

# Smjernice o alternativama zadržavanju

**DEFINIRANJE**

**UTVRĐIVANJE**

**ODLUČIVANJE**

**PROVEDBA**

**PREISPITIVANJE**

**OKONČANJE**

# **Smjernice o alternativama zadržavanju**

**Prosinac 2024.**

Europski potporni ured za azil (EASO) preimenovan je 19. siječnja 2022. u Agenciju Europske unije za azil (EUAA). Sva upućivanja na EASO, njegove proizvode i tijela treba tumačiti kao upućivanje na EUAA.



Rukopis dovršen u prosincu 2024.

Ni Agencija Europske unije za azil (EUAA) ni osobe koje djeluju u i Agencije ime ne odgovaraju za uporabu podataka iz ove publikacije.

Luksemburg: Ured za publikacije Europske unije, 2026.

Print ISBN 978-92-9410-901-9 doi:10.2847/0219758 BZ-01-24-029-HR-C  
PDF ISBN 978-92-9410-900-2 doi:10.2847/7419198 BZ-01-24-029-HR-N

© Agencija Europske unije za azil (EUAA), 2026.

Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Za svaku uporabu ili umnožavanje elemenata koji nisu u vlasništvu EUAA možda će biti potrebno zatražiti dopuštenje izravno od odgovarajućih nositelja prava. EUAA ne posjeduje autorsko pravo koje se odnosi na sljedeće elemente:

- Ilustracija naslovnice prilagođena iz tolgarta, © iStock/Getty Images Plus,
- Ikone na stranicama od 25. do 30.: BSD studio © stock.adobe.com.

## O vodiču

**Razlog izdavanja ovog vodiča:** Misija je Agencije Europske unije za azil (EUAA) olakšati i podržati aktivnosti država članica EU-a i zemalja pridruženih šengenskom području (zemlje EU+ <sup>(1)</sup>) u provedbi zajedničkog europskog sustava azila (CEAS). U skladu sa svojim općim ciljem promicanja ispravne i učinkovite provedbe CEAS-a i omogućavanja konvergencije, EUAA razvija zajedničke operativne standarde i pokazatelje, smjernice i praktične alate.

**Kako je vodič pripremljen:** Vodič je pripremljen uz podršku stručnjaka iz država članica Irske, Nizozemske, Njemačke i Švedske te uz vrijedan doprinos Europske komisije, Agencije EU-a za temeljna prava (FRA), Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex), Međunarodne organizacije za migracije (IOM), Fonda Ujedinjenih naroda za djecu (UNICEF), Vijeća Europe (CoE) i Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR) <sup>(2)</sup>. Pripremu je olakšao i koordinirao EUAA. Prije dovršetka vodiča provedeno je savjetovanje o njemu sa svim zemljama EU+ putem EUAA-ovih mreža za prihvata, postupke azila i dablinski postupak.

**Komu je ovaj vodič namijenjen:** Ovaj vodič prvenstveno je namijenjen nacionalnim tijelima nadležnima za zadržavanje i/ili alternative zadržavanju, uključujući donositelje odluka i oblikovatelje politika. Osim toga, ovaj dokument može biti koristan bilo kojoj drugoj osobi koja radi ili sudjeluje u području zadržavanja ili alternativa zadržavanju.

**Kako upotrebljavati ovaj vodič:** Vodič sadržava smjernice o alternativama zadržavanju te posebno razmatra njihovu primjenjivost u kontekstu postupka na granici. Dodatne smjernice nalaze se u [Priručniku o europskom pravu u području azila, zaštite granica i imigracije](#), koji su zajedno objavili FRA i ESLJP i koji se redovito ažurira, u kojem se u poglavlju 7. opisuje primjenjivo europsko pravo o zadržavanju i ograničavanju slobode kretanja. Točnije, kad je riječ o alternativama zadržavanju, čitatelj može konzultirati dokumente Vijeća Europe o [pravnim i praktičnim aspektima učinkovitih alternativa zadržavanju u kontekstu migracija](#) i dokument [Handbook on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results](#) (Priručnik o alternativama zadržavanju imigranata: Poticanje učinkovitih rezultata), publikacijom FRA-e o [alternativama zadržavanju za tražitelje azila i osobe u postupcima vraćanja](#) i dokumentom Frontexa o [dobrim praksama za alternative zadržavanju](#).

**Povezanost vodiča s nacionalnim zakonodavstvom i praksom:** Riječ je o alatu za neobvezujuću konvergenciju koji nije pravno obvezujući i odražava zajednički dogovorene standarde koje je Upravni odbor EUAA-a donio u prosincu 2024. EUAA-ove *Smjernice o alternativama zadržavanju* treba upotrebljavati zajedno s drugim dostupnim praktičnim vodičima i alatima.

### Izjava o odricanju od odgovornosti

Ovaj vodič pripremljen je ne dovodeći u pitanje načelo da samo Sud Europske unije može dati mjerodavno tumačenje prava EU-a.

<sup>(1)</sup> 27 država članica EU-a te Island, Lihtenštajn, Norveška i Švicarska.

<sup>(2)</sup> Imajte na umu da konačna verzija vodiča ne odražava nužno stajališta IOM-a, UNICEF-a, Vijeća Europe i UNHCR-a.



# Sadržaj

<b>Popis pokrata .....</b>	<b>7</b>
<b>Uvod .....</b>	<b>9</b>
<b>Definiranje alternativa zadržavanju .....</b>	<b>11</b>
1. smjernica.....	12
Alternative zadržavanju moraju se primijeniti samo ako postoji legitiman razlog za zadržavanje.....	12
Zakornost zadržavanja .....	12
Razlozi za zadržavanje .....	12
Razlozi za zadržavanje u kontekstu postupka azila .....	13
Razlozi za zadržavanje u kontekstu postupka vraćanja.....	14
Razlozi za zadržavanje u kontekstu postupka utvrđivanja odgovornosti.....	14
2. smjernica.....	18
Alternative zadržavanju ne smiju predstavljati lišavanje slobode.....	18
Alternative zadržavanju i lišavanje slobode .....	18
Razlikovanje alternativa zadržavanju od drugih koncepata.....	20
<b>Utvrđivanje alternativa zadržavanju .....</b>	<b>23</b>
3. smjernica.....	23
Alternative zadržavanju moraju se utvrditi zakonom, u kojem treba jasno navesti tijelo odgovorno za njihovo donošenje i provedbu, kriterije za njihovu primjenu i raspon dostupnih mogućnosti .....	23
Tko razmatra i primjenjuje alternative zadržavanju? .....	23
Kada razmotriti i primijeniti alternative zadržavanju?.....	23
Vrste alternativa zadržavanju .....	24
Glavne prednosti i problemi u vezi s alternativama zadržavanju .....	31
4. smjernica.....	33
Alternative zadržavanju moraju biti u skladu sa standardima i načelima temeljnih ljudskih prava .....	33
Poštovanje načela nediskriminacije .....	33
Zabrana mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kazne .....	33
Poštovanje prava na privatnost .....	33
Poštovanje prava na zdravlje .....	34
Poštovanje prava na obiteljski život.....	34
Poštovanje najboljeg interesa djeteta .....	34
Poštovanje prava na obrazovanje.....	34
Poštovanje prava djeteta na informacije i sudjelovanje.....	35
Poštovanje prava na učinkovit pravni lijek.....	35





<b>Odlučivanje o alternativama zadržavanju.....</b>	<b>36</b>
5. smjernica.....	36
Alternative zadržavanju moraju se propisno razmotriti i isključiti prije pribjegavanja zadržavanju, u skladu s načelima nužnosti i proporcionalnosti.....	36
Alternative zadržavanju kao mjera prvog izbora .....	36
Obveza navođenja razloga za neprimjenjivanje alternativa zadržavanju .....	37
Provjera nužnosti zadržavanja .....	37
Provjera proporcionalnosti.....	37
6. smjernica.....	39
Alternative zadržavanju moraju se temeljiti na procjeni svakog pojedinačnog slučaja i njima se moraju uzeti u obzir pojedinačne okolnosti i posebne potrebe .....	39
Pojedinačna ocjena.....	39
Ocjenjivanje poštovanja postupka i opasnosti od bijega .....	39
Procjena čimbenika ranjivosti .....	41
Primjena načela minimalne intervencije.....	42
Razmatranje vrste, trajanja i utjecaja.....	43
Kalibriranje obveza.....	44
Obavješćivanje o odlukama .....	44
7. smjernica.....	49
Alternative zadržavanju moraju se u pravilu primjenjivati kad god se razmatra zadržavanje djece, u skladu s načelom najboljeg interesa djeteta .....	49
Pravni okvir EU-a .....	49
Alternative zadržavanju za djecu bez pratnje i djecu razdvojenu od obitelji.....	51
Alternative zadržavanju za obitelji s djecom.....	53
<b>Provedba alternativa zadržavanju .....</b>	<b>55</b>
8. smjernica.....	55
Alternative zadržavanju moraju se provesti na najučinkovitiji način, uz uspostavljene zaštitne mjere i postupke kako bi se povećala stopa izvršenja obveza.....	55
Izdavanje dokumentacije.....	55
Pristup dostojnim životnim uvjetima i uslugama .....	55
Pristup informacijama .....	56
Pristup pravnom savjetovanju i pravnoj pomoći .....	56
<b>Preispitivanje alternativa zadržavanju .....</b>	<b>64</b>
9. smjernica.....	64
Na alternative zadržavanju mora se primjenjivati sudsko preispitivanje koje uzima u obzir sve promjene pojedinačnih okolnosti .....	64
Preispitivanje zadržavanja i alternativa zadržavanju.....	64
Mogući ishodi sudskog preispitivanja.....	66
Obavijest o ukidanju .....	68





<b>Okončanje alternativa zadržavanju .....</b>	<b>70</b>
10. smjernica .....	70
Alternative zadržavanju moraju biti privremene prirode .....	70
Trajanje alternativa zadržavanju treba ograničiti .....	70
Istek pravne osnove za alternative zadržavanju .....	70
<b>Prilog 1. Tablica sa sažetkom smjernica .....</b>	<b>72</b>
<b>Prilog 2. Kontrolni popisi za smjernice .....</b>	<b>73</b>
<b>Prilog 3. Dubinska provjera i postupci na granici .....</b>	<b>79</b>
Novi pakt o migracijama i azilu .....	79
Dubinska provjera .....	79
Postupak azila na granici.....	80
Postupak vraćanja na granici .....	81
Pravna fikcija neulaska.....	82
<b>Prilog 4. Pojmovnik .....</b>	<b>85</b>





# Popis pokrata

Pokrata ili skraćeni naziv	Definicija
<b>ATD</b>	alternativa zadržavanju
<b>CRC</b>	Konvencija o pravima djeteta
<b>Direktiva o uvjetima prihvata (2024.)</b>	Direktiva (EU) 2024/1346 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju standarda za prihvata tražitelja međunarodne zaštite
<b>Direktiva o vraćanju</b>	Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom
<b>Države članice</b>	Države članice EU-a
<b>EKLJP</b>	Europska konvencija o ljudskim pravima
<b>EMM</b>	Europska migracijska mreža
<b>ESLJP</b>	Europski sud za ljudska prava
<b>EUAA</b>	Agencija Europske unije za azil
<b>FRA</b>	Agencija Europske unije za temeljna prava
<b>Frontex</b>	Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu
<b>OCD</b>	organizacija civilnog društva
<b>Povelja</b>	Povelja Europske unije o temeljnim pravima
<b>Sud EU-a</b>	Sud Europske unije
<b>TCN</b>	državljanin treće zemlje
<b>UNHCR</b>	Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice
<b>Uredba o dubinskoj provjeri</b>	Uredba (EU) 2024/1356 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o uvođenju dubinske provjere državljana trećih zemalja na vanjskim granicama i izmjeni uredaba (EZ) br. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 i (EU) 2019/817
<b>Uredba o postupku azila</b>	<b>Uredba o postupku azila</b> – Uredba (EU) 2024/1348 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU
<b>Uredba o postupku vraćanja na granici</b>	Uredba (EU) 2024/1349 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju postupka vraćanja na granici i izmjeni Uredbe (EU) 2021/1148
<b>Uredba o upravljanju azilom i migracijama</b>	<b>Uredba o upravljanju azilom i migracijama</b> – Uredba (EU) 2024/1351 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o upravljanju azilom i migracijama, izmjeni uredbi (EU) 2021/1147 i (EU) 2021/1060 i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 604/2013





Za zemlje EU+ navedene u ovom dokumentu upotrijebljene su sljedeće pokrate:

**AT:** Austrija

**CH:** Švicarska

**DE:** Njemačka

**EL:** Grčka

**FR:** Francuska

**IT:** Italija

**LV:** Latvija

**PL:** Poljska

**SI:** Slovenija

**BE:** Belgija

**CY:** Cipar

**DK:** Danska

**ES:** Španjolska

**HR:** Hrvatska

**LT:** Litva

**MT:** Malta

**PT:** Portugal

**SK:** Slovačka

**BG:** Bugarska

**CZ:** Češka

**EE:** Estonija

**FI:** Finska

**IE:** Irska

**LU:** Luksemburg

**NL:** Nizozemska

**SE:** Švedska





# Uvod

Posljednjih godina sve se više pozornosti posvećuje alternativama zadržavanju kao sredstvu kojim države članice upravljaju migracijama bez lišavanja pojedinaca njihova temeljnog prava na slobodu, osim ako je to potrebno i opravdano. U tom smislu alternativama zadržavanju mogu se spriječiti i izbjeći štetni fizički i psihički učinci lišavanja slobode na ljude, uključujući osobe u ranjivom položaju.

Taj sve veći interes za tu temu vidljiv je i iz novog pakta o migracijama i azilu <sup>(3)</sup>. U njegovim različitim zakonodavnim instrumentima ponovljena su ključna načela i zaštitne mjere na kojima se temelje alternative zadržavanju, a uvedene su i značajne novosti, kao što je obveza nadležnih tijela koja nalažu zadržavanje da u bilo kojem trenutku u nalogu za zadržavanje izričito navedu razloge zbog kojih se alternative zadržavanju ne primjenjuju.

Novim paktom uvodi se i mogućnost da države članice primjenjuju ograničenja slobode kretanja kako bi upravljale svojim sustavom prihvata (članak 9. Direktive o uvjetima prihvata (2024.) <sup>(4)</sup>). Te će nove mjere, koje su fleksibilnije, funkcionirati zajedno s alternativama zadržavanju, čime će se državama članicama pružiti sveobuhvatan paket instrumenata za odabir najprikladnije mjere. U nekim se slučajevima ista mjera (npr. javljanje nadležnim tijelima) može upotrijebiti kao alternativa zadržavanju na temelju članka 10. Direktive o uvjetima prihvata (2024.) ili kao ograničenje slobode kretanja u skladu s člankom 9. Direktive o uvjetima prihvata (2024.). Ove smjernice treba tumačiti zajedno sa smjernicama koje se odnose na organizaciju prihvata i mjere upravljanja (uključujući ograničenja slobode kretanja) koje će EUAA pripremiti u budućnosti.

Člankom 5. stavkom 5. Uredbe o postupku vraćanja na granici <sup>(5)</sup> nalaže se EUAA-u da izradi „smjernice o različitim praksama koje su alternativa zadržavanju, a koje bi se mogle primjenjivati u kontekstu postupka na granici”.

Stoga je cilj ovih smjernica pružiti nadležnim tijelima država članica alat u kojem se sažimaju glavni aspekti alternativa zadržavanju tijekom različitih faza postupka donošenja odluka na temelju pravne stečevine EU-a.

Dokument je podijeljen u šest dijelova: **definiranje, utvrđivanje, odlučivanje, provedba, preispitivanje i okončanje** alternativa zadržavanju. Svaki dio sastoji se od niza smjernica nakon kojih u relevantnim slučajevima slijede primjeri praksi država članica koji bi mogli poslužiti kao primjeri za druge zemlje.

Iako su smjernice općenito primjenjive u svim fazama postupaka azila ili vraćanja, u posebnim se razmatranjima analizira učinak novouvedenih postupaka na granici na alternative zadržavanju, čiji je opis sadržan u [Prilogu 3](#). Konkretno, analiza u vezi s primjenom alternativa

<sup>(3)</sup> Europska komisija: Glavna uprava za migracije i unutarnje poslove, „Pakt o migracijama i azilu”, mrežno mjesto Europske komisije, 21. svibnja 2024., pristupljeno 6. prosinca 2024. [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en).

<sup>(4)</sup> [Direktiva \(EU\) 2024/1346](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju standarda za prihvata tražitelja međunarodne zaštite.

<sup>(5)</sup> [Uredba \(EU\) 2024/1349](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju postupka vraćanja na granici i izmjeni Uredbe (EU) 2021/1148.





zadržavanju u postupku vraćanja (na granici) pripremljena je u bliskoj suradnji s Agencijom za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) s obzirom na njezin mandat.

Te se smjernice temelje na nizu ključnih izvora kao što su publikacije, znanstvene studije, izvješća i sudska praksa koje izdaju relevantne organizacije, agencije EU-a te europski i međunarodni sudovi. Prema potrebi, svaki se izvor spominje u tekstu ili se na njega upućuje u bilješkama.

Te se smjernice treba smatrati početnom mjerom Agencije na temu zadržavanja i alternativa zadržavanju u skladu sa svojim mandatom.



## Definiranje alternativa zadržavanju

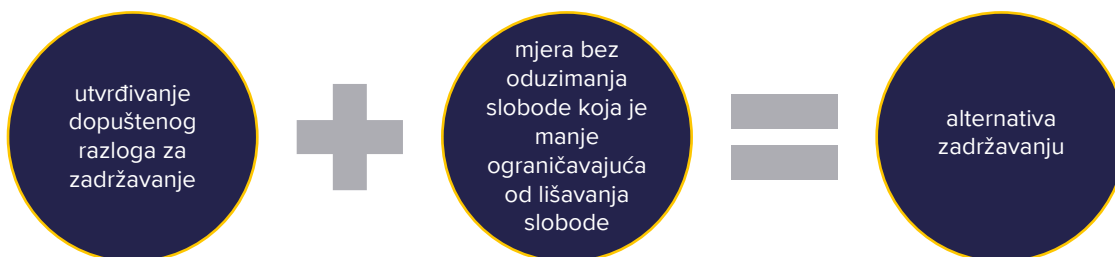
Iako ne postoji jedinstvena definicija pojma „alternative zadržavanju”, postoji širok konsenzus o činjenici da su alternative zadržavanju imigranata **mjere koje ne uključuju oduzimanje slobode** i koje podrazumijevaju **nižu razinu prisile od zadržavanja** <sup>(6)</sup>.

U nacionalnim se zakonodavstvima za alternative zadržavanju upotrebljavaju različiti pojmovi <sup>(7)</sup> koji se odnose na niz praksi koje se mogu primjenjivati kako bi se izbjeglo zadržavanje, u skladu s načelom nužnosti i proporcionalnosti.

U Direktivi o uvjetima prihvata (2024.) „zadržavanje” je definirano kao „ograničenje kretanja tražitelja međunarodne zaštite koje provodi država članica na određenome mjestu na kojem je tražitelju uskraćena sloboda kretanja” <sup>(8)</sup>. Međutim, ni u Direktivi o uvjetima prihvata (2024.) ni u bilo kojem drugom pravnom instrumentu primjenjive pravne stečevine EU-a nisu izričito definirane alternative zadržavanju <sup>(9)</sup>.

Bez obzira na to, ti pravni instrumenti mogu pomoći u utvrđivanju dvaju ključnih elemenata koji određuju prirodu alternativa zadržavanju. Doista, o alternativama zadržavanju može se govoriti samo:

- kada je utvrđen dopušteni razlog za zadržavanje, i
- kada su mjere bez oduzimanja slobode koje se provode *umjesto* zadržavanja manje ograničavajuće od lišavanja slobode, iako mogu podrazumijevati određenu razinu i intenzitet prisile <sup>(10)</sup>.



<sup>(6)</sup> Vijeće Europe, [Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results – Practical guide](#) (Praktične smjernice o alternativama zadržavanju imigranata: Poticanje učinkovitih rezultata – praktični vodič, 2019., str. 12. Za razliku između lišavanja slobode i ograničavanja slobode kretanja vidjeti i [2. smjernicu](#)).

<sup>(7)</sup> Na primjer, „mjere bez oduzimanja slobode”, „manje ograničavajuće mjere”, „manje prisilne mjere”, „manje drastične mjere”, „manje invazivne mjere”, „manje štetne mjere”, „manje nametljive mjere”, „posebne mjere”, „blaže mjere” ili „alternativne mjere”. Vidjeti Vijeće Europe, [Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration](#) (Pravni i praktični aspekti učinkovitih alternativa zadržavanju u kontekstu migracija), 2018.

<sup>(8)</sup> Članak 2. stavak 9. Direktive o uvjetima prihvata (2024.). Sud EU-a potvrdio je da je značenje pojma „zadržavanje” u Direktivi o vraćanju (koja ga ne definira) isto kao i u Direktivi o uvjetima prihvata (2024.) (vidjeti potpuni citat iz dokumenta [FMS i drugi](#), u bilješci [26](#)).

<sup>(9)</sup> Na temelju članka 8. stavka 4. prijašnje Direktive o uvjetima prihvata (Direktiva 2013/33/EU), Europska migracijska mreža (EMN) definira pojam „[alternativa zadržavanju](#)” kao „mjere bez oduzimanja slobode koje se upotrebljavaju za praćenje i/ili ograničavanje kretanja državljana trećih zemalja kako bi se osigurala usklađenost s postupcima međunarodne zaštite i vraćanja”.

<sup>(10)</sup> U tom je smislu navedena definicija uska. Vidjeti C. Costello i E. Kaytaz in UNHCR, [Building Empirical Research on Alternatives for Detention: Perception of Asylum seekers and Refugees in Toronto and Geneva](#) (Izgradnja empirijskog istraživanja o alternativama zadržavanju: Percepcija tražitelja azila i izbjeglica u Torontu i Ženevi), 2013., str. 10.: „[Pojam alternativa zadržavanju] ima najmanje dva različita značenja. U užem smislu, odnosi se na praksu koja se primjenjuje u slučajevima u kojima zadržavanje ima legitimnu osnovu [...], ali država ima na raspolaganju manje ograničavajuće sredstvo kontrole koje stoga treba upotrebljavati. U širem smislu, alternative zadržavanju odnose se na bilo koju od politika i praksi [...] koje nisu zadržavanje, ali obično uključuju određena ograničenja”.



## 1. smjernica

*Alternative zadržavanju moraju se primijeniti samo ako postoji legitiman razlog za zadržavanje*

### Zakunitost zadržavanja

Zadržavanje mora biti zakonito, tj. **mora biti odobreno zakonom i u skladu sa zakonom**.

Načelo pravne sigurnosti zadržavanja podrazumijeva da zakon mora biti dovoljno precizan kako bi se svakome omogućilo da predvidi posljedice određene radnje.

Zadržavanje mora imati pravnu osnovu u nacionalnom pravu, a pravila kojima se propisuju okolnosti pod kojima se tražitelj ili državljanin treće zemlje može zadržati, kao i postupci i jamstva u vezi sa zadržavanjem moraju biti jasni.

Ako se pravne odredbe kojima se uređuje zadržavanje ne mogu na odgovarajući način predvidjeti u svojoj primjeni i tumačenju <sup>(11)</sup>, zadržavanje može biti proizvoljno <sup>(12)</sup>.

### Razlozi za zadržavanje

Načelo zakonitosti zadržavanja podrazumijeva da se svaka odluka o zadržavanju tražitelja međunarodne zaštite ili državljanina treće zemlje u konkretnom slučaju mora **temeljiti na dopuštenom (legitimnom) razlogu za zadržavanje**.

**Ako se takvi razlozi za zadržavanje ne mogu utvrditi** (ili ako se prestanu primjenjivati, vidjeti [9. smjernicu](#) i [10. smjernicu](#)), **alternative zadržavanju nemaju pravnu osnovu** <sup>(13)</sup> i dotičnu se osobu mora pustiti na slobodu.

<sup>(11)</sup> Presuda ESLJP-a od 15. prosinca 2016., [Khlaifia i drugi protiv Italije](#), br. 16483/12, ECLI:CE:ECHR:2016:1215JUD001648312. Sažetak je dostupan u [EUAA-ovoj bazi sudske prakse](#).

<sup>(12)</sup> Pojam „proizvoljnosti” povezan je s načelima razumnosti, nužnosti i proporcionalnosti. Sva ta načela moraju se ocijeniti u pojedinačnim slučajevima (vidjeti [5. smjernicu](#) i [6. smjernicu](#)). „Pojam ‘proizvoljnost’ ne treba izjednačiti s pojmom ‘protuzakonito’, već se mora šire tumačiti tako da uključuje elemente neprimjerenosti, nepravde, nedostatka predvidljivosti i zakonitog postupanja, kao i elemente razumnosti, nužnosti i proporcionalnosti.” Odbor UN-a za ljudska prava (HRC), [General comment No 35, Article 9 \(Liberty and security of person\)](#) (Opći komentar br. 35, članak 9. (Sloboda i sigurnost osoba)), CCPR/C/GC/35, stavak 12., 16. prosinca 2014.

<sup>(13)</sup> Nepostojanje razloga za zadržavanje ne isključuje primjenu sličnih restriktivnih (nadzornih ili upravljačkih) mjera koje se temelje na nacionalnom zakonodavstvu.





Nezakonit ulazak u zemlju u svrhu traženja međunarodne zaštite nije nezakonit čin i ne predstavlja razlog za zadržavanje <sup>(14)</sup>. U tom smislu, u članku 10. stavku 1. Direktive o uvjetima prihvata (2024.) pojašnjava se da „[d]ržave članice ne smiju zadržati osobu isključivo zato što je ta osoba tražitelj [međunarodne zaštite] ili isključivo na temelju državljanstva tog tražitelja”.

Ovisno o području primjene, različiti zakonodavni instrumenti u pravnoj stečevini EU-a sadržavaju odredbe o razlozima za zadržavanje, kako je detaljno opisano u nastavku.

## Razlozi za zadržavanje u kontekstu postupka azila

Razlozi za zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite navedeni su u **Direktivi o uvjetima prihvata (2024.)**. Ti su razlozi sveobuhvatni i moraju se utvrditi u nacionalnom pravu država članica. U skladu s člankom 10. stavkom 4. Direktive o uvjetima prihvata (2024.), tražitelja međunarodne zaštite može se zadržati samo na temelju jednog ili više sljedećih razloga:

- da se utvrdi ili provjeri njegov identitet ili državljanstvo,
- da se utvrde elementi na kojima se zahtjev za međunarodnu zaštitu temelji, koji se bez zadržavanja ne mogu pribaviti, posebno kada postoji opasnost od bijega,
- da se osigura izvršenje pravnih obveza koje su tražitelju međunarodne zaštite nametnute na temelju pojedinačne odluke o ograničenju slobode kretanja ako tražitelj nije ispoštovao te obveze te i dalje postoji opasnost od bijega,
- da se u okviru postupka azila na granici odluči o pravu tražitelja da uđe na državno područje,
- kada je tražitelj zadržan zbog postupka vraćanja, da se pripremi vraćanje ili provede postupak udaljavanja, a dotična država članica na temelju objektivnih kriterija, među ostalim i na temelju toga da je tražitelj već imao mogućnost započeti postupak za međunarodnu zaštitu, može dokazati da postoje opravdani razlozi na temelju kojih je moguće vjerovati da tražitelj izražava namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu samo da odgodi ili oteža izvršenje odluke o vraćanju,
- kada to zahtijeva zaštita nacionalne sigurnosti ili javnog reda.

<sup>(14)</sup> UNHCR, [Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention](#) (Revidirane smjernice za primjenjive kriterije i norme vezano za pritvaranje tražitelja azila i alternative zadržavanju), 2012. Isto načelo podržava Odbor za zaštitu prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji (CMW) koji je zaključio da „kriminalizacija nezakonitog ulaska u zemlju premašuje legitimni interes država da kontroliraju i reguliraju nezakonite migracije te dovodi do nepotrebnog zadržavanja” (CMW, [General comment No 5 on migrants’ rights to liberty, freedom from arbitrary detention and their connection with other human rights](#) (Opći komentar br. 5 o pravima migranata na slobodu, slobodu od proizvoljnog pritvaranja i njihovu povezanost s drugim ljudskim pravima), 2021. Istovremeno je Radna skupina UN-a za proizvoljno zadržavanje (WGAD) također potvrdila da je lišavanje slobode djeteta koje traži azil, djeteta izbjeglice, djeteta bez državljanstva ili djeteta migranata, uključujući djecu bez pratnje ili djecu odvojenu od obitelji, zabranjeno i ne smije biti kaznene prirode (WGAD, [Revised Deliberation No 5 on deprivation of liberty of migrants](#) (Revidirano razmatranje br. 5 o lišavanju slobode migranata), 2018.).





## Razlozi za zadržavanje u kontekstu postupka vraćanja

Na temelju **Direktive o vraćanju** <sup>(15)</sup> države članice mogu zadržati državljanina treće zemlje na kojeg se primjenjuju postupci vraćanja samo kako bi pripremile vraćanje i/ili provele postupak udaljavanja, posebno ako:

- postoji opasnost od bijega, ili
- dotični državljanin treće zemlje izbjegava ili ometa pripremu postupka vraćanja ili udaljavanja <sup>(16)</sup>.

## Razlozi za zadržavanje u kontekstu postupka utvrđivanja odgovornosti

U skladu s člankom 10. stavkom 4. Direktive o uvjetima prihvata (2024.) i člankom 44. stavkom 2. Uredbe o upravljanju azilom i migracijama <sup>(17)</sup> države članice mogu zadržati osobu u svrhu transfera u odgovornu državu članicu u sljedećim slučajevima:

- ako postoji opasnosti od bijega, ili
- radi zaštite nacionalne sigurnosti ili javnog reda <sup>(18)</sup>.

---

<sup>(15)</sup> [Direktiva 2008/115/EZ](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom.

<sup>(16)</sup> Članak 15. stavak 1. Direktive o vraćanju. Relevantna pravila o zadržavanju opisana u Direktivi o vraćanju moraju se tijekom dubinske provjere primjenjivati na osobe koje nisu podnijele zahtjev za međunarodnu zaštitu.

<sup>(17)</sup> [Uredba \(EU\) 2024/1351](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o upravljanju azilom i migracijama, izmjeni uredbi (EU) 2021/1147 i (EU) 2021/1060 i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 604/2013.

<sup>(18)</sup> Člankom 45. Uredbe o upravljanju azilom i migracijama nadalje se utvrđuje da zahtjeve koji se odnose na osobu zadržanu u skladu s odredbama Uredbe o upravljanju azilom i migracijama treba poslati u roku od dva tjedna od registracije namjere za podnošenje zahtjeva ili primitka rezultata iz sustava Eurodac. Država članica prihvata treba odgovoriti u roku od tjedan dana. Transfer zatim treba provesti što je prije moguće, u svakom slučaju u roku od pet tjedana od datuma prihvaćanja zahtjeva ili od kojeg pravni lijek ili preispitivanje više nema odgovodni učinak.





## Razmatranja koja se odnose na postupke na granici

### Razlozi za zadržavanje u postupku azila na granici

Razlozi za zadržavanje navedeni u Direktivi o uvjetima prihvata (2024.) primjenjuju se i tijekom postupka azila na granici. Konkretno, potrebna su posebna razmatranja u sljedećim slučajevima.

- **Utvrđivanje ili provjera identiteta ili državljanstva**

**Taj postupak ne treba tumačiti kao opravdanje za zadržavanje svih tražitelja međunarodne zaštite koji ne posjeduju odgovarajuću dokumentaciju.** Zadržavanje se treba primjenjivati ako je jasno da je lišavanje tražitelja slobode **jedini način** da nadležna tijela utvrde ili provjere identitet ili državljanstvo osobe. Određeni pokazatelji mogli bi pomoći nadležnim tijelima u toj procjeni, kao što su: namjerni pokušaj osobe da dovede nadležna tijela u zabludu, postojanje jasnih razloga na temelju kojih se može smatrati da je tražitelj međunarodne zaštite u lošoj namjeri uništio ili raspolagao osobnim dokumentom kako bi se spriječilo utvrđivanje njegova identiteta ili državljanstva, upotreba krivotvorenih dokumenata, namjerni izostanak suradnje tražitelja tijekom postupka dubinske provjere, iznošenje očigledno proturječnih informacija i opasnost od bijega.

- **Odlučivanje o pravu tražitelja međunarodne zaštite na ulazak u državno područje**

Taj bi se razlog za zadržavanje mogao primjenjivati na sve tražitelje međunarodne zaštite usmjerene na postupak azila na granici. Međutim, kako je opisano u [6. smjernici](#), **sustavna** primjena zadržavanja bez pojedinačne procjene nije u skladu s međunarodnim pravnim standardima i pravnim standardima EU-a. Stoga sama okolnost da je tražitelj međunarodne zaštite usmjeren u postupak azila na granici nije dovoljna za izdavanje naloga o zadržavanju na temelju članka 10. stavka 4. točke (d) Direktive o uvjetima prihvata (2024.). Države članice mogu zadržati dotičnu osobu kako bi odlučile o pravu ulaska na državno područje, posebno ako postoji opasnost od bijega nakon pojedinačne procjene.

- **Nacionalna sigurnost ili javni red**

Pojedinca se mora usmjeriti u postupak azila na granici ako postoje opravdani razlozi na temelju kojih se može smatrati da predstavlja prijetnju nacionalnoj sigurnosti. Nadležna tijela mogu na temelju sigurnosne provjere koja se provodi tijekom dubinskog pregleda dobiti informacije o tome da osoba može predstavljati opasnost za nacionalnu sigurnost ili javni red. Međutim, to ne znači da će tražitelj biti automatski zadržan na temelju tih informacija jer se zahtjevi za usmjeravanje u postupak azila na granici razlikuju od zahtjeva za izdavanje naloga o zadržavanju. Može se zadržati samo one tražitelje međunarodne zaštite koji, nakon pojedinačne procjene nužnosti i proporcionalnosti zadržavanja, predstavljaju stvarnu, trenutačnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju koja utječe na temeljni interes društva ili unutarnju ili vanjsku sigurnost države članice <sup>(19)</sup>.

### Razlozi za zadržavanje u postupku vraćanja na granici

Postupkom vraćanja na granici uvedeni su novi razlozi za zadržavanje, kojima se predviđa mogućnost zadržavanja državljana trećih zemalja čiji je zahtjev odbijen u kontekstu postupka azila na granici <sup>(20)</sup>.

U Uredbi o postupku vraćanja na granici razlikuju se dvije kategorije navedene u nastavku.

- Osobe zadržane tijekom postupka azila na granici, koje više nemaju pravo na ostanak i kojima nije dopušten ostanak: može ih se i dalje zadržati u svrhu sprječavanja njihova ulaska na državno područje dotične države članice, pripreme njihova vraćanja ili provedbe postupka udaljavanja.
- Osobe koje nisu zadržane tijekom postupka azila na granici, koje više nemaju pravo ostanaka i kojima nije dopušten ostanak: može ih se zadržati ako postoji opasnost od bijega, ako izbjegavaju ili ometaju pripremu postupka vraćanja ili udaljavanja, odnosno ako predstavljaju opasnost za javni poredak, javnu sigurnost ili nacionalnu sigurnost.

<sup>(19)</sup> Sud EU-a, presuda od 30. lipnja 2022., [M.A. protiv Valstybės sienos apsaugos tarnyba](#), C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, točke od 89. do 90. Sažetak je dostupan u [EUAA-ovoj bazi sudske prakse](#).

<sup>(20)</sup> Članak 5. stavci 2. i 3. Uredbe o postupku vraćanja na granici U članku 4. stavku 3. upućuje se na Direktivu o vraćanju o postupkovnim jamstvima i načelima u pogledu zadržavanja.

Slika 1. Razlozi za zadržavanje u svakom postupku



## 2. smjernica

### *Alternative zadržavanju ne smiju predstavljati lišavanje slobode*

#### Alternative zadržavanju i lišavanje slobode

Alternative zadržavanju moraju biti manje ograničavajuće od lišavanja slobode. Stoga, ako nametnuta ograničenja, razmatrana pojedinačno ili kumulativno, predstavljaju situaciju usporedivu s lišavanjem slobode, takve se mjere ne mogu smatrati alternativama zadržavanju, **nego alternativnim oblicima zadržavanja ili de facto zadržavanjem**, bez obzira na termin koji se upotrebljava u nacionalnim pravnim sustavima.

Primjeri uključuju situacije **zadržavanja na bilo kojem mjestu** <sup>(21)</sup> na kojem može doći do lišavanja slobode i prakse koje predviđaju pretjerano teške uvjete ili ograničenja (i/ili njihovu kombinaciju). Konkretno primjere potražite u sudskoj praksi u nastavku.



#### ESLJP, *Nolan i K protiv Rusije* <sup>(22)</sup>

U predmetu ***Nolan i K protiv Rusije*** ESLJP je naveo da, kako bi se utvrdilo je li netko „lišen slobode” u smislu članka 5., polazna točka mora biti **njegova konkretna situacija** te se mora uzeti u obzir cijeli niz kriterija kao što su vrsta, trajanje, učinci i način provedbe predmetne mjere. **„Razlika između lišavanja i ograničenja slobode nije u prirodi niti u biti, već u stupnju odnosno intenzitetu”**. U konkretnom predmetu Sud je utvrdio da su uvjeti u kojima je tražitelj prenoćio u tranzitnoj dvorani zračne luke Šeremetjevo u Moskvi (gdje je bio zaključan u maloj sobi i sljedećeg je dana smio koristiti toalet, bar i telefon pod stalnim nadzorom službenika za graničnu kontrolu) u praksi, s obzirom na pretrpljena ograničenja, jednaki lišavanju slobode.

<sup>(21)</sup> Na temelju [General comment No 1 \(2024\) on article 4 of the Optional Protocol to the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment](#) (Opća napomena br. 1 (2024.) o članku 4. Fakultativnog protokola uz Konvenciju protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja), pojam „mjesto lišavanja slobode” treba tumačiti u širem smislu tako da obuhvaća „svako stalno ili privremeno mjesto, na kojem javna tijela lišavaju pojedince slobode odnosno na poticaj ili uz pristanak i/ili prihvaćanje javnih tijela”. Ta mjesta mogu uključivati privatna ili javna okruženja, uključujući institucije čije je djelovanje eksternalizirano ili delegirano privatnim subjektima i/ili institucijama kojima upravljaju nedržavni subjekti.

<sup>(22)</sup> ESLJP, presuda od 12. veljače 2009., [Nolan i K. protiv Rusije](#), br. 2512/04.

**ESLJP, *Guzzardi protiv Italije* (23)**

U predmetu **Guzzardi protiv Italije** kojim je došlo do presedana, Europski sud za ljudska prava (ESLJP) utvrdio je da su primijenjene mjere, odnosno zadržavanje na određenom mjestu, na malom otoku gdje su uvjeti boravišta bili obveza javljanja dvaput dnevno i stalni nadzor, predstavljale lišavanje slobode u smislu članka 5. Sud je napomenuo da je zbog nametnutih ograničenja dotičnoj osobi bilo teško uspostaviti društvene kontakte. Sud je zaključio da **pojedinačno poduzete mjere nisu predstavljale lišavanje slobode, ali kumulativno i u kombinaciji predstavljaju de facto zadržavanje** i stoga su obuhvaćene područjem primjene članka 5. Europske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP) (24).

**ESLJP, *Amuur protiv Francuske* (25)**

Predmet se odnosio na somalske državljane kojima nije odobreno pravo ulaska u Francusku i koji su zadržani u međunarodnoj zoni zračne luke Pariz-Orly. Sud je napomenuo da zadržavanje osobe u međunarodnim zonama podrazumijeva ograničenja slobode. Podsjećajući na predmet *Guzzardi protiv Italije*, Sud je naveo da je „zadržavanje, popraćeno odgovarajućim zaštitnim mjerama za dotične osobe, prihvatljivo” u mjeri u kojoj omogućuje državi da spriječi nezakonito useljavanje i istodobno ispuni svoje međunarodne obveze. Sud je također napomenuo da se ograničenje ne smije „pretjerano produljiti”. U ovom je predmetu Sud zaključio da su „pretrpljena ograničenja”, odnosno strogi policijski nadzor bez pristupa pravnoj ili socijalnoj pomoći, jednaka lišavanju slobode.

**Sud EU-a, *FMS protiv OIF* (26)**

Sud je u svojoj ocjeni uzeo u obzir kumulativne učinke relevantnih pokazatelja kao što su ograničeni perimetar omeđen visokom ogradom i bodljikavom žicom, kontejneri koji služe kao smještaj s površinom manjom od 13 m<sup>2</sup>, nemogućnost posjeta bez odobrenja, ograničeno kretanje i nadzor policijskih službenika na tom području i u neposrednoj okolini. Osim toga, Sud je utvrdio da je očito nemoguće da tražitelj međunarodne zaštite dobrovoljno napusti tranzitnu zonu zato što se (i) nalazio na kopnenoj granici sa Srbijom, zemljom u koju je državljaninu treće zemlje nedopušten ulazak i zbog tog je ulaska bio kažnjen i (ii) napuštanje tranzitne zone je, u skladu s mađarskim nacionalnim propisima, predstavljalo povlačenje zahtjeva za azil, a državljanin treće zemlje nije mogao podnijeti žalbu na tu odluku. Sud je zaključio da kada je državljanin treće zemlje **prisiljen trajno ostati u ograničenoj, zatvorenoj tranzitnoj zoni, u kojoj je njegovo kretanje ograničeno i pod nadzorom te iz koje ne može dobrovoljno otići**, to predstavlja lišavanje slobode.

(23) ESLJP, presuda od 6. studenoga 1980., [Guzzardi protiv Italije](#), br. 7367/76.

(24) Vijeće Europe, [European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols No. 15](#) (Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, izmijenjena Protokolom br. 15), ETS 5, 4. studenoga 1950.

(25) ESLJP, presuda od 25. lipnja 1996., [Amuur protiv Francuske](#), br. 19776/92, ECLI:CE:ECHR:1996:0625JUD001977692.

(26) Sud EU-a, presuda od 14. svibnja 2020., [FMS i drugi protiv Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság](#), spojeni predmeti C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točke od 216. do 231. Sažetak je dostupan u [EUAA-ovoj bazi sudske prakse](#).

## Razlikovanje alternativa zadržavanju od drugih koncepata

Alternative zadržavanju treba razlikovati ne samo od alternativnih oblika zadržavanja nego i od drugih koncepata navedenih u nastavku.

### Alternative zadržavanju i ograničenja slobode kretanja

**Alternative zadržavanju nisu sredstvo za upravljanje sustavom prihvata.** U skladu s Direktivom o uvjetima prihvata (2024.) države članice mogu slobodno organizirati svoj sustav prihvata <sup>(27)</sup>. Iako mjere prihvata obično ne podrazumijevaju nikakvo ograničenje slobode kretanja, Direktivom o uvjetima prihvata (2024.) državama članicama daje se mogućnost da uvedu određene uvjete koji bi mogli biti slični mjerama alternativa zadržavanju, među ostalim ograničavanjem slobode kretanja osobe.

Odredbe kojima se uređuje raspodjela tražitelja međunarodne zaštite na zemljopisno područje i ograničenja slobode kretanja predviđeni su [člancima 8. i 9. Direktive o uvjetima prihvata \(2024.\)](#). Te odredbe nisu izravno povezane sa zadržavanjem <sup>(28)</sup>, već se u njima opisuje način na koji države članice upravljaju svojim sustavima prihvata.

Iako bi u praksi moglo doći do preklapanja između alternativa zadržavanju i ograničenja slobode kretanja u skladu s člankom 9. Direktive o uvjetima prihvata (2024.) <sup>(29)</sup>, **ključni kriteriji koje treba uzeti u obzir jesu da se alternative zadržavanju primjenjuju samo ako postoji legitiman razlog za zadržavanje** (vidjeti [1. smjernicu](#)). Ograničenja slobode kretanja na temelju članka 9. Direktive o uvjetima prihvata (2024.) autonomne su mjere, a ne alternativa zadržavanju. Iako ne postoji potreba za razlogom za zadržavanje, pri primjeni ograničenja slobode kretanja i dalje je potrebna pojedinačna odluka.

### Alternative zadržavanju i oblici smještaja

**Alternative zadržavanju nisu oblik smještaja.** Oblici smještaja dio su materijalnih uvjeta prihvata koje je potrebno zajamčiti čim osoba izrazi namjeru zatražiti azil <sup>(30)</sup>. Alternative zadržavanju mogu podrazumijevati neki oblik smještaja, npr. smještaj u prihvatnim objektima koji proizlazi iz obveze boravka na određenom području. Međutim, to se ne odnosi na sve alternative zadržavanju (npr. zahtjevi u pogledu javljanja, davanje financijskog jamstva ili predaja putne ili osobne isprave ili njihova kombinacija).

<sup>(27)</sup> Uvodna izjava 17. Direktive o uvjetima prihvata (2024.): „Države članice trebale bi moći slobodno organizirati svoje sustave prihvata. U okviru te organizacije države članice trebale bi moći tražiteljima dodjeljivati smještaj na svojem državnom području radi upravljanja svojim sustavima azila i prihvata.”

<sup>(28)</sup> Kako je navedeno u [1. smjernici](#), ograničenje slobode kretanja ipak može biti razlog za zadržavanje ako tražitelj međunarodne zaštite na kojeg se primjenjuju ograničenja nije ispunio propisane obveze i ako i dalje postoji opasnost od bijega (članak 10. stavak 4. točka (c) Direktive o uvjetima prihvata (2024.)).

<sup>(29)</sup> Na primjer, alternative zadržavanju obično podrazumijevaju oblike ograničenja slobode kretanja; objekti koji se upotrebljavaju za alternative zadržavanju i za ograničavanje slobode kretanja mogu biti isti; ograničenje slobode kretanja može podrazumijevati, prema potrebi, zahtjeve u pogledu javljanja ili nadzorne mjere koji su također vrsta alternative zadržavanju.

<sup>(30)</sup> Uvodna izjava 7. Direktive o uvjetima prihvata (2024.): „Potrebno je pojasniti da bi materijalni uvjeti prihvata tražiteljima trebali biti dostupni od trenutka kad izraze želju za traženjem međunarodne zaštite službenicima nadležnih tijela”.

U praksi se tražitelji međunarodne zaštite i osobe na koje se odnose alternative zadržavanju mogu smjestiti u iste objekte <sup>(31)</sup>. I u tom su slučaju **ključni kriteriji koje treba uzeti u obzir da se alternative zadržavanju primjenjuju samo ako postoji legitiman razlog za zadržavanje** (vidjeti [1. smjernicu](#)).

**Slika 2. Razlikovanje alternativa zadržavanju od drugih koncepata**



### Članci 8. i 9. Direktive o uvjetima prihvata (2024.)

#### Članak 8. – Raspodjela tražitelja na zemljopisno područje

1. Države članice mogu tražitelje raspodijeliti na zemljopisno područje unutar svojeg državnog područja na kojem se mogu slobodno kretati tijekom trajanja postupka za međunarodnu zaštitu u skladu s Uredbom (EU) 2024/1348.

2. Države članice mogu raspodijeliti tražitelje na zemljopisno područje na svojem državnom području u skladu sa stavkom 1. samo kako bi osigurale brzu, učinkovitu i djelotvornu obradu njihovih zahtjeva u skladu s Uredbom (EU) 2024/1348 ili zemljopisnu distribuciju tih tražitelja, uzimajući u obzir kapacitete dotičnih zemljopisnih područja.

Države članice obavješćuju tražitelje u skladu s člankom 5. o njihovoj raspodjeli na određeno zemljopisno područje, uključujući o zemljopisnim granicama tog područja.

<sup>(31)</sup> Na primjer, djecu obuhvaćenu alternativama zadržavanju može se smjestiti u posebnu ustanovu koja se upotrebljava i za smještaj i djece koja nisu obuhvaćena alternativama zadržavanju.



## Članak 9. – Ograničenja slobode kretanja

1. Prema potrebi, države članice iz razloga javnog reda ili djelotvornog sprječavanja bijega tražitelja ako postoji opasnost od bijega mogu odlučiti da je tražitelju dopušteno boraviti samo na određenome mjestu koje je prilagođeno za smještaj tražitelja, posebno u pogledu:

(a) tražitelja koji moraju biti prisutni u drugoj državi članici u skladu s člankom 17. stavkom 4. Uredbe (EU) 2024/1351; ili

(b) tražitelja koji su prebačeni u državu članicu u kojoj moraju biti prisutni u skladu s člankom 17. stavkom 4. Uredbe (EU) 2024/1351 nakon bijega u drugu državu članicu.

Ako je tražitelju dopušteno boraviti samo na određenome mjestu u skladu s ovim stavkom, pružanje materijalnih uvjeta prihvata uvjetuje se stvarnim boravkom tražitelja na tom određenome mjestu.

2. Države članice mogu od tražitelja da se jave nadležnim tijelima u određeno vrijeme ili u razumnim vremenskim razmacima, bez nerazmjernog utjecanja na prava tražitelja na temelju ove Direktive.

Takvi zahtjevi u pogledu javljanja mogu, prema potrebi, zahtijevati se nametnuti kako bi se osiguralo poštovanje odluka iz stavka 1. ili kako bi se djelotvorno spriječio bijeg tražitelja.





# Utvrđivanje alternativa zadržavanju

## 3. smjernica

*Alternative zadržavanju moraju se utvrditi zakonom, u kojem treba jasno navesti tijelo odgovorno za njihovo donošenje i provedbu, kriterije za njihovu primjenu i raspon dostupnih mogućnosti*

U skladu s člankom 10. stavkom 5. Direktive o uvjetima prihvata (2024.): „Države članice osiguravaju da su **pravila o alternativama zadržavanju**, kao što su redovito javljanje tijelima, davanje financijskog jamstva ili obveza boravka na određenome mjestu, **utvrđena nacionalnim pravom**”.

U nacionalnim zakonima treba pojasniti, među ostalim, tko je odgovoran za donošenje i provedbu alternativa zadržavanju, kada treba razmotriti alternative zadržavanju i koje su različite alternative zadržavanju dostupne <sup>(32)</sup>.

### Tko razmatra i primjenjuje alternative zadržavanju?

Nadležna tijela koja odlučuju o primjeni zadržavanja ili alternativa zadržavanju razlikuju se među državama članicama. Ovisno o nacionalnom sustavu, ta tijela obično obuhvaćaju službenike graničnog nadzora, policiju, tijela nadležna za imigraciju i azil te sudska tijela. U tom smislu, člankom 11. stavkom 2. Direktive o uvjetima prihvata (2024.) i člankom 15. stavkom 2. Direktive o vraćanju utvrđuje se da zadržavanje moraju naložiti **sudska ili upravna tijela** u pisanom obliku, navodeći činjenične i pravne razloge <sup>(33)</sup>.

### Kada razmotriti i primijeniti alternative zadržavanju?

Općenito se procjena o tome treba li primijeniti zadržavanje ili alternative zadržavanju provodi u trenutku kada je zadržavanje naloženo ili potvrđeno, istodobno s utvrđivanjem primjenjivog razloga za zadržavanje. Naime, upravna i sudska tijela koja određuju ili potvrđuju inicijalno zadržavanje prvo moraju razmotriti postoji li razlog za zadržavanje (vidjeti [1. smjernicu](#)), a ako postoji, razmotriti mogućnost primjene manje prisilnih mjera (vidjeti [5. smjernicu](#)).

<sup>(32)</sup> UNHCR, [Detention Guidelines](#) (Smjernice o zadržavanju), *op. cit.*, bilješka [14](#), smjernica 4.3., točka 36.

<sup>(33)</sup> Slično tome, članak 44. stavak 4. Uredbe o upravljanju azilom i migracijama.



Ako je inicijalnu odluku o zadržavanju donijelo upravno tijelo (policija, granična tijela ili tijela nadležna za imigraciju), člankom 11. stavkom 3. Direktive o uvjetima prihvata (2024.) predviđeno je da odluku mora preispitati sudsko tijelo (po službenoj dužnosti ili na zahtjev tražitelja) **što je brže moguće** <sup>(34)</sup> i najkasnije 15 dana (21 dan u iznimnim situacijama) od početka zadržavanja (ili pokretanja zahtjeva za preispitivanje).

Nadalje, člankom 15. stavkom 2. Direktive o vraćanju predviđa se da se brzo sudsko preispitivanje mora provesti po službenoj dužnosti ili na zahtjev dotične osobe.

Alternative zadržavanju mogu se razmotriti i u kasnijoj fazi, tijekom preispitivanja zadržavanja i/ili alternativa zadržavanju, po službenoj dužnosti ili na zahtjev dotične osobe koja u bilo kojem trenutku može osporiti inicijalnu odluku o zadržavanju (vidjeti [9. smjernicu](#)).

## Vrste alternativa zadržavanju

Države članice provode niz alternativa zadržavanju. U sljedećem popisu navode se glavne alternative <sup>(35)</sup>, među ostalim one posebno navedene u članku 10. stavku 5. Direktive o uvjetima prihvata (2024.) i članku 7. stavku 3. Direktive o vraćanju <sup>(36)</sup>, tj. redovito javljanje nadležnim tijelima, davanje financijskog jamstva i obveza boravka na određenome mjestu.

Važno je napomenuti da popis u nastavku **nije iscrpan** i da se alternative mogu upotrebljavati **samostalno ili u kombinaciji**, pod uvjetom da kumulativni učinak ograničenja ne dovede do lišavanja slobode (vidjeti [2. smjernicu](#)).

Što je najvažnije, **moraju postojati izvedive alternative zadržavanju**. Države članice trebaju staviti **na raspolaganje najmanje dvije mogućnosti** i ne mogu zadržati pojedince samo na temelju činjenice da nisu dostupne alternative zadržavanju.

<sup>(34)</sup> ESLJP je naveo da je „svako razdoblje dulje od četiri dana *prima facie* predugo”. Vidjeti i Vijeće Europe, [Vodič kroz članak 5. Europske konvencije o ljudskim pravima – Pravo na slobodu i sigurnost](#), 2014., t. 24. Za više informacija o sudskoj praksi ESLJP-a vidjeti: ESLJP, presuda od 23. lipnja 2009., [Oral i Atabay protiv Turske](#), br. 39686/02, točka 43.; presuda ESLJP-a od 3. listopada 2006., [McKay protiv Ujedinjene Kraljevine](#), br. 543/03, točka 47.; presuda ESLJP-a od 4. listopada 2007., [Năstase-Silivestru protiv Rumunjske](#), br. 74785/01, točka 32.

<sup>(35)</sup> Ne moraju sve države članice nužno smatrati da su različite navedene opcije alternativa zadržavanju.

<sup>(36)</sup> U članku 7. stavku 3. Direktive o vraćanju, koji se odnosi na vrijeme dobrovoljnog odlaska, navodi se da države članice mogu primijeniti određene obveze čiji je cilj sprječavanje bijega, kao što su redovno javljanje nadležnim tijelima, polog odgovarajućeg novčanog jamstva, dostava dokumenata ili obveza boravka u određenom mjestu, koje se mogu odrediti tijekom vremena za dobrovoljni odlazak. Te se odredbe moraju razmotriti zajedno s odredbama koje proizlaze iz članka 15. stavka 1. Direktive o vraćanju u kojem se, iako se ne definira niti daje popis alternativa zadržavanju, navodi da tijelo koje provodi postupak može zadržati državljanina treće zemlje samo ako se ne mogu učinkovito primijeniti druge dostatne, ali manje prisilne mjere. Takvo pravno utemeljenje podrazumijeva pozitivnu obvezu države članice da u svoje nacionalno zakonodavstvo uvrsti potrebne odredbe kako bi alternative zadržavanju postale dostupne u okviru postupka vraćanja, čime se omogućuje donošenje najmanje prisilne mjere koja se smatra potrebnom i učinkovitom za provedbu udaljavanja dotičnog državljanina treće zemlje. Vidjeti Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#) (Dobre prakse u pogledu alternativa zadržavanju), 2024.

## Redovito javljanje nadležnim tijelima



Ovom se obvezom od dotičnog pojedinca traži da se u određenim vremenskim razmacima javlja nadležnim tijelima. Javljanje se može provoditi osobno ili putem elektroničkih sredstava odnosno moderne tehnologije (npr. prepoznavanje glasa putem telefona) <sup>(37)</sup>. Učestalost javljanja može se razlikovati ovisno o pojedinačnim okolnostima i može se planirati u slično vrijeme s drugim službenim sastancima s nadležnim tijelima (npr. razgovor u postupku azila) kako bi se izbjeglo prekomjerno opterećenje.

Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 20. Direktive o uvjetima prihvata (2024.), zahtjevi u pogledu javljanja nadležnim tijelima ne bi trebali nerazmjerno utjecati na prava dotičnog pojedinca. Naime, prekomjerno stroge ili učestale obveze u pogledu javljanja koje osobi nameću prekomjerno opterećenje u smislu vremena i troškova mogu, samostalno ili kumulativno s drugim oblicima alternativa zadržavanju, predstavljati *de facto* zadržavanje (vidjeti [2. smjernicu](#)) ili kršenje temeljnih prava kao što je pravo na obiteljski život (vidjeti [4. smjernicu](#)) <sup>(38)</sup>.

### Pregled u državama članicama

Redovito javljanje nadležnim tijelima provodi se u 25 država članica <sup>(39)</sup>.

Litva je uvela i mogućnost korištenja elektroničke komunikacije za javljanje: posebne mobilne aplikacije, nadzornog uređaja i e-pošte kojom se identificira pošiljatelja <sup>(40)</sup>.

### Učestalost javljanja nadležnim tijelima

- **Većina država članica:** svaka 24 sata.

<sup>(37)</sup> Za primjere načina javljanja vidjeti [Commission Staff Working Document – The Dublin Roadmap in action – Enhancing the effectiveness of the Dublin III Regulation: identifying good practices in the Member States](#) (Radni dokument službi Komisije – Djelovanje u skladu s dablinskim planom – Jačanje učinkovitosti Uredbe Dublin III: utvrđivanje dobrih praksi u državama članicama), 2023., t. 6. Takvi primjeri uključuju: „Uvođenje ‚sustava ulaska/izlaska‘ za praćenje prisutnosti u prihvatnom centru (BG); svakodnevna samoregistracija u prihvatnom centru i rutinsko prosljeđivanje popisa tražitelja međunarodne zaštite koji borave u centru odjelu za dablinski postupak kako bi se utvrdilo koji tražitelji još uvijek borave u centru ili se više ne nalaze u centru (LU); određivanje zaposlenika koji će svaki dan provjeravati nalaze li se svi tražitelji međunarodne zaštite na za to određenom području. Ako nisu prisutni u određenim vremenskim okvirima u kojima obvezno moraju biti prisutni u prihvatnom centru, aktivira se protokol i tražitelje međunarodne zaštite obavješćuje se da se mogu poduzeti daljnje mjere, uključujući zadržavanje (BG); obveza kontaktiranja vlade jednom tjedno radi dobivanja socijalne pomoći, zajedno s obvezom redovnog javljanja prihvatnom centru (CH).”

<sup>(38)</sup> O mogućim posljedicama neispunjavanja obveze u pogledu javljanja nadležnim tijelima vidjeti: Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#) (Dobre prakse u pogledu alternativa zadržavanju), 2024.: takve posljedice mogu se kretati u rasponu od novčane kazne do izricanja strože alternativa samom zadržavanju ili čak neodgodivog praćenja do granice u slučajevima kada je donesena izvršiva odluka o vraćanju i kada nema prepreka vraćanju državljanina treće zemlje u zemlju podrijetla. Takvo neispunjavanje obveza također može spriječiti državljanina treće zemlje da pristupi alternativama zadržavanju u budućem postupku vraćanja.

<sup>(39)</sup> EMN, [Detention and alternatives to detention in international protection and return procedure](#) (Zadržavanje i alternative zadržavanju u okviru međunarodne zaštite i postupka vraćanja), 2022. (istraživanje EMN-a). Konkretno, 17 država članica redovito primjenjuje tu obvezu: AT, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR (u okviru kućnog pritvora), HR, IE (uglavnom se upotrebljava za osobe s naložima za deportaciju ili na koje se primjenjuje odluka o transferu predviđenom dablinskim postupkom), IT, LT, NL, PT, SE, SI (u okviru alternativnog „zahtjeva za boravištem na određenom mjestu” u postupku vraćanja), a njih 8 rijetko: BE, BG, HU, LU, LV, MT, PL, SK.

<sup>(40)</sup> [Istraživanje EMN-a](#), 2022., *op. cit.*, bilješka [39](#), t. 18.

- **Irska:** svakih 4 – 5 tjedana za neke postupke.
- **Nizozemska i Belgija:** učestalost varira od jedanput dnevno do jedanput mjesečno.

### Davanje financijskog jamstva



Ovom se obvezom od dotične osobe traži da nadležnim tijelima položi određeni novčani iznos. Ako osoba ispunjava zahtjeve nametnute alternativom, deponirani iznos vraća joj se čim se alternativa prestane primjenjivati. U protivnom se taj iznos može prenijeti na nadležna tijela.

Nadležna tijela mogu propisati davanje financijskog jamstva od samog početka ili kao uvjet za oslobađanje (takozvano oslobađanje uz jamčevinu). U posljednjem slučaju to striktno ne predstavlja alternativu zadržavanju <sup>(41)</sup>.

Iznos koji treba položiti treba biti razuman i razmjernan s obzirom na pojedinačne okolnosti. U tom smislu iznos ne bi trebao biti fiksni, nego bi se o njemu trebalo odlučivati na pojedinačnoj osnovi, uzimajući u obzir i djelotvornost alternativa zadržavanju. Iznos može biti unutar raspona (minimalan i maksimalan iznos) koji su države članice unaprijed definirale u svojem nacionalnom zakonodavstvu. Procjena financijske sposobnosti pojedinca može se temeljiti na osobnoj izjavi jer je država članica možda neće moći dokazati <sup>(42)</sup>. Dotičnog pojedinca treba obavijestiti o posljedicama neispunjavanja obveza te o preduvjetima i načinima povrata novca.

### Pregled u državama članicama

- **Bugarska, Cipar, Finska, Hrvatska, Luksemburg, Mađarska, Njemačka:** Državljanima trećih zemalja mogu dati polog ili financijsko jamstvo za ostanak u zemlji.
- **Mađarska:** najveći iznos pokriva ukupne putne troškove i troškove boravka.
- **Nizozemska:** najviši iznos iznosi 1500 EUR (alternativa zadržavanju koja se primjenjuje u postupku vraćanja <sup>(43)</sup>).
- **Italija:** financijsko jamstvo utvrđeno je zakonom u iznosu od 2500 EUR do 5000 EUR.

<sup>(41)</sup> Davanje financijskog jamstva razlikuje se od oslobađanja uz jamčevinu. Potonje podrazumijeva puštanje državljanina treće zemlje na slobodu nakon što dotična osoba ili jamac uplati financijski polog. Oslobađanje uz jamčevinu ne može se strogo definirati kao alternativa zadržavanju jer se može primijeniti tek nakon primjene zadržavanja, a ne prije. Prema istraživanju EMN-a oslobađanje uz jamčevinu dostupno je u devet država članica, ali se u praksi primjenjuje samo u njih četiri. Slično tome, prestanak zadržavanja može se temeljiti na pisanom sporazumu između nadležnih tijela i dotične osobe (obveznica) ili na jamstvu treće strane (jamca) da će osoba ispuniti zahtjeve. Objema oblicima može se pridodati financijski polog.

<sup>(42)</sup> Primjena zadržavanja isključivo na temelju činjenice da osoba nema dovoljno financijskih sredstava za pristup toj alternativni zadržavanju bila bi diskriminirajuća (vidjeti [4. smjernica](#)).

<sup>(43)</sup> [Istraživanje EMN-a, 2022., op. cit., bilješka 39, t. 21.](#)

## Obveza boravka na određenom mjestu



Dotična osoba dužna je ostati na određenoj lokaciji koju su odredila nadležna tijela, od privatnih posjeda do skloništa ili prihvatnih centara (vidjeti [Alternative zadržavanju i oblici smještaja](#)). Obveza obično traje do kraja postupka ispitivanja ili stvarnog udaljenja. Potrebno je prethodno odobrenje ako osoba želi promijeniti lokaciju.

### Pregled u državama članicama

Obveza državljana trećih zemalja da borave na određenom mjestu postoji u 20 država članica <sup>(44)</sup>, a primjenjuje se u njih 17 <sup>(45)</sup>. Ta se alternativa ponekad koristi zajedno s drugim alternativama zadržavanju, kao što su zahtjevi javljanja nadležnim tijelima (npr. Nizozemska).

U Danskoj vraćenici smješteni u otvorene centre za povratak moraju stalno poštovati i ispunjavati različite obveze, uključujući „obvezu boravka”, „obvezu obavješćivanja” i „obvezu javljanja” kako bi se nadležnim tijelima pomoglo da prate gdje se nalaze. Ako se vraćenik ne pojavi na zakazanom razgovoru, lokalno prisutan službenik za rješavanje predmeta iz Odjela za informiranje može se obratiti vraćeniku u otvorenom centru za povratak. Iskustvo pokazuje da su lokalno prisutni i lako dostupni službenici za rješavanje predmeta, pristup financijskoj potpori za reintegraciju, izgradnja odnosa na temelju povjerenja i uključivanje vraćenika u planiranje vlastitog vraćanja među ključnim elementima za poticanje osoba s dugotrajnim boravkom da poštuju postupak vraćanja i otvore put održivim operacijama vraćanja <sup>(46)</sup>.

### Djeca

Objekti za smještaj djece bez pratnje i obitelji s djecom moraju biti posebno osmišljeni tako da ispunjavaju njihove potrebe u smislu odgovarajućih zaštitnih mjera, privatnosti i osnovnih usluga (vidjeti [7. smjernicu](#)).

### Izvršavanje obveza i praćenje

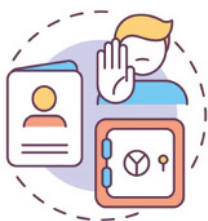
Mehanizmi za praćenje izvršavanja obveza ove alternative zadržavanju postoje u otprilike polovici zemalja. Estonija, Mađarska i Poljska smiju provoditi inspekcije na određenom boravištu. Kako bi se osiguralo izvršavanje obveza, ograničenja kretanja moraju biti razmjerna i nužna na način da poštuju pojedinačna prava. Definiranje pretjerano ograničenih područja ili prisiljavanje pojedinaca da trajno ostanu na određenom mjestu može se *de facto* smatrati kućnim pritvorom (vidjeti [2. smjernicu](#)).

<sup>(44)</sup> AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT (smještaj u državnoj službi za granični nadzor primjenjuje se samo za tražitelje međunarodne zaštite), LU, MT, NL, PL, SI ([istraživanje EMN-a, 2022., op. cit., bilješka 39](#)).

<sup>(45)</sup> AT, BE, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PT, SI ([istraživanje EMN-a, 2022., op. cit., bilješka 39](#)). U Italiji se mjera primjenjuje samo ako osoba ima važeću putovnicu i prihvatljivo službeno boravište.

<sup>(46)</sup> Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#) (Dobre prakse u pogledu alternativa zadržavanju), 2024.

## Obveza predavanja putne ili osobne isprave



Tom se obvezom od dotične osobe traži da nadležnim tijelima preda sve valjane osobne ili nacionalne putne isprave koje posjeduje.

Osobne isprave treba zadržati samo ako je to prijeko potrebno i potrebno ih je bez odgode vratiti vlasniku nakon završetka postupka za koji su isprave zadržane, osim ako okolnosti ne zahtijevaju drukčije <sup>(47)</sup>.

U svakom slučaju, tražiteljima međunarodne zaštite mora se osigurati potrebna dokumentacija kojom se dokazuje njihov status u državi članici u skladu s člankom 6. stavkom 1. Direktive o uvjetima prihvata (2024.) i člankom 29. stavkom 1. Uredbe o postupku azila (vidjeti [8. smjernicu](#)).

### Pregled u državama članicama

Ta alternativa zadržavanju postoji u 19 država članica <sup>(48)</sup>, a redovito se upotrebljava u njih 15 <sup>(49)</sup>.

### Provedba

Ta se alternativa može kombinirati s drugim alternativama zadržavanju i ostaje na snazi dok se ne ispune uvjeti za ulazak ili boravak odnosno dok se ne provede odluka o udaljavanju.

## Obveza priopćavanja adrese



Ovom se obvezom od dotičnog pojedinca traži da obavijesti nadležna tijela o svojoj adresi boravišta i o svim njezinim promjenama.

### Pregled u državama članicama

Ta alternativa postoji u 14 država članica <sup>(50)</sup>, a upotrebljava se u njih 9 <sup>(51)</sup>.

### Provedba

U nekim zemljama (npr. Italiji, Poljskoj i Sloveniji) ta je obveza već **opći postupovni zahtjev**. Priopćavanje adrese obvezno je za svakog tražitelja koji boravi u bilo kojoj državi članici u skladu s Uredbom o postupku azila <sup>(52)</sup> (APR), dok je, u skladu s [Direktivom 2013/32/EU](#), to moguće, ali nije obvezno. U nekim zemljama **funkcionira kao**

<sup>(47)</sup> Na primjer, ako je osobi odobrena međunarodna zaštita, država članica može odlučiti zadržati predane osobne isprave i zamijeniti ih novim osobnim ispravama.

<sup>(48)</sup> BG, CY, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU (nije samostalna alternativa, ali je uključena u obveze javljanja), LV, MT, NL, PL, SE ([Istraživanje EMN-a, 2022., op. cit., bilješka 39](#)). Ta je praksa predviđena i u Norveškoj i Sloveniji.

<sup>(49)</sup> BG, CY, EE, EL, ES, FI, FR (postupci kućnog pritvora), HR, IE, IT, LV, NL, SE ([Istraživanje EMN-a, 2022., op. cit., bilješka 39](#)). Ta se praksa primjenjuje i u Norveškoj i Sloveniji. Nadalje, Italija izvješćuje da će je upotrebljavati samo u okviru priprema za prisilni povratak.

<sup>(50)</sup> CZ, EE, EL, FI, FR (postupci kućnog pristupa), HR, HU, IE, IT, LU, MT, PT, SE. ([Istraživanje EMN-a, 2022., op. cit., bilješka 39](#)). Ta je praksa predviđena i u Sloveniji kao opći postupovni zahtjev.

<sup>(51)</sup> CY, CZ, EE, FI, FR, HR, IE, PT ([Istraživanje EMN-a, 2022., op. cit., bilješka 39](#)). Ta se praksa primjenjuje i u Norveškoj i Sloveniji.

<sup>(52)</sup> [Uredba \(EU\) 2024/1348](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU.

**alternativa zadržavanju**, pri čemu se od državljanina trećih zemalja traži da bez odgode prijave svoju adresu i sve promjene, obično u roku od sljedećeg radnog dana. Ta se alternativa obično kombinira s drugim alternativama zadržavanju.

### Sponzorstvo državljanina ili osobe s dugotrajnim boravištem



Sponzorstvo građanina ili osobe s dugotrajnim boravištem jest alternativa zadržavanju u okviru kojeg odgovorna osoba (sponzor) osigurava smještaj i osnovne potrebe te kontrolira da sponzorirana osoba poštuje pravila <sup>(53)</sup>. Nadležna tijela mogu to uvjetovati od samog početka ili kao uvjet za puštanje na slobodu (u posljednjem slučaju to nije nužno alternativa zadržavanju). Kao preduvjet, nadležna tijela provjeravaju sponzore i proglašavaju ih pravno sposobnima da djeluju kao sponzori.

#### Pregled u državama članicama

Sponzorstvo građanina ili osobe s dugotrajnim boravištem primjenjuje se u Litvi <sup>(54)</sup>.

### Programi kojima upravlja ili koje nadzire zajednica



Dotičnom pojedincu omogućuje se boravak unutar zajednice, pod uvjetom da ga nadziru nadležna tijela, druga imenovana tijela ili organizacije (npr. vjerske organizacije ili organizacije u zajednici). Ti programi često uključuju usluge vođenja predmeta koje pružaju podršku u snalaženju u postupku azila ili vraćanja, pristup pravnoj pomoći i povezivanje sa socijalnim službama. Nadzornik, bilo da je riječ o nadležnim tijelima ili imenovanim tijelima, može provoditi redovite provjere i posjete <sup>(55)</sup>.

#### Pregled u državama članicama

Programi kojima upravlja ili koje nadzire zajednica primjenjuju se kao alternative zadržavanju u dvije države članice <sup>(56)</sup>.

#### Provedba

Primjena nadzora kao alternative zadržavanju mora se pažljivo razmotriti kako bi se izbjegli mogući problemi povezani s ljudskim

<sup>(53)</sup> Nacionalnim zakonodavstvom mogu se predvidjeti dodatni zahtjevi: na primjer, od sponzora se može tražiti da dokaže da ima dovoljno prihoda da bude sponzor.

<sup>(54)</sup> Odysseus Network, *Alternatives to Immigration and Asylum Detention in the EU* (Alternative imigraciji i zadržavanju u vezi s azilom u EU-u), točka 92. Vidjeti i Frontex, *Good Practices on Alternatives to Detention* (Dobre prakse u pogledu alternativa zadržavanju), 2024. Slovenija je izvijestila da se ta praksa više ne primjenjuje.

<sup>(55)</sup> Nadzorni službenik ne bi smio biti osoba koja donosi odluku o azilu i vraćanju. Time se pomaže uspostaviti povjerenje i suradnja u tom procesu. Za više informacija o tome vidjeti *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternative to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants* (Povratak osnovama: Pravo na slobodu i sigurnost osobe i „alternative zadržavanju” izbjeglica, tražitelja azila, osoba bez državljanstva i drugih migranata), 2011.

<sup>(56)</sup> CY, SE (*Istraživanje EMN-a*, 2022., *op. cit.*, bilješka 39). Kad je riječ o Belgiji, program ICAM ne podrazumijeva nikakav oblik nadzora, iako se koristi uslugama vođenja predmeta. Vidjeti okvir o „vođenju predmeta” u [8. smjernici](#).

pravima jer se tu obvezu može smatrati nametljivom ovisno o vrsti i pristupu provedbe. Stoga je ključno nadzor prilagoditi pojedinačnim okolnostima i potrebama, pri čemu se prednost daje nerepresivnim metodama kojima se naglašavaju angažman i podrška zajednice.

### Elektronički nadzor



Elektronički nadzor sastoji se od tehnoloških rješenja usmjerenih na ublažavanje opasnosti od bijega, uz istodobno izbjegavanje lišavanja slobode.

Upotreba elektroničkog nadzora kao alternative zadržavanju može poprimiti različite oblike, kao što su praćenje pomoću namjenskih aplikacija, geografsko lokaliziranje osobe ili označavanje. Ti uređaji prate lokaciju pojedinca i osiguravaju poštovanje ograničenja kretanja i obveza u pogledu javljanja.

Označavanje je oblik elektroničkog nadzora koji podrazumijeva stalno praćenje osobe pomoću elektroničkih uređaja, kao što su narukvice za gležanj/zapešće ili uređaji s GPS-om.

#### Pregled u državama članicama

U nekim državama članicama razmatra se primjena elektroničkog nadzora. Neke prakse koje se posebno odnose na elektronički nadzor u sklopu obveze javljanja nadležnim tijelima opisane su u prethodnom odjeljku „[Redovito javljanje nadležnim tijelima](#)”.

Praksa označavanja vrlo je ograničena u zemljama EU+ <sup>(57)</sup>.

#### Provedba

Ako je predviđeno označavanje, nacionalnim zakonodavstvom moraju se osigurati temeljne zaštitne mjere kojima se regulira upotreba takvih uređaja, među ostalim na način da ne utječu nepotrebno na osobnu slobodu i da ne predstavljaju rizik za zdravlje osobe.

Označavanje se mora pažljivo primjenjivati s obzirom na ozbiljan učinak koji može imati na osobnu slobodu i privatnost. Nošenje uređaja za označavanje može biti stigmatizirajuće jer označava da je osoba osumnjičena ili pod kontrolom. To može dovesti do osjećaja srama, tjeskobe i stresa, što negativno utječe na mentalno zdravlje. U skladu s [načelom minimalne intervencije](#) ova restriktivna mjera može se primijeniti nakon razmatranja manje nametljivih alternativa.

<sup>(57)</sup> Označavanje obično prati oblike zadržavanja, kao što je kućni pritvor (npr. Luksemburg); u tom se smislu ne može strogo smatrati alternativom zadržavanju.



## Glavne prednosti i problemi u vezi s alternativama zadržavanju

Pod uvjetom da je opasnost od bijega problem u svim oblicima alternativa zadržavanju, u tablici na sljedećoj stranici navedeni su dodatni problemi i prednosti za svaku vrstu alternativa zadržavanju prikazanu u ovom odjeljku, ali nisu iscrpni.

**Tablica 1. Glavne prednosti i problemi alternativa zadržavanju**

Alternativne mjere	Glavne prednosti	Glavni problemi
<b>Redovito javljanje nadležnim tijelima</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– financijski isplativo</li> <li>– zadržava slobodu kretanja</li> <li>– redoviti kontakt promiče integraciju</li> <li>– veze unutar zajednice</li> <li>– omogućuje jedinstvo obitelji</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– administrativno opterećenje</li> </ul>
<b>Davanje financijskog jamstva</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– jeftinije od zadržavanja</li> <li>– manje posljedica na život osobe</li> <li>– prikladno za osobe s dugotrajnim boravištem</li> <li>– promiče veze unutar zajednice i integraciju</li> <li>– olakšava jedinstvo obitelji</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– administrativna složenost, među ostalim pri određivanju odgovarajućeg iznosa</li> <li>– opasnost od diskriminacije na temelju financijskih sredstava</li> <li>– poteškoće pri povratu sredstava</li> <li>– potencijalni rizik za tražitelja koji će se možda morati zadužiti i postati žrtva trgovine ljudima</li> </ul>
<b>Obveza boravka na određenom mjestu</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– omogućuje jedinstvo obitelji</li> <li>– prikladno za djecu</li> <li>– promiče integraciju i podršku zajednice</li> <li>– jeftinije od zadržavanja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ograničena dostupnost odgovarajućih objekata i/ili osoblja</li> <li>– troškovi povezani s proširenjem objekata</li> <li>– mogući problemi koji proizlaze iz mjere kojom se definira pretjerano ograničeno područje ili pretjerano dugo trajanje</li> </ul>
<b>Obveza predavanja putnih ili osobnih isprava</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– jednostavno za provedbu</li> <li>– smanjuje administrativno opterećenje</li> <li>– provjera identiteta pojednostavnjuje nadzor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– samo po sebi nije učinkovito u sprječavanju putovanja</li> <li>– rizik od krivotvorenih isprava</li> <li>– ograničena dostupnost valjanih dokumenata</li> <li>– rizik da će tražitelj dobiti novu putovnicu ili da ima dodatne putne ili osobne isprave</li> </ul>





<b>Obveza priopćavanja adrese</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– malo administrativno opterećenje</li><li>– promiče integraciju i veze unutar zajednice</li><li>– Jednostavno za provedbu</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– otežano praćenje ako se adresa često mijenja</li></ul>
<b>Programi kojima upravlja ili koje nadzire zajednica</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– financijski isplativo</li><li>– promiče integraciju i izvršenje obveza</li><li>– jedinstvo obitelji</li><li>– jača veze unutar zajednice</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– potrebni resursi za vođenje predmeta</li></ul>
<b>Sponsorstvo građana ili osobe s dugotrajnim boravištem</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– promiče socijalnu integraciju i veze unutar zajednice</li><li>– financijski isplativo</li><li>– djeluje poticajno na pojedince</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– opterećenje sponzora</li><li>– rizik od neizvršavanja obveza</li><li>– nedosljedno praćenje</li><li>– administrativna složenost</li><li>– rizik od iskorištavanja</li></ul>
<b>Elektronički nadzor</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– financijski isplativo (osim označavanja)</li><li>– zadržava slobodu kretanja</li><li>– omogućuje jedinstvo obitelji</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– administrativno opterećenje</li><li>– moguć neispravan rad elektroničkih uređaja</li><li>– moguća neispravnost, gubitak signala ili netočno praćenje i lažni alarmi za uređaje za označivanje</li></ul>





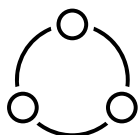
## 4. smjernica

### *Alternative zadržavanju moraju biti u skladu sa standardima i načelima temeljnih ljudskih prava*

U skladu s uvodnom izjavom 33. Direktive o uvjetima prijema (2024.), „[s]ve druge mjere koje ne predstavljaju zadržavanje trebale bi poštovati temeljna ljudska prava tražitelja” <sup>(58)</sup>.

Osim prava na slobodu (članak 6. Povelje EU-a o temeljnim pravima (Povelja) <sup>(59)</sup> i članak 5. EKLJP-a) te potrebe za poštovanjem i zaštitom ljudskog dostojanstva (članak 1. Povelje), to može utjecati i na ključna temeljna prava navedena u nastavku.

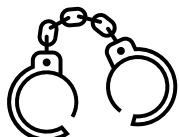
### Poštovanje načela nediskriminacije



Zabranjuje se svaka diskriminacija na bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, etničko ili socijalno podrijetlo, genetske osobine, jezik, vjeroispovijest ili uvjerenje, političko ili bilo kakvo drugo mišljenje, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje, invaliditet, dob ili seksualna orijentacija.

**(Članak 21. Povelje; članak 14. EKLJP-a)**

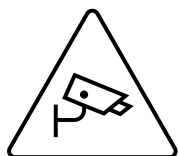
### Zabrana mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kazne



Alternative zadržavanju moraju poštovati dostojanstvo osobe i ne smiju ni na koji način dovesti do nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja, mučenja ili kažnjavanja niti se trebaju sastojati od takvog postupanja.

**(Članak 4. Povelje; članak 3. EKLJP-a)**

### Poštovanje prava na privatnost



Alternative zadržavanju ne smiju proizvoljno ili nezakonito zadirati u privatni život dotične osobe.

**(Članak 7. Povelje; članak 8. EKLJP-a)**

<sup>(58)</sup> U Direktivi o vraćanju ne navodi se izričito da alternative zadržavanju trebaju poštovati temeljna prava. Međutim, na to se načelo podsjeća u uvodnoj izjavi 24. („Ova Direktiva poštuje temeljna prava i načela priznata Poveljom Europske unije o temeljnim pravima”) i u članku 1. („Ovom se Direktivom utvrđuju zajednički standardi i postupci koji se imaju primjenjivati u državama članicama za vraćanje državljana trećih zemalja koji nemaju zakonit boravak u skladu s temeljnim pravima kao općim načelima prava Zajednice kao i međunarodnog prava, uključujući zaštitu izbjeglica i ljudskih prava”).

<sup>(59)</sup> Europska unija, [Povelja Europske unije o temeljnim pravima](#), 26. listopada 2012., 2012/C 326/02.



## Poštovanje prava na zdravlje



Alternativama zadržavanju moraju se ispunjavati zdravstvene potrebe, uključujući podršku mentalnom zdravlju te izbjegavati prepreke pristupu zdravstvenim uslugama. Svatko ima pravo na pristup preventivnoj zdravstvenoj zaštiti i pravo na liječenje pod uvjetima utvrđenima nacionalnim zakonodavstvima i praksom. Pri utvrđivanju i provedbi svih politika i aktivnosti Unije mora se osigurati visok stupanj zaštite zdravlja ljudi.

**(Članak 35. Povelje)**

## Poštovanje prava na obiteljski život



Primjena alternativa zadržavanju u zračnoj luci ne bi trebala spriječiti pojedince da održavaju kontakt sa svojom obitelji. Alternativama zadržavanju mora se osigurati da se djeca i njihovi skrbnici ne razdvajaju, osim u slučajevima u kojima je takvo razdvajanje zakonito, nužno i razmjerno okolnostima. Pravo na obiteljski život uključuje obveze kao što su osiguranje emocionalne, socijalne i financijske podrške, zaštita jedinstva obitelji te poticanje stabilnog i poticajnog okruženja za sve članove obitelji.

**(Članak 7. Povelje; članak 8. EKLJP-a, članak 8. Konvencije o pravima djeteta <sup>(60)</sup>)**

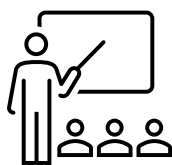
## Poštovanje najboljeg interesa djeteta



U svakoj odluci koja uključuje alternative zadržavanju, najbolji interes djeteta treba uvijek biti na prvom mjestu. To uključuje uzimanje u obzir djetetovih fizičkih, emocionalnih i razvojnih potreba te osiguranje da njegova dobrobit bude prioritet. Osim toga, države članice moraju u svojem nacionalnom pravnom okviru osigurati snažne mjere za zaštitu djece.

**(članak 24. Povelje; članak 3. Konvencije o pravima djeteta)**

## Poštovanje prava na obrazovanje



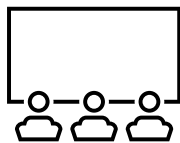
Alternative zadržavanju ne smiju utjecati na djetetovo pravo na obrazovanje. To znači da se mora osigurati da djeca imaju pristup školovanju i mogućnostima obrazovanja bez prekida ili diskriminacije.

**(Članci 14. i 24. Povelje; članak 28. Konvencije o pravima djeteta; članak 2. Protokola br. 1 uz EKLJP <sup>(61)</sup>)**

<sup>(60)</sup> Opća skupština Ujedinjenih naroda, [Convention on the Rights of the Child](#) (Konvencija o pravima djeteta), Ujedinjeni narodi, Zbornik ugovora, sv. 1577., str. 3., 20. studenoga 1989.

<sup>(61)</sup> Vijeće Europe, [Protocol 1 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms](#) (Protokol 1. uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda), ETS 9, 20. ožujka 1952.

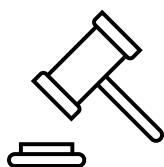
## Poštovanje prava djeteta na informacije i sudjelovanje



Primjenom alternativa zadržavanju mora se osigurati poštovanje prava djeteta na informacije i sudjelovanje. To uključuje osiguravanje da se djetetu koje je sposobno oblikovati vlastito mišljenje pruže jasne informacije prilagođene njegovoj dobi o postupku alternativa zadržavanju te da mu se pruži mogućnost da slobodno izrazi svoje mišljenje o svim pitanjima koja na njega utječu, uključujući odluke o smještaju ili skrbi. Takvom se djetetovu stavu mora pridati odgovarajuća težina, uzimajući u obzir dob i zrelost djeteta. Dijete također mora imati mogućnost da bude saslušano u svim sudskim ili upravnim postupcima povezanim s njegovom situacijom, izravno, preko zastupnika ili odgovarajućeg tijela, u skladu s nacionalnim pravnim postupcima.

(Članak 24. Povelje; članak 12. Konvencije o pravima djeteta)

## Poštovanje prava na učinkovit pravni lijek



Pojedinci obuhvaćeni alternativama zadržavanju moraju imati mogućnost zatražiti sudsko preispitivanje odluke kojom se ograničavaju njihova prava (vidjeti i [9. smjernicu](#)).

(Članak 47. Povelje; članak 13. EKLJP-a)



### Razmatranja koja se odnose na postupke na granici

#### Temeljna prava u postupku azila na granici

U Uredbi o postupku azila propisuje se da **države članice moraju uspostaviti mehanizam za praćenje poštovanja temeljnih prava** tijekom svih aktivnosti koje se poduzimaju u okviru postupka azila na granici <sup>(62)</sup>. To obuhvaća mjere koje podrazumijevaju lišavanje slobode i ograničavanje slobode kretanja kako je utvrđeno u Uredbi o dubinskoj provjeri <sup>(63)</sup>. Mehanizam treba uključivati i sveobuhvatne smjernice koje pruža Agencija Europske unije za temeljna prava (FRA) <sup>(64)</sup>.

<sup>(62)</sup> Uvodna izjava 71. i članak 43. stavak 4. Uredbe o postupku azila.

<sup>(63)</sup> [Uredba \(EU\) 2024/1356](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o uvođenju dubinske provjere državljana trećih zemalja na vanjskim granicama i izmjeni uredaba (EZ) br. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 i (EU) 2019/817, članak 10. stavak 2. točka (a).

<sup>(64)</sup> Vidjeti FRA, [Praćenje temeljnih prava tijekom dubinske provjere i postupka azila na granici – vodič o nacionalnim neovisnim mehanizmima](#), 19. rujna 2024. U skladu sa smjernicama FRA-e mehanizam treba biti potpuno neovisan, operativno autonoman i imati ovlasti za djelovanje na vlastitu inicijativu. Trebao bi sustavno i redovito pratiti sve aktivnosti koje se provode u kontekstu dubinske provjere i postupka azila na granici, uključujući primjenu mehanizama upućivanja, pri čemu treba osigurati da se te aktivnosti provode uz puno poštovanje ljudskog dostojanstva i temeljnih prava ranjivih osoba.



# Odlučivanje o alternativama zadržavanju

## 5. smjernica

*Alternative zadržavanju moraju se propisno razmotriti i isključiti prije pribjegavanja zadržavanju, u skladu s načelima nužnosti i proporcionalnosti*

### Alternative zadržavanju kao mjera prvog izbora

Zakonodavstvom EU-a utvrđeno je da **zadržavanje treba biti krajnja mjera**. Države članice moraju u svakom pojedinačnom slučaju ispitati postoje li među mjerama na raspolaganju one manje ograničavajuće za postizanje istih ciljeva (vidjeti [6. smjernicu](#)). **To znači da je prije primjene zadržavanja potrebno razmotriti, analizirati i u konačnici isključiti alternative zadržavanju** <sup>(65)</sup>.

Stoga treba postojati pretpostavka u korist prava na slobodu, a primjena alternativa zadržavanju treba biti prioritet u odnosu na primjenu zadržavanja: pravo na slobodu temeljno je stanje <sup>(66)</sup> i može se ograničiti samo u ograničenim slučajevima i opravdanim okolnostima te u najmanjoj mogućoj mjeri.

Stoga je nezakonito svako obvezno, automatsko ili sustavno zadržavanje, npr. zadržavanje određenih skupina ljudi na temelju njihova državljanstva <sup>(67)</sup> ili zadržavanje pojedinca bez prethodnog isključivanja alternativa zadržavanju.

<sup>(65)</sup> Uvodna izjava 33. Direktive o uvjetima prihvata (2024.) i članak 10. stavak 2. Direktive o uvjetima prihvata (2024.). Slično tomu, u članku 15. stavku 1. Direktive o vraćanju navodi se da je zadržavanje u svrhu udaljevanja dopušteno samo ako „u konkretnom slučaju nije moguće primijeniti dostatne manje prisilne mjere”. U [Preporuci Komisije \(EU\) 2017/2338](#) od 16. studenoga 2017. za uspostavu zajedničkog „Priručnika o vraćanju” koji trebaju upotrebljavati nadležna tijela država članica pri izvršavanju zadaća povezanih s vraćanjem (SL L 339, 19.12.2017., str. 83.) ta se odredba tumači „tako da se od svake države članice mora zahtijevati da u svojem nacionalnom zakonodavstvu predvidi alternative zadržavanju”. Nadalje, u uvodnoj izjavi 11. Uredbe o dubinskoj provjeri predviđeno je da se zadržavanje može naložiti samo ako se ne mogu učinkovito primijeniti druge manje prisilne alternativne mjere. Osim toga, člankom 44. stavkom 2. Uredbe o upravljanju azilom i migracijama utvrđeno je da države članice mogu zadržati dotičnu osobu kako bi osigurale postupke transfera „na osnovi pojedinačne procjene okolnosti osobe i samo ako je zadržavanje razmjerno te ako se ne mogu djelotvorno primijeniti druge manje prisilne mjere”. Vidjeti i Međunarodnu koaliciju za zadržavanje, [Immigration Detention as an Exceptional Measure of Last Resort](#), 2023. (Zadržavanje imigranata kao izvanredna krajnja mjera), 2023.

<sup>(66)</sup> UNHCR, [Detention Guidelines](#), (Smjernice o zadržavanju) *op. cit.*, bilješka 14, smjernica 2., stavak 14., str. 13.

<sup>(67)</sup> U članku 10. stavku 1. Direktive o uvjetima prihvata (2024.) pojašnjava se da države članice ne smiju zadržavati tražitelja na temelju njegova državljanstva.





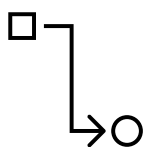
## Obveza navođenja razloga za neprimjenjivanje alternativa zadržavanju

Načelo zadržavanja kao krajnja mjera podrazumijeva da se razlozi moraju navesti u svakom trenutku kada se alternative zadržavanju ne primjenjuju. Nedostatak dostupnih alternativa zadržavanju ne može biti razuman razlog za zadržavanje pojedinaca (vidjeti [3. smjernicu](#)).

To je potvrđeno u Direktivi o uvjetima prihvata (2024.) kojom je uvedena nova odredba u skladu s kojom se „[u] nalogu o zadržavanju **navode** [...] činjenični i pravni **razlozi** na kojima se zadržavanje temelji, kao i **razlozi zbog kojih se ne mogu djelotvorno primijeniti druge manje prisilne mjere**” <sup>(68)</sup>.

## Provjera nužnosti zadržavanja

Zadržavanje se može primijeniti tek nakon propisnog razmatranja i isključivanja mogućnosti primjene alternativa zadržavanju te tek nakon što se dokaže da je ono **nužno** za ostvarenje legitimnog cilja.



**Provjera nužnosti odnosi se na to je li u konkretnom slučaju zadržavanje neophodno i apsolutno nužno za postizanje legitimnog cilja od općeg interesa.** Na primjer, zadržavanje se može smatrati nužnim ako postoji dokazana opasnost od bijega ili postoje razlozi za zabrinutost u pogledu nacionalne sigurnosti. Provjera nužnosti uključuje procjenu toga mogu li se alternativnim mjerama postići isti ciljevi te se primjenjuje i na inicijalnu odluku o zadržavanju i na svako naknadno produljenje.

## Provjera proporcionalnosti

Ako se zadržavanje ocijeni nužnim, potrebno je primijeniti provjeru proporcionalnosti <sup>(69)</sup>.



**Provjera proporcionalnosti podrazumijeva procjenu kojom se šteta uzrokovana lišavanjem slobode dovodi u ravnotežu s ciljem koji se nastoji postići u pojedinačnom slučaju.** Naime, pri odlučivanju o primjeni zadržavanja nadležna tijela trebaju osigurati da se legitimni cilj u pojedinačnom slučaju može ostvariti bez prekoračenja onoga što je strogo potrebno, u skladu s načelom minimalne intervencije.

Provjera proporcionalnosti primjenjuje se i na inicijalnu odluku o zadržavanju i na svako naknadno produljenje. Ako procjena provjere proporcionalnosti ne uspije, ne može se naložiti zadržavanje.

U kontekstu vraćanja smatra se nerazmjernim zadržati ili nastaviti zadržavati osobu za koju ne postoje materijalni i razumni izgledi za udaljšavanje. Takvo

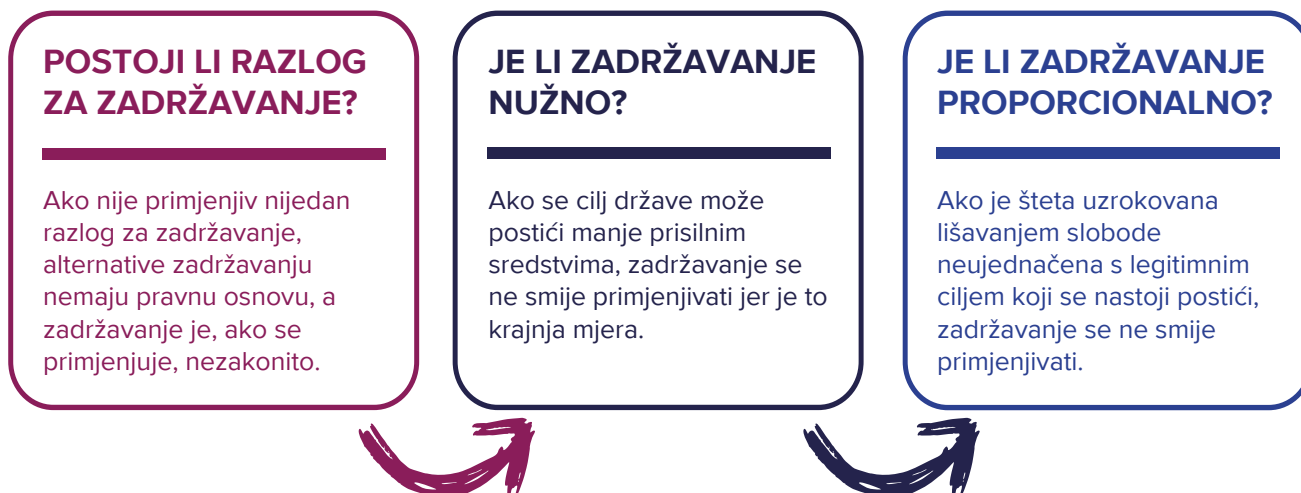
<sup>(68)</sup> Članak 11. stavak 2. Direktive o uvjetima prihvata (2024.).

<sup>(69)</sup> Vidjeti uvodnu izjavu 22. Direktive o uvjetima prihvata (2024.), uvodnu izjavu 13. Direktive o vraćanju, uvodnu izjavu 11. Uredbe o dubinskoj provjeri i članak 44. stavak 2. Uredbe o upravljanju azilom i migracijama.



načelo pravno je obuhvaćeno člankom 15. stavkom 4. Direktive o vraćanju u skladu s kojim zadržavanje više nije opravdano ako više ne postoji razumna mogućnost za udaljšavanje <sup>(70)</sup>. Ako se inicijalne okolnosti koje su dovele do primjene zadržavanja više ne primjenjuju, dotična osoba mora biti puštena na slobodu (vidjeti [9. smjernicu](#) i [10. smjernicu](#)).

**Slika 3. Preduvjeti za primjenu zadržavanja**



#### Praktičan savjet

##### Nužnost zadržavanja utvrđuje se na temelju sljedećih pitanja:

- Je li zadržavanje neophodno u konkretnom slučaju ili se ciljevi zadržavanja mogu postići manje prisilnim mjerama?
- Postoje li konkretni razlozi zbog kojih je potrebno zadržavanje?
- Postoje li posebne potrebe ili pojedinačne okolnosti koje bi spriječile zadržavanje?

##### Proporcionalnost zadržavanja utvrđuje se na temelju sljedećih pitanja:

- Bi li zadržavanje predstavljalo nerazmjernu štetu osobi s obzirom na njezine posebne potrebe ili pojedinačne okolnosti?
- Je li šteta uzrokovana zadržavanjem ujednačena i opravdana u odnosu na ciljeve koji se nastoje postići zadržavanjem?
- Mogu li se ti ciljevi postići manje prisilnim mjerama?

<sup>(70)</sup> Vidjeti i presudu Suda od 28. travnja 2011., Hassen el Dridi, inter alias Karim Soufi protiv [Žalbenog suda u Trentu \(Italija\)](#), C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, t. 41. Sažetak je dostupan u [EUAA-ovoj bazi sudske prakse](#).



## 6. smjernica

*Alternative zadržavanju moraju se temeljiti na procjeni svakog pojedinačnog slučaja i njima se moraju uzeti u obzir pojedinačne okolnosti i posebne potrebe*

### Pojedinačna ocjena

Alternative zadržavanju treba razmatrati na temelju pojedinačnog slučaja, uzimajući u obzir posebne potrebe i pojedinačne okolnosti dotične osobe. To je nužan preduvjet za odlučivanje o vrsti alternative zadržavanju koja će se primjenjivati i njezinih značajki, npr. učestalost javljanja nadležnim tijelima.

Načelo pojedinačne ocjene navodi se u članku 10. stavku 2. Direktive o uvjetima prihvata (2024.), u skladu s kojim „[p]rema potrebi i **na temelju pojedinačne ocjene svakog slučaja** države članice mogu zadržati tražitelja ako se ne mogu djelotvorno primijeniti druge manje prisilne mjere” <sup>(71)</sup>. Nadalje, članak 15. i uvodna izjava 6. Direktive o vraćanju podrazumijevaju ocjenu svakog pojedinačnog slučaja prije zadržavanja osobe. Naime, zadržavanje radi pripreme vraćanja i/ili provedbe postupka udaljavanja dopušteno je samo ako se u konkretnom slučaju ne mogu djelotvorno primijeniti druge dostatne, ali manje prisilne mjere.

Tijekom pojedinačne ocjene slučaja tijela nadležna za izdavanje odluke o zadržavanju ili primjeni alternativa zadržavanju trebaju razmotriti **različite elemente** u okviru ispitivanja nužnosti i proporcionalnosti (vidjeti [5. smjernicu](#)).

Konkretno, moraju postići delikatnu **ravnotežu** između osiguravanja da se s jedne strane postupci azila ili vraćanja poštuju te s druge strane zaštite prava i dobrobiti pojedinca.

### Ocjenjivanje poštovanja postupka i opasnosti od bijega

Pri ocjenjivanju poštovanja postupka upravno i/ili sudsko tijelo može uzeti u obzir niz pokazatelja navedenih u nastavku.

#### Prethodna povijest poštovanja postupka

Prethodno nepoštovanje prethodnih naloga nadležnih tijela ili prethodno nametnutih alternativa zadržavanju bez ikakvih opravdanih razloga može biti čimbenik na temelju kojeg se odluka usmjerava prema zadržavanju.

<sup>(71)</sup> U tom smislu, vidjeti uvodnu izjavu 33. Direktive o uvjetima prihvata (2024.) u kojoj se jasno navodi da „[o]bveza razmatranja tih drugih mjera ne bi trebala prejudicirati primjenu zadržavanja ako nije moguće djelotvorno primijeniti te druge mjere, uključujući obveze u pogledu boravišta i javljanja”.



Na primjer, nepoštovanje prethodnog naloga za napuštanje državnog područja u postupku vraćanja može dovesti do toga da nadležna tijela budu sklonija primjeni zadržavanja kako osoba ne bi mogla ponovno izbjeći ili ometati pripremu vraćanja ili postupak udaljavanja. Međutim, ta se okolnost ne treba razmatrati automatski ili izolirano, već treba biti primjereno određena u cjelokupnim pojedinačnim okolnostima.

S druge strane, upravno i/ili sudsko tijelo može odlučiti da zadržavanje nije nužno ako je osoba prethodno poštovala postupak.

### Opasnost od bijega

Među elementima nepoštovanja postupka opasnost od bijega igra važnu ulogu u pravnoj stečevini EU-a. Kako je navedeno u članku 2. stavku 11. Direktive o uvjetima prihvata (2024.), pri procjeni opasnosti od bijega nadležna tijela trebaju općenito razmotriti postojanje posebnih razloga i okolnosti zbog kojih se smatra da bi tražitelj međunarodne zaštite mogao namjerno pobjeći <sup>(72)</sup>. Ocjena opasnosti od bijega treba se temeljiti na **objektivnim kriterijima utvrđenima u nacionalnom zakonodavstvu** i provoditi na pojedinačnoj osnovi. Postojanje takve opasnosti ne treba automatski proizlaziti iz neposjedovanja osobnih isprava ili stalne adrese, također s obzirom na činjenicu da ih većina tražitelja ne posjeduje.

U skladu s uvodnom izjavom 24. Direktive o uvjetima prihvata (2024.), „[z]aključak o postojanju opasnosti od bijega često se temelji na kombinaciji nekoliko čimbenika u ukupnoj ocjeni pojedinačne situacije tražitelja”.

Pokazatelji koji bi se mogli upotrijebiti za ocjenu opasnosti od bijega mogu uključivati, na primjer: suradnju tražitelja međunarodne zaštite s nadležnim tijelima ili poštovanje postupovnih zahtjeva, veze tražitelja u državama članicama, je li zahtjev za međunarodnu zaštitu odbijen jer je u cilju zloupotrebe ili očito neutemeljen, zapošljavanje ili obrazovne obveze te aktivno sudjelovanje u zajednici ili mrežama podrške. Velika učestalost bijega državljana trećih zemalja koji dolaze iz određenih zemalja podrijetla može biti dodatni pokazatelj pri ocjeni opasnosti od bijega. Međutim, u ukupnoj ocjeni treba uzeti u obzir i druge pokazatelje specifične za pojedinačnu situaciju.

Nadalje, opasnost od bijega u području vraćanja odnosi se na postojanje posebnih razloga u pojedinačnom slučaju, na temelju objektivnih kriterija utvrđenih zakonom, zbog kojih se smatra da državljanin treće zemlje koji podliježe postupcima vraćanja može pobjeći <sup>(73)</sup>. U nedostatku jasnih kriterija utvrđenih u Direktivi o vraćanju ili Uredbi o postupku vraćanja na granici, odgovornost je država članica da u svojem nacionalnom pravu jasno utvrde objektivne kriterije koji će se primjenjivati pri utvrđivanju takve opasnosti <sup>(74)</sup>.

<sup>(72)</sup> U članku 2. stavku 12. Direktive o uvjetima prihvata (2024.) pojam „bijeg” definiran je kao radnja kojom tražitelj međunarodne zaštite ne ostane dostupan nadležnim upravnim ili pravosudnim tijelima, primjerice napuštanjem državnog područja države članice bez dopuštenja nadležnih tijela zbog razloga koji nisu izvan kontrole tražitelja. Na sličan način, uvodna izjava 23.: „[...] tako da se obuhvate i namjerna radnja i činjenična okolnost, koja nije izvan kontrole tražitelja, da tražitelj nije ostao dostupan nadležnim upravnim ili pravosudnim tijelima, primjerice tako što je napustio državno područje države članice u kojoj mora biti prisutan.”

<sup>(73)</sup> Članak 3. stavak 7. Direktive o vraćanju.

<sup>(74)</sup> Vidjeti i Sud EU-a, presuda od 15. ožujka 2017., [Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie protiv Salah Al Chodor i dr.](#), C-528/15, EU:C:2017:213, točka 28. Sažetak je dostupan u [EUAA-ovoj bazi sudske prakse](#).



## Razina suradnje

Razina suradnje koju pokazuje dotični pojedinac dodatni je element koji treba uzeti u obzir pri donošenju odluke o primjeni zadržavanja ili alternative zadržavanju. Izražena namjera da se ne surađuje ili činjenična nesuradnja doista mogu ići u prilog odluci o zadržavanju. Čak ni u ovom slučaju situaciju ne treba promatrati odvojeno, nego je treba razmatrati u kontekstu ukupnih pojedinačnih okolnosti.

## Procjena čimbenika ranjivosti

Procjenu elemenata poštovanja postupka, opasnosti od bijega i razine suradnje potrebno je uravnotežiti s procjenom ranjivosti: čimbenici kao što su zdravstveno stanje, prisutnost uzdržavanih osoba i dob pojedinca moraju se pažljivo razmotriti. To potvrđuje uvodna izjava 21. Direktive o uvjetima prihvata (2024.), u skladu s kojom se u svim odlukama kojima se ograničava sloboda kretanja tražitelja međunarodne zaštite trebaju uzeti u obzir relevantni aspekti njegove pojedinačne situacije, uključujući njegove posebne potrebe prihvata. U tom su smislu nadležna tijela obvezna **utvrditi** osobe u ranjivom položaju i **procijeniti** njihove specifične potrebe u pogledu prihvata i/ili postupka.



### Povezani EUAA-ovi alati

Cilj je alata [IPSN](#) pružiti podršku nadležnim tijelima i specijaliziranom osoblju u pravodobnoj identifikaciji osoba s posebnim postupovnim potrebama i/ili potrebama prihvata. Alat se može upotrebljavati u bilo kojoj fazi postupka azila i prihvata kako bi se utvrdile sve postojeći ili novi oblici ranjivosti.

Alat [SNVA](#) namijenjen je kao pomoć specijaliziranom osoblju u procjeni posebnih potreba tražitelja i pruža okvir za kontinuiranu procjenu i podršku.

Države članice moraju biti posebno oprezne u prepoznavanju i uvažavanju posebnih potreba osoba u ranjivom položaju <sup>(75)</sup>. Čimbenici ranjivosti koje treba uzeti u obzir uključuju, na primjer, je li osoba dijete (bez pratnje ili s pratnjom), samohrani roditelj s djecom ili starija osoba, ima li invaliditet ili bilo koje zdravstveno stanje (fizičko ili mentalno) koje nije u skladu sa zadržavanjem (uključujući uvjete koji zahtijevaju liječenje koje se ne može osigurati u okruženju za zadržavanje) ili može li biti žrtva trgovine ljudima <sup>(76)</sup>, mučenja, silovanja ili drugih oblika psihološkog, fizičkog ili seksualnog nasilja, kao što su rodno uvjetovano nasilje, sakaćenje ženskih spolnih organa, brak s djetetom ili prisilni brak odnosno nasilje počinjeno iz seksualnog, rodnog, rasističkog ili vjerskog motiva.

<sup>(75)</sup> Vidjeti članak 24. Direktive o uvjetima prihvata (2024.) i članak 3. stavak 9. Direktive o vraćanju za odgovarajuće definicije kategorija osoba s posebnim potrebama.

<sup>(76)</sup> Načelom nekažnjavanja žrtava trgovine ljudima osigurava se da osobe kojima se trgovalo ili kojima prijeli opasnost od trgovine ljudima neće biti kažnjene za kaznena djela počinjena uz prisilu i bez njihova pristanka. U novoj [Direktivi EU-a o suzbijanju trgovine ljudima](#) navodi se da žrtve trgovine ljudima ne smiju biti kažnjene za aktivnosti povezane s njihovom ulogom žrtve u trgovini ljudima te da im treba pružiti potrebnu podršku kako bi im se pomoglo u oporavku i integraciji. Kada se alternative zadržavanju primjenjuju na temelju drugih razloga za zadržavanje, moraju biti pažljivo osmišljene kako bi se izbjegla daljnja šteta ili stigmatizacija. One trebaju olakšati pristup uslugama zaštite, oporavka i podrške, u skladu s posebnim potrebama osobe. Vidjeti i Giammarino M.G. – posebni izvjestitelj za trgovinu ljudima, posebno ženama i djecom, [The importance of implementing the non-punitive provision: the obligation to protect victims](#) (Važnost provedbe odredbe o nekažnjavanju: obveza zaštite žrtava), 2020.



## Zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite s posebnim potrebama prihvata

Zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite s posebnim potrebama prihvata dopušteno je na temelju Direktive o uvjetima prihvata (2024.), u skladu s načelima nužnosti i proporcionalnosti, osim ako se smatra da će se zadržavanjem ozbiljno ugroziti njihovo fizičko i mentalno zdravlje <sup>(77)</sup>.

Ako se primjenjuje zadržavanje, potrebno je uspostaviti određena jamstva s obzirom na to da lišavanje slobode može biti posebno štetno za ranjive tražitelje međunarodne zaštite i da bi moglo pogoršati njihovu ranjivost, što bi dovelo do daljnje traume i otežalo njihovu sposobnost oporavka i integracije.

Kako je navedeno u članku 10. stavku 3. Direktive o uvjetima prihvata (2024.), „[p]ri zadržavanju tražitelja države članice uzimaju u obzir sve vidljive znakove, izjave ili ponašanje koji ukazuju na to da tražitelj ima posebne potrebe prihvata. Ako procjena... [ranjivosti] još nije dovršena, ona se dovršava bez nepotrebne odgode, a njezini se rezultati uzimaju u obzir pri odlučivanju o nastavku zadržavanja ili o tome treba li prilagoditi uvjete zadržavanja” (vidjeti [9. smjernicu](#)).

Nadalje, države članice moraju osigurati redovito praćenje tražitelja međunarodne zaštite s posebnim potrebama prihvata i pružiti im odgovarajuću podršku u vezi s prihvatom, uzimajući u obzir njihovu posebnu situaciju, uključujući njihovo mentalno i psihičko zdravlje <sup>(78)</sup>.

U svim slučajevima koji uključuju tražitelje međunarodne zaštite s posebnim potrebama prednost se mora dati osobama s invaliditetom kako bi se osigurala njihova dobrobit, pružila potrebna podrška i poštovala njihova temeljna prava. Posebna pitanja povezana s djecom razrađena su u [7. smjernici](#).



### ESLJP, *Thimothawes protiv Belgije*, 2011. <sup>(79)</sup>

ESLJP je istaknuo da bi opće ili automatske odluke o zadržavanju tražitelja azila bez ikakve pojedinačne procjene posebnih potreba mogle dovesti do problema u skladu s člankom 5. stavkom 1. EKLJP-a.

## Primjena načela minimalne intervencije

U pojedinačnoj procjeni treba utvrditi i koja je vrsta dostupnih alternativa zadržavanju (ili njihova kombinacija) **najprikladnija** s obzirom na pojedinačne okolnosti i posebne potrebe dotične osobe.

<sup>(77)</sup> Vidjeti članak 13. stavak 1. Direktive o uvjetima prihvata (2024.). Neke države članice u svojem nacionalnom zakonodavstvu izričito zabranjuju zadržavanje određenih kategorija osoba u ranjivom položaju, kao što su djeca, trudnice, osobe koje su preživjele trgovinu ljudima i mučenje. Na primjer, u Italiji se [Zakonodavnom uredbom br. 142/2015](#) zabranjuje zadržavanje osoba čije zdravstveno ili ranjivo stanje nije primjereno za zadržavanje, kao i djece.

<sup>(78)</sup> Članak 13. stavak 1. Direktive o uvjetima prihvata (2024.).

<sup>(79)</sup> Presuda ESLJP-a od 4. travnja 2017., [Thimothawes protiv Belgije](#), br. 39061/11, točka 73., ECLI:CE:ECHR:2017:0404JUD003906111. Sažetak je dostupan u [EUAA-ovoj bazi sudske prakse](#).



U tu svrhu nadležna tijela trebaju uzeti u obzir načelo minimalne intervencije, koje podrazumijeva donošenje **najmanje moguće nametljive** mjere <sup>(80)</sup> među onima koje se mogu učinkovito primijeniti. Naime, alternative zadržavanju mogu se znatno razlikovati u pogledu razine prisile. Neke mogu nametnuti veća ograničenja osobne slobode, kao što su obveze redovitog javljanja nadležnim tijelima, dok druge mjere mogu biti manje ograničavajuće, kao što je nadzor zajednice. Kako je pojasnio Sud EU-a, to odgovara „**gradaciji koja ide od mjere koja zainteresiranoj osobi ostavlja najviše slobode [...] do mjera koje je najviše ograničavaju**” <sup>(81)</sup>.

**Slika 4. Primjer opsega ograničavajuće razine mjera**



Na slici se prikazuje mogući opseg mjera od najrestriktivnijih (na dnu) do najmanje restriktivnih (na vrhu). Slika je indikativna s obzirom na to da se stvarni stupanj ograničenja može odrediti na temelju obveza koje su nametnute u određenom predmetu. Na primjer, rijetko javljanje nadležnim tijelima može biti manje restriktivno od boravka u poluotvorenom centru. S druge strane, često javljanje može biti restriktivnije od boravka u otvorenom centru.

## Razmatranje vrste, trajanja i utjecaja

Najprikladnija alternativa zadržavanju nije samo najmanje nametljiva nego i ona koja najbolje odgovara konkretnom slučaju, uzimajući u obzir pojedinačne okolnosti i čimbenike ranjivosti.

<sup>(80)</sup> Bustamante J., *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants* (Izvešće posebnog izvijestitelja o ljudskim pravima migranata), A/65/222, 2010., točka 92. podtočka (a) i točka 95.; Odbor UN-a za prava djeteta, *Report of the 2012 Day of General Discussion on the Rights of All Children in the Context of International Migration* (Izvešće s Opće rasprave o pravima sve djece u kontekstu međunarodnih migracija za 2012.), 2012., točka 79.; UNHCR, *Detention Guidelines* (Smjernice o zadržavanju), *op. cit.*, bilješka 14, smjernica 4.3., točka 39.

<sup>(81)</sup> Sud EU-a, presuda od 28. travnja 2011., *Hassen el Dridi, alias Karim Soufi*, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, točka. 41. Sažetak je dostupan u [EUAA-ovoj bazi sudske prakse](#).





Pri odabiru najprikladnije alternative zadržavanju nadležna tijela moraju obratiti posebnu pozornost na različite elemente, uključujući one navedene u nastavku.

- **Vrsta alternative zadržavanju u odnosu na ciljnu skupinu**

Priroda alternative, bez obzira na to uključuje li obveze u pogledu javljanja nadležnim tijelima, periodično praćenje, određeno boravište ili nadzor zajednice. Na primjer, aranžmani za skrb u sklopu obitelji prikladniji su za djecu bez pratnje ili djecu odvojenu od roditelja, stanovi ili namjenski objekti prikladniji su za obitelji.

- **Trajanje alternative zadržavanju**

Dugotrajna ograničenja treba izbjegavati, osim ako su nužna u pojedinačnim okolnostima, te ih treba redovito preispitivati. U načelu alternative zadržavanju duljeg trajanja trebaju biti manje restriktivne. Uvijek treba poštovati rok nametnute alternative zadržavanju.

- **Utjecaj na pojedinca**

Utjecaj alternativa zadržavanju na život pojedinca, uključujući njegovu mogućnost ispunjavanja obveza, rada, pristupa obrazovanju, primanja zdravstvene skrbi te održavanja obiteljskih veza i veza u zajednici.

## Kalibriranje obveza

Pri primjeni alternative zadržavanju u pojedinačnom slučaju nadležna tijela također trebaju prilagoditi potrebne obveze kako bi se osiguralo da su prikladne za ispunjavanje potreba pojedinca. Vrijeme i učestalost javljanja nadležnim tijelima trebaju biti fleksibilni i uzimati u obzir, među ostalim, radno vrijeme i zdravstveno stanje pojedinca. Na primjer, fizički dolazak nadležnim tijelima možda nije primjeren za osobe s tjelesnim poteškoćama, za koje bi elektroničko javljanje nadležnim tijelima moglo biti prikladnije. Za nekoga tko radi ili se brine o djeci obveza boravka na određenom području može biti prikladnija od javljanja nadležnim tijelima.

Aranžmane alternativa zadržavanju treba redovito preispitivati kako bi se procijenila njihova daljnja nužnost i proporcionalnost, uz potrebne prilagodbe na temelju svih promjena okolnosti ili ranjivosti pojedinca (vidjeti i [9. smjernicu](#)).

## Obavješćivanje o odlukama

Odluka o primjeni alternativa zadržavanju mora se odmah u pisanom obliku priopćiti dotičnoj osobi. Pisana obavijest služi kao službeni dokument na koji se mogu pozvati i pojedinac i nadležna tijela. Ne dovodeći u pitanje nacionalno zakonodavstvo, obavijest treba dostaviti u formatu koji je dostupan pojedincu, uzimajući u obzir sve jezične prepreke ili prepreke pismenosti. Treba sadržavati detaljno objašnjenje razloga zbog kojih su potrebne posebne alternative zadržavanju, pozivajući se na posebna pitanja ili čimbenike koji su doveli do procjene profila rizičnosti pojedinca, kao što je prethodno izvršenje svih obveza. Osim toga,



treba pružiti jasne informacije o **pravu na učinkovit pravni lijek** (vidjeti [4. smjernicu](#)) s uputama o tome kako pokrenuti taj postupak, zatražiti pravnu pomoć i dostaviti dodatne informacije ili dokaze na ponovno razmatranje. Nepravodobna obavijest može omesti sposobnost pojedinca da ospori odluku o alternativama zadržavanju (vidjeti [9. smjernicu](#)).

### Dobra praksa

Obavijest sadržava podatke za kontakt određene kontaktne točke u tijelima nadležnima za imigraciju ili azil, kojoj dotični pojedinac može uputiti sva pitanja ili dvojbe koje bi mogao imati u vezi s odlukom o alternativama zadržavanju.

### Praktični sažetak

Pri primjeni alternativa moraju se poduzeti tri glavna koraka navedena u nastavku.

#### 1. Provođenje individualizirane procjene rizika

Procjena rizika mora se provoditi kako bi se utvrdila vjerojatnost da pojedinac možda neće ispuniti postupovne zahtjeve i/ili da će pobjeći. To podrazumijeva preispitivanje pojedinačnog spisa predmeta i, ako je potrebno, intervjuiranje osobe kako bi se steklo sveobuhvatno razumijevanje njegovih dotadašnjih okolnosti. Tijekom procjene rizika nadležna tijela trebaju razmotriti ne samo pokazatelje neizvršenja obveza ili opasnosti od bijega (npr. povijest poštovanja prethodnih alternativa zadržavanju i povijest/dokaze u pogledu bijega), nego i čimbenike koji bi mogli smanjiti takve rizike, uključujući obiteljske veze, veze sa zajednicom i sudjelovanje u zapošljavanju ili obrazovanju. Također treba uzeti u obzir motivaciju i spremnost pojedinca da surađuje s nadležnim tijelima i poštuje obveze alternativa zadržavanju. Sve prikupljene informacije trebaju nadležnim tijelima pomoći u utvrđivanju vjerojatnosti neizvršenja obveza i opasnosti od bijega. Ta je procjena ključna za odlučivanje o odgovarajućoj vrsti i razini alternativa zadržavanju, čime se osigurava da se uzima u obzir razina rizika pojedinca. Čak i ako procjena rizika pokaže da postoji mogućnost neispunjavanja obveza ili da postoji opasnost od bijega, potrebno je provesti procjenu ranjivosti.

#### 2. Individualizirana procjena ranjivosti

Procjenu ranjivosti treba provesti na sveobuhvatan način i razmotriti fizičko i mentalno zdravlje pojedinca, obiteljsku situaciju, prošla iskustva i posebne potrebe. Njome se moraju uzeti u obzir intersekcijske ranjivosti, rizici i čimbenici opasnosti, kao i zaštitni čimbenici te otpornost pojedinca i njegove društvene i obiteljske mreže. Cilj je steći bolje razumijevanje jedinstvenih potreba te osobe i razviti holistički pristup rješavanju tih potreba.



U slučajevima koji uključuju djecu, posebno maloljetnike bez pratnje (vidjeti [7. smjernicu](#)), u postupak pojedinačne procjene moraju se integrirati posebne mjere za zaštitu djece. One uključuju osiguravanje da su svi postupci u najboljem interesu djeteta te u skladu s nacionalnim i međunarodnim standardima. Za djecu bez pratnje mora se imenovati pravni zastupnik/skrbnik koji će podržavati i štititi njihova prava tijekom cijelog postupka. Procjena se treba provoditi na način prilagođen djeci, uzimajući u obzir djetetovu dob, zrelost i posebne potrebe. Nadalje, mišljenjima djece treba se pridati odgovarajuća težina u skladu s njihovom dobi i razinom razumijevanja.

Procjenu trebaju provoditi osposobljeni stručnjaci koji mogu utvrditi moguće ranjivosti, npr. posttraumatski stresni poremećaj, fizički invaliditet i druga zdravstvena stanja.

### 3. Prilagodba alternativa zadržavanju pojedinačnom slučaju

Na temelju procjena ranjivosti i rizika nadležna tijela trebaju u konkretnom slučaju odrediti najprikladnije alternative zadržavanju. U tom postupku treba uzeti u obzir brojne elemente, uključujući poštovanje [načela minimalne intervencije](#).

Nadležna tijela trebaju dodatno prilagoditi obveze nametnute alternativom zadržavanju kako bi odgovarale sposobnosti pojedinca da izvršava te obveze i njegovim individualnim okolnostima. Vrijeme i učestalost javljanja nadležnim tijelima trebaju biti fleksibilni da se omogući prilagodba koja se temelji na svakodnevnoj rutini pojedinca i njegovom zdravstvenom stanju.

Integriranjem usluga podrške, kao što su savjetovanje, psihosocijalna podrška, zdravstvena skrb i pravna pomoć u program alternativa zadržavanju, može se na sveobuhvatan način odgovoriti na potrebe pojedinca (vidjeti i [8. smjernicu](#)). Osim toga, aranžmane alternativa zadržavanju treba redovito preispitivati kako bi se procijenila njihova daljnja nužnost i proporcionalnost, uz potrebne prilagodbe na temelju svih promjena okolnosti ili ranjivosti pojedinca (vidjeti i [9. smjernicu](#)).

Odabranom mjerom treba se naposljetku uspostaviti ravnoteža između osiguranja poštovanja postupaka azila ili vraćanja i svođenja učinka na slobodu i svakodnevni život pojedinca na najmanju moguću mjeru.





## Razmatranja koja se odnose na postupke na granici

### Integriranje rezultata dubinske provjere u procjene rizika i ranjivosti

Ključno je integrirati preliminarne nalaze postupka dubinske provjere u procjene rizika i ranjivosti koje se provode tijekom postupaka na granici. Time bi se izbjegli nepotrebni dodatni intervjui i „ponovna viktimizacija” osoba u ranjivom položaju, do čega može doći kada se pojedince koji su doživjeli traumu ili stres opetovano ispituje ili kada se koriste invazivni postupci koji mogu potaknuti traumatična sjećanja. Ponovna viktimizacija ne samo da pogoršava psihičku traumu osobe, već i narušava njezino povjerenje u nadležna tijela i cjelokupni sustav zaštite.

Kako bi postupak bio učinkovit, rezultate inicijalnih zdravstvenih pregleda i provjere ranjivosti provedenih tijekom dubinske provjere treba odmah proslijediti relevantnim tijelima odgovornima za donošenje odluka o zadržavanju ili alternativama zadržavanju. Time im se omogućuje da se nadovežu na već prikupljene informacije, a ne da ponovno započnu postupak procjene od nule.

Ključno je da razmjena informacija bude koordinirana i posebno usmjerena na tijela uključena u različite faze postupka ili na druge subjekte zadužene za donošenje posebnih odluka o pojedinačnom slučaju. Razmjena informacija mora biti u skladu s Općom uredbom o zaštiti podataka (OUZP <sup>(82)</sup>) kako bi se osiguralo da se s osobnim podacima postupka zakonito, sigurno i uz poštovanje privatnosti pojedinca. Mora se očuvati stroga povjerljivost, a privola pojedinca mora se, prema potrebi, dobiti prije razmjene osobnih podataka.

### Postupci na granici i tražitelji međunarodne zaštite s posebnim potrebama

Ako osoba ima posebne potrebe prihvata koje se ne mogu ispuniti na granici, država članica obvezna joj je odobriti ulazak i uputiti pojedinca na odgovarajući postupak. Tražitelji međunarodne zaštite za koje se utvrdi da su im potrebna posebna postupovna jamstva trebaju dobiti odgovarajuću podršku kako bi se osigurao stvaran i djelotvoran pristup postupcima <sup>(83)</sup>. Podršku koja je potrebna u okviru postupaka na granici treba utvrditi pojedinačnim procjenama i može uključivati, na primjer, pristup specijaliziranoj zdravstvenoj skrbi, kao što su podrška mentalnom zdravlju i psihosocijalna podrška osobama s traumom ili drugim mentalnim bolestima.

<sup>(82)</sup> [Uredba \(EU\) 2016/679](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL L 119, 4.5.2016., str. 1.–88.).

<sup>(83)</sup> Izjava 20. Uredbe o postupku azila.

Osim toga, može uključivati i osiguranje smještaja prilagođenog potrebama osoba u ranjivom položaju <sup>(84)</sup>, osiguranje dostupnosti usmenih prevoditelja, pravne pomoći i/ili pravnog zastupanja kada je to potrebno, ili objekata i usluga prilagođenih obiteljima s djecom, uključujući mjere za zaštitu djece, pristup obrazovanju i odgovarajuću zdravstvenu skrb (vidjeti i [7. smjernicu](#)). Postupci na granici ne bi se trebali primjenjivati ako se ne može osigurati odgovarajuća podrška.

### Pojedinačna procjena u postupcima na granici

Treba imati na umu da će tijekom postupka azila na granici, koji je utvrđen u Uredbi o postupku azila, tražitelji međunarodne zaštite morati boraviti na lokacijama na kojima se odvija postupak na granici (na granici ili u blizini granice odnosno unutar državnog područja, ovisno o tome gdje se lokacije nalaze). Takva obveza boravka na određenom mjestu temelji se na članku 9. Direktive o uvjetima prihvata (2024.).

U postupku azila na granici procjena opasnosti od bijega novopristiglih tražitelja međunarodne zaštite može biti zahtjevna jer pokazatelji mogu biti ograničeni. Države članice možda nemaju dovoljno informacija o pojedincu, posebno s obzirom na kratak vremenski okvir za procjenu. Iako je odgovornost za utvrđivanje primjenjivih alternativa zadržavanju isključivo na državama članicama, aktivna suradnja tražitelja međunarodne zaštite igra ključnu ulogu. Kada se tražitelje obavijesti o postupku i ohrabri da podijele relevantne osobne informacije, to može znatno pomoći državi članici da točnije procijeni alternative zadržavanju, u skladu s okolnostima tražitelja.

Na početku postupka vraćanja na granici mora se provesti nova procjena kako bi se utvrdilo je li zadržavanje i dalje primjenjivo, uzimajući u obzir i to da zadržavanje može trajati samo ako postoje razumni izgledi za udaljavanje i ako se povezani aranžmani provode s dužnom pažnjom <sup>(85)</sup>. Ako ti uvjeti nisu ispunjeni ili se prestanu primjenjivati, zadržavanje više nije primjenjivo i pojedinca se mora pustiti na slobodu (vidjeti i [10. smjernicu](#)).

Državljanima trećih zemalja koji su zadržani tijekom postupka azila na granici mogu ostati zadržani tijekom postupka vraćanja na granici ako nacionalna tijela mogu dokazati da su zahtjevi u pogledu zadržavanja još uvijek na snazi i da nisu nastale nove okolnosti, posebno one specifične za kontekst vraćanja (npr. ne postoje razumni izgledi za udaljavanje) koje bi mogle utjecati na procjenu u svakom pojedinačnom slučaju.

S druge strane, ako je alternativa zadržavanju primijenjena tijekom postupka azila na granici i tražitelj je postupio u skladu s njom, treba očekivati da će ista mjera biti dovoljna tijekom postupka vraćanja na granici. Međutim, treba uzeti u obzir da će se u nekim slučajevima opasnost od bijega vjerojatno povećati nakon odbijanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Stoga tu opasnost treba pažljivo procijeniti na početku postupka vraćanja na granici.

<sup>(84)</sup> Članak 24. Direktive o uvjetima prihvata (2024.). Na primjer, osobi s ograničenom pokretljivošću može biti potreban pristup pristupačnom smještaju, prijevozu ili posebnoj medicinskoj opremi.

<sup>(85)</sup> Članak 5. stavak 4. Uredbe o postupku vraćanja na granici.

## 7. smjernica

*Alternative zadržavanju moraju se u pravilu primjenjivati kad god se razmatra zadržavanje djece, u skladu s načelom najboljeg interesa djeteta*

### Pravni okvir EU-a

U zakonodavstvu EU-a stoji da djecu u pravilu ne treba zadržavati <sup>(86)</sup> i da je zadržavanje krajnja mjera dopuštena samo u iznimnim okolnostima <sup>(87)</sup>. U Direktivi o uvjetima prihvata (2024.) također se naglašava da države članice pri postupanju s djecom moraju uzeti u obzir smjernice iz Konvencije UN-a o pravima djeteta <sup>(88)</sup>.

Konkretno, Direktivom o uvjetima prihvata (2024.) uvedene su novosti koje se odnose na **iznimne** okolnosti u kojima može doći do zadržavanja djece. To je moguće samo ako je zadržavanje u najboljem interesu djeteta, npr. ako je zadržan i roditelj ili primarni skrbnik djeteta s pratnjom te je u najboljem interesu djeteta da ostane s njim ili ako se zadržavanjem štiti dijete bez pratnje <sup>(89)</sup>.

**Djeca se mogu zadržati samo u iznimnim okolnostima u kojima se procjenjuje da je zadržavanje u najboljem interesu djeteta** <sup>(90)</sup>.

<sup>(86)</sup> Postoji širok međunarodni konsenzus (npr. Odbor za prava djeteta, Odbor za zaštitu prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji te Radna skupina UN-a za proizvoljno zadržavanje) o činjenici da djecu ne treba zadržavati u svrhe povezane s imigracijom, neovisno o njihovu pravnom/migracijskom statusu ili pravnom/migracijskom statusu njihovih roditelja, te da zadržavanje nikad nije u njihovu najboljem interesu. Štetni učinci zadržavanja na djecu dobro su dokumentirani i neosporni. Bez obzira na trajanje i uvjete u kojima se djeca drže, zadržavanje može imati snažan i negativan utjecaj na zdravlje i razvoj djeteta. Na međunarodnoj razini nekoliko je inicijativa usmjereno na okončanje imigracijskog zadržavanja djece te se države poziva da iskorijene tu praksu. Vidjeti: Opća skupština UN-a, [Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration](#) (Globalni sporazum za sigurne, propisne i zakonite migracije), 2018., cilj 13., točka 29. podtočka (h); UNHCR, [Beyond Detention – A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum and refugees – 2014-2019](#) (Nadilaženje zadržavanja – Globalna strategija za podršku državama u okončanju zadržavanja tražitelja azila i izbjeglica), cilj 1., revizija 1., 2024.; Felipe González M., [Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants – Ending immigration detention of children and providing adequate care and reception for them](#) Izvješće posebne izjaviteljice za ljudska prava migranata – Zaustavljanje imigracijskog zadržavanja djece i pružanje odgovarajuće skrbi i prihvata za njih, 2020.; [Joint general comment No 4 \(2017\) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No 23 \(2017\) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return](#) (Odbor UN-a za zaštitu prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji, zajednička opća napomena br. 4 (2017.) Odbora za zaštitu prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji i br. 23 (2017.) Odbora za prava djeteta o obvezama države u pogledu ljudskih prava djece u kontekstu međunarodnih migracija u zemljama podrijetla, tranzita, odredišta i vraćanja), 2017.

<sup>(87)</sup> Uvodna izjava 40. i članak 13. stavak 2. Direktive o uvjetima prihvata (2024.) i članak 17. stavak 1. Direktive o vraćanju.

<sup>(88)</sup> U uvodnoj izjavi 40. Direktive o uvjetima prihvata (2024.) navodi se da: „Države članice [...] trebaju uzeti u obzir Njujoršku deklaraciju o izbjeglicama i migrantima od 19. rujna 2016., relevantne autoritativne smjernice nadzornog tijela Ujedinjenih naroda za praćenje provedbe ugovora u vezi s Konvencijom Ujedinjenih naroda o pravima djeteta iz 1989. i relevantnu sudsku praksu.

<sup>(89)</sup> Članak 13. stavak 2. Direktive o uvjetima prihvata (2024.).

<sup>(90)</sup> Najbolji interes djeteta temeljno je načelo u međunarodnom i europskom pravu, navedeno u članku 24. Povelje i članku 3. Konvencije o pravima djeteta. Najbolji interesi djeteta moraju biti primarni cilj u svim postupcima koji se odnose na dijete.



### Praktični vodič o najboljim interesima djeteta <sup>(91)</sup>

Ovim se vodičem pruža podrška nadležnim tijelima zemalja EU+ u primjeni načela najboljih interesa djeteta. Obuhvaća osnovne elemente najboljeg interesa djeteta, relevantna jamstva, smjernice o tome kako procijeniti najbolje interese u praksi te pokazatelje ranjivosti i rizika.

### Pojačana jamstva za zadržanu djecu

U iznimnim slučajevima u kojima je dijete lišeno slobode, osim jamstava koja se primjenjuju na sve zadržane osobe <sup>(92)</sup>, mora se poštovati sljedeće.

- Potrebno je poduzeti sve mjere kako bi se zadržano dijete pustilo na slobodu i smjestilo u odgovarajući smještaj <sup>(93)</sup>.
- Zajamčeno je pravo djeteta na obrazovanje <sup>(94)</sup> i mogućnost bavljenja aktivnostima u slobodno vrijeme, uključujući igru i rekreacijske aktivnosti primjerene njegovoj dobi <sup>(95)</sup>.
- Dijete se nikad ne zadržava u zatvoru ili u drugim objektima koji se koriste za potrebe izvršavanja zakonodavstva <sup>(96)</sup>.
- Zadržanim obiteljima treba osigurati odvojen smještaj kojim se jamči odgovarajuća privatnost i koji je prilagođen potrebama djece <sup>(97)</sup>.
- Životni standard odgovara fizičkom, psihičkom, duhovnom, moralnom i socijalnom razvoju djeteta <sup>(98)</sup>.
- Zadržano dijete ima pristup djelotvornim pravnim lijekovima i besplatnom pravnom zastupanju <sup>(99)</sup>.

Osim toga, posebne odredbe u nastavku primjenjuju se na djecu bez pratnje.

- Djeca bez pratnje trebaju biti smještena odvojeno od odraslih osoba <sup>(100)</sup>.
- Djeca moraju biti smještena, u mjeri u kojoj je to moguće, u ustanovama s kvalificiranim osobljem i objektima koji odgovaraju potrebama njihove dobne skupine i odvojeno ovisno o spolu <sup>(101)</sup>.

<sup>(91)</sup> EUAA, [Praktični vodič o najboljem interesu djeteta u postupcima azila](#), veljača 2019.

<sup>(92)</sup> Jamstva koja se primjenjuju na sve zadržane tražitelje ili državljane trećih zemalja primjenjuju se i na djecu, uključujući činjenicu da razdoblje zadržavanja mora biti najkraće moguće i da se nalog za zadržavanje uvijek mora izdati u pisanom obliku, s navođenjem detaljnih činjeničnih i pravnih osnova na kojima se temelji, kao i trajanja zadržavanja. Osim toga, u svim slučajevima mora biti imenovan pravni zastupnik ili skrbnik, bez obzira na to primjenjuje li se zadržavanje ili alternativa zadržavanju. To je ključno kako bi se osiguralo da djeca mogu učinkovito podnijeti zahtjev ili osporiti nalog za zadržavanje. Obveza imenovanja zastupnika nije uvjetovana statusom zadržavanja, već je to obvezna zaštitna mjera za poštovanje njihovih zakonskih prava i osiguranje pravednog postupanja tijekom cijelog postupka.

<sup>(93)</sup> Članak 13. stavak 2. Direktive o uvjetima prihvata (2024.); članak 17. stavci 1. i 4. Direktive o vraćanju.

<sup>(94)</sup> U skladu s člankom 16. Direktive o uvjetima prihvata (2024.).

<sup>(95)</sup> Članak 13. stavak 2. Direktive o uvjetima prihvata (2024.); članak 17. stavak 3. Direktive o vraćanju.

<sup>(96)</sup> Članak 13. stavak 2. Direktive o uvjetima prihvata (2024.).

<sup>(97)</sup> Članak 13. stavak 4. Direktive o uvjetima prihvata (2024.).

<sup>(98)</sup> Članak 26. stavak 1. Direktive o uvjetima prihvata (2024.).

<sup>(99)</sup> Članak 29. Direktive o uvjetima prihvata (2024.); članak 13. Direktive o vraćanju.

<sup>(100)</sup> Članak 13. stavak 3. Direktive o uvjetima prihvata (2024.) i članak 17. stavci od 4. do 5. Direktive o vraćanju.

<sup>(101)</sup> Članak 13. stavak 3. Direktive o uvjetima prihvata (2024.) i članak 17. stavak 4. Direktive o vraćanju.

**ESLJP, *Rahimi protiv Grčke* (102)**

ESLJP je u ovom predmetu naglasio da se, u skladu s člankom 5. stavkom 1. točkom (f) EKLJP-a, osobita pozornost mora posvetiti alternativama zadržavanju osoba ili skupina u ranjivom položaju kako bi se osiguralo da se zadržavanje provodi u dobroj vjeri i da nije proizvoljno. **Sud je izričito utvrdio da se alternative zadržavanju moraju razmotriti za djecu bez pratnje.** Time se naglašava obveza nadležnih tijela da daju prednost mjerama bez oduzimanja slobode te da provode temeljite, individualizirane procjene svakog predmeta, čime će osigurati primjenu najprikladnijih i najmanje restriktivnih mjera.

**ESLJP, *Kanagaratnam i drugi protiv Belgije* (103)**

Sud je utvrdio da su smještanjem djece u zatvoreni objekt belgijska tijela izložila djecu anksioznosti i ugrozila njihov razvoj, što je predstavljalo nečovječno i ponižavajuće postupanje protivno članku 3. Također je presudio da vlasti, time što su ih zadržale u uvjetima namijenjenima odraslim nezakonitim imigrantima, nisu zaštitile pravo djece na slobodu, čime su prekršile članak 5. stavak 1.

## Alternative zadržavanju za djecu bez pratnje i djecu razdvojenu od obitelji

Države članice moraju uzeti u obzir alternative zadržavanju koje štite najbolje interese djeteta i daju prednost njihovoj dobrobiti, među ostalim stavljanjem djece u sigurna okruženja.

Mogućnosti smještaja mogle bi uključivati, na primjer, smještaj u specijalizirane prihvatne centre, udomiteljsku skrb ili mogućnosti u smještaja u zajednici u kojima djeca dobivaju odgovarajuću skrb i zaštitu (vidjeti [3. smjernicu](#)). U praksi, mjesta na kojima su smještena djeca u okviru alternative zadržavanju i djeca na koju se ne primjenjuju alternative zadržavanju mogu biti ista: glavna je razlika postojanje **razloga za zadržavanje** (vidjeti [1. smjernicu](#)).

Što je najvažnije, pristup koji se temelji na univerzalnom rješenju nije djelotvoran pri provedbi alternativa zadržavanju. Ključno je donijeti individualiziranu strategiju, procijeniti okolnosti svakog djeteta i osigurati da se odabranim mjerama učinkovito rješavaju posebne potrebe djeteta uz istodobnu zaštitu njegovih prava. Pojedinačne procjene trebaju uključivati multidisciplinarnе timove, uključujući dječje psihologe, socijalne radnike i pravne stručnjake, kako bi se osigurao cjelovit pristup.

Treba biti dostupno nekoliko rješenja, a najčešće je potrebno kombinirati različite alternative kako bi se na najbolji način ispunile kulturne i jezične potrebe svakog djeteta. U tom je smislu učinkovito vođenje predmeta ključno za osiguranje dobrobiti djeteta, bez obzira na odabranu alternativu (vidjeti [8. smjernicu](#)).

(102) Presuda ESLJP-a od 5. travnja 2011., [Rahimi protiv Grčke](#), br. 8687/08, ECLI:CE:ECHR:2011:0405JUD000868708. Sažetak je dostupan u [EUAA-ovoj bazi sudske prakse](#).

(103) ESLJP, presuda vijeća od 13. prosinca 2011., [Kanagaratnam i drugi protiv Belgije](#), br. 15297/09 (presuda na francuskom jeziku). Priopćenje za medije dostupno je na [engleskom jeziku](#).

Kad je riječ o djeci bez pratnje i djeci odvojenoj od obitelji, udomiteljska skrb, uključujući smještaj s proširenom obitelji ili unutar mreža zajednice, pruža okruženje slično obiteljskom okruženju i pomaže u uspostavljanju odnosa povjerenja koji mogu smanjiti vjerojatnost da će djeca nestati iz sustava skrbi. Udomiteljske obitelji trebaju dobiti potrebnu podršku i obuku kako bi odgovorile na posebne potrebe djeteta, uključujući suočavanje s posljedicama njihovih iskustava s migracijama, te kako bi se spriječilo zlostavljanje i iskorištavanje. U nekim slučajevima stariji adolescenti mogu biti najprikladniji za samostalan život, kao što su kućanstva koja vode djeca, u kojima nadzornu ulogu preuzimaju starija braća i sestre ili vršnjaci. Ti mehanizmi trebaju imati **ojačani sustav praćenja** kako bi se osiguralo sigurno i poticajno okruženje. Smještaj u grupne stanove također bi mogao biti rješenje za stvaranje poticajnog okruženja.

**Druge alternative zadržavanju koje mogu pratiti smještaj mogle bi biti, na primjer, javljanje nadležnim tijelima ili predaja dokumenata, prilagođeno pojedinačnim okolnostima.**



#### Praktičan savjet: smještaj djece bez pratnje i djece razdvojene od obitelji

Države članice trebaju uspostaviti ili preispitati radne postupke i protokole kako bi osigurale da se najbolji interesi djeteta sustavno procjenjuju i da im se daje prednost u svakoj fazi postupka alternative zadržavanju. Osim toga, sustavi prihvata za alternative zadržavanju moraju biti prilagođeni konkretnoj dobi, potrebama i ranjivostima djeteta, čime se osigurava da se ti čimbenici dosljedno uzimaju u obzir tijekom cijelog postupka.

U nastavku su navedena ključna načela koja treba poštovati pri organiziranju smještaja za djecu bez pratnje i djecu razdvojenu od obitelji.

- **Promjene boravišta svesti na najmanju moguću mjeru.** Osigurati da djeca ostanu u stabilnom okruženju i da nastave pohađati istu školu, osim ako je preseljenje u njihovu najboljem interesu, kako bi se održao kontinuitet skrbi.
- **Zadržati obitelji / braću i sestre na okupu.** Kad god je to moguće, braću i sestre treba smjestiti zajedno kako bi se poduprlo jedinstvo obitelji.
- **Odvojiti djecu od odraslih osoba s kojima nisu u srodstvu.** Kako bi se osigurala sigurnost, djeca trebaju biti smještena odvojeno od odraslih osoba s kojima nisu u srodstvu, čime bi se rizik od neprimjerenog kontakta ili utjecaja sveo na najmanju moguću mjeru.
- **Zaštititi djecu od neprimjerenih vanjskih kontakata.** Potrebno je uspostaviti zaštitne mjere kako bi se djeca zaštitila od svake neprikladne interakcije s ljudima izvan njihova okruženja skrbi.
- **Osigurati primjerene životne uvjete.** Djeca moraju imati pristup odgovarajućim životnim uvjetima, koji uključuju dostatan prostor, slobodu kretanja i mogućnosti za pozitivnu interakciju s vršnjacima i drugim pojedincima.
- **Osigurati redoviti nadzor i procjene.** Kvalificirani stručnjaci trebaju kontinuirano ocjenjivati načine pružanja skrbi.



### Praktičan savjet: smještaj djece bez pratnje i djece razdvojene od obitelji

- **Suradnja s djecom.** Djecu treba obavijestiti o načinima pružanja skrbi putem komunikacije koja im je prilagođena, a njihovo mišljenje treba uzeti u obzir pri donošenju odluka koje na njih utječu.
- **Pružanje obrazovnih i rekreacijskih aktivnosti.** Osiguravanje pristupa obrazovanju i rekreacijskim aktivnostima ključno je za razvoj i dobrobit djece. Te aktivnosti trebaju biti prilagođene dobi i kulturno osjetljive te im trebaju pomoći da nastave s učenjem i vode normalan život unatoč okolnostima.
- **Osiguravanje potrebne zdravstvene skrbi, uključujući psihosocijalnu podršku.** Ključno je osigurati da djeca imaju pristup potpunim zdravstvenim uslugama, uključujući podršku mentalnom zdravlju i psihosocijalnu podršku. Ta se skrb bavi fizičkim i emocionalnim posljedicama njihovih iskustava i podupire njihovu opću dobrobit.

Ključni element skrbi za djecu bez pratnje i djecu razdvojenu od obitelji pronalaženje je obitelji i spajanje obitelji. Potrebno je odmah **pronaći članove obitelji** i procijeniti mogućnost sigurnog spajanja. Ako spajanje obitelji nije izvedivo, preporučuje se skrb u zajednici kojom se poštuje kulturno podrijetlo djeteta i podupire njegov razvoj.



**[Practical guide on family tracing](#)** (EASO-ov praktični vodič za pronalaženje obitelji) <sup>(104)</sup>

Vodič sadržava smjernice i referentne materijale za podršku zemljama EU+ u pronalaženju obitelji. U njemu se također opisuju postojeće prakse pronalaženja obitelji u zemljama EU+.

## Alternative zadržavanju za obitelji s djecom

U članku 13. stavku 2. Direktive o uvjetima prihvata (2024.) navodi se da se „[u] skladu s načelom jedinstva obitelji, za obitelji s maloljetnicima u pravilu [...] koriste odgovarajuće alternative zadržavanju. Takve obitelji smještaju se u smještaj koji je za njih prikladan”.

Zajedničke mogućnosti smještaja za obitelji uključuju zajedničke stambene objekte kao što su namjenski stanovi ili obiteljski centri (vidjeti [3. smjernicu](#)). Ta okruženja omogućuju obiteljima da ostanu zajedno u poticajnom okruženju tijekom obrade njihovih predmeta koji se odnose na imigraciju ili azil. Otvoreni centri također mogu biti opcija, posebno ako je moguće pružiti individualiziranu podršku prilagođenu jedinstvenim potrebama svakog djeteta. Ti centri trebaju osigurati odgovarajuće sigurnosne mjere kojima se štite obitelji u okruženju koje ih ne ograničava, čime se uspostavlja ravnoteža između sigurnosti i slobode pojedinaca koji ondje borave. Pružanje podrške u vođenju predmeta u tim ustanovama ključno je kako bi se

<sup>(104)</sup> [Practical Guide on Family Tracing](#) (EASO-ov praktični vodič za pronalaženje obitelji), ožujak 2016.



obiteljima pomoglo da se snađu u pravnim postupcima i pristupe potrebnim uslugama, uključujući zdravstvenu skrb, pravnu pomoć i druge resurse zajednice (vidjeti [8. smjernicu](#)).

**Druge alternative zadržavanju koje mogu pratiti smještaj mogu biti, na primjer, javljanje nadležnim tijelima ili predaja dokumenata, prilagođene odraslim članovima obitelji ili uzimajući u obzir obitelj u cjelini.** Druge alternative zadržavanju uključuju sustave puštanja na slobodu uz jamstvo kako bi se osiguralo poštovanje imigracijskih postupaka ili zahtjeva za javljanje nadležnim tijelima, ili programe u okviru kojih jamci ili sponzori pristaju podupirati skrb i nadzor obitelji u zajednici.



### Razmatranja koja se odnose na postupke na granici

#### Postupci na granici i djeca bez pratnje

Djeca bez pratnje izuzeta su od postupka azila na granici, osim ako predstavljaju opasnost za nacionalnu sigurnost ili javni red. U iznimnim slučajevima u kojima se dijete bez pratnje usmjerava na postupak azila na granici i primjenjuje se alternativa zadržavanju, država članica mora mu osigurati svu potrebnu podršku (npr. smještaj u posebne namjenske objekte, pristup obrazovanju).





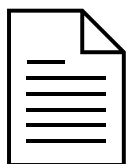
# Provedba alternativa zadržavanju

## 8. smjernica

*Alternative zadržavanju moraju se provesti na najučinkovitiji način, uz uspostavljene zaštitne mjere i postupke kako bi se povećala stopa izvršenja obveza*

Za osiguravanje učinkovitosti mjere nije dovoljno utvrditi **najprikladnije** alternative zadržavanju koje treba primijeniti u konkretnom slučaju, pri čemu se uzimaju u obzir pojedinačne okolnosti i posebne potrebe dotične osobe. Tijekom provedbe alternativa zadržavanju moraju se uspostaviti druge zaštitne mjere i postupci kako bi se povećala vjerojatnost da će pojedinci na koje se odnose alternative zadržavanju ispuniti propisane zahtjeve <sup>(105)</sup>.

### Izdavanje dokumentacije



Tražiteljima međunarodne zaštite na koje se primjenjuju alternative zadržavanju mora se omogućiti dokumentacija kojom se potvrđuje njihov status u skladu s člankom 6. stavkom 1. Direktive o uvjetima prihvata (2024.) i člankom 29. stavkom 1. Uredbe o postupku azila. Slična odredba primjenjuje se na osobe koje podliježu postupcima vraćanja. U uvodnoj izjavi 12. Direktive o vraćanju navodi se da državljanima trećih zemalja koji u državi nezakonito borave, a njihovo udaljšavanje nije moguće, treba dostaviti pisanu potvrdu kako bi mogli u slučaju administrativnih kontrola ili provjera dokazati svoj poseban položaj. Izdavanje dokumentacije doista je ključan element za izbjegavanje ponovne obrade ili ponovnog zadržavanja dotične osobe.

### Pristup dostojnim životnim uvjetima i uslugama



Kako je utvrđeno u Direktivi o uvjetima prihvata (2024.) <sup>(106)</sup>, svi tražitelji međunarodne zaštite moraju imati pristup smještau, prema potrebi, i ključnim uslugama, kao što je zdravstvena zaštita. To se odnosi i na tražitelje međunarodne zaštite na koje se primjenjuju alternative zadržavanju. Zapravo, vjerojatnije je da će osobe izvršavati obveze iz alternativa zadržavanju ako mogu ispuniti svoje potrebe. Na primjer, oni koji imaju stabilan smještau u

<sup>(105)</sup> Vijeće Europe, [Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results – Practical guide](#) (Praktične smjernice o alternativama zadržavanju imigranata: Poticanje učinkovitih rezultata – praktični vodič), 2019.

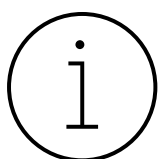
<sup>(106)</sup> Uvodne izjave 7. i 9. Direktive o uvjetima prihvata (2024.).



boljem su položaju da ostanu u kontaktu s nadležnim tijelima nego beskućnici i siromašni pojedinci. Osobe koje nemaju pristup dostojnim uvjetima prihvata mogu manje konstruktivno sudjelovati u postupcima i vjerojatnije je da će se nastaviti kretati u drugu državu članicu <sup>(107)</sup>.

Prije vraćanja moraju se posebno osigurati sljedeća jamstva državljanima trećih zemalja kojima je odobreno razdoblje za dobrovoljni odlazak: jedinstvo obitelji, zdravstvena zaštita i pristup osnovnom obrazovnom sustavu za djecu <sup>(108)</sup>.

## Pristup informacijama



Pristup informacijama omogućuje dotičnoj osobi da razumije razloge zbog kojih se provodi alternativni aranžman, prava i obveze koje treba ispuniti te posljedice neispunjavanja obveza. U tom smislu, pružanje odgovarajućih, pravodobnih i ažuriranih informacija može dovesti do većeg izvršenja obveza.

Na temelju zakonodavstva EU-a <sup>(109)</sup>, informacije treba omogućiti u pisanom, sažetom, transparentnom, razumljivom i lako dostupnom obliku, uz upotrebu jasnog i jednostavnog jezika te na jeziku koji osoba razumije. Prema potrebi, moraju se omogućiti i usmeno ili u vizualnom obliku, primjerice upotrebom videozapisa ili pikograma, te biti prilagođene pojedinačnim potrebama, npr. upotrebom jezika prilagođenom djeci. Po potrebi se treba upotrebljavati pomoć usmenog prevoditelja: važno je provjeriti razumije li osoba navedene informacije, među ostalim i tako da joj se ponudi mogućnost traženja pojašnjenja.

Informacije bi mogle pružati i treće strane, uključujući međunarodne organizacije i/ili organizacije civilnog društva s relevantnim stručnim znanjem o toj temi.

## Pristup pravnom savjetovanju i pravnoj pomoći



U Uredbi o postupku azila utvrđeno je da u svim fazama upravnog postupka tražitelji međunarodne zaštite trebaju imati pravo savjetovati se s pravnim savjetnikom o pitanjima koja se odnose na njihov zahtjev <sup>(110)</sup>.

Pravno savjetovanje razlikuje se od pravne pomoći i uključuje smjernice, pomoć i objašnjenje cijelog postupka: prava, obveza, pravila o različitim postupcima i informacija o tome kako osporiti negativnu odluku. Besplatno je i tražitelj međunarodne zaštite treba biti obaviješten o mogućnosti traženja savjetovanja

<sup>(107)</sup> Međunarodna koalicija za zadržavanje, [There are alternatives](#) (Postoje alternativna rješenja), 2015.

<sup>(108)</sup> Članak 14. stavak 1. Direktive o vraćanju.

<sup>(109)</sup> Članak 5. Direktive o uvjetima prihvata (2024.) Nadalje, člankom 12. Direktive o vraćanju utvrđuje se da se informacije o odlukama o vraćanju trebaju pružiti u pisanom obliku, uz navođenje činjeničnih i pravnih razloga te pravnih lijekova. Glavni elementi odluke trebaju biti omogućeni u pisanom ili usmenom prijevodu na jeziku koji državljanin treće zemlje razumije. Vidjeti članke 19. i 20. Uredbe o upravljanju azilom i migracijama za informacije koje treba dostaviti u kontekstu postupaka utvrđivanja odgovornosti. Za informacije koje treba dostaviti tijekom postupka dubinske provjere vidjeti uvodnu izjavu 38. i članak 11. Uredbe o dubinskoj provjeri.

<sup>(110)</sup> Članak 15. stavak 1. Uredbe o postupku azila.



najkasnije nakon registracije. Države članice moraju tražiteljima međunarodne zaštite koji to zatraže osigurati pravno savjetovanje, čak i putem grupnih sastanaka <sup>(111)</sup>.

Besplatno pravno savjetovanje pomaže dotičnoj osobi da razumije razloge za provedbu alternativnog aranžmana, kao i primjenjive postupke i moguće načine rješavanja predmeta. Zbog toga se povećava vjerojatnost da će se izvršavati obveze iz alternative zadržavanju.

Tijekom žalbenog postupka na ishod postupka azila ili vraćanja dotičnoj osobi mora se na zahtjev pružiti besplatna pravna pomoć i zastupanje <sup>(112)</sup>. To uključuje pripremu dokumenata, žalbu i sudjelovanje na raspravi pred žalbenim tijelom. Pravno savjetovanje, pomoć ili zastupanje mogle bi pružati i treće strane, uključujući međunarodne organizacije i/ili organizacije civilnog društva te pružatelji usluga pravne pomoći s relevantnim stručnim znanjem o toj temi.

### Kako osigurati učinkovitu provedbu alternativa zadržavanju

#### Vođenje predmeta

Učinkovita provedba alternativa zadržavanju u velikoj se mjeri oslanja na vođenje predmeta, holistički i strukturirani pristup koji pruža sveobuhvatnu podršku pojedincima, koji treba primjenjivati tijekom cijelog postupka.

Voditelji predmeta rade na ispunjavanju posebnih potreba osobe u određenom kontekstu. Uzimaju u obzir jedinstvene okolnosti osobe, uključujući njezine prednosti, ranjivosti i čimbenike rizika.

Na taj način grade suradnički odnos s pojedincima i obiteljima te ih osnažuju da donose informirane odluke. Time se poboljšava njihova dobrobit i razvijaju vještine rješavanja problema.

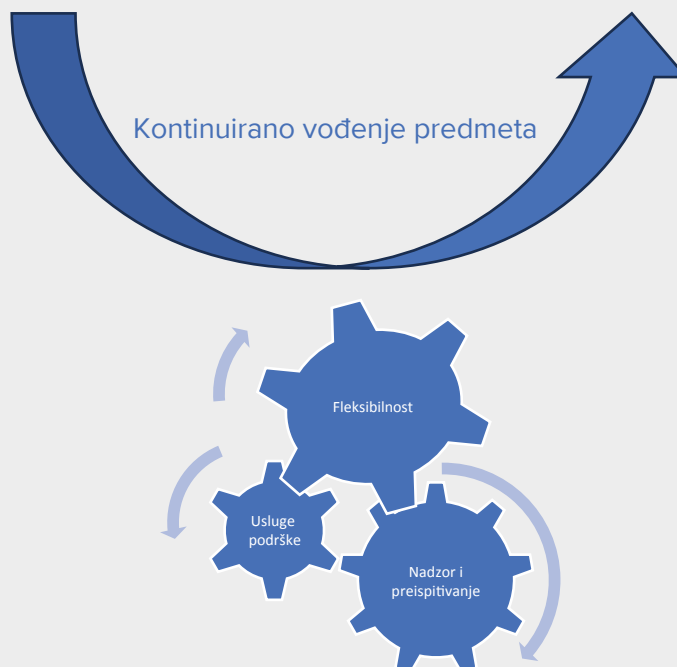
Rješavanjem otvorenih pitanja i pružanjem informacija o resursima zajednice voditelji predmeta omogućuju pojedincima da se samouvjereno snalaze u svojim zajednicama. To uključuje osiguranje pristupa uslugama, mehanizme upućivanja kako bi se odgovorilo na posebne potrebe, pouzdane informacije i pravne savjete o svim mogućnostima na raspolaganju osobi (uključujući savjetovanje o vraćanju), programe potpomognutog dobrovoljnog povratka i reintegracije te mogućnosti žalbe na negativne odluke i informacije o posljedicama zbog neizvršenja obveza.

<sup>(111)</sup> Samo je nekoliko kategorija tražitelja isključeno iz postupka pravnog savjetovanja, radi se o osobama koje su podnijele prvi naknadni zahtjev samo kako bi odgodile ili ometale vraćanje, podnijele drugi ili daljnji naknadni zahtjev, odnosno koje zastupa pravni zastupnik.

<sup>(112)</sup> Članak 17. stavak 1. Uredbe o postupku azila, članak 13. stavak 4. Direktive o vraćanju.



Poticanje visokih stopa izvršenja obveza strategijom usmjerenom na zaštitu podrazumijeva poštovanje prava i ispunjavanje osnovnih potreba osobe, podršku dostupnosti dokumentacije i formalnom statusu te osiguranje poštenog i pravodobnog rješavanja predmeta.



### Vođenje pojedinačnih predmeta: iskustvo Belgije u vođenju predmeta

Program uspostavljen u okviru odjela za alternative zadržavanju usmjeren je na osiguranje obuke potencijalnim vraćenicima koji nisu zadržani. To uključuje obitelji s maloljetnicima, migrante s nezakonitim boravkom s poznatom adresom, državljane trećih zemalja bez poznate adrese koje je policija presrela i maloljetnike koji borave na adresi rođaka. Obuka se pruža u stambenim okruženjima, kao i u zasebnim regionalnim centrima u koje instruktor poziva pojedince <sup>(113)</sup>.

#### Osoblje koje vodi obuku

Za učinkovitu provedbu alternativa zadržavanju potrebno je dobro osposobljeno osoblje koje je upoznato sa standardima temeljnih prava, postupcima azila i vraćanja, imigracijskim zakonima i najboljim praksama u upravljanju mjerama koje ne uključuju lišavanje slobode. Osoblje za osposobljavanje nije samo obveza u okviru CEAS-a, već predstavlja i jamstvo kvalitete i usklađenosti rada koji se obavlja u okviru međunarodne zaštite. Sličan koncept, primjenjiv na područje vraćanja, proizlazi iz strategije europskog integriranog upravljanja granicama, čiji je vraćanje ključan element <sup>(114)</sup>.

<sup>(113)</sup> Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#) (Dobre prakse u pogledu alternativa zadržavanju), 2024.

<sup>(114)</sup> Vidjeti Uredbu (EU) 2019/1896 o europskoj graničnoj i obalnoj straži, članak 3. stavak 1. točka (i) i stavak 2., članak 9. stavci 1. i 4., članak 10. stavak 1. točke (l) i (w) te članak 62. stavci 1., 2., 4. i 5.



Relevantni službenici, uključujući policiju, granične službenike, tijela nadležna za imigraciju i sudce, trebaju proći sveobuhvatnu obuku kako bi se osigurala njihova sposobnost donošenja informiranih odluka i vođenja predmeta, vodeći računa o dobrobiti dotičnog pojedinca.

## **Pilot-projekti**

Pilot-projekti mogu biti financijski isplativ način da se razumije jesu li odabrane alternative zadržavanju djelotvorne (na primjer, u odnosu na određenu ciljnu skupinu). Mogu donijeti brojne prednosti, kako je opisano u nastavku.

### **Smanjenje rizika**

Pilot-testiranje omogućuje da se prije provedbe u punom opsegu utvrde i smanje potencijalni rizici, čime se mogu spriječiti skupe pogreške.

### **Procjena izvedivosti**

Pilot-testiranje verzije projekta manjeg opsega može pomoći u razumijevanju je li održiv u posebnim i konkretnim uvjetima i može li se prilagoditi lokalnom kontekstu.

### **Optimizacija resursa**

Pilot-testiranje može pomoći u određivanju najučinkovitijeg korištenja resursa, pri čemu će se osigurati da se vrijeme, novac i naponi pametno ulažu.

### **Suradnja s dionicima**

U pilot-fazi lakše je uključiti dionike, uključujući članove zajednice, vladine agencije i organizacije civilnog društva. Njihove povratne informacije mogu biti od neprocjenjive važnosti u poboljšanju projekta kako bi se bolje ispunile potrebe i očekivanja svih uključenih strana.

### **Prikupljanje i analiza podataka**

Pilot-testiranje predstavlja priliku za prikupljanje detaljnih podataka i analizu ishoda. Taj pristup utemeljen na dokazima može poslužiti kao temelj za donošenje odluka te kreatorima politika i ulagačima pokazati učinkovitost projekta.

### **Testiranje adekvatnosti mjera**

Pilot-testiranjem može se otkriti je li inicijativa prilagodljiva. Pomaže u razumijevanju izazova koji bi se mogli pojaviti pri proširenju projekta na veću populaciju ili različite geografske lokacije.





### Utjecaj politike

Uspješni pilot-projekti mogu poslužiti kao studije slučaja kako bi utjecali na promjenu politike. Primjerice, dokazivanjem djelotvornosti alternativa zadržavanju može se potaknuti prihvaćanje na široj razini i reforma.

### Uspostava mehanizama za podnošenje pritužbi i odgovor

Pojedinci na koje se primjenjuju alternative trebaju na siguran i povjerljiv način imati pravodoban pristup učinkovitom mehanizmu za podnošenje pritužbi i odgovor.

### Ocjnjivanje i procjenjivanje alternativa zadržavanju

Djelotvorna provedba alternativa zadržavanju obvezuje države članice da uspostave mehanizme za redovitu procjenu ukupne učinkovitosti i djelotvornosti sustava i njegovih potencijalnih rizika. Naime, ocjenjivanje alternativa zadržavanju može imati različite svrhe, uključujući provjeru ispravnog funkcioniranja primijenjenih alternativa zadržavanju, utvrđivanje prednosti i nedostataka, poduzimanje korektivnih mjera, prema potrebi, radi poboljšanja sustava, podršku i utjecaj na pravne i političke promjene.

Kako bi se ocijenila djelotvornost alternativa zadržavanju, treba redovito ocjenjivati elemente navedene u nastavku.

### Stopa izvršenja obveza

Izračun postotka pojedinaca koji ispunjavaju obveze alternative zadržavanju, kao i broja pojedinaca koji su počinili teška kaznena djela dok su se na njih primjenjivale alternative zadržavanju.

### Stopa bijega

Stopa bijega može se raščlaniti prema vrsti alternative zadržavanju, s raščlanjenim podacima o dobnoj skupini, spolu, rodu, ranjivostima, nacionalnosti, planiranoj odredišnoj zemlji itd. Takve informacije omogućuju ključan uvid u procjenu djelotvornosti alternativa zadržavanju.

### Usluge podrške

Procjena pristupačnosti, dostupnosti, kvalitete i upotrebe usluga podrške koje se pružaju pojedincima, kao što su pravna pomoć, stanovanje i zdravstvene usluge.





### Isplativost

Usporedba troškova alternativa zadržavanju s troškovima zadržavanja, uključujući dugoročne financijske i socijalne troškove, kako bi se utvrdilo nude li postojeće alternative održivo i ekonomično rješenje. Podrazumijeva razmatranje resursa i troškova (trošak po osobi u alternativu zadržavanju u odnosu na trošak po zadržanoj osobi, uključujući administrativne, operativne i ljudske resurse, trajanje alternativa zadržavanju u odnosu na trajanje zadržavanja).

### Utjecaj na temeljna prava

Procjena sljedećeg u vezi s alternativama zadržavanju:

- poštuju li se ljudsko dostojanstvo i temeljna prava,
- osiguravaju li se odgovarajuća podrška i resursi,
- izbjegavaju li se diskriminacija i marginalizacija.

### Utjecaj na zajednicu

Ocjenjivanje utjecaja alternativa zadržavanju kojim se procjenjuje koliko ih je dobro primila zajednica domaćina. Obuhvaća procjenu sljedećeg u vezi s alternativama zadržavanju:

- potiče li se osjećaj povjerenja i suradnje između zajednice i pojedinaca,
- promiče li se socijalna kohezija i smanjenje napetosti,
- rješavaju li se problemi i zablude u pogledu migracija.

### Prikupljanje i analiza podataka

Kvantitativne podatke (npr. stope izvršenja obveza, uštede troškova u usporedbi sa zadržavanjem) i kvalitativne podatke (npr. ishode slučaja) o prethodno navedenim pokazateljima treba sustavno prikupljati.

Podatci se mogu prikupiti i procijeniti pomoću različitih izvora i sredstava, npr. povratnih informacija od pojedinaca na koje se primjenjuju alternative zadržavanju, voditelja predmeta i drugih dionika (uključujući organizacije civilnog društva uključene u provedbu alternativa zadržavanju), intervjua, anketa i tematskih skupina.

Analizom tih podataka može se poboljšati razumijevanje prednosti i nedostataka sustava u cilju poboljšanja njegove cjelokupne učinkovitosti i, prema potrebi, predlaganja promjena u pravnim i političkim okvirima kojima se uređuju alternative zadržavanju.



### Primjer pilot-projekta o alternativama zadržavanju

- **EPIM**, [Alternatives to detention: building a culture of cooperation. Evaluation of two-year engagement-based alternative to immigration detention pilot projects in Bulgaria, Cyprus and Poland](#) (Alternativa zadržavanju: izgradnja kulture suradnje. Ocjena dvogodišnje alternative pilot-projektima zadržavanja imigranata u Bugarskoj, na Cipru, i u Poljskoj koja se temelji na angažmanu), srpanj 2020. Prema toj ocjeni, u okviru triju pilot-projekata omogućeno je vođenje predmeta za 126 osoba s nezakonitim imigracijskim statusom. Njih 86 % nastavilo je surađivati, 12 % ih je prestalo surađivati ili je pobjeglo, a 2 % ih je prisilno udaljeno. Za njih 25 % slučaj je riješen, s trajnim ili privremenim ishodom migracije <sup>(115)</sup>.



### Razmatranja koja se odnose na postupke na granici

U načelu se sve vrste alternativa zadržavanju mogu upotrebljavati u kontekstu postupaka na granici. Međutim, treba napomenuti da bi u praksi određene alternative zadržavanju mogle biti zahtjevnije za provedbu zbog posebnih značajki postupaka na granici, kao što su pravna fikcija neulaska i činjenica da se postupci na granici često odvijaju u područjima kojima je teško pristupiti. To može otežati koordinaciju s organizacijama koje podržavaju vođenje predmeta jer one možda ne djeluju na lokacijama na granici <sup>(116)</sup>.

Kako bi se odgovorilo na moguće izazove, nadležna tijela možda će morati kombinirati različite alternative zadržavanju tijekom postupaka na granici. Na primjer, boravak na određenim lokacijama u blizini granice može se kombinirati s drugim mjerama kao što je redovito javljanje nadležnim tijelima. Osim toga, države članice mogu razviti integrirane sustave za vođenje predmeta koji omogućuju redovita savjetovanja o postupovnim koracima, čak na zahtjevnim mjestima kao što su zračne luke ili udaljena područja. U tim slučajevima premještanje tražitelja na određene lokacije osmišljene za postupke na granici ne bi se smatralo ulaskom na državno područje <sup>(117)</sup>.

<sup>(115)</sup> Prema Frontexu, reprezentativnost uzorka upotrijebljenog u dvogodišnjim pilot-projektima prilično je niska, ne samo zato što ga čini samo 126 državljana trećih zemalja, već i zato što je 82 % sudionika pripadalo ranjivim skupinama. Osim toga, prema Frontexovoj analizi, nakon dvije godine samo 25,4 % migranata dobilo je neku vrstu rješenja predmeta, s trajnim ili privremenim ishodom migracije. Od tih 25,4 % ishoda rješenja predmeta, njih 16,6 % odnosi se na državljane trećih zemalja kojima je odobren azil, međunarodna zaštita ili druge vrste statusa privremenog ili stalnog boravišta. Samo ih se 8,7 % dobrovoljno vratilo u odgovarajuće zemlje podrijetla. Ako se tome doda 2,4 % osoba koje su prisilno udaljene, dolazi se do ukupno 11,1 % migranata koji su učinkovito vraćeni. Dakle, nakon dvije godine bilo je moguće vratiti samo 11,1 % migranata, 12 % ih je pobjeglo ili prestalo surađivati u pilot-projektima, 16,6 % dobilo ih je međunarodnu zaštitu ili druge boravišne iskaznice, a 60,3 % nije dobilo nikakvo rješenje predmeta. Vidjeti Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#) (Dobre prakse u pogledu alternativa zadržavanju), 2024.

<sup>(116)</sup> U članku 54. stavku 1. Uredbe o postupku azila navodi se da tražitelji na koje se primjenjuje postupak na granici moraju boraviti na vanjskoj granici ili u tranzitnim područjima, u njihovoj blizini ili na drugim lokacijama koje odredi država članica.

<sup>(117)</sup> Uvodna izjava 65. i članak 54. stavak 5. Uredbe o postupku azila.



S obzirom na prethodno navedene izazove, moglo bi biti teže postići ključne elemente uspješnih alternativa zadržavanju, kao što su smještaj u zajednici, pristup uslugama, sposobnost ispunjavanja potreba, izgradnja odnosa povjerenja i učinkovito vođenje predmeta. Međutim, ključno je ukloniti te prepreke. Pravna fikcija neulaska, koja se primjenjuje u postupku azila na granici, može znatno utjecati na alternative zadržavanju na način da ograničava pristup državnom području i uslugama. Ipak, i dalje je ključno osigurati da pojedinci, posebno oni u ranjivom položaju, imaju pristup potrebnim uslugama podrške.

Svi postupci navedeni u [8. smjernici](#) (izdavanje dokumentacije, pristup dostojnim životnim uvjetima, pristup informacijama, pristup pravnom savjetovanju i pomoći) moraju se provoditi sustavno i učinkovito, trogi vremenski okvir unutar kojeg treba dovršiti postupak azila na granici također se mora uzeti u obzir. Suradnja s organizacijama civilnog društva i međunarodnim organizacijama od ključne je važnosti. Ti subjekti mogu imati ključnu ulogu u provedbi alternativa zadržavanju ponudom prilagođenih rješenja i specijaliziranih usluga određenim skupinama, uključujući ranjive osobe.



# Preispitivanje alternativa zadržavanju

## 9. smjernica

*Na alternative zadržavanju mora se primjenjivati sudsko preispitivanje koje uzima u obzir sve promjene pojedinačnih okolnosti*

### Preispitivanje zadržavanja i alternativa zadržavanju

Budući da zadržavanje ili alternative zadržavanju mogu imati znatne posljedice na pravo na slobodu pojedinaca, ključno je **osigurati mehanizme sudskog preispitivanja**, u skladu s pravom na učinkovit pravni lijek <sup>(118)</sup>.

**Direktiva o uvjetima prihvata (2024.) i Direktiva o vraćanju** sadržavaju odredbe kojima se uređuje sudsko preispitivanje zadržavanja, **ali se ne bave temom sudskog preispitivanja alternativa zadržavanju**. Međutim, sudsko preispitivanje zadržavanja može podrazumijevati (ponovno) preispitivanje primjenjivosti manje prisilnih mjera, posebno alternativa zadržavanju.

Mehanizmi preispitivanja prvenstveno su usmjereni na procjenu nužnosti i razmjernosti zadržavanja ili alternativa zadržavanju te na procjenu svih promjena u pojedinačnim okolnostima, kao što su nastale ranjivosti (npr. pogoršanje fizičkog i mentalnog zdravlja osobe) i/ili novi čimbenici rizika (npr. izvršenje propisanih obveza).

#### Početno preispitivanje zadržavanja

Početno preispitivanje koje provodi sudsko tijelo provodi se kada upravno tijelo prvi put odredi zadržavanje tijekom postupka azila ili vraćanja <sup>(119)</sup>. Cilj je tog preispitivanja potvrditi razloge za zadržavanje, kao i ponovno procijeniti zahtjeve nužnosti i proporcionalnosti (vidjeti [1. smjernicu](#) i [5. smjernicu](#)). Sudsko tijelo zaduženo za početno preispitivanje mora ponovno ocijeniti primjenu alternativa zadržavanju, uzimajući u obzir i nove okolnosti koje su mogle nastati nakon odluke o zadržavanju. Ako preispitivanje

<sup>(118)</sup> Članak 47. Povelje EU-a.

<sup>(119)</sup> U skladu s člankom 11. stavkom 3. Direktive o uvjetima prihvata (2024.) „[k]ada zadržavanje nalažu upravna tijela, države članice osiguravaju brzo sudsko preispitivanje zakonitosti zadržavanja koje se provodi po službenoj dužnosti ili na zahtjev tražitelja ili oboje.” Vidjeti i članak 15. stavak 2. Direktive o vraćanju: „[k]ada zadržavanje određuju upravna tijela, države članice: (a) osiguravaju da se odredi brzo sudsko ispitivanje i donošenje odluke o zakonitosti zadržavanja, u najkraćem mogućem roku od početka zadržavanja; (b) ili priznaju državljaninu treće zemlje pravo da pokrene postupak u kojem će se odlučivati o zakonitosti zadržavanja brzim sudskim ispitivanjem koji će se provesti u najkraćem mogućem roku od pokretanja postupka. U tom slučaju države članice bez odgode obavješćuju konkretnog državljanina treće zemlje o mogućnosti pokretanja takvog postupka.”

nije zaključeno u zadanim rokovima, osobu se mora pustiti na slobodu (vidjeti [10. smjernicu](#)) <sup>(120)</sup>.

Početno preispitivanje može se provesti po službenoj dužnosti, na zahtjev osobe, ili oboje.

- **Preispitivanje po službenoj dužnosti**

Preispitivanje po službenoj dužnosti tijekom postupka azila mora se provesti što je brže moguće, a najkasnije u roku od 15 dana (u iznimnim slučajevima 21 dan) od početka zadržavanja <sup>(121)</sup>.

U postupku vraćanja nadležna tijela moraju procijeniti treba li osobu zadržati u najkraćem mogućem roku od početka zadržavanja <sup>(122)</sup>.

- **Preispitivanje na zahtjev pojedinca**

Tražitelj međunarodne zaštite može u bilo kojem trenutku osporiti inicijalnu odluku o zadržavanju i zatražiti njezino preispitivanje na temelju prava na djelotvoran pravni lijek. Rok za dovršetak tog preispitivanja je 15 dana (21 dan u iznimnim situacijama) od podnošenja zahtjeva tijekom postupka azila i u najkraćem roku tijekom postupka vraćanja. U tom se slučaju alternative zadržavanju mogu razmotriti tijekom sudske rasprave.

Stvarna mogućnost osporavanja odluke o zadržavanju ovisi o dostupnosti informacija, pristupu besplatnom pravnom zastupanju i, u slučaju djece, imenovanju skrbnika ili zastupnika (vidjeti i [4. smjernicu](#)).

## Periodično preispitivanje

Odluka o zadržavanju podliježe periodičnom preispitivanju koje treba provoditi u redovitim vremenskim razmacima na temelju nacionalnog zakonodavstva, naročito kad zadržavanje traje dulje, kada nastanu relevantne okolnosti ili kada postanu dostupne nove informacije koje mogu utjecati na zakonitost zadržavanja <sup>(123)</sup>.

Periodično preispitivanje zadržavanja također može aktivirati razmatranje alternativa zadržavanju. Njegova je glavna svrha provjeriti jesu li početni razlozi za zadržavanje i dalje valjani te procijeniti jesu li zahtjevi nužnosti, razumnosti i proporcionalnosti zadržavanja i dalje na snazi. Tijekom takvog preispitivanja nadležna tijela moraju ponovno ocijeniti primjenu alternativa zadržavanju, uzimajući u obzir i nove okolnosti koje se mogu pojaviti.

<sup>(120)</sup> U Direktivi o vraćanju ne propisuje se poseban rok za početno preispitivanje zadržavanja. Navodi se samo obveza država članica da osiguraju brzo sudsko preispitivanje. U vezi s tim, u [Preporuci Komisije \(EU\) 2017/2338](#), u stavku 14.2., str. 142., navodi se, u pogledu maksimalnog trajanja „brzog sudskog ispitivanja”, da se tekst Direktive o vraćanju temelji na tekstu članka 5. stavka 4. EKLJP-a u kojem je propisan „sudski postupak u kojem će sud brzo odlučiti”. U relevantnoj sudskoj praksi ESLJP-a pojašnjava se da se prihvatljivo maksimalno trajanje (tj. razumno vrijeme) ne može apstraktno definirati. Ono se mora utvrditi na temelju okolnosti svakog slučaja, uzimajući u obzir složenost postupka, postupanje nadležnih tijela i tražitelja međunarodne zaštite. Donošenje odluke u roku od manje od jednog tjedna može se smatrati dobrom praksom koja je u skladu s pravnim zahtjevom brzine.

<sup>(121)</sup> Članak 11. stavak 3. Direktive o uvjetima prihvata (2024.).

<sup>(122)</sup> Članak 15. stavak 2. Direktive o vraćanju.

<sup>(123)</sup> Članak 11. stavak 5. Direktive o uvjetima prihvata (2024.) Vidjeti i članak 15. stavak 3. Direktive o vraćanju: „[u] svakom slučaju, zadržavanje se preispituje u razumnim vremenskim razmacima bilo na zahtjev konkretnog državljanina treće zemlje ili po službenoj dužnosti. U slučaju da je produženo vrijeme zadržavanja, preispitivanje nazire sudsko tijelo.”

Slično početnom preispitivanju zadržavanja, periodično preispitivanje može se provesti po službenoj dužnosti, na zahtjev osobe, ili oboje. S druge strane, periodično preispitivanje odluke o zadržavanju djeteta bez pratnje mora se aktivirati po službenoj dužnosti <sup>(124)</sup> (vidjeti i [7. smjernicu](#)).

### Posebni postupci preispitivanja alternativa zadržavanju

Ovisno o nacionalnom zakonodavstvu, pravni načini osporavanja alternativa zadržavanju mogu biti isti kao oni koji se upotrebljavaju za osporavanje zadržavanja. Međutim, alternative zadržavanju mogu se preispitati i tijekom posebnih postupaka preispitivanja u kojima dotična osoba osporava samo primjenu alternativa zadržavanju, ako je tako predviđeno zakonodavstvom države članice.

## Mogući ishodi sudskog preispitivanja

Postupak sudskog preispitivanja može dovesti do različitih ishoda, kako je opisano u nastavku.

### Potvrđivanje alternativa zadržavanju

Odluku o zadržavanju treba potvrditi ako su razlozi za zadržavanje i dalje primjenjivi i: (i) nisu nastale nove relevantne okolnosti u predmetu ili (ii) ne može se primijeniti nijedna druga djelotvorna alternativa zadržavanju.

### Puštanje na slobodu dotične osobe

Člankom 11. stavkom 5. Direktive o uvjetima prihvata (2024.) i člankom 15. stavkom 2. Direktive o vraćanju utvrđuje se da ako se, kao rezultat sudskog preispitivanja, zadržavanje smatra nezakonitim, dotična osoba mora odmah biti puštena na slobodu (vidjeti [10. smjernicu](#)).

Osim toga, upravni postupci u tijeku koji se odnose na razloge za zadržavanje moraju se provesti s dužnom pažnjom. Kašnjenja u upravnim postupcima koja se ne mogu pripisati dotičnoj osobi ne smiju opravdavati nastavak zadržavanja. <sup>(125)</sup>

U postupku vraćanja dotična osoba mora biti puštena na slobodu odmah ako se pokaže da više ne postoje razumni izgledi za udaljavanje. <sup>(126)</sup>

### Prelazak s alternativa zadržavanju na zadržavanje

Ako je to dopušteno nacionalnim zakonodavstvom, sudsko tijelo zaduženo za preispitivanje može odlučiti ukinuti alternative zadržavanju i primijeniti zadržavanje. U tom se slučaju moraju primjenjivati sve ovlasti i jamstva koja su bila snazi za bilo koju inicijalnu odluku o zadržavanju. To uključuje poštovanje standarda temeljnih prava i nacionalnih zakona, redovito preispitivanje odluke, kao i načela da je zadržavanje krajnja mjera i mora se smatrati nužnim, proporcionalnim i trajati što je kraće moguće. Prelazak

<sup>(124)</sup> Članak 11. stavak 5. Direktive o uvjetima prihvata (2024.).

<sup>(125)</sup> Članak 15. stavak 1. Direktive o vraćanju i članak 5. stavak 3. Uredbe o postupku vraćanja na granici.

<sup>(126)</sup> Članak 15. stavak 4. Direktive o vraćanju.,



s alternative zadržavanju može se dogoditi u različitim slučajevima, kako je detaljno opisano u primjerima u nastavku.

- **Neispunjavanje obveza u pogledu azila ili vraćanja**

Ako pojedinac ne surađuje u postupku azila ili vraćanja, npr. ako ne sudjeluje u razgovorima, ne dostavi potrebnu dokumentaciju, ometa postupak vraćanja bez opravdanog razloga ili ometa pripremu vraćanja ili postupak udaljavanja, nadležna tijela mogu utvrditi da je zadržavanje potrebno <sup>(127)</sup>.

- **Neispunjavanje obveza**

Ako pojedinac ne ispunji obveze utvrđene u primijenjenoj alternativi zadržavanju, ona se može smatrati nedjelotvornom. Kontinuirano neispunjavanje obveza može navesti nadležna tijela da zadržavanje smatraju nužnom mjerom kako bi se osiguralo poštovanje imigracijskog postupka.

- **Veća opasnost od bijega**

Ako postoje dokazi o većoj opasnosti od bijega, nadležna tijela mogu ponovno razmotriti primjerenost zadržavanja. Na primjer, odbijanje zahtjeva za azil moglo bi dovesti do većeg stresa ili straha od deportacije kod tražitelja međunarodne zaštite, čime se povećava vjerojatnost bijega.

- **Veća prijetnja javnom redu ili nacionalnoj sigurnosti**

Ako postoje dokazi o većoj prijetnji nacionalnoj sigurnosti ili javnom redu, nadležna tijela mogu ponovno razmotriti zadržavanje. To može uključivati situacije u kojima postoje vjerodostojni dokazi o uključenosti u kriminalne aktivnosti ili povezanosti sa skupinama koje ugrožavaju javnu sigurnost, iako u tom slučaju države članice moraju dati prednost kaznenom progonu i pritvoru u skladu s kaznenim pravom <sup>(128)</sup>.

### Prelazak sa zadržavanja na alternative zadržavanju

S druge strane, preispitivanje može pretvoriti prethodnu odluku o zadržavanju u alternativu zadržavanju, na temelju promjena u pojedinačnim okolnostima i na temelju mišljenja da je alternativa zadržavanju doista prikladna.

Na primjer, to može biti slučaj ako dođe do promjena u obiteljskom životu (kao što je rođenje djeteta) ili ako se tijekom zadržavanja utvrde ranjivost ili druga zdravstvena stanja zbog kojih zadržavanje nije moguće jer se ne mogu na odgovarajući način liječiti na lokaciji za zadržavanje <sup>(129)</sup>.

Odluka o prelasku sa zadržavanja na alternative zadržavanju može proizaći i iz novih naznaka da dotična osoba može imati posebne potrebe prihvata <sup>(130)</sup> kao i iz rezultata odgovarajuće procjene <sup>(131)</sup>.

<sup>(127)</sup> Članak 15. stavak 1. Direktive o vraćanju i članak 5. stavak 3. Uredbe o postupku vraćanja na granici.

<sup>(128)</sup> Uvodna izjava 30. Direktive o uvjetima prihvata (2024.).

<sup>(129)</sup> Članak 13. stavak 1. Direktive o uvjetima prihvata (2024.).

<sup>(130)</sup> Članak 10. stavak 3. Direktive o uvjetima prihvata (2024.).

<sup>(131)</sup> Članak 25. Direktive o uvjetima prihvata (2024.).





Osim toga, ako zadržana osoba dobije financijska sredstva nakon odluke o zadržavanju, nadležna tijela to mogu smatrati novom okolnošću koja može dovesti do odluke o oslobađanju osobe uz jamčevinu (vidjeti [3. smjernicu](#), bilješku [41](#)).

### Izmjena alternative(-a) zadržavanju na snazi

Postupak preispitivanja može potvrditi potrebu za alternativom zadržavanju te istodobno naložiti izmjenu vrste ili obveze alternativni zadržavanju koja je na snazi. Mogući praktični rezultati su sljedeći:

- primjena nove vrste alternative zadržavanju ili, ako je dostupna u nacionalnom kontekstu, kombinacije novih alternativa zadržavanju koje se smatraju djelotvornima
- kombiniranje alternative zadržavanju na snazi s drugom alternativom
- izmjena obveza alternative zadržavanju na snazi kako bi ona bolje odgovarala pojedinačnim potrebama i okolnostima.

## Obavijest o ukidanju

Kada se alternative zadržavanju ukinu, od ključne je važnosti da se dotičnu osobu o tome obavijesti odmah i u pisanom obliku.

Kad je riječ o obavijesti o odluci (vidjeti [6. smjernicu](#)), pisana obavijest o ukidanju treba se dostaviti u formatu koji je dostupan pojedincu, uzimajući u obzir sve jezične prepreke ili prepreke u pogledu pismenosti. Treba sadržavati detaljno objašnjenje razloga zbog kojih su alternative zadržavanju ukinute, navodeći posebne razloge ili čimbenike koji su doveli do ponovne procjene profila rizičnosti pojedinca, kao što je povijest bijega ili neizvršenje obveza. Osim toga, treba pružiti jasne informacije o pravu na osporavanje odluke o ukidanju alternativa zadržavanju, s uputama o tome kako pokrenuti taj postupak i dostaviti dodatne informacije ili dokaze na ponovno razmatranje.

Ako su dostupne, pojedince treba uputiti službama za podršku ili organizacijama koje mogu pružati pomoć i smjernice tijekom tog prijelaznog razdoblja, uključujući pružatelje pravne pomoći, organizacije u zajednici ili agencije za socijalne usluge.





### Ukidanje alternativa zadržavanju: djeca bez pratnje

Pri procjeni ukidanja alternativa zadržavanju za djecu bez pratnje ključno je osigurati da njihovi najbolji interesi budu prioritet i pružiti im mogućnost da budu saslušani u svim sudskim i upravnim postupcima koji se na njih odnose. Tijekom razdoblja trajanja alternativa zadržavanju djeca bez pratnje često uspostavljaju rutine i odnose unutar zajednice koji osiguravaju stabilnost i sigurnost. Iznenadne promjene u njihovim životnim uvjetima mogu znatno narušiti njihovu stabilnost i utjecati na njihovu emocionalnu i psihičku dobrobit.

Ako je transfer neophodan i u najboljem interesu djeteta, treba osigurati stalno praćenje i podršku kako bi se osiguralo da se prelasci provode na način kojim se promiče dobrobit djeteta i poštuju njegova prava.



### Razmatranja koja se odnose na postupke na granici

Tijekom postupaka na granici preispitivanje zadržavanja treba se provoditi u redovitim vremenskim razmacima. Također treba provesti preispitivanje alternativa zadržavanju u skladu s nacionalnim zakonodavstvom. Pri određivanju učestalosti takvih preispitivanja nadležna tijela moraju uzeti u obzir činjenicu da se postupci na granici moraju dovršiti u kratkom roku. Dotična osoba također treba imati mogućnost zatražiti preispitivanje, posebno ako su u njezinu slučaju nastale nove okolnosti.

Osim periodičnog preispitivanja, ključno je i kontinuirano praćenje. Ono obuhvaća praćenje da se poštuju obveze alternativama zadržavanju u stvarnom vremenu. Sve naznake neizvršavanja obveza ili veće opasnosti od bijega trebaju potaknuti neposredno preispitivanje kako bi se ponovno procijenila primjerenost postojeće alternative.

Postupak preispitivanja treba biti dovoljno fleksibilan kako bi se omogućilo brzo rješavanje svih problema koji se mogu pojaviti. Ako se određena alternativa pokaže neučinkovitim ili neprimjerenom, nadležna tijela trebaju biti spremna brzo provesti prikladniju mjeru. To može uključivati prijelaz s jedne vrste alternative zadržavanju na drugu, višu razine pružene podrške ili, prema potrebi, razmatranje zadržavanja ako se druge mogućnosti ne mogu učinkovito primijeniti.



# Okončanje alternativa zadržavanju

## 10. smjernica

*Alternative zadržavanju moraju biti privremene prirode*

### Trajanje alternativa zadržavanju treba ograničiti

Kako je navedeno u članku 11. stavku 1. Direktive o uvjetima prihvata (2024.), zadržavanje treba biti dopušteno „što je kraće moguće i samo tako dugo dok su primjenjivi razlozi za zadržavanje”.

Slično tome, u članku 15. stavku 1. Direktive o vraćanju navodi se da „[s]vako zadržavanje može trajati ono vrijeme koje je najmanje potrebno, a trajati tako dugo koliko traje postupak udaljavanja, a treba se provesti uz dužnu pozornost”. U postupku vraćanja države članice mogu zadržati državljane trećih zemalja koji podliježu postupku vraćanja najviše 18 mjeseci <sup>(132)</sup>. Međutim, zadržavanje se mora okončati ako „više ne postoji mogućnost za udaljavanje” <sup>(133)</sup>.

U svakom slučaju, zadržavanje ne bi smjelo trajati dulje od onoga što je potrebno za postizanje legitimnog državnog cilja. U nacionalnom pravu treba navesti najdulje razdoblje zadržavanja. U skladu s preporukom UNHCR-a <sup>(134)</sup> zadržavanje na neodređeno vrijeme smatra se proizvoljnim.

Stoga i trajanje alternativa zadržavanju također mora biti ograničeno. U odluci o primjeni alternativa zadržavanju treba utvrditi najdulje vrijeme tijekom kojeg se mogu primjenjivati alternative zadržavanju.

### Istek pravne osnove za alternative zadržavanju

Alternative zadržavanju primjenjuju se samo ako postoji pravna osnova za zadržavanje (vidjeti [1. smjernicu](#)). Ako pravna osnova prestane postojati, primjerice nakon sudskog preispitivanja, tada se alternative zadržavanju više ne primjenjuju i moraju se odmah ukinuti jer nemaju pravnu osnovu (vidjeti [9. smjernicu](#)). U tom bi slučaju i dalje moglo biti moguće primijeniti ograničenja slobode kretanja na temelju članka 9. Direktive o uvjetima prihvata (2024.) (vidjeti [2. smjernicu](#)).

<sup>(132)</sup> Članak 15. stavci od 5. do 6. Direktive o vraćanju.

<sup>(133)</sup> Članak 15. stavak 4. Direktive o vraćanju.

<sup>(134)</sup> UNHCR, [Detention Guidelines](#) (Smjernice o zadržavanju), *op. cit.*, bilješka [14](#), smjernica 6.





## Razmatranja koja se odnose na postupke na granici

Striktne vremenske ograničenja za postupke na granici (12 tjedana za postupak azila na granici i 12 tjedana za postupak vraćanja na granici) u praksi isključuju neograničenu primjenu zadržavanja i alternativa zadržavanju.

Međutim, to ne znači da dotičnu osobu treba zadržati odnosno da mora izvršavati obveze utvrđene alternativama zadržavanju tijekom cijelog trajanja postupaka na granici, ne dovodeći u pitanje članak 54. stavak 1. Uredbe o postupku azila. Nadležna tijela moraju stalno procjenjivati pojedinačne okolnosti. Ako se o zahtjevu za međunarodnu zaštitu ne može odlučiti na temelju utemeljenosti u postupku azila na granici, zadržavanje ili alternativa zadržavanju može se okončati. Na primjer, ako je tražitelj zadržan (ili podliježe alternativni zadržavanju) na temelju odluke o pravu na ulazak na državno područje i to je pravo odobreno, tražitelja međunarodne zaštite mora se preusmjeriti iz postupka azila na granici u redovni postupak azila. U tom slučaju nacionalna tijela mogu odlučiti ponovno primijeniti alternativu zadržavanju (ili, ako je potrebno, zadržavanje) tijekom postupka azila, ako se primjenjuju odgovarajući zahtjevi (tj. ako se primjenjuju drugi razlozi za zadržavanje).





## Prilog 1. Tablica sa sažetkom smjernica

<b>Definiranje alternative zadržavanju</b>	1. smjernica	Alternative zadržavanju moraju se primijeniti samo ako postoji legitiman razlog za zadržavanje.
	2. smjernica	Alternative zadržavanju ne smiju predstavljati lišavanje slobode.
<b>Utvrđivanje alternative zadržavanju</b>	3. smjernica	Alternative zadržavanju moraju se utvrditi zakonom, u kojem treba jasno navesti tijelo odgovorno za njihovo donošenje i provedbu, kriterije za njihovu primjenu i raspon dostupnih mogućnosti.
	4. smjernica	Alternative zadržavanju moraju biti u skladu sa standardima i načelima temeljnih ljudskih prava.
<b>Odlučivanje o alternativni zadržavanju</b>	5. smjernica	Alternative zadržavanju moraju se propisno razmotriti i isključiti prije pribjegavanja zadržavanju, u skladu s načelima nužnosti i proporcionalnosti.
	6. smjernica	Alternative zadržavanju moraju se temeljiti na procjeni svakog pojedinačnog slučaja i njima se moraju uzeti u obzir pojedinačne okolnosti i posebne potrebe.
	7. smjernica	Alternative zadržavanju moraju se u pravilu primjenjivati kad god se razmatra zadržavanje djece, u skladu s načelom najboljeg interesa djeteta.
<b>Provedba alternative zadržavanju</b>	8. smjernica	Alternative zadržavanju moraju se provesti na najučinkovitiji način, uz uspostavljene zaštitne mjere i postupke kako bi se povećala stopa izvršenja obveza.
<b>Preispitivanje alternative zadržavanju</b>	9. smjernica	Na alternative zadržavanju mora se primjenjivati sudsko preispitivanje koje uzima u obzir sve promjene pojedinačnih okolnosti.
<b>Okončanje alternative zadržavanju</b>	10. smjernica	Alternative zadržavanju moraju biti privremene prirode.





## Prilog 2. Kontrolni popisi za smjernice



### Kontrolni popis – Definiranje alternativa zadržavanju

#### 1. smjernica: Alternative zadržavanju moraju se primjeniti samo ako postoji legitiman razlog za zadržavanje

- Razlozi za zadržavanje jasno su uređeni nacionalnim pravom.
- U pojedinačnom slučaju utvrđen je legitiman razlog za zadržavanje.

#### 2. smjernica: Alternative zadržavanju ne smiju predstavljati lišavanje slobode

- Alternative zadržavanju po svojoj prirodi ne oduzimaju pojedincu slobodu i manje su ograničavajuće od lišavanja slobode.
- Ograničenja prava i sloboda nametnuta u konkretnom slučaju, razmatrana pojedinačno ili kumulativno, ne predstavljaju situaciju usporedivu sa zadržavanjem.



### Kontrolni popis – Utvrđivanje alternativa zadržavanju

#### 3. smjernica: Alternative zadržavanju moraju se utvrditi zakonom, u kojem treba jasno navesti tijelo odgovorno za njihovo donošenje i provedbu, kriterije za njihovu primjenu i raspon dostupnih mogućnosti

- Alternative zadržavanju utvrđene su u nacionalnom pravu.
- Dostupne su najmanje dvije alternative zadržavanju.
- U relevantnim zakonima određeno je tijelo odgovorno za donošenje i provedbu alternativa zadržavanju.
- Nijednu osobu ne zadržava se na temelju činjenice da nije dostupna nijedna alternativa zadržavanju.

#### 4. smjernica: Alternative zadržavanju moraju biti u skladu sa standardima i načelima temeljnih ljudskih prava

- Alternative zadržavanju poštuju načelo nediskriminacije.
- Alternative zadržavanju poštuju dostojanstvo osobe i ne dovode do mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja.
- Alternative zadržavanju poštuju pravo na privatnost i ne zadiru proizvoljno ili nezakonito u privatni život dotične osobe.
- Alternative zadržavanju poštuju pravo na zdravlje, među ostalim osiguranjem ispunjavanja zdravstvenih potreba.
- Alternative zadržavanju poštuju pravo na obiteljski život, među ostalim tako što ne sprječavaju pojedince da održavaju kontakt sa svojom obitelji.



- Alternative zadržavanju poštuju najbolje interese djeteta, prava djeteta na informacije i sudjelovanje te pravo djeteta na obrazovanje.
- Alternative zadržavanju poštuju pravo na učinkovit pravni lijek.



### Kontrolni popis – Odlučivanje o alternativama zadržavanju

#### **5. smjernica: Alternative zadržavanju moraju se propisno razmotriti i isključiti prije pribjegavanja zadržavanju, u skladu s načelima nužnosti i proporcionalnosti**

- Alternative zadržavanju razmatraju se, analiziraju i isključuju u pojedinačnom slučaju prije razmatranja zadržavanja.
- Nijedan nalog za zadržavanje ne izdaje se automatski prije razmatranja primjenjivosti alternative zadržavanju s obzirom na posebne okolnosti pojedinca.
- Navode se razlozi zbog kojih se ne primjenjuju alternative zadržavanju.
- Zadržavanje se primjenjuje tek nakon što se dokaže da je potrebno ostvariti legitimne ciljeve u pojedinačnom slučaju.
- Zadržavanje se primjenjuje tek nakon što se dokaže da je šteta uzrokovana lišavanjem slobode proporcionalna legitimnim ciljevima koji se žele postići u pojedinačnom slučaju.

#### **6. smjernica: Alternative zadržavanju moraju se temeljiti na procjeni svakog pojedinačnog slučaja i njima se moraju uzeti u obzir pojedinačne okolnosti i posebne potrebe**

- Alternative zadržavanju razmatraju se na temelju pojedinačne procjene.
- Tijekom pojedinačne procjene nadležna tijela uzimaju u obzir:
  - o prethodno ispunjavanje obveza koje su izdala nadležna tijela ili prethodno određenih alternativa zadržavanju,
  - o objektivne pokazatelje povezane s opasnošću od bijega, uključujući sve dokaze o prethodnom bijegu, kao i čimbenike koji mogu smanjiti takvu opasnost,
  - o razinu suradnje koje ju pokazala dotična osoba.
- Tijekom pojedinačne procjene nadležna tijela uzimaju u obzir, među ostalim, je li osoba:
  - o dijete (bez pratnje ili s pratnjom), samohrana majka s djecom, starija osoba, trudnica,
  - o s invaliditetom ili zdravstvenim problemima (fizičkim ili mentalnim) zbog čega zadržavanje nije moguće,
  - o preživjela trgovinu ljudima, mučenje, silovanje ili druge oblike mentalnog, fizičkog ili seksualnog nasilja, na primjer rodno uvjetovano nasilje, sakaćenje ženskih spolnih organa, dječji ili prisilni brak ili nasilje počinjeno iz seksualnog, rodnog, rasističkog ili vjerskog motiva.



- Tijekom pojedinačne procjene nadležna tijela uzimaju u obzir hoće li zadržavanje ozbiljno ugroziti fizičko i mentalno zdravlje osobe.
- Utvrđivanje i procjenu ranjivosti provodi specijalizirano osoblje s adekvatnom obukom u tom području.
- Pri zadržavanju tražitelja međunarodne zaštite propisno se uzimaju u obzir svi vidljivi znakovi, izjave ili ponašanje koji upućuju na to da tražitelj ima posebne potrebe prihvata.
- Pri odlučivanju o najprikladnijoj alternativni zadržavanju ili njihovoj kombinaciji u konkretnom slučaju:
  - o razmatra se i primjenjuje najmanje nametljiva opcija,
  - o uzimaju se u obzir čimbenici kao što su vrsta alternative zadržavanju, trajanje i utjecaj na dotičnu osobu,
  - o obveze i uvjeti iz alternative zadržavanju (npr. učestalost javljanja nadležnim tijelima) procjenjuju se na temelju pojedinačnih okolnosti.

**7. smjernica: Alternative zadržavanju moraju se u pravilu primjenjivati kad god se razmatra zadržavanje djece, u skladu s načelom najboljeg interesa djeteta**

- Ako se primjenjuje, procjenjuje se da je zadržavanje (i alternativa zadržavanju) u najboljem interesu djeteta nakon što je provedena procjena djetetovih najboljih interesa.
- Alternativama zadržavanju daje se prednost obiteljskom okruženju za djecu bez pratnje ili djecu razdvojenu od obitelji.
- Poštuje se načelo jedinstva obitelji.
- Alternativom zadržavanju predviđen je smještaj obitelji s djecom u odgovarajući prostor.
- Uspostavljene su zaštitne mjere za ublažavanje rizika od nasilja, zlostavljanja i iskorištavanja, u kombinaciji sa sigurnim, pristupačnim i povjerljivim mehanizmima za prijavljivanje svih povezanih incidenata.



**Kontrolni popis – Provedba alternativa zadržavanju**

**8. smjernica: Alternative zadržavanju moraju se provesti na najučinkovitiji način, uz uspostavljene zaštitne mjere i postupke kako bi se povećala stopa izvršenja obveza**

**Dokumentacija**

- Pojedincima na koje se primjenjuju alternative zadržavanju pravodobno se izdaje dokumentacija kojom se potvrđuje njihov status.





### Dostojni uvjeti i pristup uslugama

- Tražitelji međunarodne zaštite na koje se primjenjuju alternative zadržavanju imaju pristup materijalnim i nematerijalnim uvjetima prihvata kako je navedeno u Direktivi o uvjetima prihvata (2024.), uzimajući u obzir i vrstu alternative zadržavanju koja se primjenjuje u konkretnom slučaju.
- Državljanima trećih zemalja kojima je odobreno razdoblje za dobrovoljni odlazak do vraćanja imaju pristup ključnim uslugama kao što su zdravstvena skrb i obrazovanje za djecu.

### Pristup informacijama

- Pojedince na koje se primjenjuju alternative zadržavanju pravodobno se obavješćuje o alternativnom aranžmanu koji se primjenjuje u njihovu slučaju te o njihovim pravima i obvezama, uključujući posljedice za neizvršavanje njihovih obveza.
- Informacije se pružaju u pisanom, sažetom, transparentnom, razumljivom i lako dostupnom obliku.
- Ako okolnosti to zahtijevaju, informacije se pružaju i usmeno ili u vizualnom obliku, npr. putem videozapisa i piktograma.
- Informacije se moraju omogućiti na jeziku koji osoba razumije.
- Informacije su prilagođene posebnim potrebama i pojedinačnim okolnostima dotičnog pojedinca.
- Ako okolnosti to zahtijevaju, osigurava se usmeni prevoditelj.
- Provjerava se razumije li dotična osoba te informacije.

### Pravno savjetovanje i pomoć

- Osobe na koje se primjenjuju alternative zadržavanju imaju pravovremen pristup pravnom savjetovanju i pomoći.
- Postupak registracije je besplatan.
- Dotičnu osobu obavješćuje se o mogućnosti traženja pravnog savjetovanja najkasnije nakon registracije.
- Tijekom postupka podnošenja žalbe na negativnu odluku o azilu ili vraćanju, osoba može zatražiti besplatnu pravnu pomoć.

### Vođenje predmeta

- Osobe na koje se primjenjuju alternative zadržavanju imaju pomoć službenika nadležnog za predmet u rješavanju njihova predmeta.

### Osposobljavanje

- Relevantni službenici, uključujući policiju, granične službenike, tijela nadležna za imigraciju i sudce, prolaze sveobuhvatnu obuku kako bi se osiguralo da mogu donositi informirane odluke i voditi predmete uzimajući u obzir dobrobit dotičnog pojedinca i poštovanje temeljnih prava.





### Ocjenjivanje alternativa zadržavanju

- Uspostavljen je mehanizam za redovitu procjenu ukupne učinkovitosti i djelotvornosti alternativa zadržavanju.
- Sustavno se prikupljaju kvantitativni i kvalitativni podatci o različitim pokazateljima, kao što su stopa izvršenja obveza, stopa bijega, financijska isplativost, utjecaj alternativa zadržavanju na temeljna prava i zajednicu, dostupnost i iskorištenost usluga.
- Sigurni i povjerljivi mehanizmi za prijavljivanje svih slučajeva nasilja, zlostavljanja i iskorištavanja uspostavljeni su i dostupni pojedincima na koje se primjenjuju alternative zadržavanju.
- Pojedinci na koje se primjenjuju alternative zadržavanju imaju pristup učinkovitim mehanizmu za podnošenje pritužbi i odgovor, kako je primjenjivo.



### Kontrolni popis – Preispitivanje alternativa zadržavanju

#### 9. smjernica: Na alternative zadržavanju mora se primjenjivati sudsko preispitivanje, koje uzima u obzir sve promjene pojedinačnih okolnosti

##### Početno sudsko preispitivanje

- Primjenjivost alternativa zadržavanju u konkretnom slučaju razmatra se (ponovno) tijekom početnog preispitivanja zadržavanja.

##### Periodično preispitivanje

- Periodično preispitivanje zadržavanja provodi se u redovitim vremenskim razmacima kako bi se provjerila trajna valjanost početnih razloga za zadržavanje, kao i zahtjevi nužnosti i proporcionalnosti.
- Alternative zadržavanju redovito se (ponovno) razmatraju.
- Zadržavanje djece bez pratnje uvijek podliježe periodičnom preispitivanju po službenoj dužnosti.

##### Posebni postupci preispitivanja

- Ako je to predviđeno nacionalnim pravom, alternative zadržavanju (ponovno) se razmatraju tijekom posebnih postupaka preispitivanja koje je aktivirala dotična osoba.

##### Obavijest o prestanku alternativa zadržavanju

- U slučaju ukidanja alternativa zadržavanju, dotičnu osobu odmah se obavješćuje pisanim putem, u formatu kojem može pristupiti i na jeziku koji razumije.
- Obavijest sadržava objašnjenje razloga za ukidanje alternativa zadržavanju.
- Obavijest sadržava informacije o pravu i načinima osporavanja odluke o ukidanju alternativa zadržavanju.





## Kontrolni popis – Okončanje alternativa zadržavanju

### 10. smjernica: Alternative zadržavanju moraju biti privremene prirode

- Maksimalno trajanje alternative zadržavanju određeno je u odluci kojom se nalaže alternativa.
- Ako razlog za zadržavanje prestane postojati, prestaje i alternativa zadržavanju.



## Prilog 3. Dubinska provjera i postupci na granici

### Novi pakt o migracijama i azilu

Novim paktom o migracijama i azilu uvode se nova pravila usmjerena na usklađivanje načina na koji države članice upravljaju migracijskim tokovima kada osobe nezakonito pristižu na vanjske granice EU-a, usmjeravajući ih prema odgovarajućem postupku. Paktom se uvodi novi obvezni postupak azila na granici radi bržeg razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, kao i postupak vraćanja na granici radi brzog vraćanja osoba kojima nije odobrena međunarodna zaštita.

U okviru novog sustava tri zakonodavna akta ključna su za postupke na vanjskim granicama: 1. Uredba o dubinskoj provjeri, 2. Uredba o postupku azila (u dijelu kojim se predviđa postupak azila na granici) i 3. Uredba o postupku vraćanja na granici. Iako su sadržane u različitim pravnim instrumentima, odredbama se nastoji uspostaviti jedinstven nesmetan tijek rada za učinkovito upravljanje migracijskim tokovima na vanjskim granicama.

### Dubinska provjera

Dubinska provjera primjenjuje se na državljane trećih zemalja koji ne ispunjavaju uvjete za ulazak utvrđene u Zakoniku o schengenskim granicama i:

- uhićeni su u vezi s neovlaštenim prelaskom vanjske granice, ili
- iskricali su se nakon operacije traganja i spašavanja, ili
- podnijeli su zahtjev za međunarodnu zaštitu na vanjskim graničnim prijelazima ili u tranzitnim zonama, ili
- nezakonito borave na državnom području nakon nezakonitog prelaska vanjske granice i za njih još nije provedena dubinska provjera <sup>(135)</sup>.

Dubinska provjera služi kao alat za prikupljanje početnih informacija o pojedincu i za pomoć nadležnim tijelima u usmjeravanju osobe prema odgovarajućem postupku. Stoga dubinska provjera prethodi postupku azila na granici i ne predstavlja njegov dio.

Dubinska provjera mora se obaviti u roku od sedam dana na vanjskim granicama ili u roku od tri dana ako se utvrdi da osoba nezakonito boravi na državnom području <sup>(136)</sup>. Ti se rokovi ne

<sup>(135)</sup> Članak 5. stavci od 1. do 2. i članak 7. stavak 1. Uredbe o dubinskoj provjeri.

<sup>(136)</sup> Vidjeti članak 7. stavak 1. Uredbe o dubinskoj provjeri, „[d]ržave članice provode dubinsku provjeru državljana trećih zemalja koji nezakonito borave na njihovu državnom području samo ako su takvi državljani trećih zemalja prešli vanjsku granicu kako bi ušli na državno područje država članica na neovlašten način i nisu već podvrgnuti dubinskoj provjeri u državi članici [...]”.



mogu produljiti, a osobu treba uputiti na odgovarajuće postupke i tijela (azil ili vraćanje) prije isteka roka.

Dubinska provjera obuhvaća sljedeće korake:

- pružanje informacija,
- preliminarni zdravstveni pregled i utvrđivanje moguće ranjivosti,
- procjenu dobi, ako je potrebno,
- identifikaciju ili provjeru identiteta,
- registraciju biometrijskih podataka,
- sigurnosnu provjeru,
- ispunjavanje obrasca za provjeru,
- upućivanje nadležnom tijelu.

Nakon završetka dubinske provjere ili isteka roka državljanin treće zemlje bit će upućen tijelima odgovornima za vraćanje ili, ako je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu prije ili tijekom dubinske provjere, tijelima nadležnima za registraciju zahtjeva za azil <sup>(137)</sup>. U posljednjem slučaju u potpunosti se primjenjuje Direktiva o uvjetima prihvata (2024.). Stoga objekti koji se upotrebljavaju za dubinsku provjeru moraju biti primjereni za osiguranje uvjeta prihvata u skladu s Direktivom o uvjetima prihvata (2024.).

Tijekom dubinske provjere pojedinac mora ostati na raspolaganju nadležnim tijelima na posebnoj lokaciji koja se nalazi na vanjskim granicama ili u njihovoj blizini ili, alternativno, na drugim lokacijama na državnom području <sup>(138)</sup>. Države članice moraju poduzeti mjere za sprječavanje bijega, na primjer ograničavanjem slobode kretanja <sup>(139)</sup>.

**U svakom slučaju, zadržavanje tijekom postupka dubinske provjere mora poštovati načela zakonitosti, nužnosti i proporcionalnosti (vidjeti 5. smjernicu). Tijekom dubinske provjere nema automatskog zadržavanja. Ako se primjenjuje, zadržavanje mora biti u skladu s postupovnim jamstvima u okviru Direktive o uvjetima prihvata (2024.) ili Direktive o vraćanju, ovisno o tome podnosi li osoba zahtjev za međunarodnu zaštitu ili ne.**

## Postupak azila na granici

Ako je državljanin treće zemlje tijekom dubinske provjere podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu, država članica obvezna je provesti postupak azila na granici za tražitelje koji:

- su svjesno zavarali nadležno tijelo predstavljanjem lažnih informacija/dokumenata ili uskraćivanjem relevantnih informacija/dokumenata,
- predstavljaju opasnost za nacionalnu sigurnost ili javni red, ili

<sup>(137)</sup> Članak 18. stavci 1. i 2. Uredbe o dubinskoj provjeri.

<sup>(138)</sup> Članak 6. i članak 8. stavak 1. Uredbe o dubinskoj provjeri.

<sup>(139)</sup> Detaljnije informacije o načelima kojima se uređuje sloboda kretanja i povezanim ograničenjima nalaze se u [Vodiču Vijeća Europe kroz članak 5. Konvencije – Pravo na slobodu i sigurnost](#), 2014.



- dolaze iz zemlje s niskom stopom odobravanja međunarodne zaštite <sup>(140)</sup>.

Država članica može primijeniti postupak azila na granici i na dodatne kategorije zahtjeva na temelju drugih razloga za ubrzano razmatranje osnovanosti ili neprihvatljivosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

Postupak azila na granici **ne može** se primijeniti u sljedećim slučajevima:

- ako je tražitelj međunarodne zaštite dijete bez pratnje, osim ako predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost ili javni red,
- ako razlozi za odbijanje zahtjeva kao neprihvatljivog ili razlozi za ubrzano razmatranje nisu primjenjivi,
- ako se ne mogu pružiti/ispuniti posebna postupovna jamstva ili potrebe prihvata,
- u slučaju utvrđenih zdravstvenih problema,
- ako jamstva i uvjeti za zadržavanje nisu ispunjeni, a postupak na granici ne može se primijeniti na tražitelje međunarodne zaštite bez zadržavanja.

U tim slučajevima tražitelju međunarodne zaštite mora biti dopušten ulazak na državno područje države članice i mora ga se usmjeriti u redovni postupak azila.

Postupak azila na granici, od registracije zahtjeva do donošenja odluke (uključujući žalbu), mora biti dovršen u roku od 12 tjedana. Nakon tog razdoblja tražitelju se mora odobriti ulazak na državno područje države članice <sup>(141)</sup>.

Ako je odluka o osnovanosti zahtjeva za azil negativna, treba je izdati zajedno s odlukom o vraćanju. Protiv obiju se žalbi može podnijeti zajednička žalba.

S druge strane, ako je odluka pozitivna, potrebno je izdati dozvolu boravka i odobriti ulazak na državno područje.

Prihvat tražitelja u postupku azila na granici treba biti u skladu sa standardima navedenima u Direktivi o uvjetima prihvata (2024.). Posebnu pozornost treba posvetiti osiguranju da obitelji s djecom borave u prihvatnim objektima koji odgovaraju najboljem interesu djeteta i imaju odgovarajući životni standard za djetetov tjelesni, mentalni, duhovni, moralni i društveni razvoj <sup>(142)</sup>.

## Postupak vraćanja na granici

Postupak vraćanja na granici primjenjuje se na državljane trećih zemalja koji su odbijeni u okviru postupka azila na granici <sup>(143)</sup>, osim ako nacionalno tijelo odluči da neće primjenjivati Direktivu o vraćanju <sup>(144)</sup>.

<sup>(140)</sup> Članak 45. stavak 1. Uredbe o postupku azila.

<sup>(141)</sup> Članak 51. stavak 2. Uredbe o postupku azila.

<sup>(142)</sup> Članak 54. stavak 2. Uredbe o postupku azila.

<sup>(143)</sup> Članak 1. stavak 1. Uredbe o postupku vraćanja na granici.

<sup>(144)</sup> Članak 2. stavak 2. točka (a) Direktive o vraćanju.



Razdoblje za dobrovoljni odlazak mora se odobriti osim ako postoji opasnost od bijega, ako je zahtjev odbijen kao očito neosnovan ili ako osoba predstavlja opasnost za javni red i javnu ili nacionalnu sigurnost. To se razdoblje mora odobriti samo na zahtjev i ne smije biti dulje od 15 dana. Kako bi se odobrilo razdoblje dobrovoljnog odlaska, osoba mora nadležnim tijelima predati sve valjane putne isprave koje posjeduje kako bi se spriječio bijeg <sup>(145)</sup>.

Ako se odluka o vraćanju ne može provesti u roku od 12 tjedana, mora se provesti redoviti postupak vraćanja u skladu s odredbama Direktive o vraćanju <sup>(146)</sup>.

Osobama u postupku vraćanja na granici treba zajamčiti opće uvjete prihvata i zdravstvenu zaštitu u skladu s istim standardima kao i tražiteljima međunarodne zaštite <sup>(147)</sup>.

Na osobu u postupku vraćanja na granici može se primjenjivati zadržavanje ili alternativa zadržavanju <sup>(148)</sup>.

## Pravna fikcija neulaska

Pojam „fikcija neulaska” u kontekstu postupaka dubinske provjere i postupaka na granici odnosi se na pravnu i administrativnu strukturu koja se upotrebljava za postupanje s osobama i njihovu obradu, uključujući tražitelje međunarodne zaštite koji dolaze na granice, ali im nije službeno odobren ulazak na državno područje države članice. To znači da se prema osobi postupa kao da nije zakonito ušla u zemlju, čak i ako je fizički prisutna na granici ili u tranzitnoj zoni unutar zemlje. I dalje se primjenjuju Povelja te međunarodno pravo u području ljudskih prava i međunarodno pravo o izbjeglicama.

Državljanima trećih zemalja ne treba dopustiti ulazak na državno područje države članice tijekom dubinske provjere, postupka azila na granici i postupka vraćanja na granici <sup>(149)</sup>. U tu svrhu države članice trebaju utvrditi odredbe u svojem nacionalnom pravu, a dotične osobe trebaju ostati na raspolaganju nadležnom tijelu na lokacijama namijenjenima dubinskoj provjeri <sup>(150)</sup>. Sve mjere za sprječavanje neovlaštenog ulaska tražitelja međunarodne zaštite na državno područje moraju biti u skladu s Direktivom o uvjetima prihvata (2024.) <sup>(151)</sup>.

Dubinska provjera i postupci na granici u pravilu se provode u blizini vanjskih granica ili tranzitnih zona. Alternativno, mogu se provoditi na određenim lokacijama unutar državnog područja na kojem osoba mora boraviti <sup>(152)</sup>. Direktivom o uvjetima prihvata (2024.) državama članicama omogućuje se određena fleksibilnost u provedbi postupaka na granici. Ta im fleksibilnost pomaže u stvaranju dostatnih kapaciteta i logistike potrebnih za njihovu provedbu.

<sup>(145)</sup> Članak 4. stavak 5. Uredbe o postupku vraćanja na granici.

<sup>(146)</sup> Članak 4. stavak 4. Uredbe o postupku vraćanja na granici.

<sup>(147)</sup> Za više informacija vidjeti članak 4. stavak 2. Uredbe o postupku vraćanja na granici u skladu s kojim „...Uvjeti na tim lokacijama ispunjavaju standarde jednakovrijedne onima materijalnih uvjeta prihvata i zdravstvene zaštite u skladu s člancima 19. i 20. Direktive (EU) 2024/1346 Europskog parlamenta i Vijeća jer se primjenjuju na osobe koje se i dalje smatraju tražiteljima.”

<sup>(148)</sup> Članak 5. stavci od 1. do 3. Uredbe o postupku vraćanja na granici.

<sup>(149)</sup> Članak 6. Uredbe o dubinskoj provjeri, članak 43. stavak 2. Uredbe o postupku azila i članak 4. stavak 1. Uredbe o postupku vraćanja na granici.

<sup>(150)</sup> Članak 6. Uredbe o dubinskoj provjeri.

<sup>(151)</sup> Članak 43. stavak 2. Uredbe o postupku azila.

<sup>(152)</sup> Članak 8. stavak 3. Uredbe o dubinskoj provjeri, članak 54. stavak 1. Uredbe o postupku azila i članak 4. stavak 2. Uredbe o postupku vraćanja na granici.



Još jedan element koji treba razmotriti jest pružanje potrebne podrške osobama s posebnim postupovnim potrebama. Još jedan važan element koji treba uzeti u obzir jest lokacija na kojoj će se alternative zadržavanju provoditi, s posebnim naglaskom na pristupu uslugama.

U tom okviru države članice mogu ograničiti slobodu tražitelja na temelju članka 9. Direktive o uvjetima prihvata (2024.) tako što će osobi uvjetovati boravak na određenom mjestu ili će tražitelju međunarodne zaštite uvjetovati da se prijavi nadležnim tijelima. Međutim, ograničenja na temelju članka 9. Direktive o uvjetima prihvata (2024.) ne predstavljaju zadržavanje ni alternative zadržavanju, koji su uređeni člankom 10. Direktive o uvjetima prihvata (2024.) (vidjeti [2. smjernicu](#)).



## Dubinska provjera i postupci na granici

Ako državljanin treće zemlje podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu

### Dubinska provjera

Dovršiti u roku od sedam dana na vanjskoj granici ili u roku od tri dana na državnom području



- pružanje informacija
- preliminarni zdravstveni pregled i utvrđivanje moguće ranjivosti
- procjena dobi (ako je potrebno)
- identifikacija ili provjera identiteta
- registracija biometrijskih podataka
- sigurnosna provjera
- ispunjavanje obrasca za dubinsku provjeru
- upućivanje na odgovarajući postupak

Ako je zahtjev za međunarodnu zaštitu odbijen

### Postupak azila na granici

Dovršiti u roku od 12 tjedana



- pružanje informacija
- registracija i smještaj
- određivanje odgovorne države članice
- odluka o azilu i vraćanju
- žalba – zahtjev za ostanak
- odluka o zahtjevu za ostanak
- saslušanje
- odluka žalbenog tijela

### Postupak vraćanja na granici\*

Dovršiti u roku od 12 tjedana



- pružanje informacija
- savjetovanje o vraćanju (primjenjuje se u svim fazama postupka vraćanja)
- potvrđivanje identiteta osobe i dobivanje važeće putne isprave (ako je potrebno)
- procjena modaliteta vraćanja i aranžmana koji iz toga proizlaze
- provedba vraćanja (dobrovoljno vraćanje/ odlazak ili udaljavanje)

\* Stvarni postupak još nije utvrđen. Stoga se redoslijed koraka navedenih u nastavku može promijeniti i/ili se mogu dodati dodatni koraci.

\* Izdavanje odluke o vraćanju i naknadne žalbe nisu obuhvaćeni jer se, u skladu s člankom 37. postupka azila na granici, odluka o vraćanju mora izdati kao dio odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu.



## Prilog 4. Pojmovnik

Pojam	Definicija	Izvor
Bijeg	U postupku azila radnja kojom tražitelj međunarodne zaštite ne ostane dostupan nadležnim upravnim ili pravosudnim tijelima, primjerice napuštanjem državnog područja države članice bez dopuštenja nadležnih tijela zbog razloga koji nisu izvan kontrole tražitelja međunarodne zaštite.	Članak 2. stavak 12. <a href="#">Direktive o uvjetima prihvata (2024.)</a>
	U postupku vraćanja: radnja kojom osoba nastoji izbjeći upravne mjere i/ili sudski postupak tako da ne ostane dostupna nadležnim tijelima ili sudu.	<a href="#">EU-ova zbirka pojmova u IATE-u</a>
Tražitelj međunarodne zaštite	Državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koji je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu u vezi koje nije još donesena konačna odluka.	<a href="#">EUAA-ova zbirka pojmova u IATE-u</a>
Dijete/ maloljetnik	Državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva mlađa od 18 godina. <sup>(153)</sup>	Članak 2. stavak 4. <a href="#">Direktive o uvjetima prihvata (2024.)</a>
Zemlja podrijetla	Jedna ili više zemalja čije državljanstvo posjeduje tražitelj međunarodne zaštite, ili za osobe bez državljanstva, prethodno uobičajeno boravište.	Članak 3. stavak 13. <a href="#">Uredbe (EU) 2024/1347</a> (Uredba o kvalifikaciji)
Ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje	Postupci kojima se ponižava ili omalovažava pojedinca, pokazuje nedostatak poštovanja ili ponižava njegovo ljudsko dostojanstvo, odnosno postupci koji izazivaju strah, tjeskobu ili osjećaj inferiornosti koji mogu narušiti mentalno i fizičko stanje pojedinca.	<a href="#">Pojmovnik EMN-a o azilu i migracijama</a>
Zadržavanje	Ograničenje kretanja tražitelja međunarodne zaštite koje provodi država članica na određenome mjestu na kojem je tražitelju uskraćena sloboda kretanja.	Članak 2. stavak 9. <a href="#">Direktive o uvjetima prihvata (2024.)</a>

<sup>(153)</sup> Pojmovi dijete i maloljetnik smatraju se sinonimima te se oba koriste u ovoj publikaciji. Iako je preferirani izraz EUAA-e dijete, izraz maloljetnik upotrebljava se kada je izričito naveden u zakonskoj odredbi ili u određenom članku (primjerice u odredbama EU-a o stečenom azilu).





Temeljna prava	Univerzalna pravna jamstva bez kojih pojedinci i skupine ne mogu osigurati svoje temeljne slobode i ljudsko dostojanstvo te koja se jednako primjenjuju na svako ljudsko biće bez obzira na državljanstvo, mjesto boravišta, spol, nacionalno ili etničko podrijetlo, boju kože, vjeru, jezik ili bilo koji drugi status u skladu s pravnim sustavom zemlje bez ikakvih uvjeta.	<a href="#">Pojmovnik EMN-a o azilu i migracijama</a>
Nezakoniti boravak	Nazočnost državljanina treće zemlje na području države članice EU-a koji ne ispunjava ili više ne ispunjava uvjete za ulazak iz članka 5. Uredbe (EU) 2016/399 (Zakonik o schengenskim granicama) ili druge uvjete za ulazak, boravak ili boravište u toj državi članici EU-a.	<a href="#">EU-ova zbirka pojmova u IATE-u</a>
Vraćanje	Postupak vraćanja državljanina treće zemlje, bilo kao dobrovoljno prihvaćanje obveze na povratak ili prisilno, u: <ul style="list-style-type: none"><li>– njegovu ili njezinu državu podrijetla, ili</li><li>– državu tranzita u skladu sa sporazumima EU-a ili bilateralnim sporazumima o ponovnom primitku odnosno drugim sporazumima, ili</li><li>– alternativnu treću zemlju u koju se dotični državljanin treće zemlje dobrovoljno odluči vratiti i u kojoj će biti prihvaćen.</li></ul>	Članak 3. stavak 3. <a href="#">Direktive o vraćanju</a>
Državljanin treće zemlje	Svaka osoba koja nije građanin Unije i koja nema pravo na slobodno kretanje u skladu s pravom Unije.	Proizlazi iz <a href="#">Uredbe (EU) 2016/399</a> (Uredba o šengenskom području)
Dijete / maloljetnik bez pratnje	Maloljetnik koji stigne na državno područje države članice bez pratnje odrasle osobe koja je odgovorna za njega u skladu s pravom ili praksom dotične države članice te tako dugo dok taj maloljetnik nije pod stvarnom skrbi takve odrasle osobe, uključujući maloljetnika koji ostane bez pratnje nakon ulaska na državno područje država članica.	Članak 2. stavak 5. <a href="#">Direktive o uvjetima prihvata (2024.)</a>
Dobrovoljni odlazak	Izvršavanje obveza vraćanje u roku koji je određen u tu svrhu u odluci o vraćanju.	Članak 3. stavak 8. <a href="#">Direktive o vraćanju</a>





Ured za publikacije  
Europske unije

