljenju CPT-a, države bi trebalo da budu selektivne kada koriste svoje ovlašćenje da neregularne migrante liše slobode; pritvoru treba pribegavati isključivo posle pažljivog ispitivanja svakog pojedinačnog slučaja.

Osnovna prava u početnim fazama lišavanja slobode

81. CPT smatra da bi pritvoreni neregularni migranti, od samog početka lišavanja slobode, trebalo da uživaju tri osnovna prava, isto kao i druge kategorije pritvorenih lica. Ta prava su: (1) pristup advokatu, (2) pristup lekaru, i (3) obaveštavanje srodnika ili trećeg lica po sopstvenom izboru o lišenju slobode.

82. Pravo na pristup advokatu treba da obuhvata razgovor sa advokatom u četiri oka, kao i pravne savete u vezi sa pitanjima boravka, pritvaranja i deportacije. To podrazumeva da je potrebno da neregularni migranti imaju pristupa pravnoj pomoći onda kada nisu u mogućnosti da sami imenuju i plate advokata.

Nadalje, potrebno je da sve novopristigle pritvorenike odmah pregleda lekar ili potpuno kvalifikovani medicinski tehničar, koji podnosi izveštaj lekaru. Pravo na pristup lekaru treba da obuhvata pravo neregularnog migranta – ako ovaj to želi – da ga pregleda lekar po njegovom izboru; međutim, pritvorenik može očekivati da snosi troškove takvog pregleda.

Obaveštavanje srodnika ili trećeg lica po sopstvenom izboru o meri pritvora značajno je olakšano ako se neregularnim migrantima dozvoli da zadrže svoje mobilne telefone tokom lišavanja slobode ili da barem imaju pristup njima.

83. Pored ova tri osnovna prava, međunarodnim ugovorima priznato je i pravo pritvorenog neregularnog migranta da traži konzularnu pomoć. Međutim, pošto ne žele svi neregularni migranti da stupe u kontakt sa svojim nacionalnim vlastima, ostvarivanje tog prava mora biti izbor dotičnog lica.

84. Bitno je da se novopristiglim neregularnim migrantima odmah daju informacije o ovim pravima na jeziku koji razumeju. U tom cilju, potrebno je da im se sistematski obezbedi dokument u kome je objašnjena procedura koja se primenjuje na njih i u kome su jasno i jednostavno izložena njihova prava. Taj dokument bi trebalo da bude dostupan na jezicima koje pritvorenici najčešće govore, a trebalo bi da im budu dostupne i usluge usmenog prevodioca.

Opšte mere zaštite prilikom lišavanja slobode

85. Svaki slučaj lišenja slobode treba da bude pokriven odgovarajućom pojedinačnom naredbom o pritvoru, koja je dostupna u objektu gde se dotična osoba drži; naredbu o pritvoru treba sačiniti odmah ili što pre nakon lišavanja slobode. Ovaj osnovni zahtev se podjednako odnosi i na neregularne migrante koji su lišeni slobode. Nadalje, osnovne mere zaštite osoba koje su pritvorile službe za sprovođenje zakona tim su snažnije ukoliko se vodi jedinstven i sveobuhvatan zapisnik o pritvoru za svako takvo lice, pri čemu se u takav zapisnik beleže svi aspekti njegovog pritvora i sve mere preduzete u vezi s tim.

86. Pritvoreni neregularni migranti treba da imaju na raspolaganju delotvoran pravni lek koji će im omogućiti da o zakonitosti njihovog lišenja slobode odluku brzo donese sudsko telo. Ova sudska revizija trebalo bi da podrazumeva usmenu raspravu uz pravnu pomoć koja se licima bez dovoljno sredstava pruža besplatno, kao i usmeno prevođenje (ako je potrebno). Osim toga, privedeni neregularni migranti trebalo bi da budu izričito obavešteni o ovom pravnom leku. Potrebu za daljim pritvorom treba periodično da preispituje nezavisan organ.

87. Potrebno je sprovesti mere koje će pritvorenim neregularnim migrantima omogućiti da se kontinuirano konsultuju sa advokatom ili lekarom, kao i da primaju posete predstavnika nevladinih organizacija, članova porodice ili drugih lica po vlastitom izboru, kao i da s njima budu u kontaktu telefonom.

Ako su članovi iste porodice lišeni slobode na osnovu zakona o strancima, treba učiniti sve napore da se izbegne njihovo razdvajanje.

88. U interesu je i neregularnih migranata i osoblja da postoji jasan kućni red za sve pritvorske objekte, a primerci kućnog reda treba da budu dostupni na odgovarajućem broju jezika. Kućni red treba prvenstveno da bude informativne prirode i da se odnosi na najširi dijapazon pitanja, prava i dužnosti bitnih za svakodnevni život u pritvoru. Kućni red takođe treba da sadrži disciplinske postupke i obezbedi pritvorenima pravo da budu saslušani u vezi sa prekršajima koje su navodno počinili i da se žale nezavisnom organu protiv svih izrečenih sankcija. Bez takvih pravila, postoji rizik da će se razviti nezvanični (i nekontrolisani) disciplinski sistem.

U slučaju primene mere segregacije iz bezbednosnih razloga ili radi zaštite samog neregularnog migranta, ove procedure treba da budu praćene delotvornim zaštitnim merama. Dotično lice treba da bude obavješteno o razlozima za mere preduzete protiv njega, da ima priliku da izloži svoje stavove o tome pre primene mere i da bude u stanju da ospori tu meru pred odgovarajućim vlastima.

89. Nezavisni monitoring pritvorskih objekata za neregularne migrante važan je element sprečavanja zlostavljanja i, uopšte, obezbeđivanja zadovoljavajućih uslova pritvora. Da bi bile u potpunosti delotvorne, potrebno je da posete u cilju monitoringa budu česte i nenajavljene. Nadalje, tela za monitoring treba da budu ovlašćena da razgovaraju sa neregularnim migrantima u četiri oka i treba da ispituju sva pitanja vezana za postupanje prema njima (materijalni uslovi pritvora, pritvorska evidencija i druga dokumentacija, ostvarivanje prava pritvorenih lica, zdravstvena zaštita, itd.)

Mere zaštite u vezi sa zdravljem

90. Ocena zdravstvenog stanja neregularnih migranata tokom lišenja slobode predstavlja osnovnu odgovornost u odnosu na svakog pojedinačnog pritvorenika i u odnosu na grupu neregularnih migranata u celini. Na mentalno i fizičko zdravlje neregularnih migranata mogu negativno uticati prethodna traumatska iskustva. Nadalje, gubitak ličnog i kulturnog okruženja na koje je osoba navikla i neizvesnost u vezi sa sopstvenom budućnošću mogu dovesti do pogoršanja mentalnog stanja, uključujući pogoršanje već postojećih simptoma depresije, anksioznosti i posttraumatskog poremećaja.

91. U najmanju ruku, lice sa priznatim negovateljskim kvalifikacijama mora svakodnevno biti prisutno u svim centrima za pritvorene neregularne migrante. Takva osoba treba posebno da obavi početni lekarski pregled novopristiglih lica (naročito kad je reč o prenosivim bolestima, uključujući i tuberkulozu), prima zahteve za lekarski pregled, obezbedi i izdaje propisane lekove, vodi medicinsku dokumentaciju i kontroliše opšte higijenske uslove.

92. Očigledno je da medicinsku poverljivost treba posmatrati na isti način kao i u široj zajednici; posebno, medicinska dokumentacija neregularnih migranata ne treba da bude dostupna nemedicinskom osoblju, već, naprotiv, medicinski tehničar ili lekar treba da je drži pod ključem. Štaviše, sve medicinske preglede treba obavljati tako da zatvorsko osoblje ne može da čuje i – osim ako dotični lekar ne zahteva drugačije u određenom slučaju – vidi proceduru pregleda.

Kad god članovi medicinskog i/ili negovateljskog osoblja nisu u mogućnosti da donesu pravilnu dijagnostičku ocenu zbog jezičkih problema, potrebno je da budu u mogućnosti da bez odlaganja koriste usluge kvalifikovanog usmenog prevodioca. Nadalje, pritvoreni neregularni migranti treba da budu u potpunosti informisani o lečenju koje im se nudi.

Tri druge važne zaštitne mere

93. Zabrana mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja podrazumeva obavezu da se osoba ne šalje u zemlju za koju postoje suštinski razlozi da se veruje da će dotična osoba tamo biti izložena stvarnom riziku da bude podvrgnuta mučenju ili drugim oblicima zlostavljanja. Shodno tome, neregularni migranti bi trebalo da imaju lak pristup proceduri traženja azila (ili drugoj boravišnoj proceduri) kojom se garantuju i poverljivost i objektivna i nezavisna analiza stanja ljudskih prava u drugim zemljama; trebalo bi sprovesti individualnu procenu rizika od zlostavljanja u slučaju deportacije u zemlju porekla ili treću zemlju. CPT je zabrinut zbog toga što je u nekim zemljama rok za podnošenje zahteva za azil ograničen zakonom na određeni broj dana od datuma dolaska u zemlju ili u pritvorski objekat; prijave pristigle nakon tog roka ne uzimaju se u razmatranje. Takav pristup povećava mogućnost da osobe budu poslate u zemlju gde su izložene stvarnom riziku da budu podvrgnute mučenju ili drugim oblicima zlostavljanja.

94. S tim u vezi, CPT ima ozbiljne sumnje kad je reč o politici pojedinih zemalja da na moru presreću brodove koji prevoze neregularne migrante i da te osobe vraćaju u severnu i severozapadnu Afriku. Praksa sa sličnim implikacijama navodno se odvija na određenim evropskim kopnenim granicama.

Zemlje koje sprovode takve mere ili praksu mogle bi lako da rizikuju kršenje osnovnog načela „zabrane proterivanja“, načela koje je deo međunarodnog prava o ljudskim pravima, kao i prava Evropske unije. To je posebno slučaj kada zemlje u koje se šalju neregularni migranti nisu ratifikovale Ženevsku konvenciju o statusu izbeglica iz 1951. godine ili joj nisu pristupile.

95. U skladu sa Dvadeset smernica o prisilnom povratku, koje je usvojio Komitet ministara 4. maja 2005, naredbu o preseljenju treba izdati u svakom slučaju na osnovu posebne odluke, sledeći nacionalne zakone i procedure i u skladu sa međunarodnim obavezama vezanim za ljudska prava. Naredbu o preseljenju dotičnom licu bi trebalo predati u pismenom obliku. Štaviše, trebalo bi da postoji mogućnost žalbe protiv takve naredbe, a deportaciju ne bi trebalo sprovesti pre donošenja odluke o žalbi. Pomoć advokata i usmenog prevodioca treba da bude zajemčena u ovoj fazi postupka.

96. Treće, u odnosu na svako mesto gde se nalaze lica lišena slobode, CPT uvek preporučuje da lekar u za to namenjenom obrascu blagovremeno zabeleži svaki znak povrede osobe koja tvrdi da je bila zlostavljana, kao i odgovarajuće izjave dotičnog lica i zaključke lekara (o stepenu konzistentnosti između izjave i uočenih povreda). Sličan zapisnik treba sačiniti čak i u odsustvu konkretnih navoda, kada postoji osnovana sumnja da je možda došlo do zlostavljanja. Potrebno je da postoje procedure kojima se obezbeđuje da kad god lekar zapisuje povrede koje odgovaraju tvrdnjama o zlostavljanju koje navodi dotično lice (ili koje, čak i u odsustvu navoda, jasno ukazuju na zlostavljanje), takav zapis bude sistematski stavljen na znanje nadležnim sudskim vlastima ili tužilaštvima.

Dodatne zaštitne mere za decu

97. CPT smatra da treba učiniti sve napore da se izbegne lišavanje slobode neregularnog migranta koji je maloletan.⁶ U skladu s načelom „najboljeg interesa deteta“, kako je ono formulisano u članu 3. Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta, pritvaranje dece, uključujući i decu bez pratnje odraslih i decu odvojene od roditelja ili staratelja⁷, retko kad je opravdano i, po mišljenju Komiteta, sigurno se ne sme primeiti samo zbog nemanja boravišnog statusa.

Kada se, izuzetno, dete stavi u pritvor, lišavanje slobode treba da traje što je moguće kraće; treba učiniti sve napore da se deca bez roditeljske ili starateljske pratnje ili deca odvojena od roditelja ili staratelja odmah puste iz pritvorskog objekta i stave pod adekvatniji oblik staranja. Nadalje, zbog osetljive prirode deteta, treba primenjivati dodatne mere zaštite kad god je dete u pritvoru, naročito u onim slučajevima gde su deca odvojena od roditelja ili drugih staratelja, ili su bez pratnje, bez roditelja, staratelja ili srodnika.

98. Potrebno je da što pre nakon što vlasti saznaju za prisustvo deteta stručno kvalifikovano lice obavi početni intervju na jeziku koji dete razume. Treba izvršiti procenu pojedinačnih aspekata detetove ugroženosti sa stanovišta uzrasta, zdravlja, psihosocijalnih faktora i drugih potreba za zaštitom, uključujući i one koji proističu iz nasilja, trgovine ljudima ili traume. Deci bez pratnje odraslih ili deci odvojenoj od roditelja ili staratelja koja su lišena slobode treba obezbediti brz i besplatan pristup pravnoj i drugoj odgovarajućoj pomoći, uključujući dodeljivanje staratelja ili pravnog zastupnika. Potrebno je uvesti mehanizme preispitivanja radi kontinuiranog praćenja kvaliteta starateljstva.

99. Treba preduzeti korake da se obezbedi redovno prisustvo i individualizovani kontakt sa socijalnim radnikom i psihologom u ustanovama u kojima se deca drže u pritvoru. Postojanje mešovitog muškog i ženskog osoblja predstavlja još jednu meru zaštite od zlostavljanja; prisustvo i muškog i ženskog osoblja može biti blagotvorno u smislu zatvorske etosa i stvaranja određenog stepena normalnosti u mestu pritvora. Deci koja su lišena slobode takođe treba ponuditi niz konstruktivnih aktivnosti (sa posebnim naglaskom na omogućavanje detetu da nastavi obrazovanje).

100. U cilju ograničavanja rizika od eksploatacije, potrebno je preduzeti posebne mere da prostor gde deca borave bude primeren njima, na primer, odvajajući ih od odraslih, osim ako se ne smatra da je u najboljem interesu deteta da se to ne čini. To bi, na primer, bio slučaj kada su deca u društvu roditelja ili drugih bliskih srodnika. U tom slučaju, treba učiniti sve napore da se izbegne razdvajanje porodice.

⁶ U slučaju kada nije sigurno da li je neki neregularni migrant maloletno lice (tj. mlađe od 18 godina), prema dotičnoj osobi treba, dok se ne dokaže suprotno, postupati kao da je ona maloletno lice.

⁷ „Deca bez pratnje“ (koja se takođe nazivaju maloletnicima bez pratnje) jesu deca koja su razdvojena od oba roditelja ili drugih srodnika i o kojima se ne stara odraslo lice koje je, prema zakonu ili običaju, odgovorno za to. „Deca razdvojena od roditelja ili staratelja“ jesu deca koja su razdvojena od oba roditelja ili od svog prethodnog zakonskog ili običajnog primarnog staratelja, ali ne nužno od drugih srodnika. Tu, dakle, mogu da spadaju deca koju prate drugi odrasli članovi porodice.