

## **Prijedlozi amandmana na prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima**

### **Članak 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima**

Članak 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima kojim se mijenja članak 5. stavak 2. treba mijenjati da način da se, uz predviđene izmjene, brišu i riječi „bez obrazlaganja“.

#### **Obrazloženje:**

Nemogućnost stranca da sazna razloge zbog kojega ga RH proglašava sigurnosnom prijetnjom, stavlja osobu u neravnopravan položaj da se brani od iznesenih optužbi. To otvara mogućnosti za arbitrarnost pri ocjeni predstavlja li netko prijetnju nacionalnoj sigurnosti. Pa tako Ustavni sud RH još 1996. godine u svojoj odluci broj U-I-248/94 (Narodne novine, broj 103/96.) ukida dio odredbi članka 209. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 53/91.) u dijelu u kojem je propisivao mogućnost da se razlozi ne moraju navesti u rješenju kada je to u javnom interesu zakonom ili uredbom izričito predviđeno. Prema ocjeni Ustavnog suda obrazloženje određenog rješenja učvršćuje načelo zakonitosti te djeluje protiv eventualne samovolje ili proizvoljnosti. Preko obrazloženja najlakše se utvrđuje da li se je upravno tijelo vodilo načelom zakonitosti i postupalo tako da u vođenju postupka i u odlučivanju strankama omogući da što lakše zaštite svoja prava vodeći računa i o tome da ostvarenje njihovih prava ne bude u suprotnosti sa zakonom utvrđenim javnim interesom. Također je odlukom Ustavnog suda broj U-I-206/92 i dr. od 8. prosinca 1993. (Narodne novine, broj 113/93.) ukinuta odredba članka 26. stavka 3. Zakona o hrvatskom državljanstvu (Narodne novine, broj 23/91. i 28/92.) kojom je bilo propisano da u obrazloženju rješenja o odbijanju zahtjeva za stjecanje državljanstva ne moraju biti navedeni razlozi za odbijanje zahtjeva. Već u toj odluci Ustavni sud je utvrdio da provodeći ustavna jamstva na žalbu i kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti upravni sud tijekom upravnog spora nije u mogućnosti obaviti svoju dužnost ukoliko rješenje ne sadrži valjano obrazloženje, budući da se putem obrazloženja utvrđuje jesu li se upravna tijela rukovodila načelom ustavnosti i zakonitosti i postupala tako da prilikom vođenja postupka i odlučivanja strankama omogućuju da što lakše zaštite svoja prava, vodeći pri tome naravno računa da ostvarenje njihovih prava ne bude u suprotnosti sa zakonom. Dakle, već je u toj odluci Ustavni sud upozorio na okolnost da se učinkovitost izjavljivanja žalbe ne može očekivati u slučaju kada rješenje ne sadrži obrazloženje u svezi s bitnim razlozima odbijanja zahtjeva, a također je upozorio i na odredbu međunarodnih ugovora kojima je takva praksa protivna. Načelo pravičnosti u opisanim postupcima jamči se i relevantnim EU pravnim instrumentima (primjerice, čl. 23. Direktive 2013/32/EU) te se razrađuje

sudskom praksom sudova EU i Europskog suda za ljudska prava. Ti sudovi u predmetima u kojima se javljaju tajni podaci zahtijevaju balansiranje prava na zaštitu nacionalne sigurnosti i prava na pravičnost postupanja. Na nužnost balansiranja tih prava i interesa upozorava i UNHCR pozivajući se na načela međunarodnog prava. Pri tome se predviđa da dok aktivnosti počinjene u interesu nacionalne sigurnosti eventualno mogu, zbog osjetljivosti predmeta i potencijalnih implikacija na sigurnost zajednice, opravdati manje zaštitne mehanizme za pojedince. Ovaj paragraf Ustavni sud citira i u svojoj novijoj odluci U-IIIB-7838/2014 od 28. siječnja 2015. Vidi primjerice, ESLJP 10.07.1998., Tinnely and McElduff i dr. protiv Velike Britanije, br. 20390/92 i 21322/92, para 77., ESLJP 16.02.2000., Fitt protiv Velike Britanije, br. 29777/96, para 45. ; Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2003. Pod zaštitom načela pravičnosti podrazumijeva se pravo na saslušanje, pravo na efikasni pravni lijek i pravo na obrazloženje odluke. Ukoliko ta prava nije moguće zaštititi u punom opsegu, predviđaju se kompenzacijske tehnike, poput upotrebe posebnih certificiranih zastupnika, nezaštićenih sažetaka ili popisa sve dokumentacije u zaštićenom spisu i sl. Suprotno međunarodnom pravu, smjernicama UNHCR-a, EU i europskom pravu i praksi te praksi domaćih visokih sudova, načelo pravičnosti se u potpunosti zanemaruje te se apsolutna zaštita nudi zaštićenim podacima.

u [Izvešću o provedenom savjetovanju - Savjetovanje o Prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima s konačnim prijedlogom zakona](#) Ministarstvo unutarnjih poslova citira članak 41. Zakona o sigurnosnim provjerama („Narodne novine“ broj: 85/08 i 86/12) koji propisuje da kada je riječ o sigurnosnim provjerama za strance koji će boraviti ili borave u Republici Hrvatskoj i za osobe koje se primaju u hrvatsko državljanstvo, nadležna sigurnosno-obavještajna agencija dostavlja podnositelju zahtjeva samo mišljenje o postojanju ili nepostojanju sigurnosne zapreke. Međutim ta odredba se ne može promatrati samostalno, već u kontekstu čitavog pravnog sustava, posebice prakse Ustavnog suda RH, EU *acquisa* i međunarodnog prava na gore naveden način.

Ovaj amandman uz Centar za mirovne studije potpisuju i sljedeći odvjetnici i odvjetnice:

- Višnja Drenški Lasan
- Gabriela Banić
- Lidija Horvat
- Ines Bojić
- Sanja Bezbradica
- Siniša Štimac
- Tihana Gregov
- Lina Budak

#### **Članak 4. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima**

Članak 4. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima kojim se mijenja čl. 38. Zakona o strancima treba izmijeniti na način da se u stavku 1. iza riječi „donosi“ dodaju riječi „obrazloženo“ te iza riječi „rješenje“ dodaju riječi „uz precizno navođenje razloga odbijanja“ te da se brišu riječi „Rješenje se donosi bez saslušanja stranca“

#### **Obrazloženje:**

Potrebno je institut odbijanja ulaska državljanu treće zemlje uskladiti s Zakonikom o schengenskim granicama. Naime, članak 14. st. 1. Zakonika o schengenskim granicama predviđa da se primjenom odredbi o odbijanju ulaska ne smije dovesti u pitanje primjena posebnih odredbi o pravu na azil i na međunarodnu zaštitu ili na izdavanje viza za dugotrajni boravak. Smatramo da je izuzetno bitno da je ova iznimka jasno propisana Zakonom o strancima kako osobe, za koje međunarodno izbjegličko i humanitarno pravo te EU pravo propisuje dužnost razmatranja njihovih zahtjeva za međunarodnu zaštitu te druge oblike zaštite, ne bi bile uskraćene mogućnosti zatražiti takvu zaštitu. U praksi nije moguće saznati ima li osoba potrebu za zaštitom bez da joj se omogući da to i navede, odnosno bez saslušanja. Zbog toga je potrebno omogućiti osobi davanje iskaza na okolnost njezine ranjivosti i potrebe za zaštitom. Bez takvog jamstva, zaštita od refoulementa postaje nefikasna. Nadalje, čl. 14. st. 2. Zakonika o schengenskim granicama propisuje da odluka kojom se odbija ulazak mora biti obrazložena uz precizno navođenje razloga odbijanja.

[u Izvješću o provedenom savjetovanju - Savjetovanje o Prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima s konačnim prijedlogom zakona](#) Ministarstvo unutarnjih poslova odbija ovaj prijedlog ne osvrćući se pritom na jamstva iz čl. 14. st. 2. Zakonika o schengenskim granicama.

#### **Članak 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima**

Članak 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima kojim se mijenja čl. 54. Zakona o strancima treba mijenjati na način da se doda stavak 5. koji glasi „Državljanin treće zemlje iz čl. 58. ovog Zakona ne mora ispunjavati uvjet iz čl. 54. stavka 1. točke 2. ovog Zakona.“

#### **Obrazloženje:**

Osobe koje žele regulirati privremeni boravak na temelju reguliranja privremenog boravka za članove obitelji državljanina treće zemlje koji ima zaštitu sukladno odredbama posebnog propisa kojim se regulira međunarodna zaštita, vrlo često ne mogu zadovoljiti uvjet iz čl. 54. st. 1. toč. 2., odnosno nemaju valjanu putnu ispravu. Članovi obitelji osoba koje su ostvarile međunarodnu zaštitu, a ne

nalaze se nateritoriju RH nerijetko nemaju putne isprave, neki od njih borave u izbjegličkim kampovima izvan države porijekla, a vlastima država porijekla se ne mogu obratiti zbog opasnosti od proganjanja. U tim slučajevima RH bi im prvo trebala odobriti privremeni boravak u svrhu spajanja obitelji te nakon toga sama izdati putnu ispravu za potrebe dolaska i ulaska u RH.

U [Izvešću o provedenom savjetovanju - Savjetovanje o Prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima s konačnim prijedlogom zakona](#) Ministarstvo unutarnjih poslova odbija ovaj prijedlog obrazlažući odredbe da malodobni član obitelji državljanina treće zemlje kojem je odobrena međunarodna zaštita, regulira svoj status temeljem Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti. Članovi obitelji koji su regulirali status temeljem Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti mogu ishoditi Konvencijska putovnicu, a osobe koje imaju supsidijarnu zaštitu mogu ishoditi posebnu putnu ispravu za stranca sukladno Zakonu o strancima. No, ukoliko članovi obitelji nisu u RH pitanje je kako da ishode Konvencijsku putovnicu, odnosno putnu ispravu za stranca jer uvjet za spajanje tih osoba s članovima njihove obitelji nije posjedovanje putnih isprava tih osoba, već posjedovanje putnih isprava njihovih članova obitelji. Ministarstvo unutarnjih poslova propustilo je to adresirati.

#### **Članak 27. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima**

Članak 27. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima kojim se mijenja čl. 133. Zakona o strancima treba mijenjati na način da se riječi “ne posjeduje dovoljno financijskih sredstava” i “nema osiguran smještaj” brišu te da se stavak 3. briše.

#### **Obrazloženje:**

Nedostatak financijskih sredstava i smještaja po prirodi stvari ne predstavlja okolnost koja ukazuje na postojanje rizika od izbjegavanja obveze napuštanja. Nije jasno zbog čega bi ti razlozi ukazivali na rizik od izbjegavanja, a zbog nepostojanja direktne veze između ovih razloga i svrhe koja se njima želi postići, pretpostavljamo moguće zlouporabe ove mjere. Osim toga, oduzimanje slobode uvijek treba biti posljednja mjera, pa se postavlja pitanje a opravdanosti, nužnosti, razmjernosti takve mjere u gore navedenim okolnostima. Također, stavak je diskriminatoran po socioekonomskoj osnovi što je neustavno. Direktiva 2008/115/EZ jamči provođenje ove Direktive bez diskriminacije u odnosu na imovinsko stanje. Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima propisuje okolnosti koje ukazuju na rizik od izbjegavanja obveze napuštanja EGP-a, odnosno RH. Međutim, za pobrojane okolnosti nikako se ne može jednoznačno utvrditi do ukazuju na rizik izbjegavanja. Tako izbjeglice i druge ugrožene skupine, poput žrtava trgovanja ljudima, često daju lažne podatke o vlastitom identitetu ili koriste krivotvorene isprave, a sve kako bi zaštitile svoj identitet ili korištenjem

krivotvorenih isprava pobjegle iz zemalja u kojima postoji rizik od proganjanja ili se zaštitile od osoba koje ih zlostavljaju ili iskorištavaju. Bilo bi neopravdano takve osobe lišavati slobode. Uopće, propisivanje okolnosti koje nužno vode do pritvaranja nezakonito je u smislu čl. 5. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koja propisuje da se lišavanje slobode može primijeniti samo kao krajnja mjera te se procjena postoje li uvjeti za lišavanje slobode mora individualizirati, a ne provoditi automatizmom. (vidi primjerice predmet O.M. protiv Mađarske, 9912/15, ESLJP 2016). Ova odredba suprotna je i čl. 15. Direktive Vijeća 2003/109/EZ koji također predviđa primjenu detencije kao krajnje mjere te ne navodi ove okolnosti kao one koje jednoznačno upućuju na rizik od izbjegavanja obveze napuštanja EGP-a ili RH.

U [Izvješću o provedenom savjetovanju - Savjetovanje o Prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima s konačnim prijedlogom zakona](#) Ministarstvo unutarnjih poslova kao opravdanje za odbijanje prijedloga navodi Priručnik o povratku (L 339/83), u kojem je u točki 1.6., a u skladu s Preporukom od 7.3.2017. godine detaljnije razrađeni kriteriji za određivanje rizika od izbjegavanja. Odredbe Prijedloga sadrže definiciju rizika od izbjegavanja u skladu s Preporukom i Priručnikom Europske komisije. Međutim upravo se u Priručniku o povratku navodi kako „sve odluke koje se donose na temelju Direktive o vraćanju moraju se donositi ovisno o svakom pojedinom slučaju. Navedeni popis kriterija trebalo bi uzeti u obzir kao element u općoj procjeni pojedine situacije, ali on ne može biti isključiva osnova za uopćenu pretpostavku da postoji „opasnost od bijega“. Često će samo kombinacija nekoliko navedenih kriterija moći poslužiti kao osnova za opravdanu pretpostavku postojanja „opasnosti od bijega“. Uopćavanja (kao što je „nezakoniti ulazak = opasnost od bijega“) treba izbjegavati i potrebno je izvršiti pojedinačnu procjenu svakog pojedinog slučaja. Takvom se procjenom moraju uzeti u obzir svi važni čimbenici, uključujući dob i zdravstveno stanje predmetnih osoba, i u određenim slučajevima ona može dovesti do zaključka da nema opasnosti od bijega iako su ispunjeni jedan ili više kriterija utvrđenih u nacionalnom zakonodavstvu (...) Vidi isto presudu Suda EU-a u predmetu Kadzoev, C-357/09, točka 70.: „Mogućnost zadržavanja osobe iz razloga javnog reda i javne sigurnosti ne može se temeljiti na Direktivi 2008/115. Niti jedna od okolnosti koje je spomenuo sud koji upućuje predmet (agresivno ponašanje; nedovoljna sredstava za život; nepostojanje smještaja) ne može stoga sama po sebi činiti osnovu za zadržavanje u skladu s odredbama te direktive.“ Prethodno ponašanje/postupanje osobe koja predstavlja rizik za javni red i sigurnost (npr. neusklađenost s upravnim pravom u područjima izvan migracijskog prava ili povrede kaznenog prava) može se, međutim, uzeti u obzir kod procjene opasnosti od bijega (vidi prethodni odjeljak 1.6.): Ako se na temelju prethodnog ponašanja/postupanja predmetne osobe može zaključiti da ta osoba vjerojatno neće postupati u skladu sa zakonom i da će izbjeci vraćanje, time se može opravdati predviđanje da postoji opasnost od bijega.“