

R E F E R A T

ZA RADIONICU RADNE SKUPINE „AZIL I USELJENIŠTVO“ U OKVIRU EUROPSKE UDRUGE
UPRAVNIH SUDACA (AEAJ)
održane u Ljubljani 28. i 29. lipnja 2007.

PRAVNI STANDARDI U HRVATSKOM PRAVU U ODNOSU NA LJUDSKA PRAVA STRANACA

Imajući u vidu da je temeljna svrha ovoga susreta i radionice razmjena znanja i iskustava koje nazočni suci imaju primjenjujući domaće pravo, kao i pravo Europske unije, te međunarodno pravo, poglavito Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, a vezano za problematiku azila, želim dati prilog današnjoj radionici. Upravni sud Republike Hrvatske do sada nije imao ni jedan predmet vezan za ovo pravno područje, premda je Zakon o azilu Republike Hrvatske na snazi od 2004. godine. Moram, međutim, naglasiti da je konačni prijedlog novoga Zakona o azilu u proceduri odnosno preciznije rečeno trebao bi stupiti na snagu 1. srpnja 2007.

Novi Zakon o azilu, imajući u vidu prijedlog konačnog teksta, prema mojoj procjeni u dobroj je mjeri usklađen, u prvom redu s Konvencijom o statusu izbjeglica (dalje u tekstu: Ženevska konvencija) i pripadajućim Protokolom o statusu izbjeglica iz New Yorka, te Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda s Protokolima. U svakom slučaju mogu konstatirati da će donošenjem novoga Zakona o azilu sustav azila u Republici Hrvatskoj biti ujednačen s EU *acquis*-em na području azila, i to posebno s dvije posljednje direktive Vijeća EU: Direktivom Vijeća 2004/83/EC o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili kao osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita (dalje u tekstu: Kvalifikacijska direktiva) i Direktivom Vijeća 2005/85/EC o minimalnim standardima za postupke dodjeljivanja i oduzimanja izbjegličkog statusa u državama članicama (dalje u tekstu: Direktiva o postupcima), koje dvije direktive nisu bile implementirane u dosadašnjem Zakonu o azilu.

Nije mi namjera u ovoj prigodi analizirati tekst budućega Zakona o azilu Republike Hrvatske, ali držim da bi kolege iz Udruge europskih upravnih sudaca mogla zanimati osnovna pitanja koja se uređuju navedenim Zakonom. Pored definicije izbjeglice dane sukladno Ženevskoj konvenciji, novim se Zakonom uvodi supsidijarni oblik zaštite za tražitelje azila kojima u zemlji podrijetla prijete smrtna kazna ili smaknuće, mučenje, nehumano ili degradirajuće postupanje i kažnjavanje te ozbiljna i individualna prijetnja životu zbog općeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba, ili drugih ozbiljnih humanitarnih razloga (sukladno definiciji iz Kvalifikacijske direktive), Zakon propisuje načelo zabrane vraćanja (*non-refoulement*) i princip nekažnjavanja nezakonitog ulaska u zemlju.

Zahtjeve za azil u prvom stupnju rješava Odjel za strance i azil Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske, a u drugom stupnju Povjerenstvo Vlade Republike Hrvatske za rješavanje o žalbama tražitelja azila i azilanata. Zakonom se ustanovljava jedno od osnovnih jamstava koje je potrebno osigurati tražiteljima azila u postupku, a to je „*pravo na efikasni pravni lijek pred sudom ili tribunalom*“, što podrazumijeva donošenje odluke u razumnom roku od strane neovisnog tijela. Povjerenstvo je, u cilju postizanja potpune neovisnosti i stručnosti, znatno modificirano u odnosu na Zakon o azilu iz 2004., posebice u pogledu ustroja, izbora i imenovanja članova Povjerenstva, načina financiranja te razrješenja njegovih članova.

Protiv odluke Povjerenstva (drugostupanjske odluke) može se pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Republike Hrvatske, a u postupku pred Upravnim sudom primjenjuju se odredbe Zakona o upravnim sporovima. Međutim, valja naglasiti da je u slučaju ograničenja slobode kretanja tražitelju azila omogućeno direktno obraćanje Upravnom sudu podnošenjem tužbe protiv takve odluke Ministarstva unutarnjih poslova.

Navedena je odredba donesena sukladno odredbi Direktive o postupcima („brza sudska revizija“).

Ukratko, u novom se Zakonu tražiteljima azila osigurava pravo na zdravstvenu zaštitu, sredstva za život, osnovno školovanje, pravnu pomoć, novčanu pomoć, slobodu vjeroispovijesti i vjerskog odgoja djece, te pravo na prevoditelja i skrbnika za maloljetnike bez pratnje i poslovno nesposobne osobe. Osigurana je efikasna procedura individualnog razmatranja zahtjeva za azil uz poštivanje temeljnih jamstava tijekom postupka.

I na kraju nekoliko statističkih podataka: tijekom 2004. godine u Republici Hrvatskoj su zaprimljena 152 zahtjeva za azil, a u 2005. godini 171 zahtjev, a u 2006. godini zaprimljeno je 88 zahtjeva za azil. Sredinom studenoga 2006. godine odobren je prvi azil u Republici Hrvatskoj. Slijedom navedenoga, s obzirom na samo jedan priznati status azilanta, na području integracije stranaca u Republici Hrvatskoj iskustva su skromna.

S obzirom na izloženu situaciju u kojoj do sada Upravni sud Republike Hrvatske na području azila nema praktičkih iskustava, odlučila sam prikazati utjecaj pravnih standarda utemeljenih u odlukama Ustavnoga suda Republike Hrvatske i odlukama Europskog suda za ljudska prava relevantnih za odluke Upravnoga suda Republike Hrvatske, i time projicirati njihov utjecaj u rješavanju budućih predmeta vezanih za azil i prava stranaca općenito.

Analiza određenoga broja ustavnih odluka pokazuje da se Ustavni sud Republike Hrvatske koristi načelom vladavine prava (članak 3. Ustava RH), kao jednim od osnovnih kriterija pri kontroli ustavnosti zakona i ustavnosti i zakonitosti drugih propisa tako i kod rješavanja ustavnih tužbi. Načelo razmjernosti je u Ustav Republike Hrvatske uneseno tek izmjenama Ustava od 2000. godine. Ustavni sud se pritom sve više ugledao na praksu ustavnih sudova razvijenih europskih demokracija, primjerice na praksu Ustavnog suda SR Njemačke i Ustavnog suda Austrije, te Ustavnog suda Republike Slovenije. Također, Ustavni sud mnoge svoje odluke dijelom oblikuje po uzoru na rješidbe Europskoga suda za ljudska prava. Formirana praksa pokazuje da Ustavni sud primjenjuje sva ona načela, kao što su načelo proporcionalnosti, načelo racionalnosti, načelo potrebitosti, načelo transparentnosti i načelo izvjesnosti, koja omogućuju što potpuniju zaštitu temeljnih ljudskih sloboda i prava i autonomije institucija civilnog društva. Ustavni sud osobito ističe da u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opći i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primijeniti. Ustavni sud također napominje da zakonske posljedice moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju u kojem se zakon na njih neposredno primjenjuje.

Tako npr. u odluci, broj: U-III-1117/1997, od 12. srpnja 2001. Ustavni je sud ukinuo presudu Upravnog suda Republike Hrvatske (broj: Us-3151/1996, od 9. travnja 1997. i rješenje Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske od 18. kolovoza 1995. godine), jer je rješenjem Ministarstva unutarnjih poslova bio odbijen zahtjev podnositelja ustavne tužbe za primitak u hrvatsko državljanstvo primjenom članka 8. stavka 1. točke 3. Zakona o hrvatskom državljanstvu.

Odredbama članka 8. stavka 1. točkama 1. – 5. Zakona o hrvatskom državljanstvu, propisane su pretpostavke pod kojima stranac može prirođenjem steći hrvatsko državljanstvo. Navedene pretpostavke moraju biti ispunjene kumulativno.

Tako je točkom 3. stavka 1. članka 8. citiranoga Zakona propisano da prirođenjem može steći hrvatsko državljanstvo stranac ako je do podnošenja zahtjeva za primitak u hrvatsko državljanstvo imao prijavljen boravak najmanje pet godina neprekidno na teritoriju Republike Hrvatske.

Iz obrazloženja upravnog akta proizlazilo je tumačenje citirane odredbe Zakona o hrvatskom državljanstvu, prema kojemu za stranca nije dovoljan samo prijavljeni boravak u neprekidnom trajanju od pet

godina na teritoriju Republike Hrvatske, nego i činjenica stvarnog življenja u Republici Hrvatskoj. Upravni sud u svojoj presudi, kojom je odbio tužbu, iznosi stajalište, prema kojemu ispunjenje pretpostavke iz članka 8. stavka 1. točke 3. citiranoga Zakona uključuje i obvezu stranca da doista i boravi na teritoriju Republike Hrvatske u propisanom razdoblju.

Pravno shvaćanje upravnog tijela i Upravnog suda na kojemu su temeljene odluke, prema stavu Ustavnoga suda u navedenoj odluci, nije bilo u skladu s navedenom odredbom materijalnoga Zakona. Naime, ta zakonska odredba nije propisivala neprekidnu fizičku nazočnost podnositelja zahtjeva za teritoriju Republike Hrvatske kao pretpostavku za stjecanje hrvatskog državljanstva prirođenjem, a niti se iz neke druge odredbe toga Zakona može zaključiti da je „činjenica stvarnog življenja“ na teritoriju Republike Hrvatske konstitutivna pretpostavka za primitak u hrvatsko državljanstvo prirođenjem. Prema mjerodavnoj odredbi toga Zakona, dovoljna je prijava boravka u razdoblju najmanje pet godina neprekidno na teritoriju Republike Hrvatske, računajući od dana podnošenja zahtjeva za primitak u hrvatsko državljanstvo. Prijava boravka stranca u Republici Hrvatskoj uređena je, s druge strane, posebnim zakonom kojim se uređuje kretanje i boravak stranaca u Republici Hrvatskoj. S obzirom da je Ustavni sud zaključio da su upravno tijelo i Upravni sud postupali suprotno materijalnom zakonu, povrijedili su podnositelju ustavne tužbe prava iz članaka: 14. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske – kojim je propisano da su svi pred zakonom jednaki, članka 18. Ustava – kojim se jamči pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom (stavak 1.), te članka 19. stavka 2. Ustava – kojim se zajamčuje sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti, odnosno povrijeđeno je ustavno jamstvo, prema kojem sudovi sude na temelju Ustava i zakona sadržano u članku 117. stavku 3. Ustava Republike Hrvatske.

Analiza odluka Ustavnoga suda posljednjih nekoliko godina pokazuje da su rješidbe toga Suda usmjerene na izričito i izravno poštivanje članka 6. Konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, te isto tako i članka 29. Ustava Republike Hrvatske prema kojemu svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni, neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela (stavak 1.).

Poštivanje načela ustavnosti i zakonitosti nalaže i zahtjev za pravičnim suđenjem propisan Europskom konvencijom, iz čega proizlazi da bi akte tijela državne uprave i sudske odluke suprotne spomenutom članku 19. Ustava svakako mogao osporiti Europski sud za ljudska prava.

Nalazim za potrebno da se ovdje citira u cijelosti članak 33. Ustava Republike Hrvatske koji glasi: „Strani državljanin i osobe bez državljanstva mogu dobiti utočište u Republici Hrvatskoj, osim ako su progonjeni za nepolitičke zločine i djelatnosti oprečne temeljnim načelima međunarodnog prava (stavak 1.). Stranac koji se zakonito nalazi na teritoriju Republike Hrvatske ne može biti protjeran ni izručen drugoj državi, osim kad se mora izvršiti odluka donesena u skladu s međunarodnim ugovorom i zakonom (stavak 2.).“

Uz ovaj sumarni prikaz samo nekih odredaba Ustava Republike Hrvatske usmjerenih na zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom želim upoznati kolege o aktualnoj i nužnoj modernizaciji upravnoga sudovanja u Republici Hrvatskoj. U praksi Europske komisije za ljudska prava i Europskoga suda za ljudska prava prihvaćeno je tumačenje da sud, koji odlučuje o građanskom pravu pravo na azil je građansko pravo, odnosno obvezi, mora imati ovlast samostalnog utvrđivanja činjenica odnosno samostalnog izvođenja i ocjenjivanja dokaza, ukratko, da mora biti sud pune jurisdikacije. Da bi se Upravni sud Republike Hrvatske mogao smatrati sudom pune jurisdikacije trebale bi se ispuniti dvije pretpostavke. Prva pretpostavka: da ima pravo i dužnost samostalno izvesti i ocijeniti dokaze, odnosno samostalno utvrditi činjenično stanje neovisno o tome odlučuje li o zakonitosti upravnog akta ili izravno odlučuje o pravu tužitelja na koje se upravni akt odnosi. Druga pretpostavka: da ima pravo i dužnost odrediti i održati usmenu i kontradiktornu raspravu kadgod je riječ o tužbi protiv upravnog akta kojim je odlučeno o nekom građanskom

pravu ili obvezi odnosno da je dužan održati raspravu kadgod to stranka u postupku zahtijeva. Pravni stručnjaci u Republici Hrvatskoj smatraju da Upravni sud ne ispunjava u zadovoljavajućoj mjeri ni jednu od navedenih pretpostavaka. Stoga, predstojeća reforma hrvatskog upravnog spora trebala bi se kretati u sljedećim okvirima: uvođenje upravnog spora pune jurisdikcije kao pravila uz osiguranje temeljnih procesnih jamstava (kontradiktornost, javnost i usmenost rasprave), te uvođenje dva stupnja upravnog sudovanja. Uvođenjem dvostupanjskog upravnog sudovanja treba regulirati na takav način da je istodobno moguće osigurati ustavno jamstvo na donošenje pravomoćne odluke, kojom se odlučuje o pravima i obvezama stranaka, u razumnom roku. Na potrebu takve modernizacije upravnoga sudovanja ukazala sam i u svome radu objavljenom u Zborniku „Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi“ (listopad 2006.) Biltenu tijekom listopada 2006. pod nazivom „O pravu azila – međunarodno pravo, pravo Europske unije i hrvatsko pravo“. U navedenom članku sam također iskazala da se Upravni sud nalazi u *pripreмној fazi* u kojoj treba putem sastanaka i seminara uz pomoć međunarodnih pravniх institucija i organizacija kroz razmjenu iskustava s kolegama iz Europske unije profilirati stručni krug sudaca koji će uspješno rješavati materiju vezanu za prava izbjeglica i druga prava stranaca.

S obzirom na navedeno vjerujem da ovaj prikaz u bitnome daje uvid u trenutno stanje legislative te ozbiljnih nastojanja od strane Upravnog suda Republike Hrvatske da skoro odgovori na stvarne zahtjeve u suočenju s pravnom materijom vezanom za azil i prava stranaca općenito.

Fedora Lovričević-Stojanović, sudac

U Zagrebu, 8. lipnja 2007.