



## INFORMACIJSKI LETAK

# ODGOVORI NA MIGRANTE S DUGOTRAJNIM NEZAKONITIM BORAVKOM: PRAKSE I IZAZOVI U EUROPSKOJ UNIJI I NORVEŠKOJ

### - usporedni prikaz prakse i izazova u slučajevima migranta s dugotrajnim nezakonitim boravkom u Republici Hrvatskoj i državama članicama Europske Unije i Norveške

Studeni 2021

Europska migracijska mreža izradila je sintezu izvješća EMN studije o izazovima i praksama koji se odnose na migrante s dugotrajnim nezakonitim boravkom. Studija je temeljena na nacionalnim doprinosima EMN nacionalnih kontaktnih točki, a obrađuje razdoblje od 2015. godine do listopada 2020. godine.<sup>1</sup> Svrha studije je pružanje pregleda postojećih praksi i politika u državama članicama i Norveškoj prema državljanima trećih zemalja koji dugotrajno nezakonito borave. U samom središtu studije nalaze se državljani trećih zemalja kojima je donesena odluka o povratku, ali čiji povratak nije izvršen ili je odgođen, te oni migranti koji nisu dobili odluku o povratku i nepoznati su državnim tijelima. Studija također istražuje politike i odgovore središnjih i lokalnih jedinica u svrhu rješavanja takvih situacija i izbjegavanja društvenih posljedica za predmetne državljane trećih zemalja te su uz navedeno istraženi pristupi javnim i osnovnim uslugama.

Statistički podaci dobiveni su od Eurostata, državnih tijela i drugih (nacionalnih) baza podataka.

#### IZJAVA O ODRICANJU ODGOVORNOSTI

Informacije u ovom letku izrađuje isključivo EMN NCP Hrvatska kako bi se istaknuli najvažniji podaci i informacije iz predmetne studije. Ovaj informacijski letak daje usporedni pregled studije „Odgovori na migrante s dugotrajnim nezakonitim boravkom: prakse i izazovi u Europskoj uniji i Norveškoj“.

EMN sinteza izvješća i više informacije mogu se pronaći [ovdje](#).

#### NACIONALNI ZAKONODAVNI I POLITIČKI OKVIR

Smanjenje pravne nesigurnosti postiže se izdavanjem odluka o povratku u skladu s Direktivom o povratku (2008/115/EZ) kako bi državljani trećih zemalja ili imali valjano pravo na boravak ili se smatrali migrantima u nezakonitom boravkom kojima je donesena odluka o povratku. Međutim, države članice i Norveška i dalje se suočavaju sa situacijama državljana trećih zemalja koji više ne ispunjavaju ili nikada nisu ispunjavali uvjete za

boravak, odbijena im je dozvola za boravak ili su iscrpili sve pravne mogućnosti protiv izvršenja svoje odluke o povratku.

Države članice ne razlikuju u definicijama nezakonite migrante koji borave kratkotrajno ili dugotrajno nezakonito. Pojedine države članice, uključujući Republiku Hrvatsku, prilikom postupanja

<sup>1</sup> AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK i NO.

uzimaju u obzir trajanje nezakonitog boravka tijekom procjene individualnih okolnosti.<sup>2</sup>

Neke od država članica ne razlikuju okolnosti koje su uzrokovale nezakoniti boravak, no u mnogim državama članicama i Norveškoj navodi se da u praksi postoji mnogo različitih razloga koji mogu dovesti do produljenog nezakonitog boravka.<sup>3</sup> Na temelju ove pretpostavke moguće je razlikovati dvije glavne kategorije takvih migranata: (1) nezakoniti migranti koji ne mogu biti vraćeni zbog pravnih prepreka (poput primjerice medicinskih razloga) ili praktičnih prepreka (poput primjerice nedostatka putnih isprava) i (2) nezakoniti migranti koji ostaju nepoznati državnim tijelima. Migranti u Hrvatskoj koji su napustili teritorij tijekom postupka za međunarodnu zaštitu ili nakon uručjenja negativne odluke, nisu uključeni u mjere postupanja i politike migranta s dugotrajnim nezakonitim boravkom.

Također je moguće dodatno razlikovati potkategorije prve kategorije koje se izdvajaju prema tipu izdane dokumentacije u svrhu reguliranja boravka migranata u slučajevima kada se povratak ne može izvršiti iz pravnih ili praktičnih razloga. Prva potkategorija su migranti kojima je izdana dozvole za privremeni boravak.<sup>4</sup>

Dok se dozvole za privremeni boravak mogu izdati u 16 država članica i Norveškoj, drugi oblici odobrenja izdaju se u 10 država članica. Sedam država članica, uključujući Hrvatsku, navelo je da se privremene dozvole za boravak odobravaju samo nezakonitim migrantima koji se ne mogu vratiti iz humanitarnih ili praktičnih razloga.<sup>5</sup>

Hrvatska također spada u drugu potkategoriju država članica koje izdaju rješenja o privremenoj odgodi prisilnog udaljenja ili rješenje o produženju roka za dobrovoljni odlazak, a ova rješenja se donose za zapreke predvidivog trajanja.<sup>6</sup>

Treća potkategorija bi bila *de facto* obustava povratka bez izdavanja potvrde sve dok se povratak ne može ostvariti.<sup>7</sup> U nekim državama članicama to je navedeno kao najčešća situacija, kao razlozi su istaknuti nedostaci suradnje državljana treće zemlje te drugi iznimni razlozi.<sup>8</sup>

Niti jedna država članica i Norveška nemaju zabilježen točan broj migranata koji nezakonito borave na njihovim teritorijima. U 15 država članica dostupne su iste vrste pravnih mogućnosti bez obzira na razloge zbog čega se povratak ne može ostvariti bilo pravnih ili praktičnih prepreka, a Hrvatska je jedna od tih država.<sup>9</sup>

## NACIONALNE POLITIKE I PRISTUPI MIGRANTIMA S DUGOTRAJNIM NEZAKONITIM BORAVKOM

Pristup uslugama razlikuje se prema kategorijama nezakonitih migranata, te je istaknuto da prava i usluge dostupne migrantima s dugotrajnim nezakonitim boravkom prvenstveno proizlaze iz međunarodnih pravnih standarda. Općenito, migranti s dugotrajnim nezakonitim boravkom koji ostaju nepoznati nadležnim tijelima imaju ograničeniji pristup uslugama i pravima od onih migranata koji se ne mogu vratiti iz pravnih ili praktičnih razloga i kojima je izdano rješenje o privremenom boravku, odgodi prisilnog udaljenja ili produženju roka za dragovoljni odlazak. Također treba naglasiti da u praksi pristup uslugama može biti izazov za migrante s dugotrajnim nezakonitim boravkom s obzirom da stupanje u kontakt s

pružateljima usluga potencira mogućnost posljedica za njihov migracijski status.

Važno je napomenuti da dugotrajni nezakoniti boravak te neizvjesnost i teški životni uvjeti povezani s takvim boravkom, povećavaju rizik od beskućništva, zdravstvenih poteškoća, problema ovisnosti, postajanja žrtvom organiziranog kriminala ili uključivanja u kriminalne radnje, a svi navedeni rizici u konačnici imaju negativan utjecaj na migrante, njihove zajednice i države članice.

Migranti u dugotrajnom nezakonitim boravkom u Hrvatskoj, kao i u drugim državama članicama i Norveškoj, imaju pravo na hitnu zdravstvenu pomoć, dok je kao drugo najčešće pravo na koje ostvaruju pristup obavezno obrazovanje. Ostala

<sup>2</sup> DE, FR, ES, HR, LU, LV i NO.

<sup>3</sup> AT, BE, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, IE, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI, SK i NO.

<sup>4</sup> AT, BE, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, SE, SI, SK i NO.

<sup>5</sup> DE (izuzevši maloljetnika i mladih osoba), EE, HR, IT, NL, PL, SE.

<sup>6</sup> BE, BG, DE, EE, HR, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI, SK i NO.

<sup>7</sup> AT, CY, ES, HU, IE, FI, FR, LU, LT, LV, NL, PT, SE.

<sup>8</sup> FI, FR, NL, SE.

<sup>9</sup> AT, BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, LU, LV, MT, SI, SK.

prava i pristupi uslugama kao što su smještaj, socijalna zaštita, zapošljavanje, dodatno obrazovanje, standardna zdravstvena skrb i pravna pomoć mogu biti dostupni nezakonitim migrantima. Njihova dostupnost ovisi o zakonodavnom okviru pojedine države članice, kao i o individualnim okolnostima nezakonitog migranta i vrstama usluga. Primjerice, obvezno obrazovanje omogućeno je u svim državama članicama i Norveškoj, osim u Bugarskoj, dok je Malta jedina država članica u kojoj nezakoniti migranti imaju pristup zaposlenju pod uvjetom da su u prošlosti podnijeli zahtjev za azil.

Migranti u dugotrajnom nezakonitom boravku kojima je donesena odluka o povratku koja se ne može izvršiti mogu dobiti rješenje o privremenom boravku, odgodi prisilnog udaljenja ili produženju roka za dragovoljni odlazak. Četrnaest država članica i Norveška, uključujući Hrvatsku, dopuštaju isti pristup pravima i uslugama bez obzira na vrstu odobrenja za boravak ili razloge nemogućnosti povratka.<sup>10</sup>

Nadležna tijela koja osiguravaju pristup uslugama i pravima migrantima s dugotrajnim nezakonitim boravkom su nadležna državna i lokalna tijela, a u nekim slučajevima nevladine organizacije surađuju s državnim i lokalnim vlastima kao pružatelji usluga. U 20 država članica i Norveškoj nevladine organizacije pružaju ili olakšavaju pristup autonomnim ili komplementarnim uslugama dugotrajnim nezakonitim migrantima.<sup>11</sup> Regionalne i lokalne vlasti u većini država članica dužne su izvještavati o migracijskom statusu korisnika svojih usluga, uključujući i nadležna tijela u Hrvatskoj.<sup>12</sup>

Nekoliko država članica identificiralo je dobre prakse u nacionalnim politikama i pristupima migrantima u dugotrajnom nezakonitom boravku: prakse koje olakšavaju dijalog između nadležnih tijela i nezakonitih migranata, na primjer u području zdravstva ili obrazovanja.<sup>13</sup> Omogućavanje pristupa državnim školama djeci nezakonitih migranata i olakšavanje kontakta između škola i migranata, jedna je od dobrih praksi u području obrazovanja koju je prepoznala Hrvatska. Drugi primjer pozitivnog pristupa i prakse u Hrvatskoj je olakšavanje razmjene informacija između nacionalnih, regionalnih i lokalnih vlasti.

## ODGOVORI NA DUGOTRAJNE NEZAKONITE BORAVKE

Kao osnovni prioritet odgovora na nezakonite boravke navodi se osiguranje povratka migranata u gotovo svim državama članicama i Norveškoj, uključujući i Hrvatskoj.<sup>14</sup> Dobrovoljni povratak prioritetan je u odnosu na prisilni povratak u nekoliko država članica i Norveškoj, budući da se smatra najisplativijim i najhumanijim pristupom, stoga se i migrantima nude razni poticaji poput savjetovanja i paketa za povratak.<sup>15</sup> Trinaest država članica i Norveška uspostavile su politike za promicanje povratka nezakonitih migranata.<sup>16</sup> Međutim, mnoge mjere povratka nisu prilagođene migrantima s dugotrajnim nezakonitim boravkom.

Neke od država članica i Norveška izvijestile su da imaju posebne mjere za obeshrabrivanje nezakonitog boravka ili za poticanje povratka.<sup>17</sup>

Borba protiv neprijavljenog rada neizravno se koristi za obeshrabrivanje migranata u nezakonitom boravku na teritoriju. Države članice i Norveška, uključujući Hrvatsku, izvijestile su da ulažu napore u borbi protiv neprijavljenog rada usmjeravajući se posebice prema poslodavcima koji zapošljavaju nezakonite migrante.<sup>18</sup>

Reguliranje statusa nezakonitog boravka u studiji se nije izdvojilo prioritetom, a samo nekoliko država članica ima politike reguliranja koje su usmjerene na

<sup>10</sup> BE, CY, CZ (s izuzećem osoba s odobrenom vizom za boravak od 90 dana kojima može biti odobrena dozvola za rad ako im to omogućuje pristup socijalnim uslugama), EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE (isključivo osobe koje borave u prihvatilištima), IT, LV, PL, SE (zdravstvena skrb je jednaka neovisno o odobrenju, ali ne i smještaj niti financijska podrška) i NO.

<sup>11</sup> AT, BE, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PT, SE, SI, SK i NO.

<sup>12</sup> AT, BG, DE, EE, HR, HU, IE (nije primjenjivano u praksi), LU, LV, MT, NL, PL, PT, SK.

<sup>13</sup> BE, DE, FR, LT, MT, NL, SE.

<sup>14</sup> AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, SE, SI, SK i NO.

<sup>15</sup> AT, BE, CY, CZ, DE, EE, ES, IE, LU, LV, NL i NO.

<sup>16</sup> AT, BE, CY, CZ, DE, EE, FR, FI, IE, LV, NL, SE, SI i NO.

<sup>17</sup> BG, DE, EE, IT, LT, LU, NL, SE, SK i NO.

<sup>18</sup> BG, DE, EE, FR, HR, IT, LU, LV, NL, SE i NO.

migrante u dugotrajnom nezakonitom boravku. Najznačajnije vrste reguliranja statusa izvršavaju se kao reguliranja boravka u humanitarne ili medicinske svrhe, ili su temeljene na zapošljavanju,

priznavanju integracijskih postignuća i u konačnici odobravanje prava boravka.

## IZAZOVI I PREDLOŽENO DJELOVANJE NA EU RAZINI

Većina država članica i Norveška identificirale su izazove u svojim politikama koje se odnose na migrante s nezakonitim dugotrajnim boravkom. Dio država članica navele su u studiji da nisu identificirale izazove, što uglavnom proizlazi iz malog broja slučajeva nezakonitih dugotrajnih boravaka, a Hrvatska je jedna od tih država članica.<sup>19</sup>

Prijavljeni izazovi se odnose na pružanje usluga smještaja, zdravstvenu skrb, socijalnu sigurnost i skrb, tržište rada i obrazovanje. Neke od poteškoća temelje se na činjenici da grupa nije dobro kvantificirana, identificirana ili shvaćena, lokalnim i nacionalnim vlastima nedostaje suradnja i razmjena informacija, javlja se i spora obrada u sustavima azila i ograničenje poticaja za povratak nezakonitih migranata.

Nekoliko država članica izvijestilo je o izazovima u razmjeni informacija između država članica.<sup>20</sup> Tri države članice napomenule su da se suočavanju izazovima treba pristupiti uzimajući u obzir

potencijalne posljedice brzih postupaka za međunarodnu zaštitu i prilagođavajući dobrovoljni povratak čineći ga privlačnijim za tražitelje međunarodne zaštite čiji su zahtjevi odbijeni.<sup>21</sup> Osim toga, važno je napomenuti da se glavni izazovi koje spominju države članice i Norveška u promicanju i pomaganju povratka nezakonitih migranata odnose na ograničenja putovanja uzrokovana COVID-19, koja su značajno usporila ili zaustavila povratne letove.<sup>22</sup>

Nekoliko država članica predložilo je aktivnosti na razini EU-a koje bi mogle pomoći u rješavanju problema migranata koji dugotrajno nezakonito borave na teritoriju EU-a.<sup>23</sup> Mnoge od njih se usredotočuju na potrebna poboljšanja učinkovitosti politika i sustava povratka, uključujući preporuke za ugovaranje sporazuma o readmisiji, jačanje suradnje između EU-a i zemalja podrijetla, daljnje usklađivanje pravila i postupaka za povratak, provedbe više zajedničkih aktivnosti dobrovoljnog povratka i poboljšanje razmjene informacija.

<sup>19</sup> CY, CZ, HR, LT.

<sup>20</sup> BE, DE, FI, LU, MT, NL, PL, SK.

<sup>21</sup> BE, DE, FI.

<sup>22</sup> AT, BE, DE, EE, FR, HR, LT, LU, LV, MT, N, PL, SE, SK.

<sup>23</sup> AT, BE, EE, CZ, FI, HU, LT, LU, LV, MT, SE, SK.