



Mjere zaštite za neregularne migrante lišene slobode

*Izvod iz 19. Općeg izvješća,
objavljen u 2009*

Prethodne napomene

75. U normativnom dijelu 7. Općeg izvješća, objavljenog 1997. godine, CPT je prilično temeljito opisao svoj stav u odnosu na zaštitne mjere i uvjete za strane državljane lišene slobode temeljem zakona o strancima („prtvoreni imigranti“), kao i svoje stavove o protjerivanju takvih osoba.¹ U međuvremenu, CPT je često posjećivao namjenske centre za držanje imigranata lišenih slobode, kao i policijske postaje i zatvorske ustanove u određenom broju zemalja u kojima se prtvoreni imigranti i dalje drže. Te posjete vrlo često potvrđuju mišljenje Odbora da su prtvoreni imigranti posebice izloženi različitim oblicima zlostavljanja, bilo u trenutku uhićenja, tijekom perioda pritvora ili prilikom deportacije.

Obzirom na nezaštićenost ove grupe osoba, CPT je, tijekom mnogih svojih poseta usredotočio pozornost na postupanje prema prtvorenim imigrantima. Nadalje, Odbor je nastavio razvijati vlastite standarde, na primjer izradom 13. godišnjeg izvješća o smjernicama za deportaciju stranih državljana zrakoplovom, uključujući i prtvorene imigrante.²

76. U ovom 19. Općem izvješću CPT izlaže svoje stavove o mjerama zaštite koje treba pružiti prtvorenim nelegalnim migrantima, uz poseban dodatni naglasak na djecu.³ „Prtvoreni neregularni migranti“ termin je koji se koristi za označavanje osoba koje su lišene slobode temeljem zakona o strancima, bilo zato što su neregularno ušle u neku zemlju (ili pokušale to uraditi) ili zato što im je isteklo zakonsko dopuštenje da budu u datoj zemlji.

Treba napomenuti da azilanti nisu neregularni migranti, mada to mogu postati ukoliko im zahtjev za azil bude odbijen, a dopuštenje za ostanak bude ukinuto. Kada god se osobe koje traže azil liše slobode do ishoda odlučivanja o njihovom zahtjevu, njima bi trebalo omogućiti širok spektar zaštitnih mjera sukladno njihovom statusu koje prevazilaze mjere koje važe za neregularne migrante navedene u sljedećim 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 sugerira da su djeca jedina ugrožena grupa. Starije osobe i žene bez pratnje, na primjer, također predstavljaju osjetljive kategorije.

⁴ U slučaju azilanata, određeni međunarodni zaštitni mehanizmi potiču iz Ženevske konvencije o statusu prognanika iz 1951. godine i njezinog Protokola iz 1967. godine. Nadalje, zakonima Europske unije, posebno Direktivom Vijeća 2003/9/EZ od 27. siječnja 2003. godine, kojom se utvrđuju minimalni standardi za prihvatanje azilanata, uspostavlja se određeni broj garancija; međutim, primjenjivost tih zakona ograničena je na države članice Europske unije. Potrebno je takođe pogledati Smjernice o zaštiti ljudskih prava u svezi sa ubrzanim postupcima rješavanja zahtjeva za azil, koje je 1. srpnja 2009. godine usvojio Komitet ministara Vijeća Europe.

Lišenje slobode neregularnih migranata

77. Tokom svojih posjeta, CPT je uočio da su pojedine države članice Vijeća Europe učinile zajednički napor da poboljšaju uvjete pritvora za neregularne migrante. Međutim, još uvijek ima previše slučajeva gdje CPT nailazi na potpuno neodgovarajuća mjesta gdje se nalaze neregularni migranti i, povremeno, osobe koje traže azil. Ilustrativan primjer je napušteno skladište, sa ograničenim ili nikakvim sanitarnim uvjetima, prenapučeno krevetima ili madracima na podu, gde je u lošim higijenskim uvjetima smješteno više od četiri stotine osoba zaključanih zajedno tjednima ili čak mjesecima, bez aktivnosti i bez pristupa vježbanju na otvorenom. Delegacije CPT i dalje pronalaze neregularne migrante koji se drže u policijskim postajama, u uvjetima koji su jedva prihvatljivi za boravak od dvadeset četiri sata, a kamoli za nekoliko tjedana.

U nekim državama, neregularni migranti se drže u zatvorima. Prema mišljenju CPT, zatvorska ustanova po definiciji nije odgovarajuće mesto za držanje nekoga ko nije ni optužen ni osuđen za kazneno djelo. Zanimljivo je da se zatvorska uprava i osoblje u različitim ustanovama koje je posjetio CPT često slažu da nisu adekvatno opremljeni i obučeni da paze na neregularne migrante. U tom kontekstu, CPT želi ponovno naglasiti da osoblje koje radi u centrima za neregularne migrante ima posebno težak zadatak. Sukladno tome, takvo osoblje trebalo bi se pažljivo birati i dobiti odgovarajuću naobrazbu.

78. Usprkos postojanju velikog broja objekata za pritvor neregularnih migranata u državama članicama Vijeća Europe, još uvijek ne postoji sveobuhvatan instrument koji bi pokrивao cijeli europski kontinent i postavio minimalne standarde i mjere zaštite za neregularne migrante lišene slobode, sukladno specifičnim potrebama ove grupe ljudi.⁵

Europska 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 sukladno članku 5 (1) f Europske konvencije o ljudskim pravima, neregularni migranti mogu biti lišeni slobode bilo onda kada se poduzimaju mjere s ciljem deportacije ili kako bi se spriječio neovlašteni ulazak u zemlju. Svrha lišavanja slobode neregularnih migranata stoga se značajno razlikuje od svrhe lišavanja slobode osoba koje su u zatvoru bilo kao pritvorenici ili kao osuđeni prijestupnici.

79. Uvjeti pod kojima se drže neregularni migranti trebaju odražavati prirodu njihovog lišavanja slobode, sa ograničenim restrikcijama u pogledu prostora i raznovrsnim režimom aktivnosti. Na primjer, pritvorenim neregularnim migrantima treba dati priliku da održavaju sadržajne kontakte sa vanjskim svijetom (uključujući i česte telefonske pozive i posjete), a slobodu kretanja unutar pritvorskog objekta im treba što je moguće manje ograničavati. Čak i kada uvjeti u zatvorima ispunjavaju ove zahtjeve – što svakako nije uvijek slučaj – CPT smatra pritvaranje neregularnih migranata u zatvorskom okruženju suštinski pogrešnim, iz gorenavedenih razloga.

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 obezbjeđuju se, između ostalog, standardi koji se odnose na neregularne migrante lišene slobode. Direktiva se primjenjuje u većini država članica EU, kao i u nekim drugim zemljama, i treba da bude preneti u nacionalne zakone do kraja 2010.

80. Uopćeno govoreći, u pojedinim zemljama vlasti redovito pribjegavaju administrativnom pritvoru neregularnih migranata koji čekaju deportaciju, ponekad bez vremenskog ograničenja ili sudske revizije. Jasnije je da automatski administrativni pritvor pod takvim uvjetima stvara rizik da bude u suprotnosti, između ostalog, sa sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava. Po mišljenju CPT, države bi trebale biti selektivne kada koriste svoje ovlaštenje da neregularne migrante liše slobode; pritvoru treba pribjegavati isključivo poslije 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, trebali uživati tri osnovna prava, isto kao i druge kategorije pritvorenih osoba. Ta prava su: (1) pristup odvjetniku, (2) pristup liječniku, i (3) obavještanje srodnika ili treće osobe po vlastitom izboru o lišenju slobode.

82. Pravo na pristup odvjetniku treba obuhvaćati razgovor sa odvjetnikom u četiri oka, kao i pravne savjete u svezi sa pitanjima boravka, pritvaranja i deportacije. To podrazumijeva potrebu da neregularni migranti imaju pristup pravnoj pomoći onda kada nisu u mogućnosti sami imenovati i platiti odvjetnika.

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

Obavještanje srodnika ili treće osobe po vlastitom izboru o mjeri pritvora značajno je olakšano ako se neregularnim migrantima dopusti zadržavanje svojih mobilnih telefona tijekom lišenja slobode ili da im barem imaju pristup.

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 stupiti u kontakt sa svojim nacionalnim vlastima, ostvarenje tog prava mora biti izbor dotične osobe.

84. Bitno je novopristiglim neregularnim migrantima odmah dati informacije o ovim pravima na jeziku koji shvaćaju. S tim ciljem, potrebno je sustavno im osigurati dokument u kome je objašnjena procedura koja se primjenjuje na njih i u kome su jasno i jednostavno izložena njihova prava. Taj dokument bi trebao biti dostupan na jezicima koje pritvorenici najčešće govore, a trebale bi im biti dostupne i usluge usmenog prevoditelja.

Opće mjere zaštite prilikom lišenja slobode

85. Svaki slučaj lišenja slobode treba biti pokriven odgovarajućom pojedinačnim nalogom o pritvoru, koji je dostupan u objektu gde se dotična osoba drži; nalog o pritvoru treba sačiniti odmah ili što prije nakon lišenja slobode. Ovaj osnovni zahtjev se podjednako odnosi i na neregularne migrante koji su lišeni slobode. Nadalje, osnovne mjere zaštite osoba koje su pritvorile službe za provedbu zakona tim su snažnije ukoliko se vodi jedinstven i sveobuhvatan zapisnik o pritvoru za svaku takvu osobu, pri čemu se u takav zapisnik bilježe svi aspekti njegovog pritvora i sve mjere poduzete u svezi sa tim.

86. Pritvoreni neregularni migranti trebaju imati na raspolaganju djelotvoran pravni lijek koji će im omogućiti da o zakonitosti njihovog lišenja slobode odluku brzo donese sudsko tijelo. Ova sudačka revizija trebala bi podrazumijevati usmenu raspravu uz pravnu pomoć koja se osobama bez dovoljno sredstava pruža besplatno, kao i usmeni prijevod (ako je potrebno). Osim toga, privedeni neregularni migranti trebali bi biti izričito obaviješteni o ovom pravnom lijeku. Potrebu za daljim pritvorom treba periodično preispitivati neovisno tijelo.

87. Potrebno je provesti mjere koje će pritvorenim neregularnim migrantima omogućiti da se kontinuirano konsultiraju sa odvjetnikom ili liječnikom, kao i da primaju posjete predstavnika nevladinih organizacija, članova obitelji ili drugih osoba po vlastitom izboru, kao i da s njima budu u kontaktu telefonom.

Ako su članovi iste obitelji lišeni slobode temeljem zakona o strancima, treba učiniti sve napore da se izbjegne njihovo razdvajanje.

88. U interesu je i neregularnih migranata i osoblja da postoji jasan kućni red za sve pritvorske objekte, a primjerci kućnog reda trebaju biti dostupni na odgovarajućem broju jezika. Kućni red treba prvenstveno biti informativne prirode i odnositi se na najširi spektar pitanja, prava i dužnosti važnih za svakodnevni život u pritvoru. Kućni red također treba sadržati disciplinske postupke i osigurati pritvorenicima pravo da budu saslušani u svezi sa prekršajima koje su navodno počinili i da se žale neovisnom tijelu protiv svih izrečenih sankcija. Bez takvih pravila, postoji rizik od razvijanja nezvaničnih (i nekontroliranih) disciplinskih sustava.

U slučaju primjene mjere segregacije iz sigurnosnih razloga ili radi zaštite samog neregularnog migranta, ove procedure trebaju biti praćene djelotvornim zaštitnim mjerama. Dotična osoba treba biti obaviještena o razlozima za mjere poduzete protiv njega, imati priliku izložiti svoje stavove o tome prije primjene mjere i biti u stanju osporiti tu mjeru pred odgovarajućim vlastima.

89. Neovisni monitoring pritvorskih objekata za neregularne migrante važan je element sprječavanja zlostavljanja i, uopće, osiguranja zadovoljavajućih uvjeta pritvora. Da bi bile u potpunosti djelotvorne, potrebno je da monitoring posjete budu česte i nenajavljene. Nadalje, monitoring tijela trebaju biti ovlaštena za razgovor sa neregularnim migrantima u četiri oka i trebaju ispitati sva pitanja vezana za postupanje prema njima (materijalni uvjeti pritvora, pritvorska evidencija i druga dokumentacija, ostvarivanje prava pritvorenih osoba, zdravstvena zaštita, itd.)

Mjere zaštite u svezi zdravlja

90. Ocjena zdravstvenog stanja neregularnih migranata tijekom lišenja slobode predstavlja osnovnu odgovornost u odnosu na svakog pojedinačnog pritvorenika i u odnosu na grupu neregularnih migranata u cjelini. Na duševno i tjelesno zdravlje neregularnih migranata mogu negativno utjecati prethodna traumatska iskustva. Nadalje, gubitak osobnog i kulturnog okruženja na koje je osoba navikla i neizvjesnost u svezi sa vlastitom budućnosti mogu dovesti do pogoršanja duševnog stanja, uključujući pogoršanje već postojećih simptoma depresije, anksioznosti i posttraumatskog poremećaja.

91. U najmanju ruku, osoba sa priznatim njegovateljskim kvalifikacijama mora svakodnevno biti prisutna u svim centrima za pritvorene neregularne migrante. Takva osoba treba posebno obaviti početni liječnički pregled novopristiglih osoba (posebice kada je riječ o prenosivim bolestima, uključujući i tuberkulozu), primiti zahtjeve za liječnički pregled, osigurati i izdati propisane lijekove, voditi medicinsku dokumentaciju i kontrolirati opće higijenske uvjete.

92. Očito je da medicinsku poverljivost treba posmatrati na isti način kao i u široj zajednici; posebice, medicinska dokumentacija neregularnih migranata ne treba biti dostupna nemedicinskom osoblju, već, naprotiv, medicinski tehničar ili liječnik trebaju je držati pod ključem. Štoviše, sve medicinske preglede treba obavljati tako da zatvorsko osoblje ne može čuti i – osim ako dotični liječnik ne zahtijeva drukčije u određenom slučaju – vidi proceduru pregleda.

Kada god članovi medicinskog i/ili njegovateljskog osoblja nisu u mogućnosti donijeti pravilnu dijagnostičku ocjenu zbog jezičnih problema, trebaju biti u mogućnosti bez odlaganja koristiti usluge kvalificiranog usmenog prevoditelja. Nadalje, pritvoreni neregularni migranti trebaju biti u potpunosti informirani o liječenju koje im se nudi.

Tri druge važne zaštitne mjere

93. Zabrana mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja podrazumijeva obvezu da se osoba ne šalje u zemlju za koju postoje suštinski razlozi da se vjeruje da će dotična osoba tamo biti izložena stvarnom riziku od podvrgavanja mučenju ili drugim oblicima zlostavljanja. Sukladno tome, neregularni migranti bi trebali imati lak pristup proceduri traženja azila (ili drugoj boravišnoj proceduri) kojom se garantuju i povjerljivost i objektivna i neovisna analiza stanja ljudskih prava u drugim zemljama; trebalo bi provesti individualnu procjenu rizika od zlostavljanja u slučaju deportacije u zemlju porijekla ili treću zemlju. CPT je zabrinut zbog toga što je u nekim zemljama rok za podnošenje zahtjeva 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 poslone u zemlju gdje su izložene stvarnom riziku od podvrgavanja mučenju ili drugim oblicima zlostavljanja.

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

Zemlje koje provode takve mjere ili praksu mogle bi lako riskirati kršenje temeljnog načela „zabrane protjerivanja“, načela koje je dio međunarodnog prava o ljudskim pravima, kao i prava Europske unije. To je posebice slučaj kada zemlje u koje se šalju neregularni migranti nisu ratificirale Ženevsku konvenciju o statusu prognanika iz 1951. godine ili joj nisu pristupile.

95. Sukladno Dvadeset smjernica o prisilnom povratku, koje je usvojio Komitet ministara 4. svibnja 2005. godine, nalog o preseljenju treba izdati u svakom slučaju na osnovu posebne odluke, slijedeći nacionalne zakone i procedure i sukladno međunarodnim obvezama vezanim za ljudska prava. Nalog o preseljenju dotičnoj osobi bi trebalo predati u pisanom obliku. Štoviše, trebala bi postojati mogućnost žalbe protiv takvog naloga, a deportaciju ne bi trebalo sprovesti prije donošenja odluke o žalbi. Pomoć odvjetnika i usmenog prevoditelja treba biti zajamčena u ovoj fazi postupka.

96. Treće, u odnosu na svako mjesto gdje se nalaze osobe lišene slobode, CPT uvijek preporuča da liječnik u za to namijenjenom obrascu pravovremeno zabilježi svaki znak povrede osobe koja tvrdi da je bila zlostavljana, kao i odgovarajuće izjave dotične osobe i zaključke liječnika (o stupnju 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 osigurava da kada god liječnik zapisuje povrede koje odgovaraju tvrdnjama o zlostavljanju koje navodi dotična osoba (ili koje, čak i u odsustvu navoda, jasno ukazuju na zlostavljanje), takav zapis bude sustavno stavljen na znanje nadležnim sudskim vlastima ili tužiteljstvima.

Dodatne zaštitne mjere za djecu

97. CPT smatra da treba učiniti sve napore da se izbegne lišenje slobode neregularnog migranta koji je malodoban.⁶ Sukladno načelu „najboljeg interesa djeteta“, kako je ono formulirano člankom 3. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima djeteta, pritvaranje djece, uključujući i djecu bez pratnje odraslih i djecu odvojenu od roditelja ili staratelja⁷, rijetko kad je opravdano i, po mišljenju Odbora, sigurno se ne smije primijeniti samo zbog nemanja boravišnog statusa.

Kada se, izuzetno, dijete stavi u pritvor, lišenje slobode treba trajati što je moguće kraće; treba učiniti sve napore da se djeca bez roditeljske ili starateljske pratnje ili djeca odvojena od roditelja ili staratelja odmah puste iz pritvorskog objekta i stave pod adekvatniji oblik staranja. Nadalje, zbog osjetljive prirode djeteta, treba primjenjivati dodatne mjere zaštite kada god je dijete u pritvoru, naročito u onim slučajevima gdje su djeca odvojena od roditelja ili drugih staratelja, ili su bez pratnje, bez roditelja, staratelja ili srodnika.

98. Potrebno je da što prije nakon što vlasti saznaju za prisustvo djeteta stručno kvalificirana osoba obavi početni intervju na jeziku koji dijete shvaća. Treba izvršiti procjenu pojedinačnih aspekata djetetove ugroženosti sa stanovišta uzrasta, zdravlja, psihosocijalnih faktora i drugih potreba za zaštitom, uključujući i one koji proističu iz nasilja, trgovine ljudima ili traume. Djeci bez pratnje odraslih ili djeci odvojenoj od roditelja ili staratelja koja su lišena slobode treba osigurati brz i besplatan pristup pravnoj i drugoj odgovarajućoj pomoći, uključujući dodjeljivanje staratelja ili pravnog zastupnika. Potrebno je uvesti mehanizme preispitivanja radi kontinuiranog praćenja kvaliteta starateljstva.

99. Treba preduzeti korake da se osigura redovito prisustvo i individualizirani kontakt sa socijalnim radnikom i psihologom u ustanovama u kojima se djeca drže u pritvoru. Postojanje mješovitog muškog i ženskog osoblja predstavlja još jednu mjeru zaštite od zlostavljanja; prisustvo i muškog i ženskog osoblja može biti blagotvorno u smislu zatvorskog etosa i stvaranja određenog stupnja normalnosti u mjestu pritvora. Djeci koja su lišena slobode također treba ponuditi niz konstruktivnih aktivnosti (sa posebnim naglaskom na omogućavanje djetetu da nastavi naobrazbu).

100. U cilju ograničavanja rizika od eksploatacije, potrebno je preduzeti posebne mjere da prostor gdje djeca borave bude primjeren njima, na primjer, odvajajući ih od odraslih, osim ako se ne smatra da je u najboljem interesu djeteta da se to ne čini. To bi, na primjer, bio slučaj kada su djeca u društvu roditelja ili drugih bliskih srodnika. U tom slučaju, treba učiniti sve napore na izbjegavanju razdvajanja obitelji.

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

⁷ „Djeca bez pratnje“ (koja se također nazivaju malodobnim bez pratnje) jesu djeca koja su razdvojena od oba roditelja ili drugih srodnika i o kojima se ne stara odrasla osoba koja je, prema zakonu ili običaju, odgovorna za to. „Djeca razdvojena od roditelja ili staratelja“ jesu djeca koja su razdvojena od oba roditelja ili od svog prethodnog zakonskog ili običajnog primarnog staratelja, ali ne nužno od drugih srodnika. Tu, dakle, mogu spadati djeca koju prate drugi odrasli članovi obitelji.